

4

El consenso de Washington y la problemática agropecuaria de México

José Luis Calva Téllez*

En los trabajos presentados por el Banco Mundial y la OCDE aflora un *paradigma agrícola* común, cuya hipótesis central consiste en que una mayor liberalización del comercio, así como un mayor achicamiento de la participación del Estado en el fomento directo de la agricultura, conducirán a un *mundo mejor* en términos de crecimiento económico y bienestar.

Se trata de la misma hipótesis que subyace en las demás “reformas estructurales” que, durante las últimas dos décadas, preconizaron los organismos financieros internacionales antes mencionados, como la fórmula salvadora para los países en desarrollo.

En México ya realizamos el experimento, pero los resultados no correspondieron con las expectativas. En el sector agropecuario, los programas neoliberales de *cambio estructural* —apegados precisamente a las prescripciones del FMI y del Banco Mundial, sintetizadas en el Consenso de Washington— comprendieron un abrupto proceso de liberalización, cuyas vertientes principales fueron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial;

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

2) la apertura comercial unilateral y abrupta, que —realizada a marchas forzadas a partir de 1984— remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); 3) la reforma de la legislación agraria que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal instituido por la Revolución mexicana, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción.

Los promotores y ejecutores de la reforma suponían 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 del experimento neoliberal, sin embargo, fueron muy diferentes de los proyectados. En valor per cápita, el PIB agropecuario y forestal de 1999 resultó 17.6% inferior al de 1981. En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos en 1999 resultó 27.6% menor que la de 1981; la producción per cápita de carnes rojas disminuyó 34.6% en este lapso; la de leche se redujo 15.5%, y la producción forestal maderable per cápita fue 37.4% inferior a la registrada en 1981.¹

Como contraparte —no obstante la reducción del consumo alimentario de los mexicanos que cayeron en la pobreza y en la 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 8 601.2 millones de dólares en 1999, cifra equivalente a 97.2% del valor de las exportaciones de petróleo crudo, que ascendieron a 8 851 millones de dólares en 1999.²

¹ Cálculos propios con base en: para PIB: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1980 y Base 1993, con ensamble en 1998*; para granos, carnes, leche y maderables: SARH-SAGAR, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*, varios números; SAGAR, *Centro de Estadística Agropecuaria*, página electrónica; Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL.), *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico 1999*, México 1999; para población: serie construida con base en *Censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990 y Conteo de Población y Vivienda 1995*, sin ajustes, excepto 1980, tomando la población estimada por la Dirección de Investigación y Análisis Demográfico, INEGI, “Estimación de la población total de 1980 a nivel nacional, estatal y municipal” (mimeo.), INEGI, 1991, citado por Gustavo Cabrera Acevedo, “Cambios en el tamaño y crecimiento de la población total”, en *Demos. Carta demográfica sobre México 1997*, México, 1997; para 1996-1999: estimaciones propias proyectando las tasas descendentes de crecimiento demográfico 1970-1995.

² Con base en el INEGI, *Estadísticas de Comercio Exterior*; SAGAR, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*; y SAGAR, *Centro de Estadística Agropecuaria*, página electrónica.

Los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta*, que de manera recurrente se combina con una nefasta *política de peso fuerte* que utiliza la tasa de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de nuestra moneda (fenómeno que se observó durante el sexenio 1989-1994 y nuevamente en los años 1999-2000), provoca un abrupto descenso de los *precios reales* de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (pues pasaron a regirse por los precios internacionales). Entre 1982 y 1999, los cultivadores de maíz (sumando al precio de garantía o concertación el subsidio del Procampo equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial) perdieron 52.7% del poder adquisitivo de su grano (respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor); los agricultores trigueros perdieron 41.9% y los productores de soya 50.3%. 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 59.3% en el caso del maíz, 50.7% en el caso del trigo y 61.2% en el de soya.³

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 hasta mediados de los noventa en los países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Canadá, Unión 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, bajo la noción neoliberal de que los agentes privados actuando en mercados *desregulados y sin distorsiones derivadas de programas sectoriales* logran la óptima asignación de los recursos productivos.

Así, la inversión pública en el fomento rural disminuyó 93.4% durante el periodo 1982-1999 (es decir, *a menos de la décima parte*), afectando tanto la necesaria expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 146.1 miles de hectáreas en 1981 a 9.1 miles de hectáreas en 1999), como las inversiones requeridas para mantener en operación la infraestructura pre-

³ Cálculos propios con base en el Banco de México, *Indicadores económicos, Carpeta mensual*; Carlos Salinas de Gortari (CSG), *Sexto informe de gobierno. Anexo estadístico, 1994*, México, 1994; SAGAR, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*; y SAGAR, Centro de Estadística Agropecuaria, página electrónica.

viamente construida (la superficie rehabilitada y mejorada, que en 1981 fue de 142.1 miles de hectáreas sólo fue de 96.8 miles de hectáreas en 1999).⁴ Además, el gasto público global en fomento rural declinó 74.6% entre 1982 y 1999 (o bien, 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, la caída del gasto público en fomento rural fue de 83.9% en el periodo 1982-1999),⁵ afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etc., y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión del programa de maquinaria agrícola.

Finalmente, la tercera gran causa que hundió al sector agropecuario en el desastre es el escaseamiento del capital de trabajo disponible en forma de 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 (mdp) en 1981 a 3 992.8 mdp en 1999, afectando severamente a los campesinos más necesitados: el área habilitada por Banrural se redujo de 7 263 000 hectáreas en 1982 a sólo 2 102 000 en 1999.⁶ Por su parte, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial (después de haber caído de 19 140.4 mdp en 1981 a 6 647 mdp en 1987) registraron entre 1988 y 1994 un significativo crecimiento, para caer posteriormente hasta 14 204 mdp en 1999. De hecho, su fugaz crecimiento no reflejó una situación de bonanza rural, sino más la acumulación de carteras vencidas y de adeudos impagos de agricultores que refinanciaron repetidamente sus vencimientos sin caer técnicamente en cartera vencida. En conjunto, el crédito canalizado al sector agropecuario por el sistema bancario (comercial y de desarrollo) cayó de 38 333.3 millones en 1981, a precios de 1994, a \$18 196 millones en 1999, con la particularidad de que las carteras vencidas representan el 26% de este monto, de manera que la cartera crediticia vigente al cierre de 1999 fue de apenas \$13 471.5 millones.⁷

⁴ Cálculos propios con base en el INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, 1994; CSG, Cuarto informe de gobierno. Anexo estadístico, 1994, México, 1994; Banco de México, *Indicadores económicos. Carpeta mensual*; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*; Poder Ejecutivo Federal, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el año 2000*; y EZPL, Quinto informe de gobierno. Anexo estadístico, 1999, México, 1999.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Con base en el Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico y carpeta mensual*; INEGI, *El sector alimentario mexicano*, México, 1990; e INEGI, *Cuadernos de información oportuna del sector alimentario*.

⁷ Cálculos propios con base en el Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico y carpeta mensual*.

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 reforma neoliberal de la legislación agraria, sin que la imposición de esta reforma —contra la opinión expresa de las más importantes organizaciones campesinas de México—⁸ haya conducido a la superación de la crisis agrícola.

Hoy la gran cuestión consiste en definir si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como *un enorme laboratorio de experimentación neoliberal*; o si —dejando a Washington con su Consenso— hemos de reformular nuestra propia estrategia de desarrollo económico, definiendo las funciones que el campo puede y debe desempeñar *como parte de la solución de los grandes problemas nacionales* y diseñando los instrumentos de política económica conducentes al crecimiento agropecuario sostenido con equidad.

Funciones de la agricultura en el futuro de la economía nacional

De hecho, ningún programa nacional de crecimiento económico sostenido con equidad es viable si no se sustenta en un campo bonancible. El equilibrio permanente de las cuentas externas, la estabilidad de precios sostenible en el largo plazo, la elevación del nivel general de empleo y la generación de ahorro interno suficiente para financiar la inversión nacional, exigen la presencia de un vigoroso sector agropecuario.

Las funciones relevantes que el sector agropecuario podría desempeñar en el futuro de la economía mexicana son las siguientes:

Primero. El sector agropecuario podría contribuir decisivamente al *financiamiento del desarrollo* mediante: *a)* la provisión de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas con el *fin de apoyar el equilibrio permanente de las cuentas externas*; *b)* la generación de excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica en los cuales México tiene, desde hace décadas, un lugar ganado en el mercado mundial, así como en nuevos productos con nichos de mercado; *c)* la *transferencia a actividades no agrícolas de los capitales excedentarios acumulados en el campo* como producto de rentas diferenciales apropiadas por los productores agrícolas más tecnificados o con mejores tierras, después de que éstos, al presentarse un escenario de bonanza agrícola, recapitalicen sus granjas.

⁸ Véase José Luis Calva, *La disputa por la tierra*, México, Fontamara, 1993.

Segundo. Contribuir de modo decisivo a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores. No hay que olvidar las oscilaciones de los precios alimentarios internacionales ni la probable tendencia al alza de los precios agrícolas en un escenario de liberalización universal del comercio agrícola. Además, cuando se produzca la reactivación de la economía mexicana crecerá aceleradamente la demanda interna de alimentos, a mayor velocidad que la demanda agregada, puesto que lo primero que hará la población al conseguir empleo o mejorar su poder adquisitivo será volver a comer lo que acostumbraba antes del paraíso neoliberal. Por ello, sin una oferta interna suficiente de alimentos habrá significativas presiones inflacionarias y sobre las cuentas externas. La estabilidad de precios, *eo ipso*, sólo es sostenible en el largo plazo con una producción interna dinámica de alimentos.

Tercero. Preservar en el corto y el mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, *el mayor volumen posible de empleos rurales* con el fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano, además de generar en lo inmediato, con el mismo propósito, empleos adicionales por sustitución de importaciones. Dada la raquítica generación de puestos remunerados en el sector formal de la economía durante casi dos décadas de experimentación neoliberal (derivada del bajísimo crecimiento del PIB, cuya tasa media anual fue de apenas 2.2% de 1983 a 1999),⁹ la preservación y generación de empleos agrícolas es crucial para el equilibrio económico y social.

Cuarto. Generar *efectos multiplicadores* sobre el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico en el medio rural para la industria productora de bienes de consumo, de insumos y de bienes de capital. Hay que recordar que por cada dólar de alimentos que México importa no sólo transfiere al exterior divisas que no tiene, sino que también exporta los empleos e ingresos rurales y los elevados *efectos multiplicadores de la actividad agrícola* sobre la producción, el empleo y la inversión. Un vigoroso sector agropecuario es, por tanto, importante motor de la dinámica económica general.

Política agrícola para el desarrollo sostenido con equidad

Sin embargo, para que el sector agropecuario pueda desempeñar eficazmente sus funciones en el desarrollo económico, es necesario impulsar la dinámica agrícola

⁹ Véase José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México, 2000.

mediante un *programa integral de fomento agropecuario* diseñado sobre un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos, cuyos instrumentos fundamentales, validados por la experiencia internacional, son, en resumen, los siguientes:

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 sobre horizontes de largo plazo y sustentadas en criterios de rentabilidad, capaces de brindar a los productores rurales posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia. Para que este sistema no gravite sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el Procampo y con los pagos de Aserca), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el TLCAN y en la 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* con el 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 a Estados Unidos consolidar su supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo del sistema de precios en esos países —que combinan *política comercial selectivamente proteccionista* con pagos directos— es el mismo que debe tener 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, 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 considerables. (La investigación agronómica y zootécnica debe realizarse en México, entre otras razones porque la tecnología de organismos vivos requiere investigación de *in situ*.) El programa debe considerar tecnologías convencionales, biotecnología y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para elevar la eficiencia microeconómica de pequeñas, medianas y grandes unidades de producción, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas agrícolas y pecuarias ya aplicadas en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos, debe ser incluida en el programa.

Tercero, incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, con el fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales (por ejemplo, el

área irrigable asciende a 10 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de seis millones ya se abrieron al cultivo irrigado; la incorporación al riego de los cuatro 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 o en apoyo o asociación con agricultores).

Cuarto, canalización de un volumen adecuado de *crédito fresco* al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños cultivadores de productos prioritarios, vinculados a *programas de asistencia técnica*), solucionando equitativamente el megaproblema de las *carteras vencidas*, convertido en *peso muerto* del sector agropecuario y del sistema bancario. Es recomendable que el crédito agropecuario vaya 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 Estados Unidos), fomentando especialmente los fondos de autoaseguramiento de los agricultores.

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 absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, *la preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y, por tanto, la atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas*, debe ser componente estratégico de una eficaz política agrícola.

Un programa integral de fomento agropecuario basado en estos principios e instrumentos fundamentales —perfectamente compatible, por cierto, con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el TLCAN (sin demérito de futuras renegociaciones)— es crucial para el *desarrollo sostenible de la economía mexicana*: no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de los precios internos y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la seguridad alimentaria y a la estabilidad social.