

**LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE
ESTRUCTURAL Y EL SECTOR AGROPECUARIO DESDE
LA CRISIS DE LA DEUDA (1982-1990):
EL CASO DE MÉXICO ***

ROBERTO ESCALANTE S.**

México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, adoptó, a partir de 1982, un programa de ajuste y estabilización (PAE) que tenía como objetivo resolver los graves desequilibrios macroeconómicos y la inflación originados por el estrangulamiento externo, atribuido a la caída de los precios del petróleo, los altos niveles de endeudamiento externo y una gran fuga de capitales.¹

Las políticas de estabilización implementadas (políticas monetaria y fiscal restrictivas, restricción salarial, reducción del tamaño del aparato estatal) tuvieron, como tradicionalmente se espera en estos casos, el objetivo de resolver los desequilibrios de la balanza de pagos (fundamentalmente en la de cuenta corriente), de las cuentas del sector público (déficit primario y financiero) y la inflación. Por su parte, las de corte estructural (política cambiaria subvaluatoria y de apertura comercial) tuvieron la finalidad de lograr un cambio estructural de toda la economía. En este caso, el resultado esperado era el de impulsar una estructura productiva orientada a la producción de comercia-

* El autor agradece al profesor Gerardo Fujii sus pertinentes comentarios a una versión previa de este ensayo; a Lourdes Hurtado, quien contribuyó con ideas sugerentes, particularmente las relativas a la balanza agropecuaria; a Carlos Rodríguez por su invaluable ayuda en la recopilación de la información.

** División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

¹ Para una discusión detallada de lo ocurrido en la economía mexicana a partir de 1982, desde diferentes perspectivas de análisis, véase Ros y Lustig (1986), Ros y Casar (1989), Blanco (1979), Rivera (1986), Valenzuela (1986), Huerta (1991).

lizables que resolviera las restricciones en balanza de pagos y que permitiera reencontrar el desarrollo económico autosostenido.

Después de casi una década de estabilización y ajuste en México y América Latina, los sustentos teóricos y los resultados obtenidos de la aplicación de ambos tipos de política han sido fuertemente cuestionados.

Por ejemplo, autores como Taylor (1989) y Luiselli (s.f.), cuestionan que las restricciones del sector externo, a resolverse mediante políticas de ajuste estructural, pueden y deben ocurrir exclusivamente a partir de un rearrreglo de los factores productivos internos, sin considerar las limitaciones que imponen los factores externos (proteccionismo, ritmo de crecimiento de la demanda externa).

Según estos autores, reencontrar el camino del crecimiento vía exclusivamente el manejo de la tasa cambiaria o apertura de la economía, sin considerar la dinámica y características de los mercados externos, ha resultado francamente ilusorio. El que durante 1982-1990 la economía mexicana creciera apenas al 0.87% (tasa media anual de crecimiento (TMC) del PIB total 1982-1990),² parecería sustentar la afirmación anterior, a pesar del alto crecimiento de las exportaciones (11.4%) durante el mismo periodo.³

Por lo que respecta a las políticas con objetivos de estabilización, autores como Taylor y Arida (1990), cuestionan los resultados de estas políticas que no sólo han pospuesto la reactivación económica sino que han generado condiciones (rezago tecnológico, concentración de la oferta y del ingreso, etcétera) más atrasadas que las que se tenían en periodos previos a su aplicación. En el caso de México, las políticas monetarias y fiscal instrumentadas generaron, entre otros efectos, que entre 1981 y 1989 la inversión pública y privada retrocediera en un 32%, con los consecuentes efectos en el empleo⁴ y la informalización de la economía.⁵

² Véase Nacional Financiera, *Economía Mexicana en Cifras*, 1991. En el cálculo de todas las tasas medias anuales de crecimiento que se mencionan en el texto (1982-1990), se incluyó la tasa de crecimiento entre 1981 y 1982.

³ Según datos disponibles, en el periodo 1982-1985, el comportamiento de las exportaciones mexicanas se explicó, en más del 60%, por las exportaciones petroleras. Sin embargo, a partir de 1986, las exportaciones no petroleras se han recuperado y han representado entre el 60 y el 70% del total. Véase Calva (1988).

⁴ La tasa de desempleo abierto se estimó en 7.1% en las ciudades y en 8.7% en el campo, en 1989. Véase López (1990).

⁵ Según López (1990), en el periodo 1991-1989, la participación de los salarios en el ingreso nacional descendió del 35 al 25.8%, y las ganancias crecieron del 52 al 58%.

LOS PAE han sido, por lo general, acompañados de programas de ajuste sectorial (PAS) que expresan los objetivos de la política macroeconómica aplicada a toda la economía y sus manifestaciones específicas en los diferentes sectores económicos. Al igual que para el resto de la economía, una de las características principales de los PAS es el carácter contradictorio de sus políticas. Por ejemplo, las restricciones impuestas al gasto y al crédito en el sector agropecuario, resultado de las políticas de estabilización, han contrarrestado o eliminado los posibles efectos positivos en los precios generados por el manejo subvaluatorio de la tasa de cambio. Otro ejemplo es el que “mejores precios para el producto agropecuario” han tenido como contrapartida una política de apertura comercial casi irrestricta que ha impactado negativamente al ingreso y las ganancias de los productores.

En el marco de estas reflexiones, este ensayo analiza y polemiza: *a*) las políticas de estabilización y ajuste que se aplicaron y repercutieron en el sector agropecuario de México desde 1982 a la fecha, y *b*) los efectos que generaron. Con ese objetivo, el ensayo se refiere en primer lugar, a aquellas políticas macroeconómicas que impactan directamente al sector agropecuario. En segundo lugar, se describe, de manera resumida, el comportamiento productivo reciente del sector agropecuario. En tercer lugar, se menciona algunas políticas sectoriales referidas a este sector económico.⁶ El ensayo concluye con algunas reflexiones que intentan proponer algunas medidas de política para la solución de los problemas más importantes que enfrenta actualmente el sector agropecuario.

Para todos los casos, se presentan las evidencias empíricas más relevantes que apoyan el análisis. Desafortunadamente, las series estadísticas no cubren siempre todo el periodo en estudio. En la mayoría de los casos, la información disponible abarca el periodo 1982-1989. La ausencia de algunos datos más recientes (por ejemplo de 1990) se explica por que no han sido publicados o por que la posibilidad de disponer de ellos depende de la discrecionalidad que ejercen las instituciones para proporcionarla.

⁶ El lector deberá estar advertido que, por problemas de espacio, algunas políticas, por ejemplo las de comercio interno, no son analizadas, y otros temas, como la dinámica productiva del sector agropecuario y los impactos sociales de los programas de estabilización y ajuste, son examinados de manera resumida, por las mismas razones.

I. DINÁMICA PRODUCTIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO

La dinámica productiva del sector agropecuario durante el periodo 1982-1990 tuvo un comportamiento positivo hasta 1985, a pesar de un retroceso importante en 1982. Sin embargo, a partir de 1986, el decrecimiento del PIB agropecuario se reinició, conduciendo al sector, en 1989 y 1990, a una participación en el PIB total históricamente baja (véase cuadro 1).⁷

CUADRO 1. *Producto interno bruto total, agropecuario, agrícola y pecuario*
(millones de pesos de 1980)

	PIB total 1	PIB agropecuario 2	2/1 %	PIB agrícola 3	3/2 %	PIB pecuario 4	4/2 %
1980	4 470 077	368 049	8.2	216 592	58.8	120 635	32.8
1981	4 862 219	390 559	8.0	233 433	59.8	124 594	31.9
1982	4 831 689	382 872	7.9	221 423	57.8	128 115	33.5
1983	4 628 937	390 605	8.4	228 318	58.5	130 226	33.3
1984	4 796 050	401 120	8.4	235 515	58.7	131 679	32.8
1985	4 919 905	416 163	8.5	248 555	59.7	132 840	31.9
1986	4 725 277	404 841	8.6	235 540	58.2	135 538	33.5
1987	4 792 936	411 440	8.6	242 008	58.8	131 698	32.0
1988	4 884 242	394 421	8.1	228 697	58.0	128 736	32.6
1989 *	5 037 763	377 791	7.5	218 000	57.7	123 400	32.7
1990	5 236 337	390 600	7.5	229 100	58.7	125 500	32.1

* A partir de esta fecha, la información del PIB agrícola y pecuario corresponde a estimaciones preliminares.

FUENTES: Cálculos propios a partir de: Banco Mundial, *México: Informe del Sector Agropecuario*, 1989; y, SARH, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, 1991.

⁷ En el periodo 1982-1990, el PIB agropecuario creció a una tasa media anual de crecimiento de -0.04%. En el mismo periodo, las caídas más importantes se registraron en 1982 (-1.99%), 1986 (-2.79%), 1988 (-4.31%) y 1989 (-4.40%). Véase Banco Mundial (1989) y SARH, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal* 1991.

Este comportamiento del PIB agropecuario, que al inicio fue positivo pero que posteriormente mostró signos importantes de decrecimiento, expresa la compleja interacción establecida en el sector entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales, por una parte, y por la otra, las características estructurales del agro mexicano.

Es un acuerdo entre los estudiosos del agro mexicano que éste se caracteriza por una estructura que algunos han llamado heterogénea, bimodal, polarizada, etcétera, y por producir con base en dos tipos de productores: el campesino y el empresarial. Gruesamente definidos, el primero produce granos básicos para consumo interno en áreas de secano, y son productiva y tecnológicamente atrasados. Su producción es estratégica, aunque costosa, y ha sido el *habitat* de un tipo de intervención gubernamental en el campo que ha oscilado entre el control político, la corrupción y el desarrollo agrícola y agroindustrial. Del lado opuesto del espectro, los productores empresariales (ejidatarios y pequeños propietarios), la mayoría ubicados en áreas de riego, producen bienes comercializables y productos para la agroindustria y el mercado interno. Sus condiciones productivas se caracterizan como tecnológicamente desarrolladas, son grandes consumidores de insumos y receptores de importantes apoyos gubernamentales que se materializan en subsidios para la tecnificación mecánica y química, así como en la construcción de grandes obras de infraestructura hidroagrícola. Resulta importante considerar lo anterior porque las políticas de ajuste y su expresión de lo ocurrido productivamente en el sector agropecuario, que se resumen en el PIB sectorial, se filtraron a través de la estructura bimodal, heterogénea, etcétera.

El crecimiento negativo del producto agrícola en el periodo de ajuste, se explica por una caída importante de la tasa de crecimiento en la producción de maíz, arroz, cebada, cártamo y frijol, que no fue suficientemente contrarrestada por la producción de trigo, soya, ajonjolí y algodón, que tuvieron tasas de crecimiento por encima de las de la población.

Si a estos resultados sumamos que la frontera agrícola sembrada y la productividad se han mantenido, los diferenciales productivos mencionados se explicarían por un reacomodo en el uso del suelo agrícola, en el que los productos para consumo industrial, especialmente forrajes y oleaginosas, han desplazado a los granos básicos. Un ejemplo de ello sería la sustitución de maíz por sorgo.

A lo anterior se agregaría, para los casos del maíz y del frijol, la caída

de la superficie cosechada con respecto a la sembrada, debido a factores climatológicos (comportamiento errático de las lluvias) que se resintieron principalmente en 1986, 1987 y 1989-1990 (véase Banco Mundial, 1989, Anexo Estadístico).

Así, en términos generales, la dinámica del sector agrícola se caracterizó, durante el ajuste, por una crisis de producción de los cultivos campesinos (maíz y frijol) y un reacomodo de los cultivos empresariales en favor del trigo, soya, ajonjolí y, en menor medida, del sorgo.

La crisis productiva de la agricultura, y particularmente del maíz y el frijol, permite entender varias cuestiones importantes:

1. Las importaciones masivas de maíz y frijol que, respectivamente, representaron 31.1 y 48.9% del valor de la producción interna en 1985; 21.4 y 56.5% de la de 1987; 28 y 53% de la de 1989, y 17.2 y 27.8% de la de 1990 (véase Banco de México, *Indicadores Económicos*, 1991 y SARH, 1991).

2. La relación producción-consumo para los cultivos de los que se dispone de información (véase cuadro 2), mantuvieron durante el periodo 1982-1989 una dinámica opuesta, excepto el trigo, en donde la tasa de crecimiento del consumo agregado es ligeramente superior al de la producción. El incremento del consumo en cereal se explica por los subsidios mantenidos a los precios de las pastas de trigo. Destaca el caso del frijol, en donde ambas tasas de crecimiento se han reducido, sobre todo la de la producción. Los años en que el consumo agregado de frijol decreció sensiblemente (1982, 1987, 1989), coinciden con los años de mayor deterioro del salario real. Por tanto, en este caso, la elasticidad ingreso de la demanda parece muy alta.

Si medimos la misma relación en el periodo 1982-1990, en los casos del maíz y del frijol, el consumo creció mucho más que la producción, lo que explica las importaciones de 1990. En el caso del trigo, el consumo se ha retrasado con respecto a la producción, probablemente como resultado del retiro de los subsidios al pan. Por lo que respecta al sorgo, la desastrosa experiencia de los productores con respecto a la apertura comercial repercutió en la producción, que se alejó sustancialmente del consumo. Finalmente, las estadísticas para la cebada muestran un cambio importante. En primer lugar, tanto el consumo como la producción crecieron. En segundo lugar, la producción creció más que el consumo, invirtiendo así la relación opuesta que se observaba en el periodo 1982-1989 (véase cuadro 2).

CUADRO 2. *Consumo aparente y producción*
(tasa media anual de crecimiento: 1982-1989 y 1982-1990)

	<i>Maíz</i>	<i>Trigo</i>	<i>Frijol</i>	<i>Sorgo</i>	<i>Cebada</i>
Consumo aparente	2.87	6.2	-8.41	2.36	-3.52
	3.39	-0.05	13.88	0.8	0.54
Producción	-2.62	6.17	-6.35	-1.85	-0.56
	1.71	1.20	4.18	-1.03	1.74

NOTA: Los datos para 1990 se refieren a estimaciones preliminares. El primer renglón corresponde al periodo 1982-1989, en tanto que el segundo corresponde al periodo 1982-1990.

FUENTE: Cálculos propios a partir de Banco Mundial, *México: Reporte del Sector Agropecuario*, 1989; y, SARH *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, 1991.

3. El mayor dinamismo de la producción mostrado por los cultivos forrajeros oleaginosos y el trigo, *versus* los granos básicos, sugeriría una recomposición del patrón de cultivos en favor de los primeros, impulsado por el diferencial de precios favorable a los mismos (véase apartado III.1).

Estas afirmaciones resultan importantes porque, a pesar de la crisis productiva (particularmente del maíz y del frijol) y del relativo éxito de otros cultivos, no es posible afirmar que durante el periodo de ajuste 1982-1989, las políticas macroeconómica y sectorial hayan generado en la agricultura una reasignación de recursos que pudiera juzgarse como sustancialmente distinta a la que existía en los setenta. Incluso no sería arriesgado afirmar que la producción de maíz y frijol no ha decrecido, sino que una proporción cada vez mayor no es comercializada pues se retiene para autoconsumo. Aunque no existen mediciones exactas del autoconsumo, las estimaciones coinciden en que es equiparable al 30% de la producción.

4. El comportamiento productivo de la agricultura se explica también por el manejo de la política de precios interna y su relación con los precios internacionales, y por la política de gasto público que, como se expone en los apartados de precios, crédito y subsidios, favoreció a los cultivos forrajeros, oleaginosos y al trigo, y discriminó a maíz, frijol y arroz.

En el caso de la ganadería, la dinámica productiva fue, a nivel agregado, relativamente más exitosa que la de la agricultura. Aunque no disponemos de información desagregada para poder analizar a su in-

terior la dinámica productiva de los diferentes productos que se generan en la ganadería, el comportamiento contráctivo del PIB pecuario 1982-1990 fue menor (TMAC 0.05%) que el del PIB agrícola 1982-1990 (TMAC -0.31%) (véase Banco Mundial, 1989, y SARH, 1991). Este comportamiento puede explicarse a través de varios factores.

1. Los precios relativos de los productos pecuarios no generaron términos de intercambio favorables para la ganadería. Así, la rentabilidad muy probablemente afectó a la producción (véase cuadro 3).

CUADRO 3. *Precios relativos y términos de intercambio en la agricultura y la ganadería*
(base 1980 = 100)

	<i>Precios relativos agricultura (productor)</i>	<i>Precios relativos insumos agrícolas</i>	<i>Términos de intercambio</i>	<i>Precios relativos ganadería (productor)</i>	<i>Precios relativos insumos ganadería</i>	<i>Términos de intercambio</i>	<i>Relación de términos de intercambio agricultura/ganadería</i>	<i>Inflación dic. a dic.*</i>
	1	2	1/2	3	4	3/4		
1980	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	29.8
1981	104.76	96.75	108.29	105.32	98.81	106.59	101.59	28.7
1982	87.28	93.59	93.26	92.36	84.07	109.85	84.89	98.8
1983	91.25	112.72	80.95	87.26	89.87	97.09	83.38	80.8
1984	99.58	116.02	85.83	106.82	93.62	114.10	75.22	59.2
1985	99.99	113.97	87.73	107.98	98.32	109.82	79.89	63.7
1986	110.07	126.26	87.18	98.92	98.36	100.56	86.69	105.8
1987	110.08	124.59	88.36	96.75	101.34	95.47	92.55	159.2
1988	114.98	137.26	83.77	106.65	122.40	87.13	96.14	51.7
1989	133.54	130.13	102.62	110.80	131.79	84.07	122.06	19.7
1990	141.71	131.01	108.16	100.50	114.87	87.49	0.00	29.9

1. Índice Nacional de Precios al Productor Agrícola/Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto Total.

2. Índice de Precios de Materias Primas Consumidas por la Agricultura/Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto Total.

3. Índice Nacional de Precios al Productor Ganadero/Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto Total.

4. Índice de Precios de Materias Primas Consumidas por la Ganadería/Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto Total.

* La inflación para 1991 es un dato preliminar.

FUENTE: Cálculos propios a partir de: Banco Mundial, *México: Reporte del Sector Agropecuario*, 1988; Nafinsa, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990; y, Banco de México, *Indicadores Económicos*, septiembre, 1990.

2. La caída de la demanda interna, resultado de la contracción de la demanda agregada, explicada a su vez por la caída real de los salarios y el cambio en la estructura del consumo de los asalariados hacia dietas más baratas con base en proteínas vegetales.

3. El cambio en el patrón de consumo de los mercados externos que se acompañó por una caída de los precios internacionales. Esta caída, además, favoreció a las importaciones mexicanas en 1983 y 1986, a pesar de la subvaluación del tipo de cambio.

4. La apertura comercial, que estableció un tratamiento arancelario muy desfavorable para los productores mexicanos, particularmente a partir de 1986. El caso más significativo de esto fue la masiva importación de pollo troceado americano, que afectó principalmente a los avicultores mexicanos cuyos mercados están cerca de la frontera de ese país.

II. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS QUE AFECTAN AL SECTOR AGROPECUARIO

II.1 *Política cambiaria*

Un fenómeno que forma parte sustancial de los programas de estabilización y ajuste estructural es el de las devaluaciones del tipo de cambio en términos reales. En México, según datos de su Banco Central, durante el periodo 1982-1989 el tipo de cambio real se mantuvo subvaluado alrededor del 42%, en promedio, con respecto al nivel que tenía en 1981 (véase cuadro 4).⁸

Según Norton (1986), en teoría, en la agricultura una devaluación real del tipo de cambio debería dar como resultado una secuencia de eventos como la siguiente: devaluación real, incremento de los precios relativos, mejora de los términos de intercambio, sustitución de importaciones, aumento del valor del producto y mayor rentabilidad, que además, funcionarían como mecanismos compensatorios de los efectos negativos que una devaluación tiene sobre los salarios reales y el nivel de empleo.

⁸ Este dato se obtuvo promediando los niveles de subvaluación que reporta el Banco de México. El año de equilibrio considerado fue 1970. Los valores para la tasa de cambio real efectivo fueron calculados de acuerdo con la fórmula que usa el Banco de México. Véase Banco de México, *Indicadores Económicos*, cuadro iv-17, México, agosto, 1991.

CUADRO 4. *Precios relativos de la agricultura, tipo de cambio real, exportaciones e importaciones del sector agrícola**

			Valor de las ex- de las ex- portacio- nes agríco- las/volu- men de las exportac. agric.**	Valor de im- de las im- portacio- nes agríco- las/volu- men de las importac. agric.**	Valor de las ex- de las ex- portacio- nes agríco- las co- mo % del PIB agro- pecuario	Valor de im- de las im- portacio- nes agríco- las co- mo % del PIB agro- pecuario	Infla- ción dic.-dic.
Cambio en los precios relativos internos (productor)	Variac. en el tipo de cam- bio real						
1980	s.d.	s.d.	100.00	100.00	37.87	48.81	29.8
1981	4.76	-15.77	117.55	120.41	29.47	45.27	28.7
1982	-16.69	36.78	89.19	129.95	32.61	26.38	88.8
1983	4.55	8.86	94.90	84.06	30.61	51.15	80.8
1984	9.13	-17.97	78.80	107.28	33.09	41.64	59.2
1985	0.41	-3.70	78.14	92.00	27.72	29.16	63.7
1986	10.08	45.97	102.73	87.23	62.68	26.15	105.8
1987	0.01	8.92	66.21	67.50	48.58	31.57	159.2
1988	4.45	-17.37	69.40	86.38	34.46	24.18	51.7
1989	16.14	-9.12	75.88	107.71	45.82	54.69	19.7
1990 ^p	6.12	-10.98	92.34	102.67	46.05	48.91	29.9

* Los precios relativos internos corresponden al Índice Nacional de Precios al Productor/Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto Total.

** Incluye silvicultura.

^p Información preliminar.

FUENTE: Cálculos propios a partir de: Banco Mundial, *México: Reporte del Sector Agropecuario*, 1988, y Banco de México, *Indicadores Económicos*, septiembre, 1991.

Sin embargo, las bondades aparentes de una devaluación y sus efectos positivos, particularmente en el sector agropecuario por su gran capacidad de generar productos comercializables, parecen atemperarse o simplemente desaparecer cuando interactúan con otras políticas macroeconómicas o sectoriales. Por ejemplo, una política de apertura comercial profunda que se acompañe de precios internos controlados con objetivos antiinflacionarios, o precios internacionales a la baja, puede contrarrestar las ventajas esperadas de una devaluación. Las políticas monetaria y fiscal serían otras alternativas a considerar. Si éstas, por consecución de objetivos de control estricto de las finanzas públicas,

adoptaran características restrictivas que conllevaran eliminación de subsidios e incremento de precios de bienes y servicios requeridos por el sector agropecuario, no sería extraño que el realineamiento de los precios relativos a productos produjera términos de intercambio desfavorables.

En esta línea de reflexión, el análisis del comportamiento de los precios relativos de la agricultura arroja resultados interesantes. Si medimos de un año a otro el cambio en los precios relativos de la agricultura y los ocurridos en el tipo de cambio real, el comportamiento de los precios relativos parece no haber sido influenciado de manera determinante por el manejo subvaluatorio de la tasa de cambio. Por ejemplo, destaca el hecho de que mientras en 1984 y 1985 la subvaluación monetaria descendió relativamente, los precios relativos se incrementaron. Algo semejante ocurrió en el periodo 1988-1989. En 1990, el incremento relativo del margen subvaluatorio generó un cambio en sentido opuesto en los precios relativos (véase cuadro 4).

Esta aparente asimetría parece explicarse mejor al relacionar el comportamiento de los precios relativos de la agricultura con el de la inflación. Así, cuando la inflación alcanzó niveles muy altos (1987), repuntó (1985-1986), o decreció (1983-1984, 1988-1989), los precios relativos se movieron en sentido inverso; o si crecieron, no lo hicieron en la misma magnitud que la inflación (véase cuadro 3).

De lo dicho parece desprenderse la conclusión de que a pesar de que el manejo de la tasa cambiaria influyó sobre el comportamiento de los precios relativos, la política de precios agrícolas interna, con relación a su impacto en la inflación, fue aún más determinante. La máxima expresión de esto fueron los años 1986 y 1987, en donde, a pesar de incrementarse los niveles subvaluatorios, las altas tasas de inflación de esos años provocaron que los precios relativos no sufrieran ninguna modificación (véase cuadros 3 y 4).

Otro aspecto a considerar muy relacionado con el anterior, es el impacto de la política cambiaria en la rentabilidad del sector agropecuario. Como se muestra en el cuadro 3, a pesar de que los precios relativos al productor tendieron a crecer —en 1986 alcanzaron un nivel superior a los de 1981—, los precios relativos de los insumos, particularmente en la agricultura, crecieron más rápidamente que los de los productos. El resultado fue que los términos de intercambio fueron desfavorables durante 1982-1988, y favorables sólo en 1989 y 1990. La consistente eliminación de los subsidios a bienes y servicios produ-

cidos por el sector público y consumidos por la agricultura, resultado de las políticas fiscal y monetaria, terminaron por postergar la rentabilidad de la agricultura.⁹

Finalmente, consideraremos la relación subvaluación monetaria-comportamiento de las exportaciones y las importaciones. Aunque la dinámica de las exportaciones y las importaciones está determinada no sólo por la tasa cambiaria, uno de los efectos esperados sería que ésta impactara positivamente la tasa de crecimiento de las exportaciones y negativamente a las importaciones. Lo observado parecería haber resultado de acuerdo a lo esperado, aunque sólo en los años 1982, 1986, 1987 y 1988, en los cuales la balanza agrícola mostró un comportamiento superavitario. Los años en que la balanza agrícola fue superavitaria coinciden, excepto en 1988, con aquellos en que la subvaluación monetaria fue mayor.

En el caso de la ganadería, se aplicaría de manera muy semejante lo señalado para la agricultura, excepto en 1983 (véase cuadros 3 y 5).

II.2 *Liberalización comercial y agricultura*

La liberalización comercial, según Norton (1987), es una de las políticas con mayor impacto de ajuste estructural en el sector agropecuario, y también puede ser utilizada para objetivos de estabilización. Según este autor, la política de precios es la que generalmente acompaña al proceso de liberalización comercial y define, en mucho, el tipo de efectos que generen las políticas de estabilización. De acuerdo con Norton, dos son los problemas más importantes y comunes que conlleva un proceso de apertura comercial. Uno es el de considerar a los precios internacionales como precios de equilibrio, y el segundo se refiere a si, por objetivos estabilizadores, a la apertura comercial le acompaña una política de precios interna que establezca precios fijos a ciertos productos agropecuarios.¹⁰ Examinemos lo que ocurrió en México.

El proceso de liberalización comercial de la economía mexicana

⁹ Otra manera de medir la rentabilidad de la agricultura se logra a través del análisis del Excedente Bruto de Explotación. Una estimación del mismo hasta 1988 arroja resultados similares a los mencionados (cuadro 6).

¹⁰ Para un examen detallado de esta problemática y la influencia de otros factores de política económica que inciden en el proceso de liberalización comercial en la agricultura, véase Norton, 1987, y Luiselli, s.f.

CUADRO 5. *Balanza comercial agropecuaria*
(millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. Agricultura y silvicultura	-447.25	-826.58	169.87	-555.66	-389.47	-164.64
II. Ganadería, caza y pesca	-18.98	-113.27	-36.01	145.27	-29.52	-131.38
III. Agroindustria-alimentos, bebidas y tabaco	45.83	-400.46	16.36	181.88	321.40	236.28
IV. Agroindustria-otros productos relacionados	-483.71	-559.21	-256.35	-11.20	-71.27	-318.06
V. Insumos para la agricultura	-686.52	-765.23	-434.27	-238.07	-384.33	-553.35
Total	-1 590.63	-2 664.76	-540.40	-477.79	-553.18	-931.15

CUADRO 5. (Continúa)

	1986	1987	1988	1989	1990
I. Agricultura y silvicultura	1 045.58	324.31	2.70	-285.47	-107.06
II. Ganadería, caza y pesca	166.20	110.20	-105.56	-2.98	157.37
III. Agroindustria-alimentos, bebidas y tabaco	446.81	853.28	129.93	-745.66	-1 583.70
IV. Agroindustria-otros productos relacionados	64.94	344.52	296.02	s.d.	s.d.
V. Insumos para la agricultura	-315.64	-262.79	-247.09	s.d.	s.d.
Total	1 407.90	1 369.51	76.00	-288.45	50.31

s.d. Sin dato disponible.

FUENTE: Cálculos propios a partir: de Banco Mundial, *Reporte del Sector Agropecuario*, 1989, y SARH, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, 1991.

mostró modificaciones graduales hasta 1984, pero a partir de 1985 sufrió cambios sustanciales. La información disponible muestra que, en el marco de dicho proceso, el sector agropecuario fue menos afectado que el sector industrial, al menos hasta ese momento. Mientras que para 1984 las importaciones de origen agropecuario estaban sujetas en un 92.5% a permisos de importación, las de origen manufacturero, por el contrario, sólo estaban atadas a dichos permisos en un 22%.

Sin embargo, la apertura comercial relativamente ventajosa para el sector agropecuario, se homogeneizó entre julio de 1986 y mayo de 1988. Las restricciones cuantitativas a las importaciones (es decir, los permisos de importación) fueron reducidas de 100% en 1982 al 33% en agosto de 1988 y al 23.2% a inicios de 1989. Según datos recientes, al momento de escribir este ensayo, se han eliminado prácticamente todos los permisos de importación, quedando bajo este régimen de protección solamente el maíz, el frijol, la leche descremada en polvo, el huevo, la carne de pollo y la manteca de cerdo (véase SARH, 1990).

Por lo que se refiere al régimen arancelario, las tarifas se redujeron al nivel mínimo vigente del 20%, muy inferior al nivel consolidado estimado en el protocolo de adhesión de México al GATT (50%). En otras palabras, y como lo expresa la SARH: "lo realizado por México en materia de liberalización comercial del sector agropecuario, particularmente entre 1988 y 1990, rebasa con mucho lo que los países desarrollados intentaron en la fracasada Ronda de Uruguay" (véase SARH, 1990).

Un análisis detallado de lo que ha significado para el sector agropecuario de México la apertura comercial, está aún por hacerse por algún estudioso del tema. Sin embargo, en 1990, según la SARH, algunos problemas pudieron ser identificados. El primero es el que se refiere a la relación que guardan las tarifas arancelarias y la política de precios para productos con demanda derivada en la cadena productiva (soya, arroz). Los productores de soya se vieron perjudicados en 1989 por la desaparición del permiso previo y de los aranceles a los aceites crudos y pastas, lo que originó un drástico descenso de la demanda industrial de la semilla para molienda. La apertura del mercado para el arroz pulido transformó a los industriales arroceros en comercializadores, y los competitivos productores de arroz palay se vieron afectados por la combinación de los bajos aranceles (10%) fijados por la política de apertura comercial y por la ineficiencia industrial.

Una segunda dificultad ha sido la asimétrica estructura arancelaria que se ha dado a los productos terminados y a los insumos. Los insumos, que han registrado incrementos en sus precios internos, resultado de la reducción en subsidios, tienen un arancel mayor que los productos finales. El resultado es que los productores no pueden resarcirse de los impactos en los costos, adquiriendo sustitutos más baratos en el extranjero. La pérdida de rentabilidad y su descapitalización se convierten así en resultados convergentes.

Un tercer problema, particularmente a partir de 1988, fue que la apertura comercial tuvo un manejo sostenido más en la reducción de la inflación (en conjunción con la política monetaria) que en el auspicio de una reasignación de los recursos productivos y la modernización del aparato productivo del sector. Ésto se logró haciendo competir a los productores locales con productores externos, cuyos precios son menores debido a los altos subsidios de diferente tipo que reciben.¹¹ Para los productores mexicanos, por el contrario, los subsidios se redujeron con el objetivo de reducir el déficit financiero y económico del sector público.

Así, la apertura comercial instrumentó una política arancelaria para reducir los diferenciales entre precios internos/externos con el fin de apoyar la estabilidad macroeconómica y reducir la inflación, "omitendo" en su diseño un entorno internacional de precios bajos y subsidios. Los resultados netos se dieron tal como se han descrito en los casos del sorgo y el arroz.

Otra característica importante del proceso de apertura comercial en el sector agropecuario, fue que partía de supuestos de homogeneidad en la estructura productiva en el sector, y otra, tal vez de carácter más teórico pero ligada a la anterior, es que consideraba la libre movilidad de los factores. Así, campesinos y productores empresariales fueron expuestos, en corto tiempo y a través de la política arancelaria, a condiciones externas de competencia muy homogeneizadas por los subsidios, cuando en lo interno, incluso con subsidios, eran de antemano desiguales. De esta manera, la heterogeneidad fue considerada secundaria o tal vez se pensó que la competencia con el exterior la resolvería, eliminando a los ineficientes o recomponiendo el uso de sus factores

¹¹ Para una explicación detallada de los diferentes tipos de subsidios y montos en que los reciben los agricultores norteamericanos y de la Comunidad Económica Europea, véase SARH (1990).

productivos. Para "sorpresa" del modelo de apertura adoptado, la heterogeneidad se profundizó y la movilidad de factores ocurrió sólo en algunos productores del segmento empresarial.

II.2.1 Apertura comercial, coeficiente de protección nominal por producto e insumos y coeficiente de protección efectiva: los casos del maíz y el trigo

Un buen indicador de los efectos de la política de apertura comercial (protección o desprotección), son los coeficientes de protección nominal (CPN) sobre productos e insumos y el coeficiente de protección efectiva (CPE).¹²

Un estudio recientemente realizado al respecto (Matus y Puente, 1990) hace un análisis de esos coeficientes con relación al maíz y al trigo. Los resultados demuestran que los CPN a productos e insumos fueron positivos y el efecto neto de las políticas que los determinaron, arrojó CPE que significaron una mejor retribución a los factores productivos. Sin embargo, el mismo análisis, efectuado a nivel regional en Sonora (irrigada y de productores empresariales) y Tlaxcala (temporalera y campesina), se aleja de las conclusiones iniciales. El cálculo de los diferentes coeficientes mencionados arrojó resultados favorables a los productores de ambos cultivos en Sonora y adversos a los ubicados en Tlaxcala. Así, de acuerdo con los autores, los efectos positivos o negativos de la apertura comercial, para el maíz y el trigo, pasan a través de la heterogeneidad de la estructura productiva.

II.3 Políticas monetaria y fiscal

Las políticas monetaria y fiscal son piezas clave de los programas de estabilización porque influyen positiva o negativamente sobre otras de ajuste estructural, como la cambiaria y de apertura comercial.

La reducción en el gasto público y subsidios son, en los programas de estabilización, las expresiones más comunes de la política fiscal. La política crediticia, sus volúmenes y las tasas de interés la complementan en su componente monetario.

¹² Para una descripción de la metodología de medición de los coeficientes de protección nominal y efectiva, véase Matus y Puente (1990) y SARH (1990).

Según Norton (1986), en el caso de la agricultura, la aplicación de las políticas fiscal y monetaria suele resultar contradictoria. En el caso de México parecen complementarias entre sí, pero son contradictorias en su relación con otras políticas. Líneas abajo se explica esta contradicción.

II.3.1 Política fiscal

La política fiscal tuvo, a partir de 1982 y el resto de los ochenta, un comportamiento radicalmente distinto al de la década de los setenta e inicios de los ochenta con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Mientras que en los setenta se observó una expansión muy importante del gasto público, de la inversión en el fomento agropecuario, así como la aplicación de una amplia gama de subsidios a la producción (vía precios, infraestructura, etcétera) y al consumo, en los ochenta se observó un viraje fundamental.

La información proporcionada por el Banco Mundial (1989), permite mostrar que el gasto público con destino al sector agropecuario descendió permanentemente como porcentaje del gasto público total en el periodo 1982-1988, alcanzando su nivel más crítico en 1987 (6.4% del total), en comparación con el porcentaje alcanzado en 1980 (11.7%).

CUADRO 6. *Cuentas de producción agrícola*
México: 1982-1988
(por cientos)

	1982	1983	1985	1986	1987	1988
Consumo intermedio como porcentaje de la producción agrícola bruta	17.5	18.1	19.1	19.9	19.4	23.4
Remuneración a asalariados como porcentaje de la producción agrícola bruta	18.4	14.6	14.1	13.6	13.1	13.6
Excedente bruto de explotación como porcentaje de la producción agrícola bruta	65.3	68.3	67.5	67.2	68.1	63.6

FUENTE: INEGI-SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

Las razones que pueden explicar las reducciones del gasto público son diversas. Una sería la que determinó la política de estabilización en cuanto a reducir el déficit primario del sector público. Éste, durante 1982-1989, registró en promedio un superávit del 5.3% como porcentaje del PIB, que contrasta con el déficit primario de 1980 (-3.8%) y el de 1981 (-8.0%). Una razón más, apuntada por Calva (1988), fue la necesidad de comprometer cada vez más recursos al servicio de la deuda externa e interna, que en 1986 representó el 52.6% del gasto público total.

Por su parte, la inversión pública federal en fomento agropecuario siguió la misma dinámica del gasto público. Descendió como porcentaje de la inversión total y del PIB agropecuario, y alcanzó su nivel más bajo en 1988, con ligeras recuperaciones en 1989-1990 (véase cuadro 7).

CUADRO 7. *Inversión pública federal realizada en fomento agropecuario México: 1973-1990*
(millones de pesos de 1980) *

Años	<i>Inversión total</i>	<i>Fomento agropecuario</i>	<i>PIB agropecuario</i>	<i>% de la inversión total</i>	<i>% del PIB agropecuario</i>
1980	486 178.00	80 877.00	368 049.00	16.60	21.97
1981	601 980.16	67 469.84	390 559.00	11.20	17.28
1982	501 006.90	50 054.73	382 872.00	10.00	13.07
1983	353 645.95	30 958.56	390 605.00	8.80	7.93
1984	368 227.70	35 533.85	401 120.00	9.60	8.86
1985	314 701.53	28 145.71	416 163.00	8.90	6.76
1986	290 156.12	26 701.69	404 841.00	9.20	6.60
1987	268 673.29	21 952.30	411 440.00	8.20	5.34
1988	232 883.10	14 003.90	394 421.00	6.00	3.51
1989	224 818.22	17 518.68	377 791.00	7.80	4.53
1990 ^p	253 696.07	21 910.57	393 911.00	8.64	5.56

^p Datos preliminares.

* Deflactado con el Índice Nacional de Precios Implícito del Producto Interno Bruto, base 1980 = 100.

FUENTE: Cálculos propios a partir de: NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras, 1990*; INEGI-SPP, *Información Sobre Gastos Públicos 1970-1980, México, 1983*; INEGI-SPP, *El Ingreso y el Gasto Público en México, 1987*; SPP, Dirección General de Política Presupuestal, y SARH, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal, 1991*.

La inversión pública en fomento agropecuario se redujo en 56% en el periodo 1982-1990 y en 73% en 1982-1990.

Las consecuencias de las disminuciones del gasto y la inversión pública en el sector agropecuario pueden observarse desde distintos ángulos. Uno importante, es el institucional.

La SARH, líder gubernamental en el sector agropecuario, redujo su presupuesto en un 70% (en términos reales) como resultado de los recortes al gasto en el periodo 1981-1986. Esta reducción ha significado que los recursos destinados a asistencia técnica, trabajos de conservación en los distritos de riego e investigación, se redujeran significativamente.¹³

Ante una situación como la descrita, no compensada por la inversión privada, podrían apuntarse varias conclusiones:

1. La política fiscal redujo el gasto e inversión pública en el sector agropecuario que al no ser sustituida por la del sector privado, determinó que las oportunidades productivas inducidas por la política cambiaria probablemente no pudieran aprovecharse adecuadamente.

Lo anterior afectó el mantenimiento y modernización de la infraestructura hidroagrícola existente (los grandes distritos de riego del noroeste), e impidió contar con un aparato productivo eficiente.¹⁴ Sin embargo, y más importante aún, de recuperarse la inversión pública, es muy probable que tienda a concentrarse en las áreas más productivas que puedan responder mejor a la subvaluación monetaria y a la competencia generada por la apertura comercial.

2. El virtual estancamiento de las áreas sembradas y cosechadas pone en peligro la función del sector agropecuario con respecto a la economía, y podría dar como resultado un mayor costo en importaciones de alimentos.

II.3.2 Política monetaria

En el caso de México, como se verá en el capítulo de subsidios, las tasas de interés se mantuvieron negativas durante los ochenta, aunque

¹³ Para un mayor detalle de la cuantía de las reducciones, véase Banco Mundial (1989).

¹⁴ Según el Banco Mundial, el mantenimiento y modernización de los grandes distritos de riego requiere de una inversión cercana a los 4 mil millones de dólares. Banco Mundial (1989)

se fueron acercando al nivel de las tasas de mercado (véase Maydón Garza, 1988).

La política de mantener tasas de interés negativas tuvo poco impacto en el sector agropecuario, pues al mismo tiempo se redujeron los volúmenes de crédito. Además, el crédito se sesgó hacia los forrajes, oleaginosas y trigo, cultivados por productores empresariales, en detrimento del maíz y del frijol, cultivos tradicionalmente campesinos.

La política fiscal de reducción del déficit financiero fue, *par i passu*, restringiendo el subsidio al precio del dinero y los productores empresariales tuvieron que pagar tasas de interés cada vez menos negativas, lo cual afectó sus ingresos netos y su rentabilidad por la importancia del crédito para estos productores. Sin embargo, ésto no se generalizó para todos los productores empresariales. Los más afectados fueron los empresarios dedicados a la producción de básicos. Los dedicados a cultivos forrajeros y oleaginosos, sortearon el alza de la tasa de interés incrementando el precio de sus productos. Este hecho contribuyó, sin duda, al cambio en el patrón de cultivos.

En los ochenta, la política monetaria, y su expresión crediticia para el sector agropecuario, intentó resolver más objetivos coyunturales de reducción del déficit financiero, que los estructurales del sector agropecuario.

Como se señala en los apartados de subsidios y crédito (véase III.2 y III.3), obtener la salud financiera de las instituciones bancarias (que no se logró)¹⁵ fue prioritario, dejando de lado los problemas más seculares del sector agropecuario. Un ejemplo muy ilustrativo de lo anterior fue que las decisiones de asignación de recursos a proyectos productivos no contemplaron los componentes no financieros que los influenciaban de modo sustancial. Así, créditos para infraestructura rural fueron otorgados a clientes que tenían problemas de tenencia de la tierra, o no disponían de la infraestructura complementaria. El resultado final fueron obras ociosas cuyo costo se sumaba a las carteras vencidas de los bancos.¹⁶

¹⁵ Según datos de la SARH, para 1989 la cartera vencida del Banrural representaba el 42% de sus recursos disponibles. Véase SARH (1990).

¹⁶ Un estudio de la SARH (1988), demostró que existían aproximadamente 12 000 obras de infraestructura rural, total o parcialmente ociosas.

III. POLÍTICAS SECTORIALES

III.1 *Política de precios*

En México, la política de precios para la agricultura durante el periodo 1982-1989 podría juzgarse como una que persiguió dos objetivos fundamentales. El primero fue el de intentar compatibilizar el realineamiento de los precios relativos, resultado del manejo subvaluatorio de la política cambiaria, con el combate a la inflación. El segundo fue el de reducir las diferencias entre los precios internos y los externos. Esta política se enfatizó a partir de 1988, año en el que la apertura comercial para el sector agropecuario se adoptó plenamente.

Considerando ambos factores para el caso de los principales cultivos agrícolas (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, ajonjolí, girasol y copra), es posible apuntar las reflexiones siguientes:

1. En el caso de los granos básicos alimentarios (maíz, frijol, trigo y arroz), el manejo de los precios relativos internos parece haber sido antiinflacionario. Los precios de estos productos siguieron, de manera inversa, a la inflación. Decrecieron en los años más inflacionarios (1982, 1986, 1987) y crecieron en los años en que ésta se atemperó (véase cuadro 8). Si se analiza el comportamiento de los precios relativos con la brecha precios internos-externos, la información disponible muestra coherencia con lo afirmado anteriormente. En los años inflacionarios la relación precios internos-externos se amplía, y en aquellos en que la inflación se atempera, los precios internos tienden a ser semejantes a los externos.

Sobre lo dicho anteriormente, habría que considerar dos excepciones: la del maíz y la del frijol. En ambos casos (excepto en 1989), su relación con los precios internacionales fue errática (en el caso del frijol no se hace la comparación por no existir cotización de los precios internacionales). Sólo en 1983, 1984 y 1988, el maíz siguió la tendencia de los precios internacionales a pesar de que los precios internos estuvieron por encima de los internacionales, excepto en 1982¹⁷ (véase cuadro 9).

¹⁷ En su reciente estudio sobre el maíz y el trigo, Matus y Puente (1990) explican las razones que hacen del maíz un caso especial en cuanto a la política de precios interna y su relación con los precios internacionales.

CUADRO 8. *Precios relativos*
(pesos por tonelada)*

Año	Maíz	Trigo	Sorgo	Cebada	Arroz	Soya
1980	4 791.00	3 550.00	3 485.00	3 782.00	8 019.00	7 404.00
1981	5 239.68	3 760.32	3 142.06	4 380.16	5 419.05	8 561.11
1982	4 815.58	3 401.87	3 157.30	4 003.94	4 557.20	7 584.81
1983	5 245.27	3 636.10	3 162.91	4 447.03	5 430.46	8 500.91
1984	5 688.48	4 111.49	3 947.43	5 025.07	6 080.24	9 510.09
1985	5 461.31	3 859.07	3 547.51	5 020.04	6 091.21	8 940.08
1986	5 425.46	3 702.12	4 873.67	4 262.42	5 920.81	9 747.29
1987	4 737.15	3 097.12	4 530.89	3 667.23	4 843.66	s.d.
1988	4 935.04	3 723.80	4 168.89	2 963.39	4 216.38	s.d.
1989	4 427.72	4 469.42	3 610.11	5 145.68	4 530.43	9 894.75
1990	4 283.41	3 790.07	2 819.06	s.d.	4 306.90	6 656.12

CUADRO 8. (Continúa)

Año	Cártamo	Ajonjolí	Copra	Girasol	Algodón	Frijol	Inflación
1980	7 200.00	11 210.00	10 500.00	19 480.00	4 800.00	14 239.00	29.8
1981	6 165.08	12 231.75	12 222.22	8 526.98	5 145.24	14 744.44	28.7
1982	5 841.22	17 286.98	12 184.91	10 286.00	5 043.39	9 591.22	88.8
1983	5 677.29	15 255.63	10 970.73	7 088.58	5 091.43	8 091.95	80.8
1984	5 791.18	17 259.77	20 851.89	9 651.20	5 404.95	8 195.64	59.2
1985	6 620.31	14 834.87	14 025.65	10 219.55	4 952.12	16 452.49	63.7
1986	9 583.42	16 527.83	12 657.67	9 976.05	37 027.65	16 141.58	105.8
1987	8 773.31	10 219.82	10 051.36	s.d.	s.d.	15 176.33	159.2
1988	8 664.09	9 146.91	9 033.59	s.d.	s.d.	14 677.20	51.7
1989	s.d.	s.d.	9 813.39	s.d.	s.d.	13 082.83	19.7
1990	5 481.51	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	4 980.34	29.9

* Los precios medios rurales fueron deflactados con el Índice de Precios Implícitos del PIB total, base 1980 = 100.

FUENTES: Cálculos propios a partir de: Banco Mundial, *México: Reporte del Sector Agropecuario*, 1989; SARH, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, 1991; y, NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1991.

CUADRO 9. *Relación precios medios-precios internacionales*

<i>Año</i>	<i>Maíz</i>	<i>Trigo</i>	<i>Sorgo</i>	<i>Cebada</i>	<i>Arroz</i>	<i>Soya</i>
1980	1.81	0.97	1.16	0.97	0.70	1.07
1981	2.12	1.14	1.19	1.36	0.46	1.43
1982	0.67	0.32	0.40	0.41	0.17	0.42
1983	1.02	0.61	0.59	0.78	0.34	0.72
1984	1.35	0.87	0.98	1.05	0.47	0.99
1985	1.15	0.67	0.74	0.84	0.34	0.86
1986	1.25	0.65	1.08	0.66	0.32	0.86
1987	1.25	0.55	1.12	0.59	0.27	s.d.
1988	1.81	1.01	1.51	0.75	0.35	s.d.
1989	1.37	1.02	1.11	0.93	0.52	1.26
1990	1.50	1.12	1.10	s.d.	0.91	1.00

NOTA: Los precios medios corresponden a los precios medios rurales, deflactados con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto, base 1980 = 100.

FUENTES: Cálculos propios a partir de: Banco Mundial, *México: Reporte del Sector Agropecuario* 1989; SARH, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, 1990; y, NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1991.

Las reflexiones mencionadas podrían resultar importantes si comparamos el argumento de que el manejo de los precios relativos internos de los granos básicos alimentarios tuvo un manejo fundamentalmente antiinflacionario con el análisis de lo que ocurrió con los precios que los consumidores pagaron por los productos derivados de los cultivos mencionados. Considerar el caso del trigo puede resultar esclarecedor.

En el periodo 1983-1986, el precio del trigo en el mercado internacional estuvo un 45.2% por arriba del precio interno. Pagarlo a los productores a ese precio hubiera significado un aumento del precio del pan "bolillo", más o menos igual a dicho incremento. Sin embargo, a pesar de mantener baja la relación precios internos-externos, el in-

cremento al precio del pan "bolillo", por la caída del subsidio al consumo, fue de 79%. La consecuencia final fue que la política de precios al productor revaluó las ganancias industriales y devaluó los ingresos de los consumidores.

En el caso de los cultivos forrajeros y oleaginosos, la tesis de la inflación (usada en el caso de los granos básicos alimentarios) para explicar el comportamiento de sus precios relativos internos, parecería no cumplirse cabalmente. De hecho, la relación de sus precios con respecto a la inflación fue errática. Sin embargo, del comportamiento de sus precios relativos destacan dos aspectos importantes.

a) El primero, durante el periodo de ajuste 1982-1990, está relacionado con el hecho de que las tasas de crecimiento de sus precios relativos, excepto en el caso del ajonjolí, fueran superiores a la de los granos básicos alimentarios (véase cuadro 8).

b) El segundo se refiere a que la relación precios internos-externos para estos cultivos se fue incrementando a partir de 1983, hasta alcanzar un nivel por encima de los externos en 1986, en el caso del sorgo, y en 1989, en el caso del soya. Esto significaría que para los forrajes y oleaginosas, la política de precios interna resultó en una revaluación de los ingresos de sus productores y en detrimento de los industriales que los consumen. Empero, como se analizó en el apartado II.2, a partir de 1989 y particularmente en 1990, la apertura comercial y sus "contradicciones" permitieron a los industriales de forrajes y oleaginosas compensar las pérdidas ocasionadas por precios internos de insumos superiores a los internacionales.

Un dato que podría explicar la recuperación de los precios internos de estos cultivos con respecto a los precios externos de sus sustitutos, podría ser el nivel de los términos de intercambio. Para 1986, los términos de intercambio de la agricultura habían perdido 21.1% con respecto a los que tenía en 1981.

A la luz del comportamiento de los precios relativos a los productores agrícolas, también es necesario analizar los de los insumos a la agricultura. Según la información disponible, sus precios fueron al alza debido a que la política fiscal en el periodo 1982-1989 tuvo como objetivo el incremento de los precios de los bienes y servicios proporcionados por el Estado (combustibles, energéticos, fertilizantes, semillas mejoradas, electricidad). A pesar de que el incremento de los precios a los insumos fue generalizado (excepto semillas mejoradas), éstos mostra-

ron durante el periodo de estabilización y ajuste diferentes grados entre sí (véase cuadro 4).

De los más importantes, los combustibles (diesel) y tarifas eléctricas fueron las que acusaron los incrementos más relevantes (12.4 y 59.8%, respectivamente). Por su parte, los fertilizantes mostraron un incremento marginal (0.5%). Las semillas mejoradas observaron un decremento en sus precios, siendo mayor la reducción para los granos básicos alimentarios que para los forrajes y los oleaginosos. La diferencia de precios a favor de las semillas de granos básicos alimentarios parece explicarse por la caída de su demanda, ocasionada por el comportamiento negativo de los precios relativos de esos cultivos y por el incremento de los insumos que acompañan al uso de semillas mejoradas. Es probable que los productores de este tipo de semillas optaron por reducir sus precios para mantener sus ventas en un intento de contrarrestar la caída de la demanda.

Así reseñados, los precios relativos de los insumos agrícolas mencionados parecen haber afectado, fundamentalmente, a los productores empresariales si consideramos que ellos son consumidores importantes de dichos insumos. Por ejemplo, en el caso de las tarifas eléctricas, el peso de los incrementos se distribuyó inequitativamente entre los productores. Aquellos que practican la pequeña irrigación tuvieron que pagar precios incrementados en un 99.6%, en tanto que los productores de los grandes distritos de riego lo hicieron en un 18.5%, en promedio. En el caso de los fertilizantes, es probable que los productores empresariales hayan resultado igualmente perjudicados que los campesinos. Los primeros por la intensidad en el uso de fertilizantes, particularmente en las áreas de riego. Los segundos, por la extensión que ocupan dentro del área cultivada.

III.2 *Subsidios*

El carácter restrictivo de la política fiscal no excluyó a los subsidios. En prácticamente todos los ámbitos (precios, insumos, crédito y consumo), las reducciones se incrementaron.

El cuadro 10 muestra con claridad que los montos totales de los subsidios al sector agropecuario descendieron bruscamente como porcentaje del PIB agropecuario, de 10.9% en 1982 a 3.2% en 1988.

CUADRO 10. Montos totales estimados de subsidio a la actividad agropecuaria en México (millones de pesos de 1980)*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1982-1988
Agricultura	27 640.0	16 831.2	41 134.5	77 141.9	71 454.3	74 223.3	52 716.9	53 135.9
Ganadería	-69 231.9	-98 928.0	-31 330.8	-7 792.1	-69 554.9	-101 914.5	-39 847.5	-55 557.6
Total	-41 591.4	-82 096.7	14 554.3	69 349.8	1 899.5	-27 691.2	12 808.3	-1 751.7
PIB agro-pecuario	382 766.0	390 381.4	401 171.8	416 257.5	404 841.9	410 375.6	398 880.0	399 579.8
Porcentaje	-10.9	-21.0	3.6	16.7	0.5	-6.7	3.2	-2.1

* Deflactado con el índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de la Agricultura.

FUENTE: Cálculos propios a partir de SARH, Programa de Ajuste del Sector Agropecuario, octubre, 1990, y Banco de México, Indicadores Económicos, septiembre, 1990.

A pesar de ello, el análisis por subsectores (agricultura y ganadería) muestra diferencias importantes. Mientras que la suma de los diferentes subsidios otorgados a la agricultura representaron un porcentaje creciente del PIB sectorial, para el caso de la ganadería ocurrió lo contrario. Así, mientras que los subsidios agrícolas crecieron y otorgaron protección positiva, para la ganadería el decrecimiento de los subsidios destinados a ella representó una desprotección (véase cuadros 11 y 12).

El análisis por tipo de instrumento (precios, insumos, etcétera) y por subsectores (agricultura y ganadería) muestra que:

1. En el caso de la agricultura, los subsidios a los fertilizantes y al agua fueron los que se redujeron, manteniéndose positivos los de la electricidad y el crédito (tasas de interés).¹⁸ Sin embargo, el comportamiento de todos los instrumentos, excepto tasas de interés,¹⁹ mostró una caída en 1983, y se volvió errático en el resto del periodo. Por ejemplo, a los fertilizantes se les aumentó el subsidio en 1984, se les redujo en 1985, volvió a incrementárseles en 1986 y 1987, para nuevamente reducirse en 1988 por debajo de su nivel de 1983.

Este comportamiento no parece coincidir, por ejemplo, con la política fiscal contractiva en 1986 y menos aún en 1987, cuando los subsidios a los fertilizantes crecieron. El caso de la electricidad sería semejante al de los fertilizantes. Por el contrario, en el caso del agua, el descenso de los subsidios fue consistente a lo largo del periodo 1983-1988. Por lo tanto, la política fiscal no parece tener relación directa con la de subsidios a la agricultura. La explicación más plausible sería entonces la escasa coordinación de esta política por parte de las instituciones gubernamentales relacionadas con el sector agropecuario.

¹⁸ En el caso del agua, los subsidios descendieron de manera importante, aunque sus reducciones parecen estar lejos de una corrección que los acerque a sus precios de equilibrio. En 1986 la tasa promedio de recuperación de los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura hidroagrícola fue de apenas el 36% (Banco Mundial, 1989). En el caso de la electricidad, los subsidios crecieron durante 1982-1988 a una tasa promedio del 31.46%. Pero sus precios representaban sólo el 26% de su costo promedio de generación (SARH, 1990; Banco Mundial, 1989).

¹⁹ Banrural considera dos tipos de clientes: los llamados Productores de Bajos Ingresos (PEI) (producción de granos básicos en áreas de temporal), y los llamados Otro Tipo de Productores (OTP) (ubicados en áreas de riego y temporal, y productores de forrajes y oleaginosas principalmente). Para 1982, la diferencia de las tasas de interés que pagaban los PEI y los OTP fue de 122% mayor para los segundos. A partir de 1986 las diferencias se fueron acortando, y en 1987 los OTP pagaban sólo el 41% por arriba del productor de básicos. Ambos iban acercándose al valor del mercado de dinero. Dicho de otra manera, el costo del dinero para los PEI se incrementó entre 1982-1987 en 247% y para los OTP sólo en 121%.

CUADRO 11. Montos totales estimados de subsidio a la agricultura en México
(millones de pesos de 1980)*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1982-1988
Precios **	-1 056.81	-15 712.54	14 942.95	36 213.45	19 925.09	24 513.62	18 866.16	13 955.99
Crédito								
BANRURAL	10 029.26	14 304.49	10 801.22	14 781.86	21 243.72	19 208.09	13 121.78	14 784.34
FIRA	0.00	6 532.61	5 407.95	7 302.52	8 434.35	9 056.04	0.00	
Fertilizante	9 756.65	7 456.93	8 132.68	7 680.21	9 284.67	10 842.32	7 068.75	8 603.17
Seguros	0.00	0.00	0.00	5 006.77	5 302.82	2 780.49	3 125.84	
Agua	4 581.22	2 843.83	2 273.94	2 137.59	1 729.19	1 476.53	1 308.29	2 335.80
Electricidad	4 330.05	1 405.89	4 326.37	4 019.48	5 534.48	6 346.21	5 677.79	4 520.04
Estímulos fiscales								
CEPROFIS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	192.34
Total	27 640.37	16 831.24	45 885.08	77 141.88	71 454.34	74 223.30	52 716.87	52 270.44
PIB agrícola	226 914.89	232 894.00	241 710.21	253 421.61	260 814.40	268 487.80	205 182.06	241 346.43
Porcentaje	12.18	7.23	18.98	30.44	27.40	27.64	25.69	27.29

* Deflactados con el Índice de Precios Implícitos del PIB, base 1980 = 100.

** Sólo incluye subsidios vía precios para ganado en pie, carne de res, carne de cerdo, pollo, leche y huevo.

FUENTE: Cálculos propios a partir de SARH, Programa de Ajuste del Sector Agropecuario, octubre, 1990, y Banco de México, Indicadores Económicos, septiembre, 1990.

CUADRO 12. Montos totales estimados de subsidio a la actividad pecuaria en México
(millones de pesos de 1980)*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1982-1988
Precios**	-72 399.5	-108 099.3	-39 259.4	-16 797.8	-78 872.3	-109 136.2	-43 819.9	-66 912.1
Crédito								
BANRURAL	3 167.6	4 042.3	3 819.9	3 405.8	3 833.1	1 780.2	1 220.3	3 038.5
FIRA	n.d.	5 129.0	4 108.6	5 454.5	5 303.5	5 284.5	2 529.5	
Estímulos fiscales								
CEPROFIS	n.d.	n.d.	n.d.	140.5	169.9	157.1	161.7	
Total	-69 231.9	-98 928.0	-31 330.8	-7 792.1	69 554.9	-101 914.5	-39 847.5	-39 927.1
PIB								
pecuario	118 989.4	120 863.7	124 734.8	120 955.0	105 004.6	104 826.8	n.d.	
Porcentaje	-58.2	-81.9	-25.1	-6.4	66.2	-97.2	n.d.	-55.5

* Deflactados con el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto de la agricultura.

** Sólo incluye los subsidios al maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya.

FUENTE: Cálculos propios a partir de SARH, Programa de Ajuste del Sector Agropecuario, octubre, 1990, y Banco de México, Indicadores Económicos, septiembre, 1990.

2. Por lo que corresponde a la ganadería, los subsidios equivalentes al productor interno estuvieron muy por debajo de los internacionales, lo cual significó una disminución sustantiva a los subsidios, particularmente en 1982, 1983, 1986 y 1987. Además, esa diferencia significó una desventaja importante para los productores mexicanos que exportan su producción (véase SARH, 1990). Los subsidios a los créditos, positivos pero decrecientes, a partir de 1987 no lograron mejorar el impuesto implícito que pagaron los productores por la reducción de los subsidios vía precios.²⁰

La información ofrecida puede resumirse en las reflexiones siguientes:

a) La política de subsidios protegió más a la agricultura que a la ganadería.

b) Afecta principalmente a los productores empresariales ubicados en áreas de riego.

c) Por productos, sin embargo, los subsidios principales muestran que los de tipo empresarial fueron más favorecidos que los de tipo campesino.

d) El comportamiento de los subsidios por tipo de instrumento fue errático con respecto a las directrices de las políticas fiscal y monetaria. La escasa coordinación interinstitucional en el sector agropecuario, y su relación con otros ámbitos gubernamentales, explican la ausencia de una política en donde subsidios a precios y otros insumos se otorguen integralmente.

III.3 *Crédito*

El financiamiento crediticio al sector agropecuario en México observó un comportamiento negativo durante el periodo 1982-1989. Los índices de crecimiento del crédito del sistema bancario de México al sector agropecuario, que se muestran en el cuadro 13, indican claramente la disminución de su ritmo de crecimiento en contraposición a los otorgados al resto de la economía.

²⁰ Para un análisis detallado de lo que se conoce como los subsidios equivalentes al productor para el maíz, frijol, trigo y sorgo, y por tipo de instrumento (precio, fertilizantes, combustibles, etcétera), véase SARH (1990).

CUADRO 13. *Crédito otorgado por la banca comercial y la banca de desarrollo al sector agropecuario*
(saldos al final del periodo en miles de millones de pesos)
(precios de 1980 * e Índices 1980 = 100)

<i>Años</i>	<i>Banca comercial</i>	<i>Banca de desarrollo</i>
1980	73.20 — 100.00	104.50 — 100.00
1981	85.24 — 116.44	85.47 — 81.79
1982	64.91 — 88.68	73.03 — 69.88
1983	47.94 — 65.49	56.08 — 53.66
1984	50.36 — 68.79	45.67 — 43.70
1985	56.98 — 77.84	60.43 — 57.83
1986	39.59 — 54.08	51.53 — 49.31
1987	40.91 — 55.89	38.90 — 37.22
1988	41.35 — 56.48	41.73 — 39.93
1989	66.27 — 90.53	47.56 — 45.51
1990 ^p	56.77 — 77.55	38.64 — 36.98

^p Datos preliminares.

* Deflactado con el INPC base 1980.

FUENTES: Cálculos propios a partir de Banco de México, *Indicadores Económicos*, y NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1991.

Con respecto al volumen de los créditos, los valores reales (pesos de 1980) del total de los créditos al sector agropecuario decrecieron a niveles abrumadores con respecto a sus niveles de 1981, a pesar de que en 1984 y 1985 se registró una recuperación como resultado del relajamiento de la política monetaria.

Además de lo mencionado, vale la pena analizar dos aspectos más. El primero se refiere a que, a partir de 1987, la banca comercial empezó a destinar mayores volúmenes de crédito al sector agropecuario que la banca de desarrollo. El segundo aspecto se refiere a que la contracción del volumen crediticio de la banca de desarrollo (1988) se llevó a cabo a través del cedazo de la selectividad de los mismos. Esto es, otorgarle a quien garantizara su devolución. Como muchos de los

productores no tienen capacidad de devolución, las carteras de clientes se redujeron drásticamente. Así, la selectividad para otorgar los créditos, antaño exclusiva de la banca comercial, pasó a formar parte del *modus operandi* de la banca de desarrollo.

En suma, la contracción de los volúmenes de crédito se explicarían por:

1. La contracción del gasto público y sus impacto sobre el déficit primario.

2. La búsqueda de la salud financiera de la banca de desarrollo mediante una mayor selectividad de sus clientes que redujera la tasa de riesgo de los créditos. Esta política se enfatizó a partir de 1989.

Lo importante de esta información consiste en relacionar al interior de los diferentes cultivos, la distribución contraída de los volúmenes de crédito y su relación con precios y producción.

Un estudio reciente al respecto (Escalante y Rendón, 1988) permite llegar a los resultados siguientes:

1. Los productores empresariales dependen más, en su respuesta productiva, del comportamiento del crédito que del de los precios. Una caída en el crédito puede afectar más sus decisiones productivas si sus modificaciones son importantes de un año a otro. O dicho de otra manera, si los precios se mantienen pero el crédito decrece, el impacto negativo sobre la producción a la baja será mayor.

2. Los productores campesinos dependen poco del crédito y generan decisiones productivas con base principalmente en los precios.

3. Si la reducción de los volúmenes de crédito impacta el uso de insumos y tecnología, los productores empresariales son más sensibles a esos cambios que los productores campesinos.

III.4 Comercio exterior y balanza agropecuaria

Uno de los principales efectos esperados de la política cambiaria de subvaluación y de la liberalización comercial, es no sólo un intercambio comercial con el exterior más favorable en cuenta corriente, sino también una recomposición de la estructura productiva en favor de los comercializables que se refleje en la composición de las exportaciones e importaciones.

Como se ha expuesto en los apartados correspondientes, ambas políticas, aunque con cierto desfase una de la otra, se implementaron en

México y en el sector agropecuario durante el periodo de ajuste 1982-1990. A partir de 1985 empezó a instrumentarse la política de apertura comercial, pero fue hasta 1989 cuando las políticas cambiaria y de apertura comercial marcharon de la mano en el sector agropecuario. Por ello, los resultados que muestra el comportamiento de la balanza agropecuaria en dicho periodo, son explicados, fundamentalmente, por la política cambiaria y fiscal.

El análisis de la balanza comercial de la agricultura y la ganadería, muestra características que conviene comentar.

En el caso de la agricultura, la balanza comercial fue superavitaria en 1982, 1986, 1987 y 1988. Los años del periodo que mostraron niveles deficitarios, jerarquizados de menor a mayor, fueron 1990, 1985, 1989, 1984 y 1983 (véase cuadro 5).

Un estudio más detallado del periodo, incluyendo años superavitorios y deficitarios, arroja resultados interesantes al hacer un análisis anualizado. El carácter superavitario de la balanza comercial agrícola en 1982 se explica a partir de dos factores: crecimiento de la producción por los apoyos del SAM e incrementos de los precios agrícolas en 1981, y por la subvaluación monetaria de 1982.²¹ A pesar del superávit logrado en ese año, tanto las exportaciones como las importaciones decrecieron en términos absolutos con respecto a sus niveles de 1980.

En 1983-1985 la balanza agrícola se tornó negativa, aunque el déficit fue mayor en términos absolutos en 1983. Ello puede explicarse porque en ese año, a pesar de que la subvaluación continuó incrementándose, hubo una fuerte contracción del gasto público. En 1984 el gasto público en la agricultura se expandió, pero la subvaluación monetaria se redujo hasta sobrevaluarse en 1985. La no confluencia de aumento en el gasto y subvaluación, explica este trienio deficitario.²²

El incremento relativo de recursos al campo entre 1984-1985, sobre todo en inversión en el último año, incrementaron la producción del sector, lo que aunado a la subvaluación de 1986 originó una balanza

²¹ El crecimiento o decrecimiento de la producción agropecuaria afecta a la balanza comercial agropecuaria del año siguiente; es decir, tiene un efecto rezagado. Por el contrario, la subvaluación monetaria parece afectar el comportamiento de la balanza en el año de su implementación.

²² La relación entre expansión del gasto público-niveles de subvaluación monetaria y balanza agropecuaria superavitaria requiere ser estudiado más detenidamente. Sin embargo, una posible explicación es que el gasto público y subvaluación monetaria son subsidios que le permiten a los exportadores compensar las distorsiones que generan en los precios internacionales los subsidios a productores norteamericanos y de la comunidad económica europea.

comercial superavitaria para el trienio 1986-1988. Superávit explicado, más que por otro factor, por el incremento de las exportaciones, a pesar de que las importaciones también crecieron en estos últimos tres años.

El carácter superavitario de la balanza comercial agropecuaria continuó hasta 1988. La tasa de crecimiento de los subsidios y la subvaluación monetaria también fueron descendiendo, hasta que en 1988 los subsidios decrecieron al 7.6 como porcentaje del PIB agropecuario y la tasa de cambio estuvo menos subvaluada. El resultado en la balanza comercial agrícola no podía ser más que deficitario para 1989, debido también al impacto que tuvo en ella la indiscriminada apertura comercial que se implementó en ese año.

Así, la combinación de expansión relativa del gasto público y mayores niveles de subvaluación monetaria dieron como resultado años superavitarios en la balanza comercial agrícola. Por el contrario, cuando estas políticas no confluyeron, las cuentas agrícolas con el exterior resultaron deficitarias.

En el caso de la ganadería, la balanza comercial fue superavitaria solamente en los años 1983, 1986 y 1987. Términos de intercambio desfavorables, seguidos de precios internos muy inferiores a los internacionales, y cambio en el patrón de consumo del principal mercado de destino, impactó el rubro más importante, que es la explotación de ganado bovino y porcino. La producción de carne descendió en 211 500 y 330 700 toneladas entre 1982 y 1986.

Otra vertiente importante de análisis de la balanza agrícola en los años en que fue superavitaria, es la relación volumen-valor de las exportaciones (véase cuadro 4). En todos los años en los que la balanza agrícola fue favorable, las exportaciones fueron explicadas fundamentalmente por su volumen. Esto indicaría dos cosas:

1. La reorientación e incremento de la producción para la exportación, apuntalada por la subvaluación monetaria y el comportamiento del gasto público, y posiblemente por precios relativos internos favorables para las exportaciones tradicionales (hortalizas, frutas, café y tabaco).

2. Un deterioro de los precios de las exportaciones en sus mercados de destino.

Por el lado de las importaciones agrícolas, su valor decreció de 1985 y hasta 1988, para repuntar nuevamente en 1989. Ello puede ser ex-

plicado fundamentalmente por la política antiinflacionaria y cambiaria subvaluatoria de estos años, sin excluir el efecto que tuvo también la caída del consumo agregado, incluyendo maíz y frijol.

Las importaciones masivas de granos realizadas por el país en el periodo de ajuste, dan cuenta de la gran dependencia alimentaria que México adquirió en los ochenta. Así, el estudio y análisis del periodo de estabilización y ajuste, pone en evidencia que el país no sólo está lejos de retomar el periodo de las grandes exportaciones de granos (finales de la década de los sesenta), sino que incluso la soberanía alimentaria está en entredicho.

V. PERSPECTIVAS

El gobierno que entró en funciones en diciembre de 1988, ha profundizado la estrategia económica de ajuste estructural,²³ que ha consistido fundamentalmente en:

1. Apertura del sector agropecuario al comercio internacional y sustitución de la política de precios de garantía, excepto para maíz y frijol, por otra denominada como de "precios concertados", que consiste en fijar los precios en función de los internacionales más el costo de internación de los productos.

2. Transformación estructural de las instituciones públicas ligadas al sector agropecuario, que consiste en realizar una desincorporación total de diez y nueve entidades paraestatales y una desincorporación parcial de PRONASE, INMECAFÉ, TABAMEX y Azúcar, S. A.

3. Recomposición del sistema financiero (Banrural y FIRA) y de aseguramiento (desaparición de ANAGSA y sustitución por otra que funciona con criterios empresariales, AGROSEMEX).

4. Una profunda transformación de CONASUPO y sus empresas filiales, las que ahora se limitarán a garantizar el abasto, dejando el acopio a los particulares.

Sin embargo, la estrategia económica gubernamental está siendo

²³ Al momento de escribir este ensayo ya se había modificado el Artículo 27 constitucional que permite la enajenación intraejidal de tierras y la participación de empresas privadas en el mercado de tierras, entre otras modificaciones importantes. Además, el gobierno mexicano había anunciado un nuevo plan de inversiones públicas en el sector agropecuario.

Debido a que este ensayo cubre solamente el periodo 1982-1990, las implicaciones de las transformaciones de 1991 no se incluyen en el análisis.

sometida a un profundo debate que cuestiona si, para el caso del sector agropecuario, el mercado es el mejor asignador de recursos. El debate parece provenir de dos observaciones:

a) La gran heterogeneidad productiva-económica y social de los productores rurales y la poca movilidad de los factores productivos, mostrada particularmente por los productores más atrasados.

b) El carácter deformado de las señales del mercado, toda vez que la "competencia" exterior viene permeada por altos niveles de protección y de subsidio.

Aunque el debate no ha concluido, varias propuestas se han adelantado para intentar resolver algunos problemas que genera el ajuste estructural de tipo ortodoxo en el agro.

El primero se refiere a cómo poder brindar a los productores mexicanos condiciones de competencia con el exterior que por lo menos aseguren condiciones de igualdad. El segundo se cuestiona cómo reducir la heterogeneidad productiva, por lo menos la que existe entre los productores empresariales y aquellos considerados como potencialmente promovibles a ese *status*.

Lo dicho necesariamente conduce a mencionar que las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán guardar concordancia entre sí con el objetivo de resolver los dos problemas mencionados. Esto implicaría, con respecto al problema de la competencia externa, mantener la política cambiaria subvaluada y que la apertura comercial, junto con las monetaria y fiscal, contemplen mecanismos que compensen a los productores internos de las ventajas relativas (vía subsidios, etcétera) que reciben los productores que exportan a México. Éstos, por ejemplo, deberían contemplar la combinación de una política arancelaria bilateral o multilateralmente acordada, que contemple no sólo las diferencias de subsidios sino también tecnológicas, de recursos naturales, y por cultivos e idealmente por tipo de productores.

Algunas posibles soluciones relacionadas con el problema de la heterogeneidad, y que involucran el manejo de las políticas fiscal y monetaria en su expresión de gasto y subsidio, serían las siguientes:

Es indudable que la política monetaria debe adoptar un carácter expansivo no desestabilizador, pero sobre todo, muy selectivo y con criterios de apuntalamiento a la eficiencia productiva y de prioridades alimentarias. Es decir, por ejemplo, invertir recursos para resolver el problema de la heterogeneidad apoyando a los menos capitalizados con poten-

cial productivo y a los que produzcan alimentos. Capitalizar a los productores de granos alimenticios con potencialidad productiva, aseguraría además un crecimiento de los niveles de empleo rural y se podría dar cabida a ese basto contingente de campesinos también productores de alimentos, pero situados en tierras marginales cuya viabilidad económica y productiva no la puede asegurar ninguna política sectorial, por más generosa que fuera. Desde esta óptica, la política de subsidios debería contemplar no sólo el entorno internacional, sino además, contribuir a resolver el mencionado problema de la heterogeneidad por tipo de productores y cultivos.

Se reconoce que toda política de subsidio es por naturaleza expansiva del gasto y posiblemente desestabilizadora. Sin embargo, una buena parte de este gasto destinado al subsidio, podría ser financiado con el ahondamiento de la política impositiva en el campo, gravando con tasas progresivas a los productores más adelantados y con cultivos rentables. También podrían incrementarse los precios de bienes y servicios, como el agua y electricidad, a estos mismos productores. Esta afirmación no impide reconocer que el incremento de los precios, sobre todo de los granos alimenticios, conjuntamente con otros apoyos, es condición necesaria para lograr la rentabilidad de los productores potenciales. Sin embargo, surge un problema central. Cómo resolver la rentabilidad agropecuaria, sin atentar contra el poder adquisitivo de los asalariados.

Para resolver esto es necesario aceptar que, al menos en el corto plazo, el logro de la rentabilidad de la agricultura tiene inevitablemente un cierto impacto inflacionario que afecta fundamentalmente el ingreso de los asalariados. Ésto implicaría la necesidad de implementar un conjunto de políticas que permitan subsidiar, temporalmente, este consumo.

La utilización del subsidio selectivo al consumo conlleva a otro problema. ¿Cómo instrumentar la selectividad sin ocasionar excesivos gastos administrativos? En el ámbito urbano el problema podría resolverse utilizando la selectividad espacial en vez de la actual, que se determina por niveles de ingreso. Ciertamente que en las ciudades pueden coexistir en la misma zona pobres y ricos. El subsidio para las zonas rurales, dada la dispersión poblacional, tendría que ser generalizado.

No obstante, a la luz de la propuesta de implementar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, las propuestas arriba mencionadas podrían resultar irrelevantes. Ante la obsecada creen-

cia, por parte de los diseñadores de la política económica, de que el mercado exterior es el paradigma casi mágico que resolverá los problemas del sector agropecuario, las perspectivas no podrían juzgarse como prometedoras.

BIBLIOGRAFÍA

- Báez, Francisco y Enrique González Tiburcio (1989), "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo", en *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, Carlos Tello (coordinador), México, UNAM-CIIH.
- Banamex (1990), *Indicadores económicos del sistema alimentario*. México, octubre de 1990.
- Banco de México (1990), *Indicadores Económicos*. México.
- (1991), *Indicadores Económicos*. México, agosto de 1991.
- Banco Mundial. *México: Reporte del Sector Agropecuario*.
- Calva, José (1988), *Crisis agrícola y alimentaria en México. 1982-1988*. México, Fontamara.
- Casar, José I. y Jaime Ros (1989), "Una visión de conjunto", en *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, Carlos Tello (coordinador), México, UNAM-CIIH.
- Chauvet Sánchez, Michelle (1990), "¿La ganadería nacional en vías de extinción", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990, pp. 803-815.
- El Nacional (1990), *El combate a la pobreza*, México.
- Escalante, Roberto y Teresa Rendón (1988), "Neoliberalismo a la mexicana: su impacto sobre el sector agropecuario", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XIX, núm. 75. México, UNAM-IEC, octubre-diciembre de 1988, pp. 115-151.
- Huerta Arturo (1991), *Más allá del Milagro*. México, Ed. Diana-UNAM.
- Goodman, Louis W., Steven E. Sanderson, Kenneth Shedel and Paul L. Haber (1985), *Mexican agriculture: rural crisis and policy response* (Mimeo).
- Gordillo de Anda, Gustavo (1990), "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990, pp. 803-815.
- Gutiérrez, Roberto (1990), "La liberación del sector agropecuario", en *Investigación Económica*, vol. XLIX, núm. 193. México, UNAM, julio-septiembre de 1990, pp. 187-214.
- López G., Julio (1990), *La nueva estrategia económica, la evolución macroeconómica reciente y el comportamiento del sector agrícola* (Mimeo).
- Luiselli Fernández, Cassio (s.f.), *Las políticas de ajuste estructural sobre el sector agroalimentario de México*.

- Lustig, Nora (1989), "Crisis económica y niveles de vida en México", en *México: informe sobre la crisis (1982-1896)*, Carlos Tello (coordinador). UNAM-CIHH, México.
- Matus Gardea, J. y Arturo Puente González (1990), "Las políticas comercial y tecnológica en la producción de maíz en México. Análisis y perspectivas en el entorno internacional", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, México, diciembre de 1990, pp. 1178-1189.
- Mora, Gómez, Jaime de la (1990), "La banca de desarrollo en la modernización del campo", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990, pp. 943-952.
- NAFINSA (1990), *La economía mexicana en cifras*. México.
- (1991), *La economía mexicana en cifras*. México.
- Norton, Roger, D. (1991), *Agricultural issues in structural adjustment programs* (FAO, Economic and Social Development Paper, 66). Rome.
- Peñaloza Webb, Ricardo y Marko Voljc (1989), "Políticas de fomento de las exportaciones", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 8, México, agosto de 1989, pp. 688-697.
- Pérez Haro, Eduardo (1990), "La modernización del sistema CONASUPO", en *El Cotidiano*, núm. 34, año 7. México, UAM, marzo-abril de 1990, pp. 22-26.
- Presidencia de la República (1990), "Criterios generales de política económica para 1991", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12. México, diciembre de 1990, pp. 1218-1226.
- Rello, Fernando (1989), *Ajuste macroeconómico y política agrícola en México*. México (Mimeo).
- Romero Polanco, Emilio (1990), "La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990, pp. 859-867.
- Ros, Jaime y Gonzalo Rodríguez (1986), *Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en México*, México. (Mimeo).
- Ros Jaime y Nora Lustig (1986), *Stabilization and Adjustment in Mexico: 1982-1985*. Helsinki Wider, agosto, 1986.
- SARH (1988), *Estadísticas básicas 1960-1986 para la planeación del desarrollo rural integral*, tomos I-II, México.
- (1988b), *Indicadores del sector agropecuario y forestal*, México.
- (1990), *Programa de ajuste del sector agropecuario*, México, octubre de 1990.
- (1991), *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, México.
- Taylor, Lance (1989), "Variedades de la experiencia estabilizadora", en *Investigación Económica*, vol. XLVIII, núm. 189. México, UNAM, julio-septiembre de 1989.
- Taylor, Lance y Arida Persio (1990), "Macroeconomía del desarrollo", en

- Investigación Económica*, vol. XLIX, núm. 191. México, UNAM, enero-marzo de 1990.
- Villa Issa, Luis (1988), *Macroeconomic policies and the agricultural sector: The Mexican case 1940-1986*. (Mimeo).