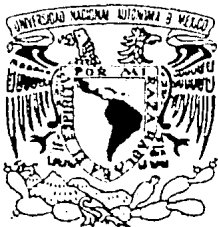


20821  
2

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLÁN"**

**LOS MODELOS ECONÓMICOS APLICADOS  
AL SECTOR AGROPECUARIO DE 1910 A LA  
FECHA: UNA PROPUESTA PARA HACER  
COMPETITIVO AL SECTOR SOCIAL DEL  
SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:  
ALEJANDRO VIRGILIO/ALEGRÍA MATUS**

**A S E S O R:  
LIC. M.E. AUGUSTO C. OLGUÍN ROMERO**



**NOVIEMBRE, 2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A Baudelio Alegria Rosas.  
Mi guía.

A Metodía Matus Orozco:  
Mi fuerza.

A Julio Alegria Matus.  
Mi compañía.

A los campesinos de México.  
Por su paciencia.

A lo mejor de nuestra historia.  
José María Morelos y Pavón, José María Luis Mora,  
Valentín Gómez Farías, Benito Juárez García,  
Melchor Ocampo, Emiliano Zapata y  
Lázaro Cárdenas del Río.

Porque gracias a ellos y a otros muchos héroes anónimos tenemos patria.

## INDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>CAPITULO I. LAS TRANSFORMACIONES ECONOMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES ENTRE 1910 Y 1934 EN EL AGOTAMIENTO DEL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR.</b>	
I. 1. EL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR.	7
I. 2. DE LA ENCOMIENDA EN LA CONQUISTA A LA HACIENDA EN LA COLONIA Y EL PORFIRIATO.	8
I. 3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA.	12
I. 4. ETAPA DE FORMACION DE INSTITUCIONES.	14
I. 5. UN BALANCE DEL PERIODO 1910 - 1934.	16
<b>CAPITULO II. EL MODELO DE "SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES". (1940 - 1982).</b>	
II. 1. EL CARDENISMO.	17
a) El Plan Sexenal.	17
b) La Economía Mixta.	18
c) La Reforma Agraria	21
d) el Sistema Nacional de Crédito Agrícola.	24
e) La formación de la CNC	24
II. 2. INDUSTRIALIZACIÓN: LA PRIORIDAD NACIONAL.	29
II. 3. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR: UN DESARROLLO POLARIZADOR.	33
II. 4. EL PUNTO DE INFLEXIÓN PRODUCTIVO EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE 1965.	42
II. 5. LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976).	43
a) La Colectivización Ejidal.	46
II. 6. EL GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982).	50
<b>INTERMEDIO.</b>	
<b>UN BALANCE DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1940-1982) COMO ANTECEDENTE DEL MODELO NEOLIBERAL.</b>	
a) Pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria	57
b) Alta Inversión Estatal en el campo, con muy pobres resultados.	57
c) Mayor polarización: agricultura empresarial vs agricultura de autoconsumo.	58
<b>CAPITULO III. EL MODELO NEOLIBERAL. (1982 - 2003).</b>	
III. 1. EL NEOLIBERALISMO.	59
III. 2. EL ARRIBO DEL FMI Y SUS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE.	60

<b>ESTRUCTURAL.</b>	
III. 3. LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982- 1988).	62
III. 3. 1. El Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE (1982-1986).	63
III. 3. 2. El Programa de Aliento y Crecimiento, PAC (1986-1988).	65
III. 4. EL PERÍODO PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994).	69
III. 4. 1. La Reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992 (la "contrarreforma salinista").	71
III. 4. 2. La etapa previa al TLC: el escenario agrícola mundial en la Ronda Uruguay del GATT y la conformación del TLCAN.	73
III. 5. EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000).	77
III. 5. 1. El Continuidismo Económico.	77
III. 5. 2. La Crisis Económica de 1994-1995.	78
III. 5. 3. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), ahora Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).	82
III. 5. 4. Políticas y Programas Dirigidos al Sector Agropecuario: Desaparición de Conasupo; Inicio del Procampo y Apoyos a la Comercialización de Aserca.	84
III. 5. 4. 1. Desaparición Total de Conasupo.	84
III. 5. 4. 2. Aserca: Procampo y Apoyos a la Comercialización.	84
III. 5. 4. 3. Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).	85
III. 5. 4. 4. Programa de Apoyos a la Comercialización (ahora Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias; y, Atención a Factores Críticos).	87
III. 5. 5. Primeros Nueve Años de TLCAN para la Agricultura Mexicana: Resultados.	89
<b>CAPITULO IV. UN BALANCE A 21 AÑOS DE POLÍTICAS NEOLIBERALES.</b>	
a) Dependencia Alimentaria como nunca antes en la historia (y aumentando).	95
a) Bajos Volúmenes de Producción Agrícolas.	95
c) Privatización total de los mercados agropecuarios.	95
d) LEGISLACIÓN AGROPECUARIA.	96
d-1) Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	96
d-2) Ley Orgánica de la Financiera Rural.	97
d-3) Ley de Energía para el Campo.	97
e) Privatización de Empresas Paraestatales.	98
<b>CAPITULO V. PROPUESTAS PARA HACER COMPETITIVO AL SECTOR SOCIAL AGROPECUARIO DE MEXICO.</b>	

V. 1. BREVE BALANCE DE LOS TRES MODELOS ESTUDIADOS.	99
a) MODELO PRIMARIO EXPORTADOR.	99
b) MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	99
b-1) Pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria.	100
b-2) Alta Inversión Estatal en el campo, con muy pobres resultados.	100
b-3) Mayor polarización: agricultura empresarial vs agricultura de autoconsumo.	101
c) MODELO NEOLIBERAL.	101
c-1) Dependencia Alimentaria.	101
c-2) Bajos Volúmenes de Producción Agrícolas.	101
c-3) Privatización total de los mercados agropecuarios.	101
c-4) Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	102
c-5) Privatización de Empresas Paraestatales.	102
V. 2. CONCLUSIONES GENERALES.	103
V. 3. PROPUESTAS PARA HACER COMPETITIVO AL SECTOR SOCIAL AGROPECUARIO DE MEXICO.	105
a) Una verdadera política de Subsidios Productivos al campo.	105
b) Políticas Diferenciadas para el sector agropecuario del país.	106
c) Constitución del Sistema de Demanda y Oferta de Alimentos en México.	108
d) Canalización de los Subsidios a través de la Organización Económica Campesina del País, y Subsidios a la Formación de Organización Económica.	108
e) Creación del Sistema Nacional de Acopio de Alimentos y Productos Primarios.	109
f) Reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de diciembre de 2001.	109
V. 4. Recomendaciones Generales.	110
<b>ANEXOS.</b>	
ENSAYO: PRIVATIZACIÓN DE ANDSA Y BORUCONSA: el fin de la soberanía alimentaria nacional y el principio de la soberanía de las corporaciones agroalimentarias multinacionales.	112
Índice de Cuadros.	136
Bibliografía y Hemerografía.	137

## INTRODUCCIÓN

Revalorar al sector agropecuario mexicano es fundamental ya que constituye la base del sustento económico y alimenticio del país. En el área rural del país habitan, según cifras del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000, un total de 24.5 millones de mexicanos, de los cuales 10.7 millones constituyen la población sectorial ocupada; esto significa que las actividades agropecuarias en México brindan ocupación a cerca del 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional. El sector primario de nuestra economía contribuye con el 5.8% del Producto Interno Bruto del país, sin embargo, recibe menos del 5% del presupuesto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión asigna actualmente. Desafortunadamente, después de décadas de vaivenes en la aplicación de diversos paradigmas económicos como son el Modelo Primario Exportador, seguido del Modelo de Sustitución de Importaciones y actualmente el Modelo Neoliberal, 40 millones de mexicanos han llegado a la condición de pobreza, y 26 millones a pobreza extrema<sup>1</sup>; con el consecuente bajo nivel alimenticio, nutricional, cultural, etc. Paradójicamente el campo mexicano concentra la mayor parte de esa pobreza, aunque produce la mayoría de los alimentos como el maíz y el frijol que se consume diariamente en el país, tanto en las zonas rurales como urbanas.

La actividad agropecuaria impacta tanto los aspectos socioeconómicos como ambientales dado que en el ámbito rural se administran los recursos naturales, se regenera la tierra, se conserva el agua y los ecosistemas con su flora y fauna. En el terreno social, de los 40 millones de mexicanos pobres, la mayor parte vive en las áreas rurales y se encuentra desarrollando diversas estrategias de sobrevivencia al vender su fuerza de trabajo en actividades extraparcelarias, fuera de su localidad o incluso fuera del territorio nacional, buscando el sustento familiar y produciendo básicamente para autoconsumo. Según cifras del VII Censo Agrícola y Ganadero de 1991, el 45% de las unidades de producción rurales dedican su actividad básicamente al autoconsumo, mientras que el 44% de ellas producen para el mercado nacional, y sólo el .3% produce para el mercado de exportación, el resto no reporta producción. A su vez, del total de unidades de producción rurales dedicadas básicamente al autoconsumo el 68% son ejidos y comunidades; por lo que se observa que la gran mayoría de éste tipo de producción se concentra en el *sector social* de los productores agropecuarios, es decir, en los campesinos.

Con estos antecedentes me pregunto ¿de que manera la política agrícola inhibe o libera las posibilidades de competitividad de los productores mexicanos en el terreno alimentario?

Algunas experiencias internacionales, como son las del oriente asiático (ver notas al pié 180 y 181), muestran que hacer competitivas a la mayoría de las unidades de producción rural; elevar el nivel de vida del grueso de la población rural (mediante el ingreso del productor); y abatir el autoconsumo (produciendo para el mercado) constituyen en sí una base de estabilidad y empuje para el crecimiento armónico de los tres sectores de una economía. Por el contrario, continuar con las políticas equivocadas de asistencialismo como actualmente se hace (y cuya cobertura atiende sólo a una parte de las familias en condición de extrema pobreza) no resuelve el problema de fondo, ya que éstas sólo perpetúan la pobreza que después subsidian.

Nuestra tesis postula que la economía nacional ha vivido tres etapas históricas (de finales del siglo XIX hasta el XXI) cada una de ellas con un modelo económico diferente: el Modelo Primario Exportador desarrollado entre 1870 y 1940; el Modelo de Sustitución de Importaciones instrumentado de 1940 a 1982; y el Modelo Neoliberal que ha sido aplicado desde 1982 hasta la actualidad. En este marco el sector agropecuario ha recibido políticas económicas de acuerdo a cada uno de éstos modelos, por lo que éstas han sido profundamente inconstantes y adversas hacia el campesinado en su funcionalidad como productores de alimentos. A esas "políticas agrícolas" sólo se les encuentra coherencia cuando se les

<sup>1</sup> Sedesol. Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000.

analiza en un contexto más general, en el cual se revela un proceso mucho más amplio de adecuación de la agricultura a la industria.

Con relación a esto último surge otra pregunta ¿cuáles son los rasgos de las políticas agrícolas nacionales desde finales del siglo XIX, durante todo el XX y principios del XXI y cómo se pueden caracterizar éstas?

Y también una pregunta final ¿cuáles serían las alternativas de una agricultura nacional que incluya en su proyecto a los campesinos?, ya que ha sido demostrado históricamente que es a través de la lucha campesina como podría lograrse que el modelo de desarrollo del país los incluya.

En busca de dar respuesta a estas preguntas este trabajo se ha organizado de la siguiente manera: en el capítulo I se estudia el agotamiento del modelo Primario Exportador, con las transformaciones económicas, políticas y sociales vividas por México a principios del siglo XX con la Revolución Mexicana, en particular la situación en que se encontraba la Cuestión Agraria. En este capítulo se presenta la forma en que el sector planteó sus demandas durante la lucha armada y como éstas fueron parcialmente satisfechas por el artículo 27 constitucional, ya que a pesar de que ahí se estableció el compromiso de fraccionar los latifundios y dotar de ejidos a los pueblos, también se dio reconocimiento a la pequeña propiedad, lo que constituyó un revés para el movimiento auténticamente campesino y comunal del zapatismo frente a la figura de la Pequeña Propiedad capitalista privada a quien la nueva constitución también dio lugar. Finalmente se presenta la forma en que el sector, a pocos años de la pacificación del país, dejó de ser una prioridad para la economía en su conjunto.

En el capítulo II se estudian las funciones que dentro del Modelo de Sustitución de Importaciones le fueron asignadas al sector agropecuario. En él se plantea como las prioridades del Estado giraban alrededor de la Industrialización y por tanto el sector agropecuario fue paulatinamente subordinado al industrial, hasta convertirse en un verdadero subsidiario de la política industrializadora aplicada en el periodo 1940-1982; en este capítulo se incluye al cardenismo (1934-1940) como parte de este periodo. En el trabajo se muestra como el campo garantizó la autosuficiencia alimentaria y financió la compra de los bienes de capital requeridos para la industrialización sin recibir más que lo indispensable para el desarrollo capitalista en la agricultura.

En el capítulo III se estudia el Modelo Neoliberal el cual es importado por México a partir de 1982, después del agotamiento del Modelo Sustitutivo de Importaciones. En éste capítulo se puede apreciar como las distintas políticas económicas aplicadas al sector primario en el sentido de asignarle un papel productivo en el final del Modelo Primario Exportador; y de subordinarlo y hacerlo subsidiario de la industrialización en el Modelo de Sustitución de Importaciones entre 1940 y 1982 quedan atrás. En el Neoliberalismo lo que se aplica al campo es una política de "omisión", con el casi total retiro del Estado quien cedió su lugar al mercado como ente regulador de la economía. Aquí al campo ya no se le ve como productor, abastecedor o financiador, muy por el contrario, se le percibe como un lastre para la economía a la cual había ayudado por cuatro décadas. Ahora el campo que durante muchos años estuvo cediendo sus ingresos a los otros sectores de la economía debe cargar la culpa de no estar capitalizado y prepararse para ser uno de los más eficientes del mundo, porque su gobierno lo está enviando a competir en mercado abierto.

En el capítulo IV se presenta un balance a 21 años de aplicación de políticas neoliberales en México. En donde se observa como el sector en conjunto no es ni explotado ni subordinado sino cada vez más excluido del modelo de desarrollo neoliberal.

En el capítulo V, después de la revisión histórica de los tres modelos estudiados y de hacer un balance de la situación en que se encuentra el sector primario dentro del modelo neoliberal, se elabora una propuesta para hacer competitivo al sector social agropecuario en la cual se consideran los elementos de política



económica que parece necesario implementar a través de nuevos programas de Justicia Social para el campo; y el aspecto legislativo con las propuestas de reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la cual no persigue objetivos de Autosuficiencia Alimentaria como debiera perseguir.

## **CAPITULO I. LAS TRANSFORMACIONES ECONOMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES ENTRE 1910 Y 1934 EN EL AGOTAMIENTO DEL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR.**

En este capítulo me propongo hablar de las transformaciones sociales políticas y económicas que se presentaron durante la etapa del "Modelo Primario Exportador (1870-1940)". Aunque éste modelo abarcó ese largo periodo de tiempo aquí se revisa sólo desde finales del porfiriismo, ya que fue entonces cuando al iniciarse la Revolución Mexicana se hizo evidente la decadencia del modelo, el cual sin embargo se mantendría hasta 1940.

### **I. 1. EL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR.**

Algunos especialistas plantean que este modelo económico tuvo vigencia entre 1870 y 1940. Esta periodización cumple plenamente con objetivos académicos que permiten ubicar los procesos históricos y económicos de manera esquemática, sin embargo, en la práctica dichos procesos no empiezan o terminan de manera tajante ya sea con un año, una década o un siglo. Por el contrario éstos tienen un largo proceso de incubación y lo que generalmente se conoce como inicio no es otra cosa que la verdadera manifestación de un situación largamente incubada. En este sentido me parece más importante ubicar al Modelo Primario Exportador con respecto a los hechos políticos que propiciaron su nacimiento dado que sin éstos su existencia no hubiera sido posible, que respecto a una ubicación temporal que no resuelve preguntas fundamentales como son ¿por qué surgió este modelo?, o ¿por qué no surgió antes o después? En este sentido, la respuesta a la historia económica la brinda la historia política:

"El año de 1867 es una de las fechas clave para México. Tras la derrota de la intervención francesa ese año quedaron definitivamente restauradas las instituciones republicanas, y se abrió el camino para el desarrollo que alcanzó el país en las décadas que siguieron. Antes, durante casi sesenta años, vivimos en una inestabilidad constante, por momentos caótica; padecimos de violentas guerras intestinas, y por lo menos de dos agresiones externas, una de las cuales nos costó la mitad del territorio nacional. Esto, amén de la infinidad de golpes de estado, y revueltas; demostraciones de fuerza y presiones de las potencias extranjeras, y condiciones de estancamiento, desarticulación y retroceso de la vida económica, apenas salpicado todo ello por algunos esfuerzos para dar bases democráticas a la vida del país, y liberar fuerzas que indujeran a su progreso material. Estos esfuerzos triunfaron finalmente en 1867; es la obra de Juárez, quien ocupa el lugar de honor entre los próceres mexicanos. Fue la fundación del México moderno".<sup>2</sup>

En este contexto interno, se inició en México un rápido proceso de crecimiento en el que la actividad capitalista se desarrolló abarcando distintas áreas de la economía como la agricultura, la minería, los transportes, la banca, el comercio, etc. Como se verá más adelante, mucha de la inversión con la que se reactivó la economía nacional provino del exterior y ello produjo consecuencias importantes ya que tanto la inversión extranjera como la nacional establecieron una alianza con el Estado que le ofreció "Orden y Progreso". Complementariamente, algunos elementos del contexto internacional se combinaron con los internos hasta una situación descrita así:

"Durante las últimas décadas del siglo XIX, México entra en una importante etapa de desarrollo económico que marca un claro contraste con la situación prevaleciente en el país desde la consumación de la Independencia. Dos

<sup>2</sup> Solís, Leopoldo. La Economía Mexicana II, Política y Desarrollo. Selección de Leopoldo Solís. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. Pág. 484 (artículo de Fernando Rosenzweig Hernández).

tipos de factores inciden en esta fase de crecimiento; los externos, evidenciados en la expansión del mercado mundial y de las inversiones ferrocarriles; y la creciente formación del mercado interno manifestada en nuevas formas de enlace regional, como el ferrocarril, instrumento que jugará un papel de primer orden y propiciará el surgimiento de modernas formas de comercialización. Los factores externos, al incidir en el mercado nacional, buscarán dominar el espacio geográfico y controlar sus riquezas. Estos años de nuestra historia coinciden con el surgimiento y la consolidación de los rasgos esenciales de la fase monopolica e imperialista del capitalismo que fortalece a los países más avanzados del orbe. México, con una economía fundamentalmente primaria (agrícola, ganadera y minera), queda incorporado a la nueva división internacional del trabajo como región proveedora de materia primas, minerales y productos agropecuarios, cuya producción es complementaria a la de los países industrializados que buscan ampliar continuamente sus mercados de materias primas. Esta tendencia esta presente en el país, sobre todo, con el aumento del comercio exterior y de las inversiones de capital extranjero. La expansión del mercado interno fue resultado de varios factores: la construcción del sistema ferroviario que permite vincular los más importantes mercados regionales, y la supresión definitiva de los restos de las alcabalas, herencia colonial que había sobrevivido en la época independiente. Asimismo, se gestó un mayor desarrollo de la economía mercantil y de la producción para el mercado conforme aumenta la división social del trabajo en el interior del país. Surgen nuevas actividades manufactureras y de servicios y aumenta la producción de nuevos tipos de productos agrícolas y mineros para exportación”.<sup>3</sup>

## **I. 2. DE LA ENCOMIENDA EN LA CONQUISTA A LA HACIENDA EN LA COLONIA Y EL PORFIRIATO.**

En este marco, desde 1876 cuando Porfirio Díaz asumió el poder, en el campo de la economía, el principio de “dejar hacer” se sostuvo escrupulosamente. Se consolidó en nuestro país una política económica basada en la explotación del sector agropecuario de la economía, en donde, la gran mayoría de la producción se realizaba en las haciendas que existían a lo largo y ancho del territorio nacional. Durante las décadas anteriores al porfirismo el país vivió constantes convulsiones sociales que en materia económica provocaron dos situaciones principalmente: la drástica disminución de la industria extractiva cuya fortaleza provenía desde la Colonia y la bancarrota de las finanzas públicas. Probablemente un tanto condicionado por lo anterior, la política implementada por el presidente Díaz fue la de abrir las fronteras de México a la inversión extranjera para que esta desarrollara actividades de tipo productivo como una manera de activar y hacer dinámica a la economía nacional. Esta volvió a México:

“muy poco antes de 1880, a partir de 1881 varios inversionistas estadounidenses obtuvieron concesiones para construir cinco sistemas ferrocarrileros. En 1881, W. C. Green compró por 350 mil pesos las minas de Cananea. Ese mismo año, siete compañías norteamericanas le metieron dinero a varias minas Chihuahuenses”<sup>4</sup>.

Se realizaron en este periodo inversiones en el campo de las comunicaciones, que hicieron posibles mejores relaciones hacia el extranjero, y de igual manera ayudaron a la ampliación del mercado interno que se había constituido en un obstáculo para el desarrollo de la agricultura. La construcción de líneas ferroviarias fue sin precedentes, se tiene que, de “640 km. recibidos por Porfirio Díaz” al asumir el poder, “hasta el 30 de junio de 1902 el tesoro federal había pagado cerca de 150 millones de pesos en subvenciones a 44 compañías ferroviarias, constructoras de 15,000 kilómetros de vías”<sup>5</sup> “en 1910 las líneas férreas llegaban a casi 20,000 kms”<sup>6</sup>. Lo anterior

<sup>3</sup> Fujigaki Cruz, Esperanza. Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. La tierra y el poder 1800-1910. Siglo XXI Editores. Pág. 175 y 176

<sup>4</sup> Historia General de México. Daniel Cosío Villegas. El Colegio de México. México 1976. Pág. 941

<sup>5</sup> Op. Cit. Cosío Villegas. Pág. 969.

<sup>6</sup> El Impacto Económico de los Ferrocarriles en el Porfiriato. México. Ediciones Era. 1984.

añado a un complementario habilitamiento de puertos marítimos permitió que las relaciones comerciales con el exterior tuvieran un crecimiento nunca antes visto. Dejando atrás la etapa en la cual:

“La agricultura, en suma, se mantenía y aún prosperaba un tanto artificialmente, hasta el extremo de no poder vivir sin la doble muralla protectora de la tarifa arancelaria y de la depreciación de la plata. A pesar de esa enorme subvención nacional, que favorecía el alza de los precios, la agricultura no alcanzaba a satisfacer la demanda de materias primas para las industrias anteriores y siquiera cumplía con amplitud las necesidades de la alimentación”<sup>7</sup>

Sin embargo, a pesar del auge registrado para los productos agrícolas de exportación, en materia de productos alimenticios como los cereales no hubo un incremento suficiente como para abastecer plenamente las necesidades alimentarias del país; en 1888 se seguía cosechando relativamente lo mismo de maíz, frijol, chile y trigo que diez años antes:

“De 1893 a 1898 se importaron más de medio millón de toneladas de maíz y en el periodo de 1899 a 1911 se invirtieron cerca de 40 millones de pesos en adquisición de maíz y trigo extranjeros”<sup>8</sup>

La producción para consumo interno, no presentaba las mismas características que la de exportación; sin embargo, aún cuando es muy relevante la participación agrícola en el mercado exterior esto no debe ser motivo para dejar de lado, que domésticamente se presentaba una situación bosquejada así:

“De una fuerza de trabajo de 5,360,000.00 en 1900; 3,178,000.00 mantenían al margen del desarrollo la agricultura y la ganadería en los sectores más necesitados del dinamismo. Los productos agropecuarios de índole alimenticia, es decir, los de consumo directo e indispensable para la gran masa de la población, seguirían dándose en las peores tierras, dependiendo del capricho de las nubes, logrados con técnicas anticuadas e inútiles y permanentemente caros y alguna vez muy caros, como en 1892 cuando la gran escasez. La agricultura de exportación, situada en las tierras mejores, sería otra cosa. Su valor en pesos de 1900 pasó de 20 millones en el ciclo 87-88 a 50 millones en el ciclo 1903-1904”<sup>9</sup>

Pero no todo era economía, en el terreno social, la inversión extranjera atrajo junto con ella la influencia clasista extranjera, la cual en algunos círculos de la sociedad porfiriana llegó a estar tan arraigada que imprimía en los grandes magnates un sello de desprecio por las clases económicamente inferiores. Incluso se llegaron a presentar opiniones extranjerizantes de proporciones desmedidas, sólo por citar un caso:

“sigue la obsesión de que la agricultura, pese a la escasez de recursos naturales, es posible, si y solo si se consigue la inmigración europea. Enrique Creel asegura: cien mil inmigrantes europeos valen más que medio millón de indios Mexicanos”<sup>10</sup>

Pocos años después habrían de enfrentarse los intereses económicos de unos cuantos que pensaban como Enrique Creel, contra los de la mayoría. Como resultado de la inversión extranjera, la actividad económica dependía en gran medida de ella, por eso buena parte de la

<sup>7</sup> Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y perspectiva. Siglo XXI Editores. Edición versión revisada 1981.

<sup>8</sup> Historia y Pensamiento Económico de México- Agricultura y Ganadería- Propiedad de la Tierra. Diego G. López Rosado. México. Textos universitarios UNAM. Pág. 86.

<sup>9</sup> Op. Cit. Cosío Villegas. Pág. 966.

<sup>10</sup> Op. Cit. Cosío Villegas. Pág. 966.

producción agrícola del país estuvo destinada a satisfacer primeramente las necesidades del mercado internacional. Ejemplo de esto son los cultivos de “henequén, que creció a un ritmo de 20% al año y café que creció de 8 mil toneladas en 1877 a 15 mil en 1881. Así, la producción agrícola exportada duplicó su valor, pasó de 10 a 20 millones de pesos entre 1877 y 1888”<sup>11</sup>. Dadas estas características, el modelo de desarrollo del porfirismo ha sido llamado “modelo de crecimiento hacia fuera”<sup>12</sup>, ya que privilegiaba la producción para exportación, descuidando la satisfacción de las necesidades internas. Por otro lado, en aquellos años “del total de la población agrícola económicamente activa, el 4% estaba formado por los propietarios agrícolas, y el 95.5 restante no poseía ninguna tierra para su explotación”<sup>13</sup>. Dentro de ese escenario de tremenda polarización agraria, la célula de producción rural estuvo constituida por la Hacienda.

Para comprender mejor el origen de esta unidad de producción hay que recordar que en 1521, una vez que los españoles se asentaron en la Nueva España la producción alimenticia indígena fue suficiente para cubrir las necesidades tanto de esas comunidades como de los nuevos colonizadores. Sin embargo, la situación comenzó a cambiar cuando los conquistadores necesitaban de tales productos ya de manera permanente, por lo que buscaron acceder a ellos mediante tributos, que ya eran de por sí una tradición en Mesoamérica. Más adelante, en 1522 Hernán Cortés implantó en la Nueva España una institución utilizada en el Caribe a partir de la llegada de Colón: la Encomienda, con ella, la corona española cedió a sus más destacados soldados parte de los tributos de la corona, como un premio por su participación en la conquista y también buscando arraigar a los colonizadores. Los encomenderos tuvieron entonces el derecho de recibir servicios de las personas o comunidades habitantes de las tierras “encomendadas”; a cambio de esto, los colonizadores se obligaban ante la Corona española a proteger y evangelizar a dichas comunidades. Aunque los encomenderos no tenían derecho de poseer tierras, paulatinamente se apropiaron de ellas. Al conjugarse estos factores se creó la semilla de lo que años después constituyó a la unidad de producción agrícola: La Hacienda.

Por su parte, la mano de obra aspecto fundamental de esta unidad de producción tuvo su origen de manera parecida, dado que desde su inicio la Encomienda obligaba a las comunidades a llevar a cabo actividades laborales en su territorio, con el paso del tiempo esta situación se fue convirtiendo en una tradición, en donde, los colonizadores recibían toda clase de servicios y trabajos de parte de los pobladores nativos; hasta que la Corona Española prohibió el trabajo gratuito de los indígenas. Ante esta prohibición surgió una nueva forma de organización laboral llamada el Repartimiento, en el cual el trabajo era pagado pero forzoso. Así, el indígena quedó obligado a trabajar en las labores de los colonizadores, en las construcciones de obras mineras y urbanas, y además en obras de la Iglesia. En este sistema el trabajador no tenía la libertad para dirigirse a uno u otro centro de trabajo, ya que esto era regulado por la figura de los Corregidores de Indios, quienes indicaban el lugar de trabajo y la cantidad de indígenas para cada zona y cacique.

Dentro de este contexto, se tiene que la constitución (como tal) y multiplicación de las haciendas fue un proceso diferenciado en cada caso, por lo que tampoco existe un momento específico de

---

<sup>11</sup> Op. Cit. Cosío Villegas, Pág. 942.

<sup>12</sup> Problemas Económicos de México. J. Silvestre Méndez Morales. Mc Graw Hill. Pág. 41.

<sup>13</sup> Historia y Pensamiento Económico de México Agricultura-Ganadería, Propiedad de la tierra. Diego G. López Rosado. Textos Universitarios UNAM. Pág. 103

la historia para su constitución; por lo tanto los especialistas también descartan que la hacienda haya sido diseñada teóricamente y después puesta en marcha. Por el contrario, fueron las diversas necesidades y características de cada región, cacique y comunidad lo que de manera empírica fue moldeando la conformación de la Hacienda en México. Sin embargo, existen características generales a todas ellas que permiten ubicarlas como un género:

“La hacienda era una propiedad cuya actividad económica se realizaba dentro del sector agrario, con diversificaciones en las agricultura, la ganadería, la extracción, la manufactura y el comercio. Tenían un acceso estable, ya fuera por posesión propia o por ciertas formas de control, a la tierra y el agua (recursos naturales), la fuerza de trabajo (recursos humanos) y los sistemas comerciales. Poseía una amplia infraestructura material - concentrada en su mayor parte dentro de una sección de la hacienda conocida como “casco”- destinada a la producción, administración, almacenamiento, vivienda, comunicación y a los servicios religiosos, todo lo cual le proporcionaba una relativa autonomía económica y social. Tenía una organización laboral de cierta complejidad, compuesta por los trabajadores eventuales y los permanentes: estos últimos retenidos generalmente por medio del endeudamiento (peonaje) o formas esclavistas”.<sup>14</sup>

Con el paso del tiempo la hacienda se convirtió en la base de economía nacional. Durante el porfiriismo, una pequeña élite terrateniente fue beneficiaria de la política del presidente Díaz, paradójicamente a los principios liberales que promovía el gobierno de la república y que tenían como objetivo apoyar a la clase media en el sector agropecuario. Sin embargo, el auge que cobró la hacienda durante el porfiriismo se debió en el ámbito interno a la cruel explotación de la mano de obra dentro de la unidad de producción, y externamente a que:

“durante esa época la población creció considerablemente, y por ende también la demanda de productos y la mano de obra. La febril multiplicación de vías ferrocarrileras permitió que el transporte de las mercancías fuera más rápido, más distante y de mayor volumen, a la vez que amplió el alcance de los mercados, que de regionales pasaron a nacionales e internacionales. Mejoró la fuerza motriz con la introducción de la electricidad, y las comunicaciones con el tendido de líneas telegráficas y telefónicas; y de estas, así como las de ferrocarril, los hacendados fueron usufructuarios, pero también muchos se colocaron como dueños o accionistas. Creció como nunca antes la demanda de productos tropicales, como el café, el azúcar, el henequén, y las maderas preciosas. Fueron abolidas las alcabalas que establecían impuestos al traslado de los productos”.<sup>15</sup>

Así, generando grandes ganancias económicas para unos cuantos y provocando *despojos* continuos a las comunidades originalmente propietarias de la tierra, se expandió la hacienda hasta que la Revolución Mexicana le hirió de muerte, después que había constituido en México un sistema agropecuario de producción con vigencia por más de 300 años, y en torno al cual se había estructurado no sólo la vida rural sino también una gran parte del crecimiento de la economía en aquel periodo. Y sólo le hirió de muerte, ya que muchas de las principales haciendas fueron destruidas y repartidas con la revolución mexicana, pero fue hasta a mediados de los años treinta con la llegada al poder del cardenismo cuando la hacienda desaparece casi en su totalidad. Pero, no obstante que algunas de ellas sobrevivieron tanto a la revolución como al cardenismo, después de estas etapas el paisaje rural mexicano cambió y él ya no podría ser conceptualizado con la hacienda como su columna vertebral. Esta había completado su ciclo de existencia como género y como unidad productiva en el sector agropecuario del país.

Es importante recordar que el principal postulado por el que se inicia la revolución mexicana era democrático, al pelear contra la dictadura y la reelección presidencial, y no agrario. Sin embargo,

<sup>14</sup> Haciendas de México. Banamex-Accival. Fomento Cultural Banamex, A.C. 1994. Pág.34

<sup>15</sup> Op. Cit. Haciendas de México. Pág. 40.

desde el inicio de la lucha la causa campesina adquirió tanta fuerza como la democratizadora, dado que Madero no era un agrarista, sino un terrateniente. Por lo cual su figura fue superada enormemente por la de Zapata. Al final de la lucha, con Venustiano Carranza y en el período de Formación Institucional con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles el Gobierno Federal mantuvo una posición de respeto y apoyo hacia los campesinos del país. El año de 1910 marco el comienzo de una severa caída de la actividad económica, a la que sigue una etapa que algunos especialistas coinciden en llamar de Formación Institucional. Se revisa primero la etapa revolucionaria.

### I. 3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Después de varias décadas, la alianza entre la inversión extranjera y nacional con el Estado quien les había ofrecido "Orden y Progreso" devino en complicidad en muchos aspectos por lo que se acumuló tensión social que se liberó en el estallido de la revolución mexicana.

Como se sabe, mucha de esa tensión se vivió en el campo, consecuencia de la concentración de la tierra, de la devastación de las comunidades indígenas, de la enorme desocupación de los habitantes del agro y de las duras condiciones de trabajo de peones y jornaleros. Con la lucha iniciada en 1910 la agricultura mexicana se vio afectada por distintos elementos: por un lado, la disminución de mano de obra para el campo. Puesto que "entre 1910 y 1921 la población nacional descendió en aproximadamente 1 millón de personas, reduciéndose de 15.2 a 14.3 millones"<sup>16</sup> (por víctimas directas de la guerra, migración a los estados unidos y epidemias endémicas, fundamentalmente); Durante la lucha armada muchos de los hombres se incorporaron a la revolución mediante las Levas, abandonado la siembra y cosecha de cultivos; así mismo, se presento la destrucción de vías de comunicación, como la ferroviarias, hecho que dificultó el comercio agropecuario; y por último, México sufrió la epidemia de influenza que azotó al país en 1918 y 1919, y que cobró víctimas tanto entre la población urbana como en la rural. Sin embargo, es el año de 1915 cuando la producción agrícola vive su nivel mínimo alcanzado durante la revuelta, iniciando su recuperación a partir de 1916.

Algunos datos macro de la economía agrícola de ese momento nos permiten conocer con mayor claridad el escenario que se vivía entonces en materia de comercio exterior y de producción de bienes alimenticios. Si tomamos como referencia al maíz, dado que es el producto agrícola más importante en México, no sólo por la superficie dedicada a su cultivo, sino por su aportación a la dieta de los mexicanos, tenemos que:

"todavía en 1914 y 1915, años estos en los que se obtiene la producción más baja, se tuvo que acudir a la importación de 437 y 67,025 toneladas, respectivamente."<sup>17</sup>

Cuando las comunicaciones se normalizaron durante 1918 sobrevivieron entonces enfermedades endémicas que disminuyeron a la población agrícola y con ello también la mano de obra indispensable en la recolección de los cultivos. Con este tipo de problemas continuó la revuelta por lo que hasta finales de ella, se mantuvo decaída la producción agrícola:

<sup>16</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 84.

<sup>17</sup> Historia y Pensamiento Económico de México. Agricultura y Ganadería-Propiedad de la Tierra. Diego G. López Rosado. Textos Universitarios UNAM. Pág.124.

"el producto agrícola, que había crecido al ritmo de 4.4% anual de 1895 a 1910, descendió a 1,441 millones en 1921, lo que representaba un descenso medio anual de 5.2%"<sup>18</sup>

Asimismo, "el valor de las exportaciones, en general, entre 1910 y 1921, creció casi tres veces. Las de productos agrícolas descendieron fuertemente en términos absolutos y más aún como proporción de las exportaciones totales: pasaron de 31.6% del total en 1910 a 3.3.% en 1921"<sup>19</sup>. La recuperación, sin embargo, vino de fuera cuando el mercado internacional elevó su demanda de algodón, por lo que este producto experimentó un alza en sus precios y favoreció la reactivación del mercado nacional.

De manera paralela a la situación económica, desde 1912 despuntaba en el país el tema del Ejido como uno de los más urgentes a resolver; éste era un tema de primer orden (por constituir la precaria situación de éste, un motivo de agitación revolucionaria, y porque al mismo tiempo, podría ser la mejor oportunidad para pacificar el país, que podría aplicarse si se llevaba a cabo una política que le fortaleciera), por eso constituía ya un motivo de debate importante y la Reforma Agraria ya era junto con el Desarrollo económico dos de los pendientes más apremiantes en el futuro de corto plazo para el México de aquellos años. El carrancista Luis Cabrera decía el 3 de diciembre de 1912:

"mi criterio -decía- es que el reestablecimiento de la paz debe buscarse por medios preventivos y represivos; pero a la vez por medio de transformaciones económicas que pongan a los elementos sociales en conflicto en condiciones de equilibrio más o menos estable. Una de esas medidas económicas trascendentales benéficas para la paz es la reconstrucción de los ejidos (pues) el jornalero es el enemigo natural del hacendado ( y aparece) bajo la forma de zapatismo ...La población rural necesita complementar su salario... si tuviera ejidos, la mitad del año trabajaría como jornalera, y la otra mitad del año aplicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. No teniéndolos se ve obligado a vivir seis meses del jornal, y los otros seis meses toma el rifle y es zapatista".<sup>20</sup>

Quedaba claro ya desde esos años que la cuestión agraria no era únicamente tema político, muy por encima de ello, la cuestión agraria era considerada una palanca fundamental para que el país tomara el camino del crecimiento económico. Así unos años después, los gobiernos que se sucedieron comenzaron a tomar medidas de Reforma Agraria y de Política Económica tendientes a impulsar el desarrollo económico del país. Además para esos años se hizo evidente la falta de una burguesía nacional capaz de sustituir a la internacional para llevar adelante el desarrollo económico, y por ello, el carrancismo vio la necesidad de un Estado fuerte para este fin comenzó a asumirse que sólo el Estado estaría capacitado para encabezar ese proceso.

<sup>18</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 78.

<sup>19</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 82 y 83.

<sup>20</sup> Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Selección de Rolando Cordera. Fondo de Cultura Económica. El Trimestre Económico. Reimpresión 1995. Pág. 31.



#### 1. 4. ETAPA DE FORMACIÓN DE INSTITUCIONES.

A partir de 1917 se iniciaron una serie de políticas que es importante comentar, y que constituyeron el antecedente de la propiamente llamada época de formación de instituciones. Así, por parte del sector público fueron fortalecidas diversas oficinas para la atención del sector agropecuario, como: la Secretaría de Agricultura (fomentando la actividad agrícola), la Dirección General de Agricultura y Ganadería (con la impartición de cursos para mejorar las técnicas de producción utilizadas), y el Departamento de Maquinaria Agrícola (al proporcionar maquinaria), principalmente.

Es en ese mismo año cuando una verdadera política de riego toma forma en la vida rural de México, puesto que antes de entonces el gobierno únicamente llevaba a cabo la tramitación y resolución de concesiones para uso de aguas cuya jurisdicción era federal. Es en ese año cuando la Dirección de Aguas se fracciona y surgen dos departamentos, el primero encargado de la revisión y resolución de concesiones arriba mencionadas, y otro encargado de promover obras hidráulicas en el país. Diversos proyectos fueron iniciados bajo la presidencia de Venustiano Carranza; incluso el de aprovechar las aguas del subsuelo. Sin embargo hasta 1924 las actividades enfocadas al riego y a proyectos acuíferos en lo general sólo se limitaron a ser estudios hidrológicos. Es hasta el mandato de Plutarco Elías Calles cuando ese tema adquiere ya una mayor trascendencia:

"En 1925, cuando ya se contaba con 236 estaciones hidrométricas, Plutarco Elías Calles decidió romper la apatía consuetudinaria, emprendiendo por cuenta del Gobierno Federal la construcción de grandes obras de riego, para cuyo fin se requería desde luego de una ley que autorizara las erogaciones y que permitiera separarse de la rutina establecida, así fue promulgada, en 1926, la Ley sobre Irigación y se comenzó a desarrollar una vigorosa política de regadíos en el país".<sup>21</sup>

Esta política estuvo acompañada de otra de tipo técnica que buscó brindar al agricultor mayores conocimientos para obtener la máxima productividad de la tierra. Para ello continuó la instalación de Estaciones Agrícolas Experimentales de las cuales en el año de 1912 sumaban siete. Además, cada una de estas estaciones contaba con su Escuela Regional en las que se otorgaba a los agricultores implementos y material agrícolas, así como su modo de empleo. En el año de 1923, la Escuela Nacional de Agricultura fue trasladada a la Hacienda de Chapingo. Y para 1925 se inició la organización de escuelas rurales de agricultura, que promovían además la existencia del ejido. Recordemos que en aquellos años era fundamental crear este tipo de instituciones debido a que gran parte de la población nacional se dedicaba a las actividades agropecuarias

"En el año de 1910 el 71.9% (3'597,000 personas) de la población ocupada se dedicaba a las actividades primarias; para 1921, el porcentaje se elevó a 75.2% (con 3'490,000 personas) como consecuencia de una disminución en la población causada por la guerra".<sup>22</sup>

Ya plenamente en la etapa de Formación Institucional el país presentó algunos indicadores acerca del desempeño económico inmediato posterior a la lucha armada, como son: después del año 1920, la actividad económica inicia su recuperación, en primer lugar con el impacto del

<sup>21</sup> Op. Cit. López Rosado. Pág. 135.

<sup>22</sup> Op. Cit. López Rosado. Pág. 137.

mercado internacional de algodón, en segundo lugar por la pacificación del país, y derivado de éste, el mantenimiento de cierta estabilidad política con los periodos presidenciales de Obregón (1921-1924) y Calles (1924-1928):

“el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio anual de 2.5% en el periodo 1910-1925. Destaca el crecimiento de la producción minera y petrolera de dicho periodo, que fue de 5.6% anual. La producción manufacturera creció a una tasa de 1.7% anual entre 1910 y 1925. La agricultura disminuyó su crecimiento en dicho periodo y se situó en 0.1% anual cifra demasiado baja que no cubría las necesidades alimentarias y de materias primas del país”.<sup>23</sup>

No obstante la situación de incipiente mejoría económica, la situación política interior de México aún se encontraba muy agitada. El triunfo del constitucionalismo sobre el usurpador Victoriano Huerta permitió a los sectores medios marginados durante el porfiriismo acceder al poder, representando esencialmente los intereses de los grupos urbanos y rurales. Cuando Alvaro Obregón tomó el poder en 1921 aún no existía la unidad política en el país y el presidente se encontraba lejos de tener el control y el poder que Díaz había logrado. Más adelante Calles es electo Presidente de la República, y:

“A partir de 1925 emprende un ambicioso programa económico en el que se establecen las bases institucionales y materiales para el futuro crecimiento del país.....durante su primer año de gobierno, el Jefe Máximo adopta las tres iniciativas centrales de su política económica; crea la Comisión Nacional de Caminos; inaugura el Banco de México S.A., con el privilegio de ser el único banco emisor, entre otras atribuciones de banca central, y funda la Comisión Nacional de Irrigación. Parecen existir pocas dudas en que los trazos esenciales del Estado mexicano actual se gestaron entonces”.<sup>24</sup>

De igual forma se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola y sus filiales regionales. Como resultado fue en aquellos momentos cuando se inició toda una *Política de Fomento al Desarrollo*. Se inauguró entonces: la creación de mecanismos financieros y la utilización de Gasto Público para la formación de capital. Con el objetivo de resolver de manera más autónoma (endógena) los problemas económicos del país.

“la creciente, aunque todavía incipiente, intervención del Estado se tradujo durante la década de los años veinte en una rápida recuperación de la economía; sin embargo, esa intervención aún no había creado las condiciones que exige un crecimiento sostenido, lo cual tendría que esperar cambios profundos y una participación todavía mayor del Estado. De todos modos, la “revolución administrativa” de la década de los veinte sin duda abonó el terreno para que un Estado que iba consolidando sus instituciones capitalistas abriera en la década de los treinta y aún mayoritariamente en la década de los cuarentas una etapa de franca expansión económica”.<sup>25</sup>

Esta política de fomento al desarrollo en su vertiente Agraria fue deficiente al inicio. Los repartos de tierras llevados a cabo por los gobiernos posteriores a la lucha armada, no obstante la demanda campesina de tierras, y de la participación que ellos habían tenido en la lucha por estas durante la revuelta, fue reducido, por lo que entre los años de 1920 y 1934 tan solo habían sido repartidos 7 millones de hectáreas. Habiéndose desarrollado este proceso de la siguiente manera:

<sup>23</sup> Problemas Económicos de México. J. Silvestre Méndez Morales. Mc Graw Hill. Pág 48.

<sup>24</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 85.

<sup>25</sup> Op. Cit. Rolando Cordera. Pág 37.

**Cuadro No. 1. Repartos de Tierra 1920 – 1934.**

PRESIDENTE	FIN DE MANDATO	HAS. DISTRIBUIDAS
Venustiano Carranza	21-05-1920	167,936
Adolfo de la Huerta	30-11-1920	33,696
Alvaro Obregón	30-11-1924	1'100,117
Plutarco Elías calles	30-11-1928	2'972,876
Emilio Portes Gil	04-02-1930	1'707,750
Pascual Ortiz Rubio	03-09-1932	944,538
Abelardo L. Rodríguez	29-11-1934	790,694
	Total:	7'926,713

Fuente: Enrique Avila Carrillo. El Cardenismo 1934-1940 Ediciones Quinto Sol. 2ª. Edición México 1988. Pág. 46.

Así, después del inicio del reparto de tierras con Carranza, de la creación de los cimientos institucionales del país y de la creciente estabilidad política alcanzada desde el final de la revolución y de los primeros trazos de Política Económica del Estado, México se aprestaba a la llegada al poder del cardenismo. El cual contó por primera vez con una amplia base institucional que era la Constitución Política de 1917 y las recién creadas instituciones, que le permitieron trazar y organizar de mejor manera el desarrollo nacional.

### I. 5. UN BALANCE DEL PERIODO 1910 – 1934.

Para iniciar un balance de la época comprendida entre 1910 y 1934 parece fundamental enlistar una serie de elementos concretos que estaban presentes en la realidad mexicana de 1910 y que a partir de 1917 se encontraban superados o se estaba en camino de superar. A primera vista estos puntos son: en 1910 México se concentraba inmerso en una dictadura, en la cual la reelección presidencial parecía interminable y la democracia inalcanzable; la unidad de producción agropecuaria era la Hacienda, en la cual, un propietario poseía grandes extensiones de tierras, las cuales eran laboradas por los trabajadores (permanentes, eventuales, aparceros, medieros y peones acasillados) mediante su brutal explotación, y sin ninguna posibilidad de ascenso social. Por ende, en el país había una excesiva concentración de la propiedad en muy pocas manos, mientras que millones de personas no poseían ni un pedazo de tierra; y el gobierno era un protector más del hacendado, es decir, se privilegiaba al capital sobre el trabajo.

Para 1920 y 1921 por el contrario: el Artículo 27 Constitucional era una realidad y formaba parte de la Constitución Política de 1917, en él se consagró el reparto agrario solicitado durante la Revolución Mexicana. No obstante, también considera la existencia de la pequeña propiedad cuya demanda no fue campesina, sino obregonista; está en marcha a partir de 1920 la reforma Agraria con los primeros repartos de tierra por parte del presidente Venustiano Carranza; constantemente se tejen los elementos que habrán de ir constituyendo un gran número de importantes instituciones en el país, con muy diversos fines, entre ellos el desarrollo agropecuario; y los derechos sociales de los mexicanos, pioneros en las constituciones del mundo, son Ley Suprema de la nación. Por su parte desde inicios de los veinte y hasta 1934 se mantiene el curso pacificador del país y de construcción de instituciones, logrando que el desenvolvimiento nacional dependa más de las instituciones y menos de los hombres. Este parece ser un somero balance del México de 1910 a 1934.

## **CAPITULO II. EL MODELO DE “SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES”. (1940 – 1982).**

No obstante que el modelo que se estudia a continuación se inició en 1940, en él se incluye al cardenismo (1934-1940) ya que en este sexenio además de que se brindó un gran apoyo al sector agropecuario también se sentaron las bases de la inmediatamente posterior industrialización.

### **II. 1. EL CARDENISMO.**

El periodo vivido por México entre 1934 y 1940 es uno de los más trascendentes en su historia. En él se llevaron a cabo actos de gobierno que abarcaron diversos campos de interés nacional que en conjunto lograron, en sólo seis años, modificar no únicamente el paisaje del campo mexicano, sino también posibilitaron un replanteamiento de la economía nacional en su conjunto. El promedio anual de crecimiento de la economía durante ese sexenio fue de 4.48%; tomando en cuenta los primeros cuatro años del periodo cardenista, el ritmo de crecimiento anual de algunas ramas fue: agricultura 3.6%, ganadería 2.7%, minerales metálicos 5.8% y petróleo 1.7%. Por su parte, el producto por habitante pasó de 221 pesos corrientes en 1934 a 396 pesos en 1940; es decir, se incrementó un 79.2% en seis años.<sup>26</sup>

Políticamente, cuando Cárdenas logra la expulsión de Plutarco Elías Calles del país puso fin al Maximato con que éste gobernaba de manera real aunque no formal. A partir de entonces el gobierno pudo conducir al país con mayor libertad respecto a cotos de poder (internos). En mi opinión, en la política cardenista existen cinco elementos fundamentales que requieren ser analizados con detenimiento, estos son: a) el Plan Sexenal, b) el impulso de una Economía Mixta dentro de la cual, a su vez, se enmarcó el nacimiento de la Política Bancaria Mixta. Temas que serán revisados a continuación, para posteriormente entrar al análisis del sector agropecuario, con sus propios elementos: c) la mayor reforma agraria llevada a cabo en México; d) la implementación del Sistema Nacional de Crédito Agrícola y, e) la formación de la Confederación Nacional Campesina.

#### **a) El Plan Sexenal.**

Tanto el proyecto de gobierno como la ideología que inspiraría a ésta administración quedaron enmarcados por el programa de gobierno conocido como el Plan Sexenal. Éste fue originalmente elaborado por el Partido Nacional Revolucionario y después retomado por el Presidente Cárdenas a través de la Secretaría de Gobernación para concretar lo que sería el Plan Cárdenas, cuya esencia provenía del plan sexenal del PNR pero ajustado a las circunstancias y medios financieros disponibles en aquellos momentos. Algunos de los criterios fundamentales del Plan Sexenal fueron los siguientes:

- “a) se señalaba que México no podría desarrollar su economía sobre bases de un nacionalismo sentimental, sino como resultado de profundas reformas estructurales en la economía y serias transformaciones en las relaciones mercantiles entre los diversos países;
- b) que México debía realizar una política nacionalista para proteger mejor sus riquezas naturales;
- c) que debía hacerse efectivo el principio constitucional de nacionalización del subsuelo, mediante la recuperación de los recursos naturales en manos de extranjeros;

<sup>26</sup> Op. Cit. Méndez Morales, Págs. 49 y 50.

- d) debía ejercerse una estricta vigilancia en la operación de las distintas empresas extranjeras;
- e) debía promoverse el desarrollo de la minería, el petróleo, la industria, la agricultura, etc; con recursos nacionales. Creándose cuerpos técnicos para promover la exploración, de los yacimientos minerales y petrolíferos, aumentando las reservas nacionales en función del desarrollo industrial; regulando la operación de la industria existente por medio de la creación de consejos de planificación industrial, etc-
- f) debía suprimirse las formas de intermediación comercial que deforman el mercado y desvían de los renglones productivos el excedente económico, dilapidándolo; se debía procurar la eliminación de las formas negativas de concentración de capitales;
- g) debían tomarse medidas para elevar la capacidad de compra de las grandes masas con lo cual se perseguía el fortalecimiento del mercado interno;
- h) debía lograrse la redención económica y social de los campesinos, dotándolos no sólo de tierras y aguas; sino organizándolos y capacitándolos económicamente; para asegurar lo anterior se proponía la formación de cooperativas, incremento del crédito agrícola, introducción de maquinaria y fertilizantes; así como, la construcción de obras de riego y vías de comunicación; y
- i) finalmente, debía impulsarse la educación, mereciendo preferencia la educación rural.<sup>27</sup>

Es fácil leer entre líneas que postulados político-ideológicos de este plan requerían de un gran intervencionismo estatal. Con él se inicia en México una etapa en la que el desarrollo económico del país es la resultante de dos vectores: la libre empresa y la Política Pública. En esos momentos estando conciente el Gobierno Federal de que era necesario realizar cambios estructurales en la economía nacional, el Estado se autoasignó un papel activo en la vida económica, dando al gasto público un carácter productivo e intervencionista en todas las actividades. A partir de entonces quedaba claro que el Gobierno Federal habría de intervenir en espacios que en el pasado habían sido exclusivamente del dominio de la libre decisión empresarial. Es por eso que desde la puesta en marcha del primer plan sexenal quedó de manifiesto que el Estado tenía responsabilidad en el Desarrollo Económico del país. Así, el gobierno intervino por todos los frentes para alcanzar el desarrollo que el país requería: las industrias petrolera y ferroviaria fueron nacionalizadas con el objetivo de que cumplieran con los requerimientos del desarrollo económico nacional y no externo; paralelamente, se inició un amplio programa de obras públicas que fueron desde la construcción de atarjeas y sistemas de agua hasta ampliación de la red ferroviaria y la implementación de un sistema carretero, además de la indispensable construcción de escuelas. Con estas medidas fue inaugurado en México un nuevo Estilo de Gobierno en el cual el intervencionismo estatal habría de abarcar todos las áreas susceptibles de impulso para alcanzar el desarrollo económico.

## **b) La Economía Mixta.**

Dentro de ella quedó enmarcado el nuevo sistema de banca Mixta (Banca Privada y Banca de Desarrollo estatal) instaurada por el gobierno de Cárdenas. Cuando Cárdenas llega al poder en 1934 en el país sólo existían las siguientes instituciones bancarias públicas:

a ) el Banco de México fundado en 1925. Que se hizo cargo de las funciones de: emitir billetes, acuñar moneda, regular la circulación monetaria y el cambio exterior, controlar el fondo regulador de moneda y el tipo de interés, redescantar papel comercial, actuar como agente financiero del Gobierno Federal y efectuar toda clase de operaciones de descuento y depósito.

<sup>27</sup> Estructura Económica y Política de la Historia de México. Héctor Cabrera Guerrero. México - Guajardo, 1978. Pág. 77.

Para el año 1936 con la Ley Orgánica del Banco de México S.A. se clarificaron sus funciones de este: emisión de billetes, certificados monetarios y acuñación de moneda.

- b) el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S.A., fundado en 1926
- c) el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A., fundado en 1933
- d) el Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro y Depósito S.A., fundado en 1933.
- e) y la Nacional Financiera S.A., creada en 1934.

Asimismo durante el desarrollo del cardenismo se crearon las siguientes instituciones financieras y de apoyo a la banca:

- a) El Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A., fundado en 1935 para:

"facilitar el crédito a los ejidos. Se estableció con un capital de 120 millones de pesos y su finalidad era financiar a los ejidatarios organizados en uniones de crédito, dar a los socios lo necesario para el cultivo, organizar la producción y venta de cosechas, etc."<sup>28</sup>

Es muy importante señalar que la creación de este banco fue el resultado de la reforma del 2 de diciembre de 1935, a la Ley de Crédito Agrícola, la cual buscaba:

"impulsar el crédito agrícola de la república, mediante un sistema nacional de crédito agrícola compuesto por: el Banco Nacional de Crédito Agrícola..... los Bancos Regionales de Crédito Agrícola, las sociedades Locales de Crédito Agrícola, e instituciones Auxiliares que se formen de acuerdo con la presente Ley."<sup>29</sup>

- b) El Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., fundado en 1937.
- c) La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A., fundada en septiembre de 1937. Encargada de realizar las funciones comerciales del Banco de Comercio Exterior (y que constituye el antecedente de CONASUPO).
- d) El Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial S.A. fundado en 1937 y,
- e) La Aseguradora Mexicana S.A.

Complementariamente el Gobierno cardenista creó otras instituciones estatales que permitieron darle solidez al desarrollo económico del país:

- a) La Unión Nacional de Productores de Azúcar S.A., fundada en 1938 con el objetivo de estimular la producción y consumo de este producto.
- b) La Comisión de Fomento Minero. en 1939, para administrar la recién adquirida mina de Real del Monte de Pachuca. Comprada por el gobierno como una medida para combatir el desempleo.
- c) La Comisión Federal de Electricidad. En 1937. Con el fin de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósitos de lucro.
- d) Los Almacenes Nacionales de Depósito S.A. Establecidos en 1936 con la misión de brindar servicios de almacenamiento, clasificación recibos de depósito, certificados para obtener préstamos prendarios y seguros.

<sup>28</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero. Pág. 85

<sup>29</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero. Pág. 91

e) Y la Productora e Importadora de Papel S.A. PIPSA. Con la función de importar y distribuir papel para periódicos y otro tipo de publicaciones.

Antes de la época cardenista era prácticamente imposible que el gobierno pudiera hacer proyecciones de desarrollo o crecimiento económico, como resultado de la ausencia de un número importante de instrumentos no sólo de política económica, sino estructurales en el andamiaje institucional del país. Por eso, una vez que se crean los instrumentos aquí señalados el Gobierno Federal estuvo en posibilidades de proyectar las metas de la economía nacional. Así, a partir de ese momento:

"aumentaron los créditos abiertos a los Bancos asociados (concediendo estos más créditos, tendientes a favorecer el desarrollo del país); y, el gobierno pudo ya fijar metas de desarrollo económico. Otra gran modificación estructural, y una de las más positivas de Cárdenas, fue el haber integrado un sistema de Banca Mixta, ya que el sistema crediticio estaba constituido fundamentalmente por instituciones privadas. Esto se logró con la creación de nuevas instituciones de crédito, las cuales operan en función no de lucro sino del desarrollo económico nacional."<sup>30</sup>

En resumen, las instituciones *creadas* por el cardenismo para el fomento del sector agropecuario fueron las siguientes: la formación del Banco Nacional de Crédito Ejidal; la formación de la compañía Exportadora e Importadora Mexicana (1937), CEIMSA; la creación de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, UNPASA; y los Almacenes Nacionales de Depósito, ANDSA. En este periodo también fueron beneficiadas con obras de riego 118,700 has., en el territorio nacional. Y por lo que se refiere a nueva Infraestructura se tuvo:

"También en el orden de las comunicaciones ferroviarias, la actual administración ha llevado al cabo un serio esfuerzo, emprendiendo la construcción de líneas férreas de Ixcaquixtla a Petlalcingo, Pue., con 74 kilómetros, ya en explotación; de Caltonzin a Apatzingán, con una extensión de 127 kilómetros, y que quedará concluida antes de finalizar el presente año; el ferrocarril del sureste, que en este mismo año, habrá terminado de tender vía de Campeche a Boca del Cerro, Tabasco, con una extensión de 342 kilómetros, y 60 kilómetros, a partir de Puerto México, teniendo concluidos además, 100 kilómetros de terracerías, de la propia línea al sureste, y el ferrocarril de fuentes Brotantes-Punta peñasco, con una extensión de 172 kilómetros, inaugurado el 5 de mayo del corriente año. Además, se adquirió en condiciones muy favorables, el ferrocarril de Kansas City, México y Oriente, con una extensión de 510 kilómetros, con el propósito de terminar el tramo intermedio faltante, a fin de tener acceso al puerto de Topolobampo. En cuanto a irrigación encontramos "La Comisión Nacional respectiva, ha atendido con especial interés, los problemas relativos a la irrigación, ya que es de sobra sabido que nuestra economía agrícola, jamás podrá cimentarse mientras carezcan de sistemas de riego que contrarresten lo aleatorio de las precipitaciones pluviales. Durante el actual periodo presidencial se realizaron trabajos en 57 obras de irrigación de grande, mediana y pequeña importancia; de las tres grandes obras, la cortina de la Presa de la angostura quedará terminada dentro del actual periodo de gobierno; la de el palomito quedará avanzada hasta un 57 % y la de el Azúcar hasta un 65%. Entre las de mediana importancia quedaron terminadas las presas de Cointxio, Madero, Obregón, La Antigua, Las Pilas, Santa Rosa, Tarecuato y El Rodeo, así como las Presa Rodríguez de Baja California, iniciada por administradores anteriores. El resto de las obras de mediana importancia quedó avanzado hasta un 35% aproximadamente en su conjunto. De las obras de pequeña irrigación, se terminaron 17 y el resto quedó avanzado en un 58%. Se hicieron 72 estudios para presas de almacenamiento y derivación, canales, plantas hidroeléctricas y otros aprovechamientos de los recursos hidráulicos del país."<sup>31</sup>

Hechos que en conjunto brindarían un importante fomento a la actividad agropecuaria, tanto campesina como empresarial. Es importante señalar que la estrategia de creación de las instituciones mencionadas deja entrever que en ese momento se buscaba abarcar al problema

<sup>30</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero, Pág. 83.

<sup>31</sup> Lázaro Cárdenas Del Río, Sexto Informe de Gobierno, 1 de Septiembre de 1940.

agrario y agropecuario de manera integral: primeramente, mediante la incorporación de amplios grupos sociales a sistemas de crédito por medio del Banco de Crédito Ejidal; se impulsa la producción, una vez que existe la producción parte de ella es recibida en los almacenes de depósito. ANDSA, reduciendo gastos al agricultor y finalmente, parte de las cosechas encontrarían mercado a través de la CEIMSA. Así la intervención estatal fue dirigida a fomentar la actividad agropecuaria para grandes grupos de la población rural y a través de las diversas etapas del proceso productivo agropecuario. Constituyendo una nueva política integral de desarrollo agropecuario.

Por otra parte, además de la creación de las instituciones aquí mencionadas, respecto al sector agropecuario de nuestra economía se implementaron tres líneas de acción fundamentales que generaron en ese momento toda una revaloración del sector primario mexicano, estas fueron: e) la mayor reforma agraria en la historia del país; d) la implementación de un "Sistema Nacional de Crédito Agrícola", y e) la formación del mayor organismo campesino desde el Estado a través del Partido Nacional Revolucionario, la CNC. Actos que sumados a los ya revisados provocaron una verdadera transformación del sector agropecuario mexicano.

### **c) La Reforma Agraria:**

*Las vías del desarrollo capitalista* alrededor del mundo, en general, han sido dos: la vía latifundista o "vía junker" (llamada también prusiana) desarrollada en Inglaterra y que significa el cambio de una producción de tipo feudal a otra de grandes latifundios con producción capitalista; y la "vía farmer" que se usó en Estados Unidos de Norteamérica, y que por razones históricas conocidas consistió más en una colonización que en el paso de producción feudal a otra de tipo capitalista. Así tenemos que:

"la vía latifundista o junker, consiste en la transformación de los grandes latifundios de tipo feudal en explotaciones de tipo capitalista. Generalmente este proceso se ha desarrollado en forma violenta, con un doble resultado: por un lado, margina a una gran masa de campesinos, que al ser desposeídos de sus medios de producción se convierten en proletarios; y por otro lado, los grandes latifundios se explotan en forma capitalista, constituyéndose así los neolatifundios. Por el contrario, la vía campesina o farmer constituye una verdadera revolución, ya que destruye completamente el latifundio, dando lugar a nuevas relaciones sociales de producción. En algunos casos, se hace a través de la nacionalización y la eliminación de la propiedad privada sobre la tierra. De manera menos radical, desemboca en formas de distribución de la tierra, beneficiando a un mayor número de campesinos. Esta vía se llama campesina porque el motor fundamental del proceso lo constituyen los campesinos, y ellos son sus principales beneficiarios; el reparto de tierras se hace en forma de pequeñas parcelas a los campesinos que tienen derecho a ellas. Esta Vía se utilizó en Estados Unidos".<sup>32</sup>

Sin embargo, a pesar de que José Silvestre Méndez Morales afirma que la vía Farmer y la vía Campesina son la misma, hay que señalar que ambas tienen características que les distinguen notablemente: la vía farmer se apoya en la dotación de cantidades importantes de tierra como se hizo en Estados Unidos con aproximadamente 60 hectáreas por cada farmer o productor; asimismo, considera la contratación de mano de obra para la producción y una reproducción de tipo capitalista. Por el contrario, la vía Campesina se basa, entre otros, en tres aspectos fundamentales: la extensión de las tierras dotadas es menor y considera que la fuerza de trabajo para llevar a cabo la producción sólo será aportada por la familia poseedora, con el resultado de

<sup>32</sup> Op. Cit. Méndez Morales, Pág 93



que el grado de acumulación de capital en esa unidad de producción es apenas suficiente para la reproducción del ciclo productivo. Una vez hecha la distinción entre las vías Junker, Farmer y Campesina se puede iniciar el estudio del caso México.

Como resultado de la lucha entre distintas fracciones revolucionarias, el artículo 27 constitucional consideró tres compromisos que respondieron a tres diferentes segmentos sociales vinculados al campo o en su defecto a tres realidades diferentes: en el artículo 27 se estableció el fraccionamiento de los latifundios; el establecimiento y delimitación de la pequeña propiedad y; la dotación de ejidos a los pueblos que las solicitasen.

Es el tercer compromiso constitucional, que obligaba al Gobierno Federal (hasta 1992) a dotar de tierras a todos aquellos grupos de mexicanos que carecieran de ellas para llevar a cabo su actividad agropecuaria el que se dirigió a los campesinos a partir de 1920. En este escenario, se planteó una política de reparto de tierras con una visión heredada del pensamiento del carrancista Luis Cabrera que consideraba al ejido como fuente complementaria de ingreso obtenido por el salario obtenido fuera del ejido (ver nota al pie 20). Así, se comenzó a dotar de tierras propiedad de la nación a los campesinos para que estos actuaran como usufructuarios, es decir, como sujetos del beneficio que su trabajo agrícola les brindará a través de su parcela y la cosecha producida en ella. Sin embargo, es hasta el cardenismo cuando se rebasa la idea Cabrerista para abrigar una verdadera Vía Campesina en la cual ya no se considera al ejido como complementario del ingreso sino como fuente total y única de ingresos para los productores campesinos. De ahí que los repartos realizados a partir del cardenismo respondían a una lógica campesinista en donde se considera un tipo de campesino "parcelario", es decir, el cual tiene en usufructo una parcela que no le permite, como ya se mencionó, "acumular" más allá de lo que puede obtener como rendimiento del trabajo familiar. Se cumplían así tres grandes objetivos: llevar a cabo la Reforma Agraria demandada por la clase campesina durante la Revolución Mexicana; dar cabal cumplimiento al artículo 27 constitucional, que hasta esos años, si bien había sido respetado, el ritmo en que este compromiso del Gobierno Federal para con los campesinos se había venido cumpliendo había sido demasiado lento; asimismo, llevar a la práctica uno de los postulados fundamentales del Plan Sexenal, el de lograr la redención económica y social de los campesinos dotándolos de tierras y aguas.

Cuando Cárdenas asumió el poder, sólo el 13% de las explotaciones agrícolas estaban constituidas por ejidos: empresas extranjeras, particulares extranjeros, y latifundistas nacionales tenían en posesión la gran mayoría del campo mexicano y su producción, por el contrario al finalizar su mandato informaba:

"Ejidos otorgados del 1 de diciembre de 1934 al 31 de agosto de 1940: 10,651 posesiones, beneficiándose a 1'020,594 campesinos con 18'352,275 hectáreas. El número de ejidos existentes a la fecha es de 15,000 con 25'324,568 hectáreas que benefician a 1'442,893 campesinos. En la actualidad se encuentran pendientes de resolución 9,868 solicitudes de primera dotación y 5,133 solicitudes de ampliación"<sup>33</sup>

Desde su campaña política Cárdenas del Río percibió la enorme demanda insatisfecha de tierras que existía entre la clase campesina del país, no obstante haber peleado por ella durante la revolución mexicana, y asumió desde entonces el compromiso de repartir las tierras. En los años de su gobierno Lázaro Cárdenas llevó a cabo el reparto de más doble de tierras que los gobiernos

<sup>33</sup> Cárdenas del Río, Lázaro. Sexto Informe de Gobierno. 1 de Septiembre de 1940.

por revolucionarios juntos anteriores a él habían realizado, esto es, desde Venustiano Carranza hasta Abelardo L. Rodríguez.

Hecho que denota un compromiso importante del presidente con los campesinos del país. Algunos de los principales repartos llevados a cabo fueron los de: La Laguna en Coahuila; Yucatán; Lombardía y Nueva Italia en Michoacán; el Valle de Mexicali; El Mante, Tamaulipas; Los Mochis, Sinaloa; Valle del Yaqui, Sonora y; El Soconusco en Chiapas. Las cifras de tierras repartidas quedan contenidas en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 2. Repartos de Tierra de 1920 a 1940.**

PRESIDENTE	FIN DEL MANDATO	HAS. DISTRIBUIDAS
Venustiano Carranza	21-05-1920	167,936
Adolfo de la Huerta	30-11-1920	33,696
Álvaro Obregón	30-11-1924	1'100,117
Plutarco Elías Calles	30-11-1928	2'972,876
Emilio Portes Gil	04-02-1930	1'707,750
Pascual Ortiz Rubio	03-09-1932	944,538
Abelardo L. Rodríguez	29-11-1934	790,694
Lázaro Cárdenas del Río	29-11-1940	17'906,429

Fuente: Cifras tomadas de: El Cardenismo (1934-1940). Enrique Ávila Carrillo. Ediciones Quinto Sol. 2ª. Edición 1988. Pags. 46 y 47.

De igual manera, el número de beneficiarios del reparto agrario cardenista quedan resumidos en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 3. Reparto de Tierra y No. De Beneficiarios durante el Cardenismo.**

AÑO	BENEFICIARIOS	HAS. REPARTIDAS
1935	178,995	2,900,226
1936	198,878	3,303,787
1937	184,457	5,016,321
1938	115,014	3,206,772
1939	655,976	1,746,890
1940	71,818	1,716,581
<b>TOTALES</b>	<b>815,138</b>	<b>17,906,429</b>

Fuente: Op. Cit. Enrique Avila Carrillo. Pág. 47.

De esta política surgieron miles de ejidos a lo largo y ancho del territorio nacional, por ello:

“hacia 1940 el 50% de la población rural se había encuadrado dentro de la estructura ejidal”<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Op. Cit. Enrique Avila Carrillo. Pág. 35.

Cuando la administración del general Cárdenas inició el reparto de tierras aún se respiraba en el ambiente nacional el recuerdo de los grandes latifundios que se contaban por toda la república, y que estaban concentrados en muy pocas manos, mientras que cerca de 2.5 millones de campesinos no contaban con un solo pedazo de tierra. Por ello, al generar el reparto agrario Cárdenas buscó que la tierra fuera trabajada por un mucho mayor número de campesinos y evitar que la tierra volviera a concentrarse en pocas manos con el paso del tiempo. Para ello, algunas medidas de política, enmarcadas dentro de la filosofía de la Vía Campesina fueron puestas en marcha, las cuales pueden resumirse en las siguientes líneas.

Por un lado. El gobierno continuó con la figura del ejido, mediante la cual, el productor tenía derecho a trabajar la tierra y a recibir los beneficios que esta produjera (usufructo). Por lo que el productor agrícola era usufructuario de la tierra, pero no dueño de ella. La propiedad seguía correspondiendo exclusivamente a la nación. Y en cuanto a los derechos ejidales estos sólo podían ser transferidos *de padres a hijos*. Complementariamente, se prohibió el alquiler y la venta de la tierra, de esta manera se buscó asegurar en el largo plazo la efectividad de la Reforma Agraria llevada a cabo desde finales de la Revolución Mexicana.

#### **d) el Sistema Nacional de Crédito Agrícola.**

Otro aspecto lo constituyó como se comentó anteriormente, el Sistema Nacional Crédito agrícola. En el primer año de gobierno del presidente Cárdenas creó el **Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A.**, con el objetivo de facilitar el crédito a los ejidos. Se estableció con un capital de 120 millones de pesos y su finalidad era financiar a los ejidatarios organizados en Uniones de Crédito, dar a los socios lo necesario para el cultivo, organizar la producción y venta de cosechas, etc. Es muy importante señalar que la creación de este banco fue el resultado de la reforma del 2 de diciembre de 1935, a la Ley de Crédito agrícola. La cual buscaba impulsar el crédito agrícola de la república, mediante un sistema nacional de crédito agrícola compuesto por: el banco Nacional de Crédito agrícola, los Bancos Regionales de Crédito agrícola, las Sociedades Locales de crédito agrícola, e instituciones Auxiliares. La creación de este banco tenía como misión atender exclusivamente a los ejidatarios, dejando al Banco Nacional de Crédito Agrícola la función de atender las solicitudes de préstamo de los pequeños y medianos propietarios de tierras.

#### **e) La formación de la CNC:**

Paralela y complementaria a la reforma agraria emprendida por Cárdenas, se dio en ese periodo la conformación de la organización campesina más grande en la historia de México. Cuando llega al poder Cárdenas en 1934, en el país existían tres organizaciones campesinas que sobresalían claramente: la lombardista CGOCM, la de graciano Sánchez CCM, y la liga nacional campesina Ursula Galván. De ellas la más avanzada era la CCM, sin embargo, no existía una organización campesina de nivel nacional que representara a la mayoría de los campesinos mexicanos.

Entonces, desde el Gobierno Federal, en específico, desde la Presidencia de la República, se instrumentó la formación de un organismo que llenara el vacío y fue como, desde el Estado y de manera vertical y corporativa inició la formación de una organización campesina nacional. En aquellos años el presidente Cárdenas hizo algunas declaraciones que por su fuerza tienen

implicaciones hasta nuestros días, por eso, me parece fundamental rescatar parte de su filosofía que en esos momentos ponía en marcha el presidente de la república:

“Cárdenas argumentaba que la distribución de las tierras, el crédito, la organización de los campesinos, en unidades colectivas autosuficientes, así como el posterior desarrollo de la producción agrícola, sería responsabilidad específica del gobierno revolucionario y que, por lo tanto, era el único que podía sugerir y aprobar lo conducente para constituir agrupaciones de campesinos”.<sup>35</sup>

Desde la primera vista, dicha filosofía aclara como en esos años se llevó hasta sus últimas consecuencias la Rectoría Económica del Estado. Por lo que se evidencia que en esos momentos se vivió una “estatización” en la cuestión agraria del país. En la cual la economía y la política del sector primario pasarían invariablemente por el aparato gubernamental (desde el reparto agrario hasta el aval para la constitución de una organización campesina). En este contexto, el 28 de agosto de 1938 se constituyó en la Ciudad de México la confederación Nacional Campesina. Con tres características muy particulares: se constituyó por iniciativa del gobierno Federal, se afilió automáticamente al partido oficial, y tanto la génesis como el desarrollo de la organización se dieron dentro del ritmo que el propio Estado les marcó, por lo que el futuro de esta organización y sus millones de afiliados estaba delimitado desde su nacimiento. Sin embargo, para comprender un poco más la visión del presidente Cárdenas, en esos momentos, hay que revisar lo enfrentados que se encontraban intereses y opiniones con relación a la cuestión agraria. En esos años existía la firme opinión, en los altos círculos de la política y la economía nacional, de detener el avance de la reforma agraria, en específico detener los repartos de tierras.

“en 1927 Calles, influido por el embajador norteamericano Dwight Narrow, decidió disminuir el reparto agrario, y a través de su maquinaria política: el P. N. R., presionó a los gobernadores, con el fin de que expidieran leyes limitativas: con gran sorpresa de los jefes del partido. Cárdenas de Michoacán, Arroyo de Guanajuato, y Tejada de Veracruz, se rehusaron a obedecer.”. Por el contrario Cárdenas respondió que: “la única solución al problema agrario consistía en dotar de tierras a todos los campesinos que las necesitaran, tan rápido como fuera posible”.<sup>36</sup>

Posiblemente desde entonces Cárdenas pensó en la necesidad de un organismo nacional que defendiera los intereses campesinos frente a los privados, como la Cámara de Comercio de Michoacán que habían secundado la política Callista de disminuir el reparto agrario. Sin embargo dada la forma en que se creó este organismo nacional (CNC) arrastró lastres de origen como, corporativismo, verticalismo y subordinación, prevendas y recompensas mediante candidaturas a líderes charros.

Esta nueva figura política en el país parece que tendría poca relevancia en la vida económica del sector primario nacional, y quedaba desde su origen subordinada a los intereses de un Estado que si bien era capitalista, concentraba en sí de tal manera las relaciones del sector que no fomentaría en gran medida la iniciativa campesina, vital para mejorar las condiciones económicas sectorial. La CNC por el contrario a las necesidades sectoriales, tuvo desde su origen un perfil únicamente político y no uno económico como en realidad se requería, y paulatinamente constituyó un instrumento de control para el sector social agropecuario que desde las más altas esferas de poder en el país se utilizaba a voluntad. De esta forma, la Confederación Nacional Campesina eventualmente se convirtió en una representante del gobierno ante los campesinos, y no en un

<sup>35</sup> Op. Cit. Enrique Avila Carrillo. Pág. 39.

<sup>36</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero. Pág. 90.

canal campesino de gestión, interlocución y representación de los intereses del sector primario de la economía nacional ante los otros sectores de la economía nacional y el gobierno.

Un somero balance del cardenismo vivido en México entre 1934 y 1940 es: en 1930, cuatro años antes de que diera inicio el gobierno de Lázaro Cárdenas, la polarización en la tenencia de la tierra en el país era extrema no obstante haber transcurrido 15 años de finalizada la revolución mexicana, el Censo Agropecuario de 1930 registró que:

“la pequeña propiedad sobre predios rústicos no mayores de 50 has., estaba en manos del 98.5% de los propietarios censados, pero la superficie poseída por estos construía el 3%, es decir, el 1.5% de propietarios poseía el 97% de la propiedad rural”.<sup>37</sup>

Cabe señalar que entre 1930 y 1940, es decir, en los diez años posteriores a este censo, se repartieron alrededor de 21 millones de hectáreas, aproximadamente 3 millones de 1930 a 1934 y cerca de 18 millones de 1934 a 1940. Sin embargo, a pesar del gran reparto agrario llevado a cabo por el presidente Lázaro Cárdenas. Al final de su mandato tenía que reconocer que México seguía siendo un país cuya propiedad de la tierra era fundamentalmente de tipo latifundista. En ese año el gobierno de la república aceptaba que:

“No obstante el reparto agrario efectuado hasta la fecha (1940) y el fraccionamiento de los grandes predios fomentado por el gobierno para crear la pequeña propiedad. México continúa siendo por la concentración de la propiedad, un país esencialmente latifundista”.<sup>38</sup>

Además, según datos del Censo Agropecuario de 1940 se tiene lo siguiente:

“los ejidatarios poseen el 56.8% de los predios, pero la superficie de estos es sólo el 22.4% de la tierra registrada en los censos de 1940. Los pequeños propietarios de predios de 5 has, o menos constituyen una tercera parte de todos los propietarios pero por ser menos del 1% (.8) de la tierra. En el extremo opuesto, los propietarios de más de mil hectáreas aunque sólo representan el .3% de todos los propietarios, poseen el 69.1% de la tierra censada en 1940”.<sup>39</sup>

De ahí que el presidente Cárdenas mantuviera una fuerte preocupación respecto a la política agraria que habría de seguirse después de la sucesión presidencial de 1940. Por lo que:

“en 1939 ordenó a la Secretaría de Gobernación la elaboración de un segundo Plan Sexenal, poniendo en este, particular atención al problema agrario, en el cual enfatizaba el intensificar la colectivización; sin embargo, la política de “unión de todos los mexicanos”, de Ávila Camacho lo ignoró”.<sup>40</sup>

Lo que no puede ser ignorado es que entre 1930 y el final de periodos de gobierno de Lázaro Cárdenas *la propiedad latifundista de la tierra fue reducida del 97 al 69.1%*. Estas cifras son significativas aún sin mencionar las implicaciones productivas, sociales, económicas y hasta de estabilidad política que la Reforma Agraria conllevó. Por señalar algunos ejemplos: si tomamos al valor en pesos de la producción nacional de maíz, frijol y trigo como una referencia de los cambios generados por la Reforma Agraria, encontramos que estos cultivos revirtieron una

<sup>37</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero, Pág. 89.

<sup>38</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero, Pág. 96.

<sup>39</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero, Pág. 97.

<sup>40</sup> Op. Cit. Cabrera Guerrero, Pág. 97.

tendencia decreciente que habían arrastrado desde mediados de los años veinte, que finalizó con el cardenismo y que a partir de entonces y hasta mediados de los setentas se mantuvo no sólo de manera constante sino con un crecimiento cada vez mayor. El valor de la producción de estos tres productos a partir de 1934 y hasta 1940 se encuentra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 4. Crecimiento del Valor de la Producción: maíz, frijol y trigo 1934 – 1940.**  
(Millones de Pesos)

AÑO	MAIZ		FRIJOL		TRIGO	
	VALOR	TASA	VALOR	TASA	VALOR	TASA
1934	89.4	-5	8.6	-25	38.9	-1
1935	103.4	15	11.7	36	39.9	3
1936	132.3	28	14.9	27	54.6	37
1937	192.1	45	20.9	40	63.6	16
1938	183.7	-4	26.9	29	72.9	15
1949	206.4	12	34.9	30	77.9	7
1940	156.6	-24	20.5	-41	84.9	9

Fuente: Cifras tomadas de: Solís Leopoldo. *La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas.* Siglo XXI Editores. Págs. 172 y 173.

Del análisis de este cuadro se desprende que durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas el valor de la producción de maíz se multiplicó en un 1.7 veces, señalando que de 1925 a 1934 este producto había presentado una caída sostenida los diez años. Por su parte, el valor de la producción de frijol se multiplicó en 2.5 veces, no obstante que también había manifestado una caída sostenida; y el valor de la producción triguera se multiplicó más de 2 veces. Cabe mencionar que el trigo había venido presentando un comportamiento más homogéneo desde 1925.

Por otro lado, desde el punto de vista económico, la Reforma Agraria llevada a cabo provocó un readecuamiento económico-estructural al interior del sector agropecuario que es necesario estudiar más a fondo para no repasar sólo las cifras de la Reforma Agraria, sino más aún, las implicaciones estructurales de éstas. Recordemos que la estructura del mercado, tanto de productos como de factores de la producción (tierra, trabajo y capital) se hallaba funcionando de la siguiente manera: el mercado de productos estaba monopolizado por los hacendados, quienes no encontraban competencia alguna al ser dueños de las tierras y de la producción final. Esto les permitía ser fijadores de precios más que tomadores de precios. Por si fuera poco ser propietarios de las tierras y de la producción, los hacendados tenían un control casi absoluto en la fijación del jornal pagado al trabajador. Por lo tanto, por lo que se refiere al mercado de productos, este era monopolístico, puesto que no existía competencia libre. Y en cuanto al mercado de trabajo, éste encontraba fuertes limitaciones a su movilidad (parte de la mano de obra estaba sojuzgada, poco diferente a los tiempos de la Encomienda) ya que a pesar de que principalmente en el norte del país existía algún grado de movimiento de ésta, esto no era la regla. Además el empleo agrícola tenía prácticamente cancelada toda posibilidad de ascenso social.

Con base en lo anterior, la Reforma Agraria (desde la revolución hasta 1940) sentó las bases para que, en lo sucesivo y mediante una adecuada dirección de la reforma y a través de la planeación, se llegara a la culminación plena de toda la revolución en los sistemas de propiedad, laboral y de

producción agraria existente a inicios del siglo XX. Por ello, en mi opinión, se requería instrumentar la “segunda etapa” de la Reforma Agraria que continuara y culminara la ya iniciada; ésta habría logrado un cambio tajante de la situación. Creo que de haberse cumplido una “segunda etapa” la situación en el campo mexicano a partir de entonces hubiera sido como dice Leopoldo Solís:

“La Reforma Agraria puede interpretarse como un cambio de la estructura de mercado – de productos y de factores – a un modelo más próximo a la competencia libre. Por el lado de los productos se entabla competencia entre varios productores. La redistribución de las utilidades monopolistas hace variar el ingreso a favor de los campesinos, y a la vez intensifica el uso de los factores. Por ambas razones, el ingreso de los consumidores aumenta, lo que desplaza la curva de demanda a la derecha, produciendo nuevos cambios en los precios, y quizá induzca cambios en la inversión y capitalización agrícola que dinamizan la nueva situación respecto al anterior equilibrio estático de tipo monopólico”.<sup>41</sup>

Con apego a esto en el campo se hubiera logrado un cambio en los mercados de productos y factores. Además, esta “segunda etapa de la Reforma Agraria” muy posiblemente hubiera traído consigo otros efectos positivos como serían: el efecto redistribución y el efecto movilidad:

“Desde el punto de vista económico la Reforma Agraria tuvo dos efectos dominantes: efecto redistribución y efecto movilidad. El primero expresa la redistribución de la renta del latifundista entre los campesinos; el segundo, los usos adicionales que dieron a la tierra los nuevos propietarios. El efecto redistribución modificó la redistribución del ingreso y fue cuantitativamente poco importante debido a que el sector agrícola generaba, hacia 1930, menos de la quinta parte del producto nacional (15%) y a que ese año, según el Censo Ejidal de 1930, el valor de la producción ejidal constituyó el 11% del valor total de la producción agrícola; el monto de la distribución estuvo entonces condicionado a la participación del sector agrícola en el producto nacional y a su distribución entre propietarios y asalariados agrícolas”.<sup>42</sup>

De la mano hubieran llegado la redistribución del ingreso, la movilidad de los factores y el uso de tierras disponibles para el cultivo: la distribución de las tierras que antes era únicamente del latifundista a los agricultores, por lo que estos probablemente habrían elevado con ese hecho sus ingresos, pues este ya no dependía exclusivamente del ingreso que antes obtenían como jornaleros.

De ésta manera, los límites de la Reforma Agraria pueden encontrarse en lo siguiente: además de la falta de una segunda etapa de la reforma agraria, con el paso de los años los beneficios de esta no fueron recibidos por todos los habitantes del campo mexicano. La agricultura de subsistencia de todos los modos se encontró muy en desventaja con respecto a la naciente agricultura moderna que comenzaría a ser beneficiada con grandes obras de riego, infraestructura, caminos, nueva tecnología y financiamiento privado.

“Si bien la mayoría de la población asentada en el campo no se vio favorecida por inversiones públicas o créditos privados, ni pudo hacer uso de una mejor tecnología, recibió en cambio dotación de tierras sin costo alguno que elevó su ingreso al redistribuir éste, es decir, las utilidades y la renta de los antiguos propietarios. Más aún, esto permitió incrementar la producción agrícola utilizando más ampliamente, y prácticamente sin costo alguno, la tierra y la mano de obra, dos factores disponibles cuyo uso más pleno y productivo obstaculizaba la anterior estructura del mercado. Esto fue conveniente en términos de la disponibilidad de factores productivos y del bienestar de la

<sup>41</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 161 y 162.

<sup>42</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 154.

población rural. Asimismo, tuvo hondas implicaciones sociales en forma de estabilidad política, que permitió al sector público adoptar una actividad promocional del desarrollo económico".<sup>41</sup>

Finalmente, a pesar de las limitaciones propias de la Reforma Agraria y de la necesidad de una segunda etapa de la reforma ignorada por las administraciones siguientes al final del periodo (1940) ya había una serie de elementos en la vida del sector como los siguientes: había movilidad de factores de la producción; se presentó una elevación de ingreso de los productores agrícolas. Más de un millón y medio de mexicanos pasaron de ser jornaleros de hacienda a productores; de igual manera los nuevos productores se encontraron a partir de los treinta produciendo para el mercado, no solo para subsistir; y derivado de lo anterior, la reactivación de la economía agrícola del país permitió a México ser autosuficiente en materia alimentaria desde los cuarenta hasta principios de los setenta. Por ello, desde mi punto de vista, las limitaciones y los desaciertos en materia de Reforma Agraria inician con el cambio de modelo aplicado unos días después de que termina el Cardenismo, dentro del cual se sataniza a la Reforma Agraria y por lo tanto se trunca el proyecto de desarrollo por el que se luchó en la revolución y que se había instrumentado en la administración del general Lázaro Cárdenas del Río.

Creo también, en esta perspectiva, que el cardenismo cumplió más que bien con un compromiso histórico que selló un pacto social Estado Campesinos y me parece, que criticar a la administración del presidente Cárdenas por lo que se refiere a la Reforma Agraria es un acto sin sustento ya que como dije más atrás, la Reforma Agraria debía ser continuada, corregida y fortalecida en lo sucesivo. En cambio detenerla y después culpar a quién la puso en marcha como nunca antes nadie lo había hecho me parece un argumento sinceramente indefendible.

## II. 2. INDUSTRIALIZACIÓN: LA PRIORIDAD NACIONAL.

Como se mencionó al inicio del capítulo, éste estudia la etapa de 1940 a 1982. Sólo para fines prácticos se hace una subdivisión, ya que el sector agropecuario tuvo gran auge desde 1940 hasta 1970 y una tremenda decadencia de 1970 en adelante. Por ello, se encontrará continuamente una distinción 1940-1970 y otra 1970-1982, pero ambos periodos constituyen juntos el tiempo del Modelo de Sustitución de Importaciones.

Así como Cárdenas fue considerado un presidente campesino, Manuel Ávila Camacho fue considerado un presidente obrero. Estas a primera vista parecen simples alusiones sin mas implicación de fondo, pero al adentrarse en el desempeño de la economía y la agricultura nacionales se observa que estas encierran todo un readecuamiento estructural de México, que inició en 1940 y persiguió, como ya se dijo, un objetivo industrializador, lo cual tuvo un balance positivo en los años posteriores. Lo que no parece haber sido igualmente positivo es haber sostenido esta política mediante lo que paulatinamente se convirtió en la subordinación de la agricultura a la industria.

"Al comenzar el régimen de Ávila Camacho México estaba política e institucionalmente organizado para iniciarse en un modelo de rápida industrialización sustitutiva, que requería de una igualmente acelerada modernización

<sup>41</sup> Op. Cit. Solís Leopoldo. Pág. 179.



agrícola estimulada por las condiciones económicas de la Segunda Guerra Mundial, de tal suerte que de 1945 a 1955 la agricultura mexicana tiene su época de mayor crecimiento, un espectacular 6% anual<sup>44</sup>

Es muy importante señalar que el periodo de 1940 a 1970 es llamado por algunos estudiosos de "crecimiento sin desarrollo" o "crecimiento concentrador del ingreso"<sup>45</sup>. Dentro de esas tres décadas, podemos distinguir dos periodos: el de crecimiento con inflación, que abarcó de 1940 a 1958 (sin embargo, ni la tasa de inflación más alta de esos años es comparable con lo vivido por la economía en los setenta y ochenta), y otro de 1958 a 1970 cuando México vivió una etapa de crecimiento económico con inflación muy moderada, llamada el "Desarrollo Estabilizador"<sup>46</sup>; sin embargo, en opinión de diversos especialistas los instrumentos y objetivos del Desarrollo Estabilizador generaron graves desequilibrios para la economía al ser incompatibles el incremento del sector externo a costa del interno como se verá más adelante. En el periodo de 1940-1970 el crecimiento promedio anual fue de 6.3% medido por le P. I. B. a precios constantes.<sup>47</sup> Por lo anterior se tiene que:

"la historia de los cambios ocurridos en México a partir de 1940 es básicamente la historia del desarrollo de una base industrial moderna con todas las consecuencias características de estos procesos: supeditación de la agricultura a la industria, incremento de la urbanización, aumento del sector terciario, etc."<sup>48</sup>

Como escribieron Miguel Angel Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez, las funciones que el sector primario cumplió desde 1940 y hasta 1965 (como se verá en seguida y también más adelante con el Desarrollo Estabilizador) en que comienza a hacer crisis el sector debido a la política agrícola equivocada del Estado fueron:

"La extensión de las relaciones de producción capitalistas en el agro mexicano no sólo fue importante en la formación del mercado para la producción capitalista, ya que los nuevos proletarios, que antiguamente vivían de la producción de autosubsistencia, debieron comprar sus medios de vida a cambio de un salario devengado en las nuevas industrias y servicios en expansión. Las transformaciones en el agro fueron importantes también porque a partir del extraordinario aumento del volumen de las exportaciones (a base de notables aumentos en los rendimientos) se produjo un flujo continuo de divisas, que jugó en un sentido un papel semejante al del endeudamiento externo de los años sesenta, permitiendo sostener la importación de maquinaria y equipo para el reequipamiento y ampliación de la planta industrial. La revolución agrícola permitió sostener también un flujo continuo de materias primas y alimentos durante todo este periodo a precios más o menos estables para la industria en expansión"<sup>49</sup>

En aquellos tiempos (1940), el sector privado guardaba reservas hacia el gobierno, dado que había vivido los impactos de la política cardenista que acababa de finalizar, pero debido a que la actividad industrial era más segura y brindaba un margen de ganancia mayor que la empresa agrícola, pronto apoyó el modelo de desarrollo del gobierno; éste por su parte, decidió apoyar sistemáticamente al capital por sobre el trabajo, y de esta forma, las elites política y económica

<sup>44</sup> Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Selección de Rolando Cordera. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión 1995. Pág. 440.

<sup>45</sup> Problemas Económicos de México. J. Silvestre Méndez Morales. Mc Graw Hill. Pág. 50 y 51.

<sup>46</sup> Esta denominación se utilizó por primera vez por Antonio Ortiz Mena en un estudio para el Banco Mundial en septiembre de 1969. El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época. Antonio Ortiz Mena. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Pág. 9.

<sup>47</sup> Op. Cit. Méndez Morales. Pág. 50.

<sup>48</sup> Historia General de México. Daniel Cosío Villegas. Colegio de México. Pág. 1276.

<sup>49</sup> Rivera Ríos, Miguel A. y Pedro Gómez Sánchez. México: acumulación de capital y crisis en la década del setenta. en Revista Teoría y Política No. 2. Pág. 76.

del país convergieron paulatinamente en apoyo del programa de desarrollo propuesto por el gobierno, cuyas principales características fueron:

"Sustituir en la medida de lo posible las importaciones de bienes de consumo con producción interna, lograr un crecimiento de la producción agrícola suficiente para poder exportar y hacer frente al incremento de la población; hacer crecer la economía a un ritmo mayor que el notable crecimiento demográfico; mantener el control nacional sobre los recursos básicos y la actividad económica en su conjunto, pero si rechazar la participación del capital extranjero; en fin, desarrollar la infraestructura industrial y agrícola con recursos estatales"<sup>50</sup>

Gran parte del éxito de las políticas en aquellos años, también se debió, a que se dirigieron grandes partidas presupuestales a la agricultura que en esos años se convirtió en un gran exportador, con lo que además fue posible financiar la importación de bienes de capital que la industrialización necesitaba. Así, la industrialización dependió de una base agraria.

"es claro que sin una agricultura dinámica, la industrialización de estos treinta años no hubiera podido mantenerse. Desde 1943 hasta 1955, la proporción del presupuesto federal gastada en mejoras a la agricultura y en proyectos de irrigación fue superior al 8% del total. Disminuyó considerablemente a inicios de 1960, y en 1963 volvió a recuperar su nivel. La tasa de crecimiento anual de la producción agropecuaria, obviamente reflejó esta oscilación en la inversión. Entre 1941 y 1950, la tasa media anual de crecimiento fue de 5.5%, en la década siguiente descendió peligrosamente a 4.35 y 4% en los años sesenta. Esta baja en la tasa de crecimiento se debió en parte a que otras áreas de la economía recibieron mayor atención"<sup>51</sup>.

Aquí es importante señalar que hasta antes de 1940 el aumento en la producción agrícola se debió fundamentalmente a los cambios provocados por la reforma agraria, ya que se había aumentado significativamente la superficie cultivada, pero a partir de 1940 el incremento de la producción se debió cada vez en mayor medida a mejoras en los rendimientos por unidad de superficie. Es decir, se iniciaba entonces un cambio en la agricultura nacional, al pasar de una explotación agrícola extensiva a otra de tipo intensiva, la cual habría de arraigarse plenamente al final de este periodo. Algunas características más del periodo 1940-1970 son:

"en la primera década posterior a 1940, el crecimiento agrícola fue espectacular pasando de 2,898 millones de pesos a 5,999 en 1950. A partir de entonces la industria creció más de prisa; el valor de las manufacturas que en 1950 fue de 8,137 millones de pesos aumentó a 27,999 en 1966, el de la producción de la energía eléctrica de 370 a 1,592, y el de la producción de petróleo de 1,129 a 3,317. Se hizo definitivamente a un lado la visión cardenista de construir una sociedad agraria con una base industrial relativamente pequeña que sirviera a sus necesidades, y lo que surgió fue exactamente lo contrario: una sociedad urbana centrada en la gran industria y apoyada en la agricultura, la cual le transfirió, muy a su pesar, grandes recursos"<sup>52</sup>.

A partir de 1940 el sector agropecuario presentó un crecimiento sostenido. La producción alcanzada en esos años puede tomarse como ejemplo ya que esta constituyó la base fundamental de la estabilidad y el crecimiento económico que la economía nacional en conjunto experimentó, dado que permitió que las existencias de alimentos baratos en el país se situaran por encima de las necesidades internas de estos productos. Con esto, se restó presión a la Balanza de pagos al eliminar importaciones agrícolas y asimismo, evitó presiones inflacionarias propias de las épocas en que existe una baja producción agrícola que por lo tanto encarece el valor de los productos (en su gran mayoría alimentos).

<sup>50</sup> Op. Cit. Cosío Villegas, Pág. 1279.

<sup>51</sup> Op. Cit. Cosío Villegas, Pág. 1280 y 1281.

<sup>52</sup> Op. Cit. Cosío Villegas, Pág. 1281 y 1282.

"de 1935 a 1942 el ritmo de crecimiento del producto agrícola fue del 5.2% anual; de 1942 a 1945 2.3%"<sup>53</sup>

Evidentemente, el resultado de sostener este ritmo de crecimiento desde mediados de los treinta fue que las importaciones agrícolas fueron prácticamente eliminadas, o en su defecto, éstas no representaban una proporción significativa con respecto a la producción interna:

"El monto de las importaciones agrícolas constituyó entre 1940 y 1954, aproximadamente el 2.5% del producto agropecuario, disminuyendo esta proporción al 0.3% y 0.9%, a partir de 1959".<sup>54</sup>

Como una consecuencia de los niveles de producción registrados en ese periodo el país pasó de importador a exportador neto de productos agrícolas. Invirtiendo la Balanza Comercial que desde el porfiriato (e incluso desde antes) y casi hasta el inicio del cardenismo presentaba frecuentemente tendencias deficitarias. De esta manera, entre 1940 y 1960, el sector contribuyó de manera cada vez más importante en el saldo favorable de la Balanza de Pagos. En donde se manifestó incluso una multiplicación en la participación agrícola en las exportaciones, así tenemos que entre los años 1940 y 1960:

"En 1940 el 8% de la producción agropecuaria nacional se dedicaba al mercado exterior, en 1950 esta proporción se elevó al 9% y de 1951 a la fecha, parece que se ha superado la tendencia hacia la baja en la exportación total de bienes y servicios del país en 1950 y el 25.8% en 1960".<sup>55</sup>

Los factores que permitieron alcanzar estas metas en la producción agrícola fueron varios, destacando: el aumento de la superficie de tierras incorporadas al cultivo, por ejemplo, en la década comprendida entre 1945 y 1955:

"La superficie bajo cultivo aumenta de 7.2 a 9.2 millones de hectáreas, algo más del 27%"<sup>56</sup>.

La mayor productividad lograda en cada unidad de superficie; la especialización de cultivos para exportación (Algodón y Henequén por ejemplo); los avances tecnológicos; el mayor acceso a maquinaria; crédito, las obras de irrigación, la disponibilidad de semillas mejoradas. Además, el cambio en la calidad de los recursos, la asociación mayor de capital con la tierra, y las mejores técnicas productivas, complementaron lo anterior. Por ello, es claro que el crecimiento en la producción agrícola combinó y requirió tanto de elementos incorporados por los agricultores particulares como otros introducidos por el Estado, a través de inversión pública. :

"el acelerado crecimiento de la agricultura en México en los últimos 30 años, encuentra su explicación, además de las altas inversiones en irrigación, en políticas complementarias que han sido desarrolladas durante todo el periodo considerado, como son: a) la introducción de semillas mejoradas en los cultivos principales; b) el uso de fertilizantes, cuyo consumo se sextuplicó durante el periodo; c) un más eficiente control de las plagas mediante el uso de insecticidas y d) mejores técnicas de cultivo"<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Desarrollo Agrícola. Selección Edmundo Flores. Fondo de cultura Económica. El Trimestre Económico. Pág. 387.

<sup>54</sup> Op. Cit Flores Edmundo. Pág. 387.

<sup>55</sup> Op. Cit. Flores Edmundo. Pág. 389.

<sup>56</sup> Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Selección de Rolando Cordera. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión 1995. Pág. 440.

<sup>57</sup> Op. Cit. Flores Edmundo. Pág. 390.

Por lo tanto, la combinación de mayor superficie incorporada al cultivo desde la Reforma Agraria, con la explotación mas tecnificada de la tierra, es decir, la combinación de la *explotación extensiva* con la *explotación intensiva* permitió alcanzar la Autosuficiencia Alimentaria y convirtió a México en un agro exportador neto. Sin embargo, debido a las presiones de los grupos privados y a la ideología de los gobernantes de aquellos años la Reforma Agraria (específicamente el reparto de tierras) sufrió un freno sistemático a partir de 1940. De ahí que el rendimiento por hectárea siempre creció más de prisa que el incremento de la superficie cultivada, con excepción del periodo 1945-1952, en el cual la superficie aumento más rápidamente que la productividad:

**Cuadro No. 5. Tasa de Crecimiento Medio Anual Agrícola 1940 - 1967.**

	1940-1945	1945-1952	1952-1956	1956-1961	1961-1967
CULTIVOS (QUÁNTUM):	3.5	6.5	6.5	3.6	4.0
SUPERFICIE:	0.6	4.3	2.9	1.5	1.6
RENDIMIENTO:	2.8	2.0	3.8	2.2	2.4

Fuente: Op. Cit. Flores Edmundo. Pág. 390.

### II. 3. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR: UN DESARROLLO POLARIZADOR.

El Desarrollo estabilizador (1958-1970) fue puesto en marcha por el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), y buscó elevar el crecimiento económico (éste fue de 6.8% promedio en todo el periodo) y mantener controlado el nivel de inflación de la economía (éste fue de 2.5% promedio durante el periodo), que en años anteriores había sido fuente de inestabilidad, la cual es inherente a las etapas de crecimiento. Así, se persiguió un doble objetivo: el *crecimiento económico* y la *estabilización de la economía*. Sin embargo, el Gobierno Federal buscó dar una apariencia de estabilidad económica hacia el exterior por lo que se fijó un objetivo más: *mantener fijo el tipo de cambio*. De esta manera los objetivos que se fueron delineando eran: *crecimiento económico con estabilidad y sin devaluaciones del peso* que *mantuvo* un valor de 12.50 por dólar durante todo el periodo, que se extendió hasta el final del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Sin embargo la cerrazón gubernamental de alcanzar estos tres objetivos representó un alto costo social y económico, pues como se apreciaba cuando estaba ya bien avanzada la época del Desarrollo Estabilizador:

"La economía mostraba dos características importantes, insuficiencia dinámica para crear empleos y una clara tendencia hacia el desequilibrio externo... si la tasa de crecimiento pasaba de 6 a más de 7% anual, el déficit en cuenta corriente aumentaba en exceso... entonces, la reacción normal era contraer la demanda agregada con el fin de reducir el déficit a niveles más manejables"<sup>58</sup>

De esta manera, el control del tan temido déficit:

"se lograba a costa de debilitar aun más el mercado de trabajo, aumentando el desempleo y el subempleo. Ahora bien, dadas las características estructurales del patrón de desarrollo adoptado..... requería que la economía creciera

<sup>58</sup> Op. Cit. Solís, Leopoldo. Págs 104 y 105

a una tasa anual no menor a 7.5% del P. I. B.; sin embargo, una tasa superior a 6.5% ponía en serios aprietos a la balanza de pagos, comprometiendo el tipo de cambio, un instrumento que ya para entonces había alcanzado rango de pseudo-objetivo. Usualmente, cuando se presentaba el dilema, se optaba por reducir la tasa de crecimiento".<sup>59</sup>

Esta forma de conducir la política económica, en la que se privilegiaba a los indicadores macroeconómicos sobre las necesidades de la población, y que permitió al gobierno mantener una imagen internacional de aparente estabilidad mediante el control de los grandes agregados como la inflación, el crecimiento y el valor del peso que se mantuvo sin devaluaciones dos sexenios consecutivos, significó un duro golpe para el nivel de vida de la mayoría de la población, ya que reducir la demanda agregada constituyó un freno a la capacidad de compra mediante la reducción del poder adquisitivo de los ciudadanos, básicamente a través de los bajos niveles salariales de la clase trabajadora en el frente urbano, y de mantener los precios de garantía por debajo del índice inflacionario, en el frente rural.

De lo anterior se desprende que: los objetivos macroeconómicos del Desarrollo Estabilizador (crecimiento económico, estabilización de la economía y mantenimiento del tipo de cambio) se cumplieron en detrimento del nivel de vida de grandes segmentos de la población alcanzado desde los cuarenta, y que a partir de entonces se comenzarían a perder. Así, el Desarrollo Estabilizador con su política de fomento a la iniciativa privada y con su acento conservador en la participación del sector público en la economía constituyó un *desarrollo polarizador*.

Es importante señalar que, en el marco del Desarrollo Estabilizador, *el sector agropecuario fue reducido a la generación de divisas* por agro exportaciones, producción de alimentos, y riqueza para un sector de la economía nacional. Desde los inicios de este periodo<sup>60</sup> el Gobierno Federal afirmaba:

"en el sector agrícola el objetivo era aumentar la producción y la productividad de los cultivos básicos (principalmente frijol, maíz y trigo) e incrementar la oferta de los productos exportables con el fin de aumentar la disponibilidad de divisas para el país"<sup>61</sup>

Dentro de la política económica del Desarrollo Estabilizador se realizaron una serie de cambios institucionales, entre ellos destacan: en materia de financiamiento, se hizo necesario mejorar su efectividad puesto que, a decir del Gobierno Federal, se había caído en una situación de paternalismo en la entrega de crédito:

"los prestamos a la agricultura, en la mayoría de los casos, se usaron como instrumentos para canalizar subsidios"<sup>62</sup>

A su vez como es lógico, la confusión entre los conceptos crédito y subsidio generó una *cultura de no pago* por parte de los deudores. En aquel momento casi la totalidad del crédito canalizado al campo provenía de fuentes gubernamentales. Básicamente, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, así como del Fondo para la Agricultura y la

<sup>59</sup> Op. Cit. Solís, Leopoldo. Pág. 105.

<sup>60</sup> El Desarrollo Estabilizador (1958-1970) fue puesto en marcha por el presidente Adolfo López Mateos y operado fundamentalmente por Antonio Ortiz Mena, desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>61</sup> Ortiz Mena Antonio. El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época. Fondo de Cultura Económica. Colegio de México. México 1998. Pág. 43

<sup>62</sup> Op. Cit. Ortiz Mena Antonio. Pág. 181.

Ganadería del Banco de México (ahora FIRA), que otorgaba garantías y descuentos a los créditos brindados por la banca privada. Sin embargo, a decir del gobierno de aquellos años, la experiencia había sido mala en materia de recuperación de cartera:

“En el caso de la pequeña propiedad, en principio, los créditos podían contar con una doble garantía: la producción y la tierra. Por ello, debían ser créditos seguros y recuperables. En el caso de los ejidos, la garantía sólo podía ser la producción. Sin embargo, con adecuados sistemas de aseguramiento y de control, también debían ser créditos con un grado adecuado de recuperación. No obstante, en la práctica, la recuperación de los créditos era inaceptablemente baja”.<sup>63</sup>

Ante esta situación, se readecuó el funcionamiento de la banca agrícola al terminar con el fondeo del Banco de México a los Bancos de Desarrollo que tenían participación en el sector agrícola y en su lugar fue creado el Banco Nacional de Comercio Exterior, que fondearía al Banco Ejidal y buscaría elevar la recuperación de la cartera. Además, el Gobierno Federal planteó que:

“era necesario diferenciar las políticas de crédito de las de subsidio. Para ello, agrupamos a los productores que requerían subsidio y los asignamos al Banco Agrícola y al Banco Ejidal, mientras que para atender a los productores que sí tenían capacidad de pago se creó una nueva institución financiera: el Banco Nacional Agropecuario. El objetivo era que este banco efectivamente actuara como tal, canalizando créditos al campo y no subsidios”.<sup>64</sup>

Es decir, el Gobierno tomó una decisión radical, creó ex profeso un banco para el segmento de agricultores más avanzado y dejó el problema de la confusión entre financiamiento y subsidio de la enorme mayoría de los productores agropecuarios en los otros bancos. Es decir encajonaron el problema pero sin resolver su raíz.

Por otra parte, en 1963 fue creada la Aseguradora Nacional Agropecuaria y Ganadera (Anagsa), con el fin de implementar un sistema nacional de aseguramiento agrícola. Organismo que después de algunos años, se transformó en instrumento de corrupción. Por otra parte, en 1960 la estructura de gobierno de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (Ceimsa) fue modificada y con ello, se constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Cuyos principales objetivos fueron:

“modernizar la comercialización de los productos del campo. Modificando a CEIMSA para que fuera una empresa comercial que regulara el mercado y la distribución de artículos de consumo nacional, dejando a otros organismos la operación de mercado exterior”.<sup>65</sup>

Ya que como se comentó anteriormente, CEIMSA también tenía a su cargo las funciones de comercio internacional. En lo referente a infraestructura, durante el periodo se construyeron un gran número de silos pequeños, a los cuales tenían acceso los productores. De igual manera, se regularon algunas de las tarifas en el transporte, para evitar que la mayor parte del subsidio fuera absorbida por los transportistas. En materia de investigación y apoyo técnico agropecuario se encuentra que:

“En 1961, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, se creó el Consejo Nacional de la Investigación y de la Enseñanza Agrícola Superior. Se fortalecieron también los programas para el uso de semillas mejoradas, de los que México fue uno de los países pioneros. En 1966, se fundó el Centro Internacional para el

<sup>63</sup> Op. Cit. Ortiz Mena Antonio. Pág. 182.

<sup>64</sup> Op. Cit. Ortiz Mena Antonio. Pág. 182.

<sup>65</sup> Op. Cit. Ortiz Mena Antonio. Pág. 184.

Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMyT), que tuvo su origen en un programa de mejora de semillas iniciado en 1943 conjuntamente por el gobierno de México y la fundación Rockefeller. Los resultados de estos programas fueron extraordinariamente exitosos. Se logró obtener variedades enanas de alto rendimiento, resistentes a plagas y con una gran capacidad de adaptación que posibilitaron aumentos muy notable en la producción agrícola no sólo de México, sino también de otros países; por ejemplo, la India y Pakistán levantaron cosechas récord con las semillas mejoradas que importaron de México. El científico norteamericano Norman Borlaug pasó más de treinta años en México como investigador, primero del programa con la fundación Rockefeller y luego del CIMMyT. Sus investigaciones lo hicieron acreedor al Premio Nobel de la Paz en 1970.<sup>66</sup>

Todos estos avances científicos fueron una parte fundamental de lo que fue conocido como la Revolución Verde, y fueron de igual manera, una parte básica en el crecimiento de la producción agrícola alcanzado en este periodo. La innovación tecnológica que representó la llamada Revolución Verde, a decir de Roberto Diego Quintana y Luciano Concheiro:

“En términos del incremento en productividad de la tierra..... hasta antes de ese periodo histórico, la productividad y la tecnología empleadas por un propietario privado y por un campesino eran muy similares. Con la Revolución Verde y con el mayor acceso a los insumos, materias primas, maquinaria, y financiamiento requerido por parte de los agricultores empresariales privados, la capacidad de acumulación de capital de quienes tenían más y mejores tierras de riego se multiplicó..... De acuerdo con Sergio Reyes y otros, a finales de la década de los cuarenta como producto del reparto agrario cardenista, cerca de la mitad del valor de la producción agropecuaria nacional era producido en tierras ejidales y comunales; para 1970, de acuerdo con Luis Gómez (1976), treinta años después de un acceso diferenciado a la Revolución Verde, el 50% de los productores agropecuarios producía ese mismo 50% del valor de la producción, con lo que se había generado un impresionante proceso de concentración del ingreso en el campo mexicano”.<sup>67</sup>

La Revolución Verde generó efectos positivos (en un análisis general) en materia de productividad, sin embargo aparejado a ello produjo agotamiento de la tierra al reducir su fertilidad para el final de este periodo (1970) y como ya se mencionó no todos los segmentos de productores que componen al sector agropecuario pudieron acceder a dicha revolución tecnológica, hecho que provocó una gran polarización social dentro del campo. Para detallar esta situación se presentan a continuación algunos de los resultados de un estudio realizado por Sergio Reyes Osorio.<sup>68</sup>

Primero, se puede ver que alrededor del mundo, el nivel de ingreso agrícola generalmente fue inferior al nivel de ingreso por actividades no agrícolas (industriales o de servicios). Para el caso de México durante 1960 se tenía lo siguiente:

“el ingreso por *capita* del sector agrícola generalmente es menor que el de los sectores no agrícolas, sólo que esta diferencia tiende a ser menor conforme se avanza en el proceso de desarrollo. Sin embargo, en México, en 1960, esta disparidad entre ingresos agrícolas e ingresos no agrícolas (1: 5.9) es mucho mayor que en países de igual o menor desarrollo. Lo que indica un serio desajuste en nuestra estructura interna”.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Op. Cit. Ortiz Mena Antonio. Pág. 185.

<sup>67</sup> Luciano Concheiro Borquez y María Fariño García Coordinadores. Privatización en el Mundo Rural. Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Producción Económica. 1998. Pág. 207 y 208.

<sup>68</sup> El ensayo de Sergio Reyes Osorio es una versión revisada de la “presentación y resumen” de la obra de Salomón Eckstein: el marco macroeconómico del problema agrario mexicano, Centro de Investigaciones Agrarias, 13. México, 1968. XIX + 253 pp. apéndice y cuadros estadísticos. (publicado originalmente en Investigación Económica, volumen XXIX, Núm. 114, abril-junio de 1969, pp. 291-306).

<sup>69</sup> Op. Cit. Flores Edmundo. Pág. 390

Estas cifras nos muestran la disparidad promedio entre clases urbanas y rurales. Por lo tanto, *la disparidad* tiene dos niveles: urbana- rural, y rural- rural, ya que el sector agropecuario no es homogéneo, en él existe un segmento mucho más atrasado, el de agricultura de subsistencia; de la heterogeneidad se desprende que: *la disparidad no se reparte de manera equitativa entre los segmentos que constituyen al sector agropecuario, sino que se potencia en el último segmento, que es el más desprotegido, el de agricultura para autoconsumo o de subsistencia.* De esta manera, debe tenerse una percepción correcta de la disparidad existentes entre los segmentos de población que componen al sector agropecuario, ya que sólo así se puede comprender la enorme brecha que ha llegado a existir entre la clase urbanas y el sector que practica la agricultura de subsistencia en el campo. Si sabemos que históricamente la mayoría de los pobres se encuentran en el campo, lo anterior significa que los agricultores de autoconsumo o subsistencia son los pobres dentro de los pobres.

Así mismo, para comprender mejor la distribución del ingreso rural hay que señalar otro factor fundamental: la forma comercial o de autosubsistencia en que se lleva a cabo la actividad agropecuaria.

"Al respecto, tenemos que en 1940 sólo el 50% de la producción agrícola total se vendió, para 1950 y 1960, este porcentaje se elevó al 80%, lo cual refleja una fuerte tendencia hacia la comercialización de la agricultura mexicana".<sup>70</sup>

Sin embargo, esta tendencia favorable que se relaciona con *la comercialización*, queda matizada por un crecimiento paralelo de la agricultura de subsistencia, es decir, las unidades o explotaciones agrícolas que no venden ninguna parte de su producción y que por lo tanto se encuentran fuera de mercado. En el periodo de estudio tenemos que las unidades de producción de subsistencia:

"aumentaron su proporción dentro del total de los predios con producción agrícola, del 9% en 1940, al 20% en 1960".<sup>71</sup>

Con esto, se observa que en aquellos años paradójicamente aumentó la comercialización de cosechas, al tiempo que creció el número de unidades de producción de autoconsumo, lo que significa que los avances en materia de productividad se privatizaron; mientras que un mayor número de unidades de producción salieron del mercado. Así, *menos* produjeron lo que antes producían entre muchos, y *menos* productores vendieron lo que antes vendían entre más productores. Por lo tanto, hubo mayor producción, pero *menos* vendedores. Como resultado de lo anterior, por un lado la agricultura nacional exporta y cumple cabalmente con las funciones a ella asignadas por la economía en su conjunto, es decir, al analizar al sector como un "todo homogéneo" y como un solo núcleo, hay avances productivos concretos; pero, por otro lado, al estudiar al interior del sector agropecuario se pone de manifiesto una grave polarización productiva en su seno. Porque, no puede dejarse de lado que en aquel periodo paradójicamente *crecieron tanto la participación del sector agropecuario en las exportaciones, como la agricultura de subsistencia.*

<sup>70</sup> Op. Cit. Flores Edmundo. Pág. 391.

<sup>71</sup> Op. Cit. Flores Edmundo. Pág. 391.



En aquel período no se propició que la industria demandara al sector primario los insumos necesarios en sus procesos productivos para que de esta manera industria y agricultura crecieran de manera conectada. Para las emparadoras, envasadoras, etc. (recién llegadas en aquellos años), la mayor parte de su demanda fue cubierta con importaciones, sumado a que las inversiones para el desarrollo de estas empresas vino de fuera y mantuvo la entrega de regalías hacia el exterior; evidentemente, casi la totalidad de la producción agroindustrial se dirigió a satisfacer la demanda de sectores de alto poder adquisitivo ubicados en el extranjero o zonas de altos ingresos nacionales. Tal vez para alguien esto puede parecer razonable, pero mi opinión es que esto no debió haber sido de esa forma, lo correcto era haber apoyado la demanda de la agroindustria con producción campesina, sin embargo, lo que queda claro es que ya desde esos años se indujo el abrir las puertas al sector externo.

Es posible hacer una analogía entre la jerarquización de sectores de la economía llevada a cabo, y la discriminación que se presentó, a su vez, dentro del sector agropecuario. En el interior de éste, no se llevó a cabo de manera equitativa el impulso a los segmentos de productores agrícolas. Por el contrario, se siguieron dos caminos en la estrategia general dirigida al sector. Estos fueron:

"1) la especialización de un sector de la agricultura en la producción de las divisas que el desarrollo industrial requería, para lo cual el Estado promovió por todos los medios posibles el surgimiento de una agricultura capitalista exportadora, y 2) la transferencia al sector urbano del excedente económico producido en el campo que la remuneración de las mercancías agrícolas por debajo de su valor hizo posible".<sup>72</sup>

Con el paso del tiempo, estas estrategias provocaron, como se mencionó atrás, una polarización de los grupos agricultores del país, situación que año con año se agravó y que permitió al final del período, distinguir grupos de agricultores con enormes diferencias. Por un lado un subsector exportador privilegiado desde las obras de infraestructura y la Revolución Verde; frente a estos, otro subsector, poco apoyado por las obras de gobierno y por los precios internacionales, pero sobretodo, castigado por las políticas gubernamentales de abaratamiento de precios de ciertos productos agropecuarios (básicamente alimentos) con el fin de beneficiar al consumidor final (provocando un castigo al ingreso del productor) y evitar presiones inflacionarias en la economía nacional. Objetivo de beneficiar al consumidor que nunca fue cumplido, ya que se presentó una permanente elevación de precios, por lo que el precio bajo que el productor recibió por su cosecha significó un castigo al productor, pero dicho castigo no benefició a los consumidores.

Así, el período de crecimiento económico con una base agropecuaria iniciado desde 1935, y que adquirió gran impulso desde 1940, no podía permanecer imbatible si en el transcurso de los años se mantenía articulada desventajosamente la agricultura a la industria como se había venido realizando; por ello, la transferencia de recursos económicos agrícolas a los otros sectores de la economía; la desigualdad en el sistema de precios industriales y agrícolas, en gran medida como política de gobierno; y sobre todo, el inequitativo desarrollo de los segmentos de productores del sector agropecuario hizo crisis.

---

<sup>72</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 614.

Ya para 1965 se presentaban limitantes en varios frentes: por ejemplo, para mantener los repartos de tierras como en años anteriores; la velocidad de la construcción de obras hidráulicas perdió mucha fuerza al encarecerse los costos por hectárea. De igual forma:

“La imposibilidad de aumentar la productividad mediante el empleo de mejores técnicas de cultivo y el uso de insumos y semillas mejoradas ha sido bloqueado por un tipo de desarrollo agrícola que excluye del progreso técnico al sector mayoritario de la agricultura mexicana. De esta manera, durante la década 1965-1975 la producción agrícola no sólo crece a ritmos bastante inferiores al crecimiento de la población, sino que en varios años registra descensos absolutos”.<sup>73</sup>

Esta crisis productiva se manifestó principalmente en los granos básicos, como maíz, frijol y trigo. Y es resultado de la falta de presupuesto para mantenimiento de infraestructura agrícola, en donde se quedaron costosas centrales de maquinarias inhabilitadas por falta de mantenimiento, la erosión de los suelos después de años de uso intensivo, falta de prevención y asesoría con relación al punto anterior, reducción de la superficie cosechada, derivada a su vez del abandono de parcelas (por emigración a E. U. como braceros y a los centros urbanos del país) por parte de productores que no encontraron apoyos a la producción, así como a los reducidos precios agrícolas, por lo que descubrieron una mejor alternativa en la venta de su fuerza de trabajo, al respecto se tiene el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6. Producción de Ocho Productos Agrícolas, 1958-1970.**  
(miles de toneladas).

AÑO	MAIZ	TRIGO	FRIJOL	SORGO	ALGODON	CARTAMO	ARROZ	AJÓNJOLI
1958	5,277	1,337	510	156	526	N. D.	252	117
1959	5,563	1,266	481	179	380	N. D.	261	125
1960	5,420	1,190	528	209	470	32	328	129
1961	6,246	1,402	723	291	450	41	333	147
1962	6,337	1,455	656	296	486	47	289	158
1963	6,870	1,703	677	402	535	47	296	169
1964	8,454	2,203	892	526	565	47	274	172
1965	8,936	2,150	860	747	577	80	377	154
1966	9,271	1,647	1,013	1,411	521	236	372	167
1967	8,603	2,122	980	1,667	495	149	418	155
1968	9,062	2,081	857	2,133	592	102	347	159
1969	8,411	2,326	835	2,456	397	209	395	175
1970	8,879	2,676	925	2,747	334	288	405	179
CRECIMIENTO ACUMULADO	68.3	100.1	81.4	1660.9	-36.5	800.0*	60.7	53.0
PROMEDIO ANUAL	4.75	7.05	6.11	28.59	-2.20	38.23*	5.05	3.83

N. D. : No disponible.

\* Se refiere al periodo 1960-1970.

Fuente: El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época. Antonio Ortiz Mena. México 1998. Fondo de Cultura Económica. Pág. 186.

El cultivo que presentó la mayor reducción fue el maíz, que en aquellos años representaba el:

<sup>73</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 615.

"22% del valor de la producción agrícola total y el 45% de la superficie cosechada total"<sup>74</sup>

Con el análisis de la crisis se descubre que ésta se agudizó en las zonas de temporal, por el contrario de las de riego. Durante los años de esta etapa la producción en las zonas de riego continuó creciendo, mientras que en las de temporal es en donde se localizan los principales decrementos de producción. Siguiendo con esto:

"en el caso del maíz, producto que hasta hace poco era cultivado casi exclusivamente en áreas de temporal y en el que se dan los descensos más sensibles, tenemos que el 84% de los predios que cultivan maíz de temporal cae dentro de la agricultura de subsistencia y sólo el 16% es agricultura comercial".<sup>75</sup>

Síntoma inequívoco de la polarización subsectorial existente en el campo mexicano, después de años en que la agricultura se ha conducido por los dos caminos anteriormente señalados. En los cuales se privilegió a un tipo de cultivos y de productores que habrían de generar las divisas necesarias para el desarrollo económico nacional, rezagándose la agricultura de subsistencia. Al fin de estos treinta años se encuentra lo siguiente:

"los campesinos de subsistencia (propietarios de los predios de infrasubsistencia y subsistencia), que desde 1950 constituyen aproximadamente el 80% de los predios, contribuyeron con el 22% del producto agrícola total en 1950, con el 21% en 1960 y con sólo el 15% en 1970. Por el contrario, los predios capitalistas (propiedades multifamiliares medianas y grandes) han crecido numéricamente en forma rápida, ya que eran solamente 1% en 1950 y fueron el 10% en 1970; pero más importante fue el aumento de su contribución al producto agrícola total, la cual paso de 36% en 1950 al 70% en 1970. Estas cifras ilustran claramente la profundización del carácter desigual y combinado del capitalismo agrario mexicano."<sup>76</sup>

De ahí que, en México se haya venido conformando desde aquellos años un triángulo agrícola con: un segmento capitalista que se encuentra en el norte y bajo del país (Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Jalisco y Guanajuato), dedicado a producir bienes de exportación y trigo básicamente; otro segmento capitalista atrasado, ubicado en el centro-sur del país (San Luis Potosí, Querétaro, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Michoacán); y por último, un segmento de campesinos pobres que produce maíz y frijol para el mercado interno que se encuentra por todas las regiones de temporal del país.

Finalmente, otro elemento que influyó en la reducción de la capacidad productiva del sector agropecuario fue el sistema de precios de garantía manejado por el gobierno federal durante la época del Desarrollo Estabilizador. Siguiendo los ejemplos de Estados Unidos y de Europa el gobierno mexicano instrumentó el Sistema de Precios de Garantía para los productos agrícolas más importantes. En la teoría, este sistema persiguió un doble objetivo que era: elevar la producción y elevar también el ingreso de los productores agrícolas. Éste sin embargo, no se cumplió. Como ejemplos se tienen al maíz y al café, este último en épocas en que el precio internacional era mayor al precio de garantía nacional, el diferencial fue retenido por el gobierno; así en las temporadas en que los productores podían obtener ganancias éstas no les llegaban. Para el maíz según cifras del Desarrollo Estabilizador:

<sup>74</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 615.

<sup>75</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 619.

<sup>76</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 621.

“Considerando la inflación registrada entre 1958 y 1970, solamente el precio de garantía del maíz registró un incremento en términos reales durante el periodo, no obstante, si se tienen cuenta los incrementos en productividad, los ingresos reales por hectárea cultivada aumentaron en todos los productos.”<sup>77</sup>

Con estas observaciones del Gobierno se evidencian dos hechos fundamentales: por un lado, al reconocerse que los precios de garantía (excepto del maíz) fueron rebasados por el índice inflacionario y que esta pérdida sería compensada por los aumentos de la productividad por hectárea se confirma la polarización de los productores del sector agropecuario mexicano. Se ha comentado en este trabajo que los incrementos en la productividad al interior del sector se encuentran muy concentrados en aquellas zonas que fueron beneficiadas con las grandes obras hidráulicas desarrolladas a partir de 1935, mientras que frente a este grupo de productores, se encuentra el segmento mayoritario que es el que practica la agricultura de subsistencia, el cual no cuenta con sistemas de irrigación, ni acceso a otros apoyos como semilla mejorada etc., y que como es obvio, no puede llevar a cabo aumento significativo en la productividad. Por lo tanto, el subsector atrasado, no tendría posibilidades de resarcir sus pérdidas. Por eso, de la nota anterior se desprende que el control ejercido por el sistema de precios de garantía y por lo tanto su costo económico y social mayoritariamente fue absorbido por la agricultura de subsistencia; por el contrario la agricultura empresarial pudo beneficiarse con los incrementos en la productividad como se señala en la misma cita.

Con esto se transparenta que: el gobierno controló el sistema de precios de garantía evitando que estos se situaran por encima del índice inflacionario, con lo que paulatinamente se aplicó un castigo al ingreso de los productores agropecuarios, quienes vieron afectado su ingreso, debido a que su producción les era pagada por debajo del incremento del nivel general de precios es decir, por debajo de la inflación, esto es los productores eran orillados a vender barata su cosecha y a comprar caro todo lo demás que requerían para vivir. Si tomamos en cuenta que la política de fijación de precios de garantía fue una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, queda de manifiesto que se *maneja* la distribución del ingreso inequitativamente, respecto a los productores agropecuario. *Así, se tiene que el sistema de precios de garantía durante del Desarrollo Estabilizador constituyó un elemento de la subordinación de la agricultura a la industria; y del subsidio del sector agropecuario hacia la población urbana del país, al producir abundantes alimentos que les eran pagados a los productores por debajo de su precio comercial.* El discurso oficial fue que, con el mantenimiento de precios agrícolas bajos, se lograrían existencias de alimentos con precio al consumidor reducido; sin embargo lo que se logró fue desincentivar la producción que junto a otros factores, provocó presiones inflacionarias al encarecerse los alimentos. Por lo tanto, se castigó al productor en el pago por cosecha y se castigó al consumidor con alimentos caros.

---

<sup>77</sup> Op. Cit. Ortiz Mena Antonio Págs. 180 y 181.

# FALTA PAGINA

42

de garantía de los principales productos para el mercado interno, y 3) ocurrió un descenso de la demanda externa de varios productos de exportación.”<sup>80</sup>

Así mismo:

“la crisis de producción agrícola observada desde 1965, y que persiste en la actualidad alentada por precios relativos sumamente desfavorables, se manifestó en toda la economía, sobre todo en dos esferas, particularmente sensibles; las presiones inflacionarias, originadas por el crecimiento inusitado de los precios de alimentos y de productos con insumos agrícolas, que se enfrentaban a una gran demanda insatisfecha, y a la agudización del ya de por sí grave problema deficitario de la Balanza Comercial, esto es, de la capacidad para generar divisas en apoyo al crecimiento económico, al irse transformando de agricultura exportadora en importadora neta de alimentos básicos”.<sup>81</sup>

Parece entonces que las equivocadas políticas aplicadas al campo desde 1940 se quedaron estáticas frente a nuevos y diferentes factores los cuales evolucionaron más de prisa que la antes creciente agricultura hasta quedar rezagada en la nueva realidad. Así dichas políticas convirtieron a la agricultura en una limitante para el desarrollo económico, lejos de representar una base para el impulso de la industrialización:

“En 1965 este sector tuvo un saldo neto positivo que representó el 21% de las exportaciones totales de mercancías y servicios, mientras que en 1975 esta participación disminuyó el 3%. De igual modo, este mismo sector financió en 1965 cerca de la quinta parte de nuestras importaciones totales, mientras que en 1975 prácticamente su contribución fue nula”<sup>82</sup>

Esos fueron los resultados de privilegiar a los agricultores y regiones ricas, subordinar la agricultura a la industria y descuidar a la agricultura de subsistencia o autoconsumo.

## II. 5. LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976).

De 1970 a 1982 se vivió en México la última etapa del “Modelo de Sustitución de Importaciones” en el cual, el Estado conservó la rectoría económica nacional y mantuvo vivo su compromiso con amplios sectores de la población. Entre 1970 y 1976, en México se aplicó una política económica conocida como “Desarrollo Compartido”<sup>83</sup>, llamada así por el propio Presidente de la República; este modelo significó una crítica a la etapa del “Desarrollo Estabilizador” (1958-1970), en el sentido de que este último había generado crecimiento económico, pero al mismo tiempo, su concentración en pocas manos. De ahí que el desarrollo compartido buscaba llevar a cabo una redistribución del ingreso entre todos los estratos socioeconómicos del país. En el aspecto agrícola la administración de Luis Echeverría tuvo que enfrentar una severa crisis económica que consistió en:

“un desplome de la producción agrícola, en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria; en la caída de las agro exportaciones y; en un creciente descontento social”.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 590.

<sup>81</sup> Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Selección de Rolando Cordera. Fondo de Cultura Económica. Pág. 439

<sup>82</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 619.

<sup>83</sup> Problemas Económicos de México. J. Silvestre Méndez Morales. Mc. Graw Hill. Pág. 52.

<sup>84</sup> Política Agrícola de L.E.A y J.L.P. Espinosa Damián María Gisela. 1994. Ensayo. Pág. 1.

Algunos de los elementos visibles en aquellos años y que desencadenaron la crisis agrícola de los 70 fueron: en el terreno internacional, las políticas agrícola europea y la de los Estados Unidos que lograron niveles altísimos de producción, lo que inundó los mercados agrícolas mundiales y derribó los precios de estos productos; en lo interno, la agricultura se encontraba ya profundamente polarizada pues una gran parte de los agricultores producían para autoconsumo (al menos el 71% eran productores de infrasubsistencia o subsistencia de acuerdo a la CEPAL como se observa en el cuadro siguiente) y una parte menor lo hacían para el mercado:

**Cuadro No. 7, México: Tipo de Productores Agrícolas.**  
(porcentajes)

TI	PO	DE		PRO		DUC		TOR
TOTAL		CAMPE	SINOS			EMPRE	SA	RIOS
	Infrasubsistencia	Subsistencia	Estacionarios	Excedentarios	Productores Transicionales	Pequeños	Medianos	Grandes
2 557 070	55.6	16.2	6.5	8.2	11.6	1.2	0.4	0.3

Fuente: CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial en México. Siglo XXI Editores. Pág. 118.

La combinación de estos y otros elementos provocó que en la década de 1965 a 1975 se diera una disminución de la producción.

Así, desde inicios de los 70 nuestra agricultura ya se encontraba en crisis, sin embargo, es en 1973 y 74 cuando esta llega a niveles alarmantes en los que el país queda muy lejos de la autosuficiencia alimentaria:

"Las importaciones de maíz no eran algo nuevo, ya que ocuparon durante 1957 y 1958 el primer lugar dentro de las importaciones totales de mercancías agrícolas, su importancia relativa no era significativa puesto que representaron menos del 2% de la producción interna de este grano. En cambio, en 1975 las importaciones ascendieron a casi la cuarta parte de la producción interna de maíz".<sup>85</sup>

En 1974 México presentó un saldo negativo en la balanza comercial agrícola por primera vez desde hacia varias décadas, por lo que:

"Desde la primera mitad de la década de los setenta, México ha perdido su condición de autosuficiencia en materia de consumos agrícolas básicos y tendría que importar ahora sus granos básicos con pesos crecientemente devaluados".<sup>86</sup>

Dentro de las causas internas de la decadencia agrícola también debe considerarse el factor presupuesto público, que en dicha etapa experimentó un desempeño variable.

"La producción agropecuaria se viene abajo principalmente al rezagarse la inversión pública y al no inducirse la inversión privada. Más tarde, cuando se recupera en forma por demás acelerada y pasa del 8.5% del total de la inversión pública en 1965 al 20% en 1974, la inversión pública ya no ha podido inducir a la inversión privada".<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Op. Cit. Castell y Rello. Pág. 617.

<sup>86</sup> Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Casio Luiselli y Jaime Mariscal. Selección de Rolando Cordera. Fondo de Cultura Económica, 1995. Pág. 439

<sup>87</sup> Op. Cit. Luiselli y Mariscal. Pág. 446

A partir de entonces el gobierno buscó mediante *políticas intervencionistas*, que el campo mexicano volviera a cumplir su papel que había desarrollado en las tres décadas anteriores, el objetivo era:

“revitalizar al campo a través de una fuerte intervención estatal y medios proteccionistas ante el mercado externo”<sup>88</sup>

No hay que olvidar que la agricultura, como se ha señalado antes, venía padeciendo un sacrificio planificado (durante el desarrollo estabilizador) que extendió la polarización productiva al interior del sector agropecuario, por lo que a partir del inicio de la administración de Luis Echeverría se tomó la decisión de revertir esta tendencia al canalizar recursos al sector. Dentro de ésta política:

“el aumento de la inversión en fomento agropecuario, la canalización de mayores créditos hacia el campo y la elevación de los precios de garantía constituirían los mecanismos fundamentales de la nueva política agrícola, por la cual se drenarían los recursos suficientes para llevar hasta sus últimas consecuencias la alternativa propuesta”.<sup>89</sup>

De esta forma la agricultura castigada por el Desarrollo Estabilizador encontró en la política intervencionista de Echeverría un respiro después de años de transferencias de recursos del sector agropecuario al industrial.

La crisis en el campo tenía dos aristas: por un lado, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria (con la resultante importación de alimentos con pesos devaluados); y por el otro, la urgencia de revertir esta situación que sería insostenible en el mediano plazo, por lo que en la idea del gobierno, había que encontrar una alternativa de solución amplia y que arrojará resultados desde el corto plazo. Todo parece indicar que lo urgente de los resultados moldeó en gran medida la alternativa propuesta por el gobierno.

“En efecto, se incrementó sustancialmente la inversión pública en el campo, la cual había venido sufriendo un rezago continuo desde hacía 15 años. Así, el crecimiento de la inversión en fomento agropecuario de 1970 a 1976 superó al de la inversión pública total, al pasar en ese lapso de 4 mil millones de pesos a 20,079 millones. Tomando en consideración únicamente la inversión en la agricultura, el incremento pasó de 2,628 millones de pesos en 1970 a 17,595 millones de pesos en 1976. O sea que mientras la inversión pública total aumentó a un ritmo promedio anual de 27% de 1970 a 1975, la del fomento agropecuario lo hizo al 36%, y la de la agricultura en 49%”.<sup>90</sup>

Sin embargo, la forma en que la inversión pública fue aplicada al sector agropecuario, agravó la problemática de polarización productiva, y permitió que los productores con alta productividad captaran ganancias extraordinarias.

“esa inversión benefició fundamentalmente a aquellas entidades que tienen más del 50% de su superficie cultivable regada, es decir, siete entidades absorbieron alrededor del 30% del total de la inversión pública en fomento agropecuario en 1974 y 1975 solamente, en tanto que el resto de las 25 entidades se repartieron el 70% de esa inversión en los mismos años”.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Op. Cit. Espinosa Damián. Pág. 1

<sup>89</sup> Desarrollo y Crisis de la Economía Agrícola. Selección de Rolando Cordera. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión 1995. Pág. 624.

<sup>90</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 627.

<sup>91</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 627.



El fundamento para que la inversión pública dirigida al sector agropecuario fuera realizada así, lo encontramos dentro del Plan Maestro de Organización y Capacitación que normó la colectivización ejidal

#### **a) La Colectivización Ejidal.**

La Colectivización Ejidal fue la columna vertebral de la política agrícola de Luis Echeverría y consistió en, una verdadera apuesta a favor del sector social agropecuario. La estrategia de Echeverría constituyó todo un cambio en la forma de concebir el crecimiento del sector primario, y significó retomar las políticas de tipo cardenista abandonadas desde 1940. Por eso se puede decir que, esta política vio a los campesinos como sujetos de su propio desenvolvimiento, por supuesto, después de 30 años en que no se había volteado la vista hacia este segmento del sector agropecuario. Sin embargo, éstas se llevaron a cabo de manera vertical, populista y paternalista, en muchos casos desplazando el Estado a los propios campesinos.

En dicha estrategia la organización colectiva se concibió como la palanca que lograría el crecimiento del sector agropecuario. De esta manera:

“concebir al ejido como una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de lo campesinos (...) El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios de agruparse en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida”.<sup>92</sup>

El “Plan Maestro de Organización y Capacitación” tuvo como estrategia:

“concentrar los esfuerzos en aquellas regiones donde exista un potencial de desarrollo, en consideración a los recursos naturales disponibles y las inversiones en infraestructura ya realizadas, donde se pueda obtener una rápida respuesta”.<sup>93</sup>

Es decir: se canalizarían la mayoría de los recursos públicos hacia aquellas zonas históricamente beneficiadas con obras de irrigación y con la mayoría de los recursos crediticios tanto públicos como privados. Con base en este principio de descansar la política estatal en los productores de altos rendimientos surgieron el “Plan Nacional Agropecuario” y el “Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina”, que desde la visión gubernamental permitirían alcanzar un objetivo aún mayor:

“Concluir la fase distributiva de tierra; iniciar la segunda etapa de la reforma agraria, que consistiría en organizar y modernizar los métodos de cultivo y de explotación de la tierra. Esto es, se organizaría el trabajo colectivo en los ejidos y en las comunidades, industrializar los productos agrícolas como medio para acelerar el proceso de industrialización del país alcanzando mayores niveles de integración, a la vez, captar los excedentes de mano de obra que no pudieran ser incorporados por otras actividades económicas”.<sup>94</sup>

Para lograr este objetivo dentro del “Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina” se vio como una necesidad superar las carencias propias del minifundismo e impulsar la

<sup>92</sup> Luciano Concheiro Bohórquez y María Tarrío García. Privatización en el Mundo Rural. Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Producción Económica. México, 1998. Págs. 208 y 209.

<sup>93</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 625.

<sup>94</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 623 y 624.

asociación de parcelas y de trabajadores hasta crear verdaderas unidades de producción rurales. Este impulso fue sin embargo, totalmente vertical como se ha mencionado.

"este plan se apoyaba en la necesidad de restituir al ejido y a la comunidad su carácter de unidad económica y social, procurándose que el interés colectivo estuviera por encima del individual y aprovechar integralmente los recursos con que habían sido dotados para elevar el nivel de vida de sus integrantes"<sup>95</sup>

Complementariamente, se emitieron disposiciones jurídicas:

"para la instrumentación de las medidas que permitieran llegar a estas metas se dedicaron una serie de disposiciones legales y administrativas que constituían el marco jurídico e institucional de legitimación de la nueva política agraria. Además de la Ley Federal de Reforma Agraria, se promulgó en 1973 la Ley Federal de Aguas, a través de la cual se proponía el Estado corregir las políticas que habían permitido la concentración de tierras irrigadas a favor de unos cuantos beneficiarios"<sup>96</sup>

Se promulgó también la Ley de Sociedades de Solidaridad Social (SSS). Cuyo objetivo era fomentar la colectivización ejidal, con la característica de que estas sociedades se constituían con el patrimonio colectivo de los miembros ejidales en conjunto. Y de igual manera, el aparato financiero agropecuario fue readecuado. Para 1970 la estructura bancaria existente en el país respecto al financiamiento agropecuario se encontraba integrado por tres tipos y grupos de instituciones:

a. **Instituciones Generales de Crédito Agropecuario:**

- a) Banco Nacional de Crédito Ejidal
- b) Banco Nacional de Crédito Agrícola y sus dependencias
- c) Banco Nacional de Comercio Exterior y sus sucursales
- d) Banco Nacional Agropecuario y sus Bancos Regionales

b. **Instituciones Especiales de Crédito Agropecuario:**

- a) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura (ahora FIRA).
- b) El Seguro Agrícola y Mutualidades del Seguro Agrícola
- c) La Aseguradora Nacional Agropecuaria (Anagsa), y
- d) Las Uniones de Crédito

c. **Instituciones de Crédito Indirecto, de Función Específica o Auxiliares.**

- a) Nacional Financiera S.A.
- b) Financiera Nacional Azucarera S.A.
- c) Banco de Fomento Cooperativo
- d) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.
- e) Almacenes Nacionales de Depósito S.A.

<sup>95</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 624

<sup>96</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 624

Años después, en 1975 un conjunto de instituciones financieras encargadas del crédito agropecuario fueron reorganizadas hasta integrarse en el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). A partir de entonces, los créditos otorgados por el Banrural se orientaron a apoyar el desarrollo del campo mexicano, estos se fueron multiplicando hasta alcanzar la cifra de 81,974 millones del peso en 1982, lo que sin duda contribuyó al logro de las cosechas sin precedentes obtenidas en el país. A partir de esto algunos especialistas dicen que:

"en 1975 se inició la modernización del aparato financiero rural mediante la fusión de la banca oficial rural, que beneficiaba diferentes segmentos de la actividad agropecuaria, en el Banco Nacional de Crédito Rural. Este banco se integró por 12 bancos regionales y por la Financiera Nacional de la Industria Rural, que se ocuparía del financiamiento de la producción agroindustrial..... el volumen de crédito para el campo alcanzó un incremento del orden de 46.6% en 1975, teniendo un crecimiento medio anual en el quinquenio de 1970-1975 del 23%..... además, cuando se hizo un esfuerzo para homogeneizar el crédito agropecuario para todo el país, su concentración persistió de tal manera que solamente el noroeste del país captó alrededor de un tercio, en promedio, del crédito disponible".<sup>97</sup>

Siguiendo el desempeño de la banca encargada del sector agrícola se observa que esta presentó un importante crecimiento en sus montos de recursos ejercidos, sin embargo, al final de aquella administración los resultados no fueron suficientes como para revertir las tendencias decrecientes en los volúmenes de producción agropecuaria, debido a que el crédito fue mayoritariamente concentrado en el noroeste de la república y por los agricultores privados de estas mismas regiones. Por diversos aspectos, el crédito fiscal se contrajo paulatinamente desde aquellos años. El escenario presente en el país por lo que se refiere a crédito era que no había préstamos; es decir, los intentos gubernamentales mencionados en este apartado no lograron su cometido de hacer fluir el crédito a los campesinos, por el contrario, este se contrajo y se encareció. Sumado a lo anterior, los organismos de financiamiento campesino se convirtieron en instituciones corruptas en donde se dieron toda clase de malos manejos, que coadyuvaron al derrumbe productivo de la agricultura campesina del país.

Retomando la colectivización se tuvo que, no obstante los objetivos gubernamentales de extenderla por todo el país y de manera rápida, los resultados que se obtuvieron dejaron mucho que desear:

"En 1976, se hablaba de la existencia de 8,130 ejidos comprometidos en la batalla colectivista, aunque se reconocía que sólo 884 estaban en plena fase de colectivización. Los resultados presentados por el gobierno, de por sí limitados en cuanto a sus objetivos iniciales, no pudieron ocultar el rotundo fracaso de la política de L.E.A: una buena cantidad de ejidos colectivos fueron formados en el papel, otros con métodos coactivos, otros más de manera improvisada. Modestos resultados: apenas el 3% de los 22,692 ejidos registrados en el Censo de 1970, apenas las dos terceras partes de las Sociedades Colectivas fundadas durante el cardenismo en sólo tres años".<sup>98</sup>

De esta manera se califica por diversos especialistas como un fracaso la política de colectivización ejidal ya que a pesar de ella, al final del periodo la Balanza Comercial agropecuaria sufrió un desequilibrio aún mas profundo del que ya venía presentando. En este escenario, señalan Jorge Castell y Fernando Rello que:

"no es posible salir del atolladero solamente usando los mecanismos clásicos de apoyo a la agricultura capitalista, ya que esta estrategia no conduce a la autosuficiencia agrícola y se amplifica el desarrollo desigual de la agricultura y

<sup>97</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Págs. 627 y 628

<sup>98</sup> Espinosa Damián María Gisela. "Política Agrícola de L.E.A y J.L.P.", ensayo. Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. 1994.

acelera los conflictos sociales, y segundo, que afrontar a fondo el problema de la falta de producción implica necesariamente hacer dinámica la agricultura de subsistencia. Ello no puede lograrse con medidas inmediatas, sino con una política global a mediano plazo que modifique las relaciones sociales y políticas que resultan de formas determinadas de exacción del excedente rural y de control político de las clases sociales en el campo<sup>99</sup>

Por lo que se refiere a la política de precios de garantía, durante la administración 1970-1976, estos presentaron un crecimiento por encima del índice inflacionario, lo que hizo rentable la actividad, esto provocó la elevación de la producción en las zonas de riego del país, mientras que en las de temporal las cosechas o mantuvieron aproximadamente el nivel de producción o sufrieron una disminución. El cuadro siguiente permite apreciar este comportamiento:

**Cuadro No. 8. Relación entre los cambios de volumen de producción, las superficies cosechadas y los precios de garantía 1971 - 1975.**

AÑOS	SUPERFICIE TOTAL COSECHADA (Has.)	SUPERFICIE COSECHADA A DISTRITOS DE RIEGO (Has. Irrigadas)	SUPERFICIE COSECHADA TEMPORAL (Has.)	VOLUMEN TOTAL DE PRODUCCIÓN (Miles de Toneladas)	PRECIOS DE GARANTÍA
<b>MAÍZ</b>					
1971	7 691 656	356 192	7 335 464	9 786	940
1972	7 292 180	343 417	6 948 763	9 223	940
1973	7 606 291	470 040	7 136 251	8 609	1 200
1974	6 717 234	666 623	6 050 611	7 784	1 750
1975	6 694 267	719 724	5 974 543	9 541	1 900
<b>FRIJOL</b>					
1971	1 932 236	70 866	1 861 370	921	1 750
1972	1 686 746	56 785	1 629 961	869	1 750
1973	1 869 686	82 979	1 786 707	1 009	5 000
1974	1 551 877	157 712	1 394 165	895	6 000
1975	1 752 632	258 883	1 493 799	1 266	5 000

Fuente: Las cifras fueron tomadas de Cordera Rolando. Pág. 631.

El conjunto de políticas que dieron cuerpo a la Colectivización Ejidal sólo logró estimular parcialmente la producción de alimentos, desafortunadamente, no en cantidad suficiente para cubrir las necesidades del país. Así, con este escenario de pérdida de la soberanía alimentaria, del intento y fracaso estatal por colectivizar el campo y de *elevada intervención* e inversión pública en la agricultura, pero con pocos resultados, finaliza la administración 1970-1976.

<sup>99</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 634.

## II. 6. EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982).

El gobierno de José López Portillo inicia en medio de una grave crisis económica generada por la recesión de 1976, además de la devaluación del peso y los convenios firmados con el Fondo Monetario Internacional que acrecentaron la deuda externa de México. Durante esta administración se instrumentaron importantes políticas en la agricultura nacional, enmarcadas dentro de la Alianza para la Producción y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. La nueva administración llevó a cabo un diagnóstico de la crisis rural y se planteó como alternativa de solución una propuesta diferente a la del gobierno anterior. La nueva administración dirigió sus objetivos de reactivación del sector hacia la burguesía agropecuaria. Esto probablemente generado por la crisis de confianza del sector agropecuario burgués que se presentó unos días antes de finalizar el sexenio de Echeverría como consecuencia de las grandes expropiaciones de los valles el Yaqui y Mayo en Sonora y que tenía tintes de desembocar en un rompimiento mayúsculo. En aquel entonces, para José López Portillo:

- a) la crisis rural era estrictamente de producción y sólo puede superarse mediante estímulos a la producción.
- b) los empresarios privados son los únicos que producen con eficiencia.
- c) el ejido ha demostrado ser ineficiente y el estado es un mal administrador. La asociación de ambos es garantía de fracaso.
- d) conforme a lo anterior, apoyar al ejido y atacar a la pequeña propiedad. Agudiza la crisis rural.
- e) el movimiento campesino por la tierra proviene de falsas ilusiones propiciadas por el neocardenismo y neopopulismo de LEA.
- f) el fracaso de la política agrícola y agraria de LEA debe interpretarse como la prueba definitiva de que el ejido - con o sin apoyo estatal- no es la alternativa para salir de la crisis, la única alternativa viable es la agricultura empresarial.<sup>100</sup>

Así transcurrieron los primeros años de esa administración, sin embargo, la política agrícola sufrió un cambio total cuando los ingresos petroleros permitieron diseñar estrategias más costosas, dada la disponibilidad de recursos. De ésta forma, para la segunda etapa del sexenio, desde la Presidencia de la República se diseñó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). A partir de entonces el eje de la política de José López Portillo hacia el campo, quedó integrado por el SAM, que fue dado a conocer el 18 de marzo de 1980, en esos días el Presidente de la República anunció que:

"Las reservas petroleras financiarían la conquista de la autosuficiencia alimentaria en un plazo relativamente corto. Se trataba de salvar al país del chantaje del foodpower establecido por las "prepotencias" y elevar cualitativamente las condiciones de alimentación del pueblo mexicano".<sup>101</sup>

Además de estos objetivos el SAM tenía otro: una redistribución del ingreso, por lo que, el Sistema Alimentario Mexicano constituyó no sólo un programa gubernamental sino una verdadera política económica que integró desde la producción agropecuaria hasta la comercialización y distribución de alimentos, por eso:

"integrado por 20 proyectos, el SAM aborda el problema con una perspectiva totalizadora que abarca desde la producción hasta el consumo de alimentos".<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Espinosa Damian Gisela. Política Agrícola de LEA y JLP. UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. 1994. Tomado de Bartra Armando. "Crisis Agraria y Movimiento Campesino en los Setentas", en Cuadernos Agrario, Núm. 10-11, México, 1980.

<sup>101</sup> Op. Cit. Espinosa Damián. Pág. 15.

El SAM buscaba alcanzar la autosuficiencia alimentaria en maíz y frijol para 1982 y en 1985, en trigo, arroz, cártamo, ajonjolí y sorgo. En aquellos años, la política económica establecida en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, estipulaba hacia el sector agropecuario y forestal:

“el aumento sostenido de la producción del campo y el cambio de la estrategia, hacia un desarrollo de las áreas de temporal y una mayor organización de los productores, significará aumentar las posibilidades de ocupación, sobretudo para los núcleos de población más desprotegidos”.<sup>102</sup>

Sin embargo, no debe olvidarse que el 2 de enero de 1981, José López Portillo promulgó la Ley de Fomento Agropecuario catalogada como la contrarreforma al Artículo 27 más derechista hasta ese momento. A través de dicha Ley se fomentó la asociación de pequeños propietarios y comuneros. Por lo que los campesinos usufructuarios de la tierra quedaban en posibilidad de convertirse en asalariados en su tierra.

Desde la perspectiva del gobierno, el SAM redundaría en el bienestar de todos, pero en particular de las familias campesinas. Dado que no sólo consistía en un esfuerzo productivo, sino además, la distribución y el consumo hasta lograr una buena alimentación nacional. Es decir, el SAM perseguía objetivos económicos, sociales y políticos en un contexto internacional que a otros países ponía en aprietos el no tener la posibilidad de producir todos aquellos alimentos que consumían.

“el impulso a la producción no puede separarse de las políticas que permitan a los productores agrícolas, particularmente a los campesinos de tierras de temporal, retener el excedente que genere su propia actividad, impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos en las zonas de agricultura de temporal y su papel simultáneo, como sus principales consumidores, de una correlación estratégica de la mayor importancia, pues la subalimentación es esencialmente resultado de un estado de subempleo y pobreza cuya mejor solución es la reactivación de quienes la padecen. El SAM es en este sentido, una estrategia de producción-ingreso que cubre todas las fases de cada sistema básico para la alimentación nacional”.<sup>103</sup>

En este marco de búsqueda de reactivación económica, de redistribución del ingreso y teóricamente de fomento a la agricultura de temporal se desarrollaron una serie de políticas complementarias que dieron cuerpo al Sistema Alimentario Mexicano.

1. Compartir solidariamente el riesgo con los campesinos temporaleros productores de básico, revitalizando la alianza Estado-Campesino.
2. Introducir un cambio tecnológico que permita aprovechar el potencial productivo del temporal agrícola ganadero.
3. Impulsar la organización campesina como medio fundamental para llevar al cabo la estrategia de la producción-ingreso del SAM.
4. Adecuar la red estatal de comercialización a las características y requerimientos de los diversos productores primarios. Desarrollar una infraestructura de caminos y ampliar y racionalizar los servicios de transporte.
5. Estimular la producción a través de precios de garantía adecuados y de subsidios selectivos a insumos y servicios.
6. Promover agroindustrias integradas de coparticipación campesina en los sistemas de producción a los que está ligada la población.
7. La política para mejorar la situación nutricional planteada por el SAM prevee el aprovechamiento de los canales de distribución, como vías altamente selectivas de subsidio al consumo alimentario.

---

<sup>102</sup> Problemas Económicos de México. Diego G. López Rosado. UNAM. Pág. 27

<sup>103</sup> Problemas Económicos de México. Diego G. López Rosado. UNAM. Pág. 26.

<sup>104</sup> Problemas Económicos de México. Diego G. López Rosado. UNAM. Pág. 27.

8. Complementariamente se reorientarán los hábitos alimenticios distorsionados por la publicidad, la cual induce a consumos caros y poco nutritivos.<sup>105</sup>

Entre ellas destaca la política de compartir el riesgo que implica la agricultura de temporal, para lo cual fue creado el Fideicomiso de Riesgo Compartido FIRCO. Estas medidas repercutieron de manera directa en el gasto agropecuario del sector público que para esos años alcanzó una proporción récord, que superó a la ya de por sí alta inversión agropecuaria y forestal del gobierno anterior:

“la inversión en el sector agropecuario durante el periodo del 1977 a 1980 representó el 23.5% de la inversión pública total, contra el 13% que significó en el lapso 1965-1976. Considerando el periodo 1977-1981, el gasto asignado al mismo creció nominalmente a una tasa de 35.4%. Para 1982, la inversión pública destinada al sector agropecuario y al medio rural representará el 28.6% de la inversión pública federal y alcanzará en el periodo 1980-1982 una participación promedio de 27.7% anual”<sup>106</sup>

Como resultado del conjunto de políticas, el SAM a dos años de su puesta en marcha arrojaba resultados muy favorables, en lo general:

“la Alianza para la Producción entre el Estado y campesinos, permitió que el volumen de los diez principales cultivos que en 1979 era de 19,877,000 toneladas, se elevara en 1980 a 23.5 millones y que en 1981, el país lograra producir 28,600,000 toneladas de granos y oleaginosas, es decir, 60% más que hace seis años, la alimentación de un pueblo que ha crecido en 11 millones, está garantizada”.<sup>107</sup>

Sin embargo, la crítica situación económica en que cayó México a finales de 1982 hizo insostenible una política como el Sistema Alimentario Mexicano. A los pocos días de asumir la Presidencia Miguel de la Madrid dio fin al SAM. Finalmente, después de tres décadas exitosas y una de terrible caída sectorial en la cuarta década ya con la política agrícola de Echeverría que tuvo objetivos dignos de conocer en lo social pero pobres resultados; y la de López Portillo, dura hacia los campesinos más humildes, se agotó el modelo de “Sustitución de Importaciones”.

---

<sup>105</sup> Problemas Económicos de México. Diego G. López Rosado. UNAM. Págs. 27 y 28

<sup>106</sup> Problemas Económicos de México. Diego G. López Rosado. UNAM. Pág. 29.

<sup>107</sup> Sexto Informe de Gobierno. José López Portillo. 1 de Septiembre de 1982. En Excelsior 2 de septiembre de 1982.

## INTERMEDIO.

### UN BALANCE DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1940-1982) COMO ANTECEDENTE DEL MODELO NEOLIBERAL.

Como primer punto se tiene que para el periodo 1940-1970, el crecimiento registrado por el sector agropecuario de la economía permitió al país alcanzar la autosuficiencia alimentaria; una vez que esto fue posible, el país estuvo en posibilidad de exportar los excedentes de la producción agrícola, dado que el objetivo fundamental estaba cumplido; y como una consecuencia de los dos puntos anteriores, la economía mexicana captó una gran cantidad de divisas producto de las exportaciones agrícolas. Estos tres logros alcanzados por el sector agropecuario fueron, a su vez, resultado de varios factores, entre ellos: la Reforma Agraria con el aumento de la superficie cultivada; un aumento considerable en los niveles de productividad; los avances tecnológicos; la inversión pública en infraestructura; y una demanda internacional de productos agropecuarios en expansión.

Con la combinación de los elementos descritos, el sector agropecuario alcanzó un crecimiento económico muy notable que se tradujo en una producción creciente de alimentos e insumos industriales, que hicieron posible la consolidación de un modelo urbano e industrializador al interior de la economía nacional que permitió financiar la compra de bienes de capital necesario para la industrialización del país:

"El monto de las importaciones agrícolas constituyó entre 1940 y 1954, aproximadamente del 2.5% del producto agropecuario, disminuyendo esta proporción al 0.3% y 0.9% a partir de 1959".<sup>108</sup>

Por el contrario, durante el periodo 1940 a 1970 las exportaciones agrícolas fueron en constante crecimiento:

"en 1940 el 8% de la producción agropecuaria nacional se dedicaba al mercado exterior; en 1950 esta proporción se elevó al 9% y al 25.8% en 1960".<sup>109</sup>

Complementariamente se presentan a continuación cifras del comercio exterior agropecuario entre 1960 y 1970, en ellas se observa que en esa década, el saldo comercial siempre fue positivo. Con esta información es fácil apreciar que el papel encomendado a la agricultura, por la economía en su conjunto, durante el periodo industrializador se cumplió cabalmente:

---

<sup>108</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 387.

<sup>109</sup> Op. Cit. Cordera Rolando. Pág. 389.



**Cuadro No. 9. Balanza Comercial Agropecuaria y forestal, 1960-1970.**  
(Millones de Dólares).

ÑO	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	SALDO
1960	360.0	67.3	292.8
1961	374.1	59.3	314.8
1962	430.8	61.4	369.4
1963	431.0	91.4	339.6
1964	475.6	81.7	393.9
1965	536.8	116.7	420.1
1966	556.5	105.9	450.7
1967	609.8	119.2	490.6
1968	738.8	110.1	628.7
1969	809.9	106.7	703.2
1970	710.0	198.6	511.4

Fuente: Op. Cit. Ortiz Mena. Pág. 187.

En este periodo, el sector agropecuario hizo grandes aportes sin los cuales la industrialización de México muy posiblemente no se hubiera logrado, estos fueron: la estabilidad interna de los precios agropecuarios, consecuencia de una producción nacional suficiente, que eliminó presiones inflacionarias propias de épocas con baja producción de alimentos, lo que genera que al reducirse la oferta de estos, sus precios se encarezcan. Con la captación de divisas por exportaciones agrícolas, se liberó de presiones a la Balanza Comercial, al mantener un saldo favorable en todo el periodo; complementariamente con los recursos captados, se financió gran parte de las compras de Bienes de Capital que la industrialización requería. Otro aspecto fundamental fue que al alcanzar la Autosuficiencia Alimentaria, el sector agropecuario garantizó la alimentación de la población urbana, que estuvo ocupada en actividades industriales y de servicios. Estas fueron las bases sobre las cuales se cimentó la industrialización de México.

Es estos años es cuando México pasa de ser un país agrícola, a uno industrial. Proceso que estuvo, sin embargo, caracterizado por una inequitativa distribución del ingreso entre las actividades rurales y las no rurales. Al respecto se tiene el siguiente cuadro en el cual se observa que no obstante la gran aportación de divisas del sector agropecuario para la economía nacional estas nunca regresaron a él de manera recíproca: el financiamiento al sector apenas se multiplicó tres veces durante el Desarrollo Estabilizador, mientras que el financiamiento a la industria y la minería se multiplicó más de 7 veces durante esos 12 años (1958-1970):

**Cuadro No. 10. Destino del Financiamiento Bancario 1959 a 1970.**  
(Millones de Pesos).

AÑO	TOTAL	AGRICULTURA Y GANADERÍA	INDUSTRIA Y MINERÍA
1959	31 269.0	5 035.6	11 970.0
1960	39 494.0	5 968.5	16 304.7
1961	45 769.0	6 749.9	20 315.0
1962	53 320.0	7 360.7	26 671.0
1963	61 296.0	8 237.0	27 604.4
1964	74 435.0	9 317.9	32 985.0
1965	87 371.0	10 665.0	36 132.0
1966	104 630.0	12 547.4	40 822.7
1967	121 275.0	14 025.6	48 597.9
1968	138 768.0	15 355.9	54 911.7
1969	167 225.0	16 188.0	67 162.1
1970	194 522.0	17 694.6	81 913.3

Fuente: Op. Cit. Ortiz Mena. Págs. 136 y 137.

Lo que habla de una gran transferencia de recursos generados por el sector agropecuario, pero canalizados a otros sectores de la economía. Derivada de esta transferencia de recursos tenemos que los ritmos de crecimiento de la agricultura y de la industria fueron muy dispares: mientras que la agricultura se multiplicó cinco veces de 1940 a 1970, la industria lo hizo casi 10 veces en el mismo lapso. Al respecto se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 11. Producto Interno Bruto 1940 – 1970.**  
(Millones de Pesos de 1960).

AÑO	TOTAL	AGRICULTURA	MANUFACTURAS
1940	46 693	4 672	7 193
1941	51 241	5 707	7 848
1942	54 116	6 433	8 461
1943	56 120	5 852	8 945
1944	60 701	6 423	9 643
1945	62 608	6 152	9 985
1946	66 722	6 220	10 925
1947	69 020	6 848	11 096
1948	71 964	7 593	11 794
1949	75 803	8 715	12 649
1950	83 304	9 673	14 244
1951	89 746	10 146	15 746
1952	93 315	9 702	16 440
1953	93 571	9 761	16 266
1954	102 924	12 202	17 855
1955	111 671	13 562	19 589
1956	119 306	12 779	21 813
1957	128 343	13 977	23 229
1958	135 169	15 189	24 472
1959	139 212	14 036	26 667
1960	150 511	14 790	28 892
1961	157 931	15 156	30 483
1962	165 310	16 187	31 890
1963	178 516	16 981	34 826
1964	199 390	18 738	40 887
1965	212 320	19 921	44 761
1966	227 037	20 214	48 990
1967	241 272	20 165	53 341
1968	260 901	20 489	57 641
1969	277 400	20 145	62 287
1970	296 600	21 140	67 680

Fuente: Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y perspectiva. Siglo XXI Editores. Edición versión revisada 1981. Págs. 80 y 81. En este cuadro sólo incluyo a las manufacturas, como el sector más representativo de la industria para dar una idea aproximada de la relación del crecimiento del P.I.B. total, la agricultura y la industria pero no se consideran a las ramas de: petróleo, construcción ni electricidad. Igualmente se considera sólo la agricultura, sin la ganadería, silvicultura y pesca

Así en el año 1970 se terminó el ciclo de la gran agricultura mexicana, la cual logró subsidiar el crecimiento industrial del país.

Para fines prácticos se agrupó, en las páginas anteriores, el periodo de tiempo entre 1940 y 1970 enmarcando los logros del sector primario de la economía; análogamente en seguida se engloba

el periodo de 1970 a 1982 porque en éste se presenta toda una catástrofe sectorial en materia productiva y social, en estos años el saldo fue:

#### a) Pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria.

La Autosuficiencia Alimentaria, como se ha revisado en este trabajo, estuvo garantizada por el sector agropecuario desde 1940 hasta principios de los setenta. Sin embargo, a partir de estos años las variables del sector agropecuario manifestaron una profunda crisis que se reflejó en bajos niveles de producción por parte de los campesinos de agricultura de subsistencia, frente a una pequeña minoría que fue beneficiada desde los cuarenta con las grandes obras hidráulicas, sistemas de irrigación y con su acceso a la Revolución Verde, que le permitió tener altos índices de productividad.

Las tierras con altas tasas de productividad no fueron mayoritariamente dedicadas a la producción de alimentos (salvo en los periodos en que los precios de garantía altos les hicieron conveniente la producción de este tipo de cultivos a sus propietarios). Por el contrario, estas tierras fueron utilizadas para la producción de bienes de exportación, lo que las desconectó de las cadenas productivas nacionales y por consiguiente debilitó el mercado interno en su conjunto. Por otra parte, las tierras de temporal que dependen de las condiciones climatológicas, produjeron mayoritariamente alimentos que requirió "todo" el país, no sólo los campesinos, ni siquiera sólo los campesinos de subsistencia, sino todos los mexicanos. Pero las condiciones de producción fueron notablemente diferentes e inferiores a las que tienen los agricultores ricos, por ello, en penosas condiciones llevaron a cabo la producción de la mayoría de lo que necesitamos de alimentos día a día en las ciudades y en el campo. Sin embargo, cuando el gobierno realizó algún análisis sectorial lo único que hizo fue *etiquetar de improductivos* a los campesinos pobres. Esto con el objetivo estratégico de realizar grandes importaciones de granos básicos que en otros países sólo consumen los animales, ya que dichas importaciones habrían de generar jugosos contratos y prevendas para altos funcionarios corruptos del gobierno federal. Para tener una idea de la magnitud de la dependencia alimentaria en que cayó México desde esos años se presentan los montos de importaciones *per capita* de alimentos realizadas durante las dos administraciones:

"1970 -1976 ----37Kg.  
1976- 1982 -----77.7Kg".<sup>110</sup>

#### b) Alta Inversión Estatal en el campo, con muy pobres resultados.

Otro factor que salta a la vista en la última etapa del Modelo de Sustitución de Importaciones es la muy alta inversión estatal llevada a cabo en el sector agropecuario pero con muy pocos resultados. Desde mi punto de vista los mayores impedimentos para que las enormes partidas presupuestales dirigidas al campo tanto por la administración de Luis Echeverría como de José López Portillo llegaran a éste se debe a que el Estado era eminentemente corrupto y autoritario. En lo que se refiere a la corrupción, el dinero aprobado por el Congreso de la Unión para el campo probablemente se quedaba en las cuentas bancarias en el extranjero de los principales

<sup>110</sup> José Silvestre Méndez Morales. Problemas Económicos de México. Mc. Graw Hill. Pág. 111.

funcionarios del país (sólo por citar dos casos del dominio público: en el DDF la figura de Arturo Durazo y a nivel nacional la de Jorge Díaz Serrano).

Por lo que toca al autoritarismo, éste inicia desde la planeación de las políticas, las cuales parten de una serie de supuestos académicos que en la realidad no existen o se encuentran matizados, una vez en la etapa de ejecución de las políticas surgía el paternalismo combinado con corporativismo y clientelismo que al final lo único que arrojaban era simulación en cifras y resultados en el papel a cambio de recompensas políticas a dirigentes campesinos (Diputaciones y Senadurías). Hay que recordar que en esos años la organización campesina era política, por lo que, o se encontraba dentro del corporativismo del partido oficial o era brutalmente combatida y desmantelada por el gobierno. En aquellos el Estado inhibía la aparición de Organización Económica Campesina, la cual por definición no es política, ni corporativa, sino más bien independiente políticamente y propositiva en todos los terrenos. Dicho autoritarismo continuó en el modelo siguiente, sólo que con distinta filosofía, esto es, en los gobiernos neoliberales se ha satanizado al apoyo hacia los campesinos, al cual se ha llamado populismo, pero no para corregir las deficiencias del pasado sino para pretextar la desaparición de los apoyos: por el contrario creo que "si estas enfermo de tu brazo, cura tu brazo no te lo amputes". Es decir, el autoritarismo y la corrupción de aquellos años dieron el discurso a los gobiernos neoliberales para causar un daño aún mayor que sus predecesores con el retiro estatal que iniciaron a partir de 1982.

#### **c) Mayor polarización: agricultura empresarial vs agricultura de autoconsumo.**

Finalmente, otro resultado fue una mayor polarización agropecuaria, en detrimento de la gran mayoría de los campesinos del país, esto en aras de obtener resultados rápidos en los niveles de producción agrícola, y de mantener vivo el paradigma de que sólo apoyados en la agricultura privada se podía elevar la producción y la productividad sectorial. A finales de los setenta Bernardo Mota planteó:

"En el agro mexicano, menos de cinco mil familias detentan el 60% de las tierras, en tanto que 3 150 000 jefes de familia se hallan subocupados o desempleados, y a causa de la falta de créditos refaccionarios oficiales, 85% de las siembras quedan en manos de usureros, acaparadores e intermediarios. La mitad de la superficie cultivable del país está fraccionada en más de dos millones de parcelas, mismas donde viven 75% de los campesinos mexicanos".<sup>111</sup>

Así terminó el "Modelo de Sustitución de Importaciones" o "Industrializador" que de un día para otro, pasó de la euforia por el boom petrolero al llanto presidencial. El derroche y la corrupción en dos sexenios fue tan grande que utilizándolo como pretexto, al campo se le llamó el "Barril sin Fondo" de la economía. Lo que aclaraba un poco lo que estaba por venir para el sector agropecuario.

---

<sup>111</sup> Op. Cit. Méndez Morales. Pág. 111.

## CAPITULO III. EL MODELO NEOLIBERAL (1982 – 2003).

### III. I. EL NEOLIBERALISMO.

En 1982, México vivió nuevamente el incremento de su Deuda Externa, la cual fue primeramente garantizada y soportada con los super ingresos petroleros a que México tuvo acceso de 1978 a 1982. Sin embargo, al cambiar la situación del petróleo en los mercados mundiales se hizo evidente que el gobierno había llevado a cabo el derroche económico más grande de la historia nacional, y que con la baja en los petro precios el gobierno ya no estaba en posibilidad de continuar con sus políticas de gasto como hasta ese momento lo había hecho. A partir de ese desencuentro para la hacienda nacional en el cual se dejaron de captar una importantísima cantidad de divisas por concepto de exportación de crudo el gobierno mexicano se encontró, como resultado de su nula planeación, ante un callejón sin salida en el que tenía compromisos de pago por servicios de la Deuda Externa, en un momento en que el país ya no podía captar ni remotamente el nivel promedio de divisas petroleras de los últimos años.

Así mismo, por esos años la fase de Sustitución de Importaciones implementada en nuestro país había perdido fuerza, hecho que sumado a lo anterior, permitió que llegara bajo presiones económicas internacionales un nuevo modelo económico en el que el “Desarrollo hacia Adentro” o de Sustitución de importaciones sería relevado por el “Desarrollo hacia fuera” orientado hacia el sector exportador. De esta manera, México comienza a ser blanco de los reacomodos económicos mundiales, básicamente a través del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En esos momentos México, al igual que muchos otros países, como se dijo arriba, necesitaba financiamiento, ya que presentaba una gran carencia de divisas. Por su parte, la banca privada trasnacional inició la práctica del condicionamiento de créditos, respaldando estos con la mediación de los organismos multilaterales, por lo que sólo había posibilidad de recibir créditos de este tipo si el país solicitante aceptaba los lineamientos económicos que le fueran impuestos por el Fondo Monetario Internacional. Así, la banca trasnacional aseguraba la recuperación de su crédito.

Ante esta situación, de enorme necesidad de divisas y del crédito internacional condicionado, el gobierno mexicano optó por retomar las políticas diseñadas desde fuera de nuestro país, las cuales se han llamado el “Consenso de Washington” y que constituyen la semilla de la corriente ideológica y económica conocida actualmente como Neoliberal, la cual se nombra así por retomar los conceptos de los pensadores económicos liberales del siglo XVIII quienes plantearon que “el mercado” era el instrumento más eficaz para encontrar el equilibrio económico (precios, producción, costos, etc.) y donde el gobierno debe mantenerse al margen para no distorsionar a dichos mercados. La tesis neoliberal basa su cuerpo ideológico, instrumental - económico, así como su “funcionamiento” en los siguientes aspectos:

1. “Reducción del Gasto Público.
2. Eliminación del Déficit Presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres)
3. Reducción del tamaño del Estado: despido masivo de burócratas, a quienes se considera altamente negativos, y privatización de empresas paraestatales.

4. Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes lo que quiere decir que deben eliminarse todo tipo de controles a los empresarios. Es decir la cada vez menor intervención del Estado en la economía.
5. De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios; que no se limiten las ganancias; que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las Leyes de la Oferta y la Demanda.
6. Desde el ángulo del sector externo se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera ya las mercancías provenientes del exterior. Para ello, se hace necesario un gobierno altamente sumiso a la inversión extranjera que les abra las puertas para que esta haga lo que quiera en el país, el cual prácticamente se les entrega.<sup>112</sup>

Dentro de éste modelo, con relación a la agricultura, es muy importante sumar a las anteriores la política de Ventajas Comparativas, la cual tiene su origen también en el siglo XVIII y plantea que lo mismo para un país, que para un productor, este debe concentrarse en producir aquello para lo cual la naturaleza y sus condiciones le dan ventajas naturales (como un costo menor, una fertilidad mayor, una ubicación geográfica que facilita el comercio, etc). Y por el contrario abandonar la producción de aquellos productos para los cuales no dispone de ventajas naturales. Las medidas neoliberales, fueron puestas en práctica de manera abierta y sistemática en México a partir de 1982 con la llegada al poder de Miguel de la Madrid Hurtado quien vino rodeado de un grupo "selecto" de profesionistas con estudios en el extranjero, con lo que se dio un relevo en la más alta esfera del poder al sustituir de las posiciones principales de toma de decisión del gobierno los llamados "tecnócratas", entre los cuales el más representativo era Carlos Salinas de Gortari, a los típicos políticos del régimen priísta arcaico.

### III. 2. EL ARRIBO DEL FMI Y SUS POLÍTICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL.

En el mundo, a partir e los desequilibrios generados por el uso del Patrón Oro, y las Guerras Mundiales, se llevó a cabo la creación de un organismo de alcance mundial que no estuviera sujeto a las condiciones domésticas de los países, sino inmerso en el desenvolvimiento del nuevo orden internacional (impuesto por las principales potencias económicas). Creado el 1 de Julio de 1944, en la conferencia de Bretón Woods, el Fondo Monetario Internacional tuvo en su origen las siguientes funciones:

- 1) "Promover la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que proporcionara un mecanismo de consulta con relación a problemas monetarios.
- 2) Impulsar el crecimiento equilibrado del comercio internacional y así promover altos niveles de ingresos reales y desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados.
- 3) Promover la estabilidad cambiaria y evitar depreciaciones con fines de competencia
- 4) Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones de cuenta corriente efectuadas entre los países, eliminando las restricciones cambiarias que obstaculizan el crecimiento del comercio mundial.
- 5) Poner a disposición de los países miembros los recursos del fondo para corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyeran la prosperidad nacional e internacional.
- 6) Según lo anterior, reducir la duración e intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos nacionales."<sup>113</sup>

<sup>112</sup> El Fracaso Neoliberal en Mexico. Arturo Ortiz Wadgymar. 1988. Pag.14.

<sup>113</sup> Las Cartas de Intención y las políticas de Estabilización y Ajuste Estructural de México: 1982 - 1994. Paulina Irma Chávez Ramírez. Instituto de Investigaciones Económicas Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Págs. 16 y 17.

Sin embargo, de manera paulatina, el Fondo fue asumiendo nuevas funciones planteadas por los mercados, en la marcha económica de la posguerra. De esta manera:

“Al principio no se otorgaban préstamos para aumentar las reservas monetarias internacionales, pero desde 1957 fueron admitidos ante las crecientes salidas de capitales a corto plazo. En 1963, por los crecientes desequilibrios externos de los países exportadores de productos primarios y ante la necesidad de compensar esos desajustes el FMI amplió su política de asistencia financiera mediante el financiamiento compensatorio de caídas abruptas y temporales de los ingresos de exportación. En 1969 este financiamiento fue complementado por el financiamiento de existencias regulares, con el que se pretendió apoyar la estabilización de los precios de los productos primarios. Con la crisis de los setenta el FMI se vio obligado a ampliar la gama de sus servicios financieros. Así, en 1974 se creó el servicio de financiamiento del petróleo para atenuar las consecuencias del desequilibrio de la balanza de pagos originado por el *shock* de los precios del petróleo, y el servicio ampliado, para erradicar las distorsiones más profundas de la estructura productiva que se expresaban en desequilibrios de la balanza de pagos y del comercio mundial. En 1979 el FMI reforzó su acción en el campo de los ajustes estructurales, poniendo en práctica el servicio de financiamiento suplementario, por medio del cual se volvió a aumentar el acceso de los países miembros a los recursos del fondo, pero sujeto a rígidas condiciones en materia de política económica”.<sup>114</sup>

El documento mediante el cual se formaliza un préstamo del Fondo con algún país se conoce como Carta de Intención y en ella se presenta un agregado de las condiciones generales económicas en las que se encuentra el país solicitante. Ante estas, el fondo realiza un estudio el cual da como resultado la emisión de una serie de “recomendaciones” en materia económicas que se hacen al país solicitante mediante las cuales se condiciona la recepción del crédito internacional, las cuales en el caso de México, pasaron de recomendaciones a verdaderos programas de gobierno, mediante políticas de estabilización y programas de ajuste estructural “recomendados” al país. Medidas que en mi opinión constituyeron en México, una violación flagrante a nuestra Constitución Política al no respetarse el artículo 25 constitucional, el cual establece la Rectoría Económica del estado, ya que al implementar dichas políticas lo que se hace es renunciar por parte del estado a sus funciones rectoras para ceder su lugar a las “libres fuerzas del mercado”.

Una vez revisados su origen y las funciones del FMI pasamos al estudio de los convenios firmados entre México y el FMI para llegar finalmente a un estudio de sus consecuencias en la economía nacional. La primera Carta de Intención firmada por México fue durante el periodo de gobierno de José López Portillo:

“El gobierno de José López Portillo tuvo varios momentos: el primero caracterizado por la recesión del 77 en que el P. I. B. decreció en -5.6%, fruto de la primera Carta de Intención acordada con el fondo monetario en 1977, que exigió condiciones de austeridad sumamente severas”.<sup>115</sup>

Después de la Carta de Intención de 1977, el país vivió años de auge económico, cuya causa fue, no la firma de dicha carta sino la enorme exportación y los superprecios petroleros. Pero en 1982 el escenario mundial cambió y el gobierno recurrió nuevamente a la contratación de un Convenio de Facilidad Ampliada, que es parte de una Carta de Intención con el FMI:

“Con un nivel de deuda que propició una insolvencia transitoria hacia finales del 82 -el FMI afiló sus garras sobre la economía mexicana, y al asumir el gobierno Miguel de la Madrid hubo consenso en suscribir la segunda Carta de Intención o Convenio de Facilidad Ampliada entre el gobierno de México y el FMI”.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Op. Cit. Chávez Ramírez. Págs. 17 y 18

<sup>115</sup> OP. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 43.

<sup>116</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Págs. 45 y 46.



La austeridad se recrudecería como resultado de signar la Carta de Intención. Si se estudia el sexenio de Miguel de la Madrid y se compara con los planteamientos del gobierno mexicano al firmar la segunda Carta de Intención, y se revisan también las “recomendaciones” llevadas a cabo por el FMI a México, prácticamente no se encuentra diferencia con el programa de gobierno de esa administración, cosa que evidencia la renuncia de la rectoría económica del estado a favor de las libres fuerzas del mercado o de los organismos financieros internacionales, o a ambos. Pero que en cualquiera de las alternativas, constituye un hecho sólo comparable a la Intervención Francesa del siglo XIX, a la cual el presidente Juárez opuso una resistencia implacable hasta obtener la victoria en 1867, con el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo en el cerro de las campanas. Cosa que pone también de manifiesto que el uso de las armas puede darle el triunfo por la fuerza a un país poderoso frente a otro más débil, pero esto no provoca un cambio en la ideología del vencido; pero por el contrario, formar académica e ideológicamente a los tomadores de decisiones de los países débiles hace innecesario y ocioso el uso de la fuerza, pues el gobernante ya piensa de igual manera que los representantes de intereses extranjeros, sólo basta que arribe a la posición adecuada.

Continuando con el fondomonetarismo en México tenemos que en la segunda carta se acordó entre México y el FMI para ajustar la economía nacional de acuerdo a lo siguiente:

“I. Mejorar las Finanzas Públicas del Estado,

- a) Reducir el déficit del sector público con relación al P. I. B. de un 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984.
- b) Revisar precios deficitarios y servicios que presta el estado.
- c) Combatir la evasión fiscal.
- d) Racionalizar el gasto público.
- e) Reducir subsidios.

2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.

3. Flexibilización de la política de precios.

4. Flexibilización del control de cambios.

5. Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria”. En estos 5 puntos se resume lo que puede llamarse el fondomonetarismo a la mexicana y que más tarde se habría de plasmar e incluso ampliar en el programa gubernamental hecho ex profeso para recoger estos lineamientos, bajo el nombre de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que se dio a la luz pública el 9 de diciembre de 1982”.<sup>117</sup>

### III. 3. LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982–1988).

De manera general puede esquematizarse el sexenio de MMII en dos periodos, el de 1982 a 1986 en el cuerpo del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), y otro al final de la administración con un nuevo intento gubernamental neoliberal para detener la crisis económica y controlar las variables macroeconómicas del país, contenido en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). Se analiza primero el PIRE.

<sup>117</sup> OP. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 53, 54.

### III. 3. 1. El Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE (1982-1986).

El 10 de Noviembre de 1982 México firmó la segunda carta de Intención con el FMI, el PIRE por lo tanto se desarrolló en concordancia con los compromisos económicos que el gobierno del país recientemente había firmado: el programa planteaba en 10 puntos que constituyeron su cuerpo programático lo siguiente:

"El programa plantea la austeridad en el gasto público y la reorientación del programa de inversiones; acelerar el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas; moderación en las utilidades y los salarios programas de protección al empleo y al abasto popular; apoyo a la planta productiva para conservar la ocupación; la reestructuración del sistema financiero nacional; un nuevo esquema cambiario y de política comercial; fomento al ahorro y reformas constitucionales para reforzar el principio de rectoría del estado."<sup>118</sup>

Aquí quedan plasmados los aspectos centrales sobre los cuales habría de desarrollarse el PIRE, sin embargo, estos planteamientos son generales, por lo que existen una gran cantidad de temas derivados, a su vez, de cada uno de los elementos centrales del PIRE por lo que es necesario separarlos y organizarlos por agregados dentro de la economía nacional. El primero de ellos lo constituye la Política Cambiaria, la cual por primera vez en la historia operó a través de dos segmentos diferenciados en los cuales se instituyó y se decretó lo siguiente:

"El nuevo control de cambios desecha al generalizado y mantiene un doble mercado, uno controlado por el estado y otro completamente libre. Este entró en operación el 20 de diciembre de 1982. Quedan comprendidos en el mercado controlado:

- Las exportaciones.
- Pagos que efectúen empresas maquiladoras
- Importaciones del Sector Público.
- Importaciones del Gobierno.
- Principal interés del pago de la deuda externa.
- Gastos del servicio exterior"

Tocante al mercado libre, es contundente el decreto al señalar que las transacciones del mercado libre, incluyendo la compraventa, posesión y transferencia de moneda extranjera no quedan sujetas a restricción alguna".<sup>119</sup>

En lo tocante al combate a la inflación, el PIRE planteó:

"Se propone como medida para combatir la inflación el fortalecimiento de la oferta, moderación de utilidades y salarios; y reducir el desequilibrio financiero".

Si embargo, lo que fue patente al final de este programa (1986) fue una gran incapacidad para controlar este indicador macroeconómico puesto que el país cayó no sólo en niveles altos de inflación, sino que la economía llegó a la hiperinflación.

Por lo que se refiere a la apertura al exterior, es muy importante recordar que los Estados Unidos venían presentando desde hacía años lo que se conoce como los "déficit gemelos" debido a que ese país había presentado balances negativos tanto en el renglón *fiscal* como en el *comercial*; en el terreno comercial para los Estados Unidos era fundamental romper con esa estadística que mostraba una debilidad en su comercio exterior, sin embargo, para llevar a cabo esto se hacía necesario que países como México que venía aplicando una política proteccionista desde 1940

<sup>118</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar, Pág. 55

<sup>119</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar, Pág. 58

para apoyar el proceso de Sustitución de Importaciones abriera sus fronteras al intercambio comercial sin restricciones; para lograr lo anterior los E. U. Incorporaron en las Cartas de Intención firmadas por México compromisos para que nuestro país llevara a cabo la implementación de medidas en el terreno comercial, en este sentido las cartas consideraron en su redacción:

“La necesidad por parte de México de revisar sus sistemas de protección arancelaria y de revisar los mecanismos de control cambiario”.<sup>120</sup>

De esta manera nuestro país rápidamente abandonó el modelo sustitutivo de importaciones, el cual se apoyó en gran medida en las barreras arancelarias que encarecieron los productos de importación y protegieron a la producción doméstica; así, nuestro país recibió un proyecto motivado menos por necesidades nacionales (al requerir los créditos internacionales condicionados por el FMI), y más por necesidades externas como las generadas por los “déficit gemelos” de los E. U. En este contexto, México comenzó a tomar medidas en el sentido de eliminar los subsidios a la exportación y de implementar nuevos subsidios, eso sí, a la importación. Esto quedó establecido en el memorando de entendimiento comercial México – E. U., publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de Mayo de 1985 en el cual:

“Se exponen con absoluta claridad la serie de normas a las que deben ajustarse los sistemas de exportación mexicana a fin de no lesionar a la economía de los E. U.”.<sup>121</sup>

De acuerdo con éste proceso, en el terreno de la apertura indiscriminada al comercio internacional, se dio el siguiente paso, la incorporación de México al GATT en 1986. Esto constituyó, en concordancia con las cartas de intención y las política de ajuste estructural, el siguiente eslabón hacia la apertura plena:

“Desde el punto de vista conceptual, el ingreso a ese organismo, sólo vino a significar la institucionalización en nivel internacional de la apertura de México al exterior en el aspecto comercial, vinculada a los compromisos contraídos con el FMI. En una palabra, el ingreso de México al GATT vino a ser la integración en un modelo de dependencia externa, de la inclusión de la última pieza suelta para que el siguiente paso pueda ser la integración de un MERCADO COMUN DE AMERICA DEL NORTE”.<sup>122</sup>

Como se observa en la nota anterior, ya desde aquel momento se vislumbraba un acuerdo comercial de libre comercio con América del norte, el cual tardaría menos de diez años en concretarse con todas las consecuencias previsibles desde entonces y que hoy están más presentes que nunca en la realidad de nuestro país. Ya para 1986 el PIRE estaba meriando y con el las expectativas de crecimiento económico pronosticadas por el FMI y por el gobierno de la república, algunos de sus resultados fueron los siguientes:

1. La recesión de 83, en la que cayera el P. I. B. - 5.3%.
2. La recuperación de 84 y 85, alentada por la expansión de la deuda externa e interna. Con inflación alta vuelve al modelo inflacionario y el primer fracaso del ajuste.
3. La decepción del 86 al caerse de nuevo en una recesión, (-4.2% P. I. B.) alentada por la caída de los precios internacionales del petróleo”.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymer. Pág. 63.

<sup>121</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymer. Pág. 67.

<sup>122</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymer. Pág. 68.

<sup>123</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymer. Pág. 71.

Así, el gobierno de Miguel de la Madrid, se preparaba para implementar una nueva estrategia neoliberal buscando una vez más revertir las dificultades económicas, pero con la misma receta. Esta nueva estrategia llevaría por nombre Plan de Aliento y Crecimiento y tuvo vigencia durante el último trienio de esa administración (1986- 1988).

### III. 3. 2. El Programa de Aliento y Crecimiento, PAC (1986-1988).

Durante 1986, en los Estados Unidos se percibió el peligro que se había presentado en también en 1982 en cuanto a una incapacidad de pago a la banca transnacional por parte de los países deudores, ante esto, el secretario del tesoro norteamericano James Baker lanzó una propuesta que consistía básicamente en:

“Un supuesto plan que implicaba a grandes rasgos otorgar un mayor financiamiento a los países endeudados, es decir, disponer de 20,000 millones de dólares, destinados a que estos países supuestamente tuvieran recursos para crecer y consecuentemente para pagar. El plan Baker no tenía ninguna diferencia con respecto a los planes fondistas anteriores, excepto en cuanto reconocía la necesidad de otorgar nuevas líneas de crédito para auxiliar a los países endeudados. En efecto, reitera:

- 1) La necesidad de que el FMI siga siendo el coordinador oficial y aval de los ajustes, los cuales son indispensables.
- 2) Más confianza en el sector privado y menos en el gobierno, es decir, privatización y menos intervención del estado.
- 3) Facilitar la acción de la inversión nacional y extranjera.
- 4) Mayor apertura comercial y proseguir con la libertad cambiaria.
- 5) Política fiscal y monetaria tendiente a reducir los desequilibrios.
- 6) Una vez que estén operando estos ajustes, se gestionará ante los bancos internacionales nuevos préstamos netos de 11 mil millones de dólares”.<sup>124</sup>

De una manera idéntica y al parecer rutinaria también, el gobierno de México se dio a la tarea de elaborar una nueva propuesta de Carta de Intención en la cual retoma los planteamientos del plan Baker y a los cuales apuesta toda la esperanza del gobierno para resolver con las mismas medidas que ya habían fracasado, la mala situación económica de 1986. La Carta de Intención plantea:

- “Restaurar el crecimiento económico con estabilidad.
- Necesidad de respaldo externo.
- Sujetar el financiamiento externo a los precios del petróleo, pues si bajan se solicitarán más créditos y viceversa.
- Tasas moderadas de crecimiento económico 3 y 4% del P. I. B.
- Ajustes en los precios de las tarifas del sector público y reducción del gasto público.
- Aumento de los impuestos y combate a la evasión fiscal.
- Proseguir la reprivatización de empresas paraestatales, ahora con el criterio de “desincorporación” de las no prioritarias o estratégicas.
- México reitera la necesidad de contar con 11 mil millones de dólares para el periodo 86- 88, como apoyo del programa
- Política de tracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin trabas de importancia.
- Se acepta analizar y revisar los avances y evolución del programa conjuntamente con el FMI al final de 1986 y así delinear las políticas para 1987; es decir, el tutelaje e intromisión del FMI en México continuará”<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 85.

<sup>125</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 86, 87.

De la combinación de los postulados del plan Baker y la Carta de Intención firmada por México y el FMI el 22 de junio de 1986, surge el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el cual queda delineado básicamente por los siguientes objetivos:

“Entre las principales metas del PAC estaba el fortalecimiento de las finanzas públicas pues se pensaba que esto era vital para lograr los objetivos del programa. Igualmente, planteaba que era necesario reducir el pago del servicio de la deuda externa, adecuándolo a los ingresos recibidos por la exportación de petróleo y algo novedoso en este programa: la forma en que se abatiría el déficit fiscal pues se haría mediante la venta de empresas paraestatales no estratégicas, eliminando subsidios y adecuando los precios y tarifas de bienes ofrecidos por el sector público. Además, el objetivo fundamental era restablecer el crecimiento sostenido entre el 3 y 4 % sin disparar la inflación”.<sup>126</sup>

Sin embargo, a pesar de los objetivos planteados por el PIRI en 1982 y por el PAC en 1986, a finales de la administración la situación de la economía nacional era mucho más difícil que antes de la ejecución de esas dos alternativas. En general, la situación se puede describir así: Se presentó en 1987 la peor caída en la Bolsa Mexicana de Valores que fue conocida como el crack bursátil, cuyas causas las podemos encontrar básicamente en la completa libertad que tuvieron los inversionistas nacionales y extranjeros para invertir de manera especulativa, esto es, en valores y no en la economía productiva a través de inversión directa generadora de empleos. Este tipo de inversiones les permitió especular con los rendimientos de las acciones y valores en juego de tal manera que en una primera etapa inflaron la bolsa con sus inversiones, para encarecerlas, después atraídos por los altos rendimientos de la especulación se incorporaron miles de ahorradores medianos, quienes conocían poco o nada del negocio. En un segundo momento, los grandes especuladores que habían colocado muy caras sus acciones realizaron una “toma de utilidades”, consistente en retirar sus ganancias y gran parte de sus inversiones con lo que se desplomó la bolsa: en ese momento esos grandes especuladores concretaron un negocio redondo al *recomprar* grandes cantidades de acciones a muy bajo precio dada la pérdida que se estaba representando para los tenedores de acciones depreciadas, en tanto que anteriormente las habían vendido a un precio muy alto. En este sentido queda claro que el gobierno mexicano siguió los consejos del FMI al abrir plenamente la economía a las inversiones sin importar de donde provinieran y sin barrera alguna; sin embargo, la receta falló porque la inversión no fue productiva sólo especulativa y así como llegó se fue.

Complementariamente, el gobierno había buscado además de recibir la inversión especulativa, el pagar altas tasas de interés para atraer a los inversionistas, con el fin de fortalecer el ahorro interno y las reservas del país, lo que generó que los ahorradores (la minoría del país) se beneficiara recibiendo altas tasas de rendimiento por sus ahorros; sin embargo, la mayoría de los micro, pequeños y medianos empresarios sufrían tratando de conseguir créditos los cuales por la misma política gubernamental eran excesivamente caros, hecho que repercutió en cierre de empresas, despido de trabajadores, estancamiento de los salarios y hasta la desaparición de muchas de estas empresas que quedaron imposibilitadas para competir en el mercado.

Sumado a lo anterior encontramos algunos indicadores como la inflación que con todo y el PAC llegó a niveles históricos:

---

<sup>126</sup> Op. Cit. Chàvez Ramírez. Pág. 63.

“Como se sabe, 1987 fue el tercer fracaso de los ajustes fondistas, pues la economía creció sólo en 1.4% y no en 4% como preveía el PAC y además con una inflación record de 159%”.<sup>127</sup>

Pero además de esto, se encuentran otros factores como son el de la amplísima privatización de empresas paraestatales llevada a cabo por el gobierno. Para tener una idea aproximada de la carrera emprendida en el terreno de la privatización se puede observar que:

“En diciembre de 1982 el estado contaba con 1155 entidades paraestatales: 724 empresas de participación estatal mayoritaria, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos. Del 1 de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1988 se desincorporaron 741 entidades paraestatales y se crearon otras 61, por lo que al final del periodo el estado contaba con 427”.<sup>128</sup>

De aquí se desprende que las recetas del FMI fueron puestas en práctica con gran agresividad, pero con muy pocos beneficios para la economía en su conjunto. No debe olvidarse que el fundamento técnico para la privatización de empresas paraestatales es que se considera a éstas un *gasto* que desequilibra negativamente las finanzas del sector público, y por ello se busca su desincorporación. Sin embargo, si las cifras de privatización de empresas alarman, mucho más lo hacen si se observa el raquitico impacto que toda esta política privatizadora tuvo en la corrección del déficit del sector público:

“El ingreso por las ventas de empresas de 1983 a 1987 como porcentaje del déficit económico pasó de 0.3 a 0.79, es decir, fueron menores a un punto porcentual, de ahí que su contribución al mejoramiento del desequilibrio fiscal fuera insignificante”.<sup>129</sup>

Así, con este escenario negro para la economía cerraba el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, a los elementos señalados arriba ya sólo les faltaba uno más la macrodevaluación del peso frente al dólar de 1987, ocasionada por la enorme demanda de dólares que se presentó después de la caída de la bolsa, y que al no poder hacerle frente sobrevino en una superdevaluación del peso frente al dólar:

“El peso se desvalorizó con respecto al dólar de enero a diciembre de 1987 en un 162%”.<sup>130</sup>

O bien:

“El 19 de noviembre de 1987 el Banco de México se retiró del mercado libre de divisas, ante el peligro de que mantener el tipo de cambio libre al nivel del controlado se tradujera en un drenaje inútil de las reservas del país. El tipo de cambio libre se elevó de inmediato 32.8%, y en el transcurso de las siguientes semanas llegó a 2 225 pesos por dólar, 30.9% superior al observado el 17 de noviembre”.<sup>131</sup>

El escenario macroeconómico adverso no podía ser más implacable, los lineamientos del FMI se habían seguido y el país quedó peor que al principio, cuando ya de por sí era mala la situación. Dentro de este contexto, por las políticas que habrían de aplicarse, el sector agropecuario es

<sup>127</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 90.

<sup>128</sup> Op. Cit. Chávez Ramírez. Pág. 56

<sup>129</sup> Op. Cit. Chávez Ramírez. Pág. 57.

<sup>130</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 91.

<sup>131</sup> Op. Cit. Chávez Ramírez. Pág. 73.

concebido de manera totalmente diferente a como se hacía en épocas anteriores. Para los tecnócratas neoliberales:

“La agricultura perdió su función de rama estratégica del desarrollo y base de la industrialización para convertirse en un sector antiinflacionario, con lo cual los precios de garantía y el gasto público fueron utilizados como mecanismos para contener el alza general de los precios. Con ello se castigó al productor y se subsidió al consumidor”.<sup>132</sup> En el capítulo anterior, ya se analizó que dicho subsidio al consumidor no se concretó.

No obstante que en este periodo se llevaron a cabo algunos esfuerzos gubernamentales dirigidos al campo, estos no lograron detener el deterioro en el sector y mucho menos propiciaron su crecimiento; sin embargo, es importante resaltar a grandes rasgos el comportamiento que el sector agropecuario siguió durante esta administración. Para esos años:

“Se instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo, el cual le otorga demasiada importancia al sector rural de la economía mexicana, por lo que se establecen varios programas que contienen objetivos muy ambiciosos, que de cumplirse mejorarían sustancialmente al sector agropecuario y a la población rural. Entre los programas más importantes destacan: el Programa Nacional Alimenticio (PRONAL), Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar y Programa Nacional Agropecuario y Forestal.”<sup>133</sup>

Dichos programas pasan sin trascendencia alguna durante el periodo. Por citar un ejemplo, a pesar de que el Plan Nacional Alimentario perseguía la soberanía alimentaria (que no autosuficiencia) las importaciones de maíz durante ésta administración tuvieron un comportamiento opuesto a lo programado en el plan, así:

“Las importaciones de maíz pasaron de 249,935 toneladas en 1982 a 3,302,574 toneladas en 1988”. Aun cuando en los planes el maíz se señaló como prioritario, el crédito ejercido por Banrural en temporal para éste grano era del orden del 46.08% en 1982, mientras que en 1988 había bajado a 44.7%. El gasto público dedicado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos era del orden del 6.06% del total en 1982, mientras que para 1988 había bajado al 1.96%. A su vez, el gasto para desarrollo rural bajó de una participación del 9.4% del gasto total en 1982 a 5.3% para 1988.<sup>134</sup>

De esta forma, la economía agrícola, frente a una privatización tan acelerada, la cada vez mayor contracción en el gasto público, los primeros acuerdos respecto a la apertura comercial, etc., tuvo con su crecimiento y participación dentro del P. I. B. una participación históricamente negativa, al registrar un irrisorio 0.3% de crecimiento anual promedio:

---

<sup>132</sup> Blanca Rubio Del Neoliberalismo a la guerrilla: diez años de política hacia el campo. En Coyuntura No. 44/45 Tercera Época enero/febrero de 1994, Pág. 12.

<sup>133</sup> Problemas Económicos de México. José Silvestre Méndez Morales. Mc. Graw Hill. Pág. 107.

<sup>134</sup> Op. Cit Blanca Rubio. Pág. 12.

**Cuadro No. 12. Crecimiento del Sector Agropecuario y Participación en el Producto Interno Bruto 1983-1988.**

<b>AÑO</b>	<b>CRECIMIENTO (%)</b>	<b>PARTICIPACIÓN P. I. B. (%)</b>
1983	2.9	9.6
1984	2.5	9.6
1985	2.2	9.5
1986	-2.0	8.6
1987	-1.6	8.6
1988	-3.2	8.2

Fuente: Op. Cit. Méndez Morales. Pág. 82.

La producción de alimentos sufrió grandes reveses y, en concordancia con las causas arriba revisadas, las importaciones de productos alimenticios, que se venían presentando desde los 70 con la excepción de un breve periodo como resultado del SAM fueron cada vez mayores, haciéndose común el:

"Déficit en la producción de algunos cultivos como maíz, frijol, arroz, trigo y oleaginosas, lo que ha provocado importaciones ininterrumpidas de dichos productos desde 1972. Según la CONASUPO en 1984 se importaron 8.6 millones de toneladas de alimentos, aunque para 1989 se tuvieron que importar más de 15 billones de pesos en maíz, frijol, arroz y aceites comestibles. Lo más grave es que dicha importación continúa, según José Luis Calva, del Instituto de Investigaciones Económicas, la importación de alimentos promedio por persona y por sexenio de 1970 a 1988 es:

1970-1976	-	37 Kg.
1977-1982	-	77.7Kg.
1983-1988	-	99.2Kg. <sup>135</sup>

Ahora estaba completo el fracaso de las propuestas del FMI instrumentadas a través del PIRE y del PAC, con el crack bursátil del 87, la macrodevaluación del peso frente al dólar y una desoladora realidad en el campo mexicano, sólo quedaba esperar al nuevo gobierno para saber con que alternativa iría en busca de la solución a los problemas de la economía nacional agravados por 6 años de aplicación de recetas neoliberales provenientes del Fondo Monetario Internacional. Es importante señalar que antes de terminar su gestión Miguel de la Madrid implementó el Programa de Solidaridad Económica (PSE) que en resumen fue más de lo mismo y que no logró incidir en la corrección de los indicadores macroeconómicos del país.

### **III. 4. EL PERIODO PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994).**

El 1 de enero de 1988, como resultado de una elección que la vox populi y diversos analistas han calificado de fraudulenta, llegó formalmente al poder el hombre del que se decía lo había ejercido desde la segunda mitad del sexenio anterior, a partir de haber ganado una batalla al interior del gabinete presidencial y mediante la cual fue sepultada toda huella del nacionalismo revolucionario junto con quienes la abanderaban al interior del mismo, ideología que le daba el

<sup>135</sup> Op. Cit. Méndez Morales. Pág. 110 y 111.



carácter de continuador de la Revolución Mexicana, al Partido Revolucionario Institucional. En aquellos años nacía de manera incipiente el Liberalismo Social que habría de encontrarse en todo su apogeo durante el siguiente sexenio, como fundamento ideológico – económico dentro de ese partido en los ochenta y noventa y que no era otra cosa que las tesis del neoliberalismo adecuado para no romper con el pacto social histórico enarbolado por el PRI desde el fin de la revolución mexicana.

Con este marco, y en lo que se podría considerar como un continuismo y endurecimiento de las tesis neoliberales implementadas desde la administración anterior, a las dos semanas de su arribo formal al poder del grupo de tecnócratas que habían dejado en el camino a los políticos el 13 de diciembre de 1988, fue presentado públicamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) que proponía como elementos fundamentales:

- “Ajuste diario de un peso en el tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989.
- Aumento en los precios de productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario como gasolina y otros derivados del petróleo.
- Modificar la estructura de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial.
- Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño – invierno.
- Revisión de precios privados que presenten rezagos externos.
- Eliminación de medidas de regulación a los particulares en materia de trámites e inversión.
- Renegociación de la deuda para reducir el peso de ésta<sup>136</sup>.

Se buscaba lograr crecimiento económico, pero de manera concertada con los dueños del capital y con las clases trabajadoras, en un marco de políticas eminentemente fondistas, las cuales ya habían demostrado ser altamente adversas para la clase trabajadora, es decir, no había nada nuevo en las políticas, excepto que el PECE aclaraba que las “recomendaciones” del FMI en materia de política económica seguirían presentes por los menos los próximos seis años. A decir de algunos especialistas en ese momento:

“El tránsito del PSE al PECE implica simplemente retomar la idea central del fallido Plan Baker de solicitar financiamiento externo para supuestamente crecer y pagar, y por tanto implicaba proseguir con los candados fondistas en demérito del trabajador y de la soberanía nacional”.<sup>137</sup>

Este constituía el proyecto económico para el país en su interior, es decir, se observaba un continuismo con las recetas fondistas implementadas o aceptadas desde 1982.

Una vez revisadas las políticas fondistas y su aplicación en México desde 1982, es muy importante estudiar cual era el escenario que se presentaba en el sector agropecuario nacional. Dentro de las políticas generales ya descritas, a su vez, la política sectorial presentaba una problemática desde su origen y ésta era tener un planteamiento discriminatorio o excluyente y de contención social hacia los campesinos:

“En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 la política hacia los campesinos pobres, además de tener una lugar marginal es de una enorme vaguedad. Se proponía a mediano plazo “fortalecer su capacidad de organización para la producción” y “arraigar a la población agrícola en la medida en que aumente el empleo no agrícola en las

<sup>136</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 114 y 115.

<sup>137</sup> Op. Cit. Ortiz Wadgymar. Pág. 116.

comunidades". Dos años después se definió en el Programa Nacional de Modernización para el Campo (Pronamoca 1990) que los campesinos de zonas marginadas se retirarían del acceso al crédito del Banrural y serían orientados hacia la ayuda asistencial del Pronasol". Así mismo, en 1993 se establecía claramente y sin eufemismos el objetivo central de la política agropecuaria, en el Plan de Conversión Productiva de la Agricultura: el gobierno federal, deberá propiciar las condiciones necesarias para transformar la agricultura hacia una actividad de tipo empresarial que permita a los agricultores competir favorablemente en un mercado abierto. Los campesinos pobres quedaban por supuesto fuera de tal aspiración".<sup>138</sup>

Con estos antecedentes, es entendible por qué al final del periodo salinista los resultados en el sector agropecuario fueron tan negativos. Por citar sólo un ejemplo: creer que con decretar o inducir a los campesinos para que se conviertan en empresarios es suficiente para lograrlo, es desconocer el carácter humano e histórico del campesino con su arraigo y cariño a la tierra; olvidar la visión del campesino en su sentido de pertenencia a una comunidad o más aún la pertenencia al paraje; olvidar su don de solidaridad con el compañero, con las familias de la comunidad, el apego a sus tradiciones, etc. Pedirle a alguien con toda esa riqueza de sentimiento e historia, que simplemente de un día para otro se despierte y salga a cultivar la tierra caminado y haciendo cálculos mentales de costo-beneficio, productividad, en competencia con quien camina junto a él, en su trayecto a la parcela, es inaudito, por lo menos. De esta forma tenemos dos resultados más de la política salinista:

"La producción nacional de los principales cultivos en 1992 era inferior a la de 1985, mientras que las importaciones de los principales cultivos alcanzaron en 1990 uno de los montos más altos, al llegar a 8 millones 873 mil toneladas".<sup>139</sup>

En el terreno económico ésa era la situación, pero las políticas fondistas "recomendadas" al gobierno mexicano exigían más obediencia por su parte para completar la tarea, así, en 1992 se concretó lo que a decir de algunos especialistas comenzó a circular en altas esferas del gobierno desde la administración de Gustavo Díaz Ordaz en el sentido de dar fin al reparto agrario.

### III. 4. 1. La Reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992 (la "contrarreforma salinista").

La serie de cambios realizados en los mercados agrícolas de México en estos años (a partir de 1988) tuvieron como objetivo último articular el mercado agrícola nacional con el mercado agrícola mundial, así como hacerlo funcional dentro de la nueva división internacional del trabajo. Lo que significa que los cambios impulsados gubernamentalmente en la estructura de propiedad agraria y en sus mecanismos de organización tienen un carácter vertical diseñado fuera del país y *responden a una reorganización global*, no nacional. Así tenemos que:

"Hay antecedentes conocidos sobre las razones por las cuales el gobierno mexicano ha sido persuadido de instaurar las políticas que conocemos hacia el agro. Las propuestas del Banco Mundial de modificaciones al sector agropecuario (...) como condición para otorgar préstamos forman parte de esos antecedentes. También está la propuesta del Banco Mundial de realizar una desregulación del sector, consistente en la creación de unidades de producción entre ejidatarios y empresarios privados, libertad para arrendar y establecer acuerdos de aparcería y renta de parcelas".<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Op. Cit. Blanca Rubio. Pág. 15

<sup>139</sup> Op. Cit. Blanca Rubio. Pág. 17.

<sup>140</sup> Emilio López Gámez. "Reforma al 27 y Multinacionales", La Jornada, 24 de noviembre de 1991.

Aquí me parece importante señalar como una vez más la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue violada por Carlos Salinas de Gortari y por su predecesor, ya que la Carta Magna establece en su artículo 71 que el derecho de Iniciativa y Formación de las leyes corresponde: al presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y a las legislaturas de los Estados. En ese sentido y con el antecedente que se ha revisado en este trabajo respecto a las Cartas de Intención firmadas con el FMI, a las "recomendaciones" de éste en materia de política económica, a las propuestas del Banco Mundial, etc., el Ejecutivo Federal en turno a partir de 1982 ha violado la constitución ya que no han sido iniciadores de leyes, sino instrumentos dóciles a través de los cuales, los organismos multilaterales como el FMI y el BM han iniciado leyes mexicanas. Tal pareciera en este escenario que el FMI fuera otra instancia contemplada por la Constitución Política para iniciar leyes.

Finalmente, el objetivo que desde hacía varias administraciones se tuvo en círculos gubernamentales y empresariales de terminar con el reparto agrario y debilitar al ejido, fue alcanzado por el gobierno mexicano. El 7 de noviembre de 1991 el Ejecutivo Federal envió la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, tan sólo un mes más tarde la iniciativa ya había sido aprobada, y las reformas realizadas por el Congreso de la Unión fueron promulgadas el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Dichas enmiendas al artículo 27 le suprimieron gran parte del espíritu original que fue consagrado en la Carta Magna de 1917 fruto, aunque con diversos matices, de la revolución mexicana de 1910. Los puntos centrales de la reforma fueron:

"Dar por concluido el reparto agrario, con lo cual a la vez se da seguridad a la gran propiedad de que ya no existirá la posibilidad de afectársele en el futuro para satisfacer demandas campesinas de tierra; y abrir plenamente las puertas del agro para que el gran capital, nacional y extranjero, y sus sociedades mercantiles, incursionen libremente en él".<sup>141</sup>

De manera que la posibilidad de que el capital ingresara en el agro quedó establecida por la propia redacción final del artículo 27 en la cual se contempla que las sociedades mercantiles podrán por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. De manera complementaria el gobierno inició programas para "certificar" la propiedad de la tierra dando como resultado que al final del proceso, los ejidatarios pudieran poseer incluso escrituras de sus parcelas, con lo cual la posibilidad de rentar o desde luego vender sus tierras estaba más que a la vista.

Sin embargo, creer que la reforma al artículo 27 correspondió sólo a la propiedad de la tierra es un grave error, aunque sí es su punto central, esta reforma vino acompañada de otros elementos que en conjunto tienen un impacto total en el sector agropecuario nacional, así tenemos que:

"Segun un análisis de Carlos Ramirez, la reforma al 27 fue precedida por una serie de cambios en asuntos relacionados con el agro, efectuados desde un año antes: la casi desaparición de CONASUPO para dejar la comercialización plenamente en manos de los empresarios privados; el fin de las tasas de interés preferenciales para el campo y su definición en terminos de rentabilidad bancaria, la casi desaparición de los bancos de fomento agropecuario, el fin de la estructura de los precios de garantía como una forma de garantizar ingresos seguros para el campo, excepcional apoyo a la asociación de ejidatarios con empresarios como el caso de Batopilas, para tratar de

<sup>141</sup> Telésforo Nava Vázquez, La Contrarreforma al Artículo 27, Ciudades No. 19, Julio Septiembre 1993, RNIU, Mexico

convencer de la bondad de la fórmula; aceleración de la apertura comercial del sector agropecuario; profundización del discurso del fin del reparto de tierras".<sup>142</sup>

De ésta forma, el neoliberalismo estaba sentado en la realidad del país desde su base, desde la misma tierra, así, la privatización de los mercados agrícolas estaba jurídicamente declarada, la libertad para el capital nacional e internacional de llegar al campo era ley suprema de la nación, ya no una recomendación o un objetivo de política económica, el mercado había sido elevado a rango de ley y el estado se retraía de lo poco en que aún participaba en materia agrícola. La administración siguiente se encontraría en plena libertad para tomar decisiones menores en cuanto al sector agropecuario, ya que el paso más difícil, de dar fin al reparto agrario, y su ejecución ya había sido dado, y lo más alarmante, sin convulsión social alguna. Ahora resulta particularmente importante conocer el escenario internacional que se configuraba en el comercio mundial agrícola. El cual incidiría para los próximos años, e incluso décadas.

### **III. 4. 2. La etapa previa al TLC: el escenario agrícola mundial en la Ronda Uruguay del GATT y la conformación del TLCAN.**

Desde los años treinta los E. U., con el llamado "*New Deal*" ha llevado a cabo la aplicación de un ley que protege a sus productores agrícolas mediante programas de sostenimiento de precios y controles a la oferta de ese sector; hechos que fueron la plataforma a partir de la cual se basó el acelerado incremento productivo de E. U.<sup>143</sup>, en su sector agrícola. Por su parte la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea basada en la seguridad alimentaria, como enseñanza negra de la guerra, constituyó la base del enorme crecimiento de la participación europea en el mercado mundial agrícola; de esta manera, ya para la década de los setenta tenían estos países una presencia de primer orden en algunos productos, que para la siguiente década fue profundamente ampliada. Con estos antecedentes desde la década de los sesenta y en las posteriores se dio una inundación de productos agrícolas y pecuarios de estas que ya constituían para ese momento las dos superpotencias (E. U. y U. E.) en la producción mundial de alimentos.

Sin embargo, es muy importante señalar que ese enorme desarrollo productivo de las unidades rurales norteamericanas en todo ese lapso (desde hace sesenta años) y hasta la fecha conllevó y mantiene actualmente la doble política de un agresivo proteccionismo hacia sus productores

---

<sup>142</sup> Op. Cit. Nava Vázquez. Pág. 20.

<sup>143</sup> "La gran depresión de 1929 obligó a cambiar en forma drástica el tipo y grado de la intervención gubernamental en la economía, y por supuesto, en la agricultura. Roosvelt promueve ante el Congreso la Ley de Ajuste Agrícola ("Agricultural Adjustment Act") en 1933, a través de ésta se establecen por primera vez, los programas de apoyo a los precios ("price support programs"), los préstamos sobre la base de los precios mínimos ("price support loans"), los pagos gubernamentales de apoyo al ingreso de los agricultores ("deficiency payments"); los programas del control de la oferta, de conservación de suelos, de ayuda alimenticia a desempleados, y población de bajos ingresos, de donación de alimentos a otros países, así como los programas de apoyo a las exportaciones. La Ley de ajuste agrícola de 1933, además, establece por primera vez provisiones de carácter multiannual, dotando de ésta forma de un marco de certidumbre de mediano plazo para los agricultores respecto a la política agrícola, los programas gubernamentales de apoyo al ingreso y de estabilización de precios, los montos y niveles de los apoyos, las provisiones ante contingencias del clima y del mercado, etc". Tomado de Políticas Públicas para la agricultura Mexicana basadas en el consenso y la certidumbre: una propuesta de Ley Agrícola Quinquenal 1996 - 2000. Víctor Suárez Carrera. A. N. F. C. A. C.

mediante barreras arancelarias y no arancelarias; y por otra parte, una política de subsidios cada vez mayor para sus campesinos "farmers" al interior de su economía. El caso de la Unión Europea no es la excepción, ya que a partir de los años cincuenta concibieron la producción de alimentos de consumo masivo como un asunto de *seguridad*. Con el paso del tiempo los Estados Unidos y la Unión Europea son dos bloques de producción con altísima protección arancelaria y de subsidios a sus respectivos productores.

Posteriormente, los E. U. readecuaron sus políticas las cuales fueron dirigidas ya específicamente a los países en desarrollo, de tal forma que se comenzó a dar una nueva relación comercial peligrosa en cuanto a la *seguridad alimentaria*<sup>144</sup> para los países compradores de estos productos como México y que configuraban un nuevo modelo de intercambio agrícola internacional, en el cual los E. U. en apariencia ayudaban a los países al vendiéndoles la producción de alimentos que las grandes concentraciones urbanas requerían. Pero en el cual se evidenciaba un desequilibrio endógeno e inducido catastrófico para los productores campesinos nacionales, ya que a menudo, el gobierno prefería comprar productos baratos en el mercado internacional desestimulando la producción nacional, generando también la exclusión de los mercados de la gran mayoría de los productores nacionales que no podían competir en costos con las producciones externas además de todo fuertemente protegidas mediante subsidios en los países oferentes. De esta manera se tenía que:

"Los Estados Unidos durante los cincuenta y sesenta, reformuló la Ley 480 -inicialmente destinada a financiar la exportación de alimentos a Europa- a fin de convertirla en un instrumento de ayuda alimentaria a los países del Tercer Mundo de paso resolviendo el problema de la colocación de sus excedentes en el exterior. En el marco de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, los gobiernos del tercer mundo recibieron inicialmente con agrado la ayuda brindada. Su prioridad, por el momento, no era tanto la protección de los agricultores domésticos o la seguridad alimentaria sino la alimentación a bajo costo de una creciente población obrera y de clase media urbana, en concordancia con el énfasis otorgado a una rápida industrialización".<sup>145</sup>

Pero estos eran apenas los primeros pasos de lo que pocos años más tarde sería una agresiva política con aspectos comerciales, estratégicos, manipulación multinacional de las agriculturas de los países como México, que colocó a países como el nuestro en una disyuntiva: seguridad alimentaria o integración comercial, al respecto, la situación puede resumirse de la siguiente manera:

"Seguridad alimentaria y liberalización agrícola son conceptos que remiten a dos modelos agropecuarios contrastantes, uno orientado hacia la producción interna de alimentos, y el otro hacia la competitividad y las ventajas comparativas. En tanto el primero reconoce la prioridad del abasto a partir de la producción nacional, el segundo concibe la integración comercial como la mejor forma de obtener los alimentos. Con un vasto legado histórico, el primer modelo está aún vigente en gran parte del mundo; en cambio el segundo es reciente y nace en los tiempos del ajuste económico y la integración comercial. El sentido común nos llevaría a creer que la liberalización comercial, para muchos sinónimo de modernidad, alcanza su plenitud en los países desarrollados, en tanto lo inverso le correspondería a la periferia capitalista. Sin embargo, este no es el caso, ya que es en los países industrializados en donde el concepto de seguridad alimentaria posee mayor arraigo, obstaculizando, en no pocos casos, el libre

<sup>144</sup> El concepto Seguridad Alimentaria fue formulado en 1974, en la Conferencia Mundial de Alimentación, en Roma, cuando, en medio de una de las más severas crisis agrícolas de nuestro siglo los países hicieron manifiesta su intención de alcanzar dicho objetivo. Magda Fritscher Mundt. Autosustento Alimentario o Integración Comercial. La opción de México. Crisis Alimentaria en México. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Grupo Parlamentario del PRD LVI Legislatura, 1997.

<sup>145</sup> Cf. Gouveia 1990. No están disponibles más datos del referente citado, sólo los anteriores.

comercio con su sistema de protección y subsidios. En cambio, en los países menos desarrollados (en África y en América Latina), el modelo de las ventajas comparativas crece y se expande, inducido por los programas de ajuste macroeconómico de la pasada década".<sup>146</sup>

A lo anterior habrá que agregar que ésta no es una política que las potencias productoras aplique para ellos sino una política condicionada por los organismos multilaterales en sus "recomendaciones" económicas para otras naciones, por lo que se descubre que ésta teoría no es para consumo propio de los países desarrollados sino también de exportación, como se ve:

"Estos planteamientos buscaron implantarse en el mundo, atendiendo prioritariamente a los intereses de países hegemónicos como los Estados Unidos, obstruido en su capacidad de expansión comercial por la sobreproducción, la protección y los subsidios. Los conductos para hacer viable el nuevo modelo fueron varios, pero sobresalen por su importancia dos: en primera instancia las agencias internacionales de desarrollo y el Banco Mundial, que se encargaron de hacer vigentes los nuevos planteamientos mediante los programas de ajuste aplicados a los países endeudados en los años ochenta; en segunda, la Ronda Uruguay del GATT, convocada prioritariamente con el propósito de extender la liberalización de las relaciones agrícolas a todo el mundo".<sup>147</sup>

Sin embargo, es necesario aclarar que como consecuencia de la políticas neoliberales aplicadas al agro mexicano desde 1982, ya para 1985, un año antes del ingreso de México al GATT (1986), según la opinión de diversos especialistas, la apertura comercial llevada a cabo por México superó incluso los compromisos que suscribiría nuestro país ante el GATT. Así, este organismo en 1986 fue más benévolo con los campesinos mexicanos que nuestro propio gobierno durante 1985. Por lo que desde este año y en un escenario con *mula reciprocidad*, con los vecinos comerciales, el país abrió plenamente sus fronteras al comercio exterior, en tanto que las potencias agrícolas del mundo se aprestaban a hacer exactamente lo contrario.

Antes de revisar lo sucedido en la Ronda Uruguay, también es importante revisar un par de precedentes internacionales mas:

**Por una parte** "A mediados de la década de los sesenta se hizo presente la inestabilidad del mercado mundial de cereales, debido, entre otras causas, al surgimiento de la Comunidad Europea (CE) como exportadora de peso internacional. Como fenómenos concomitantes tendríamos la crisis agraria de Estados Unidos y la orientación de la agricultura hacia los mercados internacionales, y la política del poder alimentario, así como el agravamiento de la crisis de alimentos del tercer mundo en condiciones de creciente endeudamiento y pobreza". **Por otra parte**, "la contradicción de intereses en el mercado agropecuario se manifestó en la Ronda Tokio que comenzó en 1973, y en la cual surgió una serie de divergencias respecto al comercio agrícola entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, que alargó el plazo de negociación hasta 1979. Las negociaciones se centraron en torno de los productores de los países desarrollados como los cerealeros de los E. U. y que se oponían a todo tipo de medidas restrictivas, y la comunidad europea, que trataba de proteger sus mercados en el marco de la política agraria común".<sup>148</sup>

Ahora, ya se cuenta con un mayor número de elementos que permiten tener una mejor comprensión del escenario que habría de presentarse en la siguiente ronda del GATT.

<sup>146</sup> Magda Fritscher Mundi. Autosustento Alimentario o Integración Comercial: dos modelos en disputa. La opción de México. En Crisis Alimentaria en México. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados, LVI Legislatura Congreso de la Unión, México 1997. Págs. 62 y 63.

<sup>147</sup> Op Cit. Magda Fritscher Mundi. Págs. 66 y 67.

<sup>148</sup> Luis M. Fernández Ortiz y María Tarrío García, El Contexto de Apertura de la Agricultura Mexicana, de la Ronda Uruguay al H.C., en Economía Teoría y Práctica, Número 5, 1995. Págs. 22 y 23.

La Ronda Uruguay del GATT fue convocada a solicitud de las potencias productoras agrícolas (E. U. y U. E.), si embargo, en el seno de las discusiones se presentó la polarización de las propuestas ya que como se ha mencionado, tanto los E. U. como la Unión Europea y otros países han otorgado desde hace un buen tiempo una importancia de primer orden a la seguridad alimentaria por lo que en la práctica los resultados de la ronda fueron mayor proteccionismo agrícola a pesar de haber buscado exactamente lo contrario. Así la Ronda encontró:

“La recia oposición de la CEE, la EFTA (European Flexographic Technical Association), Japón y otros países asiáticos, orientados históricamente y en el presente por principios de seguridad alimentaria. El peso político de los opositores al proyecto liberalizante hizo que se optara al final por una solución de compromiso que se apartaba de la propuesta inicial. Por un lado, simbólicamente se decretaba la apertura comercial de la agricultura, mediante la prohibición del uso de barreras no arancelarias. Con ello, la protección previa se traducía ahora en aranceles que deberían disminuir en forma progresiva. Sin embargo, estos fueron establecidos en niveles muy elevados, ya que el techo arancelario se fijó en torno al período base que comprende los años 1986 a 1988, momento en que el grado de protección estuvo en su apogeo. Además, a ello se agregaría una artimaña que se usó en forma generalizada: la elevación del techo arancelario muy por arriba de las tasas históricas de protección, situación a que concurren todos los países y que fue llamada “arancelización sucia”, esto significa que hacia fines del período inicial de ajuste (año 2000 para los países desarrollados y 2004 para los países en desarrollo), los índices arancelarios serán superiores a los existentes al iniciar la Ronda. En cuanto a subsidios internos y a la exportación, la situación es similar, ya que ahí también los países partieron de techos muy elevados, además de que la reglamentación permitió el uso de un gran número de candados y limitaciones. Este fenómeno fue extensivo a casi todos los países, incluyendo no sólo los europeos y los asiáticos, sino también a los Estados Unidos, además de países de la periferia que ya habían suscrito pactos de liberalización agrícola con el FMI y el Banco Mundial”.<sup>149</sup>

Sin embargo, aquellos países que como el nuestro han necesitado de apoyos crediticios por parte del FMI o del Banco Mundial han contratado dichos empréstitos con numerosos compromisos de política económica a implementar en el terreno doméstico por lo que no quedaron exentos de las ideas originalmente planteadas por las potencias agrícolas en las discusiones de la Ronda Uruguay.

Es particularmente importante concluir este apartado señalando como es que ya se percibía desde entonces la nueva División Internacional del Trabajo en el mundo, en la cual los países del Tercer Mundo tienen un rol impuesto por las potencias mundiales; y como los acuerdos de la ronda *condicionaron el escenario agrícola* para países como México por lo menos para los próximos 15 años. En un mercado internacional donde México es tomador y no fijador de precios, en donde además se restringe la capacidad productiva en bienes alimenticios necesarios para la subsistencia, mientras se induce una reconversión de agriculturas como la mexicana hacia a producción de bienes llamados “tropicales” para los cuales la tierra del país, al parecer, tiene ventajas comparativas respecto a otras regiones del planeta, como si esto constituyera la solución de la difícil situación en que se encuentra la agricultura nacional. Mientras tanto, el pueblo de México, con su sabiduría ancestral se opone a sabiendas que es más importante concentrarnos en producir lo que necesitamos, antes de aceptar un papel impuesto por las necesidades del mercado mundial, el cual es conocido por sus constantes reacomodos, por lo que aquello que hoy pareciera un alternativa de crecimiento para la agricultura nacional el día de mañana podría ser desechado de un día para otro.

<sup>149</sup> Op. Cit. Magda Fritscher Mundt. Pág 68.

Por lo que se refiere al acuerdo de libre comercio, desde inicios de 1990 México inició negociaciones con los Estados Unidos y Canadá con el objetivo de llevar a cabo un acuerdo de libre comercio entre las tres naciones que permitiera incrementar los intercambios comerciales entre ellas, conformando además toda una zona de libre comercio de alcance regional en el continente americano. Este acuerdo se firmó en 1993, y entró en operación en un ambiente de franca oposición, escepticismo e incluso temor por parte de gran parte de la población nacional. Sin embargo, pese a toda manifestación pública, argumentación parlamentaria de oposición, o construcción de propuestas alternativas, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte entró en vigor el 1 de enero de 1994.

### **III. 5. EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (1994-2000).**

#### **III. 5. 1. El Continuidismo Económico.**

El presidente globalifílico, Ernesto Zedillo, llega a la presidencia de la república el 1 de diciembre de 1994, como resultado de tres desgracias: dos de ellas fueron señaladas por Porfirio Muñoz Ledo en la prensa nacional de aquellos días, "el presidente accede al poder producto de dos desgracias: la primera es el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio y la segunda el dedazo presidencial". Sin embargo, en mi opinión hay una tercera muy importante, el presidente Zedillo a pesar de haber vivido una infancia de grandes carencias económicas ya durante su vida adulta era un firme convencido de la política neoliberal, las políticas de ajuste estructural y de estabilización, propias de los países ricos, y para ese momento un convencido también de la globalización, esto es, tenía una filiación casi religiosa y acrítica hacia este proceso mundial, por eso a cualquiera que no coincidiera con él, en este aspecto, era tachado de globalifóbico. La tercera desgracia consiste, desde mi punto de vista, precisamente en que todo el convencimiento ideológico-académico, producto en gran medida de su formación post profesional en el extranjero, supuestamente brindó enormes garantías de lealtad ideológica y personal de Zedillo hacia el presidente saliente. Pero pocos meses después con la detención y encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari quedó invalidado el segundo supuesto. Mientras que el primero sí fue sostenido escrupulosamente durante esa administración. La política económica aplicada por Zedillo en su sexenio fue una continuidad de la seguida desde 1982 en el país, lo que garantizó que la política neoliberal tendría vigencia por lo pronto hasta el año 2000, es decir, de por lo menos 18 años.



### III. 5. 2. La Crisis Económica de 1994-1995.

1994 fue un año turbulento, en el que sumado a los asesinatos políticos y al surgimiento del movimiento armado del EZLN en Chiapas, el país sufrió *la manifestación de la peor crisis económica en su historia reciente*. Con relación a la magnitud y profundidad de esos problemas el año de 1994 es sólo comparable con el año 1861<sup>150</sup>. Como resultado de las políticas de mercado abierto y aperturistas iniciadas en los ochenta, ya para la administración de Salinas de Gortari, los indicadores macroeconómicos del país presentaban una franca regresión en lo referente al comercio internacional que se manifestó en un creciente déficit de la Cuenta Corriente. Además, existía un aspecto de hecho histórico en el desarrollo de la economía nacional: una grave carencia de Ahorro Interno. Estos dos elementos habrían de condicionar en gran medida los resultados de la política económica a finales del sexenio. Desde 1988 el nuevo gobierno diseñó y ejecutó un prototipo de políticas económicas tendiente a traer de fuera el ahorro que en el país no había, en aquellos años:

“En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se insistió por parte de los hacedores de la política económica que el déficit externo era resultado de la entrada de capitales. Se decía que en estas condiciones un **déficit de Cuenta Corriente** no tiene por qué ser indeseable. Lo crucial es que los recursos externos... sean invertidos afinadamente. El problema fue que tal entrada de capitales no se canalizó a la esfera productiva, por lo que no se dio la modernización necesaria para hacer frente a las importaciones, disminuir el déficit externo y configurar condiciones de pago. Se señalaba que una vez que dejaran de entrar capitales, acabaría el déficit comercial externo. El problema fue que no dijeron el costo que el ajuste externo representaría para la economía”.<sup>151</sup>

Esa administración se dedicó a producir las condiciones económicas que hicieran favorable a los inversionistas extranjeros el traer sus capitales a México, sin embargo, lo que se fue haciendo cada vez más evidente fue que esa inversión era especulativa de corto plazo y no productiva de largo plazo. El gobierno sabía muy bien que en la medida en que el país lograra desarrollar el nivel de empleo y el dinamismo de la economía en conjunto mediante *inversión extranjera directa* quedaría en posibilidad de hacer frente a los compromisos de deuda adquiridos con el exterior. Sin embargo, la inversión en todos los casos fue especulativa, no productiva, los esfuerzos gubernamentales sólo tuvieron algunos “logros aparentes”:

“El crecimiento del PIB de 3% promedio anual con estabilidad monetaria, alcanzado por la economía mexicana en el periodo 1989-1994, se debió fundamentalmente a la gran entrada de capitales, tanto a la inversión de portafolio derivada de las expectativas de rentabilidad y crecimiento que creaban las transformaciones estructurales de liberalización, desregulación y privatización impulsadas en dicho periodo, como al endeudamiento externo de las empresas y los bancos. La búsqueda de eficiencia y la necesidad de crear condiciones de confianza para atraer capitales, llevó a las autoridades del país a privilegiar la liberalización y desregulación económica. El bajo ahorro interno y las altas presiones sobre la balanza comercial que estaba presentando la economía aceleraron la liberalización del sector financiero nacional con el propósito de allegarse recursos externos”.<sup>152</sup>

<sup>150</sup> En aquel año, después de cuatro décadas de guerras intestinas, y de sufrir a manos de la reacción, el asesinato de tres prohombres mexicanos: Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle, el Presidente de la República Benito Juárez expidió el 17 de Julio de 1861 un decreto mediante el cual declaró la Suspensión de los Pagos por Servicios de la Deuda Exterior. Una semana más tarde Francia rompió e Inglaterra suspendió relaciones con México. A partir de esto se desencadenó primero la Intervención Tripartita de 1862 y después el Imperio con la llegada de Maximiliano de Habsburgo a Veracruz el 28 de Mayo de 1864.

<sup>151</sup> Arturo Huerta. *Carteta Vencida. Inestabilidad Financiera: propuestas de solución*. México. 1997. Pág. 19.

<sup>152</sup> Op. Cit. Arturo Huerta. Págs. 2 y 3

Con relación a lo anterior, es de señalarse que estos “supuestos logros” no eran sostenibles en el mediano ni en el largo plazo, sólo en el corto. Esto imprimía un grado de volatilidad y de incertidumbre producto de que todo el andamiaje de política económica estaba sustentado en pies de barro, esto es, en la expectativa de grandes y rápidos dividendos:

“El crédito otorgado en el periodo 1990-1994, se dio también por la vorágine especulativa derivada de las expectativas primermundistas de crecimiento, impulsadas por las políticas de privatización, desregulación y liberalización de la economía”. De tal forma, la liberalización económica llevó a la economía a depender en forma creciente del capital externo, para financiar las presiones sobre el sector externo y la política crediticia interna”.<sup>153</sup>

En esta etapa de la liberalización, la especulación se convirtió en un aspecto incontrolable en la que se rebasaron los niveles razonables al momento de la toma de decisiones financieras tanto de la banca privada como de las empresas:

“Los bancos cometieron una serie de irregularidades en su comportamiento. Con el afán de ganar ante las expectativas de crecimiento, otorgaron créditos indiscriminadamente, hasta el grado de mandar por correo tarjetas de crédito, sin revisar las condiciones de ingresos y de pago de sus clientes. Los bancos crearon créditos, confiados en la expectativa de crecimiento que vivía el país, que se traduciría en ganancias presentes y futuras. El apoyo permanente del gobierno a la banca, le ha permitido asumir siempre posiciones de riesgo. El hecho de que los depósitos estén asegurados y respaldados por el gobierno, y que éste asuma una posición de salvaguarda de los activos financieros ha llevado al sector financiero a actuar con impunidad en acciones de alto riesgo, otorgando créditos sin garantía o sin tener asegurado el reembolso de los mismos”.<sup>154</sup>

Con el paso del tiempo estos factores y su combinación habrían de manifestar efectos recesivos, ya que al inicio del sexenio el crecimiento interno y del empleo podrían haber sido consideradas también como una expectativa, pero entrado el quinto año de gobierno esto ya significaba una catástrofe de la cual sólo faltaba saber cuando estallaría. De ahí que comenzaron a presentarse elementos que poco tiempo antes eran inimaginables:

“La pérdida de confianza se acrecentó ante el déficit de cuenta corriente creciente y la incapacidad de la economía para encarar su financiamiento, y hacer frente a las obligaciones financieras de corto plazo indizadas en dólares (tesobonos). Ello propició la no renovación de dichos documentos, lo que ejerció una gran presión sobre las reservas internacionales. Junto a esto, la economía era cada vez más vulnerable en el plano interno, pues no había un crecimiento significativo de la inversión productiva, ni se generaban grandes efectos multiplicadores internos, por lo que no existían las condiciones propicias que generaran las ganancias suficientes para cubrir sus obligaciones financieras internas y externas”.<sup>155</sup>

Así, con todos estos elementos se fue perfilando lo que unos cuantos meses después constituía ya una tremenda crisis económica:

“Al no configurar la dinámica económica condiciones de pago y rentabilidad para seguir atrayendo capitales, se creó un clima de incertidumbre que obligó al movimiento de capitales a actuar en detrimento de la economía nacional, por lo que se frenó su entrada y se dio un creciente proceso de dolarización de la deuda pública interna (tesobonos), así como de salida de capitales, con la consecuente disminución de reservas internacionales. La inestabilidad cambiaria nominal, así como el pago del servicio de la deuda externa culminó con la crisis de diciembre de 1994”.<sup>156</sup>

<sup>153</sup> Op. Cit. Arturo Huerta Pág. 3 y 4

<sup>154</sup> Op. Cit. Arturo Huerta Pág. 8 y 9

<sup>155</sup> Op. Cit. Arturo Huerta Pág. 13 y 14.

<sup>156</sup> Op. Cit. Arturo Huerta Pág. 14

Sin embargo, a los elementos netamente económicos que se han señalado hasta este momento hay que agregar otros de tipo político y personal que el primer mandatario tuvo en ese momento. Si el análisis se lleva a cabo sólo desde el punto de vista económico, podría no percibirse un aspecto fundamental que era: la pretensión de Carlos Salinas de dirigir la Organización Mundial de Comercio, OMC (antes GATT) y de concluir el proceso electoral de ese año sin crisis económica que podría significar la derrota de su partido político. Si, por el contrario, incluimos estas variables al análisis de aquel final de sexenio, lo inexplicable se vuelve muy explicable. El caso de la OMC transparente cómo de la manera más antipatriótica y maquiavélica, Salinas de Gortari mantuvo artificialmente positivas las variables económicas, pues sólo de ésta manera podía mantener vivas sus aspiraciones políticas. Sin embargo, este hecho indudablemente multiplicó las consecuencias negativas de la crisis, las cuales podrían haber sido menos drásticas si se hubieran corregido antes. Ahora bien, después de revisar la crisis del 94 desde una perspectiva académica, es importante conocer la opinión de los directamente involucrados en ella como responsables de la nación.

Recientemente, los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León han hecho público un debate que habían sostenido de manera privada con respecto a la culpabilidad de una u otra administración en la crisis de 1994-1995. En seguida se presenta la versión de Ernesto Zedillo escrita por él para la revista *Foreign Affairs* en español, reproducida por un semanario nacional; después la de Carlos Salinas y finalmente se hace un análisis independiente para tener un panorama más amplio de lo ocurrido en aquellos años:

"La crisis mexicana de 1994-1995 ocurrió porque las reformas económicas de años anteriores, no obstante haber sido muy significativas, resultaron insuficientes para aumentar la tasa de ahorro interno. Así, el crecimiento siguió dependiendo en demasía de la disponibilidad de capital externo cuya naturaleza era crecientemente volátil. Cuando este flujo de capital se revirtió, debido tanto a factores políticos como al temor que suscitaba el tamaño alcanzado por el desequilibrio externo de la economía -al final de 1994, el déficit en cuenta corriente llegó a casi 8% del PIB y la acumulación de deudas con vencimiento casi inmediato a más de 41 mil millones de dólares- la crisis sobrevino. La situación se agravó porque la privatización de los bancos comerciales, realizada pocos años antes y que, sin duda, fue una reforma necesaria, no estuvo acompañada de otra que proveyera un sistema eficiente de regulación y supervisión bancaria. Una reforma tributaria que hubiese fortalecido estructuralmente las finanzas públicas y el ahorro interno, una reforma bancaria consecuente con los objetivos de modernización financiera, así como la flexibilización oportuna de la política cambiaria habrían evitado el tropiezo mexicano de esos años. Es decir, se necesitaban más reformas, no menos reformas".<sup>157</sup>

Por su parte Carlos Salinas entrevistado en E. U. durante la conmemoración de los 10 años del TLC tomó la actitud que se presenta a continuación:

"Acusó a su sucesor Ernesto Zedillo de adoptar una devastadora política contraccionista y de crear un cataclismo económico y social a raíz de los errores de diciembre de 1994. Salinas criticó a Zedillo por, de manera inaceptable proporcionar información confidencial (sobre la devaluación de diciembre de 1994) a unos cuantos empresarios para vaciar las reservas internacionales. También negó que en aquel año hubiera una continua salida de capitales tras los acontecimientos políticos del 94 -el levantamiento zapatista, los asesinatos de Luis Donaldo Colosío y José Francisco Ruiz Massieu- que obligaría a cambiar la política cambiaria. Dijo que no había una salida continua de capitales del país, teníamos un desliz del peso. Tal vez era conveniente abrir la banda de flotación. Me parece que una apertura de la banda requería, sobre todo, una política económica consistente que la sostuviera y ésta requiere un horizonte razonablemente largo. Este horizonte no lo da un administración a la que le quedan tres o cuatro meses

<sup>157</sup> PROCESO Semanario No. 1367. Enero, 2003. Pág. 39.

para terminar. Ese horizonte lo da una administración que está por entrar. Yo creo que si el gobierno que inició en diciembre del 94 se hubiera planteado un programa integral, una apertura ordenada (en la banda de flotación) tal vez hubiera sido mejor que el manejo desordenado que hicieron de la información y que provocó la devaluación. Más aún, Salinas en la misma entrevista defiende la decisión de utilizar los Tesobonos, cuya venta acelerada –según sus críticos- agotó las reservas del país e incrementó el déficit de la Cuenta Corriente. A lo que Salinas respondió: quienes tomaban las decisiones estaban perfectamente informados (del valor de las reservas) y sabían que cuando nosotros entregamos el gobierno, las reservas internacionales más apoyos de la Tesorería de Estados Unidos, cubrían totalmente el saldo de los tesobonos, y con el monto de las reservas, aunque (los tesobonos) estuvieran escaalonados un año, lo cubrían totalmente. El problema es que se volvieron exigibles ¿por qué? Porque se perdió la confianza con el error que se cometió en diciembre. Según Salinas, el nuevo gobierno (en 1994) abrazó el neoliberalismo y adoptó una devastadora política contraccionista, cuyo resultado fue la peor recesión en 50 años, una caída de 14 por ciento del Gasto Público y un descenso de 7 por ciento del PIB. De haber reconocido que se había cometido un error, se hubiera aceptado que la contracción económica no era necesaria, pues el gobierno no tenía déficit fiscal. Cualquier economista competente podía observar que el deudor no era el gobierno, sino las empresas y las familias. Fue otro error mayúsculo permitir o promover las desorbitadas alzas en las Tasas de Interés, pues destruyeron a las empresas y empobrecieron a las familias, insistió. Además, fustigó a política aplicada por Zedillo para salvar a los bancos (antes FOBAPROA hoy IPAB), pues, aseguró, trasladó una deuda adicional de 100 mil millones a los mexicanos y tiene “trabado” el presupuesto federal en la medida en que impide los urgentes gastos sociales y en infraestructura. No sólo eso: al haber utilizado pagarés del FOBAPROA a cambio de la cartera vencida, hoy los bancos viven de los rendimientos del pagaré de FOBAPROA. Así, el flujo del financiamiento que los bancos daban al sector privado era de 10 por ciento del PIB. En el año 2000 fue de .3 por ciento. El país se quedó sin financiamiento para el desarrollo”.<sup>158</sup>

Sin embargo, existen otras voces como la de Porfirio Muñoz Ledo que en una conferencia ante estudiantes universitarios planteó durante 1998 algunos elementos históricos del surgimiento de la crisis del sistema financiero nacional:

“¿Por qué entró en crisis el sistema financiero mexicano?: en 1982 se provocó por un inmenso endeudamiento externo, una crisis de pagos del país y de la banca privada. En 1982 el gobierno en términos dramáticos quizá excesivos decretó la nacionalización de la banca. Este acto tuvo efectos salutarios desde el punto de vista económico y efectos políticos muy nocivos. En el terreno económico el gobierno federal de hecho absorbió la totalidad de la deuda privada mexicana, desde el punto de vista político el gobierno se quedó con la totalidad de la deuda pública y privada nacional y políticamente el gobierno se quedó con propiedad de todas las bancas del país, hubo una época de gran incertidumbre en la cual se prolongó una situación de ambigüedad, entre el año de 1982 y 1988, periodo de Miguel de la Madrid, el gobierno federal debió haber tomado una decisión de fondo: o reconstruía la banca privada o mayoritariamente privada o inventaba un nuevo esquema de banca pública mixta o bien, mantenía la banca nacional. Lamentablemente se mantuvo más de seis años de indefinición, la banca se mantuvo nacional, y se creó un sistema paralelo que fue las casas de bolsa y se le fueron otorgando facultades bancarias al sistema bursátil de modo que en los hechos las casas de bolsa sustituyeron al sistema bancario, cuando vino la privatización de la banca, la **reprivatización** de la banca en la época de Salinas, ya había colapsado la antigua banca privada mexicana y se vendió apresuradamente el sistema bancario a una nueva clase que se había generado en el sistema bursátil, personas que estaban formados en otra concepción de las cosas, acostumbrados a sacar ganancias rápidas de sus operaciones, era otra educación, la clase bancaria histórica del país que se genera en los años 20, 30, 40 y 50 fue liquidada y se quedó al frente del sistema bancario una nueva generación de gentes que quisieron rápidamente sacar el provecho financiero de lo que habían invertido, entonces repartieron exageradamente las posibilidades de crédito para sacar pronto sus ganancias y el gobierno a través de la Comisión Nacional Bancaria les autorizó este exceso de crédito, **por que en la fase final del gobierno de Salinas había la intención de generar la impresión de que había bonanza en el país, entonces en muy poco tiempo contra todas las previsiones bancarias del país, contra todas las**

<sup>158</sup> PROCESO Semanario No. 1367. Enero, 2003. Págs. 38 y 39.

regulaciones tradicionales para garantizar la procedencia de los créditos, simplemente hubo una expansión del crédito sin garantías".<sup>159</sup>

Evidentemente, ya para 1998, todo lo anterior había provocado una crisis que amenazaba con la quiebra a muchos de los bancos del país. El gobierno federal en ese momento propagó la idea de que la quiebra de los bancos significaría la quiebra del sistema financiero del país y del sistema general de pagos en su conjunto, por lo que desataría una crisis aun mayor que la vivida en 1994-95, esto con el claro objetivo de presionar a los legisladores y a la opinión pública para que la propuesta del Ejecutivo Federal fuera aprobada por el Congreso de la Unión.

### **III. 5. 3. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), ahora Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).**

En este contexto, en el cual la banca ya reprivatizada era manejada por bolseros y no por banqueros, el ejecutivo federal formuló una propuesta de solución a la crisis de acuerdo con los intereses de los "nuevos banqueros" y de los grandes empresarios, pero contraria al interés público. Dicha propuesta era tan grotesca como simple, el gobierno federal le proponía al legislativo que fueran convertidos en Deuda Pública una serie de compromisos de deuda adquiridos de manera arbitraria y unilateral por el Ejecutivo con los nuevos banqueros y grandes industriales del país. Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el único facultado para contratar deuda pública de cualquier tipo es el Congreso de la Unión. En este punto es en donde surgió el debate por todos conocido acerca del Fobaproa. En este sentido:

"La decisión tomada consistió en generar un pasivo contingente, no registrado, que avalara obligaciones de las instituciones bancarias, es decir, de hecho los funcionarios del Fobaproa transformaron la deuda privada en deuda pública. Para ello, compraron a los bancos cartera quebrantada y aplicaron un programa de capitalización "temporal". De esa forma, los funcionarios del Fobaproa suscribieron pagarés "con el apoyo solidario del gobierno federal" a favor de los bancos, violando flagrantemente la Constitución y las leyes de la materia, pues el Congreso de la Unión es el único que tiene la facultad de autorizar todo tipo de endeudamiento público tanto en el ámbito interno como el externo".<sup>160</sup>

El debate continuó hasta que el Partido Acción Nacional, con una posición ambigua al principio, decidió respaldar la propuesta presidencial de convertir los pagarés en deuda pública. A partir de esto, el Ejecutivo Federal pudo llevar adelante su propuesta la cual fue aprobada por las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN en la Cámara de Diputados. Así, con base en las iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión los días 31 de marzo y 2 de abril de 1998, se aprobó el 12 de diciembre de 1998 la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Con ello se legalizó el fraude más grande en la historia de México, cometido por funcionarios hacendarios que extralimitándose de sus funciones protegieron acciones legales e ilegales cometidas por los "nuevos banqueros" y grandes empresarios, hasta endeudar al país por una cantidad de 540 mil millones de pesos, cifra que condiciona, según diversos especialistas, el

<sup>159</sup> Las palabras del entonces Diputado Porfirio Muñoz Ledo son la versión estenográfica de su conferencia dictada ante estudiantes universitarios. Desafortunadamente no se cuenta con la fecha exacta ni con el nombre de la universidad en la cual realizó dicha presentación el ex diputado

<sup>160</sup> Andrés Manuel López Obrador, Fobaproa expediente abierto Grijalbo, México 1999, Pág. 50.

Presupuesto Público de México por los próximos 25 años (pensando en que no pasara algo extra en el camino). Para detallar un poco más como fue todo el proceso de generación y acumulación del problema, es conveniente conocer la descripción del caso llevada a cabo en 1988 por el entonces Diputado Porfirio Muñoz Ledo ante estudiantes universitarios:

"El famoso Fobaproa fue constituido como un fideicomiso privado no como un fideicomiso público, no tenía la capacidad jurídica para manejar fondos públicos, en segundo término es constitucionalmente claro que sólo el Congreso podrá autorizar la contratación de deuda pública. Y aunque leyes reglamentarias autorizan a la autorización de Deuda Contingente es evidente que para que ésta se convierta en deuda directa, esto es, pagadera con cargo a los recursos públicos se requiere un acto del Congreso, entonces Fobaproa fue desde el principio una falsa salida, jurídicamente porque no es posible desde el punto de vista constitucional generar deuda pública nacional sin autorización del Congreso, porque es legalmente inaceptable la contratación de deuda pública sin que esta sea autorizada por una instancia pública y menos aun si la maneja un fideicomiso privado. Aún con estas fallas jurídicas, en su primera fase el Fobaproa pudo haber tenido una justificación práctica, otorgar recursos de emergencia al banco o al conjunto de bancos amenazados de una crisis de pago, sin embargo, el mecanismo llamado Fobaproa no sólo sirvió para dar liquidez a los bancos sino que finalmente se convirtió en un banco de segundo piso que permitió y propició cuando menos seis tipos de operaciones financieras, entre ellas la más relevante es que otorgó pagarés a ciudadanos que querían un crédito bancario al cual no tenían acceso por la falta de liquidez de los bancos que sin embargo el gobierno les dio un aval..... haz de cuenta que tú mañana quieres comprar el edificio de enfrente y no hay banco que te preste porque no tienes garantías, pero tienes un amigo en la Secretaría de Hacienda y que te da un pagaré con cargo a mis impuestos, entonces tú obtienes un crédito de saliva con tú banco para comprar un edificio y yo lo tengo que pagar con cargo a mis impuestos..... Fobaproa se convirtió en una especie de caja negra, por la cual igual se apoyaron quebrantos bancarios que se pagaron favores a personas e instituciones que habían apoyado campañas electorales del partido en el gobierno, esto está comprobado, que a ciudadanos y empresas que quisieron hacer negocios aún teniendo recursos propios, el caso es que a pesar de que el gobierno federal reconoció en los tres informes presidenciales el Fobaproa, había contratado créditos por 110 mil , luego por 180 y luego por 250 mil millones resulta que a esta fecha el gobierno federal a través de un fideicomiso privado ubicado en el Banco de Mexico ha otorgado pagarés o garantías con cargo al fisco federal por valor de 540 mil millones de pesos este es el hecho, el hecho crudo es que la Secretaría de hacienda y un joven inteligente llamado Martín Werner de 33 años de edad, cosa que es prometedora para las nuevas generaciones que quieran endeudar al país, bajo su firma comprometió al país por 540 mil millones de pesos, y que quieren que eso pase a deuda pública federal, y eso tiene implicaciones sumamente graves; la prensa internacional y nacional consideran que Fobaproa es el parteaguas de la historia contemporánea de México.....es un caso límite del autoritarismo mexicano: primero, el Presidente de la República ordena a un Secretario de Hacienda y a un Subsecretario de Hacienda que bajo su firma comprometan 540 mil millones de pesos, este compromiso no es avalado por el congreso y significa el pago de intereses cuando menos de 50 mil o 60 mil millones de pesos al año con cargo al presupuesto federal; segundo, tipo de operaciones que están comprometidas en Fobaproa no son sólo, ojalá y lo fueran, a los pequeños y medianos deudores, es fundamentalmente el aval a consorcios que podrían pagar por si mismos estas cuentas..... los pasivos adquiridos por el Fobaproa de esos 540 mil millones de pesos han una parte que están dados con bienes que se dieron en garantía, estos deben ser liquidados mediante un mecanismo financiero; segundo, otra parte está cubierta por operaciones francamente ilegales que no deben cubrirse; tercero, hay un paquete cubierto por pagarés del gobierno del cual han sido beneficiarios personas e instituciones muchos de ellos digamos una empresa floreciente que consiguió un pagaré para hacer negocios, eso no tiene que ser cubierto por el fisco federal, tiene que ser cubierto por los propios beneficiarios; cuarto paquete, que es el que está realmente en disputa que es el de créditos intermedios que ni están garantizados por activos, ni fueron beneficiados personas e instituciones con capacidad de pago, ni pueden considerarse pequeños y medianos deudores, ese paquete, intermedio debiera ser cubierto por los propios bancos revertiéndoles los pagarés de modo que con ciertos apoyos pudieran pagarlos en 10 o en 15 años, finalmente habría un paquete de pequeños y medianos ahorradores que debiera ser cubierto con fondos presupuestales.....lo que estamos proponiendo es que estos pequeños y medianos deudores tengan un sistema de apoyo presupuestal, de modo que el Fobaproa tenga un costo total que sea de la quinta parte de lo que está proponiendo el gobierno federal".<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Discurso en Conferencia sobre el Fobaproa del Diputado Porfirio Muñoz Ledo ante estudiantes universitarios en 1998

Esto planteaba Muñoz Ledo en 1988, sin embargo, como ya se dijo, fue aprobada la propuesta del Gobierno Federal, por lo que a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 éste ha quedado, en gran medida, condicionado por el pago de deuda, en perjuicio de los programas sociales que el país requiere e incluso del buen desarrollo de las generaciones futuras.

### **III. 5. 4. Políticas y Programas Dirigidos al Sector Agropecuario: Desaparición de Conasupo; Inicio del Procampo y Apoyos a la Comercialización de Aserca.**

#### **III. 5. 4. 1. Desaparición Total de Conasupo.**

Por la coincidencia plena con los autores, por considerarlo inmejorable en cuanto a investigación y redacción, y por considerar fundamental conocer a detalle la creación, el desarrollo y la desaparición del sistema Conasupo se presenta como anexo no. 1, el ensayo "Privatización de Andsa y Boruconsa: el fin de la soberanía alimentaria nacional y el principio de la soberanía de las corporaciones agroalimentarias multinacionales", de Victor Suárez Carrera y Jubenal Rodríguez Maldonado<sup>162</sup>, escrito en 1998 para formar parte del libro Privatización en el Mundo Rural, las Historias de un Desencuentro publicado por la editorial Universidad Autónoma Metropolitana en ese mismo año y coordinado por Luciano Concheiro Bohórquez y María Tarrío García (ver pág. 117).

#### **III. 5. 4. 2. Aserca: Procampo y Apoyos a la Comercialización.**

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura creado el 16 de abril de 1991. Actualmente concentra dentro de sus funciones básicamente la operación de los Apoyos a la Comercialización (ahora Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias; y, Atención a Factores Críticos) y del Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo, de esta forma Aserca con ambos programas constituye la columna vertebral de los programas dirigidos al sector agropecuario nacional. Por otra parte, y sin depender de Aserca, la Alianza para el Campo operada por la Sagarpa con su medio centenar de programas de desarrollo rural, constituye el complemento a la política agropecuaria del país, sin embargo, a grandes rasgos sólo Procampo recibe más del triple de recursos fiscales que los cerca de cincuenta programas de la Alianza para el Campo juntos. Así el Procampo es el programa maestro de la política económica dirigida al sector agropecuario nacional. Se revisa a continuación el Procampo para en seguida abordar el programa de Apoyos a la Comercialización.

<sup>162</sup> Director Ejecutivo (actualmente) y Coordinador de Servicios Comerciales (hasta 1999) respectivamente de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A. C. ANEC.

### III. 5. 4. 3. Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).

Creado en 1993 Procampo fue diseñado para tener una vigencia de 15 años (2008 año de término). El Programa contempla un apoyo constante en términos reales del primer al décimo año y pagos gradualmente decrecientes a partir del décimo primer año (2004). Desde su inicio procampo ha vivido dos etapas: para los ciclos otoño-invierno 93/94 y primavera-verano 94 se implementó un *esquema transitorio* apoyado con los servicios que ofrecía Conasupo. Posteriormente, el programa fue puesto en marcha de manera plena para el ciclo otoño-invierno 94/95. El programa tiene por objeto fundamental entregar un apoyo directo "al ingreso" del productor que consiste en una cuota por hectárea cultivada. En este marco, los cultivos "elegibles" para recibir el apoyo son aquellos que eran considerados por el sistema de precios de garantía: maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, algodón y cártamo; el apoyo se otorga a los beneficiarios a través de cheques personalizados, que las oficinas regionales de la Sagarpa entregan. Procampo tiene además otros objetivos que fomentar la reconversión de cultivos hacia aquellos que según los precios internacionales ofrezcan mayores ventajas (lo que serían ventajas comparativas, apoyadas por las tesis neoliberales) para los productores nacionales, así como compensar los subsidios que otros países otorgan a sus productores como E. U. y la Unión Europea.

Procampo tiene asignados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 un total de 13,691 millones de pesos que equivalen aproximadamente al 30% de los recursos otorgados en su totalidad a la Sagarpa para este mismo ejercicio. Hecho que pone de manifiesto el peso de este programa en la política agropecuaria nacional. Desde su inicio el Procampo beneficia aproximadamente a tres millones de productores por todo el territorio nacional, en lo que corresponde a superficie de cultivo habilita a cerca de 14 millones de hectáreas. Cabe señalar que los productores beneficiarios del programa son de muy diverso nivel de ingreso, los hay desde propietarios de miles de hectáreas hasta productores de parcelas muy pequeñas, cosa que ha provocado que diversas organizaciones económicas del sector social planteen que el programa no contemple a productores de enormes superficies de tierra. Un elemento más en la crítica que recibe el programa es la pérdida en términos reales del valor del apoyo entregado a los productores, ya que aunque el monto en pesos corrientes destinado al programa se ha incrementado en todos los años del mismo, el *valor real* del apoyo ha perdido en la carrera contra la inflación lo que ha sido equivalente a una disminución en el monto del apoyo.

Por otro lado, el diseño, su forma de operación y vigencia del Procampo, se inscriben dentro del contexto de comercio agrícola internacional al cual México se ha inscrito desde 1986 con su ingreso al GATT, en la Ronda Uruguay de este organismo aprobada después de siete años de discusiones en 1993, y posteriormente al TLCAN. Este contexto internacional es el de apertura plena al comercio externo, con un creciente y paulatino retiro estatal en cuanto a sus apoyos y compensaciones frente al mercado abierto. De esta manera los programas gubernamentales no son el resultado de un proceso de planeación interna o de la creatividad de los funcionarios encargados de su diseño sino mucho más que eso, provienen de lineamientos internacionales que el gobierno de México ha aceptado y que condicionan la forma en que el mismo puede manejar su política agropecuaria. En la Ronda Uruguay del GATT fueron aprobados, como lineamiento general para todos los países miembros, dos tipos de subsidios:



"a) **Subsidios Verdes.-** Aquellos que no distorsionan la producción y el comercio. Se consideran subsidios verdes los siguientes:

- Proveer servicios generales a la agricultura;
- Inventarios Públicos;
- Ayuda Alimentaria;
- Pagos directos;
- Ayuda a los ingresos;
- Ayuda por catástrofes;
- Asistencia para el reajuste estructural: apoyo para el retiro de los agricultores;
- Pagos en el marco de programas ambientales;
- Pagos para el apoyo de regiones desfavorecidas.

b) **Subsidios Ambar.-** Son aquellos que sí pueden tener distorsión en la producción y el comercio, estableciéndose compromisos de reducción del 20% para los países desarrollados en los próximos seis años y del 13% para los países subdesarrollados en los próximos diez años. México deberá reducir el monto global de sus subsidios ámbar de 28.7 millones de nuevos pesos de 1991 a 24.9 millones de nuevos pesos en los próximos diez años".<sup>163</sup>

Como podrá apreciarse el Procampo cae dentro de los pagos directos:

"Los requisitos establecidos por el GATT para el otorgamiento de pagos directos fueron: programa gubernamental financiado con fondos públicos, no con cargo a los consumidores; desligados de los precios de los productos; ayuda a los ingresos en forma desconectada de los precios y el nivel de producción (a menos que se deje de producir); la cuantía de los pagos no estará ligada a los precios nacionales y los internacionales; no hay restricción de tiempo. Con relación al origen y concepción del PROCAMPO".<sup>164</sup>

Si bien en la Ronda Uruguay no se estableció limitantes de tiempo para este tipo de subsidios aprobados, sí se contemplaron calendarios de desregulación por lo que la vigencia del programa también está condicionada por los acuerdos de aquella ronda. Ahora queda claro cual es el fundamento legal y comercial "multinacional" que permitió la implementación del Procampo que lleva 9 años de operación y por lo tanto con un futuro ya muy corto en el escenario agropecuario del país. Cabría hacerse la pregunta de cómo va a responder el estado a la desaparición de un programa de la envergadura del Procampo. Hasta este momento (2003) sólo sabemos que el Congreso de la Unión ha aprobado para su entrada en vigor a partir del primero de enero de 2003 la Ley de Capitalización del Procampo, la cual tiene como objetivo hacer que los productores inscritos en el programa puedan recibir recursos fiscales por adelantado para capitalizar sus unidades de producción. Este adelanto de recursos es precisamente con relación a que el programa va a terminar dentro de 6 años, y por ello se busca que los productores reciban de manera anticipada los recursos que habrían de recibir de manera dosificada a lo largo de seis años. Esto confirma que el programa será cerrado en el tiempo que aquí hemos planteado, sin embargo, además de la ley de capitalización del Procampo no se conoce cual será la estrategia a seguir cuando el programa definitivamente termine.

<sup>163</sup> Victor Suárez Carrera. Políticas Públicas para la Agricultura Mexicana. Basadas en el consenso y la certidumbre: una propuesta de Ley Agrícola Quinquenal 1996-2000. Ensayo. Pág. 25 y 26.

<sup>164</sup> Op. Cit. Suárez Carrera. Pág. 25.

### III. 5. 4. 4. Programa de Apoyos a la Comercialización (ahora Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias; y, Atención a Factores Críticos).

Dado que el gobierno mexicano continuó con el rumbo económico iniciado por Miguel de la Madrid basado en las políticas aplicadas al país desde 1982, en los acuerdos internacionales firmados en foros como la Ronda Uruguay del GATT y en las Cartas de Intención signadas entre por México y el FMI nuestro gobierno *condicionó* y moldeó el futuro del agro nacional desde el inicio de los años ochenta. A partir de estos hechos, el gobierno cambió a tal grado la política hacia el sector agropecuario que rompió el pacto social que el estado había mantenido vigente con los campesinos desde la revolución de 1910 y el cardenismo. De ahí que, en concordancia con la doctrina económica neoliberal, a partir de 1988 el gobierno comenzó a dismantelar las áreas burocrático-administrativas y económicas que daban vida al pacto social estado-campesinos. Entonces, instrumentos del estado como Conasupo, Andsa, Anagsa, etc., que beneficiaban directamente a los productores nacionales, cedieron su lugar al mercado, a la teoría de las ventajas comparativas y a la Bolsa de Chicago (en donde se cotizan los precios agrícolas mundiales).

Como resultado de la política de dismantelamiento mencionado atrás se presentó a finales de los ochenta un giro en el escenario agrícola. Para comprender mejor este hecho hay que recordar que dos elementos fundamentales:

- a) al desaparecer el esquema de precios de garantía aplicado en el país por Conasupo durante décadas, lo que ocurrió es que los precios agrícolas los asigna exclusivamente el mercado, y,
- b) que Conasupo era el principal comprador y vendedor de cosechas nacionales;

De esta forma, por un lado, el gobierno ya no fue fijador de precios, y por el otro, ya no había más comprador que los particulares. Estos por supuesto, no adquieren las cosechas nacionales si estas son más caras que aquellas que pueden comprar en el exterior.

En este marco, fue creado ASERCA y éste puso en marcha en 1991 el programa de Apoyos a la Comercialización que otorgó un apoyo económico a los productores por cada tonelada que vendieron en mercado abierto con el fin de protegerlos en su ingreso si se presentaba una caída en los precios de mercado; y por el otro, buscó coadyuvar en la formación de mercados privados agropecuarios en los que la compra-venta de granos básicos se realizara a precios de mercado. De tal modo que, desde los primeros años del programa, el gobierno ya no impuso los precios sino que sólo participó en la concertación de un precio benéfico para compradores y vendedores. Así dieron inicio los Apoyos a la Comercialización con el instrumento denominado *precio de concertación*, es decir, precio de mercado pero concertado. Tiempo después se llegó al instrumento que hasta la fecha se aplica a este rubro, el *precio de indiferencia*. En el cual el gobierno ya no interviene ni siquiera en la concertación del precio. Para detallar este proceso se puede revisar lo que planteó el gobierno federal en 1994, a casi tres años de iniciado el programa de Apoyos a la Comercialización:

“Durante mucho tiempo la política de comercialización interna de los productos agropecuarios en nuestro país estuvo regida por los precios de garantía. Con este esquema el gobierno federal aseguraba a los productores un

ingreso mínimo al comercializar su producto con Conasupo; ello permitía asegurar el mantenimiento o desarrollo de un mercado interno, e incluso podía alentar o desalentar la producción con la variación de los precios. Dos fueron las principales razones que llevaron a cabo la instrumentación de este esquema; a) por un lado, cubrir con la intervención estatal la falta de experiencia y participación de los productores en las cuestiones de comercialización. b) y por el otro, proteger el ingreso de los campesinos ante la intermediación, permitiendo regular y asegurar el abasto sobre todo en los granos básicos. Sin embargo, con el tiempo se hizo claro que este esquema de intervención estatal ya no era eficaz y que por el contrario generó una serie de distorsiones que resultaban ser contradictorias para el nuevo panorama que se daba en el campo, apertura comercial y menor intervencionismo estatal.

Es por ello que a partir d 1989 el Estado decidió modificar su esquema de participación directa en la comercialización de los productos agropecuarios, dejando solamente el precio de garantía para el maíz y el frijol. Aunado a lo anterior, la salida de Conasupo como el principal ente comercializador del sector agropecuario provocó un vacío que afectó a todos los agentes involucrados en el campo. Una serie de interrogantes fueron planteadas: ¿qué producir?, ¿a quién vender?, ¿cómo trasladar mi producto?, etc. Ante esta situación, se estableció un mecanismo de transición en el cual se adoptó el esquema de **precio de concertación**. *Este se determina como el precio internacional promedio de cada mes más el arancel y ajustado tomando en cuenta los diferenciales en costos de transporte, almacenamiento y gastos financieros.*

En 1991 la creación y mediación de ACERCA permitió perfeccionar la experiencia adquirida por el gobierno bajo el esquema de precios de concertación. De tal manera que ASERCA no interviene directamente en el proceso de comercialización, sino que medió entre productores y comercializadores, a través de un esquema innovador de comercialización y de la entrega de apoyos fiscales, mediante el llamado **precio de indiferencia**. *Este consiste en proporcionar al comprador de productos agropecuarios nacionales, un apoyo fiscal temporal y transparente que sea equivalente al mayor costo en que incurriría por adquirir cosechas nacionales en vez de cosechas importadas, al tiempo que se establecen las condiciones para lograr un nivel específico de ingreso para los productores seleccionados que en este caso han sido: sorgo, trigo, soya, algodón. Dicho esquema se basa en el reconocimiento de un precio de indiferencia, como el precio máximo al cual el consumidor está dispuesto a comprar un producto de origen nacional de calidad similar al que podría importar, de tal manera que al agregar las bases nacionales y el subsidio deseado, le resulte un pago igual al precio del producto importado puesto en lugar de consumo.* De tal manera que el apoyo fiscal a la comercialización de los productos agropecuarios apoyados, se determina restando el precio de indiferencia, a precio del producto nacional, puesto en la zona de consumo. Más de tres años de esta dinámica ha permitido que ASERCA logre dinamizar los procesos de comercialización en algunos granos y oleaginosas.<sup>165</sup>

Hasta la fecha, el instrumento utilizado por ASERCA sigue siendo el mismo (precio de indiferencia), mediante el cual, este organismo no interviene en la fijación de precios sino solamente en el cálculo del apoyo que habrán de recibir los productores, restando al precio nacional (que incluye gastos financieros, de flete y almacenamiento) el precio internacional que el producto presente para el momento de la cosecha. No obstante, una crítica severa a este esquema consiste en que "los apoyos" son otorgados a los grandes compradores como MASECA, MINSA y otros en el caso del maíz y a gigantescas empresas trasnacionales que se dedican a la compra-venta de grandes cantidades de producto como CARGILL, por eso algunos especialistas plantean:

"En la primavera de 1997 se establecen razonamientos similares para la comercialización de sorgo, sólo que en este caso el apoyo a la comercialización para los estados de Tamaulipas, Nuevo León, y Sinaloa sería canalizado a través de los compradores que adquieran la cosecha. ¿No sería entonces un subsidio al comprador disfrazado de apoyo al productor?"<sup>166</sup>

<sup>165</sup> Claridades Agropecuarias No. 12. 1er. Aniversario 1993-94. Revista Mensual de ACERCA, SAGARPA. Págs. 3, 4 y 5.

<sup>166</sup> Privatización en el Mundo Rural. historias de un desencuentro. Luciano Concheiro Bohórquez y María Tarrío García. Universidad Autónoma Metropolitana. 1998. Pág. 123.

La tesis del gobierno es que éstos receptores de los apoyos, a su vez, los transfieran a los productores. Este hecho es particularmente nocivo ya que con ello el gobierno da mayor poder de negociación a los compradores (que ya de por sí son monopolios o grandes trasnacionales) que a los productores, sin mencionar la responsabilidad jurídica y política por entregar recursos fiscales para su ejercicio al sector privado nacional o extranjero. Por otro lado, este programa a sufrido algunos a partir del año 2001 por lo que para este 2003 la conformación del programa es la siguiente: de llamarse apoyos a la comercialización pasó a ser: **Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias; y, Atención a Factores Críticos**, y en conjunto estos rubros del programa tienen una asignación presupuestal en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2003 de 6,405 millones de pesos, aproximadamente la mitad de los recursos del Procampo.

### III. 5. 5. Primeros Nueve Años de TLCAN para la Agricultura Mexicana: Resultados.

En este apartado se aborda el tema del Tratado de Libre Comercio con América del Norte desde el punto de vista de sus resultados a nueve años de su entrada en vigor, ya que los antecedentes fueron mencionados de manera general en apartados anteriores. Parece en este momento más relevante analizar las consecuencias que este tratado ha tenido en el terreno agrícola que realizar un estudio de cómo fue negociado, o de las características que contienen cada uno de los apartados de este tratado.

No se debe perder de vista que el TLCAN tiene diversas aristas, entre ellas sobresale tal vez el carácter integracionista del tratado, como dice Víctor Suárez:

“Cabe señalar que el análisis de los impactos del TLC se ubican en el contexto de las políticas (¿ ajuste estructural puestas en marcha en nuestro país a partir de 1982. En este sentido, el TLC es considerado como una etapa a la vez que un instrumento de dichas políticas, que profundiza, institucionaliza y pretende hacer irreversible la inserción acrítica y subordinada de nuestra economía al mercado global en general y a la economía norteamericana en particular”.<sup>167</sup>

En el marco del TLCAN dentro de su capítulo agropecuario, en lo referente a las importaciones, se estipuló lo siguiente:

“En el TLCAN se acuerda la liberalización total de los granos básicos, de manera inmediata para el sorgo; en 5 años para la soya; 10 años para trigo, arroz y cebada; y 15 años para maíz y frijol. Para los productos considerados más sensibles se acuerdan aranceles cuota de importación de la siguiente forma: cuotas de acceso libre de arancel con incremento anual del 3%: maíz: 2.5 millones y mil quinientas toneladas para las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, respectivamente; frijol: 50 mil y mil 500 toneladas, respectivamente; cebada: 120 mil y

---

<sup>167</sup> Víctor Suárez Carrera. Evaluación del Subsector de Granos Básicos en México a cinco años del TLC. Excluyendo a la agricultura campesina y sacrificando la seguridad alimentaria nacional. En Documentos de Trabajo de la Tercera Asamblea Nacional de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo ANEC. Septiembre de 1999. Pág. 21.

30 mil toneladas respectivamente. Arancel fuera de cuota decreciente en 15 y 10 años: maíz: 215 %; frijol: 138 %; y, cebada 128%<sup>168</sup>.

Sin embargo, cuando el TLCAN se encontraba en su quinto año de operación la situación en el sector agropecuario era mucho más negativa que antes de iniciar el mismo, en aquel momento el Poder Legislativo llevó a cabo mesas de discusión en las cuales se presentaron las distintas posiciones de los agentes productivos del campo, en ese momento el sector social campesino, por lo que se refiere a importaciones de granos, denunció:

“De acuerdo con datos del gobierno mexicano (BM, INEGI y Bancomext), entre 1994 y 1998 se importaron de E. U. y Canadá 5.3 millones de toneladas de maíz por arriba de la cuota de importación sin pagar un solo centavo del arancel acordado. Esto significó dejar de cobrar aranceles por 1,500 millones de dólares, causando un daño y una desprotección no sólo a los productores nacionales de maíz sino a la industria azucarera nacional. Estas importaciones fuera de cuota que no pagaron arancel representan una evasión fiscal de 1,600 millones de dólares. En Tres de 5 años no se respetó la cuota de importación libre arancel. En 1996 y 1998 se importó maíz por encima incluso de la cuota prevista para el año 14 del TLC (2007). En los hechos, a partir del año 3 del TLC (1996) y no del año 15 (2008), se completó la liberalización total del maíz”.<sup>169</sup>

De esta manera se evidencia que el gobierno mexicano fue incluso más allá de lo establecido por el TLCAN, tal y como lo hizo en 1985 cuando se autoimpuso una meta que rebasó los compromisos de apertura comercial contraídos un año después con el GATT. Es decir, esto es una práctica recurrente en el gobierno nacional, que les ha ganado el mote de ser “más papistas que el Papa”. Pero en la medida en que se ha seguido este camino equivocado los perdedores han sido los agro productores campesinos (que no particulares, ni agroindustriales) dado que por un lado el discurso oficial habla de la inserción en una economía de mercado, sin regulación, desdeñando lo que ellos llaman “populismo”, sin embargo, desde los primeros años en TLCAN ni siquiera se desarrolló en una esfera de mercado sino como se vio unas líneas arriba, el estado *si intervino* en el mercado pero en contra de los productores nacionales. Esta intervención estatal no acordada en el TLC ni en el discurso oficial constituye un verdadero sabotaje perpetrado por los funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en contra del sector agropecuario mexicano; esto si es vivir el peor de los escenarios en donde el inmenso peso del mercado *es dirigido y complementado* en contra de los agro productores nacionales por las políticas entreguistas diseñadas aparentemente desde del Estado. Esta violación a los Cupos de Importación establecidos en el TLC significan desde mi punto de vista que el gobierno mexicano se conduce con un doble lenguaje, de igual manera que el gobierno de los E. U. cuando estos manifiestan en foros internacionales como la Ronda Uruguay del GATT, a favor del libre mercado agropecuario, pero al interior de su economía elevan los subsidios para los agricultores estadounidenses. Así, el gobierno mexicano inducido desde el extranjero adopta el discurso de economía de mercado como emblema para renegar de sus compromisos sociales, sin embargo, si interviene y regula cuando hay que ayudar a los mercados, no cuando hay que apoyar a nuestros productores. Esto desde mi perspectiva trasciende las esferas ideológica y económica para arribar a la esfera moral, ya que constituye hasta una inmoralidad, por parte del gobierno mexicano, hacer excepciones a la Ley Suprema de la Nación como lo es el TLCAN<sup>170</sup> pero para preservar

<sup>168</sup> Victor Suárez Carera. Evaluación del Subsector de Granos Básicos..... Pág. 20 y 21.

<sup>169</sup> Op. Cit. Victor Suárez. En Documentos de Trabajo... Pág. 21.

<sup>170</sup> El TLCAN para México constituye una Ley suprema de la Nación, mientras que para E. U. es un acuerdo comercial, al cual por supuesto podrían efectuarle cambios sin que constituyan una violación a sus leyes.

los intereses ajenos y no los nacionales. *La lección para los productores rurales del país es que hay que competir contra los productores extranjeros, contra los subsidios extranjeros y de ribete contra los funcionarios "nacionales"*. Siguiendo con el desarrollo del TLCAN tenemos que para 1999:

"Superando las previsiones más pesimistas de los opositores a la inclusión de los granos en el TLC, las importaciones aumentaron significativamente tanto en volumen como en valor. La liberalización abrupta y total en el TLC para el subsector de granos básicos ha significado una competencia desleal e ilegal para los productores mexicanos, principalmente para los campesinos temporales. Por esta razón, la producción nacional se ha desincentivado y las importaciones ha aumentado a niveles sin precedentes. En 1990 la producción de granos básicos *per capita* era de 326.7 kilogramos mientras que para 1998 se ha reducido a 297.6 kilogramos; es decir, en decir ha disminuido en 8.9% en dicho periodo. Al mismo tiempo se han incentivado las importaciones al pasar de 103.7 kilogramos *per capita* en 1990 a 121.3 kilogramos en 1998; es decir, se han incrementado en 16.9 % en el periodo. En lo que se refiere al volumen total, las importaciones totales de granos en los cinco años del TLC han ascendido a 58.8 millones de toneladas; es decir, la producción nacional de dos años. En promedio, se han importado casi 12 millones de toneladas por cada año, siendo 1995 el año en que menos se importó (8.6 millones de toneladas) y 1998 el año en que se importó la cifra récord (15.2 millones). Lo anterior en comparación con los 7.2 millones de toneladas que en promedio se importaron anualmente en el periodo 1985 a 1993; es decir, el promedio anual de importaciones en el quinquenio *telectano* aumentó 66.6 % respecto al promedio de los nueve años previos en lo que se refiere al valor total de las importaciones de granos, éste ascendió en el quinquenio *telectano* a 10,757 millones de dólares!!!. Dicho monto equivale a 10 veces el presupuesto del Porcampo y 5 veces el presupuesto total de la Sagar en 1999. En promedio se importaron 2,151 millones de dólares cada año del quinquenio TLC en comparación con valor promedio anual de las importaciones realizadas entre 1985 y 1993 de 1,109 millones de dólares; es decir, el valor de las importaciones de granos en el lapso del TLC se incrementó en 93.8% con relación al valor de las importaciones efectuadas en el periodo de 1985 a 1993. En otras palabras en cinco años de TLC el valor de las importaciones de granos básicos fue casi el doble que el valor de las importaciones realizadas en los nueve años previos".<sup>171</sup>

Como se vio, no obstante que el gobierno violó los Cupos de Importación establecidos en el TLCAN, además de intervenir y regular los mercados desincentivando la producción nacional, el estado apoyado en el sector privado del campo y los importadores planteó que las importaciones de granos eran necesarias para atender las necesidades de consumo alimenticio nacional ya que la producción doméstica no cubría dichas necesidades, desde esa perspectiva por parte del gobierno mexicano se juzgó de manera implícita que el sector agropecuario no tenía la capacidad productiva para hacer frente a ésta demanda; sin embargo frente a ésta, la posición del sector social fue exactamente contraria a la versión oficial, en esos momentos el sector planteó que: era precisamente porque se estaban dando grandes importaciones que el sector había sufrido una desestimulación de la producción ya que con la llegada de producto importado se caen los precios del producto y la actividad agropecuaria deja de ser rentable ya que las cosechas nacionales no se realizan. Así, con una parte de sus políticas, el gobierno primero desincentiva la producción y luego utiliza como pretexto esa baja producción para complementar con la otra parte de sus políticas basadas en la apertura comercial, el juego oficial. De esta manera queda de manifiesto como es que en ambas etapas del juego oficial los campesinos (no los productores privados) son primero señalados como causantes originales de las importaciones y después excluidos en la "solución" gubernamental del problema. Estas son algunas características de lo que se presentó entre 1994 y 1999.

<sup>171</sup> Víctor Suárez Carrera. En Documentos de Trabajo.... Págs. 23 y 24.

Ya para el 2003, con 10 años de TLCAN a cuestas, los principales actores de la agricultura campesina viven un panorama rural de México fuertemente agravado por la primera década del acuerdo trilateral. Es necesario recordar uno de los principales postulados de este trabajo: *los problemas del agro nacional no comienzan con el TLC*, sin embargo, este ha significado el agravamiento de la pobreza y las condiciones de atraso en el medio rural. Actualmente, los agro productores nacionales presentan una serie de cifras y hechos palpables en la vida rural, mucho más graves que los estimados desde hace más de 10 años. La realidad que hoy presenta el campo mexicano ya no forma parte de la especulación o de una visión pesimista y catastrofista de la vida sino de una triste realidad, que sólo ha confirmado que el sector campesino del sector agropecuario, diversos círculos académicos e incluso algunos legisladores miembros de la izquierda mexicana tenían razón al expresar sus temores hacia el TLCAN hace ya más de 11 años. Hoy ya no se está hablando de lo que puede ocurrir sino de lo que ya ocurrió.

Actualmente algunas de las cifras comparadas entre la economía agrícola norteamericana y del agro nacional mexicano descubren la enorme brecha de disparidad entre una y otra:

"En el periodo que va de 1996 a 2000 la Balanza Comercial en cereales, oleaginosas y actividades agropecuarias, donde participan la mayoría de los productores mexicanos tuvo un déficit de 17 mil 918 millones de dólares. La Ley Agrícola de Estados Unidos 2002-2007, conforme al presupuesto de diez años autorizado por el Congreso y el Ejecutivo norteamericanos aumenta los apoyos y subsidios directos a sus productores en 73 mil 500 millones de dólares. Lo que representa un apoyo aproximado de 20 mil dólares al año por productor, mientras que en México el presupuesto anual de alrededor de 3 mil 600 millones de dólares es de sólo 500 dólares por productor".<sup>172</sup>

Con estas cifras se confirma lo planteado en este trabajo con relación al doble lenguaje del gobierno estadounidense que induce o incluso presiona a los demás países a desarrollar políticas aperturistas mientras que ellos subsidian cada vez más a sus productores, de manera que los apoyan hasta el grado que éstos pueden vender sus productos a muy bajo precio en el exterior sin que esto signifique un peligro para sus ingresos. Como plantea Víctor Suárez Carrera:

"Los Estados Unidos practican un comercio desleal basado en un sistema de precios artificialmente bajos, lo que se llama en el lenguaje técnico precios *dumping*, que permite que las grandes corporaciones procesadoras y las grandes corporaciones exportadoras obtengan precios artificialmente bajos".<sup>173</sup>

Este hecho clarifica hacia quienes están dirigidos los beneficios del TLC. Así, unos cuantos grandes exportadores son beneficiarios del tratado, mientras que millones de mexicanos padecen los efectos de éste:

"La participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) que fue de 7.3 por ciento en 1992, 10 años después es de sólo 5 por ciento. No obstante crece el comercio agroalimentario, pues es un comercio en el que importamos más de los que exportamos, y lo que exportamos está desvinculado del resto de las cadenas agroalimentarias. Con esas exportaciones sólo se benefician unos cuantos productores, unas cuantas empresas y unas cuantas regiones agrícolas del país. Los subsidios que actualmente se están dando por parte del gobierno federal, o los apoyos económicos van fundamentalmente destinados a los grandes productores. Se apoya a quien tiene mayor número de hectáreas y, por tanto, mayor productividad. Son los grandes productores quienes tienen una mayor capacidad para invertir y mejores condiciones tecnológicas. Entonces, el subsidio que da el gobierno federal va

<sup>172</sup> Milenio Semanario, No. 272, Diciembre de 2002, Pág. 44.

<sup>173</sup> Op. Cit. Milenio Semanario, No. 272, Diciembre de 2002, Pág. 45.

destinado a estos grandes sectores del capital del campo, que fundamentalmente se dedican a la exportación y no al fortalecimiento de la soberanía y de la seguridad alimentaria a nivel nacional.<sup>174</sup>

Estados de la República como Sonora, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Tamaulipas, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato son beneficiados; en tanto que prácticamente todo el centro, sur y sureste (con algunas excepciones en Veracruz, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí) de la república sufren esperando cada temporal, con una reducida cantidad de apoyos, pero eso sí, toda la fuerza del mercado.

“Del desastre anunciado que se cierne sobre el campo mexicano, lo más grave es la creciente dependencia alimentaria, hoy importamos 40 por ciento de los alimentos que consumimos, de no variar las políticas para el campo en cinco años estaremos importando 60 por ciento de nuestro alimentos y en diez años, 70 por ciento”.<sup>175</sup>

Con estos datos tan contundentes del derrumbe del sector agropecuario nacional se entiende por que gran parte de los habitantes de las zonas rurales no encuentran otra alternativa que emigrar a los Estados Unidos.

“Según el presidente de la Confederación Nacional Campesina (CNC) Eladio Ramírez López, en la actualidad salen del territorio nacional más de 360 mil campesinos al año, contra 30 mil que emigraban del campo en 1960, y a partir del próximo año el éxodo se acrecentará, no sólo por el TLCAN, sino por los fuertes subsidios que el país vecino ofrece a sus productores agropecuarios”.<sup>176</sup>

Según cifras oficiales se estima que en las áreas rurales del país viven alrededor de 25 millones de mexicanos. De estos 25 millones, el 70 por ciento vive en condiciones de pobreza o pobreza extrema, y la agricultura de subsistencia o autoconsumo que los deja fuera de mercado; del 30 por ciento restante, sólo una pequeña porción logra insertarse en los mercados regionales o nacional; y sólo una reducidísima parte exporta sus productos. Estos últimos son los únicos beneficiarios del TLC. Por eso, a decir de éstos, el tratado no es malo. *La situación por tanto es escalofriante, de 25 millones de mexicanos sólo unas cuantas familias mexicanas se benefician con el TLCAN.* Pero hay que aclarar que éstas familias no sólo se benefician sino que se benefician enormemente. Lo mismo hay que decir de un reducido grupo de empresas transnacionales que acaparan las ventajas del mercado agropecuario del TLC en el marco de las políticas dumping estadounidenses y de la desprotección de la gran mayoría de los agricultores mexicanos. Actualmente:

“Victor Suárez Carrera dirigente de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo ANEPC, informa que entre los beneficiarios del TLC se encuentran parientes y colaboradores del ex candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida Ochoa, como su exsecretario de finanzas y ahora candidato priista al gobierno de Sonora Eduardo Bours; Roberto González Barrera del grupo MASECA, y Alfonso Romo del grupo Pulsar, así como poderosas compañías extranjeras, como Wall Mart o Dupont. Figuran también el grupo Bimbo de Lorenzo Servitge; Lala de Ramon Inarte Mastierrena, y Viz, de Jesús Vizcarra Calderón, ambos expresidentes del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la cúpula del agroempresariado nacional. Otras corporaciones transnacionales favorecidas son: Cargill, Sigma, Campbell Soup, Pilgrims Pride, PepsiCo, Kraft Foods, Ralston, Purina, General Mills, Nestle, Monsanto, American Produce, Del Monte, Lee Shipely, Chiquita Tropical Products, Expogranos, Vecafisa-Volcafé y Jacobs. Suárez Carrera sostiene que son esos “cuantos” los que han aumentado sus

<sup>174</sup> Op. Cit. Milenio Semanario, No. 272, Diciembre de 2002, Pág. 45

<sup>175</sup> Op. Cit. Milenio Semanario, No. 272, Diciembre de 2002, Pág. 47.

<sup>176</sup> PROCESO Semanario, No. 1363, Diciembre de 2002, Pág. 27.



ganancias y se han expandido a costa de la desintegración de las cadenas productivas nacionales, la desprotección del sector primario y los consumidores".<sup>177</sup>

Este es el escenario del campo mexicano a inicios del año 2003. Qué más datos o planteamientos pueden describir lo que actualmente acontece con el agro nacional. Un agro polarizado, donde las grandes mayorías se empobrecen a cambio de que las reducidas minorías se enriquezcan, esto último no sería malo en sí, lo que hace malo este hecho es la manera tan abismal y desproporcionada del enriquecimiento con respecto a las grandes mayorías que a 10 años del TLC son más pobres que antes. Estas minorías, sin embargo, tienen tal poder económico que no es extraño ver convertidos en Diputados o Senadores a algunos de sus miembros. Posición que les permite incidir y dirigir de primera mano, y mediante acuerdos cupulares, desde el Congreso de la Unión las políticas y los programas agropecuarios.

---

<sup>177</sup> PROCESO Semanario. No.1362, Diciembre de 2002. Pág. 9.

## CAPITULO IV. UN BALANCE A 21 AÑOS DE POLÍTICAS NEOLIBERALES.

El corte de caja indica pérdidas en todos los sentidos: los campesinos son más pobres hoy que antes; producen menos que antes; y, viven la incertidumbre de no tener un papel productivo en la economía nacional, se les ve como un costo y las políticas del estado para ellos son de mercado (donde cada quien debe defenderse solo) no de compromisos recíprocos. Por su parte los avances en materia legislativa se ven reducidos por los conceptos entreguistas de Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en lugar de Autosuficiencia Alimentaria (esto se explica con mayor detalle en el capítulo V).

### **a) Dependencia Alimentaria como nunca antes en la historia (y aumentando).**

El país vive una gravísima Dependencia Alimentaria. En la actualidad, como se vio en este capítulo México importa el 40% de los alimentos que consume, lo que le coloca en un aposición de franca vulnerabilidad para cumplir el más básico de los satisfactores humanos, la alimentación. Esto a pesar de que el sector agropecuario tiene la capacidad productiva comprobada de alimentar a todo el país y de producir excedentes exportables.

### **a) Bajos Volúmenes de Producción Agrícolas.**

Relacionado directamente con lo anterior, la agricultura nacional se presenta una baja producción, generada básicamente por las políticas equivocadas que se han aplicado desde hace décadas y que se han endurecido en el periodo neoliberal. Tanto el gobierno federal como los poquísimos beneficiados con el modelo neoliberal aplicado al campo de los ochenta para acá afirman que: los bajos volúmenes de producción de la agricultura nacional obligan al estado a llevar a cabo una política de importaciones masivas para cumplir con los requerimientos alimenticios del país; de ahí que estos crean y afirmen que la baja producción de la agricultura es la causa de las agro importaciones. Sin embargo, en mi opinión, la situación es exactamente a la inversa; son las políticas neoliberales de ventajas comparativas y de apertura comercial indiscriminada (puesto que desde los ochenta los gobiernos de México han firmado acuerdos internacionales: Ronda Uruguay del GATT, TLCAN y Cartas de Intención con el FMI) las que desde hace muchos años han desincentivado la actividad agrícola, por lo que en la gran mayoría de los casos ésta se ha dejado de ser rentable (predominando el autoconsumo o agricultura de autosubsistencia). Está probado históricamente que el campo mexicano tiene la capacidad productiva para abastecer de alimentos a toda la población del país y aún exportar, siempre y cuando se desarrollen políticas adecuadas y, actualmente, de la mano de la organización económica campesina que ya existe a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

### **c) Privatización total de los mercados agropecuarios.**

Todos los mercados agropecuarios están privatizados. Por orden de importancia, mención aparte merece el mercado de tierras, el cual a partir de la contrarreforma salinista al artículo 27 constitucional de 1992 colocó a ésta en el mercado de bienes, dado que se puede comerciar con ella. En seguida se tiene el retiro estatal en cuanto a subsidios a la producción: como eran los subsidios a precios de los fertilizantes, de las semillas, etc. En seguida, la total desaparición de CONASUPO dejó al productor nacional en franca desprotección en materia de acopio y venta de

sus cosechas. En cuanto a comercialización, dicha empresa constituía el principal comprador de cosechas por lo que con su desaparición es la iniciativa privada la que impone condiciones en los mercados, por su parte, el programa de apoyos a la comercialización creado en 1991 ha sufrido cambios, tendientes sobre todo a la formación de mercados, sin embargo, estos cambios son insuficientes y se requiere un esquema mucho más amplio para atender la comercialización. Tal parece que la corrupción llevada a cabo por Raúl Salinas en CONASUPO sólo sirvió para pretextar desaparición de la entidad, pero hay dependencias que deben seguir operando a pesar de que tengan altos costos de operación, una alternativa sería la reinstalación de CONASUPO (acopio y almacenamiento) acompañada con un esquema de Contraloría Ciudadana que permitiera mayor participación del sector social del campo, en particular la Organización Económica Campesina, en la toma de decisiones normativas, operativas y presupuestales, esto con el fin de que este tipo de organización sea parte en todas las etapas administrativas de un órgano como éste: planeación, ejercicio y fiscalización de recursos.

#### **d) LEGISLACIÓN AGROPECUARIA.**

##### **d-1) Ley de Desarrollo Rural Sustentable.**

En este sentido, para el año 2003 ya se cuenta con tres leyes muy relevantes para la vida del campo nacional. El 7 de diciembre de 2001 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que constituye la ley reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional; esta ley considera de interés público el desarrollo rural sustentable del país, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y los demás bienes y servicios agropecuarios. Sobresalen en esta ley sus retrogradas conceptos: **Seguridad Alimentaria** la cual significa el *abasto* oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población. Y de **Soberanía Alimentaria** que es la *libre determinación* del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población. Muy importante señalar que los conceptos de Seguridad Alimentaria y de Soberanía Alimentaria son ampliamente conocidos al rededor del mundo; mediante ellos se deja la responsabilidad y la decisión de qué producir al país, por lo tanto conlleva en su filosofía la Política de Ventajas Comparativas neoliberal; por el contrario el concepto de **Autosuficiencia Alimentaria** asegura que un país produzca todo lo que requiere de alimentación; éste y no otro debería ser el objetivo nacional. Solamente países como Japón con pocas áreas cultivables han adoptado el concepto de soberanía alimentaria, y a pesar de ello, en sus pocas áreas de cultivo privilegian la producción de alimentos básicos, y complementan con importaciones una parte marginal de su alimentación, sin embargo, la parte fundamental de su dieta la abastecen con producción propia; por eso es verdaderamente inconcebible que en un país como el nuestro con una extensión de tierras cultivables tan amplia se tomen decisiones que sólo serían lógicas y razonables si habitáramos una isla pequeña.

#### **d-2) Ley Orgánica de la Financiera Rural.**

Publicada el 26 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación la cual decreta la disolución y se ordena la liquidación de las 13 Sociedades Nacionales de Crédito que integraban al Sistema Banrural. Sin embargo, las sociedades nacionales de crédito del sistema Banrural coadyuvarán a consolidar el inicio de las operaciones de la financiera. Esta ley crea y rige a la Financiera Rural, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Financiera tendrá como objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, también ejecutará los programas de financiamiento contemplados en cada Presupuesto de Egresos de la Federación, otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales

#### **d-3) Ley de Energía para el Campo.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2002, la Ley de Energía para el Campo tiene como objeto está dirigido a coadyuvar al desarrollo rural del país, estableciendo acciones de impulso a la productividad y competitividad, como medidas de apoyo tendientes a reducir las asimetrías con respecto a otros países. En este sentido el Ejecutivo Federal establecerá el programa, mediante precios y tarifas de estímulo de los energéticos agropecuarios. A los beneficiarios se les otorgará una “cuota energética de consumo” y ésta podrá utilizarse exclusivamente en:

- Motores para bombeo y rebombeo agrícola y ganadero, tractores y maquinaria agrícola y motores fuera de borda.
- Maquinaria pesada utilizada en las mejoras de terrenos agrícolas, de agostadero, acuícola y silvícola; y
- Las demás actividades que establezca la Sagarpa a través del reglamento.

En el siguiente capítulo se lleva a cabo una crítica más profunda con relación a las leyes del sector agropecuario nacional.

### e) Privatización de Empresas Paraestatales.

Sencillamente el campo mexicano se encuentra en el año 21 de aplicación de las políticas neoliberales sin empresas paraestatales que atiendan la problemática agropecuaria. De un total de 1.155 empresas en 1982, para el 2000 estas eran sólo 219. Es así de simple y de trágico:

**Cuadro No. 13. Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritaria, Fideicomisos Públicos, o Empresas de participación Minoritaria y la evolución de su privatización 1982-2002.**

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
NO.	1,155	1,074	1,049	941	737	617	412	379	280
EMPR.									

Continuación:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
239	217	206	215	239	229	232	261	236	219

Fuente: Chávez Ramírez Paulina Irma. Las Cartas de Intención y las Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural de México: 1982-1994. Instituto de Investigaciones Económicas. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Pág. 151. De 1995 en adelante, 6º Informe de Gobierno. Zedillo Ponce de León, Ernesto. Septiembre de 2000. Anexo, Pág. 77. En algunos casos las cifras se incrementan debido a que también se han creado entidades paraestatales.

## **CAPITULO V. PROPUESTAS PARA HACER COMPETITIVO AL SECTOR SOCIAL AGROPECUARIO DE MEXICO.**

### **V. 1. BREVE BALANCE DE LOS TRES MODELOS ESTUDIADOS.**

#### **a) MODELO PRIMARIO EXPORTADOR.**

Para iniciar un balance de la época comprendida entre 1910 y 1934 parece fundamental enlistar una serie de elementos concretos que estaban presentes en la realidad mexicana de 1910 y que a partir de 1917 se encontraban superados o se estaba en camino de superar. A primera vista estos puntos son: en 1910 México se concentraba inmerso en una dictadura, en la cual la reelección presidencial parecía interminable y la democracia inalcanzable; la unidad de producción agropecuaria era la Hacienda, en la cual, un propietario poseía grandes extensiones de tierras, las cuales eran laboradas por los trabajadores (permanentes, eventuales, aparceros, medieros y peones acasillados) mediante su brutal explotación, y sin ninguna posibilidad de ascenso social, por ende, en el país había una excesiva concentración de la propiedad en muy pocas manos, mientras que millones de personas no poseían ni un pedazo de tierra; y el gobierno era un protector más del hacendado, es decir, se privilegiaba al capital sobre el trabajo.

Para 1920 y 1921 por el contrario: el Artículo 27 Constitucional es una realidad y forma parte de la Constitución Política de 1917, en él se consagra el reparto agrario solicitado durante la Revolución Mexicana, no obstante, también considera la existencia de la pequeña propiedad cuya demanda no fue campesina; está en marcha a partir de 1920 la reforma Agraria con los primeros repartos de tierra por parte del presidente Venustiano Carranza; constantemente se tejen los elementos que habrán de ir constituyendo un gran número de importantes instituciones en el país, con muy diversos fines, entre ellos el agrario; y los derechos sociales de los mexicanos, pioneros en las constituciones del mundo, son Ley Suprema de la nación. Por su parte desde inicios de los veinte y hasta 1934 se mantiene el curso de la pacificación del país y de construcción de instituciones, logrando que el desenvolvimiento nacional dependa más de las instituciones y menos de los hombres. Este parece ser un somero balance del México de 1910 a 1934.

#### **b) MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES**

Desde 1940 y hasta 1970, el crecimiento registrado por el sector agropecuario de la economía permitió al país mantener la autosuficiencia alimentaria; una vez que esto fue posible, el país estuvo en posibilidad de exportar los excedentes de la producción agrícola, dado que el objetivo fundamental estaba cumplido; y como una consecuencia de los dos puntos anteriores, la economía mexicana captó una gran cantidad de divisas producto de las exportaciones agrícolas que financiaron la compra de bienes de capital necesario para la industrialización del país.

Desde los cuarenta México pasó de ser un país agrícola, a uno industrial. Proceso que estuvo, sin embargo, caracterizado por una inequitativa distribución del ingreso entre las actividades rurales y las no rurales. No obstante la gran aportación de divisas del sector agropecuario para la economía nacional estas nunca regresaron a él de manera recíproca: el financiamiento al sector apenas se multiplicó tres veces durante el Desarrollo Estabilizador, mientras que el

financiamiento a la industria y la minería se multiplicó más de 7 veces durante esos 12 años (1958-1970). Lo que habla de una gran transferencia de recursos generados por el sector agropecuario, pero canalizados a otros sectores de la economía. Derivada de esta transferencia de recursos tenemos que los ritmos de crecimiento de la agricultura y de la industria fueron muy dispares: mientras que la agricultura se multiplicó cinco veces de 1940 a 1970, la industria lo hizo casi 10 veces en el mismo lapso. Así en el año 1970 se terminó el ciclo de la gran agricultura mexicana, la cual logró subsidiar el crecimiento industrial del país.

Para fines prácticos se agrupó, en las páginas anteriores, el periodo de tiempo entre 1940 y 1970 enmarcando los logros del sector primario de la economía; análogamente en seguida se engloba el periodo de 1970 a 1982 porque en éste se presenta toda una catástrofe sectorial en materia productiva y social, en estos años el saldo fue:

### **b-1) Pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria.**

La Autosuficiencia Alimentaria, como se ha revisado en este trabajo, estuvo garantizada por el sector agropecuario desde 1940 hasta principios de los setenta. Sin embargo, a partir de estos años las variables del sector agropecuario manifestaron una profunda crisis que se reflejó en bajos niveles de producción por parte de los campesinos de agricultura de subsistencia, frente a una pequeña minoría que fue beneficiada desde los cuarenta con las grandes obras hidráulicas, sistemas de irrigación y con su acceso a la Revolución Verde, que le permitió tener altos índices de productividad.

Así, el país paso a depender alimentariamente de las importaciones. Para tener una idea de la magnitud de la dependencia alimentaria en que cayó México a partir de entonces se presentan los montos de importaciones *per capita* de alimentos realizadas a partir de los setenta:

“1970 -1976 -----37Kg.  
1976- 1982 -----77.7Kg”.<sup>178</sup>

### **b-2) Alta Inversión Estatal en el campo, con muy pobres resultados.**

Otro factor que salta a la vista es la muy alta inversión estatal llevada a cabo en el sector agropecuario pero con muy pocos resultados. Desde mi punto de vista el mayor impedimento para que las enormes partidas presupuestales dirigidas al campo tanto por la administración de Luis Echeverría como de José López Portillo llegaran a éste se debe a que el Estado era eminentemente corrupto y autoritario.

---

<sup>178</sup> José Silvestre Méndez Morales. Problemas Económicos de México. Mc. Graw Hill. Pág. 111.

### **b-3) Mayor polarización: agricultura empresarial vs agricultura de autoconsumo.**

Finalmente, otro resultado de las políticas del Modelo de Sustitución de Importaciones es haber dejado una mayor polarización agropecuaria, en detrimento de la gran mayoría de los campesinos del país, esto en aras de obtener resultados rápidos en los niveles de producción agrícola, y de mantener vivo el paradigma de que sólo apoyados en la agricultura privada se podía elevar la producción y la productividad sectorial. Así terminó el “Modelo de Sustitución de Importaciones” que de un día para otro, pasó de la euforia por el boom petrolero al llanto presidencial.

### **c) MODELO NEOLIBERAL.**

El corte de caja indica pérdidas en todos los sentidos: los campesinos son más pobres hoy que antes; producen menos que antes; y, viven la incertidumbre de no tener un papel productivo en la economía nacional, se les ve como un costo y las políticas del estado para ellos son de mercado (donde cada quien debe defenderse solo) no de compromiso Estado-campesinos.

#### **c-1) Dependencia Alimentaria.**

El país vive una gravísima Dependencia Alimentaria. En la actualidad, como se vio en el capítulo III México importa el 40% de los alimentos que consume, lo que le coloca en un aposición de franca vulnerabilidad para cumplir el más básico de los satisfactores humanos, la alimentación. Esto a pesar de que el sector agropecuario tiene la capacidad productiva comprobada de alimentar a todo el país y de producir excedentes exportables.

#### **c-2) Bajos Volúmenes de Producción Agrícolas.**

Relacionado directamente con lo anterior, la agricultura nacional se presenta una baja producción, generada básicamente por las políticas equivocadas que se han aplicado desde hace décadas y que se han endurecido en el período neoliberal. Tanto el gobierno federal como los poquísimos beneficiados con el modelo neoliberal aplicado al campo de los ochenta para acá afirman que: los bajos volúmenes de producción de la agricultura nacional obligan al estado a llevar a cabo una política de importaciones masivas para cumplir con los requerimientos alimenticios del país; de ahí que estos crean y afirmen que la baja producción de la agricultura es la causa de las agro importaciones. Sin embargo, en mi opinión, la situación es exactamente a la inversa; son las políticas neoliberales de ventajas comparativas y de apertura comercial indiscriminada las que desde hace muchos años han desincentivado la actividad agrícola, por lo que en la gran mayoría de los casos ésta se ha dejado de ser rentable (predominando el autoconsumo o agricultura de autosubsistencia).

#### **c-3) Privatización total de los mercados agropecuarios.**

Todos los mercados agropecuarios están privatizados. Por orden de importancia, mención aparte merece el mercado de tierras, el cual a partir de la contrarreforma salinista al artículo 27 constitucional de 1992 colocó a ésta en el mercado de bienes, dado que se puede comerciar con ella. En seguida se tiene el retiro estatal en cuanto a subsidios a la producción: como eran los



subsidios a precios de los fertilizantes, de las semillas, etc. En seguida, la total desaparición de CONASUPO dejó al productor nacional en franca desprotección en materia de acopio y venta de sus cosechas. En cuanto a comercialización, dicha empresa constituía el principal comprador de cosechas por lo que con su desaparición es la iniciativa privada la que impone condiciones en los mercados.

#### **c-4) Ley de Desarrollo Rural Sustentable.**

El 7 de diciembre de 2001 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que constituye la ley reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional; esta ley considera de interés público el desarrollo rural sustentable del país, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y los demás bienes y servicios agropecuarios. Sobresalen en esta ley sus retrogradadas conceptos: **Seguridad Alimentaria** la cual significa el *abasto* oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población. Y de **Soberanía Alimentaria** que es la *libre determinación* del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población. Muy importante señalar que los conceptos de Seguridad Alimentaria y de Soberanía Alimentaria son ampliamente conocidos al rededor del mundo; mediante ellos se deja la responsabilidad y la decisión de qué producir al país, por lo tanto conlleva en su filosofía la Política de Ventajas Comparativas neoliberal; por el contrario el concepto de **Autosuficiencia Alimentaria** asegura que un país produzca todo lo que requiere de alimentación; éste y no otro debería ser el objetivo nacional.

#### **c-5) Privatización de Empresas Paraestatales.**

Sencillamente el campo mexicano se encuentra en el año 21 de aplicación de las políticas neoliberales prácticamente sin empresas paraestatales que atiendan la problemática agropecuaria. De un total de 1.155 empresas en 1982, para el 2000 estas eran sólo 219. Es así de simple y de trágico.

Conviene traer aquí los objetivos de este trabajo: demostrar como el sector agropecuario ha estado sujeto durante el siglo XX y lo que va del XXI a los vaivenes en los modelos económicos aplicados en la historia reciente del país; demostrar y explicar como estas etapas nunca han sido coherentes entre sí; demostrar como la incoherencia entre éstas etapas ha llevado a la mayoría de los productores agropecuarios del sector social a la falta de competitividad en los mercados agrícola mundial y nacional; demostrar como el sector agropecuario nunca ha sido un sector con un desenvolvimiento propio, por el contrario, siempre se le ha asignado un papel. Demostrar como el sector agropecuario no ha recibido en forma recíproca los recursos económicos, de acuerdo a los que él ha generado.

Relacionando el balance anterior con los objetivos de este trabajo se tiene que: los sectores Industrial y de servicios tienen una deuda histórica con el sector primario, pero el Estado se niega a pagarla al aplicarle políticas neoliberales. El desarrollo de la política económica dirigida al campo sólo ha sido coherente y congruente con la búsqueda de hacer competitivo al sector industrial del país. En este marco, dichas políticas han provocado que la agricultura campesina no sea competitiva, cabe aclarar que ésta representa al 85% de los productores agropecuarios y forestales del país.

Experiencias relativamente recientes de países con un gran desarrollo tanto de su Producto Interno Bruto (como son los países del oriente asiático) muestran que en ellos se ha dado primeramente un notable desarrollo de sus sectores agropecuarios, el cual ha sido seguido por el crecimiento general de su economía. Mientras que en países como los latinoamericanos donde se ha abandonado a los sectores agropecuarios, el crecimiento no ha llegado o no ha llegado ni en forma suficiente, ni equilibrada y lo peor, sin una base social receptora de los beneficios del crecimiento agropecuario. Una lección para Latinoamérica fue que la prioridad de la industrialización no debió significar el olvido del sector agropecuario:

"En los años cincuenta y sesenta el pensamiento económico está dominado por la confianza en la capacidad de la industria en crear los empleos necesarios para absorber la mano de obra liberada por la modernización y mecanización de la agricultura. Esta confianza retrocederá drásticamente en las décadas posteriores, mientras comienzan a manifestarse fenómenos de urbanización caótica con una industrialización escasamente elástica en generación de empleos. Al mismo tiempo se revelan crecientes presiones inflacionarias parcialmente asociadas con la inadecuada oferta de productos agrícolas y mayores importaciones de alimentos básicos de parte de los países en desarrollo. Y así, poco a poco, aquella agricultura que habían sacado por la puerta regresa por la ventana así en el terreno de las ideas como e la práctica de la política económica".<sup>179</sup>

## V. 2. CONCLUSIONES GENERALES.

En la primera etapa de este estudio, el sector agropecuario buscó reivindicarse en primer lugar por propia mano de los campesinos con la Revolución Mexicana y más adelante con la Reforma Agraria cardenista; en la segunda etapa que comprende el periodo 1940 a 1982, y que se tituló en este estudio como el periodo industrializador se abandona al sector agropecuario y se le subordina al industrial, de ahí el nombre de ésta época, esta subordinación se da con el objetivo de que el agro abastezca de alimentos baratos a las clases urbanas en constante crecimiento, provea de materias primas (baratas también) precisamente al sector secundario o transformador y sea fuente de divisas por agro exportaciones ahí también se vive el último intento de apoyo estatal al sector primario de la economía mediante la Colectivización Ejidal y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) basados, sin embargo, como se venía haciendo desde los cuarenta, en los agricultores con tierras de alto rendimiento; y, finalmente, en la tercera etapa, la Neoliberal que se vive de 1982 a la fecha, se abandona al sector primario, es decir, ya ni se le reivindica ni se le subordina a la industria. A partir de 1982 el Estado rompe el pacto social con los campesinos, vigente desde la Revolución Mexicana y el cardenismo. El Estado desde ese año comienza un retiro de sus apoyos hacia el sector agropecuario, con la característica de que el campo parece ya no tener un rol dentro del conjunto de la economía, de ahí que desde esos años se inició la privatización de los mercados agropecuarios, en donde éstos quedan regidos por las libres fuerzas del mercado, y el sector no posee papel de productor (al quedar excluido de la generación de riqueza o de divisas) ni de consumidor (por la pobreza en que ha caído). De esta manera, un esquema aproximado de los modelos económicos aplicados al campo mexicano de 1910 a la fecha podría ser el siguiente:

<sup>179</sup> Pipitone, Ugo. La Agricultura en el Desarrollo: un eslabón perdido. Revista Investigación Económica 1996, vol. 56, No. 216, Abril-Junio de 1996. Pág. 120.

**Cuadro No. 14. Modelos Económicos aplicados al Sector Agropecuario Nacional: Etapas y Papel Sectorial.**

Modelo Aplicado	Modelo Primario Exportador	Modelo de Sustitución de Importaciones o Industrializador.	Modelo Neoliberal
Periodo de Vigencia	1870-1940	1940-1982	1982- a la fecha (2003).
Papel del Sector Agropecuario	Productor	Sector abastecedor, pero subordinado. Productores de bajo rendimiento, excluidos. Grandes productores, abastecedores.	Ninguno; o el que le asigne el mercado.

Fuente: Los conceptos y la esquematización de esta tabla son de elaboración propia.

De lo anterior se desprende una conclusión más particular: 1) cuando se estaba ayudando al agro nacional la industrialización se convirtió en la prioridad, llevándose los apoyos hacia ese sector ; 2) inmediatamente después y con un proceso de reforma agraria inconcluso, al agro se le pidió que ayudara al Crecimiento Económico del país y vaya que lo hizo ininterrumpidamente durante 30 años; 3) después de dejar inconclusa su Reforma Agraria y trasladar valor de éste al sector industrial, se intenta el último apoyo al sector con la Colectivización Ejidal y el SAM; y, 4) sin Reforma Agraria adecuada, después que trasladó valor a la industria durante tres décadas consecutivas, y de obtener muy pobres resultados en los últimos intentos de apoyo al sector, nuevamente cambiaron las políticas. Ahora había que jugar con las reglas del mercado, es decir que aquí ningún sector de la economía va a subsidiar a otro sino que cada uno de ellos debe "rascarse con sus uñas", por lo que, de un plumazo, los industriales, privilegiados del sistema (ahora ya lo son los banqueros), "no le deben nada al sector primario" .

Queda claro, que el sector primario se ayudó a sí mismo, primero con las armas; luego apoyó al sector industrial por medio de la subordinación; más adelante, al sector industrial y también al sector servicios, al proveerlos de alimentos baratos y materias primas para las clases urbanas y las empresas; y finalmente, a partir de 1982 cambia el escenario con el regreso de las políticas de "Crecimiento Hacia Fuera" (Neoliberales) en donde ya nadie le debe nada al campo, y en el cual, el "sabio" mercado con su mano invisible habrá de hacer justicia. Incluso el Estado se ha desentendido de sus compromisos con el agro. De ahí que, cuando a inicios de los ochenta podría haberse hecho un reconocimiento al sector, por el contrario, éste recibió los motes de "atrasado" y de ser "el barril sin fondo" de la economía. Sin embargo, no se debe dejar de lado, ni tomar como una cosa menor toda esta deuda histórica del país, con sus campesinos pues sólo falta recordar que éste cielo se inició *con las armas*.

### V. 3. PROPUESTAS PARA HACER COMPETITIVO AL SECTOR SOCIAL AGROPECUARIO DE MEXICO.

La propuesta que a continuación se presenta consta de varios elementos que se complementan y que en mi opinión lograrían reactivar la agro producción nacional. Atrás mencioné que la propuesta general consta de varias aristas necesarias y complementarias entre sí, por lo que el cuerpo de la propuesta está constituido por: a) una verdadera política de Subsidios productivos al campo ; b) Políticas Diferenciadas para el Sector Agropecuario del país; c) Constitución del Sistema de la Demanda y Oferta de Alimentos de México; d) Canalización de los Subsidios a través de la Organización Económica Campesina y Subsidio a la Organización Económica Campesina del País; e) Creación del Sistema Nacional de Acopio de Alimentos y Productos Primarios; y, f) Reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en diciembre de 2001.

A continuación se desarrolla cada uno de los elementos de la propuesta. Finalmente quiero resaltar que ésta propuesta de solución fue elaborada con base en los conocimientos que la Universidad Nacional Autónoma de México me brindó y por un deseo personal de aportar elementos al estudio de la Cuestión Agraria.

#### a) Una verdadera política de Subsidios Productivos al campo.

El Estado en conjunto tiene que establecer una política de subsidios dirigida al *segmento campesino* (sólo sector social como se analiza en el siguiente inciso) que es parte del sector agropecuario del país. Antes de comenzar con la propuesta debe resaltarse que esta considera cuatro componentes imprescindibles sin los cuales no funcionaría: 1) el establecimiento de una política de subsidios para miembros del sector agropecuario; 2) el sustento constitucional (a través de su artículo 25) de que los subsidios sean recibidos sólo por los miembros del sector social del sector agropecuario. Para ello, el Congreso de la Unión debe etiquetar los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año a fin de que sólo los productores del sector social del sector agropecuario reciban apoyos fiscales. Complementariamente, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los Ejecutivos Estatales y los Congresos Estatales deben construir conjuntamente, un "censo nacional de productores del sector social" que no podría ser el del Procampo por ejemplo, con el fin de hacer llegar los recursos fiscales sólo a los campesinos del país y no a productores privados nacionales o socios de la agroindustria trasnacional. 3) que los subsidios tengan en todos los casos carácter productivo; y 4) legislar para revertir a favor del Congreso de la Unión las prerrogativas jurídicas, que hasta hoy en día otorga la ley ilimitadamente al Ejecutivo Federal con relación al ejercicio presupuestal y la facultad de lleva a cabo recortes o "ajustes". Ya que actualmente existe una incongruencia fundamental en la ley la cual, en un primer momento, otorga plena facultad a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la discutir, modificar y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Federal envía a esa Cámara; sin embargo, en otro momento la ley otorga facultades exclusivas al Ejecutivo para ejercer y recortar si es necesario el presupuesto aprobado por el Congreso, hecho que permite al Ejecutivo actuar de manera discrecional durante el ejercicio del presupuesto. En este sentido la Cámara de Diputados puede instruir al Ejecutivo para el ejercicio del gasto, pero éste puede ignorar el mandato mediante sus "facultades exclusivas".

## b) Políticas Diferenciadas para el sector agropecuario del país.

A raíz de una investigación propia realizada durante 1998, en la región agrícola del Río Culiacán en el estado de Sinaloa, en donde se localizan muchos de los agricultores más desarrollados del país, y después de entrevistar a diversos dirigentes y revisar los estatutos de varias asociaciones encontré que *éstas no aceptan dentro de sus organizaciones a ningún ejidatario*. Esto a primera vista, parecía una discriminación, sin embargo, conforme fui visitando a organizaciones del sector social y cooperativas independientes, pude medir la magnitud de la cláusula excluyente de las asociaciones privadas. Por un lado, éstos eran dueños de la tierra, mientras que los otros eran usufructuarios, por lo que los segundos estaban excluidos del crédito privado y muy pocos lograban acceder al crédito fiscal. Por otra parte, las asociaciones privadas poseen bodegas para acopio y almacenamiento de granos básicos, servicios que significan una fuente importante de ingresos para la asociación, y evidentemente los ejidatarios de la región, no poseen bodegas ni silos en los cuales almacenar cosechas, por lo que, o pagaban por el servicio a la asociación que no los aceptaba como miembros, o se las tenían que arreglar como pudieran. Y así se presentan un sin fin de casos, que constituyen la triste realidad del campo mexicano; esto es, existe un segmento más amplio de la población rural: *los campesinos*, que requieren de los programas macroeconómicos de fomento a la producción y apoyo a su ingreso, mientras que existen otros dos segmentos sociales que son muchísimo menores en cuanto a población: los *agricultores privados* y los *exportadores*, los cuales no requieren de ningún programa, pues son dueños de sus medios de producción (tierra, bodegas, maquinaria, molinos, etc.) y tienen acceso histórico y permanente al crédito privado, por lo que actualmente constituyen los segmentos productores de vanguardia del mercado nacional, e incluso mucho de ellos son grandes exportadores. Pero estos grupos no requieren de los programas que sí necesitan los campesinos de todo el país, sin embargo es bien sabido que históricamente el Estado "planea para todos", en una función mucho más importante y que requiere de una profunda revisión de los programas que el gobierno lleva a cabo para el campo.

Lo grave del caso está en que los agricultores nacionales ricos o exportadores, no aceptan en sus filas a ningún ejidatario, más que como cliente de sus servicios, pero al mismo tiempo estos agricultores ricos "*se forman en las dos colas*" por decirlo de alguna manera; esto es: piden crédito al banco privado, cierran tratos con diversas casas privadas de maquinaria, de equipo de fertilización, venta de equipos avanzados de riego, etc., pero también se enlistan en los programas Procampo, Alianza para el Campo y los actuales Apoyos Directos a la Comercialización de Excedentes Agropecuarios, e incluso pueden inscribirse para recibir su respectiva "cuota energética" controlada por la Ley de Energía del Campo, etc. En este sentido, el Estado debe llevar a cabo una *diferenciación* de las políticas que se aplican en el campo, esto significa que el sector privado agropecuario, no pueda acceder a los programas diseñados por el gobierno, ya que estos deberían ser para beneficio exclusivo del sector social agropecuario, o sea, sólo para campesinos porque los recursos fiscales que dan vida a los programas, son recursos públicos, no fondos privados. Por eso, recursos públicos no deben ser recibidos por el sector privado del agro nacional. El Congreso de la Unión tendría que etiquetar sectorialmente (sólo sector social sea sujeto de apoyos fiscales) los programas y recursos desde la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada Ejercicio Fiscal. Esto crearía alguno de los dos efectos siguientes: reduciría los costos de los programas o el campesino recibiría un apoyo más elevado; y todo esto sin detrimento de los otros subsectores, cosa que sí sucede actualmente, cuando los agricultores privados le quitan la posibilidad de recibir un apoyo (por

que se formaron en la fila desplazando a un campesino) o un mejor apoyo a los más necesitados del sector (porque el dinero se tiene que repartir entre más productores).

Los Programas de gobierno dirigidos al campo deben ser conceptualizados como “Programas de Justicia Social” por lo que su objetivo debe ser elevar el nivel de vida de los campesinos, como subsector social en el campo, y reducir la brecha que existe entre campesinos y agricultores privados de este sector. En una economía atrasada y desigual como la nuestra, el Estado no puede darse el lujo de canalizar inadecuadamente los escasos recursos fiscales con que cuenta. Entregar recursos a los subsectores favorecidos del campo, quienes ya cuentan con propiedades o con la posibilidad de realizar la actividad productiva con recursos propios (o con crédito privado), es un rasgo profundamente antidemocrático e injusto.

En una economía que se precie de estar enmarcada por un “estado de derecho”, el pago de impuestos por parte de los ciudadanos constituye una obligación que, a su vez conlleva derechos; al ser contribuyente se tiene derecho a recibir “servicios públicos” que el Estado brinda a toda la población, y estos no pueden ser dirigidos o parcializados hacia grupos o sectores en específico, por el contrario dichos servicios públicos tienen por definición un carácter universal con respecto a quienes habrán de recibirlos. Sin embargo, los programas de Justicia Social no deben manejarse de la misma forma. Por citar un ejemplo: es muy importante distinguir que el Procampo y todos los programas dirigidos al sector agropecuario no tienen el mismo sustento jurídico que un servicio público, como puede ser la electricidad; el hecho de que el Procampo forme parte de lo que se conoce desde la Ronda Uruguay del GATT (ahora OMC) como “caja verde”, es decir aquellos subsidios que no distorsionan los mercados, y que por lo tanto el gobierno puede entregar a sus agro-productores de manera libre, no implica que todos los productores agropecuarios necesiten ese apoyo.

En mi opinión, la “función de Estado” de desarrollar programas agropecuarios de apoyo o productivos ha sido confundida desde los años cuarenta; no se trata por lo tanto de diseñar programas “para todos”, por el contrario, se trata de observar al sector agropecuario no como un conjunto, sino como la suma de las diversidades que coexisten en él y que están bien diferenciadas. Sólo a partir de esta concepción que distinga y ubique subsectores, estos pueden ser medidos en su desempeño subsectorial, y a partir de éste, tomar ahora sí las decisiones “de Estado” que logren hacerlos más dinámicos, en el aspecto productivo, ya como subsector. Si en el país se hubiera partido de esta idea, el Procampo nunca habría sido recibido por algunos productores del norte del país en donde hay casos en que un sólo propietario es dueño de miles de hectáreas, y que actualmente reciben puntualmente sus paquetes de cheques de Procampo. Habrá que separar “lo legal de lo justo”; la universalidad permitida por la OMC para entregar algunos apoyos económicos (como el caso del Procampo) a los productores nacionales no debe ser tomada como pretexto para beneficiar a subsectores que “pueden tener derecho al apoyo”, pero cuya situación económica indica que no necesitan de él. **Apoyos fiscales sólo al sector social del sector agropecuario** (el subsector no privado), porque es dinero público no privado.

### **e) Constitución del Sistema de Demanda y Oferta de Alimentos en México.**

Por el lado de la demanda, se requiere de un instrumento estatal con participación paritaria de la Organización Económica Campesina, que estudie de manera integral la demanda de productos agropecuarios por lo que tendría que abordar los temas de poder adquisitivo de la población, su consumo de alimentos y el crecimiento poblacional nacional. El resultado de los trabajos de este instrumento Estatal-Sociedad Civil, sería el documento llamado "Demanda Estimada de Alimentos en México para el año .....".

Por el lado de la oferta, con base en el Censo Nacional Agropecuario y otros instrumentos similares debe construirse un Censo Nacional de Unidades de Producción y Productores, como insumo principal para que el Estado y el sector agropecuario juntos estén en posibilidad de conocer el número exacto de dichas unidades, así como las familias que dependen de cada una de ellas. A partir de este censo se estaría en posibilidad de calcular la superficie total activa, incluida la de autoconsumo, y se podría conocer los volúmenes de producción esperados, basados en la potencialidad real de la tierra, no en la producción histórica, ya que ésta como se ha mencionado arriba ha sido desincentivada por las políticas gubernamentales de los últimos años. Por el contrario, si habría que considerar los rendimientos por fertilidad de manera regionalizada. A partir de ello, mediante el censo, cantidad de tierra y volúmenes de producción potenciales se podría llegar a un documento llamado "Oferta Estimada de Alimentos en México para el año.....".

En tercer término, y con base en los instrumentos señalados, el organismo estatal-sociedad civil podría evaluar si en el año se cubriría la demanda nacional de alimentos por parte de los productores nacionales, en caso de que no, éste tendría la obligación de elaborar proyectos para elevar la producción a fin de alcanzar la demanda estimada. Es decir, las importaciones de alimentos sólo serían permitidas una vez agotadas las etapas mencionadas. **De ahí que, las importaciones son el último recurso.**

### **d) Canalización de los Subsidios a través de la Organización Económica Campesina del País, y Subsidios a la Formación de Organización Económica.**

El país no se encuentra en posibilidad de mantener aparatos burocráticos enormes como en el pasado, sin embargo, hoy se cuenta con lo que no se contaba en el pasado: la Organización Económica Campesina (OEC), cuya estructura es de alcance nacional. El escenario es diferente ahora. Desde los años sesenta y hasta los ochenta, Conasupo reguló los mercados agrícolas (con intervención estatal normativa y operativa), así mismo, en esos años no existía la Organización Económica Campesina, solamente existía la Organización Política y de Lucha por la Tierra, lo que le significa que tenían una presencia política rural; pero no en la economía rural. Por lo cual Conasupo era absolutamente necesaria; hoy día, la situación es exactamente a la inversa, la OEC lucha por posicionarse cada día mejor en los mercados agropecuarios. Por eso, la canalización de recursos fiscales de la federación al sector agropecuario debería llevarse a cabo a través de la OEC. Esta consta de un conjunto de redes con presencia en los mercados agrícolas por todo el país, es decir, la estructura orgánica y humana ya existe y no generaría cargo alguno en los gastos del gobierno, pues son entes con vida propia, no subsidiada. Esta estructura orgánica y humana de alcance nacional debe ser aprovechada por el Estado en beneficio del sector social del

sector agropecuario. Desarrollar esta propuesta equivaldría a tener lo bueno de la Conasupo pero evitaría al mismo tiempo, gastos de sueldos, edificios, vehículos, pago de teléfonos, viáticos, etc. La OEC daría cuerpo a una nueva Institución sólo en lo operativo; la parte normativa por su parte sería una función del Estado y la sociedad mexicana.

De manera complementaria se requiere otorgar a las organizaciones de futura creación un paquete de apoyos económicos y de capacitación para la constitución o profesionalización de organizaciones económicas campesinas: el primer componente del paquete abarcaría los gastos notariales por protocolización de la organización además de cursos de capacitación en principios de contabilidad y cursos de Internet enfocado al manejo de información de mercados, impartidos por especialistas de las organizaciones más avanzadas. El segundo componente del apoyo a la organización sería la canalización de recursos fiscales a los agro productores del sector social a través de ellas. Esto provocará una mayor organización campesina, al tiempo que la ya existente tendría una vida aún más dinámica que la actual. **Se subsidiaría la formación de Capital Humano y la conformación de mercados regionales, así como cadenas productivas.** Todo este proceso y su operación permanente estaría fiscalizado por el Congreso de la Unión y por los Congresos Estatales.

#### **e) Creación del Sistema Nacional de Acopio de Alimentos y Productos Primarios.**

Es necesario crear el Sistema Nacional de Acopio de Alimentos y Productos Primarios, el cual ayudaría a que se fortalezcan los mercados regionales de productos básicos, mediante la construcción de unidades e almacenamiento y acopio por todo el territorio nacional para miembros del sector social del sector agropecuario. Se propone que dicho organismo estuviera operado, no por funcionarios públicos, sino por miembros de la OEC nacional y que el organismo estuviera fiscalizados por el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales; este Sistema estaría acompañado de un esquema de Contraloría Ciudadana

#### **f) Reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de diciembre de 2001.**

i) Reforma a la fracción XXVII del artículo 3º de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de diciembre de 2001. Dicha propuesta de reforma consiste en la sustitución del concepto **Seguridad Alimentaria** por el de **Autosuficiencia Alimentaria**. El primero sólo habla de la obligatoriedad de “abastecer” de los alimentos requeridos por la población; y que deja abierta la posibilidad de que ese abastecimiento se logre con productos importados; por el contrario, la **Autosuficiencia Alimentaria** consiste en la obligatoriedad de que el estado mexicano logre abastecer con producción nacional los alimentos básicos que la población nacional requiera año con año, de ahí se desprende la otra reforma.

ii) Reforma a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 3º. La propuesta de reforma consiste en la derogación de la Fracción XXXII del Artículo 3º de la mencionada ley, por considerarse inoperante al quedar establecido el concepto de **Autosuficiencia Alimentaria** en la fracción XXVII del mismo artículo, mediante la propuesta de reforma anterior.



#### V. 4. Recomendaciones Generales.

a) Es necesario llevar a cabo, de manera pacífica pero firme, una nueva Reforma Agraria en México, en la cual se utilice la figura del usufructo, pero aún más profunda que la llevada a cabo después de la Revolución Mexicana, de lo contrario en país va a convulsionarse en el mediano plazo. La historia nos enseñó, a través del periodo liberal del Siglo XIX, que una Reforma Agraria deben ser sostenida y concluida en el mediano y largo plazo con los mismos fundamentos e instrumentos ideológicos y prácticos que los considerados en sus inicio. Con base en la primera de las Leyes de Reforma, el gobierno liberal pudo iniciar un proceso de Reforma Agraria mediante lo que se conoce como la "vía farmer" para constituir unidades productivas privadas; años después sin embargo, por los intereses de la élite porfirista, la estrategia fue forzada hasta sufrir un giro y terminar en lo que se conoce como una "vía Junker" a través de la cual se constituyeron grandes latifundios que complementaron y se sumaron a las Haciendas que existían por todo el país. Es decir el Juarismo sentó las bases para lograr una Reforma Agraria profunda y de largo plazo, pero esta fue utilizada y apropiada por grupos privilegiados del porfirato hasta constituir un dique para el desarrollo económico del país.

b) El Congreso de la Unión debe legislar para normar y beneficiar a los campesinos dueños de tierras que han sido "enganchados" por la agricultura de contrato y esquemas similares que han permitido a la agroindustria nacional y transnacional desde los setenta un control de áreas sensibles de la producción agro producción nacional, sin tener necesariamente el control de la propiedad de la tierra. Hecho que constituye una semi-privatización; o lo que es peor, una privatización disfrazada y muy barata para los dueños de las agroindustrias mencionadas que sin comprar tierra son quienes tienen el control de éstas.

c) En el tema de crédito, se recomienda: otorgar crédito más barato y dirigido a los campesinos y no a los empresarios agrícolas, a través de la Financiera Rural de reciente creación.

d) El presupuesto asignado por el Congreso de la Unión para Desarrollo Rural debe incrementarse progresivamente desde el futuro de corto plazo, hasta alcanzar los niveles de los años ochenta (como porcentaje del P. I. B.). De lo contrario, la población campesina productora significará el problema más serio para el país, al perder ya totalmente su función productiva dentro de la economía nacional. Hay que recordar que el gobierno mexicano ha firmado la exclusión de los campesinos en su papel productivo, por lo que habrá que revertir ésta situación de manera tajante e inmediata si es necesario en los compromisos internacionales también.

e) Se propone la constitución de un organismo fiscalizador amplio e interdisciplinario, con participación del Congreso de la Unión, para vigilar la canalización de subsidios y la actividad económica del sector agropecuario.

f) Se recomienda una revaloración del sector agropecuario como palanca y sustento (no subordinado sino articulado) para la economía en conjunto, en particular revalorar la agricultura campesina nuevamente con un papel productivo en el modelo de desarrollo:

"Es necesario en el caso de America Latina, insistir en la prioridad, demasiado tiempo postergada, e una reactivación de la agricultura sobre bases sociales más equilibradas y con un mayor potencial de integración, tanto hacia dentro de las actividades rurales cuanto hacia el resto de la economía. La agricultura latinoamericana no es

sólo teatro antiguo de exclusiones y marginalidad social, es depositaria de ineficiencias económicas históricamente acumuladas. En el fondo, dicho en síntesis, tiene razón Alain de Janvry cuando sostiene que "la desigualdad, en el largo plazo, es ineficiente" para la propia agricultura y para la economía en general".<sup>180</sup>

Pensar en que el costo social de los rezagos del sector agropecuario serán absorbidos sólo por los campesinos es un gran error (aunque es cierto que históricamente éstos han sido absorbidos mayoritariamente por este grupo), repensar el Modelo de Desarrollo del país con una visión incluyente de la agricultura campesina es un requisito para tener posibilidad de crecimiento económico y desarrollo en el futuro del país. Como se mencionó en la página 108, experiencias relativamente recientes de países con un gran desarrollo tanto de su Producto Interno Bruto (como son los países del oriente asiático) muestran que en ellos se ha dado primeramente un notable desarrollo de sus sectores agropecuarios, el cual ha sido seguido por el crecimiento general de su economía. Mientras que en países como los latinoamericanos donde se ha abandonado a los sectores agropecuarios, el crecimiento no ha llegado o no ha llegado ni en forma suficiente, ni equilibrada y lo peor, sin una base social receptora de los beneficios del crecimiento agropecuario.

---

<sup>180</sup> Op. Cit. Pipitone, Ugo, Pág. 135.

## ANEXOS.

### **ENSAYO: PRIVATIZACIÓN DE ANDSA Y BORUCONSA: el fin de la soberanía alimentaria nacional y el principio de la soberanía de las corporaciones agroalimentarias multinacionales (viene de página 89).**

“La desaparición de los precios de garantía del trigo, arroz, sorgo, cebada y soya en 1988 representó el inicio del proceso de desmantelamiento y privatización de una de las principales instituciones del México moderno, conquista revolucionaria, creación del “cardenismo” y orgullo de los regímenes de la *modernización con justicia social*: el sistema de regulación de los mercados agropecuarios, de apoyo a los ingresos de los productores y de abasto de alimentos; es decir, el sistema Conasupo.

En 1998, una década después, el proceso prácticamente concluye con la desaparición de todos los precios de garantía, incluidos el del maíz y el frijol, la eliminación del subsidio generalizado al consumo de la tortilla, la privatización de almacenes nacionales de depósito (ANDSA), la liquidación de bodegas rurales Conasupo (Boruconsa) y consecuentemente la virtual desaparición de Conasupo “Matriz”.

El presente ensayo pretende dar cuenta de dicho proceso y especialmente de la privatización del sistema gubernamental de acopio y almacenamiento de granos básicos más grande de América Latina constituido por ANDSA y Boruconsa, los principales brazos operativos del sistema Conasupo. De igual forma, intenta extraer las principales conclusiones y explicitar las implicaciones de este proceso con relación a la soberanía alimentaria nacional, la agricultura campesina y el abasto de subsistencias populares.

En la sección dos se recapitula el proceso de construcción, desarrollo y privatización – desaparición del sistema Conasupo en su conjunto. En la sección tres se esboza el marco de políticas macroeconómicas, agrícolas y comerciales, que determinaron y condicionaron en los últimos tres lustros las políticas de privatización de los mercados, agrícolas y de las empresas estatales de acopio y almacenamiento de granos. La sección cuatro presenta el desarrollo y el resultado del proceso de privatización de ANDSA y Boruconsa, incluyendo un apartado respecto a un interesante experimento de privatización de una empresa estatal de almacenamiento que incluyó a productores del sector social. Finalmente, en la sección cinco, se recapitula acerca de los resultados del proceso de privatización del ANDSA y Boruconsa y sobre todo, de las consecuencias y desafíos que dicho proceso conlleva para la soberanía alimentaria, la agricultura campesina y el mercado de alimentos básicos en el México del nuevo milenio.

### **La construcción de una alianza Estado – Sociedad: 1936 – 1982.**

#### **La participación del Estado en la revolución de precios y mercados.**

Una preocupación fundamental de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, fue atender las demandas de abasto de las clases populares y apoyar al campo. La llegada de Lázaro Cárdenas al gobierno de la República en 1934, marca el inicio de la participación del Estado Mexicano en la regulación de los precios y mercados de productos básicos, así como el de una

política de precios agrícolas para garantizar el ingreso de los productores del campo. Esta política fue garantizada a través de creación de instrumentos tales como la participación del Estado en la fijación de los precios agrícolas por medio de los precios de garantía, la construcción de infraestructura de almacenamiento y de una y visionaria estructura instituciones que más tarde configuró el sistema Conasupo.

El General Lázaro Cárdenas a su llegada al poder, enfrentó como una de sus principales problemas la escasez de alimentos y una elevación constante de los precios de los productos de abasto para la población. Ante tal circunstancia y para defender su política destinada a ampliar el mercado nacional, luchó contra el alza de precios y el desabasto, que desde finales de 1936 se desarrolló de una manera violenta e ininterrumpida. El alza de los precios tuvo su origen más inmediato en el precario estado de la agricultura. La reducción de la superficie cosechada y las malas condiciones climáticas entre 1935 y 1939, tuvieron como resultados que la producción de los principales artículos alimenticios se viera disminuida, y esto se agravo debido a las exportaciones de maíz (Anguiano, 1987: 41 y s). En este contexto, el presidente Lázaro Cárdenas emitió el 26 de marzo de 1936 un Acuerdo por el que ordeno la conformación de la empresa pública que se denominaría Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (ANDSA), que tendría como objeto social el de guardar y conservar semillas y demás frutos o productos agrícolas, entre otros bienes susceptibles de almacenar, con el fin de devolverlos a sus dueños en el momento que éstos lo consideraran oportuno, para llevar a cabo su venta en las mejores condiciones posibles del mercado. El estado se ocuparía así de ofrecer un servicio de almacenaje adecuado para garantizar indirectamente una mejor comercialización de la producción agrícola con minimización de gastos que impactaran en los precios al consumo. Intervenía así para evitar también abusos de diversos almacenes manejados por particulares que distorsionaban las condiciones de intercambio entre productores y consumidores. La medida comenzó a llevarse a cabo con la constitución formal de ANDSA como organización nacional auxiliar de crédito el 22 de abril de 1936 (política social y empresa pública, 1987: 43).

Uno de los problemas más agudos que había que resolver fue el abasto popular y garantizar un nivel de precios equitativo, por lo que el 22 de junio de 1937 el General Cárdenas emitió un decreto por el que ordenó la creación del Comité Regulador del Mercado de Trigo, con el objeto de que analizará las condiciones del mercado nacional de dicho grano, interviniera directamente para tomar las medidas necesarias que aseguraran la existencia oportuna y suficiente, y velara por la capacidad de compra de sus destinatarios. El decreto referido se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1937 (política social y empresa pública, 1987: 46).

El 1º de septiembre de 1937 (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15), a través del Banco Nacional de Comercio Exterior, el gobierno "cardenista" constituyó la Compañía Exportadora e importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). La creación de CEIMSA obedeció al interés de fomentar el desarrollo y la organización del comercio exterior de productos agrícolas para garantizar la existencia de los mismos y mantener estables los precios en el mercado interno (Política social y empresa pública, 1987: 46).

Sin embargo, las condiciones del comercio demandaban una acción más amplia, por lo que el 15 de marzo de 1938, el Gobierno Federal creó el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares, en sustitución del Comité Regulado del Mercado de trigo (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15).

Después de la segunda guerra mundial, la economía mundial un gran impacto, propiciando una considerable reducción en el intercambio comercial internacional, con la consecuente repercusión en el mercado interno nacional es entonces que por acuerdo presidencial, el 18 de junio de 1941, se crea nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA), en sustitución del anterior Comité Regulador, con actividades orientadas a controlar los mercados de materias primas y mantener un mejor equilibrio entre los precios de producción y consumo (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15).

En julio de 1949, por Acuerdo Presidencial se liquidó NADYRSA, quedando la CEIMSA con las funciones de ambas, a efecto de mantener un mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo, maíz, sorgo y otros artículos de primera necesidad.

En 1961 para perfeccionar la regulación y el abasto del mercado, mediante Acuerdo presidencial, se liquidó la CEIMSA y se creó en su lugar la compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (Conasupo, SA), con base en la estructura de la primera. La nueva empresa paraestatal se encargaría de cumplir las funciones de regulación y abasto del mercado de las subsistencias populares, teniendo como objetivo “proteger y mejorar el ingreso rural y elevar los niveles de vida de los habitantes económicamente débiles, mediante programas que hagan prácticos y eficientes los sistemas de precios mínimos de garantía a productos del campo, asegurar los consumos nacionales con reservas adecuadas de maíz, trigo, frijol y arroz, que regulen los precios de artículos de primera necesidad en los mercados de consumo y facilitar una dieta satisfactoria con productos alimenticios que favorezcan la nutrición del pueblo” (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15). La vida de esta empresa fue muy corta, pues, sólo duró en funciones 5 años, dando paso a la creación de una nueva entidad: la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

### **Nacimiento y desarrollo del Sistema Conasupo 1965 – 1985.**

El 1º de abril de 1965, por decreto presidencial se liquidó la Conasupo S.A. (ver capítulo II) y se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), como el instrumento del Gobierno Federal encargado de las funciones de regulación de precios y abasto de los productos básicos, y teniendo como objetivo incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protejan al abasto del país y regular los precios de las subsistencias populares en los mercados de consumo (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15).

La naciente Conasupo queda integrada por 5 empresas filiales y dos comisiones: Maíz Industrializado Conasupo, Rehidratadora de Leche Conasupo, Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo, Panificadora Conasupo, Transportadora Conasupo así como la Comisión Promotora del Mejoramiento Rural Conasupo y la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo. También, a pesar de su creación en 1965, Conasupo extiende la cobertura de los precios de garantía que venían operando desde años atrás para el maíz y el frijol, al arroz, sorgo, cártamo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada. Dicha política de precios de garantía tendría vigor a lo largo de un cuarto de siglo, hasta su desaparición en 1989.

Al mismo tiempo y para garantizar el respeto de los precios de garantía. Conasupo estableció programas de compras de cosechas de manera limitada a través de sus brazos operativos ANDSA y Graneros del Pueblo, primero, y Boruconsa, después. De esta forma, por ejemplo, en el caso del maíz, los programas de compras fueron evolucionando al pasar de 1 millón 861 mil toneladas en 1965 hasta 8 millones 115 mil toneladas en 1993 (Conasupo, 1995: 10). Estas compras representaron en 1965 el 32% de la producción total comercializables mientras que en 1993 ascendieron al 68%.

De 1970 a 1982 Conasupo adquiere una participación sobresaliente en el mercado de productos agrícolas y de subsistencias; es en este periodo donde se desarrolla plenamente la operación de Conasupo como política estructural de Estado y como un *sistema* de instituciones e instrumentos de política pública. En dicha etapa, para cumplir mejor su función, se transforman las empresas filiales ya existentes y se crean nuevas, cubriendo una gama de actividades entre las que destacan, el abasto a través de Distribuidora Conasupo (Diconsa) y la Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa); las compras de las cosechas por medio de ANDSA y Boruconsa; la industrialización y distribución de leche por Leche Industrializada Conasupo (Liconsa); la industrialización del maíz y trigo por Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa) y Trigo Industrializado Conasupo (Triconsa); el fomento a la industrialización agroalimentaria fue encargada a Industrias Conasupo (Liconsa); el financiamiento a los proveedores del sistema Conasupo al Fideicomiso de la Industria Asociada (Fia); y la capacitación campesina dirigida y operada por los Centros Conasupo de Capacitación (Ceconca). Fue a través de estas empresas como el Sistema Conasupo pudo cumplir sus objetivos.

El principio del fin del Sistema Conasupo, se presenta en el periodo de 1983 a 1988, en el que se liquida a 3 empresas, Ceconca en 1985, Triconsa en 1986, Ficoproconsa en 1987, permaneciendo en el Sistema Diconsa, Miconsa, Liconsa, Boruconsa, Ieonsa, Impecsa y el Fia.

De 1989 a 1997 se liquidaron las filiales el Ieonsa en 1989, el Fia en 1990, Impecsa en 1992, Miconsa en 1994 y, posteriormente en 1995 pasaron a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social Diconsa y Liconsa. Desde 1996 se empezó a liquidar la última de la empresa del Sistema Conasupo: Boruconsa.

El año 1998 marca el fin de una política de regulación y de garantía del abasto a la población. En diciembre de dicho año, sólo queda Conasupo matriz, sin ninguna empresa filial y sus programas sociales fueron trasladados a la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que su liquidación formal es segura e inaplazable, aunque todavía existan algunas interrogantes acerca de, entre otros aspectos, quién y cómo se intervendrá para garantizar un precio mínimo o piso al productor y quien se responsabilizará por garantizar la reserva técnica de alimentos.

### **Proceso de liquidación del Sistema Conasupo 1985 – 1998.**

A partir de 1985, las filiales del Sistema Conasupo han venido experimentando un proceso de liquidación o venta, mismo concluirá a finales de 1998 o a más tardar en 1999.

## **Empresas filiales liquidadas.**

### **Centro Conasupo de Capacitación Campesina (Cceconca).**

En la sesión del consejo de Administración de Conasupo celebrada el 1º de mayo de 1972, fue creada la Sociedad Civil denominada Centro Conasupo de Capacitación Campesina (Cceconca), siendo su principal objetivo participar en la capacitación de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de bajos ingresos. Fue desincorporada del Sistema Conasupo en abril de 1985.

### **Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (Triconsa).**

El 18 de mayo de 1968 se creó la Compañía Panificadora Conasupo, S.A. y se acordó modificar su razón social el 8 de septiembre de 1972, por la de Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (Triconsa), siendo sus objetivos principales la regulación de los productos derivados del trigo. En la sesión del Consejo de administración de Conasupo celebrada en abril de 1986 fue acordada su extinción, la cual se formalizó en ese mismo año.

### **Fideicomiso de la Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social (Ficoproconca).**

En 1966 fue creada la comisión Promotora Conasupo para el mejoramiento Rural, con el propósito de auxiliar en la construcción y acondicionamiento de silos y bodegas rurales y centros de capacitación campesina. En 1973 modificó su estructura legal para convertirse en el Fideicomiso de la comisión Promotora Conasupo para el mejoramiento Social (Ficoproconca). Se confirmó su extinción en la sesión 151 del Consejo de Administración de Conasupo celebrada el 13 de mayo de 1987 y formalizada el año siguiente.

### **Industrias Conasupo, S.A. (Iconsa).**

El 31 de marzo de 1975 el Sistema Conasupo adquirió las acciones de las Empresas Longoria, S.A. para iniciar la operación de la Empresa Filial Industrias Conasupo, S.A. (Iconsa), con el objeto de regular el abasto y los precios de diversos productos de consumo humano y animal. Fue desincorporada del Sistema Conasupo en abril de 1989.

### **Fondo para la Industria Asociada (Fia).**

El Fondo para la Industria Asociada (Fia) se creó en julio de 1981, con base en un fideicomiso bancario establecido entre Conasupo y el Banco Mexicano Somex. En 1990 se iniciaron las acciones para desincorporarla del Sistema Conasupo.

### **Impulsora del Pequeño Comercio (Impeca).**

El 6 de abril de 1977, la Secretaría de Comercio creó una empresa denominada Impulsora del Pequeño Comercio (Impeca), con el objeto de vender al mayoreo y medio mayoreo productos básicos a los pequeños y medianos comerciantes. Su desincorporación fue autorizada a fines del año de 1992.

### **Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa).**

En 1965 se creó la Empresa Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa), que tuvo su origen en la Empresa llamada Maíz Industrializado, S. A. (Minsa), creada el 10 de marzo de 1950 e incorporada a Conasupo en agosto de 1962. su disolución y liquidación fue autorizada el 24 de enero de 1994.

### **Empresas filiales en liquidación.**

#### **Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa).**

Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa) inició sus actividades el 2 de agosto de 1971. El antecedente de esta empresa data de 1966 con la creación de la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo. Desde 1997 se inició la transferencia de la red de bodegas y otras instalaciones anexas a los gobiernos estatales y a partir de julio de 1998, las instalaciones aún no transferidas fueron integradas al fideliq para su administración, en tanto continúa el proceso de transferencia y liquidación de bienes. El pasado 5 de septiembre de 1998, la SIICP autorizó a la Sagar para que proceda a la disolución y liquidación de Boruconsa.

### **Empresas Filiales resectorizadas.**

#### **Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V. (Liconsa).**

El 2 de mayo de 1961 fue creada la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A., cambiando su denominación por Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. en 1963 y en 1972 se formalizó como tal la empresa Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (Liconsa). En mayo de 1995 se efectúa su desincorporación de Secofi a la Secretaría de Desarrollo Social.

#### **Distribuidora Comercial Conasupo, S.A. (Diconsa).**

El 5 de abril de 1961, se creó la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (Codisupo), el 30 de octubre de 1972 se modificó su razón social, quedando como Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V. (Diconsa). El 13 de marzo de 1973 por Acuerdo presidencial se descentraliza, creándose la Compañía Distribuidora comercial Conasupo, S.A. (Diconsa), son seis empresas cofiliales constituida como sociedad anónima de capital variable. Por último, en mayo de 1995 se efectúa la resectorización de SECOFI hacia la Secretaría de Desarrollo Social.  
**El fin del Estado benefactor; políticas económicas y agrícolas 1982 – 1998.**

### **Los precios de garantía.**

Entre 1965 y 1971 se establecieron los precios de garantía al arroz, sorgo, cártamo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada, sumándose a los precios ya establecidos para maíz, frijol y trigo. El sistema de los precios de garantía perseguía dos objetivos fundamentales. Impulsar el fomento a la producción y asegurar un ingreso mínimo a los productores rurales (*Los precios de garantía y política agraria. 1990: 924*).



El Estado, perfeccionó el precio de garantía como vehículo de justicia social (*El mercado de las subsistencias populares, 1988: 46*). En este sentido, los precios de garantía de maíz, trigo y frijol siempre fueron más altos que los precios internacionales (El mercado de las subsistencias populares, 1988: 48).

Bajo este mecanismo, el precio de garantía permitió una mejor distribución del producto nacional lo cual aumentó la capacidad de compra del campesinado. Esto resultó, a su vez, en una ampliación del mercado interno, medio indispensable para fortalecer la industrialización del país. (*El mercado de las subsistencias populares 1988: 50*)

La política de precios de garantía se mantuvo hasta 1988, cuando se eliminan los precios de garantía para 10 productos quedando bajo este régimen únicamente el maíz y el frijol.

De esta forma, se abandonaron los apoyos a los productores vía precios, cambiando a un esquema de pagos directos a través del *Procampo*, mis o que se estableció en el ciclo otoño – invierno 1993/94. Los cultivos elegibles fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo, bajo la condición de que hubiesen sido sembrados en los tres años anteriores a diciembre de 1993.

Los precios de garantía para maíz y frijol se mantienen hasta 1994 cuando se pasa a un esquema precios de indiferencia aunque con la intervención de Conasupo con precios piso y como comprador de última instancia.

Para sustituir la función de Conasupo en la formación de precios, en 1991 se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), (ASERCA, 1991) como órgano desconcentrado de la Sagar. Dicha entidad impulsó un esquema de formación de precios de mercado basados en los precios internacionales, los llamados *precios de indiferencia*. Dichos precios representan el precio al cual resultaría indistinta la compra de un producto nacional frente al mismo producto de origen importado puesto en plaza de consumo (*Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000*). Los apoyos a la comercialización canalizados por ASERCA compensan teóricamente las asimetrías estructurales entre el sistema comercial mexicano y el de su principal socio referidas a costos de almacenamiento, costo financiero y costo de transportación. Fueron aplicados por primera vez a los productores de sorgo de Tamaulipas.

En su conjunto la aplicación de políticas comerciales y agrícolas se tradujeron en un abandono de la agricultura, reduciéndose y privatizándose la mayor parte de las instituciones de apoyo al campo, olvidándose del fomento a la producción, entregándole la capacidad de la producción y de obtención de productos agrícolas para garantizar el abasto al mercado externo, bajo la premisa de que era mejor importar los productos que producirlos caros, de esta manera se estableció una política de ventajas comparativas, con el argumento de que la apertura comercial en el sector agropecuario era necesaria para impulsar la modernización y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas (Sagar, 1992), con el consecuente desaliento de la producción agrícola.

En el ciclo otoño-invierno 1997-98 se estableció para el maíz un precio de mil 315 pesos por tonelada, pero con la condicionante de la intervención de Conasupo para fijar precios piso y también para garantizar el precio, saliendo a la compra como un comprador más. La pretensión es alinear los precios internos con los precios internacionales, puesto que los compromisos con los organismos internacionales así lo exigen y la escasez de recursos lo obliga.

### **Las compras nacionales.**

Junto con la eliminación de los precios de garantía se canceló la participación del Estado en las compras de las cosechas; los únicos programas de compras que se han mantenido hasta 1998 son los de maíz y frijol. Los programas de compras operados por Conasupo fueron un factor importante para garantizar el cumplimiento de los precios de garantía. Dichos programas tenían como componentes elementos que los hacían necesarios, tales como; a) precios de garantía; b) compras ilimitada; c) habilitación de bodegas de ANDSA y Boruconsa; y d) estímulos a la comercialización con el programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE)<sup>181</sup> operado por Boruconsa.

Las compras nacionales, tenían particular importancia ya que por medio de ellas se regulaban los precios al productor así como también los precios al consumidor.

Las compras nacionales llegaron a representar un importante porcentaje de la producción comercializable, en el caso del maíz, hasta el 68.9% en el año de 1993 y del 58.4% para 1994. Cabe mencionar que fueron los años donde se compró el mayor volumen de maíz, 8 millones 331 mil toneladas para 1993 y 7 millones 968 mil toneladas.

Para 1995, las compras nacionales sólo representaron el 43.6%, el 21.64% para 1996, se recupera en 1997 con el 45.21% y para 1998 sólo se espera participar con el 12%.

Motivado por una política gradual de retiro de Conasupo de las compras, señalando que desde 1995, Conasupo ha venido participando sólo como comprador de última instancia.

En el caso del frijol, tiene un comportamiento similar, la participación de Conasupo en las compras ha significado, hasta el 88.3% en el año de 1982, mientras que la tendencia es la misma que la del maíz.

### *Líneas de política para la liquidación de ANDSA y Boruconsa*

Las políticas agrícolas y comerciales en este periodo están marcadas por un importante reajuste, por una lado se efectuó la privatización, liquidación de los organismos e instituciones de apoyo al campo y los productores y por otro la desregulación arancelaria y la apertura comercial.

Estos dos aspectos son la cara de una misma moneda, la aplicación de políticas de ajuste estructural recomendadas por los organismos multinacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y resultado también de los compromisos contraídos en la firma de los múltiples acuerdos comerciales. En el sexenio del presidente Carlos Salinas, se establece para el Campo el Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) 1990-1994, donde se establece que su objetivo es aumentar la producción y la productividad en

<sup>181</sup> Normas de Operación del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal 1982, 1990 y 1992.

el campo llevando justicia a la familia de los productores y en sus objetivos particulares e propone desincorporar las actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de productos, transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias entre regiones y productores (SARH, 1990: 23).

De este modo, la aplicación de políticas agrícolas y comerciales establecidas en el PRONAMOCA cancelaron la participación del Estado, marcando el fin del Estado benefactor, y dieron paso a una política comercial y agrícola influenciada por la apertura comercial como consecuencia de los compromisos contraídos en 1986 por su incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) reforzada con la entrada en vigor del TLC en 1994 y la conclusión de la Ronda de Uruguay en 1995 (OCDE, 1997).

### **La privatización del sistema gubernamental de acopio y almacenamiento de granos básicos 1994-1998.**

*El sistema gubernamental de acopio y almacenamiento de granos básicos.*

A lo largo de casi seis décadas, de 1936 a 1994, el Estado mexicano construyó uno de los sistemas gubernamentales de acopio y almacenamiento de granos y oleaginosas más grande y eficiente del mundo. Con la creación de ANSDA en 1936, de Graneros del Pueblo en 1985 y de Boruconsa en 1971, se desarrolló una impresionante red de acopio y almacenamiento con presencia en prácticamente todas las zonas agrícolas y todas las ciudades medias y grandes del país. Conasupo, a través de Graneros del Pueblo primero y de Boruconsa después, impulsó la construcción de mil 371 centros de acopio a lo largo y ancho del campo mexicano con una capacidad total de almacenamiento bajo techo y a la intemperie de 4 millones de toneladas. Este enorme esfuerzo constructivo no hubiera sido posible sin la participación masiva de ejidos y comunidades que aportaron terrenos, materiales locales de construcción, mano de obra, personal para la operación de los centros y en muchos casos, el pago, a través de una cuota por tonelada entregada a Conasupo, del crédito otorgado por el gobierno federal para la construcción de los silos y bodegas.

Por su parte ANDSA, fue desplegando una red de almacenamiento para la concentración y distribución de granos en las ciudades para satisfacer las necesidades de los molineros-nixtamaleros, las industrias procesadoras y los sistemas gubernamentales de abasto de alimentos. De 1936 a 1990, se construyeron casi mil bodegas con una capacidad total de almacenamiento de 4.5 millones de toneladas.

Entre ANDSA y Boruconsa se integró una *red nacional* que se extendía desde los más remotos centros de producción agrícola hacia todas las capitales de los estados y las principales ciudades del país, pasando por terminales graneleras en puertos y fronteras.

El sistema estatal de acopio y almacenamiento le permitió a Conasupo tener la capacidad operativa real de intervenir y regular los mercados a través de compras ilimitadas a precios de garantía, de constituir y administrar las reservas estratégicas de alimentos, de movilizar las cosechas desde las zonas de producción hasta las zonas de consumo, de realizar importaciones y de distribuir los alimentos y materias primas a los miles de molinos nixtamaleros y a la mayoría

de las localidades urbanas y a una parte importante de la población rural. Este sistema operaba en forma variable de año a año y de ciclo a ciclo en función de los niveles de producción e inventarios de granos. En sus mejores años llegó a comprar, almacenar y movilizar por cuenta de Conasupo hasta 10 millones de toneladas de granos básicos. En algunas cosechas, compró hasta el 70% de la producción nacional de maíz y frijol. En años de caídas importantes en la producción nacional, realizó importaciones hasta por 5 millones de toneladas anuales. A manera de comparación, en 1997 Conasupo únicamente compró 2.5 millones de toneladas de cosechas nacionales (8maíz y frijol) y no operó importaciones.

Además, de hecho, dicha red, constituida por casi 2 mil 500 puntos en el territorio rural y en el espacio urbano, proporcionó al gobierno federal una de las mayores plataformas de presencia, servicio y operación de múltiples e importantes instituciones y programas de fomento y bienestar. Así, a partir de un programa de abasto de cinco productos básicos llevado a cabo por Conasupo en los centros de acopio de Buroconsa en la década de los setenta, se desarrolló un ambicioso e impresionante sistema de abasto rural al inicio de la década de los ochenta con el Programa Conasupo-Coplamar de Abasto comunitario a través de la construcción y operación de un sistema conformado por más de 200 almacenes regionales de abasto y 35 mil tiendas rurales operadas por las propias comunidades.

Derivado de los centros de salud que se instalaron y operaron en numerosas unidades de almacenamiento de Boruconsa, se desarrolló igualmente el Programa IMSS-Coplamar de clínicas rurales.

Otro programa de Conasupo operado por Boruconsa que tuvo gran importancia para hacer más accesible el precio de garantía a los campesinos pobres así como impulsar su organización comercial fue el programa PACE. El PACE consistía en un subsidio a fletes, maniobras, desgranado y cribado para que los pequeños productores efectivamente pudiera acceder al precio de garantía pagado en los centros de acopio de Buroconsa. Paralelamente, se promovía la organización comercial de los productores a través de la creación de empresas comercializadora campesinas, canalizando el subsidio en forma colectiva (PACE colectivo) y proporcionando asesoría, capacitación e información de mercados. En su última etapa (1990 a 1994), antes de su desaparición en 1995, el PACE jugó un importante papel en el estímulo a una oleada de organización comercial de pequeños productores de granos básicos representando de hecho, el último programa institucional de apoyo a la organización económica campesina.

En resumen, Conasupo no pudiera explicarse sin sus brazos operativos ANDSA y Boruconsa y su red nacional.

### **Liberalización comercial, crisis y privatización de los mercados agrícolas.**

En el marco de la política económica y agrícola neoliberal impulsada a partir de 1982, la privatización de los mercados agropecuarios en el país se acelera a partir de 1994, debido a los siguientes factores vinculados: a) entrada en vigor del TLC; b) los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT en materia de agricultura (Acuerdo de Marrakesh); c) la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y d) la crisis financiera y económica de diciembre de 1994.

Por un lado, la entrada en vigor del TLC el 1º de enero de 1994 impone una aceleración al proceso de liberación total del comercio agroalimentario, sin exclusión de ningún sector ni producto. Se profundiza la desgravación arancelaria y se establecen plazos bien definidos (5, 10 y 15 años) par la eliminación total de gravámenes a las importaciones agropecuarias. Dichos plazos, teóricamente razonables, se incumplen a partir del año 2, sobre todo en el caso del maíz, frijol y cebada, con lo que la apertura comercial total en los hechos se anticipa radicalmente (Suárez, 1997). Esta situación favorece un incremento sostenido de las importaciones de granos y oleaginosas provenientes de Estados Unidos y Canadá, con la consiguiente presión hacia el sistema nacional de precios de garantía y de concertación, y por tanto, hacia los organismos gubernamentales de regulación y comercialización agropecuario. Ante la inexistencia de protección y regulación alguna a las importaciones de las potencias agrocomerciales del norte, con precios artificialmente bajos y con subsidios a la exportación, se vuelve más insostenible la existencia de un sistema dual de precios por un lado, precios administrados al productos y por otro, precios de mercado internacional a la industria procesadora. Ante este hecho, se plantea como una urgencia de política agrícola y comercial el establecimiento de un sistema-espejo de formación de precios de mercado par productores y compradores en referencia con los precios internacionales. Asimismo, se acelera la desaparición de los subsidios vinculados al precio y su sustitución por apoyos directos al ingreso, el Procampo, a partir del ciclo 1993-94.

Por otra parte, la conclusión de los acuerdos de la Ronda de Uruguay en materia agropecuaria y su vigencia a partir del 1º de enero de 1995 (OMC, s/f) (Acuerdo de Marrakesh), imprimen mayor velocidad y radicalismo adicionales en México a las medidas de apertura comercial, privatización de los mercados, disminución de los subsidios indirectos, adopción de esquemas de apoyos directos al ingreso, desvinculados de los precios, del nivel de producción y de los inventarios, y privatización de las entidades públicas relacionadas con la regulación, administración y operación de los mercados agropecuarios. Sobra decir, que México apoyó en forma irrestricta, acrítica y subordinada las posiciones de Estados Unidos en dicha ronda de negociaciones y que incluso, se anticipó "orgullosamente" al cumplimiento de los compromisos pactados, renunciando a los márgenes de protección disponibles y a cualquier noción de política soberana en materia de agricultura y comercio agroalimentario. De hecho, los acuerdos del GATT han sido convertidos en política nacional por la clase gobernante desde 1994 a la fecha.

Por su parte, la adhesión de México ala OCDE el 18 de mayo de 1994 supuso además de la ilusión de pertenecer al club de los países ricos, la obligación, esta si muy real e ineludible, de cumplir con los principios de dicha organización establecidos desde 1987 (OCDE, 1987) relativos a la reforma de las políticas agrícolas de los países miembro. Dichos principios están orientados centralmente a facilitar la reorientación de la agricultura hacia el mercado a través de la reducción progresiva de los apoyos a la producción y a la exportación, el establecimiento de apoyos directos y la supresión de los programas de administración de la oferta. Cabe resaltar que dichos principios son totalmente consistentes con los acuerdos de la Ronda de Uruguay sobre agricultura e incluso, la OCDE ha asumido el compromiso de apoyar su cumplimiento a cabalidad. En este contexto, organismos como Conasupo, ANDSA y Boruconsa se tornan inaceptables para la OCDE al igual que el sistema de precios de garantía o de concertación.

Finalmente, la crisis financiera y económica desatada en diciembre de 1994 y sus efectos recesivos en 1995, implicó en otros aspectos, una mayor presión sobre el gasto público, obligando a profundizar los procesos de privatización de las entidades públicas sobrevivientes y las medidas de reducción de los subsidios relacionados con la agricultura.

No está de más resaltar la correspondencia, coherencia, complementación y mutuo reforzamiento entre los acuerdos de la OCDE, del TLC y la Ronda de Uruguay sobre agricultura. Tienen una explicación y un denominador común: han sido propuestos, impulsados y defendidos por las principales corporaciones agroalimentarias multinacionales y por los gobiernos de las potencias agroexportadoras mundiales. El punto de arranque lo constituyó la inclusión de la agricultura en la ronda de negociaciones del GATT iniciada en Punta del Este en 1986. En el fondo, dichos acuerdos expresan y son el reflejo de una nueva etapa del reordenamiento de los mercados agrícolas internacionales. En esta etapa, Estados Unidos y la Unión Europea, principalmente, y Canadá, Argentina y Australia, secundariamente, buscan mantener y acrecentar su participación en el mercado mundial, creando el *supermercado* global de alimentos, en el que los países del norte producen y venden los alimentos y los del sur únicamente los compran y consumen, si es que tienen divisas y demanda efectiva. Para ello, se impone un patrón único y homogéneo de producción y consumo. Se trata de un salto generalizado al derecho de los países a desarrollar sus propias agriculturas, a producir sus propios alimentos, a sostener a sus comunidades campesinas e indígenas, a recrear y desarrollar su diversidad étnica y cultura, a preservar y usufructuar su biodiversidad. En resumen, se trata de una guerra de las corporaciones sí y contra las agriculturas campesinas del mundo por la construcción y la hegemonía del mercado agroalimentario global del nuevo milenio.

Todos estos factores (TLC.- Ronda de Uruguay del GATT-OCDE- crisis de 1994) conjuntos, vinculados y vinculantes entre sí, crearon las condiciones necesarias, en la lógica de la política económica y agrícola neoliberal, para acelerar y concluir el proceso de privatización de los mercados agropecuarios iniciado a partir de 1988 y en especial de los organismos de regulación, apoyo a los productores y de abasto agroalimentario. El Sistema Conasupo debía desaparecer más temprano que tarde; su suerte estaba echada. La estrategia para ello fue cortarles sus brazos operativos, ANDSA y Boruconsa. En esta dirección, tanto en el Programa Alianza para el Campo (Sagar, 1995), se señala que en concordancia con las instituciones relacionadas con la comercialización, se continuará con la desincorporación de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. ANDSA y se realizará la transferencia de instalaciones de almacenamiento de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa) a los productores, con el fin de que sean ellos quienes lleven a cabo sus propios labores de comercialización sin intermediarios.

## **El proceso de privatización de ANDSA.**

### **Estrategia de privatización.**

La decisión de privatizar ANDSA fue tomada desde el inicio del sexenio "salinista", sin embargo, hacia 1993 ni siquiera iniciaba el proceso debido a la indefinición y falta de acuerdo sobre cómo llevarlo a cabo. Entre 1993 y 1995 se intentó imprimir una nueva orientación y ritmo a la desincorporación de la almacenadora gubernamental, tratando de concebirla como una herramienta de política de modernización de los mercados agrícolas con objetivos de inclusión, equidad y eficiencia y bajo una estrategia de venta de activos como negocios en marcha y por etapas, más que como una simple venta de activos al mejor postor. Tres factores contribuyeron a ello, a) la llegada de Julio Sherer Ibarra y su equipo a la dirección de la paraestatal en marzo de 1993; b) las modificaciones a la ley de organismos auxiliares de crédito de julio de 1993; y c) las

movilizaciones de organizaciones de productores de granos básicos por una política justa para el campo del primer semestre de 1995.

La visión nacionalista y la sensibilidad social de Scherer y su equipo llevaron a transformar ANDSA de una simple almacenadora al servicio de Conasupo hacia una entidad más vinculada a las nuevas necesidades de un mercado crecientemente abierto, privado y competitivo, aprovechando las nuevas facultades otorgadas a los almacenes generales de depósito con las reformas a la ley de organismos auxiliares de crédito de julio de 1993 (Diario Oficial de la Federación, 1993). De esta forma, además de los servicios tradicionales, ANDSA evolucionó hacia servicios tales como financiamiento a la comercialización con fondeo de fuentes nacionales e internacionales, logística, comercialización por sí y por cuenta de terceros, importaciones y exportaciones, esquemas de asociación y apoyo con organizaciones de productores. Esta experiencia y la posición de organizaciones económicas campesinas, movimientos de productores rurales y centrales campesinas, especialmente el Movimiento de Organizaciones Económicas Campesinas. Por una Política Justa para el Campo, que después de 3 meses de movilizaciones en la asamblea nacional celebrada el 11 de julio de 1995, planteó entre otras demandas respecto a ANDSA. “una reforma profunda que fuera encaminada dado su carácter de almacén general de depósito a jugar un papel más activo en la promoción de nuevos esquemas, mecanismos e instrumentos de financiamiento prendario y en la promoción de empresas comercializadoras campesinas (*Documentos básicos para la discusión, 1995: 25*), Adicionalmente se demandó también una modernización incluyente de los de los mercados (*Documentos básicos para la discusión: 1995: 26*), “participar en las licitaciones de todas las instalaciones y que por otro lado, con los recursos obtenidos se formara un fondo para financiamiento de la comercialización y modernización de la infraestructura de almacenamiento así como la creación de fondos estatales de fomento y acompañamiento a las empresas comercializadoras de productores, administrados y operados por ellas mismas, bajo reglas concertadas y bajo auditoría gubernamental” (*Documentos básicos para la discusión, 1995: 26*).

La experiencia adquirida por la nueva ANDSA y posición de diversas organizaciones de productores, le permitió a Scherer estructurar una nueva propuesta de privatización de la entidad, que fue presentada a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) y que fue aprobada a principios de 1996.

La nueva estrategia de privatización aprobada incorporó centralmente dos lineamientos: el primero, reconocer la necesidad de la participación de las organizaciones de productores del sector social en la privatización de una infraestructura tan estratégica para su existencia y desenvolvimiento en un mercado privado, y, el segundo, segmentar la empresa para que la venta de sus activos evitara la conformación de un monopolio privado.

La segmentación acordada fue la siguiente:

- a) Venta de 70 unidades de acopio como negocios en marcha a organizaciones locales de productores
- b) Conformación de tres empresas almacenadoras regionales y venta como negocios en marcha, otorgando ventajas a las posturas que incluyeran a organizaciones de productores con un 20% de su capital social como mínimo. Las unidades de almacenamiento estratégicas (Silos Miguel Alemán en la Ciudad de México, Andrés Figueroa en Guadalajara, entre otras) y las terminales

graneleras (Puerto de Veracruz, Lázaro Cárdenas y Guaymas) no se venderían, sino que se concesionarían a los granadores de la licitación de las empresas regionales.

- c) Venta la Unidad Pantaco (alrededor de 100 bodegas) en régimen de condominio con la participación de cada una de las tres empresas regionales, Ferrocarriles Nacionales de México y las almacenadoras privadas agrupadas en la Asociación Mexicana de Almacenes Generales de Depósito (AMAGDE), con el compromiso de cumplir el proyecto de *Puerto Interno y Centro de Almacenamiento y Logística* (PICALP);<sup>182</sup>
- d) Venta del edificio corporativo al DDF por su localización y valor histórico; y

c) *Venta de 70 activos improductivos como inmuebles al mejor postor.*

De acuerdo con Julio Scherer Ibarra, la privatización del organismo “fue concebida con una visión responsable del patrimonio nacional con el paulatino retiro del gobierno de áreas donde el sector social y privado pueden desempeñarse y contribuir al desarrollo económico del campo” (Scherer, 1996 b).

Este proceso se inició formalmente con la publicación de la convocatoria dirigida a organizaciones de productores para la venta de las bodegas de acopio de ANDSA publicada el día 9 de febrero de 1996<sup>183</sup> y prácticamente concluyó en diciembre de 1998 con la venta de la última de las tres almacenadoras regionales.

## **Resultados.**

A continuación se presenta un recuento de los resultados del proceso, centrados en los dos segmentos más importantes: la venta de las bodegas de acopio a productores y la venta de las tres almacenadoras regionales.

### **Venta de las unidades de acopio.**

El 9 de febrero de 1996 se publicó la convocatoria para la licitación y venta bajo la modalidad de activos como negocios en marcha de las 70 bodegas de acopio de ANDSA con 113 bodegas y 46 patios con capacidad total de casi 800 mil toneladas. Dichas bodegas si bien representaba alrededor del 13% de la capacidad total de almacenamiento, únicamente contribuían con el 2% del tonelaje operado total por la empresa. Es decir, se trataba de las instalaciones periféricas de ANDSA.

No obstante, el propósito y la internacionalidad fueron correctos en la perspectiva de ir fortaleciendo la capacidad económica, operativa, comercial y de gestión de las organizaciones de productores del sector social, a efecto de estar en mejor posición para participar en la licitación de las almacenadoras regionales en asociación con la iniciativa privada.

---

<sup>182</sup> El contrato Pantaco-PICALP, se firmó el 11 de octubre de 1996.

<sup>183</sup> Convocatoria para la licitación de las bodegas de acopio de ANDSA, publicada el 9 de febrero de 1996; un extracto de cual se puede ver en el Boletín Semanal núm. 8 de ANEC.



La enajenación de las bodegas de acopio a favor de organizaciones locales “preservaría el valor de la red de almacenamiento y las potencialidades para el desarrollo de negocios” (Scherer, 1996a). Se concebía dicha desincorporación mucho más que una simple entrega de infraestructura física.

Para llevar a cabo el proceso de licitación, la dirección de ANDSA desplegó una importante actividad de información y promoción entre centrales campesinas y organizaciones de productores. Asimismo, impartieron cursos de capacitación para la formulación de planes de negocios a efecto de apoyar la formulación de posturas de compra y guiar la operación de las unidades una vez adquiridas.

La dirección de ANDSA impulsó, además, el establecimiento de alianzas entre las organizaciones interesadas por una misma bodega, a efecto de sumar fuerzas, eliminar disputas y distribuir los beneficios entre el mayor número de productores posible.

Paralelamente, se negoció en la CID una valuación de los activos que facilitar a su compra por organizaciones locales. Asimismo, se estableció un esquema de pagos parciales y una línea de crédito en Banrural para las organizaciones ganadoras que así lo requirieran. En suma, existió una clara y definida voluntad de lograr un proceso de desincorporación a favor de organizaciones de productores, en el contexto de una privatización lo menos dañina posible al campo y al país.

Efectivamente, en el segundo semestre de 1996<sup>184</sup> se asignan 61 de las 70 unidades a favor de organizaciones locales con montos de venta ubicados entre el 10 y 15% del valor comercial de los activos.

### **Venta de las almacenadoras regionales.**

De acuerdo con la estrategia de segmentación establecida para su privatización, en el primer semestre de 1996 ANDSA traspasó sus principales activos a tres empresas regionales constituidas *ex profeso*: Almacenadora Sur (ALSUR), Almacenadora Centro Occidente (ACO) y Servicios de Almacenamiento Norte (SERANOR). Cada una de dichas empresas regionales se constituyó como almacén general de depósito y se les asignó la infraestructura de almacenamiento existente en función de una gran división territorial del país; sur, centro, norte. Se distribuyó a cada una de ellas en forma más o menos equilibrada unidades de almacenamiento, unidades de concentración y distribución estratégicas y terminales graneleras en puertos y fronteras a fin de configurar empresas regionales en corredores integrados en producción-consumo-importación -exportación. La estrategia de desincorporación buscaba vender los activos de ANDSA como negocios en marcha por lo que también se buscó balancear los volúmenes operados e ingresos obtenidos en los últimos años por concepto de compras nacionales, almacenamiento, distribución e importaciones, principalmente.

---

<sup>184</sup> Cartas de Julio Scherer Ibarra, a los representantes de las organizaciones para que asistan a la entrega simbólica de las instalaciones, que habían ganado mediante la licitación, y *La Jornada*, 27/06/96

## Venta de ALSUR.

En septiembre de 1996 dio comienzo la licitación de ALSUR. De conformidad con los términos de la convocatoria para la venta del 100% del paquete accionario de ALSUR, se inscribieron y calificaron para dicha licitación los siguientes grupos: Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Maíz Industrializado, S.A. (Minsa) y Transportación Marítima Mexicana (TMM). ALSUR comprendía alrededor de 30 instalaciones distribuidas en el centro, oriente y sureste del país. Si bien dichas instalaciones únicamente comprendían el 23.2% del total de la capacidad de almacenamiento de ANDSA, muy por abajo del 36.4% y el 40.4% asignada a ACO y SERANOR respectivamente, representaban ventajas estratégicas respecto a las demás entre las cuales sobresalen las siguientes:

- a) ALSUR incluida las dos instalaciones más estratégicas de ANDSA (“las joyas de la corona”); Sitios Miguel Alemán y la Terminal Granelera del puerto de Veracruz. La primera, es la unidad del almacenamiento y distribución que desde la década de los años cuarenta garantiza el abasto de maíz a la industria molinera nixtamalera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La segunda, representa la unidad por la cual se realiza el 70% de las importaciones agrícolas del país;
- b) ALSUR abarcaba el mayor mercado de consumo agroalimentario del país, la ZMCM, así como dos de los mayores mercados de importación de granos: la misma ZMCM y la Península de Yucatán;
- c) ALSUR incluía dos de las más importantes zonas productoras de maíz: Chiapas y el Altiplano poblano-tlaxcalteca; y
- d) ALSUR, además y de manera sobresaliente, comprendía el corredor Salina Cruz-Coatzacoalcos, asiento del megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, de importancia estratégica para la expansión comercial norteamericana hacia la cuenca del Pacífico como vía sustituta al Canal de Panamá (Barreda, 1998).

Es en este contexto que se explica la participación del ICA y TMM en la licitación de ALSUR, no obstante carecer por completo de antecedentes y posicionamiento en el sector agroalimentario del país. Se trata de una adquisición que más que contribuir al desarrollo agropecuario y a la modernización de los mercados, integra una pieza más a su estrategia global de negocios en el sureste mexicano.

Por un lado ICA buscó incorporar los servicios de acopio, almacenamiento, comercialización e importación de granos a su estrategia corporativa en el sureste mexicano, complementando sus negocios en las región (Administración Portuaria de Veracruz, exportación de calizas a la Florida, barcazas en el Golfo, entre otros) y apuntalando su posicionamiento de cara al desarrollo del corredor transistmico. En la misma dirección apuntó el interés de TMM, la cual además participa como accionista mayoritario en Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), grupo que ganó la licitación del Ferrocarril del Noreste en febrero de 1997 con 4 mil 200 kilómetros de vía, en asociación con Kansas City Southern Railroad y The Texas Mexican Railroads. TFM incluye las rutas México-Torreón-Monterrey-Laredo, México-Tampico, México-Tuxpan, México-Veracruz y México-Lázaro Cárdenas.

Minsa por su parte, como la segunda empresa productora de harina de maíz y con tres plantas en el área de influencia de ALSUR (Huanquepan, Jaltipan y Arriaga), aparecía como un comprador natural de dicha empresa regional.

Hacia el final de la licitación únicamente quedaron ICA y MINSA, dado que la Comisión Federal de competencia descalificó a TMM en razón de su alta concentración económica al controlar en el territorio de ALSUR tanto el transporte marítimo como el transporte ferroviario y, en caso de ganar, la Terminal Granelera de Veracruz, Silos Miguel Alemán, la red de almacenamiento y distribución así como la comercialización y logística de granos e insumos en una vasta porción del territorio nacional.

Finalmente, en el primer trimestre de 1997, los intereses geoeconómicos corporativos de ICA se impusieron a los de integración de una cadena producción-industrialización-consumo de granos representados por Minsa, ofreciendo una cantidad exorbitante por el 100% del paquete accionario de ALSUR: 540 millones de pesos; es decir, 1.7 veces el valor en libros, cantidad muy superior a la ofrecida por su competidora: 460 millones de pesos, o sea, 1.25 valor en libros.

### **Venta de SERANOR.**

A finales de 1997, inició la licitación de SERANOR, empresa con presencia en los estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Durango, Baja California, Baja California Sur y D.F. (Unidad Pantaco en condominio). Si bien concentra el 40.4% de toda la capacidad de almacenamiento de ANDSA, comprende importantes zonas productoras de trigo, maíz y frijol, abarca importantes zonas de consumo e incluye la terminal granelera de Guaymás, el puerto de Mazatlán y los puntos de entrada en Nogales y Cd. Juárez, dicha empresa regional representaba niveles de operación e ingreso menores con relación a ALSUR y ACO. Esta situación despertó poco interés en los grupos inversionistas para participar en la compra de SERANOR. De hecho, solamente un grupo calificó para la licitación: el Grupo México (GM) de Jorge Larrea. Sin embargo, la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) determinó la inhabilitación del GM para adquirir la almacenadora debido a la gran concentración económica que dicha adquisición provocaría en el acopio, transporte y distribución de granos e insumos agropecuarios, en virtud de su partición como accionista mayoritario en el Grupo Ferroviario Mexicano (GFM), mismo que ganó la licitación para adquirir la concesión para operar el ferrocarril del Pacífico-Norte y el Chihuahua-Pacífico, en asociación con el Grupo ICA y Unión Pacific Railroad Company.

Finalmente, la licitación se declaró desierta, abriéndose una segunda convocatoria a mediados de 1998. En esta ocasión el Grupo México volvió inscribirse y a calificar de nueva cuenta como el postor único. Ante este hecho y la previsible descalificación del GM por la CFCE, la CID decidió separar la terminal granelera de Guaymás del paquete de SERANOR. Con esta decisión, todo indica que hacia finales de noviembre de 1998, SERANOR será adjudicada al Grupo México. En este caso, al igual que en ALSUR, un grupo empresarial adquiere una empresa vinculada al sector agroalimentario, sin tener ningún antecedente ni compromiso con el sector. Más que nada se trata, al igual que ICA, de complementar y optimizar sus inversiones en los sectores de la minería y la transportación ferroviaria.

## Venta de ACO.

El 23 de septiembre de 1997 inicia el proceso de licitación de ACO con la publicación de la convocatoria correspondiente. ACO comprendía 34 instalaciones con el 36.4% de la capacidad total de almacenamiento de ANDSA en los estados de Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Hidalgo, Zacatecas, Aguascalientes, Guerrero, México, Colima y D.F. (Unidad Pantaco en condominio). La empresa regional abarca las principales zonas de producción de granos básicos del país así como las principales zonas de consumo. Se puede afirmar, que es la empresa con un mejor posicionamiento y una "vocación" más natural hacia el mercado interno, no obstante incluir importantes puertos de entrada como la Terminal Granelera de Lázaro Cárdenas y Nogales.

ACO fue asignada a un grupo inversionista conformado por Minsa, la segunda empresa productora de harina de maíz del país, una sociedad anónima creada por la CNC (SACCO) y una sociedad mercantil de la ANEC<sup>185</sup> SIACOMEX<sup>186</sup>.

ACO representa la única empresa de las tres que fue adquirida por una empresa vinculada al sector agroalimentario, en asociación con organizaciones de productores y con un plan de negocios de cara a la necesidad de la modernización de los mercados agrícolas internos y no de importación. A continuación se detalla dicho proceso de privatización de una empresa gubernamental de almacenamiento con un cierto contenido de inclusión y equidad.

*Una privatización con productores del sector social: el caso de ANDSA-ACO*

En el marco de la estrategia de mediano plazo de la ANEC para el fortalecimiento y desarrollo comercial de los pequeños y medianos productores, se había establecido como una de los proyectos estratégicos participar en la privatización de una de las tres empresas en que se dividió la más grande e importante almacenadora gubernamental de granos: ANDSA

Para entender mejor la importancia de la privatización de ACO y la necesidad de participar en ella, a continuación se describen los siguientes elementos:

a) La privatización ACO representa la fase final de la estrategia de privatización y apretura total del mercado agropecuarios en México. En este contexto, los instrumentos del Estado para intervenir en los mercados prácticamente han desaparecido ANDSA, Boreconsa y Conasupo. La privatización de ANDSA en tres empresas representa, en los hechos, la repartición del mercado entre tres grupos privados. En principio, quien controle dichas empresas controlará buena parte del mercado y estará en mejores condiciones para enfrentar la competencia abierta, tanto interna como externa. Como antes se reseñó, ANDSA se dividió en tres empresas regionales; ALSUR, SERANOR y ACO; y

---

<sup>185</sup> La ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras Campesinas), es un red nacional de organizaciones de pequeños y medianos productores de granos básicos que se han especializado en la comercialización organizada de sus cosechas a través de sus propias empresas comercializadoras así como en la promoción de políticas públicas favorables a la soberanía alimentaria y el desarrollo productivo de la agricultura campesina. La ANEC es una organización autónoma y plural, que surge al calor de las movilizaciones campesinas del primer semestre de 1996 y que culminan en la realización de la Reunión Nacional de Organizaciones y Movimientos por una política justa para el campo y la sociedad rural, Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional Siglo XXI, México D.F. 11 de julio de 1995.

<sup>186</sup> Servicios Integrales de almacenamiento y Comercialización de México, S.A. de C.V.

b) ALSUR ya había sido adquirida por el Grupo ICA. Pagó por ella casi dos veces el valor en libros (alrededor de 70 millones de dólares). El propósito de ICA, que no tiene ningún antecedente de operaciones en el sector agrícola, es complementar y optimizar otros negocios en la región del Golfo de México y sur del país: la administración portuaria de Veracruz, la exportación de piedra caliza en barcazas de su propiedad hacia Nueva Orleans y la Florida, etcétera. Su intención es importar granos para hacer más rentable las operaciones de sus barcazas, de su ferrocarril y de su puerto. Las únicas instalaciones que le interesan de ALSUR son la Terminal Granelera de Veracruz y los Silos Miguel Alemán en el Valle de México. Lo demás no le interesa.

Por otro lado, SERANOR, con influencia en el norte y noroeste del país, pretendía ser adquirida por el Grupo México, principal grupo minero del país y accionista mayoritario del Grupo Ferroviario Mexicano, concesionario del Ferrocarril del Pacífico Norte.

En el caso de ACO, su importancia radica en que está situada en las principales zonas de producción de maíz, frijol, sorgo y trigo del país y que su influencia comprende los principales mercados de consumo: Valle de México, Bajío, Guadalajara y Monterrey.

ALSUR Y SERANOR, por su ubicación y por el enfoque de los grupos privados que las adquirieron, estarán más orientadas a las importaciones que al mercado nacional.

En este sentido, ACO es la que por su ubicación tiene una mayor vocación hacia el mercado nacional (productores, procesadores y consumidores nacionales).

En este sentido, el avance logrado por las empresas comercializadoras campesinas (ECCs) asociadas en la ANEC al ir controlando la oferta local y regional a través de su infraestructura de acopio e ir construyendo instancias integradoras de mayor alcance (regional, estatal) requería buscar una vinculación con una entidad de alcance nacional; necesitaba buscar complementar su integración y no quedarse marginado y desvinculado la reestructuración de los mercados y de los procesos comerciales en su fases de concentración y distribución. Asimismo, requería intentar acceder a servicios actualmente inexistentes o insuficientes tales como: almacenamiento de depósitos, habilitación, financiamiento a la comercialización y la producción, logística y servicios de comercialización especializados y de mayor alcance.

En síntesis, frente a la privatización de ACO la alternativa era la marginación o una participación que intentará complementar la estrategia de desarrollo comercial a nivel local y regional de las organizaciones de pequeños y medianos productores asociados en ANEC. Obviamente la decisión de ANEC fue la segunda. Y cómo no era factible participar solos en la licitación, se planteó la necesidad de construir alianzas con grupos privados y otros interesados.

## **El proceso de extinción Bancaria. Estrategia de transferencia y extinción.**

Finalizada la privatización de ANDSA hacia finales de 1998, el proceso de desmantelamiento de Conasupo prácticamente llegaba a su fin. Únicamente faltaba completar la desaparición de su otro brazo operativo; es decir, de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa). En este sentido, el hecho de que el 98% de los mil 371 centros de acopio administrados y operados por Boruconsa estuvieran construidos en terrenos ejidales y comunales parecía indicar que no había otra alternativa más que reintegrarlos y transferirlos a sus dueños y propietarios originales y legales. Sin embargo, el proceso ha sido más complejo, difícil, contradictorio y tardado de lo que se pudiera suponerse a partir de este hecho y del compromiso presidencial en dicha dirección contraído en la *Alianza para el Capo* el 31 de octubre de 1995 (Sagar, 1995)

En su afán de impulsar una privatización excluyente, concentradora e inequitativa, aún en el caso de Boruconsa, diversos funcionarios de alto rango del gobierno federal intentaron impulsar diversas formulas para entregar los centros de acopio a manos privadas. Entre otros sobresalió la propuesta del Subsecretario de Planeación de la Sagar. Andrés Casco, en el sentido de vender Boruconsa al mejor postor como en el caso de ANDSA "para promover el desarrollo de agencias privadas que den servicios de financiamiento, comercialización y distribución en productos básicos como maíz y frijol; atraer la inversión extranjera sí como métodos para explorar el potencial exportador; crear un sector competitivo a nivel internacional y llevar a cabo la descentralización de la actividad gubernamental. Es decir, se busca la mayor participación del sector privado en sustituir de Conasupo como principal comprador de maíz y frijol, la privatización de las bodegas y almacenes públicos y la puesta en práctica de instrumentos para el manejo de riesgos" (*La Jornada y El Financiero*, 22 de febrero de 1996).

También hubo intentos de mantener la entidad como aparato gubernamental, siempre buscando alternativas para no entregar la infraestructura de almacenamiento a los productores. Desde Conasupo y como última tabla de salvación para justificar su ya maltrecha existencia, su director general, Humberto Moscón, uno de los principales operadores del Secretario de la Sagar, aceptaba la desaparición de Boruconsa pero trasladando la operación y administración de sus centros de acopio hacia la misma Conasupo matriz; es decir, la matriz sacrificaba a filial para sobrevivir, triste y patético final el de un gran sistema cuya burocracia en turno mostró una profunda incapacidad para proponer una reforma estructural a Conasupo y únicamente se interesó en sobrevivir a cualquier costo, a terminar al sexenio y a culpar a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP de sus propias limitaciones e inercias.

Por su parte, la burocracia de Boruconsa encabezada por Guillermo Rubio, ex-delegado de Conasupo de Baja California y paisano del presidente Zedillo, su única "gran" propuesta fue la de seguir operando la empresa como si nada sucediera en el entorno institucional y de mercado, para el provecho suyo y el de su camarilla.

Desde diversas organizaciones de productores, centrales campesinas y partidos políticos hubo propuestas alternativas tanto a la ilusoria privatización de Boruconsa como a la burocrática e inviable pretensión de mantenerla como empresa paraestatal. Es este sentido, destacan las diferentes iniciativas y propuestas de la ANEC, mismas que se expresaron tanto en las reuniones de la Comisión intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) de junio a octubre de 1996 así

como ante autoridades de la Sagar, SHCP, Cámara de Diputados y diferentes periódicos (*El Financiero*, 23 de febrero de 1996; 26 de abril de 1998 y 14 de agosto de 1996). Con respecto a la desincorporación de ANDSA y Boruconsa, la ANIEC planteaba lo siguiente:

La desincorporación de ANDSA y Boruconsa debe obedecer a los objetivos de la política sectorial y de comercialización agropecuaria. En consecuencia, su desincorporación debe ser guiada por una *sola* estrategia de desincorporación a efecto de potenciar su contribución a dichos objetivos. En este sentido, se propone que desincorporación de ambas almacenadoras, se realice en dos etapas:

Primera etapa (1995-1996). Desincorporación vía transferencia de las unidades de acopio de ANDSA y Boruconsa a favor de empresas comercializadoras de productores bajo el concepto de negocios en marcha. En el caso de las instalaciones de Boruconsa habrá de tomarse en cuenta el hecho de que dichas instalaciones son en su mayoría propiedad de los ejidos y comunidades en que están asentadas. Esta primera etapa deberá realizarse a través de tres fases (primera: 1995-marzo de 1996; segunda: marzo-julio de 1996; y tercera: agosto-diciembre de 1996), tomando en cuenta el grado de desarrollo de las organizaciones de productores por regiones y estados y estableciendo un programa deliberado de preparación de los proyectos de negocios en marcha y de promoción y apoyo para la formación, desarrollo y consolidación de empresas comercializadoras de productos. El cumplimiento de esta etapa permitirá que los productores organizados en empresas comercializadoras con negocios en marcha tengan posibilidades reales de participar como asociados en la licitación del resto de la infraestructura de las almacenadoras oficiales.

Segunda etapa (1997). Desincorporación vía licitación de los centros de almacenamiento de concentración y distribución de ANDSA y Boruconsa bajo el concepto de empresas comercializadoras y de servicios regionales y con la participación de los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria nacional. Los recursos resultantes de la venta de los activos en la segunda etapa deberán canalizarse a la constitución de un fondo para la modernización de la infraestructura de almacenamiento y comercial del país (ANIEC, 1998).

Finalmente, en la CIGA se tomó la decisión de transferir los centros de acopio a los productores, incorporando dicho compromiso en la *Alianza para el Campo* anunciada por el presidente Zedillo en octubre de 1995. ¿Cómo hacerlo, cómo cumplir lo anterior? Fue motivo de una pugna interburocrática entre la SRA y la Secodam por un lado y la Sagar por otro. La Secodam proponía que fuera la SRA quien se responsabilizara de la transferencia de los centros de acopio de Boruconsa a los productores, en razón de que dichas instalaciones se encontraban en terrenos ejidales y comunales. El secretario de la Sagar en ese entonces, Francisco Labastida, argumentó que dicha vía "alargaría" innecesariamente el proceso de entrega, reivindicando la estrategia "fast track" propuesta por la secretaria a su cargo de entregar las bodegas a los productores a través de la celebración de 31 convenios con los gobernadores de los estados. Dicha propuesta fue objetada por las organizaciones de productores dado que involucraba un fuerte manejo político del proceso entre el secretario Francisco Labastida, los gobernadores y las ligas estatales de la CNC y que además se limitaba, en el mejor de los casos a la simple entrega de infraestructura física. Las organizaciones propusieron, en cambio, un esquema de entrega directa de Boruconsa a productores en el marzo de la política planteada por la ANIEC antes referida. En agosto de 1996, la CID aprueba la propuesta de desincorporación de Boruconsa de la Sagar, una

vez que el secretario Francisco Labastida, presidenciable del PRI para las elecciones del año 2000, logra el apoyo del presidente Ernesto Zedillo.

## Resultados.

Una vez aprobada la estrategia de transferencia "fast track" de los centros de acopio propuesta por a Sagar, podría pensarse que para finales de 1998 el proceso estuviera ya concluido. La realidad es diferente.

A la Sagar lo único que le interesó fue la firma de los convenios de transferencia con los 31 gobernadores de los estados y de esta manera, cumplir formalmente el compromiso presidencial contenido en la *Alianza para el Campo*. Firmando los convenios, el problema ya no era de la Sagar, sino de los gobiernos de los estados. En los hechos, el secretario Francisco Labastida utilizó como pretexto la firma de dichos convenios como parte de su estrategia de relacionamiento con los gobernadores estatales y posicionamiento político de cara a la disputa presidencial del 2000. El secretario les ofreció a los gobernadores una oportunidad de manejar y capitalizar políticamente en su beneficio la entrega de las bodegas a los ejidos y comunidades de sus respectivos estados.

Al 26 de octubre de 1998 únicamente se había firmado 18 convenios entregando a los gobernadores 704 centros de acopio de los mil 300 a transferir a productores. De dichos convenios, en cuatro no se había cumplido la entrega de ninguna bodega a productores. En el resto, la entrega ha sido incompleta y llena de irregularidades, desvíos, condicionamientos políticas e intentos de creación de entidades neocorporativas en las que se recicla a líderes de la CNC, a exfuncionarios de Boruconsa y a funcionarios de los gobiernos estatales. Casos sobresalientes en este sentido son los estados de Michoacán y Jalisco (Suárez, 1997).

Una vez que Guillermo Ruiz y de Teresa, comisionado Especial para la desincorporación de Boruconsa nombrado por la CID y Coordinador de Asesores del secretario Francisco Labastida, es promovido a coordinador de delegaciones de la Sagar, el proceso pierde interés para el Comisionado. Más tarde, el cambio del propio secretario Francisco Labastida a la Secretaría de Gobernación hace que la firma del convenio y por tanto la transferencia a productores se interrumpa casi por completo.

En los casos en que los convenios se cumplían, es decir, las bodegas se entregaban a los ejidos y comunidades donde estaban asentados, los resultados últimos eran previsibles. Un reporte interno de Boruconsa indicaba que de las 265 bodegas recibidas en total por los productores al 5 de marzo de 1998, "35 son utilizadas para almacenamiento de los productores, 15 fueron prestadas a ACO para operar programas de compras de Conasupo, 6 fueron rentadas por los productores a comercializadoras de granos, 11 son almacén de materiales y uso para la comunidad, 184 no se están utilizando, 11 maquiladoras, 1 taller de costura y 2 están siendo operadas por grupos lecheros. *De lo anterior se desprende que solamente el 13% de las bodegas son operadas directamente por los productores para el almacenamiento de granos*" (Boruconsa, 1998).



Hacia finales de 1998, el proceso ha seguido avanzando tenía y tortuosamente, sin dirección, sin objetivos ni propósitos claros ni definidos.

A más de tres años del compromiso presidencial respecto a la desincorporación de Boruconsa, sigue sin estar claro por qué no se entregan todos los centros de acopio a los productores, por qué los mejores se los pretende quedar Conasupo, por qué no se han firmado los convenios restantes, por qué en los que ya se firmó el convenio no se entregan todas las bodegas, por qué algunas ligas de la CNC con apoyo de funcionarios estatales pretenden crear "boruconsitas" estatales "de" productores, por qué los centros de mayor capacidad se pretenden licitar al mejor postor al igual que los escasos cuyos terrenos si eran propiedad de Boruconsa, por qué Fideliqu, organismo sectorizado de SHACP, se ha quedado con los centros de Boruconsa y opera como almacenadora oficial, por qué no ha habido un esquema de acompañamiento y capacitación a productores para crear sus propias empresas comercializadoras y establecer y operar sus propios programas de comercialización.

Muchas preguntas, pocas respuestas. Sin embargo, para el gobierno federal el proceso de transferencias de los centros de acopio ya concluyó. De hecho, el pasado 5 de septiembre de 1998, la SHCP autorizó a la Sagar par que proceda a la disolución y liquidación de Boruconsa (*La Jornada*, 5 de septiembre de 1998).

## Conclusiones

a) La privatización de ANDSA y la extinción de Boruconsa representa la etapa final del proceso de desmantelamiento de las políticas gubernamentales de regulación de los mercados agrícolas, de apoyo a la estabilización de los precios e ingresos de los productores y de abasto alimentario a la población de escasos recursos. Dicho proceso inició en 1988 con la desaparición de la mayor parte de los precios de garantía, se profundizó durante la administración "salinista" (1988-1994) con la privatización de diversas filiales de Conasupo y la resectorización de Diconsa y Liconsa y concluyó en 1998 bajo la administración "zedillista" con la supresión del subsidio generalizado a la tortilla y la desincorporación de ANDSA y Boruconsa.

b) El desmantelamiento de dichas políticas y la desaparición de su principal institución e instrumento, el Sistema Conasupo, obedeció más a la lógica del reordenamiento de los mercados financieros y agrícolas internacionales, que a las necesidades económicas y sociales del país en el marco de un proyecto de nación a largo plazo:

c) Se desmanteló el Sistema Conasupo y no se creó una nueva arquitectura institucional, económica y social para sustituir sus funciones en una economía global, altamente excluyente, concentradora, inequitativa, incierta y volátil. Es poco probable que el grado de eficacia, irresponsabilidad e ingenuidad para destruir políticas e instituciones de importancia estratégica para el presente y futura de una nación, como fue el caso de Conasupo, se haya observado en otro sector de la economía del país e incluso, de otros países:

d) Con la desaparición de Conasupo y la desincorporación de ANDSA y Boruconsa, el Estado renuncia a su rectoría y responsabilidad en materia de seguridad alimentaria y traslada al mercado la función de garante principal de la seguridad alimentaria de los mexicanos;

e) Es absolutamente ingenuo e irresponsable pretender que un mercado "libre", sin ningún contrapeso del Estado, podrá garantizar la seguridad alimentaria de todos los mexicanos, cuando

los hechos muestran todo lo contrario. Los mercados agroalimentarios internacionales están crecientemente dominados por unas cuantas corporaciones multinacionales, que limitan la libre competencia, especulan sistemáticamente sin ninguna regulación ni contrapeso de los gobiernos, conspiran contra las agriculturas nacionales, influyen y dominan los organismos multilaterales (OMC, Codecs Alimentario, OCDE, T.L.C, etcétera), imponen modelos de producción agrícola tipo revolución verde de nueva generación y de consumo agroalimentario tipo "american way of life" y se apropian y patentan la biodiversidad del planeta. Para ilustrar lo anterior, basta señalar el anuncio reciente *The New York Times*; 10 noviembre de 1998) de la adquisición de continental Grain Co. Por su principal rival; Cargill; es decir, la corporación agrocomercial número uno de los Estado Unidos compra a la número dos, en una operación que ascenderá a 300 millones de dólares. Cargill es una de las mayores empresas privadas norteamericanas y la mas grande relacionada con el procesamiento, almacenamiento, transportación y comercialización de granos, con ingresos anuales de 51 mil 400 millones de dólares, equivalentes al gasto programable del gobierno federal mexicano en 1998 y con una participación del 6, 10 y 20% en el control del almacenamiento comercial, del manejo de las cosechas y de las exportaciones agroalimentarias de los Estados Unidos, respectivamente. Con la adquisición de Continental Grain, Cargill podrá controlar entre el 40 y el 45% de las exportaciones agrícolas por el Golfo de México (*Journal of Commerce*, 16 de septiembre de 1998):

f) Adicionalmente a la imperfección de los mercados agrícolas internacionales derivados de la concentración cuasimonopólica de las corporaciones agroalimentarias, dichos mercados experimentan una volatilidad nunca antes vista, con características más estructurales que coyunturales, determinada por tres factores principales: 1) la volatilidad de los mercados financieros globales, con sus negativos efectos sobre ritmos de crecimiento, tipos de cambio, tasas de interés, disponibilidad de créditos, inversión extranjera, etcétera, 2) la volatilidad provocada en la producción y en los inventarios debido al desmantelamiento de las políticas de estabilización de los precios y a la desaparición de los programas de administración de la oferta, siguiendo los dictados de la OCDE, la OMC, T.L.C, etcétera; y, 3) la volatilidad en la producción agroalimentaria debido a los efectos del cambio climático mundial. Frente a esta nueva realidad en el funcionamiento de los mercados, políticas de liberación total, de privatización excluyente y de supresión de la regulación y contrapeso del Estado en el sector agroalimentario nacional, no pueden considerarse más que ingenuas, irresponsables y suicidad;

g) La privatización de ANDSA y la desincorporación de Boruconsa se llevó a cabo en el marco de una lógica meramente ideológica presupuestal y de lucha interburocrática. No obedeció a una política de desarrollo comercial de largo plazo ni a una estrategia de construcción de una nueva arquitectura institucional, comercial y social. El gobierno federal fue incapaz de llevar a cabo una estrategia unificada, coherente, consistente, incluyente, y participativa con relación a la privatización del sistema de acopio y almacenamiento de granos básicos. La SHCP se guió por criterios meramente monetaristas e ideológicos con respecto a la privatización de ANDSA, salvo en el caso de ACO, en la que en forma modesta se pudo influir para incorporar a organizaciones de productores así como una perspectiva de integración de cadenas agroalimentarias ligadas al mercado interno. En el caso de Boruconsa, se desperdició en forma irresponsable y patética una invaluable oportunidad para propiciar el desarrollo comercial de los pequeños productores de granos básicos, en aras de los intereses de camarillas políticas y burocráticas tanto en Boruconsa y Conasupo como en la misma Sagar y en los gobiernos de los

estados. Es posible, que se pudiera rescatar y reorientar el proceso en 1999, si se contara con la voluntad política de la Cámara de Diputados y la propia Sagar;

Las crisis financieras recurrentes y la volatilidad permanente de los mercados agrícolas de la segunda mitad de la década de los noventa, plantea la necesidad y la posibilidad de reorientar las políticas neoliberales en la agricultura, así como en otros sectores, de cara al nuevo milenio. Conocer cómo y por qué fue posible el desmantelamiento de los sistemas gubernamentales de regulación de los mercados, de apoyo a los productores agrícolas y de seguridad alimentaria de los mexicanos, puede ayudar a revalorar, reformar y reforzar la intervención del gobierno, agentes productivos y sociedad en la construcción de una nueva arquitectura institucional que responda a objetivos de soberanía alimentaria, desarrollo productivo de la agricultura campesina, fortalecimiento del mercado interno tanto como el impulso a las agroexportaciones, impulso al empleo rural, sustentabilidad de los recursos naturales y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de un proyecto de largo plazo para la agricultura mexicana del nuevo milenio”.

## INDICE DE CUADROS.

Cuadro No. 1. Repartos de Tierra 1920 – 1934.	Pág.16
Cuadro No. 2. Repartos de Tierra de 1920 a 1940.	23
Cuadro No. 3. Reparto de Tierra y No. De Beneficiarios durante el Cardenismo.	23
Cuadro No. 4. Crecimiento del Valor de la Producción: maíz, frijol y trigo 1934 – 1940.	27
Cuadro No. 5. Tasa de Crecimiento Medio Anual Agrícola 1940 - 1967.	33
Cuadro No. 6. Producción de Ocho Productos Agrícolas, 1958-1970. (miles de toneladas).	39
Cuadro No. 7. México: Tipo de Productores Agrícolas.	44
Cuadro No. 8. Relación entre los cambios de volumen de producción, las superficies cosechadas y los precios de garantía 1971 - 1975.	49
Cuadro No. 9. Balanza Comercial Agropecuaria y forestal. 1960-1970.	54
Cuadro No. 10. Destino del Financiamiento Bancario 1959 a 1970.	55
Cuadro No. 11. Producto Interno Bruto 1940 – 1970.	56
Cuadro No. 12. Crecimiento del Sector Agropecuario y Participación en el Producto Interno Bruto 1983-1988.	69
Cuadro No. 13. Organismos Descentralizados. Empresas de Participación Mayoritaria. Fideicomisos Públicos, o Empresas de participación Minoritaria y la evolución de su privatización 1982-2002.	98
Cuadro No. 14. Modelos Económicos aplicados al Sector Agropecuario Nacional: Etapas y Papel Sectorial.	104

## Bibliografía y Hemerografía.

- Avila Carrillo, Enrique. El Cardenismo (1934-1940). Ediciones Quinto Sol. 2ª. Edición 1988.
- Banamex-Accival. Haciendas de México. Fomento Cultural Banamex, A.C. 1994.
- Cabrera Guerrero, Héctor. Estructura Económica y Política de la Historia de México. México. Guajardo, 1978.
- Cárdenas del Río, Lázaro. Sexto Informe de Gobierno. 1 de Septiembre de 1940.
- CEPAL. Economía Campesina y Agricultura Empresarial en México. CEPAL. Siglo XXI Editores.
- ASERCA, SAGARPA. Claridades Agropecuarias No. 12. 1er. Aniversario 1993-94. Revista Mensual.
- Concheiro Bohórquez, Luciano y Tarrío García María coordinadores. Privatización en el Mundo Rural. Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Producción Económica. 1998.
- Cordera, Rolando. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Selección de. Fondo de Cultura Económica. El Trimestre Económico. Reimpresión 1995.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia General de México. El Colegio de México. México. 1976
- Chávez Ramírez, Paulina Irma. Las Cartas de Intención y las políticas de Estabilización y Ajuste Estructural de México: 1982 - 1994. Instituto de Investigaciones Económicas Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. 1996.
- Espinosa Damián, María Gisela. Política Agrícola de IEA y JLP, Ensayo. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. U. N. A. M. México. 1994.
- Fernández Ortiz, Luis M. y Tarrío García, María. El Contexto de Apertura de la Agricultura Mexicana, de la Ronda Uruguay al TLC. en: Economía Teoría y Práctica, Número 5, 1995.
- Flores, Edmundo. Desarrollo Agrícola. Selección de. Fondo de cultura Económica. El Trimestre Económico. México.
- Fritscher Mundt, Magda. Autosustento Alimentario o Integración Comercial: dos modelos en disputa. La opción de México. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Grupo Parlamentario del PRD LVI Legislatura, 1997.
- Fujigaki Cruz, Esperanza. Las Rebeliones Campesinas en el Porfiriato. En Historia de la Cuestión Agraria Mexicana- la tierra y el poder 1800-1910. Siglo XXI Editores.
- Gouveia, CF. 1990. No están disponibles más datos del referente citado, sólo los anteriores.
- Huerta, Arturo. Cartera Vencida, Inestabilidad Financiera: propuestas de solución. México. 1997.
- López Gámez, Emilio. "Reforma al 27 y Multinacionales", La Jornada, 24 de noviembre de 1991.
- López Obrador, Andrés Manuel. Fobaproa: expediente abierto. Grijalbo, México 1999.

López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. 1 de Septiembre de 1982. En Excelsior 2 de septiembre de 1982.

López Rosado, Diego G. Historia y Pensamiento Económico de México- Agricultura y Ganadería- Propiedad de la Tierra. Textos universitarios UNAM. México. 1979.

Méndez Morales, José Silvestre. Problemas Económicos de México. Mc Graw Hill.

MILENIO Semanario. No. 272, Diciembre de 2002.

Muñoz Ledo, Porfirio. Las palabras del Diputado son la versión estenográfica de su conferencia dictada ante estudiantes universitarios. Desafortunadamente no se cuenta con la fecha exacta ni con el nombre de la universidad en la cual realizó dicha presentación el ex diputado.

Nava Vázquez, Telésforo. La Contrarreforma al Artículo 27. Ciudades No. 19, Julio Septiembre 1993, RNIU, México.

Ortiz Mena, Antonio. El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

Ortiz Wadgymar, Arturo. El Fracaso Neoliberal en México. Editorial Nuestro Tiempo. 1988.

Pipitone, Ugo. Revista Investigación Económica, Vol. 56, No.216, abril-junio 1996.

PROCESO Semanario No. 1362. Enero, 2003.

PROCESO Semanario, No. 1363, Diciembre de 2002.

PROCESO Semanario. No.1367, Diciembre de 2002.

Rubio, Blanca. Del Neoliberalismo a la guerrilla: diez años de política hacia el campo. En Coyuntura No. 44/45 Tercera Epoca enero/febrero de 1994.

Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria. México 1959.

Solis, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y prospectiva. Siglo XXI editores. Edición revisada 1981,

Solis, Leopoldo. La Economía Mexicana. II Política y Desarrollo. Selección de Leopoldo Solis. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica.

Suárez Carrera, Víctor. Políticas Públicas para la agricultura Mexicana basadas en el consenso y la certidumbre: una propuesta de Ley Agrícola Quinquenal 1996 - 2000. A. N. E. C. A.C.

Suárez Carrera, Víctor. Evaluación del Subsector de Granos Básicos en México a cinco años del TLC. Excluyendo a la agricultura campesina y sacrificando la seguridad alimentaria nacional. En Documentos de Trabajo de la Tercera Asamblea Nacional de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo ANEPC. Septiembre de 1999.

Teoría y Política. Revista. No. 2. México: acumulación de capital y crisis en la década del setenta. Rivera Rios Miguel Angel y Pedro Gómez Sánchez.

