

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola

*Jaime Ros y
Gonzalo Rodríguez**

En este artículo se pasa revista al desarrollo de la economía mexicana en general y del sector agropecuario en particular, desde la segunda guerra mundial hasta la crisis de 1982.

Se destaca la importante reactivación económica de 1978-1981 debido al auge petrolero, señalando que la creciente dependencia con respecto a los ingresos derivados de la exportación de petróleo aumentó la vulnerabilidad real y financiera del país. Por otra parte, las necesidades de inversión para el desarrollo de esta actividad imprimieron un marcado sesgo a la utilización de los recursos. El resultado fue un fuerte deterioro de la balanza comercial no petrolera y un explosivo crecimiento de la deuda externa, que sumados a las dificultades de la economía mundial desembocaron en la crisis económica de 1982.

Con respecto a la agricultura, se observa que, en términos relativos, su comportamiento fue bueno durante la crisis puesto que a pesar de crecer a tasas inferiores a las históricas, logró aislarse de la aguda recesión que afectó a la economía en su conjunto. Con esto dio muestras de gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, lo que le permitiría crecer a tasas superiores a las del resto de la economía en periodos de recesión e inferiores en periodos de expansión general. Si se examina más detenidamente este moderado crecimiento se verá que se originó en el comportamiento de los cultivos de soya, trigo, arroz y sorgo, que son los más dinámicos, lo que encubre el estancamiento del maíz y la notable declinación del frejol, cultivos esencialmente campesinos.

*Economistas. Consultores de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

I

La situación hasta la década de 1970

1. El desarrollo económico general

El desarrollo de México se ha caracterizado, desde la segunda guerra mundial en adelante, por presentar altas tasas de crecimiento anual (6% a 7%) conjuntamente con estabilidad cambiaria e inflación reducida, de niveles similares a los registrados internacionalmente. Posibilitó estas características un marco de estabilidad política e institucional que permitió aplicar con éxito estrategias de desarrollo basadas en la industria sustitutiva de importaciones, apoyada a su vez por políticas de protección industrial, el financiamiento de la banca estatal de desarrollo y los incentivos fiscales.

La situación se deterioró a partir de los años setenta con la recesión económica de 1971 y una inflación de dos dígitos que condujo a la progresiva revaluación del tipo de cambio. En 1976-1977 sobrevino una nueva recesión y una crisis cambiaria a consecuencia del rápido deterioro de la balanza comercial y las finanzas públicas y de la creciente fuga de capitales. La situación económica obligó a aplicar, por primera vez desde 1954, un plan ortodoxo de estabilización y ajuste.

El origen de la crisis fue el deterioro de la producción agrícola que venía ya desde mediados de la década de 1970 y el alza de los precios del petróleo en un momento en que México era importador neto.

Por su parte, la pérdida de dinamismo del sector industrial tuvo por causas el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, la pérdida de competitividad relacionada con la revaluación del tipo de cambio real y la disminución del ritmo de crecimiento de la demanda mundial a partir de mediados de los años setenta.

El estancamiento de la agricultura contribuyó, junto con la fuerte elevación de los precios internacionales, a acelerar el proceso inflacionario, y también a reducir progresivamente los saldos positivos de la balanza comercial agropecuaria, una de las principales fuentes internas de

financiamiento de los desequilibrios externos generados por el desarrollo industrial.

El papel que cumplía el sector agropecuario pasó así paulatinamente a ser desempeñado por el endeudamiento externo: en 1961-1965 el superávit de la balanza comercial del sector financiaba más de la mitad del déficit comercial externo de la industria, y en 1974 apenas cubría el 3% del mismo. A la inversa, los recursos externos, que solventaban apenas el 7% del déficit comercial industrial llegaron a ser la principal fuente de financiamiento en el período indicado.

El aumento de la deuda externa con ese fin terminó por ocasionar un déficit equivalente en la balanza del ingreso neto pagado al exterior. Este pasó de representar menos del 30% del déficit en cuenta corriente en 1960-1964, a más de la mitad en 1974-1977. La dinámica del endeudamiento determinada por el déficit enfrentó límites que se manifestaron por primera vez en forma aguda, con la crisis económica y cambiaria de los años 1976-1977.

En 1978-1981 se produjo una reactivación económica basada en el auge de la explotación petrolera. La producción de petróleo creció a una tasa de 19.4% anual y las exportaciones por este concepto, 52.7% anual. El producto interno bruto se acrecentó a su vez entre 8% y 9% y el ingreso nacional real entre 9% y 10% anual.

Sin embargo, la abundancia de los recursos petroleros no se aprovechó para sentar las bases de un crecimiento sostenido de los sectores industrial y agropecuario para cuando la bonanza terminara. Por el contrario, la dependencia cada vez mayor de los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo, aumentó en gran medida la vulnerabilidad real y financiera del país.

Las necesidades de inversión de esta actividad determinaron un marcado sesgo en la utilización de los recursos y mayores demandas. El resultado fue un dramático deterioro de la balanza comercial no petrolera y un crecimiento explosivo de la deuda externa, lo que sumado a la creciente inestabilidad de la economía internacional, desembocó en la crisis económica de 1982.

2. El desarrollo del sector agropecuario

El sector agropecuario mostró altas tasas de crecimiento (5% anual) entre 1940 y 1965. Este lar-

go período de expansión fue impulsado por la reforma agraria, las grandes inversiones públicas en riego, la ampliación de la superficie cultivada, y el cambio tecnológico (variedades de alto rendimiento, riego y fertilizantes).

Hubo gran diferencia en las tasas de crecimiento por subsectores y productos, con alta correspondencia entre la dinámica del consumo y la producción. La estructura de la producción se fue adecuando al patrón de consumo que se fue imponiendo.

El desarrollo del sector se dio en el marco de una estructura agraria muy polarizada entre un amplio sector campesino abastecedor de un mercado interno poco dinámico, y un segmento empresarial abastecedor de un mercado interno muy dinámico y del mercado externo.

El dinamismo de la actividad agropecuaria se perdió a partir de mediados de la década de 1960 (la tasa de crecimiento cayó a valores cercanos al crecimiento demográfico); al mismo tiempo, aumentó fuertemente la importancia relativa de la ganadería y disminuyó la de los productos de la dieta básica de consumo popular (y del algodón por motivos externos). Las caídas se relacionan estrechamente con las reducciones de la superficie cosechada.

Los campesinos y los empresarios tuvieron comportamientos muy diferentes en sus decisiones de producción en el período posterior a 1965; mientras los primeros mostraron gran estabilidad en la composición de los cultivos, con gran dedicación al maíz y el frijol, los empresarios diversificaron su interés y decisiones de producción. Así se explica gran parte del dinamismo de la oferta interna de bienes como el sorgo, la soya y el cártamo y de la ganadería, y el detrimento de los productos básicos en retroceso.

Estas tendencias guardan estrecha relación con la evolución de largo plazo de los precios relativos (en la que influyeron las tendencias internacionales y el tipo de articulación que se dio entre el sector agropecuario y el industrial), así como con las diferencias de rentabilidad entre los sectores y en cada uno de ellos.

Hacia fines del decenio pasado, durante el auge petrolero, hubo una reactivación económica (en el sector agropecuario fue además alentada por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)). Esta reactivación no sólo fue corta (sobre todo en

el sector), sino que dejó completamente de lado algunos problemas y deficiencias más destacados de la estructura económica y social de México, como son:

- La concentración del ingreso en un extremo y sus consecuencias en el otro extremo reflejadas en malas condiciones de alimentación, vivienda, servicios, etc. Gran parte de la pobreza y la desigualdad tiene claramente su origen en el atraso rural y la dualidad y polarización de la estructura agraria.
- La vulnerabilidad de la estructura productiva y del comercio exterior, originada sobre todo en el sector no petrolero. En cuanto al agro, corresponde incluir aquí una dependencia cada vez mayor de la importación de alimentos.
- La creciente fragilidad financiera, evidenciada de manera dramática en la deuda externa.

II

Las políticas de ajuste

La primera reacción a los desequilibrios fue aplicar una serie de políticas de ajuste, que muchas veces no guardaban coherencia entre sí. En la medida que la situación se ponía más difícil y se tomaba mayor conciencia de su gravedad, se formularon y ejecutaron conjuntos de medidas más definidos y armónicos. Pueden señalarse las siguientes etapas:

1. *Ajuste caótico*

Se realizó en el gobierno del Presidente López Portillo, a comienzos de 1982 y se basó en la contracción fiscal, la devaluación (80%), y el ajuste de las tarifas públicas. En abril de ese año se acordó un aumento de salarios que iba desde el 30% al 20% y el 10% de acuerdo con el nivel de remuneraciones. En agosto se produjo una nueva devaluación y se estableció un sistema dual de cambios, procediéndose a suspender por 90 días el pago de la deuda. En el mes de septiembre se nacionalizó la banca y se implantó un sistema de control integral de cambios.

En los meses de octubre y noviembre la situación era sumamente compleja y el gobierno resolvió efectuar la preparación y negociación de un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional.

2. *El programa de ajuste 1983-1985*

En el período de gobierno siguiente que correspondió al Presidente De la Madrid, se aplicó el

programa de ajuste, el que estipulaba dos fases definidas. En primera instancia, un tratamiento de choque para restablecer los equilibrios esenciales y luego, una fase llamada gradualista en la que el producto debía comenzar a crecer. En síntesis, éstas eran las etapas:

a) *El tratamiento de choque (1983)*

Consistía en esencia, en la reducción drástica del déficit fiscal (que equivalía aproximadamente al 50% del producto interno bruto), desaceleración también drástica de la inflación (de 100% a 55% en 1983), disminución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (de 2 000 millones de dólares aproximadamente), y estancación del crecimiento en 1983. A estas medidas acompañaba una política salarial muy restrictiva.

b) *La fase gradualista (1984-1985)*

Se estimaba que debería haber una recuperación del crecimiento económico (de 5% a 6% desde 1985 en adelante) conforme a un modelo de cambio estructural de largo plazo que condujera a la expansión de las exportaciones no petroleras, y concediera mayor importancia al sector privado y el mercado.

3. *Principales aspectos de las políticas adoptadas*

De acuerdo con la finalidad de las políticas, es posible hacer el siguiente ordenamiento:

Para modificar la relación de precios entre los bienes transables y los no transables:

- Ajustes cambiarios en los años 1982 y 1983.
- Sustitución de los impuestos a las importaciones por aranceles.

Para reducir el déficit fiscal:

- Ajustes a las tarifas públicas.
- Reducción de los subsidios.
- Aumento del 2% de los impuestos indirectos netos de subsidios.
- Racionalización del aparato comercial y productivo público que se tradujo en la venta de 236 empresas pequeñas y medianas.
- Reducción drástica de los sueldos y salarios reales del sector público.
- Restricción de la inversión pública en 32%, sobre todo de las empresas públicas.
- Aumento de los ingresos petroleros públicos vía PEMEX por efectos de la devaluación.

Para crear una estructura de precios de factores adecuada a una asignación eficiente de recursos:

- Reducción de los subsidios.
- Ajuste de las tasas de interés reales.
- Disminución de la intervención del Estado y mayor participación del sector privado y de los mecanismos de mercado.

Para estimular la participación del sector privado:

- Incentivos fiscales a la inversión privada y altas tasas de depreciación acelerada.

4. Los efectos de las medidas

Atendiendo a las principales políticas realizadas en el período analizado, los efectos fueron los siguientes:

a) La política fiscal

El déficit fiscal disminuyó entre 1982 y 1983, a niveles muy próximos a lo planeado (de 17.9% a 8.5% del PIB). En cuanto a los ingresos fiscales, aumentaron, por un lado, los excedentes de las empresas públicas, pero por otro se redujo la recaudación de impuestos, a causa de la inflación y los rezagos en las recaudaciones.

b) La política cambiaria

Entre febrero y diciembre de 1982 hubo una

devaluación nominal de 450% para el tipo de cambio libre y de 250% para el tipo de cambio controlado. En enero de 1983, el tipo de cambio real controlado llegó a casi la mitad del vigente en enero de 1982 y fue casi 30% más bajo que el de mediados de 1978.

En septiembre de 1982 se estableció el sistema dual de cambios y en octubre-noviembre del mismo año apareció el mercado negro en la frontera con Estados Unidos.

En diciembre se implantaron las minidevaluaciones diarias que fueron reajustadas luego en enero de 1983. Se esperaba con esto tener tasas de devaluación compatibles con las metas de reducción de la inflación.

Hubo un manejo cambiante de la política cambiaria como resultado del conflicto entre los objetivos de corto y de largo plazo (control de la inflación frente a cambios estructurales), el que se resolvió en favor de los primeros dada la mejoría de la balanza de pagos, el mejor desempeño de las exportaciones no petroleras y, también, las dificultades en regular otros precios claves de la economía.

En el último trimestre de 1984 volvieron a debilitarse las exportaciones no petroleras y se intensificó la especulación a consecuencia de las expectativas de inflación y de devaluación mucho mayores que las planeadas. Esto tuvo su fundamento en el resultado menos favorable de la balanza de pagos y en la caída de los precios del petróleo. En marzo de 1985 el gobierno aumentó las tasas diarias de devaluación, medida que resultó insuficiente frente a la situación.

En ese año se produjo un colapso del mercado cambiario. Se volvió a devaluar el tipo de cambio oficial (20%) y se legalizó el tipo de cambio libre, estableciéndose en definitiva un nuevo régimen cambiario.

c) La política salarial

Esta política es pieza clave de la estrategia para controlar la inflación y para modificar la estructura de los precios relativos. Como resultado de su aplicación, los salarios experimentaron una violenta caída. Mediante una comisión tripartita de gobierno, empresarios y trabajadores se establecieron reajustes de salarios y se alteró la estructura de los precios en detrimento del salario real. Estas medidas redundaron en desacele-

ración de la tasa de inflación y caída *ex post* de los salarios reales, mientras aumentaban los otros precios relativos. La drástica disminución de los salarios evitó que se desatara una inflación explosiva, como sucedió en otros países de América Latina.

En 1984 se "soltó" un poco la política salarial y los reajustes retornaron a sus valores normales.

d) *La política de comercio exterior*

En 1981 se restablecieron los controles a las importaciones. Esta política continuó en 1982 y parte de 1983, ya que los acuerdos con el FMI permitían controles no arancelarios en forma temporal.

En 1984 se disminuyó moderadamente el

control sobre las importaciones y se sustituyeron los permisos previos por tarifas para 15% a 20% del valor de las mercancías.

Al año siguiente se redujeron drásticamente las restricciones y se racionalizó la estructura arancelaria, haciéndola más uniforme. Se suscribió además un convenio comercial con los Estados Unidos que liberalizó las compras en el exterior y eliminó los subsidios a las exportaciones. Para compensar los efectos adversos se ajustaron los aranceles, fijando precios oficiales altos sobre los que éstos debían calcularse. Por último, se estimuló a los exportadores, mediante los derechos de importación para éstos (DIMEX), permitiéndoles importar sin permiso previo y con un arancel mínimo de 10% cuando había una integración nacional de al menos 30%.

III

Las manifestaciones de la crisis y de las políticas de ajustes

1. *Nivel de actividad, demanda agregada y empleo globales*

La producción global cayó 0.5% y 5.3% en 1982 y 1983, respectivamente; la inversión pública, por su parte, se contrajo 14.2% y 32.5%, en tanto que la inversión privada cayó aún más. Esta se vio afectada, de un lado, por la contracción del mercado y la inversión pública, y del otro, por la disminución de la rentabilidad actual y futura, ocasionada por el aumento de los precios de los bienes de capital importados y del endeudamiento externo de las empresas, resultante a su vez de la caída del valor real de los activos en el mercado a causa de la masiva fuga de capitales. Esto último se relacionó con el aumento de la rentabilidad esperada de los activos externos respecto de los internos. Los sectores más afectados fueron la industria de bienes de capital, la construcción y la industria de bienes de consumo durables.

En 1984 y 1985 hubo una recuperación: el PIB creció a tasas de 3.7% y 2.7%, respectivamente, la industria de 4.8% y 5.8% y la inversión privada de 9% y 13%, respectivamente. Las exportaciones no petroleras, por otra parte, crecie-

ron 18.4% en 1984 como consecuencia de la recuperación económica de Estados Unidos y del nuevo convenio suscrito con ese país.

Explican este fenómeno el aumento del empleo del gobierno general —a pesar de la reducción del déficit fiscal—, la disminución de la inflación y los incentivos a la inversión privada (depreciación acelerada). A esto se suman los efectos de mediano plazo de la devaluación de 1982-1983 y las consecuencias de corto plazo de la revaluación de 1984-1985.

El consumo privado desaceleró su ritmo en 1982, y se contrajo fuertemente en 1983 (7.5%). Detrás de ello estaba la caída del consumo de bienes duraderos, no así de los no duraderos, sobre todo los alimentos, que no se vieron afectados.

El aumento de las exportaciones se vio contrarrestado por el crecimiento de las importaciones a una tasa de 19.7% en 1984. En 1985 este crecimiento se detuvo al agotarse las divisas.

La recuperación de 1984 se caracterizó por un repunte industrial concentrado en la industria automotriz la que creció 26.6% en ese año. Esto se explica por el hecho de que las empresas

privadas aprovecharon los incentivos a la inversión, es decir, las altas tasas de depreciación acelerada, para renovar su equipo de transporte. Por esta razón aumentó también la inversión privada. Hubo asimismo una lenta recuperación de las industrias con capacidad ociosa tales como las del cemento y el acero; a la par que se registraba un lento crecimiento de la industria de alimentos básicos.

De lo anterior se infiere que aquella fue una recuperación económica de características extrañas: crecimiento de la industria automotriz simultáneamente con una reducción de la inversión en maquinarias, equipos e instalaciones, sobre todo en las empresas públicas.

En términos relativos, el comportamiento de la agricultura fue bueno puesto que, a pesar de crecer a tasas inferiores a las históricas, esta actividad logró aislarse de la aguda recesión que afectó a la economía en su conjunto. Así, mientras el PIB global crecía a una tasa de 0.1% entre 1982 y 1985, la agricultura y la ganadería lo hicieron a tasas de 0.6% y 1.9%, respectivamente, contribuyendo de este modo al ajuste.

Con ese comportamiento la agricultura dio muestras de gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, lo que le permitiría crecer a tasas superiores a las del resto de la economía en períodos de recesión e inferiores en períodos de expansión general.

2. El comercio exterior y la balanza de pagos

Las fuertes devaluaciones y la contracción económica cambiaron mucho las cuentas externas: la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un déficit de cerca de 12 000 millones de dólares en 1981 a un superávit de más de 5 000 millones de 1983. Este cambio recayó principalmente en las importaciones (que bajaron 37.1% en 1982 y 41.7% más en 1983), entre las cuales las de bienes de capital se redujeron considerablemente (42% en 1982 y 62% en 1983). Las exportaciones no petroleras contribuyeron también al alto ajuste en el tipo de cambio real y a la caída de la demanda interna (aumentaron 16.7% en 1983).

Con todo, el ajuste resultó de corto plazo, ya que con la recuperación que se inició en 1984 el superávit de la cuenta corriente había ya desaparecido en 1985. Dos factores determinaron esta situación: el término del auge de las exportacio-

nes manufactureras, hacia comienzos de 1985; y la elevación de las importaciones con la breve recuperación de 1984 y 1985 (que se apoyó mucho en la industria automotriz, de alto contenido de importaciones).

El sector agrícola hizo una contribución moderada al ajuste externo, concentrada en 1984 y 1985, ya que la producción cayó fuertemente en 1982 y ello se reflejó en un sensible aumento de las importaciones en 1983, que se fue reduciendo posteriormente y desapareció en 1985.

Entre 1983 y 1985 las exportaciones agrícolas aumentaron en 200 millones de dólares y las importaciones se redujeron en unos 500 millones de dólares, pero este efecto positivo fue contrarrestado por el deterioro de la ganadería.

El aumento de las exportaciones es atribuible a los buenos resultados obtenidos en la producción y precios relativos del algodón y jitomate. En el mercado interno, por su parte, las oleaginosas presentaron una evolución favorable junto con otros alimentos básicos como maíz y trigo, lo que ayudó a disminuir las importaciones.

Se estima que el estancamiento o disminución del consumo aparente junto a una buena producción asociada a buenos precios relativos, fueron los factores que más gravitaron en la recuperación de la agricultura.

3. La inflación y los precios de los alimentos

En 1980 y 1981 la inflación se mantuvo a un tasa relativamente estable sin cambios de importancia en los precios relativos. Entre 1982 y mediados de 1983, la inflación se aceleró por las continuas devaluaciones, los ajustes de las tarifas públicas y el aumento de los impuestos directos. En los primeros dos casos los ajustes fueron por sobre la inflación pasada, lo que dio como resultado *ex post* el aceleramiento de la tasa de inflación.

En 1983 la alta inflación se frenó parcialmente reduciendo en forma drástica los salarios. Esta fue una etapa en que se alteraron los precios relativos (los salarios reales se redujeron 20%, el tipo de cambio real se devaluó cerca del 40% y las tarifas públicas aumentaron 90% respecto a 1981). Con esto, la inflación anual que era del orden de 25% a 30%, pasó a 100-120% en el primer semestre de 1983. Desde mediados de ese año a fines de 1984, se redujo a 55-60%, caída que se logró gracias a: un control sin precedentes

de los salarios; minidevaluaciones en función de la inflación esperada; y aumentos menos drásticos de las tarifas públicas.

En virtud de estas medidas, la estructura de los precios continuó modificándose pues, desde mediados de 1983 a fines de 1984, los salarios se redujeron un 13% más, el tipo de cambio real se revaluó de 16% a 19% y las tarifas públicas aumentaron 30%.

Una nueva fase se abrió en 1985 con la reacceleración de la inflación por los ajustes salariales y por las nuevas devaluaciones. Esta tendencia se acentuó a partir de 1986, debido a la fuerte reducción de los ingresos petroleros. El efecto final fue una tasa de inflación del 115%.

En síntesis, entre 1981 y 1985 ocurrió lo siguiente: los salarios reales se redujeron 30%; el tipo de cambio se devaluó 30%; las tarifas públicas aumentaron 2.5 veces; y la inflación se aceleró considerablemente.

Durante la crisis y el ajuste de 1982-1985, los precios de los alimentos no representaron una fuente de presiones inflacionarias. A pesar de que se eliminaron los subsidios y se alteró la estructura de los precios relativos en favor de los bienes transables —entre los que figura una parte de los alimentos—, los precios de los productos agropecuarios cayeron entre 1982 y 1983 en medio de un período de fuertes devaluaciones y mejoraron, paradójicamente, en 1984 en medio de un período de revaluaciones.

Esta aparente paradoja ocurrió a consecuencia de la fuerte caída de los precios de garantía en los años 1982 y 1983, hecho que permitió evitar los aumentos de precios relativos al consumidor y al mismo tiempo reducir los subsidios en la comercialización de los alimentos. Así hubo una considerable reducción del subsidio al productor implícito en la diferencia entre el precio interno y el precio externo, lo cual afectó principalmente a los granos básicos (maíz, trigo y frejol).

La principal fuente de eliminación de los subsidios fue, entonces, la disminución de la diferencia entre los precios internos y externos, mecanismo que operó como un importante elemento de contención de las presiones inflacionarias derivadas de las devaluaciones. Contribuyó también la reducción en 1982 de los precios externos, en moneda extranjera, de muchos productos agrícolas (lo que se repitió en 1985).

Esta política de bajos precios de garantía no

podía ser mantenida indefinidamente y fue modificada en 1984, con lo cual se recuperaron los precios de los alimentos al productor y en consecuencia, también a los consumidores, lo que llevó a que éstos aumentaran por sobre la inflación.

De esta forma los precios de garantía se utilizaron en una política anticíclica para moderar el impacto inflacionario de las devaluaciones en los precios de los bienes agrícolas transables. Esta política fue posible en un contexto de crecimiento de la producción agropecuaria, lo que evitó presiones inflacionarias por el lado de la oferta interna.

4. La distribución del ingreso, los niveles de vida y el consumo de alimentos

Los rasgos principales de la sociedad mexicana son la desigualdad y la pobreza. Después del ajuste, según los antecedentes disponibles, estos rasgos tendieron a acentuarse. Los principales cambios ocurridos fueron los siguientes:

- Redistribución de riqueza desde el sector público —por ser éste deudor neto en moneda extranjera— al sector externo y al sector privado local, ya que éste se había convertido en acreedor neto del sector público vía intermediación de la banca internacional. Esto explica que la participación del sector externo en el PIB aumentara de 3.5% a 8.3% entre 1981 y 1984.
- Transferencia de recursos desde el sector privado al sector público, porque las transferencias al exterior se hacen vía sector público por ser éste deudor neto. En 1983, año de los principales ajustes, la participación del sector privado en el PIB cayó más de cinco puntos porcentuales con relación a 1981.
- Redistribución, dentro de los sectores privado y personal, de los ingresos salariales en favor de los no salariales. Entre 1981 y 1984 la participación de los salarios en el PIB se redujo, aproximadamente diez puntos porcentuales, quedando al nivel más bajo desde 1968.

Los niveles de vida, por su parte, se deterioraron considerablemente por la fuerte caída del empleo formal, lo que condujo a un aumento del empleo informal de 3.4%.

En cuanto a los efectos del ajuste en los nive-

les de vida campesinos, éstos fueron muy diferentes. En 1984 y 1985, por ejemplo, con buenos precios de garantía, hubo abundante producción, lo que sugiere una mejoría del componente predial del ingreso familiar campesino. Esto se comprobaría por el gran incremento de la producción de maíz en regiones campesinas más pobres.

El componente salarial del ingreso campesino, en cambio, se vio muy afectado negativamente, estimándose que la contracción de la masa salarial agrícola entre 1982 y 1984 fue de 32%. Esta aguda reducción fue consecuencia de la gran magnitud de la caída de las remuneraciones medias en la agricultura, la que no pudo ser compensada por el ligero aumento del empleo. Lo anterior afectó gravemente a un gran número de campesinos pobres que dependen esencialmente de sus ingresos salariales.

La crisis y el ajuste afectaron también los niveles alimentarios y nutricionales. No obstante, según la información disponible, no se habría

generado un problema de disponibilidad de alimentos ni un deterioro evidente de la dieta media. A pesar de ello, hubo una importante disminución del consumo de maíz, frejol, carne de res y leche entre 1978-1981 y 1982-1985. Esta se debió al efecto de la reducción de los ingresos reales y no tuvo relación con la producción dado que ésta no se contrajo, salvo en algunos años por razones de clima, como se vio anteriormente.

Según investigaciones hechas en marzo y junio de 1983, en los estratos más pobres de la capital la mayoría de las familias disminuyó el consumo de todos los alimentos, a excepción de las tortillas de maíz, y además sustituyó claramente proteínas animales por vegetales.

Otra investigación realizada entre enero y agosto de 1985 reveló resultados similares pero con un porcentaje menor de familias que disminuyeron el consumo de alimentos. El fuerte aumento del costo por habitante de la dieta mínima como porcentaje del salario mínimo, fue una de las causas principales de este resultado.

IV

Las políticas de ajuste y el sector agropecuario

1. *Las políticas económica y agrícola hasta 1981*

En términos generales, el modelo tradicional de política económica tendía a favorecer el desarrollo urbano-industrial mediante sus políticas de comercio exterior, tipo de cambio y gasto público, discriminando en contra de la agricultura, al menos en términos estáticos.

a) *Política de comercio exterior*

La protección efectiva fue mucho menor para la agricultura; en algunos casos negativa (aunque de la mayoría de los países en desarrollo México no fue el caso más grave). La política de comercio exterior redujo los precios agrícolas por debajo de los internacionales (con cuotas de exportación) y la rentabilidad del sector por el encarecimiento relativo de los insumos y de los bienes de capital industriales.

b) *Política cambiaria*

La revaluación del tipo de cambio, al deteriorar los precios relativos de los bienes transables, castigó a la agricultura. Esta política, más la protección industrial, al revaluar los salarios reforzó la pérdida de rentabilidad de la agricultura.

c) *Política de gasto público*

Aunque hubo mucha inversión en la creación de la infraestructura de riego, lo principal se destinó a industrias básicas, creación de infraestructura urbana y economías externas para la industrialización.

Resumiendo, el productor rural subsidiaba al consumidor urbano y el exportador agrícola al importador industrial de bienes de capital. Pero esto se aminoraba con políticas compensatorias específicas.

El apoyo al sector agrícola se realizó principalmente mediante dos tipos de instrumentos.

i) *Precios de garantía*. Esta política tendía a elevar los precios internos con respecto a los internacionales de los principales productos de importación y tuvo el efecto contrario en algunos cultivos de exportación y alimentos para el mercado interno. Pero en términos generales, no compensó lo suficiente los efectos de la política económica general: en promedio (25 productos) los precios internos estuvieron por debajo de los internacionales en los 25 años transcurridos entre 1960-1985.

A esta política estuvo asociada una importante presencia del Estado en el comercio (interno y externo) a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

ii) *Subsidios a los insumos*. Entre estos subsidios destacaron los financieros (como crédito y aseguramiento agrícolas), y los subsidios a los insumos físicos (fertilizantes, semillas, agua y combustible). En ambos tipos, la actuación del gobierno fue importante, pero el resultado fue un mayor apoyo al sector empresarial (excepto por la gran importancia del crédito subsidiado al maíz en 1973-1981).

En el decenio de 1970, la política económica general tendió a discriminar cada vez más a la agricultura. Las políticas compensatorias tuvieron, sin embargo, un sesgo inverso, contrarrestando, a veces por completo, el efecto anterior, con un punto máximo en 1980 y 1981 durante la aplicación del Sistema Alimentario Mexicano, que llegó a revertir completamente el deterioro de los términos de intercambio que la agricultura venía sufriendo desde los años sesenta y casi alcanzar a los internacionales.

2. Las políticas económica y agrícola en 1982-1985

En este período (de ajuste) se invirtieron las tendencias: se redujo el sesgo antiagrícola de la política económica general (sobre todo de las políticas comercial y cambiaria) y disminuyó el papel compensador de las políticas específicas de apoyo a la agricultura.

a) Política de comercio exterior

Esta política cambió a partir de la liberalización de julio de 1985. Hubo una amplia liberali-

zación de las importaciones para la manufactura, y más aún, de bienes finales competitivos con la producción manufacturera, mientras que para la agricultura la liberalización fue mucho menor.

b) Política cambiaria

No se dejó que la enorme devaluación del tipo de cambio real se transfiriera a los precios relativos de la agricultura en su beneficio, porque mediante la política económica se redujo la relación precios internos-precios externos (y además, los precios relativos internacionales de los principales productos de la agricultura mexicana cayeron entre 1981 y 1985). Pero esto no implicó la disminución de la rentabilidad del sector agropecuario, pese a que se deterioraron sus términos de intercambio en el período, porque la gran baja de los salarios reales contrarrestó tal efecto, y hubo un aumento de la participación del excedente de explotación en la producción agropecuaria (aunque es claro que este aumento quedó limitado al sector empresarial).

c) Política de gasto público

La política de reducción del déficit y el gasto públicos, afectó al gasto destinado al sector agropecuario, y aun en mayor medida que al gasto público total. Lo mismo puede decirse de la inversión pública en el sector con respecto a la disminución media de la inversión pública total. En esto debe verse uno de los orígenes del estancamiento de la superficie sembrada entre 1981 y 1985, y del lento crecimiento de la superficie de riego.

Paralelamente, se revirtieron las tendencias de las políticas compensatorias de apoyo. Lo más sobresaliente fue el abandono parcial de las políticas agrícolas y alimentarias vinculadas al SAM.

d) Políticas de precios y comercialización

La relación precio interno-precio externo experimentó un gran deterioro en 1982 y 1983 con las altas devaluaciones, determinado por la evolución de los precios de garantía; esta caída se revirtió sólo parcialmente en 1984 y 1985. Esa política de precios se usó para contener las presiones inflacionarias, pero es probable también que se debiera a que se subestimó la inflación esperada. En todo caso, ella alteró las relaciones

de precios entre los cultivos: en los primeros años posteriores a 1981, en contra de los cultivos campesinos (maíz y frejol) y en favor de las oleaginosas, el algodón y el sorgo, y hacia 1985, se recuperó una estructura de precios relativos semejante a la de 1980-1981.

La participación de CONASUPO en la comercialización de productos básicos se redujo fuertemente en el período de crisis: mientras en 1982 los productos comercializados eran 33, en 1986 fueron sólo 8.

e) *Políticas de crédito y subsidios a la producción*

La política de ajuste fiscal redujo los subsidios en general y, entre ellos, los financieros. Los otorgados al sector agrícola dependían del nivel de las tasas preferenciales y del volumen de los créditos al sector. Las tasas de interés del crédito agrícola aumentaron permanentemente desde 1982, en términos nominales, y lo mismo sucedió con la relación entre las tasas de interés y el costo porcentual medio de captación, hasta el punto en que el subsidio financiero implícito en la diferencia entre esas dos tasas llegó a desaparecer a principios de 1986.

Los montos del crédito otorgado al sector se contrajeron fuertemente en 1982 y 1983, recuperándose luego, pero sin haber alcanzado en 1985 los niveles de 1981. La contracción fue más severa que en el resto de los sectores productivos y la más perjudicada fue la agricultura de temporal. A su vez, los más afectados fueron los cultivos de maíz, frejol y arroz; los de trigo, sorgo y oleaginosas se vieron mucho menos perjudicados, y llegaron a registrar aumentos reales del crédito otorgado por Banrural en el período 1982-1985.

En cuanto a los subsidios a los insumos de la producción agrícola, sólo es posible registrar tendencias burdas: el índice global de los precios relativos de estos insumos aumentó mucho entre 1981 y 1985 (cambiando la tendencia de 1970-1981) y contribuyó al deterioro de los términos de intercambio del sector. Pero los precios de los insumos en particular tuvieron evoluciones muy diferentes: parece claro que los efectos negativos en la rentabilidad de la producción agrícola se concentraron en el segmento más tecnificado de la agricultura.

3. *La incidencia global de las políticas en la agricultura*

Se deben distinguir dos períodos en la evolución de la política económica y de sus probables consecuencias en la agricultura. En 1982-1983, los efectos de las devaluaciones reales del tipo de cambio se vieron contrarrestados por las políticas de precios y además se registraron fuertes contracciones en la inversión pública y el crédito sectorial real, y se hicieron los principales ajustes a los precios de los insumos de la producción agrícola. En 1984-1985, los precios relativos agrícolas recuperaron parcialmente su rezago, mejoraron los montos de crédito (sobre todo en 1985 por Banrural) y la inversión y el gasto públicos no fueron objeto de nuevas reducciones importantes.

¿Qué efectos probables tuvo esta evolución de la política económica? En los primeros dos años del ajuste, tanto en la caída de la producción en 1982 como en la recuperación de 1983, el factor determinante fue el comportamiento de los cultivos campesinos de temporal (maíz y frejol), muy perjudicados por el clima. El sorgo y el arroz también se vieron muy afectados en 1982. El trigo (uno de los principales cultivos de riego) y los cultivos de exportación, en cambio, tuvieron un comportamiento anticíclico.

En 1984 y 1985, con buen clima, la producción agrícola se recuperó, aunque no creció a las tasas de 1983 o de 1980 y 1981. Destacó en este período el alto dinamismo del trigo, la soya, el arroz y el sorgo (cultivos empresariales), mientras se redujo la importancia relativa del maíz y el frejol en la recuperación.

El moderado crecimiento de la producción agrícola total en el conjunto del período 1982-1985 se explica íntegramente por el dinamismo de los cuatro cultivos mencionados, mientras el maíz se mantuvo estancado y declinaron el frejol y los cultivos de exportación, menos el jitomate.

Las producciones más dinámicas del período, entonces, correspondieron a cultivos empresariales cuya rentabilidad se vio beneficiada por la caída de los salarios reales, y en los casos del sorgo y el arroz, por la política de precios relativos. La contracción crediticia afectó menos a estos cultivos. Los cultivos campesinos no se beneficiaron con la contracción de los salarios reales, y vieron contrarrestados los efectos de la devaluación por

la política de precios. Los apoyos financieros para ellos fueron, además, muy restringidos. Los cultivos de exportación (principalmente empresariales) presentaron una situación intermedia. La devaluación y la caída del salario real, de efectos positivos, fueron parcialmente compensadas por la política de precios internos, o las tendencias de los precios internacionales, según los casos. La única excepción, con un claro dinamismo en el período, fue el jitomate.

¿Cuál es el balance de estos efectos de la política económica en la producción agrícola? Ya se mencionó que el esquema de política económica en su relación con la agricultura entró, con el ajuste, en un período de transición caracterizado por la reducción del sesgo antiagrícola de la política económica general y, por otra parte, por la disminución del papel compensatorio de las políticas específicas de apoyo a la agricultura. Los resultados de esta transición hasta el presente (y con la única posible excepción de lo ocurrido en 1985) han sido claramente negativos en la producción de maíz y frijol, los cultivos campesinos de mayor importancia en la producción total y el consumo interno de alimentos; mientras que los pocos "beneficios" del proceso de ajuste —resultantes de la contracción de los salarios reales y de su efecto en la rentabilidad— aparecen fuertemente concentrados en la agricultura empresarial productora de trigo, oleaginosas y forrajes.

El buen comportamiento de la producción agrícola agregada durante el proceso de ajuste

comparado con el del resto de la economía, lo habría determinado, entonces, su gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, rasgo que la distingue de gran parte del resto de los sectores productivos y que determina que el crecimiento de la agricultura destaque por ser comparativamente alto en los períodos de recesión y relativamente bajo en los períodos de expansión económica general.

En contraste, los cambios de la política económica no parecen haber tenido efectos positivos en el desempeño reciente de la agricultura en su conjunto, por dos razones. En primer lugar, porque la transición hacia un nuevo modelo de política económica tenía como antecedente inmediato, no el esquema antiagrícola tradicional, sino, en todo caso, un esquema tradicional en el que —por la preeminencia de los objetivos de autosuficiencia alimentaria— las intervenciones compensatorias y los apoyos a la agricultura campesina habían alcanzado quizá su punto máximo histórico en los años 1980 y 1981. La segunda razón se vincula con la prelación de los objetivos y los métodos de una estabilización macroeconómica ortodoxa durante el período reciente. La subordinación de la política de apoyo al sector agrícola —ejemplificada por el manejo de las políticas de precios de garantía, de crédito e inversiones públicas— a esos objetivos, tuvo el resultado de contrarrestar el efecto positivo de la reducción del sesgo antiagrícola de la política económica general.

V

Restricciones y factores condicionantes del desarrollo agrícola

A fines de 1985 el sector agrícola mostró una mejoría, ya que recuperó el crédito agropecuario de la banca comercial y de desarrollo, se incrementaron los precios relativos, lo que incentivó la producción de maíz y frijol, todo lo cual tuvo como consecuencia el mejoramiento de los términos de intercambio.

En México, a diferencia de otros países, la

estructura de la propiedad de la tierra no ha impuesto restricciones al crecimiento del sector; lo mismo puede decirse en cuanto al potencial de superficie aprovechable. Los principales problemas se localizan en otros aspectos, entre los que podemos mencionar el limitado grado de difusión de los insumos técnicos para incrementar la producción, ya que su uso se concentra en la agricultura empresarial. Un problema nuevo se

presentó con la crisis económica: la contracción de la demanda interna que afectó principalmente a los productos industriales. En cuanto a los productos de exportación no parece probable un cambio importante, ya que el mercado mundial se encuentra condicionado por los precios internacionales y por las políticas proteccionistas de los países desarrollados.

Teniendo en cuenta el proceso de concentra-

ción de la riqueza, la contracción de la demanda interna debido a la baja de los salarios reales, los nexos entre agricultura e industria y las tendencias de consumo mencionadas, se concluye como posible evolución futura un crecimiento agrícola inferior al potencial a causa del incremento mayor de la ganadería y, por tanto, el fortalecimiento de los insumos ganaderos en la superficie agrícola.

VI

La agricultura en el contexto de la futura conducción económica global

1. *Perspectivas*

A principios de 1986 la economía mexicana se vio seriamente afectada por la caída de los precios del petróleo, principal producto de exportación, lo que profundizó la recesión iniciada en el segundo semestre de 1985. Este hecho, aunado a los ajustes de precios y tarifas públicas, la reducción de los subsidios y la progresiva devaluación, condujo a un aceleramiento de la inflación que llegó a alrededor de 100%, a diferencia del nivel de 60% que alcanzó en 1985.

Esta situación impuso condiciones muy difíciles de recuperación a corto plazo, ya que la absorción de los efectos de la crisis petrolera, en ausencia de financiamiento externo adicional o reducción de los pagos de intereses de la deuda externa, implicaría costos económicos y sociales muy altos.

Estudios realizados al respecto muestran, según diversos supuestos de política económica, que la capacidad productiva, el producto per cápita y los salarios reales alcanzarían en 1990 niveles similares a los de 1985. Con una tasa de inversión deprimida y un alto crecimiento de la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo tenderá a incrementarse en el resto de la década.

2. *Aportaciones de la agricultura a la reactivación económica*

El papel que podría desempeñar la agricultura

en el desarrollo económico general se relaciona con la generación de divisas y el incremento del ingreso rural, sobre la base de los siguientes supuestos y proyecciones:

- Una superficie sembrada de 29.2 millones de hectáreas, de las cuales 9 son de riego y 20.2 de temporal, para 1995.
- Rendimientos por hectárea con un crecimiento medio anual de 1.9%.
- Consumo interno de productos agrícolas, basado en los siguientes supuestos:
 - a) El PIB y el ingreso nacional real crecen a una tasa anual de 3% entre 1985 y 1990 y de 4% entre 1990 y 1995.
 - b) Crecimiento de la población de 1.8% entre 1985 y 1990 y 1.6% entre 1990 y 1995.
 - c) La elasticidad del consumo per cápita de productos agrícolas con respecto al ingreso per cápita es de 0.68 (elasticidad media del período 1966-1979).
- Los precios relativos, tanto internos como externos, de los productos agrícolas se mantienen constantes al nivel de 1985.

Con estos supuestos se proyecta un saldo agrícola comercial favorable de 1 200 millones de dólares a precios de 1985 en 1990 y de casi el doble para 1995. En cuanto a los ingresos rurales

per cápita, la tasa de crecimiento podría situarse entre 5% y 6% durante la década, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Cabe mencionar el importante papel que puede desempeñar el sector agroindustrial en la

determinación del nivel de vida del sector rural, así como en el mejoramiento alimentario de la población en general, y en el alivio de la restricción externa, tanto por el aumento de la producción como, y sobre todo, mediante la integración local de la cadena productiva agroindustrial.