

# El campo mexicano ante el desafío neoliberal

Magda Fritscher

## Introducción

**E**n el transcurso de los años ochenta la crisis del sector rural en México siguió profundizándose. Hacia mediados de la década se repetirían efímeramente los éxitos del SAM, alentando perspectivas optimistas en torno a las potencialidades anticíclicas del sector. Ello se debía a que, entre 1983 y 1985, el comportamiento del agro había logrado un mayor dinamismo que las demás ramas económicas, hundidas en profunda recesión. La agricultura, en estas condiciones, parecía tener la capacidad de aislarse frente a los fuertes desajustes a que eran sometidos otros sectores de la sociedad mexicana por aquel entonces.<sup>1</sup> Los años que siguieron, sin embargo, en especial los tres últimos, con su ostensible desplome productivo, indicaban que las expectativas mencionadas carecían de fundamento y que, en cambio, el agro tendía a perder sus rumbos en forma acelerada.

Hacia 1989 el producto sectorial, con un crecimiento negativo del 2.8%, encerraba un ciclo trianual marcado por sucesivas recesiones. Su participación en el PIB global disminuía, a la vez que los faltantes en alimentos sumaban 4.5 millones de toneladas, lo que equivalía a un 26% de la producción interna. El abandono de superficies de labor tanto en riego como en temporal, así como el notorio

<sup>1</sup> Ros, J., Rodríguez, G., "Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola", *Revista de la CEPAL*, núm. 33, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

decremento en la productividad por hectárea, indicaba que el sector había perdido sus perspectivas de rentabilidad.<sup>2</sup> Ello se extendía también hacia aquellos cultivos que por un lapso de aproximadamente 20 años habían crecido aceleradamente, apropiándose de espacios hasta entonces dedicados a los alimentos básicos y a los cultivos de exportación. El dinámico comportamiento de los productos forrajeros se veía así, por vez primera, puesto en entredicho, haciéndose extensiva la crisis a los agricultores pudientes. Los proyectos de apertura comercial, que se plantearon más tardíamente para el agro que para la industria, en condiciones cambiarías desfavorables, modificaron el signo ventajoso que hasta entonces habían disputado estos productores.

El proyecto neoliberal, al extenderse al agro en forma indiscriminada, afectó al conjunto de los productores. La crisis de la agricultura, en estas circunstancias, no se refería ya tan sólo a los campesinos temporaleros, como ocurría anteriormente. Si bien hasta los últimos momentos se otorgaron concesiones en términos compensatorios a los agricultores más prósperos, éstas no fueron suficientes para impedir un colapso, nunca antes experimentado en su rentabilidad.

Pero más que nada, esta generalización de la crisis incide sobre las condiciones de vida de la población trabajadora del campo. Conocido es el hecho de que la mayor parte de los productores rurales dependen del empleo extraparculario para sobrevivir. La drástica reducción del empleo y de los salarios en los últimos años agudiza en extremo su proceso de pauperización. Así, a la cancelación de los programas compensatorios viabilizados por créditos, subsidios y apoyos sociales, se suma ahora una fuerte contracción de la masa salarial agrícola, equivalente a un 32% en tan sólo los años que van de 1982 a 1984.<sup>3</sup>

México se ha convertido a la fecha en el mayor importador neto de alimentos de América Latina, requiriendo del aporte externo de gran parte de los productos que componen su canasta básica. Tan sólo en leche es hoy día el mayor importador mundial.<sup>4</sup> A la inversa

<sup>2</sup> SARH, Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación, *Sector agropecuario y resto de la economía*, documento de trabajo, México, febrero de 1990. Birch, Juan Auping, *La modernización del campo mexicano. El panorama actual y perspectivas de solución*, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, México, 1990.

<sup>3</sup> CESPASARH, *El desarrollo agropecuario de México, el ingreso agropecuario y su distribución*, México, 1990.

<sup>4</sup> CEPAL, Ronda de Uruguay, "Hacia una posición latinoamericana sobre los productos agrícolas", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, México, junio 1989.

de otros países de la región, que agobiados por la crisis pudieron revertir su signo deficitario en alimentos alcanzando en apenas pocos años la autosuficiencia, nuestro país no pudo lograr esta meta, vital para los programas de ajuste económico.

La crisis del sector rural mexicano no es el resultado de factores coyunturales, sino que obedece a hondos desajustes estructurales. A la problemática de la escasez relativa de recursos naturales propicios se añade la adopción de un modelo productivo extremadamente oneroso, que acentúa el fenómeno de inelasticidad en la oferta alimentaria. La crisis financiera actual, a su vez, constituye el último eslabón de una serie de circunstancias que ensombrecen el panorama rural, sustrayéndole los recursos que por décadas permitieron un comportamiento dinámico.

Sin embargo, el deterioro responde también a factores de orden externo, como la internacionalización de los sistemas productivos, iniciada hace dos décadas, y el proceso de integración y liberalización comercial de corte más reciente. Las ventajas comparativas de la agricultura mexicana son escasas como para lograr una defensa espontánea del asedio externo propiciado por las políticas de apertura indiscriminadas. Asimismo, cabe destacar la fuerte condición de desventaja de los productores mexicanos, enfrentados a la pérdida de sus tradicionales apoyos económicos en momentos en que los países desarrollados, en especial Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, han elevado en forma extraordinaria el monto de subsidios a sus agricultores.

Este ensayo busca apuntar hacia algunos aspectos que constituyen, según nuestro punto de vista, los puntos nodales de la problemática que afronta el sector rural en nuestros días. No pretende ser exhaustivo, sino simplemente contribuir a la reflexión sobre algunas de las causas básicas que han llevado al sector hacia su condición crítica actual.

## **Espacio agrícola y población**

Un primer factor explicativo de la condición crítica a que hoy día se enfrenta la agricultura mexicana lo constituye lo exiguo de sus recursos naturales en términos territoriales, hidrográficos y climáticos, frente a un pujante crecimiento demográfico.

México, a diferencia de otros países latinoamericanos, en especial los sureños, no dispone de amplias fronteras agrícolas ni

tampoco de tierras de excepcional calidad. Al contrario, su superficie es predominantemente árida (en un 63%) y semiárida (en un 31%), ocupando las zonas húmedas y subhúmedas sólo un 6% de su territorio. En consecuencia, aproximadamente un tercio de las tierras hoy bajo cultivo ha debido ser irrigada para su aprovechamiento. En la actualidad, la incorporación futura de superficie de labor queda sujeta a la posibilidad de extender a la misma obras de riego, lo que, debido a su alto costo, en las actuales circunstancias económicas es una tarea prácticamente irrealizable. De las tierras de temporal, equivalentes a 17 millones de has. aproximadamente, sólo un 20% posee condiciones óptimas para la actividad agrícola. Los restantes 13.6 millones de has., donde se asienta predominantemente la población campesina, son, al revés, tierras deficientes, absolutamente sujetas a la aleatoriedad de los factores climatológicos. Esto significa que más de un 60% de la superficie de labor se desarrolla bajo condiciones precarias, de gran inestabilidad y riesgo.<sup>5</sup>

Esta dificultad en cuanto a la oferta territorial presenta, en términos cuantitativos y cualitativos, otra faz limitante, que se refiere a la escasa posibilidad de cambiar la base tecnológica de la agricultura mexicana en la mayor parte de su superficie. Dado el elevado grado de siniestralidad a que están expuestas las tierras de temporal, el uso de costosos insumos industriales en el proceso productivo se hace particularmente riesgoso. De ahí que los cultivos básicos que se asientan principalmente sobre estas áreas, como el maíz y el frijol, estén escasamente tecnificados, equivaliendo sus rendimientos a una fracción mínima de aquellos que se obtienen en los demás países, en especial los desarrollados. Así, por ejemplo, con respecto al maíz, el principal alimento del pueblo mexicano, su productividad corresponde al 22% de la obtenida por Estados Unidos, a un 30% de la que corresponde a Europa Occidental y a un 50% de la argentina.<sup>6</sup>

Muchos de los intentos por expandir la industrialización agrícola a las regiones campesinas fueron seguidos por pérdidas financieras graves, que en su mayor parte debieron ser absorbidas por el Estado. Ello fue particularmente notorio durante la gestión echeverrista, cuando sumas altísimas fueron canalizadas a las zonas de

<sup>5</sup> Aceves Navarro, E., "Uso y manejo del agua en la agricultura mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7, México, julio de 1988.

<sup>6</sup> Calva, J.L., *Crisis agrícola y alimentación en México. 1982-1988*, Ed. Fontamara, 1988.

temporal en un intento desesperado por recuperar la autosuficiencia alimentaria. Ante las circunstancias adversas imperantes en el último trienio se perdió parte importante de la producción. En 1976 el 35% de los créditos otorgados por Banrural no sería recuperado. Los años 1979 y 1982 repetirían la experiencia catastrófica de periodos anteriores, a la vez que durante 1983 y 1987 los índices de pérdidas en superficies sembradas con maíz y frijol fueron superiores al 15%.<sup>7</sup>

Tratándose de zonas de donde provienen mayoritariamente los principales componentes de la dieta mexicana, esta situación ha tenido severas repercusiones. La oferta alimentaria se ha ido rezagando cada vez más con respecto a la demanda, brecha que se amplía por los requerimientos de una población que crece vertiginosamente, llegando a duplicarse en un periodo de tan sólo 23 años. Por otra parte, a esta demanda redimensionada por el impacto demográfico se agregan las necesidades impuestas por las industrias de producción animal, que desde fines de los años sesenta buscan atraer hacia sí una parte de la oferta maicera. Como veremos más adelante, los cambios introducidos en el modelo alimentario desde la séptima década son factores que limitan la canalización del maíz hacia el consumo humano, causando disrupciones en el mercado de este cereal tanto a nivel de la oferta como de su distribución.

Como consecuencia de todo lo expuesto, el déficit alimentario que debe ser cubierto por las importaciones, es elevado. En maíz, entre 1974 y 1985 las compras externas rebasaron tendencialmente el 20% del producto interno. Hacia 1989 se importarían 4.5 millones de toneladas de básicos, siendo particularmente elevadas las compras de frijol y arroz, mismas que equivalieron a un 54 y 63% de la producción interna. El año de 1990, a su vez, reportaría un déficit aún más alto, debiéndose gastar en compras externas de alimentos la cantidad de 3 mil 206 millones de dólares.<sup>8</sup>

Las limitaciones cuantitativas y cualitativas a nivel del territorio también imponen poco a poco un severo deterioro sobre las condiciones de vida de la población del campo. Si bien en términos relativos ésta ha venido decreciendo, en números absolutos ha incrementado su contingente. Entre 1970 y 1980 se expandió en más de 2 millones de personas, y desde entonces hasta la fecha ha seguido elevándose.

<sup>7</sup> SARH, Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación, *op. cit.*

<sup>8</sup> *La Jornada*, 15 de septiembre de 1990.

En condiciones de una superficie cosechada de granos en lento crecimiento, el incremento de la población ha significado una reducción substancial del área por persona. Según la FAO y el Banco Mundial, en 1986 el espacio por habitante rural equivalía a tan sólo 0.9 has., constituyendo una de las proporciones más bajas del mundo, sólo superada por Japón, donde la disponibilidad por habitante es aún inferior.<sup>9</sup>

Esta situación es indicio de un grave proceso de pauperización de los productores rurales. La gran mayoría de éstos debían ya, en 1970, allegarse recursos externos para su reproducción. Un 88% de los productores, según la CEPAL, se incluía en las categorías de infrasubsistencia y subsistencia, no logrando sobrevivir exclusivamente a partir de los ingresos obtenidos en su parcela. El empleo externo constituye, así, para la mayor parte de los campesinos, una fuente necesaria de ingresos, cuyo peso se incrementa en forma tendencial en la medida en que los recursos productivos se reducen.

Ello se hace particularmente grave en momentos en que la ocupación tiende a restringirse como consecuencia de la debacle financiera de los años ochenta. Un estudio realizado para el año de 1977 apuntó que la actividad agropecuaria había generado empleos para tan sólo el 37.6% de la población económicamente activa del sector.<sup>10</sup> Con respecto a los ingresos, documentos recientes nos hablan de que poco más de una tercera parte de la PEA no percibía ingresos y la mitad restante obtenía sumas muy inferiores al salario mínimo legal. Como consecuencia, el ingreso per capita del sector es entre el 30 y el 50% inferior al promedio nacional.<sup>11</sup>

Este cuadro pauperizante del entorno agrícola mexicano no se explica, sin embargo, tan sólo por sus causas físico-naturales. Otras condicionantes, que analizaremos enseguida, amplían su rango explicativo.

## **Las disyuntivas del cambio productivo**

Uno de los factores que subyace a la actual crisis de la agricultura

<sup>9</sup> Birch, Juan A., *op. cit.*

<sup>10</sup> Banrural, *Estudio del empleo, desempleo y subempleo en el sector agropecuario*, documento de trabajo, México, 1980.

<sup>11</sup> SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo. 1990-1994*, México, 1990.

mexicana, intensificando la problemática de la escasez alimentaria, es la adopción, hacia los años sesenta, de un modelo de producción que favorece la expansión de los cultivos destinados a la alimentación animal sobre áreas hasta entonces dedicadas a los granos básicos. De esta forma, las ya de por sí escasas superficies abocadas a éstos se ven mermadas, fenómeno que agudiza la situación de inflexibilidad alimentaria, sobre todo cuando las nuevas producciones, altamente tecnificadas, tienden a apropiarse de las mejores tierras. Ello se hace particularmente notorio en el caso del sorgo, que al presentarse como cultivo altamente resistente a la sequía, a la vez que sumamente rentable, tiende a substituir con celeridad al maíz en las mejores superficies de temporal.

Así, varios estados que hasta principios de los años sesenta se destacaban por su producción maicera, como por ejemplo Guajuato, Jalisco, Michoacán y más adelante Tamaulipas, inclinan su estructura de cultivos hacia el sorgo, quedando el maíz relegado a los estados del centro-sur, relativamente empobrecidos en cuanto a tierras y recursos. Con el tiempo, este nuevo sesgo productivo se fue afianzando: hacia los años ochenta prácticamente todas las regiones geográficas con excepción del norte y del centro-sur, habían incrementado el porcentaje de tierras dedicadas a los forrajes en detrimento de los granos básicos.<sup>12</sup> En términos de la superficie cosechada el proceso sustitutivo es relevante no sólo con respecto a los básicos, sino también en relación a los cultivos de exportación. Entre 1955 y 1985 la superficie forrajera avanza de un 8 hasta un 22%. Los básicos, en cambio, reducen su participación del 71 al 52%, en tanto que los bienes de exportación decaen del 14 al 4%.<sup>13</sup>

Los cambios en la estructura productiva también expresan modificaciones significativas en los niveles de estratificación de los productores, ya que sólo aquellos que disponen de mayor potencialidad en cuanto a capacidad productiva podrán adquirir el paquete tecnológico que inexorablemente acompaña a los nuevos cultivos, y así emprender su sustitución. De este modo el proceso tiende a avanzar con mayor rapidez entre los propietarios privados. Los ejidos y comunidades, a su vez, si bien en algunas regiones logran diversificar su patrón de cultivos, en lo fundamental conservan una estructura dirigida hacia los alimentos básicos.

<sup>12</sup> SARH, Subsecretaría de Política Sectorial, *op. cit.*

<sup>13</sup> Vidali, C., "Apuntes sobre la modernización del sector agropecuario", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7, México, julio de 1988.

El maíz y el frijol, que durante los años cincuenta e inicios de los sesenta eran productos competitivos, se transforman ahora en bienes de cuño eminentemente campesino y en gran medida llevan el sello del autoconsumo. Así por ejemplo, durante los ciclos primavera-verano del periodo 1983-1987 se estima que el 66% de los productores de maíz y el 42% de los de frijol retuvieron toda su producción.<sup>14</sup> Con ello, la parte comercializable se redujo fuertemente, razón por la cual el abasto desde el exterior se ha venido haciendo imprescindible.

Como veremos más adelante, este desplazamiento productivo-geográfico es alentado a partir de 1965, cuando las políticas de autosuficiencia abren paso a estrategias que consideran aconsejable la integración del país a los nuevos lineamientos que rigen el mercado internacional de alimentos. De acuerdo con esta visión el incentivo a los básicos resulta inadecuado, ya que México no cuenta con ventajas comparativas que justifiquen su producción. Los precios internacionales son considerablemente más bajos que los internos, como resultado de capacidades productivas muy diversas, razón por la cual se impone un cambio hacia productos alternativos más rentables. Así es como el sorgo, la soya, la cebada forrajera y otras oleaginosas se adueñan de parcelas importantes del suelo mexicano, ostentando el signo de una mayor productividad e incluso de ventajas en términos de costo a nivel internacional.

El dilema que se genera con la nueva estructura no sólo lanza al país por los senderos riesgosos de la dependencia alimentaria, sino que además profundiza esta condición en virtud de que la producción forrajera interna es insuficiente para colmar la demanda del complejo productor de carnes, que crece a un ritmo acelerado a partir de la séptima década. México, pese a convertirse en un productor importante de sorgo a nivel mundial, no logra autoabastecerse y debe recurrir en forma creciente a las importaciones. En 1980 las compras de sorgo a Estados Unidos equivalieron a un 27.8% de la producción interna.<sup>15</sup>

A diferencia de otros países latinoamericanos, que adoptaron un modelo productivo de índole forrajero logrando con ello redimensionar su participación en el mercado mundial y allegarse divisas, en México el cambio constituyó un factor de empobrecimiento. Es

<sup>14</sup> Montáñez V., C., "Los condicionantes de la política agropecuaria", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 8, México, agosto de 1988.

<sup>15</sup> Barkin, D., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, Ed. Nueva Imagen, México, 1984.

interesante destacar, en esta línea, cómo Brasil, por ejemplo, se ha transformado en uno de los grandes exportadores mundiales de soya, lo cual le permite importar los alimentos faltantes por medio de una transacción exitosa que le deja el mayor saldo neto en divisas por este concepto a nivel latinoamericano. Argentina, a su vez, posee una estructura exportadora diversificada y, dada la baja relevancia del consumo forrajero interno, logra exportar estos bienes casi en su totalidad. Ambos países poseen, así, la capacidad productiva y los recursos territoriales necesarios para hacer de la reconversión productiva un elemento generador de ingresos y divisas.

En el caso mexicano resalta, por el contrario, su condición deficitaria. Es importante agregar que en respuesta a los estímulos gubernamentales los nuevos productos han avanzado también sobre superficies dedicadas a cultivos exportables que han ido perdiendo su rentabilidad, situación que se hace más notoria en los años ochenta. Es a partir de entonces cuando la balanza agropecuaria pierde su signo superavitario, dejando de aportar divisas al país y exigiendo recursos externos para desarrollarse.

En los últimos años la producción cárnica sufre las primeras señales del resquebrajamiento, ante fenómenos como el alza en los precios de los insumos y la restricción del mercado, ocasionados por la drástica reducción salarial. Los forrajes, a su vez, tradicionalmente protegidos por las políticas oficiales, experimentan retrocesos en los últimos años, fenómeno que se agudiza con la apertura comercial y el brusco retiro de aranceles a principios del presente año. Así, por ejemplo, el sorgo inició su marcha recesiva a partir del ciclo primavera-verano de 1988,<sup>16</sup> mientras que la soya, habiendo registrado pérdidas ya en 1986 y 1988, experimentaría las mayores dificultades hacia 1990,<sup>17</sup> cuando se espera una brusca reducción en el área sembrada de Sinaloa, principal estado productor. Hay que pensar, sin embargo, que este tipo de productos tenderán a mantener en el futuro algún tipo de ventaja, aun dentro de un modelo de apertura comercial, gracias a que en este caso la brecha tecnológica con respecto al exterior no es tan elevada como la referente a productos como el maíz y el frijol.

<sup>16</sup> Boletín de Información Oportuna del Sector Alimentario, núm. 53, INEGI, mayo de 1990.

<sup>17</sup> *El Financiero*, 18 de abril de 1990.

## **El gasto público en extinción**

En México, a partir de los años cuarenta, el gasto público ha venido desempeñando un rol sustantivo en la dinamización del sector agropecuario. La construcción de una agricultura moderna obedecía al intento de adecuar el sector a los reclamos de la sociedad urbana, que para entonces crecía con celeridad. En las siguientes décadas el esfuerzo estatal siguió un curso ascendente, hasta transformar el campo durante la octava década en un receptor neto de transferencias desde otros sectores económicos. Este modelo económico, vigente durante cuatro decenios, sufriría cambios abruptos en los años ochenta, al imponerse la austeridad como una de las metas centrales de las políticas de ajuste económico. Con el fin del modelo expansionista, y ante la ausencia de compensaciones alternativas, el agro tendería a perder sus rumbos, agudizándose la crisis productiva y social que desde los albores de los años setenta pendía sobre el sector.

El campo mexicano, debido a la baja productividad de sus tierras, ha sido históricamente un sector oneroso para la sociedad, pues ha demandado recursos de gran magnitud para desarrollarse. Una parte importante de su superficie de labor debió ser irrigada para su aprovechamiento, en contraste con la experiencia de otros países latinoamericanos donde la expansión de las fronteras agrícolas se produjo en forma espontánea y sin costos para el Estado y la sociedad. Durante los años cuarenta y cincuenta grandes obras hidráulicas fueron construidas, incorporándose al riego una superficie superior a los 2.5 millones de has. En forma paralela se habilitaron para el uso agrícola tierras de temporal, lo que llevaría a un incremento de 9 millones de has. en la superficie cosechada en sólo dos décadas.

Por otra parte, la incorporación prematura de la revolución verde a la agricultura mexicana a partir de la quinta década exigiría del sector público fuertes subsidios para que pudiera consolidarse. No era fácil convencer a los agricultores comerciales de la necesidad del tránsito hacia sistemas de producción intensivos, cuando su rentabilidad podía con ello ser puesta en juego. El subsidio estatal constituía, en estas condiciones, una forma de protección y estímulo al cambio tecnológico, situación que inaugurándose en los años cincuenta se prolongaría hasta principios de la década pasada.

El gasto público dirigido al sector agropecuario ostentaría histó-

ricamente uno de los promedios más altos del subcontinente, alcanzando en los años setenta cifras superiores al 20% del gasto total. Durante los años sesenta, sin embargo, en especial durante el último quinquenio, los recursos se restringieron bruscamente, afectando a los programas de incorporación de superficie, incluido el riego. Ello coincide con los primeros síntomas de la crisis agrícola, y se relaciona también con el progresivo cambio en el modelo de producción agropecuario.

Hacia 1970, con el echeverrismo, empieza a tomar forma una nueva concepción de política agrícola. El modelo anterior, dirigido básicamente a las obras de riego y tecnificación, había beneficiado en forma exclusiva a un sector de productores, incrementándose en la sociedad rural las desigualdades en términos de recursos e ingresos. Según la perspectiva de los gobernantes poscardenistas, eran los agricultores más prósperos los llamados a responder a los roles productivos demandados por la sociedad urbana, mientras que el vasto sector campesino poco podía aportar a este respecto. La fuerte crítica que se lanza desde el nuevo equipo gobernante hacia las políticas estratificadoras del desarrollo estabilizador indica la intención de introducir cambios que rescaten para la sociedad rural los equilibrios perdidos en las décadas anteriores. Esta búsqueda por reincorporar en las estrategias productivas la noción de justicia social lleva también a una reorientación en el uso de los recursos públicos, que a partir de entonces deben contemplar las necesidades de los sectores empobrecidos del campo.<sup>18</sup>

En esta línea, la agricultura temporalera es vista como la frontera potencial para la expansión de la revolución verde, en un esfuerzo que conjuga la meta del incremento productivo con la del bienestar social. Desde la perspectiva echeverrista, de los ejidos depauperados deberían nacer "verdaderas empresas agropecuarias".<sup>19</sup> Esta nueva concepción no estaría del todo alejada del nuevo énfasis que el Banco Mundial y el BID pondrían en programas que buscaban expandir las prácticas de la revolución verde hacia los productores de menores ingresos,<sup>20</sup> y que, en último análisis, se tradujeron en los

<sup>18</sup> Fritscher, Magda, *Estado y campo: Echeverría frente a la crisis*, Cuadernos Universitarios, núm. 53, UAM-Iztapalapa, México, 1985.

<sup>19</sup> Revista *Tiempo*, 11 de enero de 1971.

<sup>20</sup> Feder, E., "La pequeña revolución verde de McNamara. El proyecto del Banco Mundial para la eliminación del campesinado del Tercer Mundo", *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 7, México, julio de 1976.

años setenta un gran flujo de recursos hacia las agriculturas periféricas.

A partir de entonces, créditos millonarios dan cobertura a una amplia provisión de insumos químicos y maquinaria, a la vez que el seguro agrícola amplía fuertemente su ámbito de acción y se incrementa enormemente el peso del sector paraestatal en el campo. El gasto público vuelve a crecer fuertemente hasta recuperar los porcentajes que detectaba en los años de mayor empuje del desarrollo estabilizador. Ahora, sin embargo, busca otros destinos: más que la intención de crear fronteras a través de la construcción de obras de infraestructura hidráulica, los recursos públicos se dirigen a cubrir los gastos de operación requeridos por la modernización de los procesos productivos. Así es como el gasto en maquinaria crece proporcionalmente más que aquél dirigido a la irrigación, y su incremento es particularmente notorio en los distritos de temporal. Los fertilizantes, semillas y demás agroquímicos amplían fuertemente su participación en los procesos productivos, viabilizados por la expansión crediticia. Junto con ello crece enormemente la práctica del subsidio, mismo que entre 1970 y 1981 equivaldría al 25% del PIB agropecuario acumulado en estos años.<sup>21</sup>

Desafortunadamente, todo este empuje financiero no tuvo una respuesta productiva equivalente. La agricultura de temporal fue severamente golpeada por las malas condiciones climatológicas prevalecientes durante el periodo que va de 1974 a 1976, con lo cual el fuerte impulso tecnológico financiado por el Estado se perdió catastróficamente. En cambio, los agricultores con mayor capacidad productiva fueron los más beneficiados por las políticas del gasto. Alentados por el flujo de subsidios y liberados del riesgo climático, vieron crecer sus ingresos. Ello se hizo particularmente notorio en el caso de los forrajes, que a diferencia de los cultivos básicos temporales registraron altas tasas de crecimiento. Durante el periodo 1970-1977 el sorgo creció en un 7.1%, y la soya en un 16.1%; los productos básicos, en cambio, registraron decrementos anuales en el ritmo de crecimiento.<sup>22</sup>

Durante el periodo 1970-1982 junto con el gasto productivo se expandió el gasto social, mismo que a través de diversos programas de empleo, salud, infraestructura y distribución de alimentos logró

<sup>21</sup> CESPASARH, *op. cit.*

<sup>22</sup> Pérez Espejo, R., *Agricultura y ganadería, competencia por el uso de la tierra*, Ed. Cultura Popular-IIEC, UNAM, México, 1986.

incidir favorablemente sobre el ingreso campesino. Tan sólo el PIDER consumió el 10% del gasto en desarrollo rural durante el periodo echeverrista. Más adelante COPLAMAR apoyaría este rubro con recursos de mayor trascendencia. Todo ello contribuyó a aminorar el ritmo de pauperización del campesino, quien, además, en su condición de participante del mercado de trabajo, se vio beneficiado por las políticas de incremento salarial vigentes durante el sexenio.

Hacia 1980 el SAM constituiría el último gran experimento en términos del expansionismo estatal hacia el campo. De igual forma que en tiempos de Echeverría, se trataba de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, concentrándose los programas sobre la agricultura temporalera. Ahora, sin embargo, la pretensión era elegir como protagonistas principales a los productores asentados sobre áreas de mayor productividad, lo que explica en gran medida el éxito coyuntural del proyecto. Los subsidios alcanzaron hacia 1981 un monto excepcionalmente elevado, equivaliendo al 27% del PIB agropecuario.<sup>23</sup>

Hacia 1982, con el estallido de la crisis y con la adopción de las políticas de austeridad, concluyó una larga etapa en la historia contemporánea del país en la cual el gasto público había jugado un rol sustantivo en el aliento de las actividades económicas. El campo fue el sector más afectado por el reflujo de la inversión estatal, cayendo ésta un 85% entre 1980 y 1988. Hacia este último año el sector sólo absorbería el 6% del gasto total, la cifra más baja desde los años treinta.<sup>24</sup>

En estas condiciones se registran disminuciones en términos absolutos en el acervo de capital del sector, sobre todo en los rubros de infraestructura hidráulica y maquinaria. De 1981 hasta la fecha las obras de riego no alcanzaron, en su lento crecimiento, a cubrir siquiera las pérdidas derivadas del deterioro del equipo. De ello resultaría un menor dinamismo en el aporte productivo de las tierras de riego, tradicional baluarte de la agricultura mexicana. Por otra parte y con respecto a la maquinaria, en 1987 el parque de tractores era inferior al de 1982.<sup>25</sup>

El crédito, a su vez, enfrentó entre 1981 y 1986 una reducción de más del 40%, con lo que el aporte sectorial equivaldría a tan sólo

<sup>23</sup> CESPASARH, *op. cit.*

<sup>24</sup> SARH, Subsecretaría de Política Sectorial, *op. cit.*

<sup>25</sup> Calva, J.L., *op. cit.*

el 3.2% del financiamiento total en 1987.<sup>26</sup> La participación de la banca pública se redujo substancialmente, y con ello la superficie habilitada a ejidatarios. Los subsidios canalizados por la vía financiera tendieron a cancelarse, a la vez que los precios de los insumos, antes subsidiados, se elevaron substancialmente, pasando a expresar su costo real. Todo ello traería hondas repercusiones sobre el conjunto de los productores, así como sobre el comportamiento de la agricultura. El uso de insumos químicos tendió a disminuir, con lo que se observaría una nítida regresión en términos de los rendimientos de casi todos los cultivos a partir de 1985. La revolución verde retrocedería, después del fuerte empuje de los años anteriores.

Dentro de esta reducción substantiva de recursos al campo, los sectores más afectados fueron los campesinos temporaleros, en especial los productores de maíz y frijol. Un vistazo sobre la distribución regional del crédito indica un decaimiento de éste en aquellos estados en donde predomina la agricultura campesina,<sup>27</sup> a la vez que una reducción en la asignación de recursos a las regiones de temporal. Con respecto a los cultivos se observan ventajas para el sorgo, la soya, el frijol y el cártamo; el maíz, en cambio, hacia 1987 pierde un 30.8% del monto concedido dos años antes.<sup>28</sup> El nuevo espectro de austeridad conlleva así la intención de canalizar los escasos recursos hacia aquellos sectores con mayor capacidad productiva, y con ello provoca un abandono de los principios previos de autosuficiencia alimentaria y justicia social. Los programas de desarrollo rural son cancelados, junto con otros renglones referidos al gasto social.

Si bien es notoria la preocupación gubernamental por salvaguardar algunas áreas productivas del deterioro sectorial, es también un hecho que la rentabilidad agrícola decae en su totalidad. Ello se hace más nítido hacia los últimos años de la década, cuando se registran disminuciones drásticas en el área sembrada tanto de riego como de temporal y los rendimientos decaen. Ni aun aquellos cultivos que fueron los puntales del desarrollo agrícola hasta fechas recientes, como el sorgo y la soya, y que actualmente son los más

<sup>26</sup> *La Jornada*, 4 de diciembre de 1989.

<sup>27</sup> Heath, J., "El financiamiento del sector agropecuario en México", *Las sociedades rurales hoy*, El Colegio de Michoacán, México, 1988.

<sup>28</sup> Escalante, R., Rendón, T., "Neoliberalismo a la mexicana: su impacto sobre el sector agropecuario", *Problemas del Desarrollo*, núm. 75, vol. XIX, IIEc, UNAM, México, oct.-dic., 1988.

apoyados por las políticas estatales, resisten a la debacle financiera. Como ya se afirmó, en los últimos años sus índices productivos indican un comportamiento recesivo, consecuencia de que, con el retiro de los subsidios y la homologación de precios con el exterior, su rentabilidad decae fuertemente.

## **Hacia una agricultura sin fronteras**

A nivel mundial, desde la posguerra hasta la fecha, la agricultura ha experimentado cambios sucesivos. Las funciones agrícolas básicas, antes delegadas a los países periféricos, pertenecen hoy a los países desarrollados, en especial a Estados Unidos y Europa Occidental. Estos producen la mayor parte de los alimentos básicos de las dietas occidentales —que hoy se extienden por todo el mundo—, destacando los granos, las oleaginosas, los productos cárnicos y los derivados. Grandes adelantos tecnológicos combinados con un entorno natural-ecológico propicio y con un fuerte apoyo financiero, han permitido que en primera instancia los productores norteamericanos y, más recientemente, los europeos, ocupen estos roles substantivos en el mercado mundial de productos agrícolas.

Algunos países en desarrollo, como Indonesia, Tailandia, Brasil, Argentina, Chile y Paraguay, han logrado a partir de los años setenta, reconvertir sus agriculturas, de tal forma que ello les permita conquistar mayores espacios dentro del nuevo contexto internacional. Su importancia, sin embargo, ha sido relativa y se ve ensombrecida en la actualidad por las grandes desventajas frente a los competidores norteamericanos, alentados por subsidios millonarios y con una fuerte condición de superioridad a nivel tecnológico. Los demás países dependientes se han visto relegados a roles de menor importancia vinculados con la oferta de bienes complementarios a las dietas occidentales, los que por razones climatológicas no pueden ser producidos en el hemisferio norte. Destacan ahí los productores de bienes de índole tropical, como el café, el tabaco, el cacao, de una parte; de otra, los países que, teniendo una estacionalidad inversa a la norteamericana, permiten una cobertura más amplia y duradera de la oferta alimentaria en aquellas regiones. Son característicos de este rubro los países productores de bienes perecederos, como frutas y verduras, que a nivel latinoamericano se hacen representar en la actualidad por México y Chile.

Esta nueva contextura ha llevado a la agricultura de la región a enfrentar fuertes cambios en su estructura productiva. Por lo general, los cultivos alimentarios tradicionales (el maíz, la yuca, el frijol) fueron abandonados a su suerte, tendiendo a ser sustituidos por el trigo norteamericano, que gracias a sus bajos precios encontró enorme receptividad en los mercados latinoamericanos. Nace de ahí, en los años cincuenta, una fuerte dependencia alimentaria que se reproduce con celeridad en casi todo el subcontinente. Como alternativa crecen los espacios dedicados a los cultivos de exportación, a la vez que las producciones forrajeras son alentadas como consecuencia de la inserción de complejos agroindustriales volcados hacia la producción de proteína animal en gran parte de los países de la región.

Este nuevo cuadro agrícola tiende a materializarse en perfiles nacionales diferenciados, que responden a potencialidades distintas con respecto tanto a factores naturales y tecnológicos como a otros de índole socioeconómica.

En el caso mexicano, según vimos, la reestructuración productiva no ha sido ventajosa. Sus recursos naturales, relativamente exiguos ante una demanda en continuo ascenso, hacen especialmente problemática la inserción de las agroindustrias cárnicas que buscan allegarse espacios agrícolas tradicionalmente volcados hacia la producción de alimentos. A ello se añade el escaso dinamismo del sector exportador, que enfrentado a las medidas proteccionistas de los mercados desarrollados no alcanza a aportar las divisas requeridas para la compra externa de los bienes agrícolas faltantes.

La problemática alimentaria se ha presentado en forma reiterada en la historia contemporánea de México. El perfil excedentario de la agricultura norteamericana frente a las inflexibilidades nacionales en ese rubro hicieron de México un país tendencialmente importador, sobre todo en lo que respecta a granos básicos. Hacia la quinta y sexta décadas se buscó romper con esta práctica importadora, que se volvía onerosa para el país sobre todo en momentos en que la moneda tendía a devaluarse con frecuencia. La introducción de las técnicas de la revolución verde para los cereales, en especial el trigo, junto con políticas que aseguraban su rentabilidad, condujeron al país a un primer intento exitoso de autosuficiencia, precisamente en momentos en que Estados Unidos invadía los mercados mundiales con sus productos desvalorizados. Estas políticas, sin embargo, no lograron perpetuarse. Hacia los años

sesenta irrumpían en México productos alternativos portadores de mayor rentabilidad, a la vez que los gobernantes se convencían de las bondades de una estrategia calcada sobre las ventajas comparativas que prometía una alimentación básica menos costosa para el pueblo mexicano. Tiene lugar a partir de entonces un amplio proceso de sustitución de cultivos, que reserva las mejores tierras de riego y temporal para el sorgo y la soya. Es cuando las prácticas importadoras se reanudan para perpetuarse hasta la fecha, los productos básicos pierden rentabilidad y tienden a convertirse en bienes propios de una agricultura de subsistencia.

Durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo renace la conciencia de que los cultivos básicos deben ser recuperados para el país, y que su agricultura debe conservar un perfil de mayor integración. Ello ocurre en gran medida frente a las súbitas alteraciones en el mercado mundial de alimentos, cuando por factores de distinto orden los precios suben fuertemente. Así, en 1973 la inesperada inserción de la URSS como demandante de granos, junto con la excepcional valorización de los principales energéticos, llevan los precios internacionales a alzas superiores a un 200% en tan sólo un par de años. Más adelante, hacia fines de la década, de igual forma se auguraban alteraciones catastróficas para el mercado de granos, debido a desajustes en la oferta.

Los programas de autosuficiencia que se desarrollaron en México en respuesta a la inestabilidad internacional buscaron dirigir sus metas hacia la agricultura temporalera: tanto la gestión echeverrista como el SAM, años más tarde, la vislumbraron como espacio potencial para la redinamización productiva. Sus resultados, sin embargo, reportaron enormes diferencias: mientras durante el periodo 1974-1976 se perdían los recursos millonarios canalizados a los campesinos debido a los efectos maléficos del clima, hacia 1981 se alcanzaba el umbral de la autosuficiencia. Ello respondía ciertamente al hecho de que el primer intento fuera dirigido indiscriminadamente a los productores de menores ingresos, en tanto que el SAM fue más selectivo, buscando atraer hacia sí a aquellos productores mejor ubicados. Para ello se hizo necesario introducir modificaciones en los apoyos económicos, de tal forma que el maíz pasara coyunturalmente a ocupar un estatuto más ventajoso que el sorgo.<sup>29</sup> Con el SAM, los productos relegados

<sup>29</sup> Fritscher, M., *Estado y sector rural en México: 1976-1982*, Cuadernos Universitarios, núm. 31, UAM-Iztapalapa, 1985.

podieron nuevamente conquistar tierras mejores y mostrar una rentabilidad importante. Ambos programas, conforme ya se afirmó, requirieron de enormes transferencias por la vía del gasto público, indicando que, para México, las pretensiones de autoabasto sólo se podrían lograr sobre la base de un alto costo económico.

A parti. de 1982 los intentos por sustraerse a la dependencia alimentaria se desarticulan, triunfando la perspectiva integracionista. Las nuevas condiciones de austeridad impedirían a partir de entonces el relanzamiento de programas de autoabasto alimentario. Si bien las fuertes devaluaciones acaecidas en los primeros años de la década actuaron como freno espontáneo a las importaciones alentando la producción interna, ello tuvo efectos tan sólo en el corto plazo. A partir de mediados de los años ochenta los ajustes en el gasto, el crédito y los subsidios tienden a hacerse más drásticos, a la vez que se busca reevaluar el peso, en vista del efecto inflacionario de las devaluaciones. Con ello los precios internos de los alimentos pierden competitividad y pronto se elevan por arriba de los internacionales.<sup>30</sup> Esto se produce en un momento en que se intensifican las presiones en torno a una mayor integración comercial y las políticas tienden a eliminar los permisos de importación y paulatinamente los aranceles. Ante este nuevo espectro de desprotección, la agricultura mexicana pone a descubierto su gran fragilidad e incapacidad por resistir la embestida de los productos norteamericanos. Hoy día no sólo se encuentran amenazados en mayor medida que en el pasado los alimentos básicos, sino también aquellos que durante más de 20 años constituyeron el eje dinámico de la vida agrícola del país. Los forrajes, por ejemplo, ante la apertura comercial, se han convertido en productos vulnerables, perdiendo aceleradamente su rentabilidad. Su comportamiento recesivo en los últimos ciclos así lo indica.

Con respecto al maíz y frijol, productos que aún mantienen un estatuto de protección con respecto a los precios internacionales, las perspectivas son desalentadoras. Si bien el discurso oficial mantiene el énfasis protector, los precios de garantía ofrecidos a los productores son cada vez más bajos, tratando de disminuir la brecha con respecto a la valorización internacional. Las recomendaciones externas y las del Banco Mundial, así como el tono que predomina en las discusiones al respecto en el contexto de la Ronda

<sup>30</sup> Escalante, R., Rendón, T., *op. cit.*

Uruguay, se inclinan cada vez más hacia paradigmas de irrestricta irregularidad.

Cabe mencionar, finalmente, las desventajas que sufre actualmente el productor mexicano, desprotegido y desalentado por la supresión de apoyos financieros, frente a los agricultores de los países desarrollados, beneficiados por transferencias millonarias. Se calcula que sólo para el año 1986 el subsidio a la agricultura de los países desarrollados alcanzaba la suma de 147 mil millones de dólares.<sup>31</sup> Ello llevaría a un enorme desplome de los precios internacionales —entre el 30 y el 50%—, factor que agudizaría la ya catastrófica situación agrícola del país. México, a la fecha privado de la capacidad financiera y tecnológica para responder a esta difícil situación, verá cancelada, por un lapso largo e indeterminado, la opción de autosustentación alimentaria.

### **Consideraciones finales**

La agricultura mexicana es hoy en día un sector sin rumbos. La crisis que la invade desde hace más de dos décadas tiende a profundizarse y posee nuevos agravantes, de tal forma que resulta difícil vislumbrar para un futuro próximo perspectivas de solución. Si hasta hace pocos años el deterioro era un fenómeno presente básicamente en las empobrecidas regiones del temporal y atañía sobre todo a los cultivos campesinos, ahora se ha generalizado y arrastra también a los productores medios y grandes empresarios. Ya no se trata sólo del desaliento en la producción de básicos, sino que incluye de igual forma a los cultivos que hasta hace poco y desde hace más de veinte años eran los puntales del desarrollo agropecuario. Las ramas ganaderas decaen y los cultivos forrajeros experimentan, por vez primera, serios reveses.

Si bien son varias las causas que conducen a esta situación crítica, destaca como fundamental el drástico cambio en la trayectoria estatal en materia de políticas económicas. En este sentido la adopción de la austeridad en el uso del gasto público como uno de los principios rectores de las nuevas estrategias constituye un factor básico para el empeoramiento de las condiciones productivas y sociales del agro. El retiro de los apoyos requeridos históricamente por el sector conlleva fuertes retrocesos en la actividad, tanto a nivel

<sup>31</sup> Vidali, C., *op. cit.*

de la infraestructura territorial e hidráulica —base natural de la agricultura—, como en lo relativo a su productividad. La substancial reducción de los apoyos crediticios y los subsidios condujo a un insólito proceso de desindustrialización del campo, con decrementos en el uso de insumos y equipo, situación que se expresa finalmente en un descenso en los rendimientos de 1985 hasta la fecha y en un consecuente retroceso en la producción.

Otro factor que ha incidido desfavorablemente en la vida del sector es la creciente integración comercial con el exterior, situación que se traduce en políticas concretas de desprotección arancelaria y homologación de precios con respecto a las internacionales, lo que ha afectado negativamente a la mayor parte de los productores mexicanos. Estos, que no cuentan con niveles similares en recursos, tecnología y capacidad productiva a los de los agricultores norteamericanos, se ven desfavorecidos, sobre todo en momentos en que las condiciones cambiarias estimulan fuertemente la importación de mercancías extranjeras. Cabe destacar que esta libertad comercial se produce precisamente cuando los productores de los países desarrollados son apoyados con subsidios millonarios, lo que indica la unilateralidad de las medidas neoliberales, aplicadas tan sólo a nuestros países.

A esta condición desigual y arbitraria, presente en el contexto del mercado mundial de alimentos, se añade el hecho de que durante los años ochenta la producción mundial de granos y forrajes fue ampliamente excedentaria, impulsando hacia abajo los precios internacionales.

De mantenerse en el mediano plazo las condiciones internacionales mencionadas, así como el sesgo neoliberal ahora presente en las políticas sectoriales, gran parte de la agricultura mexicana será desactivada, convirtiéndose el país en una enorme plataforma importadora de alimentos. Las batallas por la autosuficiencia se habrán perdido definitivamente.