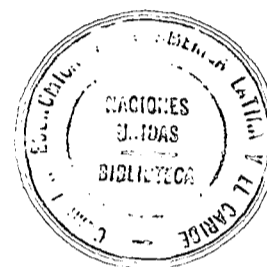


INT-0858

~~CEPAL (0858)~~

MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
Santiago de Chile, 3 al 5 de octubre de 1990

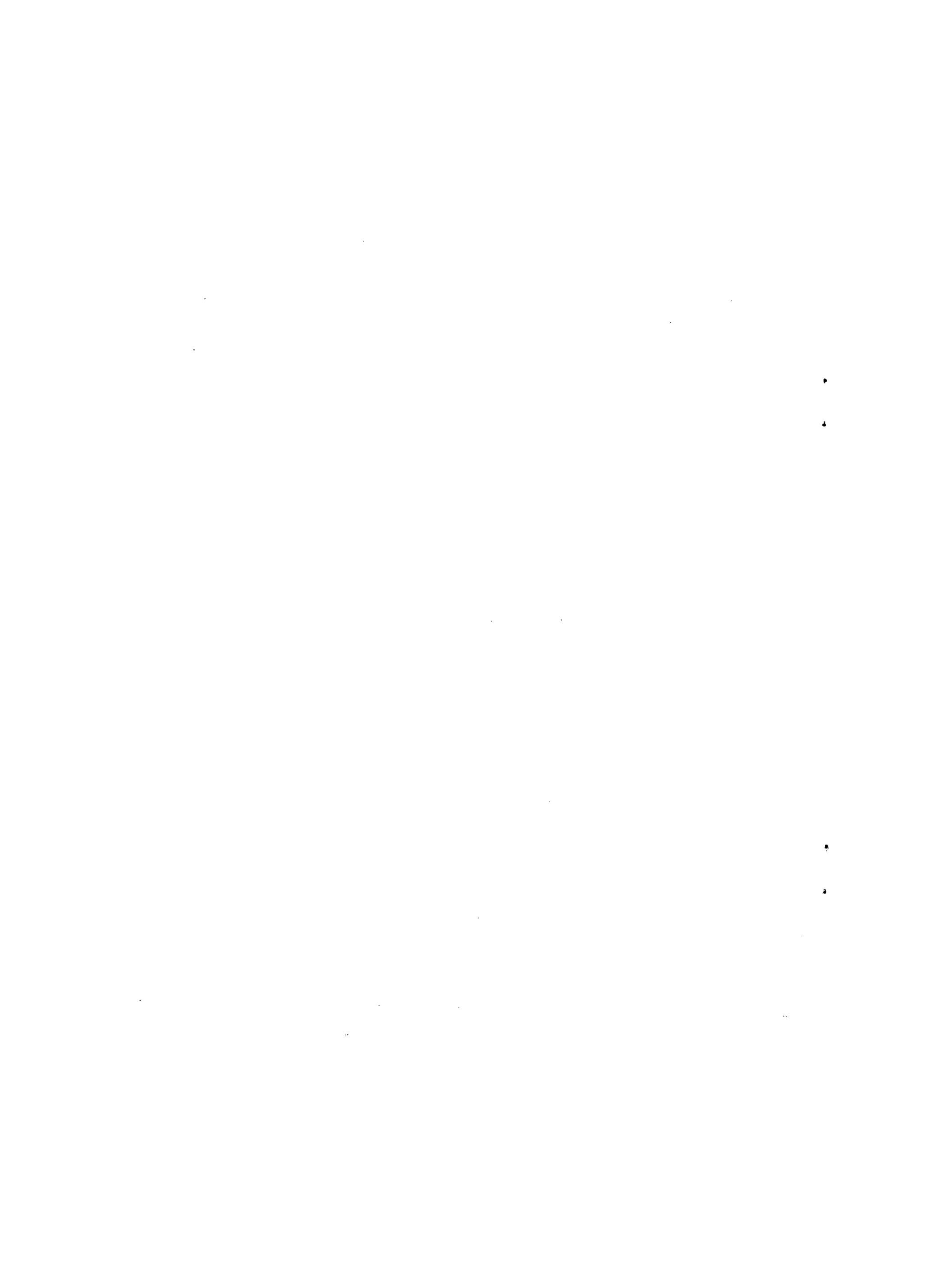


TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE MEXICO



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, FAO, ROMA
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO





OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, FAO, ROMA
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO

MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
Santiago de Chile, 3 al 5 de octubre de 1990

TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE MEXICO

El estudio sobre Tributación y gasto público en México fue preparado por el señor Clemente Ruiz Durán, consultor de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y sometido a revisión por el autor. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

•

•

•

•

INDICE

	<u>Página</u>
A. AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL	1
B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA	5
1. La tributación agrícola	5
a) Características de los instrumentos tributarios	5
b) Evolución, estructura y fuentes de recaudación tributaria agropecuaria	8
c) Factores explicativos del comportamiento de la tributación agrícola	9
2. El gasto público en la agricultura	14
a) Orientaciones para la ejecución del gasto público en la agricultura	14
b) Evolución y estructura del gasto público en la agricultura	17
c) Factores explicativos del comportamiento del gasto público en la agricultura	20
C. EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	24
D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS	28

•
↓

•
•

A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL

Varios factores explican el hecho de que la agricultura mexicana haya sido y continúe siendo un importante sustento del proceso de crecimiento económico del país. Entre ellos se pueden citar a los efectos generados por la reforma agraria, la inversión pública (en especial por la obra hidráulica realizada), la incorporación de nuevas tierras a las actividades productivas y la expansión de la estructura institucional de fomento agropecuario.

Dichos factores acrecentaron la capacidad del sector para generar una oferta adecuada de alimentos a bajos precios así como para producir excedentes exportables cuyas divisas recabadas sirvieron en algunos períodos para financiar el crecimiento industrial. Esta capacidad incremental se reflejó también en la diversificación de la producción, desconcentración productiva regional y la participación de una amplia gama de productores.

En términos dinámicos, el sector fue también generando condiciones dicotómicas que se expresaron por un lado en una agricultura intensiva en la utilización de capital a la cual se apoyó firmemente con obras de infraestructura y con riego; y por otro lado, la agricultura tradicional con bajos niveles de tecnología incorporados y extendida en las zonas de temporal.

El estilo conflictivo de desarrollo de la agricultura mexicana desembocó en una importante crisis sectorial caracterizada por el rezago en la producción de alimentos básicos en relación con el crecimiento poblacional; creciente importación de alimentos; y reducción de la inversión en actividades productivas.

La restricción de los apoyos a la agricultura se incrementó en años recientes como resultado de la crisis financiera del país y el ajuste estructural implementado sobre el conjunto de la economía. Aun más, las evidencias indican que el combate al proceso inflacionario fue realizado a costa de un rígido control impuesto a los precios de los productos agropecuarios con lo cual el empleo de mano de obra y los ingresos de la mayor parte de la población rural se afectaron negativamente mientras, como

contrapartida, se incrementaron la migración campo-ciudades y el deterioro de las condiciones de vida de los grupos sociales involucrados en la agricultura.

En la década de los años ochenta el aporte de la agricultura y de la ganadería fue, en promedio, 90% del valor de producción de todo el sector primario. Las tierras dedicadas a estos dos usos alcanzan los 53 millones de hectáreas aproximadamente, 60% de las cuales son susceptibles de uso agrícola. Sin embargo, sólo el 72% de este potencial se siembra en términos efectivos. En 1988, dicho porcentaje disminuyó a 58%.

Durante los últimos 20 años (1970-1988), sólo el 22% de la superficie sembrada ha contado con riego; y de ella el 60% es tierra parcial o totalmente mecanizada. Esta concentración de los elementos del crecimiento sectorial derivan en buena medida de las características de la tenencia de la tierra. El 70% de las unidades productivas son parcelas ejidales que no generan derechos de propiedad. Ellas en conjunto contribuyen con el 43% del valor total de la producción según la información censal de 1970. El 90% de dichas parcelas son consideradas en las categorías de subsistencia y de satisfacción mínima de las necesidades familiares, y se ocupan de cultivos de escasa rentabilidad como el maíz, frijol, ajonjolí, cártamo y cebada.

Como contrapartida, los predios privados mayores de 5 hectáreas que generan el 57% del valor total de producción se concentra en los cultivos de media y alta rentabilidad como trigo, soja, algodón, sorgo, tomate, frutas y alfalfa, a los que se añaden otros destinados a la exportación como café, azúcar y tabaco.

El proceso sustitutivo en el que los cultivos destinados a la industria alimenticia y a la generación de proteína animal desplazan a los cultivos tradicionales (granos y algunas oleaginosas) se aceleró a partir de la mitad de la década de los años setenta. Este tipo de dinámica modificó el patrón alimentario creándose serias incompatibilidades con las características y necesidades reales del país ya que para producir una caloría o una proteína animal se requieren 30 calorías o 6 proteínas de origen vegetal. Por otro lado, este nuevo patrón alimentario se orientó hacia un segmento de la población cuya

alta concentración del ingreso ha provocado que la elasticidad de su demanda de alimentos sea baja, retardando más el crecimiento de la producción de los cultivos básicos.

En el área productiva, el hecho de que los productos agrícolas más rentables fueran aquellos ligados a la industria (sorgo y soya, por ejemplo) tendió a modificar el patrón de cultivos y la orientación de las políticas tanto agrícolas como macroeconómicas. Los productores que lograron diversificar su producción fueron los que captaron los apoyos de precios, tecnología y financiamiento así como los logros del proceso de investigación para mejorar la calidad y uso de los insumos (semillas y fertilizantes especialmente).

Este proceso de significativas transformaciones sectoriales se dio, sin embargo, en un contexto de estancamiento de sus actividades productivas. El crecimiento medio anual del PIB agropecuario que entre 1940 y 1970 había alcanzado el 4.5%, se reduce a 3.4% entre 1970 y 1980 y más bajo aún 1.2% para 1980-1988. Se observa además una suerte de inelasticidad del sector respecto a las variaciones del PIB global de suerte que en años de crecimiento acelerado o desaceleración de la economía, la agricultura no crece con igual dinamismo y no decrece a las mismas tasas.

Este comportamiento es más evidente a partir de los años de crisis y ajuste y en ello juega un importante papel la heterogeneidad existente en el campo en donde como ya se ha anotado, la evolución de la agricultura empresarial ha sido acelerada mientras que profundo el rezago y atraso de la agricultura campesina. El menor crecimiento de la producción de granos básicos que la situación descrita genera, ha tenido como respuesta un incremento severo de las importaciones de estos alimentos para cubrir las necesidades internas del país. Si en 1970 se importaron 952 mil toneladas correspondientes a los diez productos básicos, en 1989 dicho volumen pasó a ser de 12 millones de toneladas.

Un factor importante para la explicación de este fenómeno es la política de precios vigente en México en los últimos 20 años. El sistema de precios de garantía ha dado cobertura a los principales productos agrícolas básicos; sin

embargo, los cambios acontecidos han provocado que dicha política se transforme en un tope de ingresos para los productores y en un desestímulo para la siembra. Esto fue evidente cuando la política antiinflacionaria pasó a ocupar el primer plano en la política económica general. En 1988, todos los productos acogidos a este tratamiento presentaban precios reales de garantía inferiores a los obtenidos en 1980 y en 1970. Por el contrario, los precios fijados han sido rentables para aquellos productores de elevados rendimientos y tecnificados y desde este grupo se han originado las inversiones que han mantenido parte de la escasa dinámica sectorial.

Por último, la política crediticia ha mostrado un perfil de apoyo sumamente negativo, especialmente a partir de 1980, mermando aun más las fuentes de financiamiento del proceso productivo y el de inversión, consolidándose con ello el ciclo depresivo por el que atraviesa actualmente el sector agropecuario mexicano.

Cuadro 1

MEXICO INDICADORES RELEVANTES DEL SECTOR AGROPECUARIO
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL

Periodos/ Indicadores	PIB total	PIB agrí- cola	Inversión pública en la agricul- tura	Empleo	Salario medio	Crédito agrove- cuario	Precios implícitos en la agri- cultura
1970-1980	6.7	3.4	15.0	5.24	4.59	3.8	33.8
1980-1988	1.0	1.2	-19.7	0.88	-1.80	-39.2	973.4

Cuadro 2

MEXICO: ESTRUCTURA DEL PIB AGROPECUARIO
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL

Componentes/ Períodos	Agricultura	Ganadería	Silvicultura	Pesca
1962-1970	3.4	5.2	3.5	1.0
1971-1982	2.5	3.2	5.1	3.8
1983-1987	1.5	0.3	2.2	5.4

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

1. La tributación agrícola

a) Características de los instrumentos tributarios

En México, las bases jurídicas de la tributación agrícola, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen como contexto legal un conjunto de ordenamientos entre los que sobresalen: la ley de reforma agraria, la de impuesto a la renta (ISR); la que norma los impuestos especiales sobre la producción y los servicios (IEPS); los impuestos sobre el comercio exterior a través de la ley aduanera; y la de transacciones, que se rige por el impuesto al valor agregado (IVA).

Mediante la ley de reforma agraria, los ejidos y comunidades quedan exentos de cualquier tributo fiscal por la producción agrícola que generan, debiendo aportar un impuesto predial sobre la propiedad que usufructúan el mismo que no excede el 5% del valor total de la producción anual comercializada por cada ejidatario o por el colectivo.

En el caso del impuesto a la renta agropecuaria y previo a la reforma de diciembre de 1989, estaban exentos los ingresos obtenidos por los ejidatarios y comuneros de todas sus actividades realizadas en el sector primario. Igual tratamiento recibían los pequeños propietarios y colonos en predios rurales que

tuviera similar extensión que los ejidos, con la condición de que las actividades agrícolas representaran la mayor proporción del ingreso obtenido.

El resto de los productores quedaban sujetos al régimen denominado "bases especiales de tributación" (BET), sistema que gravaba de manera específica cada actividad (agrícola, pecuaria, silvícola o pesquera) mediante una cuota de acuerdo al volumen de la producción. De este tratamiento se excluían aquellos estados de la Federación (por ejemplo, Sonora y Sinaloa) cuyas tierras y cultivos eran los de mayor aptitud y rentabilidad.

Las cuotas del sistema BET eran determinadas en función de diversos factores: el tipo de cultivo, nivel de rendimiento, número de hectáreas cosechadas, tipo de ingreso, etc. La reforma tributaria que rige desde 1990 modificó este sistema preferencial por otro alternativo mediante el cual el ingreso gravable de las empresas agropecuarias es igual a las utilidades que se retiren de la empresa. Estas utilidades se determinarán mediante el sistema del flujo de caja.

La ley del IEPS exenta a los productores agropecuarios y pesqueros de cumplir con esta obligación tributaria. En materia de comercio exterior, la ley aduanera dispone un conjunto de deducciones para la importación de productos agropecuarios, los cuales no pagan IVA. Este último impuesto nombrado establece una tasa de 0% por los servicios prestados directamente a los agricultores y ganaderos siempre que dichos servicios sean destinados para el desarrollo de actividades agropecuarias.

El cuerpo jurídico-tributario descrito se fundamenta en gravámenes sobre la producción exclusivamente, lo que ha ejercido efectos negativos sobre el uso de la tierra. A su vez, este tipo de impuestos ha tenido efectos regresivos si se considera que la recaudación se realiza en base a cuotas fijas por tonelada producida ya que el gravamen es progresivo sólo para los predios menores quedando fija para los predios mayores, lo que conlleva una discriminación entre productores y ha generado serias ineficiencias productivas.

Las dificultades para la imposición de gravámenes tributarios al sector agropecuario tienen su origen en la estructura de tenencia de la tierra resultante de la revolución en 1910. Por un lado, la parte de la tierra que no es propiedad privada sino ejidal está impedida de ser gravada con impuesto predial o a la propiedad. La ausencia de propiedad establecida para un gran porcentaje de productores (70%) estimuló a que no se realizara un catastro adecuado de las propiedades del 30% restante, los que presionaron políticamente a fin de que el gravamen recayera sobre la producción mediante el sistema de cuotas fijas y no sobre el ingreso.

Lo anterior se vio influenciado por la forma de organización del sistema tributario global que buscó incentivar la producción a través de tratamientos diferenciados por sectores de actividad económica en busca de incrementos en la inversión y el empleo y mejoras en la distribución del ingreso, aún a costa de debilitar las finanzas públicas. En los años ochenta, por ejemplo, los impuestos derivados de las bases especiales de tributación más otros impuestos especiales a las actividades agrícolas no superó en ningún año el 0.05% del PIB o el 15% del PIBA. Algo similar sucede con el impuesto predial recabado del sector agropecuario por los municipios o gobiernos locales, el que no supera el 0.7% de los ingresos brutos de dichas entidades, debido a la carencia de catastros actualizados. Bajo estas condiciones, las dificultades en la imposición y control de gravámenes fiscales en el sector agropecuario se agudizan dada la heterogeneidad y diversidad de los productores, sobre los cuales existen registros poco adecuados para las labores de fiscalización. Los contribuyentes evaden la declaración de impuestos porque no existe una base imponible de carácter universal.

Otra dificultad radica como ya se anotó, en la existencia de cuotas fijas ya que se grava con igual intensidad a productores con diversos niveles de productividad e ingresos. A esto se agrega el hecho de que la cuota no guarda relación con los cambios de precios porque ella se aplica a unidades físicas. La recaudación no aumenta, por tanto, en proporción al incremento del valor de la producción.

La política macroeconómica, por su parte, no ha mostrado una influencia relevante respecto de la tributación recaudada del sector agropecuario. La relación con la evolución del sector (PIBA) y con los precios recibidos por los productores muestra coeficientes negativos en la ecuación de regresión estimada. Con la inversión agrícola, la TA muestra relación positiva aunque en niveles poco significativos. Sin embargo, esto podría indicar que una política de promoción del campo, vía inversión, generaría efectos positivos sobre la tributación, y dado los montos bajos de recaudación, el resultado neto en el balance fiscal agropecuario también debería arrojar saldos positivos.

b) Evolución, estructura y fuentes de la recaudación tributaria agropecuaria

En el punto anterior se observa que la magnitud de la tributación agropecuaria es poco significativa respecto de los ingresos tributarios del sector público y también en relación al PIB sectorial. Sin embargo este bajo perfil cuantitativo también es atribuible a los ingresos tributarios de la Federación de Estados Mexicanos. Entre 1977 y 1988 ellos no fueron, en promedio, superiores al 10.5% del PIB global. A esto se agrega el cambio cualitativo que se produce en la estructura de la recaudación debido a la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en los años ochenta, modificación que tendió a aumentar la proporción de los impuestos al consumo en detrimento de los gravámenes a la renta. En efecto, estos últimos que representaban el 50% de los ingresos tributarios totales en el período 1977-1980, reducen su participación a 41.5% promedio anual en el período 1981-1988. Por el contrario, los impuestos especiales, dentro de los cuales el IVA es el más importante, incrementan sustancialmente dicha participación desde 34.6% a 49.1% en iguales periodos. También se reduce la recaudación proveniente de las actividades de comercio exterior aunque en proporciones menores a los cambios acontecidos en los tributos antes mencionados.

Respecto de los tributos recaudados de la agricultura, su situación es relativamente similar a lo que sucede con los impuestos a nivel global; antes ya han sido señaladas algunas causas de los bajos montos recaudados (elevado porcentaje de contribuyentes exentos, cuotas fijas sobre la producción de los predios mayores) a lo que cabría agregar el bajo ritmo de crecimiento del producto sectorial sensiblemente menor que el del conjunto de la economía (1.9%

y 3% anual, respectivamente, entre 1974 y 1988), y un sistema de fiscalización y cobros deficiente lo que estimuló la evasión. La carga fiscal de la agricultura en relación al PIB sectorial representó apenas 0.1% promedio en el período en estudio. Esta escasa representatividad de los impuestos es mayor a nivel federal y estatal; con respecto a los ingresos municipales el porcentaje mostró tendencia a elevarse en el transcurso de la década de los años ochenta, y en 1985 alcanzó al 2%. Este mayor peso, de mantenerse o incrementarse, podría generar un reordenamiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales lo que se traduciría en un fortalecimiento del sector agropecuario a regional.

El impuesto sobre la renta del sector agropecuario se constituye en el tributo más relevante, además de ser el único gravámen directo. Del universo de productores privados que son potenciales contribuyentes, sólo el 16% estaba sujeto al régimen del impuesto sobre la renta hasta 1989. Las modificaciones realizadas para 1990 tomaron más regresiva esta situación ya que con el propósito de hacer ingresar como sujetos gravables a los grandes productores y agroexportadores se dispuso que el impuesto a la renta que potencialmente debían pagar fuera descontado en un 50%, rebaja que se aplicaba también al 2% que es el impuesto cobrado sobre el activo en poder de las empresas. Como la tasa máxima impositiva es de 35%, los productores agropecuarios quedaron tributando 17.5% sobre la renta y 1% sobre los activos. Por su parte, las utilidades reinvertidas en el sector agropecuario no se constituyen en base gravable.

c) Factores explicativos del comportamiento de la tributación agrícola

El primer factor que explica los bajos montos de recaudación tributaria de la agricultura es la inexistente relación entre dicha variable y el ingreso rural o el valor de la producción. Las cuotas fijas que se aplica o negocian como tasa impositiva son determinadas en función del volumen físico cosechado, es decir, de acuerdo a los rendimientos de la tierra. Esto sería correcto si la intencionalidad del gravámen fuera aprovechar la eficiencia productiva, para lo cual la cuota impositiva debería ser flexible y progresiva. Sin embargo, y como ya se ha anotado, dicha cuota es progresiva precisamente en aquellos tamaños de finca que está exentos y se fuelve fija para los rendimientos que sólo es

posible extraer en las grandes unidades productivas sujetas a las bases especiales de tributación.

En condiciones de precios de garantía (fijados) o con mayor razón si son libres, el ingreso de los productores aumenta en la medida que crece la cantidad de toneladas cosechadas mientras que la recaudación lo hace como una proporción fija del ingreso o del precio. Al realizar un ejercicio sobre la carga tributaria de los productores de frijol del Estado de Aguascalientes, se pudo determinar los diferenciales, para varios niveles de rendimientos, entre la recaudación efectiva y lo que deberían haber aportado dichos productores con un sistema de cuota impositiva flexible y progresiva.

Situación actual					Situación alternativa		
Toneladas cosechadas	Cuota por tonelada (pesos)	Montos tributarios (miles de pesos)	Ingreso de productores (miles de pesos)	T/Y (%)	Cuota por tonelada	Montos de tributación potencial	T/Y (%)
14	987	13.9	12 880	0.11	987	13.9	0.11
70	2 164	151.5	64 400	0.23	4 935	345.5	0.53
140	2 407	337.0	128 800	0.26	9 870	1 381.8	1.07
188	2 547	478.9	172 960	0.28	13 254	2 491.8	1.44
258	2 547	657.1	237 360	0.28	18 189	4 692.8	1.98

Como se observa, la recaudación en este caso tipo podría incrementarse 445% al cambiarse la forma de determinación de la cuota impositiva.

Un segundo factor explicativo podría radicar en el hecho de que gran parte de los gravámenes del sistema impositivo global no se fijan en porcentajes sobre el ingreso sino en cuotas en pesos con periodicidad anual. Esto ha impedido que la recaudación tributaria responda a los cambios en los precios de los productos e insumos y a que los montos pierdan participación frente a la aceleración del proceso inflacionario tal como aconteció durante la década de los años ochenta. Esta situación de deterioro fue más aguda en el caso de la

agricultura, por lo que la recaudación en términos reales computó montos casi insignificantes. La cuota fija en pesos al no variar ante aumentos en la inflación no sólo ha reducido los montos reales sino que también ha estrechado la base gravable de la agricultura.

Aún en los casos en que la recaudación proviene del valor de las cosechas, los montos de tributación sectorial no han crecido debido al acelerado incremento en el precio de los principales insumos (fertilizantes, abonos y alimento para animales) que superaron los aumentos establecidos en los precios de garantía de los productos agrícolas. Esta situación fue más notoria en el último quinquenio 1986-1990, período en el cual los precios de los insumos mencionados se multiplicaron por tres mientras los de garantía lo hicieron sólo al doble, reduciéndose la rentabilidad y utilidades del sector agropecuario y, por ende, la base gravable.

El tercer factor que ayuda a explicar el comportamiento de la tributación agropecuaria proviene de la política comercial aplicada en la década de los años ochenta sobre las variables del sector externo. La estrategia de liberación comercial que se implementó fue utilizada de manera intensa como instrumento para combatir el proceso inflacionario, y ya en 1989 el nivel arancelario promedio del país alcanzó el 10%, siendo el más bajo de América Latina.

Esta reducción representó para el sector agropecuario la expansión de las importaciones de una vasta gama de insumos y productos sobre los cuales no pesaban gravámenes tarifarios o tributaban con una tasa que en ningún caso superaba dicho 10%. Como contrapartida, la recaudación tributaria disminuyó sensiblemente afectándose las finanzas públicas. Como resultado parcial de estas medidas, las importaciones agropecuarias se incrementaron sensiblemente, desde 548 millones de dólares corrientes promedio anual en el período 1970-1979 hasta 1 617 millones promedio del período 1980-1988, lo que representó un aumento del 195% mayor al experimentado por las importaciones totales el que fue de 151%.

La política comercial orientada a las exportaciones buscó promover a éstas reduciendo a niveles mínimos el impuesto a las ventas externas así como eliminando las restricciones cuantitativas. Todos los productos agropecuarios gozan actualmente de régimen libre para su exportación a excepción del tabaco, algodón y café, cuyo arancel de salida fluctúa entre 10% y 30%. El correspondiente al café está incorporado en el precio fijado por el mercado internacional; con el objetivo de hacer dicho precio más competitivo se redujo la tasa impositiva desde 15% a 10% del valor total exportado. Las medidas de reducción tributaria de las exportaciones no se han reflejado con impactos de significación en el valor de éstas. Entre 1970-1979, el promedio anual exportado desde el sector agropecuario alcanzaba a 1 127.5 millones de dólares corrientes y el promedio anual para 1980-1988 se incrementó sólo a 1 512.6 millones, esto es, 34% más, seis veces menos que el gasto en divisas ocasionado por el aumento de las importaciones para el sector, lo que da una idea de la brecha deficitaria comercial que se acumuló en la agricultura en los últimos 20 años.

El proceso de liberación comercial es otro factor importante, por lo tanto, para explicar los bajos montos de tributación agropecuaria debido a la drástica reducción de los aranceles tanto para importaciones como para exportaciones. No obstante, ello no se ha expresado en un mejoramiento de la tasa de crecimiento sectorial, la que entre 1974 y 1988 alcanzó al 1.94% anual acumulado mientras el conjunto de la economía lo hizo al 3.05%. Es más, es en el período de esta liberación cuando el ritmo del crecimiento agropecuario se reduce sustancialmente, ya que de 3.97% alcanzado en el subperíodo 1975-1981 cae a 0.58% anual entre 1982 y 1988.

En síntesis, se puede concluir que la imposición de tributos a la producción en lugar de a la propiedad y los ingresos; así como la existencia de un sistema tributario de promoción basado en bajas tasas impositivas, fijas y regresivas; y el escaso número de contribuyentes efectivos, los que no cuentan con adecuados registros y generan un significativo fenómeno evasivo, son las causas contextuales que aparecen con mayor poder explicativo de la evolución y magnitud de la recaudación tributaria en la agricultura mexicana.

Cuadro 3

MEXICO: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PUBLICO

(Porcentajes)

Impuestos/Periodos	1977-1980	1981-1988
<u>Renta</u>	<u>50.0</u>	<u>41.5</u>
<u>Impuestos especiales</u>	<u>34.6</u>	<u>49.1</u>
- IVA	21.2	28.3
- Productos y servicios	13.5	20.8
<u>Comercio exterior</u>	<u>8.7</u>	<u>6.6</u>
<u>Otros impuestos</u>	<u>6.7</u>	<u>2.8</u>
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Ingresos tributarios/PIB	10.4	10.6

Cuadro 4

MEXICO: TRIBUTACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

(En millones de pesos de 1980)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Impuesto a la renta	531.5	416.6	527.6	442.8	378.8	385.2	292.7
Impuesto a la propiedad raíz	9.7	9.2	-	-	-	-	-
Impuestos municipales	4.8	4.6	9.6	9.8	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Total</u>	<u>545.0</u>	<u>430.4</u>	<u>537.2</u>	<u>452.6</u>	<u>378.8</u>	<u>385.2</u>	<u>292.7</u>
Tributación agropecuaria/ PIB Agropecuario	0.143	0.110	0.134	0.108	0.094	0.094	0.074

Rural (PIDER) ¹ cuyo gasto se ha orientado a la construcción de obras e infraestructura en aquellas regiones marginadas del área rural con el objetivo de reducir las corrientes migratorias campo-ciudad causadas por la pobreza de vida en dichas áreas; y el otro, es la empresa llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) cuya principal función es la de regular el mercado de los productos básicos a través del apoyo a los pequeños agricultores con precios de sostén o de garantía en la compra de sus producciones. Tanto el PIDER como CONASUPO se convierten en las entidades más representativas del fomento a las actividades agropecuarias del país dada su estrecha relación con la oferta y demanda del abasto básico alimentario a la población consumidora.

La ejecución del gasto público sectorial encuentra sus principales dificultades en el carácter altamente burocrático del funcionamiento del gasto global. La aprobación de los calendarios anuales de gasto requiere de instancias burocráticas que recién permiten asignar los recursos con seis meses de retraso. Los gastos de inversión resultan ser los más afectados debido a la pérdida de representatividad de sus montos resultado del proceso inflacionario y a la excesiva delación que se genera para la ejecución de las obras.

En el caso de los proyectos que cuentan con financiamiento externo, los problemas en la ejecución del gasto proceden de la parte del costo que debe ser aportado con recursos internos. En estos casos el procedimiento burocrático es aún más largo, lo que reduce las opciones para definir las áreas de interés prioritario en la política sectorial que son financiados con el presupuesto anual nacional. Los montos de gasto público para el desarrollo rural se someten, por lo tanto, más que a los lineamientos de los programas sectoriales, a los criterios financieros que determinan el volumen de gasto, que es un factor de corto plazo o coyuntural, de tal manera que la asignación de recursos al sector queda determinada por las restricciones al gasto del sector público y no por las políticas definidas para la agricultura, lo que evidentemente ha retrasado la capitalización de gran parte de las unidades productivas. Lo que sucede con el gasto es aplicable, por ende, a la política de subsidios y

¹ Funcionó hasta 1987, realizándose una reasignación porprogramática posteriormente.

transferencias que reciben directamente los agricultores o a través de las empresas paraestatales.

b) Evolución y estructura del gasto público en la agricultura

De acuerdo al funcionamiento del presupuesto público mexicano, el gasto programable es el que se clasifica por sectores de actividad económica y al correspondiente destinado a la agricultura se lo identifica como "gasto en desarrollo rural" y bajo este rubro están los presupuestos de la SARH y de la Secretaría de Reforma Agraria, el de las empresas paraestatales coordinadas por aquellas, así como los fondos para subsidios directos.

Entre 1970 y 1988, el gasto programable para el sector agropecuario observó dos ciclos o etapas al igual que lo acontecido en otros países de la región. En el subperíodo 1970-1981, el comportamiento fue muy dinámico, pasando de representar el 0.88% del PIB de la economía al 3.12% en los años mencionados. Entre 1982 y 1988, se desacelera significativamente alcanzando una proporción de 2.55% y 1%, respectivamente. Situación similar registró el gasto programable total. En relación a este último, el gasto en desarrollo rural (o en el sector agropecuario) representó el 5.9% en 1970, pasó a 10.6% en 1981 y cayó a 5.4% en 1988.

Cuadro 5

MEXICO: GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL COMO PORCENTAJE DEL PIB. PROMEDIOS ANUALES

Períodos	Gasto programable total	Gasto en desarrollo rural
1970-1974	17.4	1.5
1975-1980	23.4	2.7
1981-1985	25.3	2.4
1986-1988	20.2	1.4

Por lo tanto, el presupuesto destinado a la agricultura disminuyó de manera importante durante la década de los años ochenta, no sólo por las

obligaciones contraídas en materia de deuda externa por el país sino también debido a que los ajustes aplicados a los diversos sectores afectaron relativamente más al desarrollo rural. En efecto, de ser el tercer sector más favorecido con las asignaciones después del sector energético y el de desarrollo social en 1975, pasó a ocupar el séptimo lugar en 1988, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 6
MEXICO: ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO PROGRAMABLE TOTAL
(En porcentajes)

Sectores/Años	1970	1975	1980	1985	1988
Desarrollo rural	5.9	10.8	12.0	8.1	5.4
Desarrollo regional	3.2	2.9	5.4	5.8	3.4
Desarrollo social	26.3	24.9	25.6	25.3	28.5
Comunicaciones y transporte	10.8	7.0	6.9	8.8	7.0
Comercio y abasto	6.3	7.7	5.9	6.7	7.0
Turismo	0.1	0.4	0.4	0.2	0.2
Energético	28.9	27.3	27.5	23.9	27.3
Industrial	0.4	8.4	7.8	12.6	12.8
Pesca	-	1.1	1.2	1.5	0.7
Administración	17.8	9.5	7.3	7.2	7.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

El deterioro significativo del gasto público para el desarrollo rural durante la década de los años ochenta reportó otra característica o efecto que fue la tendencia de esos menores recursos a concentrarse en gasto corriente, la que no se revirtió a pesar de la profunda reestructuración acaecida en las finanzas públicas a partir de 1983. Es más, la descapitalización del campo se acentuó de manera alarmante como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 7

MEXICO: DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

(En porcentajes)

Tipo de gasto/Años	1970	1975	1980	1985	1988
Gasto corriente	39.0	37.7	45.9	78.2	83.3
Gasto de capital	61.0	62.3	54.1	21.8	16.7
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Dentro del gasto corriente, fueron los rubros servicios personales y transferencias (subsidijs) de las dependencias del gobierno federal (SARH y Secretaría de Reforma Agraria) los que representaron el 90% del total por ese concepto. Sin embargo, a partir de 1981, la importancia de los servicios personales crece dinámicamente como resultado del retiro de apoyo presupuestal a las empresas paraestatales, medida que se inscribió en la política de racionalización de subsidijs derivada de los acuerdos de ajuste macroeconómico.

Por su parte, la reducción drástica del gasto de capital en el sector se focalizó en la construcción de obra pública que es su principal componente. Entre 1970 y 1980, el coeficiente de inversión en desarrollo rural respecto del PIB agropecuario aumentó 3.2 veces, en tanto que el coeficiente de inversión pública total lo hizo a la mitad (1.6 veces). Posteriormente, y hasta 1988, el coeficiente sectorial pasa a ser sólo el 15% del alcanzado en 1980, mientras que el del sector público global fue el 44%. Este diferencial muestra un marcado sesgo en contra de la agricultura en el período reciente, lo que afectó la tasa de crecimiento anual del sector, la que entre 1980 y 1988 fue sólo un 26% del ritmo anual mantenido durante la década de los años setenta. También se resintió el empleo de mano de obra rural, el que medido en ocupaciones remuneradas se había incrementado en 1.2 millones entre 1970 y 1988, para crecer sólo 341 mil en el período 1980-1988, es decir, 28% del empleo generado en la década anterior.

Obviamente, la inversión pública en desarrollo rural perdió importancia dentro de la inversión pública total al punto que en 1988 representó sólo el 57% del peso mantenido al inicio de los años setenta. La agricultura fue el subsector que más deterioro mostró en cuanto al gasto en inversión debido a que es el de mayor importancia en el sector de desarrollo rural. Las actividades ganaderas y forestales acrecentaron su importancia al interior de la estructura de distribución de la inversión, al igual que el Programa PIDER el que en 1982 llegó a representar el 35% de la inversión total del sector agropecuario.

c) Factores explicativos del comportamiento del gasto público en la agricultura

Una de las razones que acercan a entender la pérdida de importancia del gasto público destinado al sector agropecuario a partir de 1980 es la reducción del número de programas operativos ejecutados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Entre los períodos 1980-1984 y 1985-1988, dicha entidad modificó su esquema programático desde 62 a 37 programas. Sin embargo, los recursos no tendieron a desconcentrarse, y por el contrario, los gastos de administración y gestión de los programas se incrementaron en seis puntos porcentuales. Paradójicamente, el lineamiento de política en que más se enfatizó entre 1982 y 1989 fue el desarrollo de la infraestructura rural en las zonas atrasadas, especialmente las de temporal, para fomentar la capitalización en la producción de cultivos básicos. Sin embargo, los montos destinados a este programa escasamente absorbieron el 7.8% del total de recursos presupuestales en 1985 y cayeron al 1.5% en 1988, mostrando esto una severa incompatibilidad entre los objetivos propuestos y su ejecución.

Al realizar la agregación de los recursos programáticos de la SARH entre los períodos antes mencionados se observa que tanto los montos destinados al mantenimiento y/o construcción de infraestructura así como los orientados al fomento de las actividades agropecuarias reducen sensiblemente su participación; mientras que son los gastos de administración los que captan dichas pérdidas.

Cuadro 8

MEXICO: DESTINO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES DE LA SARH
(En porcentajes promedio del periodo)

Destino/Período	1980-1984	1985-1988
Infraestructura	44.0	38.0
Fomento	34.6	28.7
Administración	21.4	33.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Similares reducciones se produjeron en los organismos y empresas paraestatales del sector debido al ajuste de las finanzas públicas ocurrido en década recién pasada. En 1980, el presupuesto ejercido por el conjunto de empresas subsidiadas alcanzó al 21.6% del PIB sectorial, proporción que cayó al 6.4% en 1988. Entre los organismos paraestatales que lograron mantener y/o acrecentar su participación en el presupuesto destaca el Banrural encargado del crédito y los programas destinados a financiar y asegurar las inversiones en la agricultura.

El comportamiento de los subsidios agrícolas (exención de impuestos, precios de los productos, insumos y servicios públicos, y costo del crédito entre los principales) es otro factor explicativo de la evolución del gasto público en la agricultura. Los subsidios se identifican con las transferencias de recursos públicos a nivel intersectorial; estas transferencias, que fueron poco dinámicas en el periodo 1940-1970 en el cual el saldo neto sectorial fue favorable al erario público (tributación mayor que gasto), se modificaron a partir de los años setenta, periodo en el que el gasto superó ampliamente a la recaudación tributaria proveniente de la agricultura. Esta situación fue resultado de la política de cuasi congelamiento de los precios reales de garantía que presionó al sector público para que compensara la pérdida de ingreso de los agricultores a través del incremento de los recursos fiscales directos hacia el sector y la reducción o eliminación de las cargas impositivas. Los mayores subsidios fueron también una respuesta al fuerte deterioro de la actividad agrícola y se concentraron en mayor proporción en el

aseguramiento de las cosechas, el costo del crédito y las rebajas de precios de los insumos y servicios ofrecidos por las empresas públicas (fertilizantes, combustibles, electricidad y riego).

Debido a que los subsidios canalizados por las empresas paraestatales eran en realidad un apoyo a sus gastos corrientes de operación para equilibrar las pérdidas incurridas al vender sus productos y servicios a precios de costo a los agricultores, sus montos superaron con amplitud a las aportaciones realizadas para la adquisición de activos fijos y/o liquidación de pasivos y a las transferencias directas cuyo objetivo era la conservación, mantenimiento y operación de las obras de infraestructura productiva.

En el período 1970-1980 los subsidios transferidos por la SARH y la Secretaría de Reforma Agraria a las empresas sectorizadas que coordinan, significó, como promedio anual 0.24% del PIB global y para 1982 esa proporción aumentó al 0.73%. A partir de 1983 dichos apoyos se redujeron violentamente al punto que en 1988 representaron el 0.17% del PIB.

Los subsidios implícitos otorgados al sector agrícola mediante tasas preferenciales de crédito crecieron modestamente entre 1982 y 1986; estimaciones del Banco Mundial en 1989 indican que la tasa de crecimiento por ese concepto fue de 18% en el crédito total sectorial, tasa que fue mayor para el subsector agrícola, la que alcanzó 37.5% en el período antes indicado.

Respecto de los subsidios transferidos por concepto de insumos para la producción (fertilizantes, agua para riego y electricidad) éstos crecen 62% en términos reales entre 1980 y 1982 para luego reducirse 12% en el período 1983-1987. Esta retracción es más pronunciada en el caso del agua para riego (-46.2%). Los subsidios al precio de los fertilizantes aumentaron sólo 6.3% entre 1982 y 1987.

Al agregar todas las transferencias y subsidios otorgados al sector agropecuario y forestal y discriminar por destino, se observa que entre 1983 y 1987 la política de ajuste presionó al traslado drástico de los subsidios desde el consumo hacia la fase productiva en un marco de reducción de los montos de

ambos en términos reales. La participación de los subsidios al consumo transferidos por las empresas públicas del sector agropecuario pasó de 52% del total en 1983 a sólo 0.2% en 1987, correspondiendo la diferencia a los orientados a la producción. Sin embargo, dentro de esta última, los subsidios destinados a la producción de insumos estratégicos, infraestructura y servicios de apoyo, así como de bienes y servicios finales agropecuarios pasaron de representar 22.7% en 1983 a 12.8% en 1987; algo similar aunque menos intenso, ocurrió con los subsidios al seguro sobre cosechas e inversiones (55% a 46% en igual período), mientras que las transferencias destinadas a fertilizantes, producción de azúcar y melaza y la energía eléctrica incrementaron su participación desde 22.3% a 41.2%.

El deterioro observado en el gasto público total y en el destinado al sector agropecuario, especialmente a partir de 1983, se convirtió en una causal del intenso proceso inflacionario desarrollado en esos años. El ajuste de las finanzas públicas que se experimentó tuvo como propósito reducir el crecimiento de los precios atribuido al exceso de demanda generado por los elevados déficits públicos. Sin embargo, dicho ajuste afectó relativamente más a los recursos destinados al desarrollo rural que a otros sectores de la actividad económica y que al mismo gasto presupuestal total, en circunstancias que la relación entre el gasto público agropecuario y el déficit del sector público fue sensiblemente menor que las variaciones anuales experimentadas por el índice nacional de precios al consumidor. El cuadro siguiente muestra esta aseveración:

Cuadro 9

Años	GPA/Déficit fiscal (%)	Variación anual de la inflación (%)
1980	47.7	29.8
1981	24.1	28.8
1982	16.4	98.8
1983	28.0	80.8
1984	28.7	59.2
1985	22.5	63.7
1986	12.0	105.7
1987	8.6	159.1
1988	9.4	52.2

El comportamiento inverso entre la inflación y el gasto en desarrollo rural (GPA) sugiere que fue la reducción excesiva de este último, es especial de los recursos de capital de inversión, uno de los factores adicionales que presionaron al crecimiento de los precios ya que la respuesta de la oferta alimentaria para el consumo de la población y de las materias primas para uso industrial tendió a debilitarse sensiblemente, impidiendo o restringiendo la recuperación del ritmo global de crecimiento de la economía así como la estabilización de los precios, que fueron los objetivos principales del proceso de ajuste implementado.

C. EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

En términos generales, la tributación y el gasto público promueven incentivos o desincentivos de las actividades consideradas prioritarias de un determinado sector productivo de la economía. El gasto público pareciera tener una mayor efectividad cuando intenta estimular el alcance de niveles potenciales de producción, mientras que la tributación aparece como el instrumento más adecuado cuando se aspira a inducir una mayor equidad distributiva.

Sin embargo, en el caso de la agricultura mexicana, el gasto público, en especial los subsidios, conformaron un desarrollo sectorial dicotómico que perfiló por un lado la producción moderna de cultivos comerciales, al interior de las grandes propiedades y, por otro, la economía agrícola rezagada generada en los ejidos y productora de los bienes básicos alimenticios. En tanto, las bajas y diferenciadas tasas impositivas no se tradujeron en mayores niveles de ahorro o inversión privada en el sector sino que, por el contrario, alentaron un incremento en el consumo de los grupos de productores de más alta rentabilidad, que fueron los que recibieron los beneficios de las exenciones y regresividad presentes en el manejo del instrumental tributario.

Los efectos causados por el esquema impositivo de la agricultura sobre el uso de los recursos, especialmente la tierra, fueron marginales. El impuesto predial o gravámen a las tierras de labor, fue escasamente aprovechado en la medida que no existe un empadronamiento actualizado de la propiedad agrícola.

Además, la estructura de tenencia prevaleciente garantizó la exención de este tributo para una gama amplia de propiedades. Respecto del sistema "bases especiales de tributación" (BET), su reducida recaudación incidió muy poco en la estructura de costos de la agricultura por lo que su impacto en la utilización de la tierra fue también insignificante. El establecimiento de un esquema BET diferenciado por regiones no incentivó la producción por tipo de suelos o el mayor aprovechamiento de las tierras incultas precisamente porque los montos eran una proporción muy baja del valor de la producción de las fincas.

Por el contrario, el gasto público afectó el uso de la tierra a través de un conjunto de programas exitosos orientados con énfasis a dinamizar la agricultura comercial. El desarrollo de áreas de riego, por ejemplo, benefició a las zonas noroeste y noreste del país, las que en conjunto concentran el 66% de la capacidad total de almacenamiento de agua. Este programa, junto al de apoyo al incremento de la productividad agrícola absorbió en el cuatrienio 1985-1988, el 40% de los recursos destinados al desarrollo rural logrando alterar el patrón de cultivos existente.

Uno de los efectos indirectos causados por el gasto público en estas zonas fue la opción asumida por los ejidatarios y comunidades por arrendar su tierra a pequeños y medianos productores. La dotación de mejores servicios a determinadas áreas resultado del mayor gasto aplicado, indujo al aumento de la cotización de las tierras de labranza localizadas en los distritos de riego, por lo que el efecto renta se convirtió, para los ejidatarios, en un factor de incremento sustancial de sus escasos ingresos.

La incidencia de la política fiscal agropecuaria sobre la producción y las estructuras productivas ha provenido, fundamentalmente, del gasto en el sector. Las estimaciones mínimo cuadráticas realizadas dan como resultado la existencia de una correlación positiva significativa entre el gasto del período $t-1$, como variable explicativa del nivel alcanzado por el PIB del sector agrícola en el período t . Esto deriva del apoyo recibido por las distintas regiones a través de las transferencias corrientes y el gasto de capital en la construcción de infraestructura. Al realizar el ejercicio econométrico se comprobó que en los

años en que las restricciones de gasto en la agricultura fueron más severas, ello se reflejaba en menores niveles de producto (con rezago de un año) debido sobre todo a la menor habilitación de tierras para la siembra.

Los programas de ampliación del área con riego, fomento a la mayor productividad y de investigación tecnológica aplicada beneficiaron la producción de trigo, arroz y oleaginosas. El efecto sobre los cultivos de exportación fue muy importante, en especial en lo que se refiere a algodón, café, tabaco, hortalizas y frutas. El rendimiento promedio de los cultivos comerciales y de exportación fue muy superior al alcanzado por los cultivos tradicionales de temporal como maíz y frijol, lo que explica la creciente importación de estos últimos.

La preferencia opcional de la inversión pública por concentrarse en determinadas regiones y estados conformó una estructura productiva diferenciada (cultivos de temporal o de riego) asociada inevitablemente al tipo de tenencia de la tierra. Los montos de gasto en inversión se concentraron espacialmente en el noroeste del país, y los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa absorbieron cerca del 43% de la inversión total en desarrollo rural. A pesar de esto, la eficiencia de este tipo de gestión es dudosa. El costo unitario de la inversión pública por superficie cosechada fue mayor en aquellos estados donde se concentra la producción de cultivos comerciales en relación con aquellas que producen cultivos básicos para la subsistencia alimentaria.

El efecto ejercido por el instrumento gasto sobre la diversificación de cultivos se combina (y es difícil de aislar) con el efecto precio, originándose cambios de mayor intensidad en la composición de la producción agrícola. En el periodo 1978-1987 las alteraciones en el patrón de cultivo de los diez principales productos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, semilla de algodón, cártamo, soja, cebada y sorgo) se produjo en la zona de temporal, especialmente en arroz, trigo y sorgo, mientras que en la de riego destacó solo la soja. En general, las variaciones de la superficie sembrada para la década mencionada reportaron tasas de 2% anual, similares a las registradas en el crecimiento del PIB sectorial y de la población.

Las zonas geográficas (como el noroeste, noreste y centronorte) que captaron una mayor proporción del gasto en desarrollo rural reportaron a su vez una mayor expansión y diversificación de cultivos lo que se explica por el hecho de que cuentan con tierras de mejor infraestructura que inducen a los productores a hacer una más racional utilización de la tierra, esto es, de acuerdo a las condiciones y aptitudes del suelo así como del precio interno e internacional computado tanto para los cultivos como para la tierra. Este efecto es más notorio en el caso del sorgo, producto que ha sustituido en magnitudes importantes al cultivo del maíz. (Véase el cuadro 10.)

Cuadro 10

MEXICO: CAMBIOS EN LA SUPERFICIE SEMBRADA. PRINCIPALES
CULTIVOS. PERIODO 1978-1987

(En porcentajes)

Productos/Zonas	Riego	Temporal	Total
Soya	180.0	3.6	110.7
Arroz	7.6	105.1	46.9
Sorgo	13.6	69.6	46.8
Frijol	34.3	41.8	40.8
Trigo	28.4	79.8	35.8
Maíz	0.2	14.8	12.9
Cebada	45.5	-1.7	5.5
Cártamo	-74.9	95.9	-27.1
Algodón	-31.4	-65.3	-35.8
Ajonjolí	0.6	-62.4	-49.8

El apoyo de la política fiscal al conocimiento y difusión de la tecnología ha sido una labor que el sector público ha efectuado de manera exclusiva por lo que aquella ha estado sujeta a las posibilidades y restricciones financieras de los presupuestos anuales de la federación. En general se estima que la investigación silvoagropecuaria ha alcanzado niveles elevados de calidad, concentrándose más los esfuerzos en la investigación sobre cosechas que la destinada a la ganadería y al subsector foestal. La investigación se ha concentrado, además, en los cultivos de riego y en aquellas áreas de alta

precipitación pluvial cuyos indicadores son muy decisivos ya que en ella se localiza cerca del 40% de la superficie cosechada, el 67% de la producción agropecuaria y el 33% de los agricultores y ganaderos. En términos operativos-institucionales, la investigación tecnológica se realiza en base a 32 programas desarrollados en 20 centros de investigación y 85 estaciones experimentales.

El período de crisis suscitado a partir de 1983 provocó que las innovaciones tecnológicas descansaran más en los insumos biológicos que en la mecanización. Esta disminuyó cerca del 10% anual entre 1983 y 1987, mientras que las innovaciones biológicas aumentaron a razón de 12.8%. El uso de fertilizantes aumentó desde 38 kilos por hectárea en el período 1979-1981 a 63 kilos en 1983-1987. Sin embargo, la producción de semillas certificadas disminuyó significativamente desde un índice de 100 en 1980 a 42.1 en 1988. Estas magnitudes no deben ocultar el hecho de que los montos anuales promedio destinados a la investigación tecnológica en la agricultura representaron sólo el 0.06% del PIB entre 1982 y 1988.

D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS

La situación actual que atraviesa la agricultura mexicana podría caracterizarse como de estancamiento productivo lo que le impide responder a los mayores requerimientos alimentario de la población, patrón de consumo que además se ha distorsionado y sofisticado intensamente lo que ha sido difícil de ser asimilado por el sector. Los impedimentos estructurales en la dinámica de las zonas rurales se han visto estimulados por el fuerte proceso de descapitalización acaecido en el último quinquenio en especial por las contracciones de la inversión pública en el sector y por la reducida base gravable de la agricultura que ha coartado los potenciales cambios en el uso de la tierra y en la distribución del ingreso rural que en circunstancias contrarias se hubiera podido obtener. Esta gestión de los instrumentos fiscales ha tenido como consecuencia el progresivo aislamiento de la agricultura respecto de los problemas básicos de la economía global y el debilitamiento de las relaciones con el sector industrial tanto como oferente así como demandante. Los complejos hidráulicos desarrollados a lo largo de varias

décadas más que potenciar el logro de la autosuficiencia alimentaria han exacerbado la capacidad de importación de alimentos con el consiguiente perjuicio para el ahorro y reserva de divisas.

El desarrollo de una estructura productiva heterogénea y dicotómica en la agricultura, causada parcialmente por el tipo de gestión de la política fiscal ha tenido como resultado la relativa ineficiencia de los instrumentos de política macroeconómica para resolver los problemas sectoriales, tendiendo por el contrario a acentuar la etapa crítica. A pesar de que los precios relativos de la agricultura han sido favorables al sector respecto de los no agrícolas en últimos 15 años, se observa un sostenido deterioro de los estímulos de política hacia ellos lo que se ha traducido en mermas sustanciales de la rentabilidad y de las posibilidades de reinversión.

La escasa incidencia de la tributación agropecuaria no sólo como elemento de engrose de la caja recaudadora fiscal sino en especial como incentivadora de una mayor equidad en el campo y del uso más eficiente de la tierra, ha sido resultado de la presión social ejercida por los grandes productores de la agricultura moderna y comercial. La propiedad y el ingreso han sido elementos vedados al gravámen correctivo, aplicándose sobre la producción mediante cuotas fijas y en unidades monetarias no actualizadas, lo que hace a la política tributaria sectorial un elemento más regresivo que neutral en la búsqueda del crecimiento y la estabilidad.

Por su parte, la antigua tendencia paternal del gasto público aplicado a la agricultura, y el desarrollo de un contexto institucional-burocrático de gran volumen, ha estimulado la dependencia del sector respecto de los subsidios y la construcción de infraestructura retardando el desarrollo de una vocación inversora privada, y ha concentrado fuertemente los recursos públicos en la gestión administrativa dado el peso y expansión del aparato estatal en las zonas rurales, quedando exiguos y diferidos montos para la inversión productiva con alcance de mediano y largo plazo.

Este manejo del instrumental fiscal en la agricultura no puede dissociárselo de la etapa crítica por la que ha transitado el país durante la

década de los años ochenta, período en el que el conjunto de la política macroeconómica se supeditó a las pautas del ajuste. Sin embargo, la impresión observada en que siendo la agricultura un factor de recuperación importante del ritmo general de crecimiento en los últimos años, las variables gasto y tributación fueron manejadas en función del comportamiento restrictivo al que se sometieron las finanzas públicas y no como impulsadoras eficientes de cambios estructurales y promotoras de avances tecnológicos que convirtieran al sector en un verdadero impulsor de la reactivación, aprovechando las ventajas naturales de sus recursos y el uso social masivo de los productos que genera.

En base a estos elementos que resaltan como conclusivos se pueden exponer algunos planteamientos que contribuyan al diseño de medidas de política alternativas o cuya implementación potenciaría la eficiencia de las actuales. Una primera necesidad estriba en la constitución de núcleos endógenos de desarrollo rural que sean menos dependientes del gasto estatal en el sector, lo que se podría operativizar mediante el traslado de funciones y responsabilidades a los productores con el propósito de inducir un proceso de capitalización desde la base que permitiera la reactivación, más pronta de la producción y un crecimiento más autónomo de las zonas rurales.

La política tributaria ameritaría ser utilizada como un instrumento de cambio si los objetivos apuntaran a que los gravámenes incidieran no sólo en la recaudación sino también sobre el uso más eficiente de la tierra. Para lograrlo, sería conveniente crear o modificar el sistema de tributación predial, para lo cual se requiere realizar un catastro en todas las entidades federativas. Este catastro y los gravámenes aplicados a sujetos concretos permitirá fortalecer las finanzas municipales y los programas productivos locales.

Un segundo elemento de política a seguir es la aceleración del proceso de transición hacia un sistema de régimen generalizado de impuesto al ingreso ampliando la cobertura de contribuyentes y eliminando gradualmente las exenciones que actualmente persisten. La reforma tributaria que comenzó a regir en 1990 parece un instrumento de apertura que permitiría el paso desde el sistema cédular actual al de régimen general. Se observa en dicha reforma, sin

embargo, la ausencia de gravámenes progresivos sobre los grandes productores que se encuentran acogidos al régimen de ejidos y comunidades y, por lo tanto, exentos de contribuciones. El sistema de flujo de caja que la reforma impone para determinar la base gravable es una fórmula interesante y novedosa para lograr acopiar información sobre la situación financiera en las zonas rurales. Sus resultados podrían ser utilizados para ampliar la base contributiva y la recaudación, así como para racionalizar las exenciones en el pago de los impuestos.

Respecto de la política de gasto público en la agricultura, se sugiere la implementación de una reforma presupuestal, la misma que debería contener las siguientes consideraciones:

1. Reorientación del gasto hacia las áreas de temporal cuya productividad es baja con el propósito de que la capitalización de las zonas más productivas sea realizada con recursos propios.

2. Reordenar el presupuesto del sector eliminando ítems de gasto automático e inercias de asignación en términos temporales. Esto incrementaría la eficiencia de los montos destinados al sector.

3. Es conveniente que el gasto sea gestionado por una entidad única que coordine el desarrollo rural y defina las políticas hacia el sector con objetivos y metas homogéneas.

4. Activar la política de descentralización del gasto público en el sector que permita un control más efectivo y cercano de su uso y evite la excesiva burocratización. Esto haría posible asegurar el retorno de los recursos a las zonas rurales y/o su reinversión.

5. Será conveniente determinar un calendario de ejercicio del gasto, específico para el ciclo de producción agrícola y distinto al patrón que se aplica al resto de los sectores de la economía.

6. Los programas que se ejecutan en el sector agropecuario deberán ser reorganizados con el propósito de reducir el gasto burocrático y ampliar los montos destinados a innovaciones tecnológicas, buscando que los programas y las investigaciones beneficien en mayor proporción a las zonas de temporal donde se localiza la producción de bienes básicos. Para ello, los subsidios al sector agropecuario deberán beneficiar directa e íntegramente a los agricultores de más bajos ingresos que están concentrados en dichas zonas.

7. Por último, será conveniente que la política de gasto en el desarrollo rural se oriente a fomentar una producción que se atenga a las normas ecológicas vigentes para propender un futuro agropecuario estable y limpio.

•

•

•

•



2

3

4

5

