

CRISIS AGRICOLA EN MEXICO: 1982-1996.
Diagnóstico y propuesta de solución

José Luis Calva Téllez



Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y
Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

El CUESTAAM realiza y fomenta investigación económica, sociológica y tecnológica referida a la agroindustria y la agricultura mexicana e internacional. Apoya la labor de formación de investigadores y docentes de alto nivel en los campos de la Economía, Sociología y Desarrollo de Tecnología Agropecuaria y Agroindustrial. Igualmente desarrolla acciones de extensión y servicio que lo vincula con instituciones públicas, privadas y con productores rurales organizados de distintos lugares del país, con el fin de contribuir al progreso material y cultural de los mismos.

Crisis Agrícola en México: 1982.

Diagnóstico y propuesta de solución

José Luis Calva

Comité Editorial

Manuel Angel Gómez Cruz

Rita Schwentesius Rindermann

Primera edición en español, 1997

ISBN 968-884-449-7

© Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas

de la Agroindustria y la Agricultura Mundial

Universidad Autónoma Chapingo

Km. 38.5 Carretera México-Texcoco

C.P. 56230, Chapingo, México.

Tel. y Fax (91-595) 502-79.

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México.

CRISIS AGRICOLA EN MEXICO: 1982-1996.
Diagnóstico y propuesta de solución

José Luis Calva Téllez

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y
Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

Octubre. 1997.

Durante los últimos quince años, México ha sido convertido en un enorme laboratorio de experimentación neoliberal. La población campesina se vio sometida a un inopinado y abrupto programa de “*modernización*”, que comprendió tres grandes vertientes: (i) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo rural; (ii) la apertura comercial externa que remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y; (iii) la reforma neoliberal de la legislación agraria, que abrió múltiples vías para el comercio de las tierras ejidales y comunales, así como para la concentración de la tierra en grandes unidades de producción.

La tecnocracia neoliberal suponía que este programa liberalizador —que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos— conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.

Los resultados, sin embargo, han sido exactamente inversos a los proyectados. En valor *per capita*, la producción agrícola (PIB) en 1995 resultó 16.5% inferior a la de 1981, la producción pecuaria 20.8% menor y la producción forestal 30.6% inferior. En 1996, el *PIB per capita* agropecuario y forestal, agregadamente considerado, resultó 19.6% inferior al de 1981. En kilogramos *per capita*, la producción de los ocho principales granos en 1996 se redujo 32.4% respecto a 1981; la producción de carnes rojas disminuyó 35% en ese lapso; la de leche se redujo 21.2%; y la producción forestal maderable, en 1995 disminuyó 47.4%, respecto a la de 1981 (Cuadro 1).

Como contraparte —no obstante la severa reducción del consumo alimentario de los mexicanos pobres y en pobreza extrema— las importaciones de alimentos se dispararon de 1,790 millones de dólares en 1982, a 7,274.4 MDD en 1994 y a 8,271.4 millones de dólares en 1996 (Cuadro 2).

Los principios e instrumentos esenciales del programa neoliberal, aplicados con especial dureza sobre el indefenso sector agropecuario, debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta* (que durante el sexenio 1989-1994 se combinó con una nefasta *política de peso fuerte a ultranza*, registrándose una sobrevaluación creciente de nuestra moneda hasta alcanzar, al cierre de 1993, el 41.9% respecto al dólar estadounidense) provocó un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios comerciables, sobre todo de aquellos en los cuales México tiene notorias des-

Cuadro 1. Producción agropecuaria y forestal por habitante

Año	PIB agropecuario y forestal (pesos de 1980 por habitante) ¹	Principales granos (kilogramos por habitante) ²	Carnes rojas (kilogramos por habitante) ³	Leche (litros por habitante)	Productos maderables (decímetros cúbicos por habitante) ⁴
1981	5,529	400.71	37.51	104.90	131.360
1982	5,306	311.67	38.21	103.93	129.440
1983	5,329	340.24	36.75	99.57	123.426
1984	5,354	371.15	34.67	98.80	130.740
1985	5,453	390.64	32.14	101.42	134.958
1986	5,201	317.79	30.60	87.01	119.216
1987	5,148	327.97	29.64	82.86	127.770
1988	4,853	281.29	27.74	80.38	117.917
1989	4,640	284.01	24.75	71.59	111.547
1990	4,833	332.54	24.05	77.12	100.505
1991	4,771	303.09	25.11	82.37	92.429
1992	4,611	325.34	25.41	83.73	88.182
1993	4,562	301.60	24.89	86.81	72.958
1994	4,555	319.15	25.90	82.20	70.956
1995	4,496	306.77	26.35	82.72	69.108
1996	4,447	270.88	24.38	82.68	—

Variaciones porcentuales

1996/1981	-19.57	-32.40	-35.01	-21.19	-47.39 ⁵
-----------	--------	--------	--------	--------	---------------------

¹ Viejos pesos. Para 1981-1994, el PIB agropecuario a precios de 1980 tomado del Sistema de Cuentas Nacionales; 1995 y 1996, estimado en base las variaciones reales del PIB agropecuario base 1993. Para población véanse fuentes. ² Maíz, frijol, trigo, arroz, soya, cártamo, ajonjolí y sorgo.

³ Bovina, porcina, ovina, caprina y otras. ⁴ Productos maderables: escuadría, chapa y triplay, celulosa, durmientes, postes, pilones y morillos y combustibles. ⁵ Variación 1995/1981.

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y SARH, Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal, varios números; para población, con base en INEGI, Censos Generales de Población de 1980, 1990 y Censo de Población 1995.

Cuadro 2. Balanza agropecuaria de México 1988-1996 (miles de dólares)

PRODUCTOS ALIMENTICIOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
IMPORTACIÓN AGROALIMENTARIA	3,005,730	4,016,504	4,750,292	4,677,211	6,094,009	5,915,138	7,274,395	5,221,737	8,271,338
Agricultura y Silvicultura	1,396,653	1,746,923	1,829,928	1,663,274	2,379,536	2,324,262	2,993,314	2,478,930	4,346,172
Maíz	393,819	440,944	435,346	178,529	183,311	66,738	369,183	373,041	1,062,068
Trigo	137,281	69,758	46,295	67,032	163,540	232,807	189,255	217,121	427,173
Frijol	16,374	83,895	253,059	18,475	2,144	5,405	38,287	14,908	85,893
Frutas frescas o secas	10,000	37,000	45,000	78,000	110,827	184,110	327,500	133,069	144,949
Hortalizas frescas	9,000	17,000	26,000	39,000	50,355	42,297	38,781	19,987	39,773
Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca	376,480	255,812	241,389	430,199	436,008	292,943	352,047	148,010	307,897
Ganado vacuno	182,498	86,992	70,803	182,854	200,202	95,353	141,409	22,913	91,648
Alimentos, Bebidas Manufacturados	1,232,597	2,013,769	2,678,975	2,583,738	3,278,465	3,297,933	3,929,034	2,594,797	3,097,466
Leche en polvo	239,792	470,484	554,515	108,246	371,202	406,759	264,890	266,588	367,845
Azúcar	1,229	177,011	442,677	262,293	37,296	21,835	27,982	16,672	94,499
Carnes frescas o refrigeradas	272,734	297,469	302,454	609,408	693,586	569,552	772,856	392,533	519,803
EXPORTACIÓN AGROALIMENTARIA	2,275,000	2,297,000	2,652,000	3,108,000	2,828,000	3,340,000	4,116,290	5,861,092	5,908,034
Agricultura y Silvicultura	1,399,000	1,461,000	1,721,000	1,877,000	1,679,000	1,961,000	2,220,959	3,323,463	3,323,463
Frutas frescas o secas	167,000	213,000	245,000	446,000	420,000	410,000	470,682	560,016	418,425
Legumbres y hortalizas frescas	269,000	197,000	430,000	489,000	551,000	653,000	689,475	928,968	742,100
Jitomate	243,000	199,000	428,000	262,000	167,000	395,000	394,569	585,610	539,884
Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca	239,000	245,000	390,000	414,000	373,000	488,000	395,258	578,776	188,135
Ganado vacuno	203,000	212,000	349,000	358,000	329,000	448,000	361,656	536,183	127,535
Alimentos, Bebidas Manufacturados	637,000	590,000	541,000	817,000	776,000	891,000	1,500,073	1,958,853	2,396,436
BALANZA AGROALIMENTARIA	-730,730	-1,719,504	-2,098,292	-1,569,211	-3,266,009	-2,575,138	-3,158,105	639,355	-2,363,304

Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Estadísticas de Comercio Exterior*, varios números; y SARH-SAGAR, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, varios números.

ventajas competitivas. Entre 1981 y 1994 los cultivadores de maíz (sumando al precio de garantía el subsidio de Procampo, aplicado en este último año) perdieron el 37.6% de poder adquisitivo de su grano (respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor); los productores de frijol, el 36.2%; los agricultores trigueros el 25.8% y los productores de soya, el 48.3%. Pero en términos de rentabilidad, la pérdida fue todavía mayor: deflactados con el *índice de precios de las materias primas de la actividad agrícola* (IPMPAA: fertilizantes, combustibles, etc.), los precios de los granos se deterioraron 49.7% en el caso del maíz, 48.5% en el frijol, 42.4% en el trigo y 58.3% en la soya (Cuadro 3).

En los últimos meses de 1995 y los primeros de 1996, la macrodevaluación decembrina de 1994, combinada con el alza extraordinaria de los precios internacionales de los granos, trajo consigo un respiro para los productores rurales (el maíz, por ejemplo, llegó a cotizarse hasta en \$1,850 la tonelada). Pero el respiro fue pasajero, sobre todo para los productores de maíz y de sorgo: los precios internacionales regresaron a su nivel habitual, arrastrando a la baja los precios internos, lo cual se agravó por el proceso de *apreciación real* del peso mexicano frente al dólar estadounidense que se observó en 1996.¹ De este modo, las cosechas de primavera-verano de 1996, vendidas por los productores entre noviembre de 1996 y enero de 1997, registraron un mayor deterioro en su rentabilidad: deflactado con el IPMPAA, el precio real del maíz disminuyó al 53.9% del observado en 1981; el del frijol se redujo 49.3%; y la soya perdió el 63.3% de su precio relativo respecto a los insumos agrícolas.

A los efectos adversos del desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario se sumó el abrupto repliegue del Estado en sus acciones de fomento rural. A contracorriente de lo ocurrido durante los ochenta y noventa en los países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Canadá, Comunidad Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo (llegando hasta la guerra de guerrillas de los subsidios), en México se produjo una precipitada supresión o reducción de los programas de fomento sectorial, en aras del *fetichismo del equilibrio fiscal* y del abatimiento *a ultranza* de la inflación.

La inversión pública en fomento rural disminuyó 82.9% entre 1981 y 1996 (es decir, *a la sexta parte*: véase Cuadro 4), afectando tanto la necesaria

¹ Véase J.L. Calva, "Perspectivas económicas para 1997", en *Carta económica regional*, noviembre-diciembre de 1996.

Cuadro 3. Términos de intercambio del sector agropecuario, forestal y pesquero, 1981-1996

Años	Índice de los términos de intercambio			Precios de garantía o concertación (pesos de 1994 ²)				Precios reales de los granos (deflactados con el INPC ³)			
	Índice general de precios	Índice del sector agropec. ¹	Términos de intercambio (1981=100)	Maíz	Frijol	Trigo	Soya	Maíz	Frijol	Trigo	Soya
	1981	100.0	100.0	0.0	1,472.0	4,045.1	1,174.5	2,427.1	1,149.1	3,157.9	920.0
1982	158.9	134.8	-15.2	1,126.3	2,329.9	1,297.9	1,689.4	902.7	1,867.3	962.5	1,354.0
1983	320.7	251.8	-21.5	1,112.1	1,911.3	970.6	1,795.5	936.6	1,609.8	909.1	1,512.2
1984	530.7	413.5	-22.1	1,271.8	2,009.3	1,027.4	2,129.1	1,026.1	1,621.2	969.0	1,717.8
1985	837.1	649.7	-22.4	1,144.1	3,327.2	1,022.6	1,889.0	998.1	2,902.6	925.0	1,647.9
1986	1,035.7	1,215.3	17.3	1,012.2	3,342.4	921.0	1,739.7	873.5	2,884.4	821.5	1,501.4
1987	3,614.1	2,706.0	-25.1	936.0	2,005.7	810.3	1,558.7	860.6	1,844.0	756.1	1,433.1
1988	7,834.2	5,748.3	-26.6	968.7	2,056.5	832.6	2,251.5	856.9	1,819.1	788.0	1,991.7
1989	9,288.6	7,843.2	-15.6	980.9	2,081.1	951.9	2,220.9	842.5	1,787.5	846.9	1,907.5
1990	11,764.3	10,458.1	-11.1	1,032.4	3,002.9	958.3	1,379.7	947.0	2,754.6	831.0	1,265.6
1991	14,430.3	11,766.6	-18.5	943.1	2,769.8	818.3	—	896.1	2,631.9	772.2	—
1992	16,668.1	13,067.1	-21.6	890.9	2,494.4	678.3	—	839.9	2,351.6	683.1	—
1993	18,293.6	13,795.1	-24.6	832.8	2,331.8	701.4	—	777.6	2,177.3	690.0	—
1994	19,587.6	14,295.7	-27.0	740.1	2,081.8	677.0	1,012.1	716.7	2,016.1	682.7	980.1
1995	26,443.0	20,472.5	-22.6	609.7	1,521.6	686.7	1,157.0	641.4	1,600.9	727.5	1,217.3
1996	35,533.8	29,682.2	-16.5	678.1 ⁴	2,050.5	1,039.9	890.3	789.3	2,386.9	1,121.4	1,036.4
Var. 94/81			0.0	-49.7	-48.5	-42.4	-58.3	-37.6	-36.2	-25.8	-48.3
Var. 95/81			-27.0	-58.6	-62.4	-41.5	—	-44.2	-49.3	-20.9	—
Var. 96/81				-53.9	-49.3	-11.5	-63.3	-31.3	-24.4	21.9	-45.3
Precios de mercado (1995)											
Mínimo				514.9	1,029.8	993.4	848.0	541.7	1,083.4	1,052.4	892.2
Máximo				835.9	1,393.2	1,525.6	1,029.8	879.5	1,465.8	1,616.2	1,083.4
Precios de mercado (1996)											
Mínimo				451.1	1,282.0	—	—	525.1	1,492.3	—	—
Máximo				693.2	1,804.3	—	—	806.9	2,100.2	—	—
Var. 95/81											
Mínimo				-65.0	-74.5	-15.4	-65.1	-52.9	-65.7	14.4	-52.9
Máximo				-43.2	-65.6	29.9	-57.6	-23.5	-53.6	75.7	-42.8
Var. 96/81											
Mínimo				-69.4	-68.3	—	—	-54.3	-52.7	—	—
Máximo				-52.9	-55.4	—	—	-29.8	-33.5	—	—

¹ Índice nacional de precios del consumidor por sector productivo de origen: "agricultura, ganadería y pesca". ² Deflactados con el Índice Nacional del precio de las materias primas para la actividad agrícola base 1994. Precios de garantía o concertación para el ciclo primavera-verano, excepto trigo, cuya cosecha fuerte es el ciclo otoño-invierno. En los precios de garantía o concertación se incluye el subsidio de PROCAMPO por hectárea dividiendo entre el rendimiento medio para obtener el subsidio por tonelada, v.g., para 1994 de N\$140.06 para maíz, N\$481.75 para frijol, N\$76.95 para trigo y N\$156.1 para soya. Los deflatores se aplican al costo de reposición de los factores al momento de la venta: a diciembre para el ciclo primavera-verano y a mayo para el ciclo otoño-invierno. ³ Índice Nacional de Precios al Consumidor base 1994. El deflactor se aplica con el mismo criterio de la nota anterior, al poder adquisitivo al momento de la venta. ⁴ Precio medio de compra por CONASUPO.

Fuente: Elaborado con base en Banco de México, *Indicadores Económicos*; CSG, VI Informe de Gobierno. Anexo, 1994. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, *Boletín Mensual de Información Básica del sector Agropecuario y Forestal*, varios números hasta diciembre de 1996.

expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 146.1 miles de hectáreas en 1981 a 6.8 miles de hectáreas en 1996)², como las inversiones requeridas para mantener en operación la infraestructura previamente construida (la superficie rehabilitada y mejorada en 1981 fue de 142.1 miles de hectáreas; en 1996 sólo fue de 37.8 miles de hectáreas).³ Además, el gasto público global en fomento rural declinó 66.9% entre 1981 y 1996 (y 78.2%, si descontamos —como debe hacerse para que las cifras sean comparables— la bolsa del *Procampo* destinada a compensar *parcialmente* la *caída* de los precios reales de los granos) afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etc., o cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión del programa de maquinaria agrícola.

Finalmente, la tercera gran causa que ha hundido al sector agropecuario en el desastre y a los productores en la insolvencia, ha sido la *insuficiencia* y la *carestía* del crédito agrícola. La banca nacional de desarrollo disminuyó (en saldos a diciembre, a precios constantes de 1994) sus créditos agropecuarios de 19,193 millones de nuevos pesos (MDNP) en 1981 a 9,922.2 MDNP en 1996 (Cuadro 5), afectando severamente a los campesinos más necesitados: el área habilitada por Banrural se redujo de 7,263.000 hectáreas en 1982 a sólo 1,285,000 hectáreas en 1996.⁴ Por su parte, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial si bien registraron entre 1988 y 1994 un extraordinario crecimiento (después de haber caído de 19,141.4 MDNP en 1981 a 6,647 MDNP en 1987), hasta alcanzar los 23 560.2 MDNP en 1996, este crecimiento no reflejó una situación de bonanza rural, sino más bien la *acumulación* de *carteras vencidas* (que pasaron de 260.5 MDNP en 1987 a 4,772.6 MDNP en 1996) y de adeudos impagos de agricultores que han refinanciado repetidamente sus vencimientos, sin caer técnicamente en cartera vencida. Si a la cartera crediticia total de la banca comercial para el sector agropecuario se descuentan las carteras vencidas y las reestructuradas, resulta que en 1996 el *crédito agropecuario fresco* de la banca comercial ascendió a sólo 11,349 MDNP —siempre a precios de 1994— es decir, 40.7% menos que el crédito agropecuario *fresco* ejercido en 1981 (Cuadro 6).

² Ernesto Zedillo, *II Informe de Gobierno. Anexo*, México, 1996.

³ *Idem.*

⁴ Carlos Salinas de Gortari, *V Informe de Gobierno. Anexo*, México, 1993 y EZPL, *II Informe, Op. cit.*

Cuadro 4. Inversión pública y gasto federal en fomento agropecuario y forestal

Año	Pesos corrientes		Porcentaje del PIB	
	Gasto público	Inversión pública	Gasto público	Inversión pública
1980	139.6	80.9	3.12	1.81
1981	191.8	85.0	3.13	1.39
1982	249.8	120.6	2.55	1.23
1983	408.1	150.9	2.28	0.84
1984	604.7	239.4	2.05	0.81
1985	856.8	324.7	1.81	0.69
1986	1,411.0	450.8	1.77	0.57
1987	2,500.8	886.2	1.29	0.46
1988	4,003.2	1,146.9	0.96	0.28
1989	4,868.1	1,722.8	0.89	0.31
1990	6,512.6	2,258.3	0.88	0.31
1991	7,907.8	3,018.3	0.83	0.32
1992	9,449.7	3,092.1	0.84	0.27
1993	10,301.7	2,590.6	0.82	0.21
Incluyendo Procampo				
1994	11,406.9	2,967.5	0.80	0.21
1995	17,056.7	2,702.9	0.93	0.15
1996	22,617.1	5,181.3	0.89	0.20
Variaciones				
1996/1981	11,692.0	5,994.8	-71.60	-85.32
Sin incluir Procampo				
1994	6,797.9	2,967.5	0.48	0.21
1995	10,556.7	2,702.9	0.57	0.15
1996	14,849.6	5,181.3	0.58	0.20
Variaciones				
1996/1981	7,642.2	5,994.8	-81.35	-85.32

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*. Edición 1994; Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno*; México, 1994, y EZPL, *II Informe de Gobierno*; Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Cuadro 5. Crédito otorgado al sector agropecuario por la banca comercial y de desarrollo, 1980-1996
(saldos al final de período en millones de pesos de 1994)

Año	Cartera		Cartera vencida total		Banca comercial			Banca de desarrollo		
	crediticia	total	Millones de nuevos pesos	Porcentaje del total	Cartera crediticia	Cartera vencida	Porcentaje del total	Cartera crediticia	Cartera vencida	Porcentaje del total
1980	40,112.87				16,523.70			23,589.16		
1981	38,333.33				19,140.35			19,192.98		
1982	24,823.01				11,681.42			13,141.59		
1983	20,829.27				9,600.00			11,229.27		
1984	24,417.40	1,655.74	6.78		12,561.35	372.45	2.97	11,392.64	1,283.28	11.26
1985	24,478.82	1,748.65	7.14		11,601.12	647.68	5.58	12,125.47	1,100.97	9.08
1986	17,125.68	1,357.24	7.93		7,188.35	516.21	7.18	9,355.78	841.04	8.99
1987	13,241.20	798.96	6.03		6,647.00	260.45	3.92	6,319.99	538.50	8.52
1988	19,261.58	915.11	4.75		9,486.34	196.79	2.07	9,573.65	718.32	7.50
1989	26,578.68	2,705.71	10.18		15,242.79	391.28	2.57	10,939.64	2,314.43	21.16
1990	32,569.81	4,147.65	12.73		19,754.91	717.03	3.63	12,092.47	3,430.63	28.37
1991	32,423.99	2,960.93	9.13		23,054.27	1,269.30	5.51	8,093.51	1,691.63	20.90
1992	39,385.29	3,759.87	9.55		28,301.46	1,983.72	7.01	9,092.27	1,776.16	19.53
1993	41,313.93	5,482.66	13.27		30,485.48	3,240.26	10.63	10,828.46	2,242.41	20.71
1994	48,931.48	7,653.50	15.64		37,080.19	4,686.23	12.64	11,171.59	2,967.27	26.56
1995	39,688.91	8,325.53	20.98		24,374.34	5,569.26	22.85	9,730.75	2,756.27	28.33
1996*	38,265.37	7,854.93	20.53		23,560.16	4,772.60	20.26	9,922.18	3,082.33	31.07

* Noviembre de 1996.

Deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos, Sistema de Información Electrónico*.

La insolvencia de numerosos agricultores fue provocada, en primer lugar, por el desplome de la rentabilidad agregada del sector agropecuario debida al severo descenso de los precios reales de numerosos productos rurales. Pero el *encarecimiento del crédito* contribuyó también de manera relevante a la acumulación de adeudos insolutos. En 1989, mientras la inflación anual fue de 18.6%, los productores de bajos ingresos pagaron tasas bancarias de interés del 43.62% anual (en promedio de los doce meses); los productores de granos básicos pagaron 47.98%; y los productores de otros productos, 51.98%; es decir, estos tres tipos de productores pagaron intereses usurarios por arriba de la inflación en 25%, 29.4% y 33.4%, respectivamente. En 1990, 1991 y 1992 los productores continuaron pagando tasas usurarias de interés, aunque con usura decreciente; y aun en enero de 1993, cuando supuestamente la estabilización se había alcanzado, los productores pagaron tasas de interés del 16.37%, 19.8% y 23.88%, respectivamente, contra una inflación anual del 9.6%; en 1994, las tasas de interés *agrícolas* se mantuvieron al nivel real del año previo, para elevarse dramáticamente después de la macrodevaluación de diciembre de 1994.⁵ Así, si bien la causa principal de las carteras vencidas radica en las adversas políticas agrícolas, que desplomaron la rentabilidad sectorial, las elevadas tasas de interés han contribuido también a la insolvencia.

Las causas del desastre agrícola, en vez de ser combatidas, fueron trastocadas, inculpándose al ejido como el causante del desastre. En consecuencia, fue decretada la contrarreforma agraria neoliberal que rompió el *contrato social agrario* de la Revolución mexicana, al dar por terminado el reparto antes de cumplir cabalmente el mandato redistributivo del Constituyente, al suprimir el carácter patrimonial (inalineable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido desde la *Ley Agraria* zapatista de 1915, y al abrir múltiples vías a la reconcentración de la tierra, incluso bajo la figura de *sociedades mercantiles* que podrán acaparar, en sólo 10,933 latifundios por acciones, la totalidad de los 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México.⁶

De esta manera, en vez de resolverse la crisis agrícola se agregó a ésta una *crisis política*: el alzamiento *zapatista* de Chiapas cuyo *detonante fue precisamente*, como señaló el *subcomandante* Marcos, la reforma salinista del artículo 27 constitucional.

⁵ Schwentesius Rindermann, Rita; Gómez Cruz, Manuel Ángel y Calva, José Luis, “La cartera vencida del sector agropecuario”. En: J.L. Calva (coord), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, Juan Pablos, México, 1996.

⁶ Véase J.L. Calva, *La disputa por la tierra*, Fontamara, México, 1993.

Cuadro 6. Crédito agropecuario fresco* otorgado por la banca de desarrollo y comercial (millones de nuevos pesos)

Año	Banca de desarrollo		Banca comercial		Crédito total	
	Pesos corrientes	Pesos de 1994	Pesos corrientes	Pesos de 1994	Pesos corrientes	Pesos de 1994
1980	104.5	23,597.1	73.2	16,529.3	177.7	40,126.4
1981	109.4	19,193.0	109.1	19,140.4	218.5	38,333.3
1982	148.5	13,141.6	132.0	11,681.4	280.5	24,823.0
1983	230.2	11,229.3	196.8	9,600.0	427.0	20,829.3
1984	329.6	10,109.4	397.4	12,188.9	726.9	22,298.3
1985	588.7	11,024.5	584.9	10,953.4	1,173.6	21,977.9
1986	935.8	8,514.7	733.3	6,672.2	1,669.0	15,186.9
1987	1,646.0	5,781.5	1,818.2	6,386.5	3,464.2	12,168.0
1988	3,823.7	8,855.3	4,011.2	9,289.5	7,835.0	18,144.9
1989	4,458.4	8,625.2	7,676.7	14,851.5	12,135.1	23,476.7
1990	5,817.3	8,661.8	12,785.8	19,037.9	18,603.1	27,699.7
1991	1,250.3	1,567.0	16,522.9	20,708.0	17,773.2	22,275.0
1992	2,504.7	2,804.8	21,905.7	24,530.5	24,410.5	27,335.3
1993	3,794.1	3,933.8	22,735.4	23,572.3	26,529.5	27,506.0
1994	2,190.6	2,121.5	21,832.3	21,143.0	24,022.9	23,264.5
1995	4,739.5	3,020.4	17,268.1	11,004.8	22,007.6	14,025.2
1996	6,335.1	3,161.4	22,742.0	11,349.0	29,077.1	14,510.4

* Cartera agropecuaria total menos (cartera vencida más cartera reestructurada). Deflactadas con el Índice Nacional de Precios al Consumidor base 1994.

Fuente: Elaborado con base en Banco de México, *Indicadores Económicos: SARH, Cartera vencida del sector agropecuario. Síntesis y propuestas*; Schwentesius Rindermann, Rita, Gómez Cruz, Manuel Ángel y Calva Tellez, José Luis, "La cartera vencida del sector agropecuario". En: J.L. Calva (coord), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, Juan Pablos Editor. México, 1996; y actualizado al cierre de 1995 y a 1996 con base en las mismas fuentes y las siguientes estimaciones de créditos reestructurados: para 1995, las reestructuraciones enmarcadas del ADE se estimaron en el 15% de la cartera vencida al cierre del año anterior; para 1996, las reestructuraciones enmarcadas en el FINAPE se estimaron en el 20% de la cartera vencida al cierre del año anterior.

Si la “*modernización*” liberal de los “*científicos*” porfirianos acarreó sufrimientos insoportables a los pueblos campesinos y desembocó en la Revolución mexicana, la “*modernización*” neoliberal de los tecnócratas contemporáneos ha hundido al campo mexicano en el peor desastre económico y social del México postrevolucionario, y está abriendo una *caja de Pandora*. Hoy día hace falta un nuevo *Plan de Ayala* o, mejor todavía, pasar directamente, sin desgarramientos sociales mayores, a un nuevo *contrato social* que asegure a cada mexicano la opción de una existencia digna.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUPERAR EL DESASTRE AGRÍCOLA

Para superar el desastre agrícola, reactivar de manera consistente e integral la producción interna de alimentos y reorientarla hacia un período largo de crecimiento sostenido con equidad, es necesario diseñar e instrumentar —en concordancia con las actuales realidades de la economía nacional y del entorno internacional, y con una visión de largo plazo— un verdadero *programa integral de desarrollo agropecuario*.

Actualmente, el crecimiento de la producción interna de alimentos puede lograrse mediante las siguientes cinco vías, no excluyentes sino complementarias: (i) *la reincorporación al cultivo de las tierras laborables que hoy se encuentran ociosas* por incosteabilidad de las siembras y falta de capital de trabajo (más del 20% del área abierta al cultivo); (ii) *la ampliación de la frontera agrícola* (existen diez millones de hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva o encubiertas con monte bajo, susceptibles de incorporarse al cultivo); (iii) *la rehabilitación de la infraestructura previamente construida* (cerca del 20% de la superficie previamente irrigada se encuentra fuera de operación por falta de inversiones de conservación o mantenimiento);⁷ (iv) *la construcción de nuevas obras de irrigación*, que beneficien a cerca de cuatro millones de hectáreas susceptibles de incorporarse al cultivo irrigado y; (v) *la elevación de los rendimientos por unidad de superficie y por unidad animal*.

Un programa congruente de reactivación y crecimiento sostenido de la actividad agropecuaria debe contemplar simultáneamente esas cinco vías de crecimiento.

En el *corto plazo*, para lograr una reactivación y crecimiento significativo inmediato de la producción agropecuaria y sentar las bases de un crecimiento

⁷ SARH, *Inventarios de infraestructura rural ociosa*, México, 1993.

agropecuario *sostenido* en el mediano y largo plazos, la sociedad debe actuar sobre las tres grandes variables económicas que han provocado la severa crisis agrícola. En *primer lugar*, actuar sobre los precios relativos agropecuarios, a fin de volver rentable la actividad de manera sostenida en el largo plazo —y no como ha ocurrido con los granos durante los últimos meses, simplemente como producto de alzas efímeras en los precios internacionales— restaurando así la solvencia de los agricultores hoy entrampados en carteras vencidas o en reestructuraciones asfixiantes que reducen su capital de trabajo; en *segundo lugar*, actuar sobre el financiamiento agrícola, reestructurando adeudos conforme a la capacidad de pago real de los productores y abriendo canales de crédito fresco en condiciones preferenciales; en *tercer lugar*, actuar sobre el rezago en *inversión pública* en infraestructura, atendiendo la rehabilitación de las obras previamente construidas y realizando nuevas obras pequeñas de construcción rápida, así como sobre el rezago en *gasto público* orientado a la transferencia de tecnología y a la solución de cuellos de botellas que obstruyen la producción agropecuaria.

En el *mediano y largo plazos* (una vez reincorporadas al cultivo las tierras incultas por incosteabilidad y por falta de capital de trabajo; y una vez rehabilitada nuestra infraestructura), las fuentes del crecimiento agrícola serán la ampliación de la frontera agrícola (sobre las tierras ganaderas o de monte bajo susceptibles de cultivo), la ampliación de la infraestructura hidroagrícola y, sobretodo, *el aumento de los rendimientos*.

Ahora bien, la batalla en el frente de los rendimientos implica la *atención integral y simultánea de las diferentes fases o eslabones de la cadena de la innovación tecnológica*: (i) la investigación científica y tecnológica para generar variedades mejoradas, insumos mejores y nuevas prácticas agrícolas, de almacenamiento, etc.; (ii) la reproducción en escala comercial y en volúmenes adecuados de los elementos materiales de las nuevas tecnologías (semillas mejoradas, fertilizantes, semen, pies de cría, etc.); (iii) la difusión o divulgación de los nuevos paquetes tecnológicos por región y sistema productivo; y (iv) la adopción de las nuevas tecnologías por los agricultores (lo que supone, ante todo, *poder de compra* de los agricultores y éste, a su vez, precios redituables).⁸

⁸ Turrent, Antonio, "Aprovechamiento de la tierra de labor, tecnologías y posibilidades de autosuficiencia alimentaria". En: Calva J. L. (coord), *Alternativas para el campo mexicano*, Fontamara-Eber-PUAL-UNAM, México, 1993; Asteinza, Gaiska, "Tecnologías alternativas en el campo mexicano". En: Calva, J.L., (coord) *Op. cit.*; y Quintero, Rodolfo, "La biotecnología moderna y el campo mexicano". En: Calva, J.L., *Op. cit.*

Por consiguiente, un verdadero *programa integral de fomento agropecuario con un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos, debe comprender los siguientes principios e instrumentos fundamentales.*

Primero. Una política de precios de garantía o soporte para los productos agrícolas y pecuarios básicos, que otorgue certidumbre a las inversiones agropecuarias con base en bandas de precios establecidas en horizontes de largo plazo y sustentadas en criterios de rentabilidad, capaces de brindar a los productores posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia. Para que este sistema no gravite sobre los escasos recursos fiscales (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra comercial que aún tenemos en el TLCAN y en el GATT-OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales de México como país en desarrollo), además del mantenimiento de un tipo de cambio competitivo a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas. Hay que recordar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la *Ley Agrícola de 1933* y en la Unión Europea desde el establecimiento de la *Política Agrícola Común* en 1957, permitió la conversión de Estados Unidos y la Unión Europea en potencias agrícolas. El objetivo que ha tenido el sistema de precios en esos países —que combinan *política comercial selectivamente proteccionista* con pagos directos— es el mismo que se debe tener en México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el *food power*.

Segundo. Incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura hidroagrícola, de investigación y extensionismo, de almacenamiento, etc., de manera que la inversión pública ascienda, de inmediato, por lo menos a la mitad de la ejercida en 1981 (en 1994 ascendió a menos de la quinta parte: 2,967.5 millones de nuevos pesos contra N\$14,465.3 millones —a precios de 1994— que alcanzó en 1981). De este modo podrán aprovecharse mejor nuestros recursos naturales que, por ejemplo, en área irrigable ascienden a 10 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 6 millones ya se abrieron al cultivo irrigado; la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes —que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático— requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia, en apoyo o en asociación con agricultores.

Tercero. Canalización de un volumen adecuado de crédito al sector agropecuario (por lo menos dos puntos porcentuales arriba del aporte proporcional del sector al PIB global) y con tasas preferenciales para los pequeños cultivadores de productos prioritarios, *supeditadas éstas a un programa de asistencia técnica*. La política crediticia para el campo debe, desde luego, concertarse entre el gobierno, los bancos y los productores organizados, con compromisos precisos para las partes. El problema actual de las carteras vencidas tiene su origen en el deterioro severo de la rentabilidad agropecuaria, así como en la elevación desmedida de los márgenes de intermediación financiera. El problema debe ser resuelto atacando sus causas de fondo (particularmente la política de precios agropecuarios relativos y la política de regulación de las tasas de interés, consiguiendo esto último mediante un pacto económico financiero entre gobierno, sector productivo y banqueros, que comprometa a éstos a bajar sus márgenes de intermediación financiera al promedio histórico del 7% real como máximo, a partir, del cual podrían reducirse los subsidios fiscales a las tasas agrícolas preferenciales), así como mediante un programa inmediato de rescate de deudores que reestructure sus adeudos de acuerdo con su capacidad real de pago. El programa de crédito agropecuario debe ir acompañado de un programa de aseguramiento con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países con sectores agropecuarios vigorosos, incluso en los Estados Unidos) y apoyos especiales a los fondos de autoaseguramiento de los agricultores.

Cuarto. Un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico y zootécnico cuyos efectos en la productividad y la producción son enormes, como lo muestra también la experiencia de las potencias agrícolas. El fomento de la investigación debe contemplar tecnologías convencionales, biotecnología y tecnologías alternativas de bajo insumo energético. La investigación agronómica y zootécnica debe realizarse en México porque, generalmente, la tecnología de organismos vivos no es simplemente transferible, como la tecnología industrial; en el mejor de los casos se requiere investigación de adaptación. El programa de extensión debe incluir fuertes apoyos a la divulgación de las tecnologías generadas, así como a la asistencia técnica para elevar la eficiencia microeconómica, extendiendo las prácticas agrícolas y pecuarias ya aplicadas ahora en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos.

Quinto. Como criterio general, dada la existencia de más de cinco millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlos en otras actividades económicas durante los

próximos años, *la preservación de las fuentes de empleo e ingreso rurales y, por tanto, la atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas debe ser un objetivo central del Programa.*

De hecho, las evidencias empíricas universales, así como los hallazgos de la investigación económico-agrícola mexicana, indican que la concentración de la tierra en grandes unidades de producción no necesariamente cumple el propósito de elevar la producción y la productividad *agregada* de la agricultura ni es congruente con la dotación relativa de factores (tierra, trabajo y capital) que presenta nuestro país.

En general, las evidencias universales indican que, globalmente consideradas, la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña.⁹

Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda, el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. En cambio, en naciones donde abunda el trabajo pero escasean la tierra y el capital, es un desatino inducir un modelo de desarrollo agropecuario no orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital, sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad nacional, incluso laboral, debido a que los trabajadores desalojados del campo no encontrarían ocupaciones no agrícolas.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra y de escasez de tierra y capital. Además, los resultados de la investigación económico-agrícola mexicana corroboran que, *en general* (y a nivel de cada producto, *bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares*), la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la grande en el uso de los factores tierra y capital, aunque menos eficiente en el uso del factor trabajo.

⁹ Berry R. Albert y William R. Cline, *Agrarian structure and productivity in developing countries*, Baltimore, Hopings, 1979; VSDC, Bureau of the Census, *Census of agriculture*, Washington, 1979; Ministerio de Agricultura de España, *Red contable agrícola nacional. Resultados empresariales*, Madrid, 1982; Cebreros, Alfonso, "La reorganización productiva del campo mexicano". En: *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1990.

La factibilidad de la elevación acelerada de la producción y la productividad de la tierra y el capital *sobre una base de pequeñas unidades de producción*, deriva de la *divisibilidad de los factores* característicos de la agricultura: los fertilizantes, semillas certificadas, mejoradores de suelos, etc., pueden utilizarse lo mismo en una maceta que en un predio de diez mil hectáreas; mientras que la maquinaria agrícola, si bien no es susceptible de adquisición por un pequeño labriego que cultiva dos o tres hectáreas graneras, sí es factible de utilización en pequeñas explotaciones mediante el sistema de maquilas, de alquileres de maquinaria o de cooperativas campesinas.

Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una *política de fomento que promueva la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares* sería más congruente con *nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo*, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye alrededor de cinco millones de pequeños agricultores.

Este modelo optimizaría el aprovechamiento de nuestros factores escasos que son la tierra y el capital, sin provocar la expulsión de millones de familias campesinas cuya absorción en otras actividades económicas no es viable, por lo menos en los próximos veinte años.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y
TECNOLÓGICAS DE LA
AGROINDUSTRIA Y LA AGRICULTURA MUNDIAL

DIRECTORIO DE LA UACH

Ing. Víctor M. Mendoza Castillo
Dr. Amilcar R. Mejenes Quijano
M.C. Ricardo Trejo Calzada
Ing. Artemio Cruz León
M.C. Jorge Duch Gary
Dr. Luis Manuel Serrano Covarrubias
Dr. Luis Ramiro García Chávez

Rector
Director General Académico
Director de Administración
Director de Difusión Cultural
Director de Patronato Universitario
Subdirector de Investigación
Director del CIESTAAM

Crisis Agrícola en México: 1982-1996.

Diagnóstico y propuesta de solución.

La edición estuvo a cargo del Area de Publicaciones del CIESTAAM

Se imprimieron 200 ejemplares más sobrantes para reposición.

Octubre, 1997.

Otras publicaciones del CIESTAAM

Libros

- ☞ Fuentes Históricas para el Estudio del Municipio de Acolman
- ☞ Biotecnología Intermedia en México. La Producción de Hongos Comestibles
- ☞ Como Afrontar la Crisis Agropecuaria. Crónicas de Campo
- ☞ Visión y Misión Agroempresarial. Competencia y cooperación en el medio rural. 2da. Edición
- ☞ El Sector Hortícola de México y Estados Unidos. Evolución en cifras, 1970-1994
- ☞ El Sistema-Producto Piña en México: Situación, tendencias y alternativas
- ☞ Sistema Agroindustrial Naranja en México
- ☞ La Agroindustria Azucarera de México frente a la apertura comercial
- ☞ Sistema Agroindustrial Cacao en México y su comportamiento en el mercado
- ☞ El Campo Mexicano: Ajuste Neoliberal y Alternativas

Reportes de Investigación

- ☞ El Mercado Internacional y Nacional del Maracuyá
- ☞ El Modelo Neoliberal y la Desmodernización de la Agricultura Mexicana. El caso de la naranja
- ☞ Tendencias de la Economía Mundial y la forma de Acumulación en México
- ☞ El Mercado Azucarero Mexicano y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
- ☞ El Impacto del TTLC sobre el Sistema Agroindustrial Porcino Mexicano
- ☞ TLC y Mercado Hortícola. El caso del jitomate, pepino, chile bell y calabacita
- ☞ TLC y Lácteos. ¿Funciona el experimento?
- ☞ Apertura Comercial y Reforma del Sistema Financiero Rural Mexicano. Consecuencias y tendencias
- ☞ Hortalizas Orgánicas de México
- ☞ La Ganadería de Bovinos de Carne en México y el TLC.