

**CATALOGADO**

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.176  
2 de octubre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

MEXICO: POLITICAS Y SUBSIDIOS AGRICOLAS Y ALIMENTARIOS,  
1970-1988

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

Documento elaborado por el señor Alfredo Harvey, consultor del Programa de Cooperación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Subsección de la CEPAL en México. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor, y pueden no coincidir con las de la Organización.

89-10-218

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Desarrollo de la agricultura mexicana	3
1. Antecedentes	3
2. Política agrícola entre 1970 y 1976	7
3. Política agrícola entre 1976 y 1982	12
4. Política agrícola entre 1982 y 1988	16
II. Los programas de producción y alimentarios	20
1. Consideraciones generales	20
2. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural	21
3. Programa Alimentario Mexicano	22
4. Programa Nacional de Alimentación	25
III. La función reguladora del Estado	27
1. Introducción	27
2. Los precios de garantía	28
a) Maíz	29
b) Frijol	30
c) Trigo	30
3. La función de la CONASUPO	30
a) Maíz	31
b) Frijol	31
c) Trigo	32
d) Arroz	32

IV. La política gubernamental de subsidios	33
1. Introducción	33
2. Subsidios a la cadena alimentaria	33
3. Subsidios a la producción	34
4. Subsidios a la transformación industrial	35
5. Subsidios a la comercialización	37
6. Subsidios al consumo	39
Apéndice	42
V. El impacto de la crisis y de la deuda externa	45
VI. Conclusiones y recomendaciones	48
1. Conclusiones	48
2. Recomendaciones	50
<u>Anexo estadístico</u>	53

## PRESENTACION

A principios de 1986, la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno de México y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Subsede en México, deciden unir esfuerzos para estudiar algunos problemas relacionados con la situación alimentaria en México. Ello con miras a formular algunas recomendaciones que contribuyeron al diseño de políticas macroeconómicas coherentes, dirigidas a combatir la pobreza y a reducir los niveles de inseguridad alimentaria. <sup>1/</sup>

El presente documento forma parte de este intento. Está orientado a destacar algunos elementos de la política agropecuaria que repercuten en las condiciones de pobreza y desnutrición que sufren grupos numerosos de la población mexicana, situación que se ha agudizado debido a la crisis económica que impera en el país desde 1982.

En el capítulo primero se intentan examinar, de manera general, las políticas agrícolas aplicadas en el país a partir de las transformaciones estructurales introducidas durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, que imprimieron un ritmo de crecimiento acelerado a la agricultura, hasta las puestas en vigor por las tres últimas administraciones, que coinciden con la etapa generalizada de estancamiento de esta actividad.

En el segundo capítulo se evalúan los programas de producción y los alimentarios puestos en vigencia por los gobiernos que tuvieron a su cargo la administración pública entre 1970 y 1988.

La función reguladora del Estado en materia de productos ligados con la cadena alimentaria se analiza en el tercer capítulo, y la política de subsidios desarrollada por el Estado, en el cuarto. Esta última se examina, en particular, con relación a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En el capítulo quinto se pretende, sobre la base del ritmo de endeudamiento del sector público, determinar el impacto de la crisis y de la deuda externa en la asignación de recursos al sector rural y en el apoyo otorgado a los organismos vinculados con la cadena alimentaria.

Finalmente, en el capítulo sexto se formulan algunas conclusiones y recomendaciones, que apuntan hacia la necesidad de introducir cambios en la política agrícola, destinados primordialmente a garantizar la seguridad alimentaria de la población.

---

<sup>1/</sup> Entre los documentos realizados por la CEPAL se encuentran: México: Seguridad alimentaria y desarrollo. Algunas proposiciones sobre el marco macroeconómico (Subproyecto 1) (LC/MEX/L.75), 29 de enero de 1988; Desarrollo biotecnológico en la producción agroalimentaria de México: Orientaciones de política (LC/MEX/L.77), 10 de marzo de 1988; México: El aprovechamiento de la frontera agrícola. Una bibliografía (LC/MEX/L.88), 17 de agosto de 1988, y Alternativas campesinas para la comercialización de productos agrícolas en México (LC/MEX/L.116), 29 de agosto de 1989.

## I. DESARROLLO DE LA AGRICULTURA MEXICANA

1. Antecedentes

Durante los primeros decenios del siglo XX, México hizo frente a diversos acontecimientos que influyeron en una lenta tasa de crecimiento de la actividad económica. A la Revolución de 1910 siguió el movimiento armado provocado por el derrocamiento y asesinato del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez. El proceso de recuperación, iniciado en el tercer decenio, fue interrumpido por las luchas intestinas entre caudillos militares, la Guerra Cristera y la crisis de la economía mundial de 1929-1932. En ese lapso, el producto interno bruto creció a una tasa media anual de 1.8%, en tanto que el correspondiente al sector primario sólo se incrementó a una tasa media anual de 1%.

Hasta entonces, la economía mexicana se había mantenido abierta al exterior, apoyada fundamentalmente en las exportaciones de productos de origen mineral. Las ventas externas de minerales representaban tres cuartas partes del total de exportaciones. De ellas, 15.1% correspondía a cobre, 15% a plata, 14.4% a plomo, 13.1% a petróleo y sus derivados y 10.3% a zinc. En cambio, las exportaciones de productos agrícolas pesaban muy poco en el comercio exterior mexicano: el henequén participaba con 5.5%, el algodón, con 2.2%, el café, con 5.4%, y el ganado vacuno, con 1.2%. <sup>2/</sup>

La población rural constituía el 70% de la población total. La tierra se encontraba todavía concentrada en pocas manos, pese a la Revolución de 1910, que asestó un duro golpe al sistema feudal imperante en México durante la colonia y todo el siglo XIX.

La reforma agraria llevada a cabo en el período presidencial 1934-1940 permitió distribuir 20 millones de hectáreas a los campesinos; esto dio lugar a una ampliación muy importante de la propiedad ejidal. La política de riego implantada entonces <sup>3/</sup> y la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, con la consiguiente canalización de recursos al campo, permitieron a su vez fortalecer la tecnología empleada en la agricultura. En el lapso de 1939 a 1946 se destinó al riego no menos del 95% de la inversión pública total en la agricultura. <sup>4/</sup>

Se reorganizaron los servicios de extensión, de investigación, de sanidad vegetal y animal, de manera que la propiedad privada y los ejidos colectivos y parcelados recibieran el apoyo gubernamental. El crédito agrícola se orientó en mayor proporción a financiar los cultivos de consumo interno (52.9% como promedio anual entre 1939 y 1942). <sup>5/</sup>

---

<sup>2/</sup> René Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), Fondo de Cultura Económica, México, agosto de 1976.

<sup>3/</sup> En 1930 la superficie bajo riego casi llegaba a 300,000 hectáreas, en tanto que en la actualidad sobrepasa los cuatro millones de hectáreas.

<sup>4/</sup> Raúl Ortiz Mena y otros, El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior, Nacional Financiera, S.A., México, 1953, pág. 97.

<sup>5/</sup> Ibidem, pág. 92.

En forma paralela se estructuró un programa de impulso a las industrias rurales con miras a promover un desarrollo industrial estrechamente ligado a la actividad agropecuaria. De esa manera se pretendía evitar los problemas derivados de un crecimiento industrial típicamente urbano que, como se ha visto, daría lugar a la elevada concentración urbana con todos los problemas derivados de las migraciones campo-ciudad, la constitución de los cinturones de miseria y el surgimiento de la economía informal en las ciudades, así como la marginación y la penuria en el campo. En suma, se pretendió hacer con los ejidos lo que 15 años después se empezó a hacer en Israel con los kibutz.

La actividad industrial se recuperaba tanto de los efectos del período revolucionario como de la crisis de 1929-1932. De hecho, en 1929, el mayor volumen de la producción manufacturera (80% del total) correspondía a bienes de consumo; los bienes intermedios y de capital sólo constituían el 18% y el 3%, respectivamente. <sup>6/</sup>

La expropiación petrolera en 1938 marcó el principio del apoyo institucional a la producción industrial, pues permitió que la industria contara con insumos básicos a bajos precios. Por otra parte, se creó la Nacional Financiera con el objetivo de orientar recursos crediticios a la actividad industrial.

A pesar de tratarse de una etapa de gran convulsión que transformó en forma radical la estructura del país, entre 1939 y 1940, el producto interno bruto generado por el sector agropecuario creció a un ritmo de 3%. Los efectos de las reformas introducidas en ese lapso deben medirse, sin embargo, en todo el período que se extiende hasta 1958, pues pese a las trabas que impusieron al desarrollo del ejido los gobiernos subsecuentes al del General Lázaro Cárdenas, el sector agrícola --integrado en un 50% por tierras de propiedad ejidal destinadas a la agricultura-- pudo mantener un impulso impresionante. Entre 1940 y 1958, el producto interno bruto del sector agropecuario ascendió a una tasa media anual de 6.4%. <sup>7/</sup>

El crecimiento acelerado de la actividad agropecuaria hasta 1958 empezó a perder dinamismo durante el período de gobierno del Presidente López Mateos, como consecuencia de las acciones gubernamentales emprendidas desde 1941, que maniataron a los agricultores y los sometieron a una burocracia parasitaria.

Durante los 10 años que mediaron entre 1929 y 1939 cambió la composición de la producción manufacturera al reducirse de manera relativa la de bienes de consumo y ampliarse la proveniente de las industrias de bienes intermedios y de capital (75%, 19% y 6%, respectivamente). <sup>8/</sup>

Por otra parte, se abandonaron los propósitos de orientar el desarrollo industrial en estrecha vinculación con el desarrollo agrícola. Ello debido, en gran medida, a que se consideraba al ejido como un elemento espurio que no tenía nada que hacer en una sociedad organizada del "mundo libre", pero

---

<sup>6/</sup> René Villarreal, El desequilibrio externo ..., op.cit.

<sup>7/</sup> CEPAL, "Series históricas de crecimiento de América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 3.

<sup>8/</sup> René Villarreal, El desequilibrio externo ..., op. cit.

también a causa del advenimiento de la Segunda Guerra Mundial que abrió para la industria mexicana el mercado de los Estados Unidos, cuya industria tuvo que dedicarse a la producción de armamentos. Más tarde, los ahorros de divisas generadas durante el período bélico se destinaron a importaciones masivas de bienes de consumo y de capital.

A lo largo de todo el período del llamado desarrollo estabilizador se sostenía que en esa etapa correspondía a la agricultura el papel de apoyar la expansión y el fortalecimiento de la actividad industrial mediante el aporte de la mano de obra barata y las materias primas que ésta requería, así como proporcionando alimentos baratos al resto de la población; sólo de esa manera podría crecer la industria sobre la base de la sustitución de importaciones. Se argüía que con tal soporte, el sector industrial se fortalecería para poder, ulteriormente, acudir en apoyo del desarrollo agrícola.

Sobre esas bases, se dio forma a todo un engranaje de protección para la actividad industrial, que contó con barreras arancelarias, permisos de importación, fijación de precios oficiales y tarifas ad valorem que la protegían de la competencia externa. Asimismo, se aplicaron medidas que evitaban la competencia interna, como las disposiciones relativas a la saturación de ramas industriales. La industria se apoyó también con diferentes tipos de subsidios y se le transfirieron excedentes económicos del sector agrícola a través del sistema de precios. Semejante grado de protección, en lugar de impulsar al sector industrial, contribuyó a su estancamiento. Salvaguardada de la competencia externa y con un mercado cautivo que absorbía sin mayores problemas una producción obsoleta, de baja calidad y de alto precio, no se hicieron mayores esfuerzos por modernizar la industria y mejorar su productividad.

Al sector agrícola se le fijaron nuevas prioridades, como la de promover la producción, principalmente la destinada al mercado externo. Las grandes obras de riego permitieron incorporar zonas extensas del norte y el noroeste del país, así como algunas regiones tropicales y semitropicales al cultivo de productos de exportación. Se invirtieron en ello sumas elevadas de financiamiento crediticio, en detrimento de las siembras de consumo interno.

Se fueron creando diversos organismos e instituciones que, en muchos casos, en lugar de apoyar la actividad agropecuaria, restaban libertad de acción a los productores más desprotegidos, quienes debían someterse a trámites engorrosos en instancias de autoridad que fomentaban burocratismo y corrupción. De acuerdo con los criterios de los gobernantes en turno, se suprimían organismos y se creaban otros. Esto complicaba cada vez más las relaciones de los pequeños productores con el sector público. Así, a fines de 1976 operaban 367 organismos o entidades agrupadas, según su carácter jurídico, en 10 secretarías de estado, siete instituciones de crédito, 37

descentralizadas, 118 empresas de participación estatal mayoritaria, 64 comisiones, centros, comités y consejos y 131 fideicomisos, <sup>9/</sup>

El objetivo central era obtener la producción agrícola para garantizar el consumo interno y obtener las divisas necesarias para apoyar el desarrollo industrial. Jamás se pensó en que la población del campo requería del apoyo estatal para su desarrollo. Se ingresó así de lleno en los programas por cultivos, apoyados por organismos especializados como la Comisión Nacional del Maíz. Se modificaron las fracciones X y XV del artículo 27 de la Constitución, la Ley de Riegos y el Código Agrario para que perdiera fuerza el apoyo institucional al ejido. Con ese mismo propósito, se creó la Comisión Nacional de Colonización para que los campesinos con derechos fuesen dotados de terrenos en propiedad privada. Finalmente, se amplió a 100 hectáreas la extensión máxima legal de tierra cultivable de los predios privados.

La agricultura respondió a esta nueva orientación. La producción agrícola, que representaba 56% de la producción del sector agropecuario en el período 1941-1946, se situó en 63% en 1953-1958 y se mantuvo en esa proporción durante los dos siguientes períodos presidenciales. (Véase el cuadro 1.) <sup>10/</sup>

El sector agropecuario se encontraba en pleno auge. Entre 1940 y 1967, el volumen de la producción agrícola se incrementó casi seis veces, y su valor por hombre ocupado, casi 75%. <sup>11/</sup> El campesino languidecía, sin embargo, en la miseria y marginación, pues al organizar la producción no se prestó atención a los aspectos específicos del desarrollo del sector rural. Se pensaba que la nueva organización produciría cuanto la sociedad demandase del sector agropecuario y que éste, junto con la industria, absorbería la mano de obra procedente de la economía campesina, que se iría extinguiendo lentamente. Durante varios decenios, el modelo parecía tener éxito. Mejoraron de manera impresionante la producción y la productividad. La agricultura contribuyó de manera decisiva a financiar el desarrollo industrial del país, tanto mediante la transferencia neta de recursos como por la aportación ininterrumpida de divisas. Pero el modelo constituyó un eficaz sistema de explotación de hombres y recursos, no de su desarrollo. <sup>12/</sup>

Sin embargo, esa política no contribuyó de manera alguna al desarrollo de la agricultura. No hubo capitalización, pues los ejidos sólo contaban con crédito en tanto cumplían los propósitos de producir. Los créditos de

---

<sup>9/</sup> Asesoría del licenciado José López Portillo, "Lineamientos estratégicos para una política de desarrollo rural", Grupo Sector Agropecuario, versión preliminar inédita, México, 1976, pág. 33. Citado por la CEPAL en Caracterización de la política agrícola mexicana en diferentes períodos de los años veinte a los años setenta (CEPAL/MEX/1052), México, 1981.

<sup>10/</sup> Véanse los cuadros en el anexo estadístico.

<sup>11/</sup> Beatriz Canabal Cristiani, "El campo y los campesinos hacia 1985", Revista Mexicana de Sociología, año XLVII, No. 1, México, D.F., septiembre de 1986.

<sup>12/</sup> Gustavo Esteva, "Una opción campesina para el desarrollo nacional", Comercio Exterior, Vol. 12, No. 5, México, D.F., mayo de 1975.

inversión para el sector ejidal y los propietarios privados se redujeron al mínimo. Los recursos provenientes de la venta de sus cosechas se destinaban a engrosar sus actividades comerciales o industriales en las ciudades debido a la estructura agraria. Por otro lado, los campesinos minifundistas, carentes de medios, mantenían formas arcaicas de producción o abandonaban temporalmente sus parcelas. Así, aun cuando la agricultura avanzaba, era insuficiente para responder a las necesidades de desarrollo. <sup>13/</sup>

En esas condiciones no podía sostenerse el patrón de crecimiento de la agricultura. Durante el período gubernamental de Adolfo López Mateos, la tasa de incremento del producto bruto generado por el sector agropecuario se redujo casi a la mitad. Pero ello no causaba preocupación, pues tanto los cultivos que satisfacían el mercado interno como los de exportación aún se desempeñaban bien.

A partir de 1966, las exportaciones agropecuarias empezaron a perder terreno como fuente principal de financiamiento de las importaciones de bienes de capital y materias primas, que contribuyeron en buena medida al desarrollo industrial.

## 2. Política agrícola entre 1970 y 1976

Después de un proceso de rápido crecimiento, la agricultura inició un período de estancamiento, y los principales cultivos, de consumo interno y de exportación perdieron dinamismo, pero aún más los cultivos básicos de consumo. Ello dio lugar a alzas aceleradas de los alimentos (7.4%) y, de modo particular, de los granos (12.3%). El gobierno del Presidente Luis Echeverría (1970-1976) se inició, en consecuencia, al empezar a agotarse el modelo de desarrollo de la agricultura, la que ya no respondía a los programas de cultivos. Por consiguiente, comenzaron a generalizarse las importaciones de granos, cuyo impacto sobre la balanza de pagos trae aparejadas las primeras manifestaciones de inflación que conducirían finalmente a la devaluación de 1976.

Fueron muchos los intentos de la administración del Presidente Echeverría por alejarse del modelo de desarrollo estabilizador que había predominado hasta entonces. Sus propósitos eran promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural y, para ello, transferir al campo un volumen mayor de recursos financieros. Pretendía fortalecer el ejido y crear, mediante el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténticas empresas rurales. <sup>14/</sup>

Otro aspecto que merecería la atención gubernamental fue la pobreza en el campo, en donde, a causa de la escasa dotación de recursos y el desempleo

<sup>13/</sup> Felipa Zermeño López, "Efectos de la Modernización de la Economía en la Agricultura", El Economista Mexicano, Vol. XX, No. 1, tercer trimestre de 1988.

<sup>14/</sup> Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, Mensaje del C. Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez ante el Honorable Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 1970, México, D.F., diciembre de 1970, págs. 18 y 19.

y subempleo rural, el grueso de los agricultores no satisfacían sus necesidades básicas. Dada la pequeñez de la parcela ejidal o de los predios de los propietarios privados (menos de cinco hectáreas), éstos no podían obtener los recursos necesarios para su sustento. Según el V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal de 1970, el 63.2% de los predios ejidales y el 52.3% de los privados correspondían a la categoría de infrasubsistencia, en tanto que 10% de los predios en el sector ejidal y 16.2% en el sector privado eran de subsistencia, pero resultaban insuficientes para generar un fondo de reposición. <sup>15/</sup>

Por añadidura, el desempleo rural se había agravado en forma notable pese a las importantes corrientes migratorias hacia los Estados Unidos, lo que repercutía en los muy bajos niveles de ingreso del sector rural. Las parcelas ejidales y los minifundios del sector privado no podían absorber parte de la mano de obra familiar disponible y mucho menos la de los jornaleros agrícolas que integraban casi el 50% de la población activa en la agricultura. <sup>16/</sup>

No cabía duda que los niveles de pobreza tenían mucho que ver con el enfoque gubernamental al campo, pues durante la anterior administración, la inversión pública orientada a la agricultura había descendido a su nivel más bajo. La tasa de crecimiento de la formación de capital agrícola se había reducido, en términos nominales, de 21% en el período 1958-1964 a 5.8% en el período 1964-1970, que en términos reales significaba una reducción de 16.9% a 2.4%. <sup>17/</sup>

Para revertir la situación y pese a la crisis que se dejaba sentir, el gobierno del Presidente Echeverría consideró prioritario destinar nuevos recursos al sector agrícola. Así, durante el período 1971-1976, la inversión agrícola se elevó de 149,097 a 411,215 millones de pesos, creciendo a una tasa de 18.3% en términos reales. Además, en ese lapso mejoró su participación dentro de la inversión total, de 9.6% a 15.2% en términos reales. (Véase el cuadro 2.) <sup>18/</sup>

Se requería también rectificar la tendencia observada en la asignación de recursos crediticios a la agricultura, que había disminuido en el período del gobierno anterior, y en la que la ponderación de los sectores público y privado cambió radicalmente. En tanto que de 1960 a 1964 el crédito agropecuario creció en promedio 12.5% anual, con una participación del 6.3% del sector público y del 18.2% del privado, en el siguiente sexenio el crédito agrícola disminuyó, en promedio, a un ritmo anual de 11.3%, con un cambio en la tasa de participación de 12.4% para el sector privado y 10.3%

<sup>15/</sup> CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, D.F., mayo de 1982, págs. 109 y 114.

<sup>16/</sup> Sergio Reyes Osorio, "El marco macroeconómico del problema agrario mexicano", Desarrollo agrícola, Selección de Edmundo Flores, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., octubre de 1972, pág. 397.

<sup>17/</sup> Julio Boltvinik y Raúl Pessah, La asignación de recursos públicos en la agricultura en México, 1959-1976 (CEPAL/MEX/SAC/73), 10 de febrero de 1981.

<sup>18/</sup> Ibidem, pág. 32.

para el público. <sup>19/</sup> Más aún, disminuyó el peso del crédito agropecuario total, de 13.8% anual en el primer período a 10.9% en el segundo.

Las primeras acciones del gobierno se orientaron a la reestructuración de la industria azucarera, cuya productividad había declinado a causa de la falta de renovación oportuna de los equipos --debido al endeudamiento por haberse mantenido el precio del azúcar artificialmente bajo-- <sup>20/</sup> y de la desorganización y corrupción prevalecientes en los ingenios. Se dispuso, por lo tanto, elevar en 50% el precio del azúcar y el impuesto sobre compraventa de aguas envasadas y refrescos. Tales recursos se destinarían a cubrir pasivos y a rehabilitar y reestructurar la industria azucarera, para lo cual se creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Se consolidó el crédito oficial al sector cañero con la creación de la Financiera Nacional Azucarera. Finalmente, se mejoraron los precios de la caña que se pagaban a los productores, que habían permanecido congelados desde 1958.

Con el propósito de crear incentivos para mejorar la dotación de recursos a los ejidatarios y pequeños propietarios, se instituyó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Este se aplicaría en las regiones marginadas con el fin de crear fuentes permanentes de empleo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen.

Para mejorar el nivel de ingreso de los agricultores se aumentaron los precios de garantía que no se habían mejorado durante varios años. Se buscó asimismo elevar la productividad y la producción de los ejidos, fomentando su organización colectiva. Se llevaron a cabo otras acciones como la promulgación de nuevas leyes de aguas y de reforma agraria, y se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, instrumentos con los cuales se pretendía movilizar a la comunidad rural. En la nueva Ley de Reforma Agraria, promulgada el 27 de diciembre de 1970, se introdujeron innovaciones para facilitar que los ejidatarios pudieran emprender empresas diferentes a las agrícolas y ganaderas. En diciembre de 1974, el parlamento aprobó la iniciativa presidencial de transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de Reforma Agraria. Entre los objetivos de esta nueva dependencia figuraban los de fortalecer y acelerar la reforma agraria, organizar los recursos humanos de los campesinos para aumentar su capacidad productiva, y coordinarse eficientemente con las demás dependencias estatales y paraestatales a fin de aumentar la producción y mejorar los canales de distribución de alimentos.

En enero de 1975 se dispuso, por otra parte, que los tres bancos que servían al sector agropecuario unificaran su administración. En junio del mismo año se transformó el Banco Nacional Agropecuario en Banco Nacional de Crédito Rural, el cual absorbió el Banco de Crédito Agrícola y Ganadero y el de crédito ejidal. Finalmente, el 27 de diciembre de 1976 entró en vigor la Ley General de Crédito Rural que sustituyó a la que prevalecía desde 1956. El crédito se otorgaría en adelante no sólo a las actividades relacionadas en forma directa con la agricultura y la ganadería, sino también a otras

---

<sup>19/</sup> CEPAL, Caracterización de la política agrícola ..., op.cit.

<sup>20/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, La política económica del nuevo gobierno, México, D.F., 1971, págs. 124 a 127.

actividades primarias, así como a la industrialización y comercialización de los productos agropecuarios. Se procuraba así capacitar al campesino para que integrase en forma vertical su actividad económica. Esta ley favorece de manera particular la colectivización del trabajo rural y su organización en todas las actividades posibles del medio rural. Ello con el fin de que la explotación de la tierra se haga de manera mecanizada y puedan los campesinos, organizados colectivamente, comercializar mejor sus productos, acudiendo al mercado con una mayor oferta. <sup>21/</sup> El sistema nacional de crédito rural quedó así integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., 12 bancos regionales de crédito rural, la Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industrias Rurales, S.A., derivada de la Financiera Nacional de Fomento Ejidal, así como los fondos de fomento y redescuento a las actividades agropecuarias establecidas por el gobierno federal en las instituciones nacionales de crédito.

Otra innovación importante fue la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, promulgada también en 1976. Esta dio origen a un nuevo tipo de empresa o sociedad que se constituyó como patrimonio colectivo, cuyos socios debían ser especialmente ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, minifundistas y otras personas que, con derecho al trabajo, destinasen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y realizaran o pudieran realizar actividades mercantiles. Estas sociedades tenían prioridad en el otorgamiento del crédito, pero todas las labores debían efectuarlas los asociados sin recurrir a trabajadores asalariados.

En julio de 1975 se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario con el objeto de analizar los problemas de insuficiencia en la producción agrícola, proporcionar alternativas para su solución, así como sentar las bases de coordinación y programación participativa para el desarrollo rural. En el mismo mes se estableció la Empresa Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, facultada para producir granos en tierras de su propiedad o en las que pudiera adquirir por cualquier otro título legal.

No hay duda alguna de que en el período 1970-1976 se intentó modificar las condiciones de vida de los campesinos y mejorar las relaciones de éstos con su entorno. Se les dotó de capacidad para organizarse y capacitarse y se combatió simultáneamente al caciquismo, cuyo poder reside precisamente en el aislamiento y la falta de espíritu de cooperación de los campesinos. Para incrementar la participación de éstos en la comercialización e industrialización de sus productos, se fusionaron los Almacenes Nacionales de Depósito y las Bodegas Rurales CONASUPO. De esta manera, se amplió, consolidó y modernizó el sistema de almacenamiento, base de la comercialización. Una vez realizada la fusión, se entregó la operación de las bodegas rurales a campesinos debidamente capacitados. En ellas, éstos llevaban a cabo labores realizadas tradicionalmente por los intermediarios, como desgranado, dotación de costales, transporte, etcétera.

Las condiciones de vida de los campesinos empezaron a mejorar al elevarse sus ingresos. Se revisaron los precios de garantía pagados a los

---

<sup>21/</sup> "Sector agropecuario. Nueva legislación crediticia", Comercio Exterior, Vol. 26, No. 1, México, enero de 1976.

agricultores, a quienes se daba tratamiento uniforme, ya se tratara de grandes agricultores ubicados en zonas de riego y con tecnología desarrollada, o de los ejidatarios que sólo disponían de unas cuantas hectáreas de tierra y su propio esfuerzo. Durante mucho tiempo, los precios se calcularon sobre la base de las necesidades básicas de los campesinos tradicionales. Sin embargo, no se logró establecer una diferenciación efectiva entre los distintos tipos de productores. Esto afectó la función reguladora a escala nacional, puesto que en cierta forma protegía la ineficiencia sin corregir el origen de las desigualdades derivadas de la diferente calidad de los recursos naturales. Para favorecer efectivamente a los productores más débiles, sin afectar la naturaleza misma del precio de garantía, se agregaron a los precios apoyos y servicios susceptibles de concederse de manera exclusiva a los campesinos tradicionales. <sup>22/</sup>

Pese a todos los esfuerzos gubernamentales, buena parte de los cambios decretados no se llevó a cabo y la economía en su conjunto no pudo avanzar como se pretendía. En el primer año de la nueva administración se duplicó el saldo negativo en cuenta corriente de la balanza de pagos, de 472.7 millones de dólares en 1969 a 945.9 millones de dólares en 1970. La inflación, medida por el deflactor implícito del PIB, se ubicó en 4.5%. El gobierno tuvo que recurrir al endeudamiento externo para cubrir los déficit presupuestarios que no podían financiarse con el ahorro privado, producto de inversiones y gasto corriente, y destinado a financiar los programas de fomento agropecuario, entre otros. En el segundo año se superó la desaceleración del anterior gracias a un incremento de la demanda, resultado de una fuerte expansión del gasto público y del aumento de las exportaciones. El presupuesto para 1972 excedió en 55% al de 1971, y las exportaciones se incrementaron 25%.

Al término del sexenio, la situación económica del país ya era motivo de preocupación. El petróleo empezó a tener impacto en la actividad económica al exportarse 94.2 millones de barriles, tanto en 1975 como en 1976, volumen seis veces superior al vendido en 1974. Comenzaban a percibirse los efectos de la petrolización de la economía: la tasa de inflación se situó en 31.6% al finalizar 1976, en marcado contraste con la de 0.2% en 1970; el producto interno bruto creció a tasas altas; el generado por el sector agrícola se elevó al ritmo de 1.9%, muy inferior a la tasa de crecimiento de la población, y la deuda externa, que en 1970 era de 4,262.8 millones de dólares, llegó a 19,600 millones de dólares en 1976, es decir, se incrementó cuatro veces y media. Por último, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ascendió de 1,188 millones de dólares en 1970 a 3,693 millones de dólares en 1975, y luego bajó a 3,069 millones en 1976. (Véase el cuadro 3.)

El haber mantenido sin variación el tipo de cambio provocó la fuga de capitales; finalmente, el gobierno se vio obligado a devaluar la moneda en agosto de 1976, después de haberse resistido a ello al acelerarse el proceso inflacionario en 1973. Se estima que el éxodo de capitales sobrepasó los 2,000 millones de dólares en 1975 y los 4,000 millones en 1976.

---

<sup>22/</sup> Gustavo Esteva, "La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falsa analogía", Comercio Exterior, Vol. 25, No. 12, México, diciembre de 1975, pág. 1317.

Pese a los incentivos creados durante el período sexenal para elevar la producción, no se lograron las metas programadas, en particular la de satisfacer las necesidades básicas de la población. La superficie destinada a cultivos alimentarios, entre ellos el maíz, fue inferior a la cosechada durante el gobierno anterior. Sin embargo, no fue preciso aún recurrir a la importación masiva de granos, e incluso se exportaron volúmenes importantes de maíz y trigo.

### 3. Política agrícola entre 1976 y 1982

El Gobierno del Presidente José López Portillo se inició con un llamamiento a la nación destinado a lograr una alianza para la producción. Se propuso que todo el país se organizara para producir, distribuir y consumir conforme al modelo propio y "por encima de intereses sectarios". Se constituiría así una alianza popular y nacional para la producción. <sup>23/</sup>

Bajo esos postulados, el gobierno se dedicó a establecer convenios con empresas industriales privadas y mixtas, en los que éstas se comprometían a realizar las inversiones que permitirían dar mayor ocupación. A los 10 días de iniciada la nueva administración se ratificaron 10 convenios concertados con 140 empresas industriales privadas y mixtas, que abarcaban proyectos de inversión por un total de 100,000 millones de pesos, con los cuales se esperaba generar 300,000 empleos.

Si bien no se hizo mención específica a la participación del sector agropecuario en tales alianzas, se manifestó la intención de lograr la autosuficiencia en materia agropecuaria y de pesca, y la generación de excedentes para conformar existencias reguladoras y exportar. Se expuso también el propósito de inducir la organización de los campesinos, generar empleos en el campo y garantizar a la población rural los niveles mínimos de existencia y retribución proporcional. <sup>24/</sup>

Se pretendió revertir la tendencia hacia el deterioro del sector. Sin embargo, se requería primero realizar un diagnóstico de la situación por la que atravesaba el país. Se puso así de relieve que la crisis había fracturado los soportes del desarrollo del país: la estabilidad política, la moderación en el alza de los precios y el equilibrio cambiario. Por ello, "se agudizaron las contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podíamos producir y

---

<sup>23/</sup> "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión de México José López Portillo", Comercio Exterior, Vol. 26, No. 12, diciembre de 1976, pág. 1459.

<sup>24/</sup> Ibidem.

nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia. Esto nos indica que de hecho está acabado, por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación". <sup>25/</sup>

La Alianza para la Producción sólo constituía una de las innovaciones introducidas por la administración del Presidente López Portillo. Junto con el nuevo enfoque que se intentó dar al desarrollo económico, mediante una reforma económica que en esencia representaba un esfuerzo concertado de los factores de la producción, se llevó a cabo la reforma política que pretendía abrir cauces a la participación de todas las corrientes políticas en el quehacer nacional y a la reforma administrativa destinada a modernizar la administración pública para que prestara un servicio más eficaz al desarrollo económico y social. Este proceso de transformaciones culminó con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que entró en vigencia en abril de 1980.

Entre los objetivos asignados al sector agropecuario en el plan, cabe señalar la recuperación del ritmo y del volumen de la producción agropecuaria, en particular la de bienes básicos, con el propósito principal de lograr la autosuficiencia en los subsistemas clave de la alimentación nacional y asegurar que los beneficios de la estrategia de desarrollo llegaran a los campesinos. Se propuso, especialmente, lograr la autosuficiencia en maíz y frijol para 1982 y en los demás productos deficitarios en 1985. <sup>26/</sup>

Mediante el Plan Nacional Hidráulico se proponía el manejo conjunto de aguas superficiales y subterráneas en la planicie costera de Nayarit a Sonora. Con ello se esperaba regar un millón de hectáreas adicionales y generar 3,000 millones de kilovatios-hora de energía eléctrica. En la zona húmeda tropical se implantó el Programa de Desarrollo Rural del Trópico Húmedo; con él se pretendía realizar proyectos que redujeran los riesgos de fracaso por exceso de agua.

En la región que abarcaba la Comisión del Papaloapan, el Gobierno del Presidente Echeverría puso en ejecución el Proyecto Uxpanapa, que consistía en la deforestación de los bosques tropicales para introducir productos agrícolas. Este proyecto se continuó durante la siguiente administración, y pese a los llamados de atención, se arrasaron los bosques. Por otro lado, las lluvias torrenciales se llevaron los cultivos introducidos y la delgada capa de suelo. El proyecto Uxpanapa significó una importante inversión de recursos que sólo benefició a las empresas deforestadoras.

Se elaboró un subprograma denominado Plan Nacional de Infraestructura para el Desarrollo Agropecuario para el período 1976-1982. Comprendía la ejecución de obras que permitieran incorporar nuevas tierras a la agricultura de riego y a la de temporal, así como rehabilitar las que se habían desarrollado en las zonas donde la productividad había disminuido.

---

<sup>25/</sup> José López Portillo, "Primer Informe de Gobierno", Comercio Exterior, Vol. 27, No. 9, México, septiembre de 1977.

<sup>26/</sup> Estados Unidos Mexicanos, Plan Global de Desarrollo 1980-1982", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, abril de 1980.

Para dar mayor eficacia a las acciones gubernamentales dirigidas a las actividades agropecuarias, se acordó crear la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se fundieron en ella las dependencias que se ocupaban con anterioridad de los aspectos agrícolas, pecuarios y forestales, por una parte, y de la construcción de obras de riego y operación, y manejo de los recursos hidráulicos, por otra. Esa unificación la habían pedido con insistencia los intelectuales preocupados de la conducción de la política agrícola. La nueva estructura no tuvo el éxito esperado, pues se perdió la eficiencia que caracterizaba a la Secretaría de Recursos Hidráulicos en el estudio, diseño y construcción de obras de riego. La apatía, indolencia y burocratismo que caracterizaba a la antigua Secretaría de Agricultura y Ganadería se impuso en la nueva estructura.

Para lograr la autosuficiencia alimentaria, se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa de vastos alcances dirigido a lograr, a través de crédito, asistencia técnica, insumos y subsidios diversos, aumentar en forma significativa la producción de granos alimenticios y lograr con ello dos objetivos: mejorar los niveles nutricionales de la población y disminuir o eliminar las importaciones de granos, cuyos desembolsos estaban absorbiendo proporciones crecientes y significativas de los recursos provenientes de las exportaciones mexicanas. Por otra parte, desechando lo que se había avanzado en materia de organización para la producción a través del PIDER, puesto en vigor en el sexenio anterior, se buscó con insistencia un nuevo enfoque para lograr la reorganización de los campesinos.

La estructuración de los mecanismos que contribuirían al desarrollo de la nueva política agrícola, así como los cambios propuestos en otros sectores, demandaban sin embargo ingentes recursos. Las exportaciones de productos petroleros fueron el factor determinante para que el nuevo gobierno pudiera contar con ellos. En efecto, los ingresos por este concepto aumentaron a tasas medias anuales de 75% al ascender de 552 millones de dólares en 1976 a 16,445 millones en 1982.

Con anterioridad a la puesta en marcha del SAM --pero contando ya con los estudios llevados a cabo para su implantación--, y con el propósito de cubrir los mínimos nutricionales de los mexicanos, se programaron, para el quinquenio 1978-1982, tasas anuales de crecimiento de 5.3% para maíz y 5.7% para frijol y trigo, entre otros productos. Pese al éxito alcanzado por el SAM en sus dos años de funcionamiento, entre 1976 y 1982 sólo creció la producción a una tasa media anual de 4%; en frijol se alcanzó una tasa media anual de 4.1% y en trigo de 4.8%.

Se esperaba lograr aquellos objetivos dando asistencia técnica a casi 12 millones de hectáreas, canalizando crédito a 7.6 millones de hectáreas y dotando de riego a 5.3 millones de hectáreas. Se pretendía asimismo organizar a tres millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Por lo que respecta a insumos para la producción agrícola, se esperaba producir cerca de 10,000 millones de pesos en semillas, alimentos balanceados, semen y vacunas, así como reconocer los derechos agrarios de más de 3,350 núcleos campesinos.

Con el objeto de cumplir las metas señaladas, se tomaron medidas destinadas a evitar el desequilibrio entre los recursos y los esfuerzos dedicados a la construcción y la operación de los sistemas para la

producción; se proponía atender, de manera prioritaria, la organización y capacitación de los productores, el crédito, la investigación y la extensión, así como la aplicación de técnica y maquinaria adecuadas. Se destacó la importancia de frenar por todos los medios la dramática pérdida de suelos debido a la erosión y la salinización.

La producción de granos alimenticios se realiza en forma preponderante en las zonas de temporal donde se asienta la mayoría de los ejidatarios y los propietarios minifundistas. Para llevar la ayuda gubernamental a esos agricultores, se decidió crear 110 distritos de temporal que abarcaban una superficie de 11.5 millones de hectáreas. En esos distritos se organizaron más de 3,200 zonas de trabajo.

La actividad económica evolucionó de manera dinámica durante el lapso 1976-1982. La inversión privada, acicateada por la "alianza para la producción" y por el trasfondo de la expansión petrolera, experimentó cambios significativos durante los años 1979, 1980 y 1981, con incrementos de 22.7%, 13.7% y 15.8%, respectivamente, tendencia que no continuó debido a la crisis de 1982. La inversión pública, a su vez, se desarrolló de manera más favorable debido, en gran medida, a los proyectos para ampliar la infraestructura petrolera, pues se observaron incrementos en todo el período --excepto en 1977 y 1982-- que fluctuaron entre 15.8% y 31.6%. Tanto la inversión pública como la privada se incrementaron en grado importante por medio de financiamiento externo. Esto dio lugar a que la deuda pública externa ascendiera de 19,600 millones de dólares en 1976 a 58,874 millones en 1982. El endeudamiento externo total aumentó de 25,813 millones de dólares a 87,600 millones en el mismo lapso. (Véase el cuadro 4.)

Las exportaciones de hidrocarburos cobraron fuerza y contribuyeron a incrementar la inflación --pese a las intenciones gubernamentales de reducir el alto nivel de ésta iniciado en el sexenio anterior-- en circunstancias en que la inflación en los Estados Unidos, principal socio comercial de México, era baja. Sin embargo, en 1978, la tasa de inflación se redujo casi a la mitad. Al descubrirse nuevas reservas, las metas de producción y exportación de hidrocarburos se revisaron. Se acertó así en dos años el tope de producción fijado en 1977. Las exportaciones fueron aumentando en forma acelerada, de 73.7 millones de barriles en 1976 a 544.6 millones en 1982. Es decir, se multiplicaron siete veces las ventas de petróleo crudo al exterior, nueve las de productos refinados, 41 las de gas natural y 29 las de productos petroquímicos.

En 1977 y 1978, debido a las lluvias y a las inversiones asignadas a la agricultura durante el régimen anterior, el producto interno bruto generado por el sector agropecuario ascendió 7.5% y 6%, respectivamente, y los incrementos en el sector agrícola propiamente dicho fueron mayores (10.3% y 8.1%, respectivamente). Este repunte, que procedió de una mayor producción de granos y de productos de exportación, contribuyó a mitigar la salida de divisas por concepto de importaciones, de manera que el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos disminuyó 39.1%, de 3,069 millones de dólares en 1976 a 1,870 millones en 1977.

Uno de los grandes problemas del sector agropecuario es la baja productividad de la mano de obra, que en la actualidad es casi seis veces

menor que la del sector manufacturero. Durante el sexenio 1977-1982, la del primero aumentó 11.9%, frente a 15.3% la del segundo.

En términos generales, durante ese lapso el sector agropecuario evolucionó a una tasa media anual de 3.9%. Ello debido a que en los años 1979 y 1982 el producto bruto decreció 2.1% y 0.6%, respectivamente, en tanto que en el resto del periodo los incrementos fluctuaron entre 6% y 7.5%. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

El sector agrícola se desarrolló todavía de manera más favorable, a una tasa de crecimiento media anual de 4.4%. La producción de granos básicos excedió significativamente a la del sexenio anterior: la de maíz, 28.2%, la de sorgo, 40.6% y la de soya, 18.6%. La de los otros granos también resultó mayor, si bien en porcentajes menores. Ello reflejó una mejoría en la productividad, ya que la superficie destinada a cultivos alimentarios fue inferior a la cosechada durante los dos sexenios previos.

Las opiniones son contradictorias acerca de la influencia que pudiera haber ejercido el SAM en la producción de granos, a la cual estuvo dirigido principalmente. Sin embargo, no queda la menor duda de que se constituyó un esfuerzo sin precedentes para impulsar al sector, que se frenó en el sexenio siguiente.

En 1982 se precipitó la crisis de la economía como resultado del descenso de los precios internacionales del petróleo. Precisamente los precios del carburante fueron los que determinaron la rápida transición del optimismo generalizado que se transmitía desde las más altas esferas gubernamentales, al mayor pesimismo expresado por el propio Presidente de la República en su último mensaje al país el 1 de septiembre de ese año.

#### 4. Política agrícola entre 1982 y 1988

La nueva administración entró en funciones cuando el país se encontraba en plena crisis económica. Entre los factores externos que la originaron, cabe señalar la caída de los precios internacionales del petróleo, el alza de las tasas de interés, la elevada deuda externa y la estrechez del financiamiento externo. Entre los internos, se cuentan los desequilibrios estructurales que se fueron acentuando por el desarrollo ineficiente de los sectores agropecuario e industrial. En forma paralela, el auge petrolero contribuyó a alimentar más el proceso inflacionario.

En su mensaje de toma de posesión, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado señaló que ponía en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) cuyos objetivos eran "combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente". <sup>27/</sup>

Por medio del PIRE se buscaba disminuir el gasto público y reorientar el programa de inversiones; proteger el empleo y la planta productiva; luchar

---

<sup>27/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "Mensaje a la Nación," Banco de Comercio Exterior, Vol. 32, No. 12, México, diciembre de 1982, págs. 1279 a 1296.

contra la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo, y orientar el crédito a las prioridades del desarrollo nacional.

El 7 de diciembre de 1982, en un mensaje al Congreso de la Unión, el Presidente llamaba la atención al riesgo de aceleramiento de la inflación, que ya ascendía al 100% y que golpeaba principalmente a los asalariados y a los marginados, concentrando excesivamente el ingreso. <sup>28/</sup> Irónicamente, en ese sexenio la inflación se elevó con una facilidad pasmosa. El tipo de cambio, que se situaba en 70 pesos mexicanos por dólar en diciembre de 1982, se disparó hasta llegar a 2,275 pesos por dólar en diciembre de 1988. Ello implicó una depreciación de la divisa mexicana de 3,250%. Por otro lado, si bien durante 1988 el tipo de cambio se mantuvo inalterado, ello tuvo un enorme costo social.

El Presidente de la Madrid se proponía llevar a cabo tres reformas estructurales. Dos de ellas tenían relación con el papel del Estado en la conducción del desarrollo y con un cambio estructural en el proceso de industrialización. La tercera se refería a las formas de organización en el campo para impulsar el desarrollo rural integral, con "énfasis en el fortalecimiento de las zonas de temporal, la mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, la reorganización campesina y la planeación rural para superar el minifundio, así como en esquemas que permitan a los campesinos mejorar la calidad de vida en su lugar de origen, a través de la promoción de un desarrollo social más amplio con prioridad en la educación, la salud y la alimentación y la diversificación de oportunidades de empleo impulsando a la agroindustria viable". <sup>29/</sup> No se indicó cómo se llevaría a cabo esta reforma, pero lo primero que se hizo fue desintegrar el SAM, que hubiera sido el instrumento adecuado para llevar a cabo gran parte de las acciones propuestas, y que ya tenía tres años de experiencia en fortalecer, precisamente, las zonas de temporal.

Durante mayo de 1983, el gobierno federal dio a la publicidad el texto del Plan Nacional de Desarrollo que orientaría los actos de la administración pública en el período comprendido entre 1983 y 1988. Con respecto al sector agropecuario, el plan empieza por reconocer que los excedentes generados por éste sirvieron para satisfacer las necesidades de una industrialización acelerada que motivó la descapitalización de la economía rural, dando origen al estancamiento de la producción, el rezago relativo del bienestar de amplios grupos de población en el campo y la expulsión permanente de una parte de su fuerza de trabajo, con la secuela de migraciones hacia las ciudades y más allá de las fronteras. En el plan se reconocía que la agricultura de subsistencia está integrada por predios con potencial para alcanzar niveles adecuados de productividad y por predios que, debido a la calidad de las tierras, mantienen en la miseria a quienes de ella viven.

---

<sup>28/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1983", Comercio Exterior, Vol. 32, No. 12, México, diciembre de 1982, págs. 1287 a 1296.

<sup>29/</sup> Ibidem.

En el diagnóstico previo a la fijación de metas y objetivos del sector agropecuario, el plan señalaba los problemas del sector rural, y entre ellos: la tasa de mortalidad infantil, superior en casi 50% a la del promedio nacional, el déficit nutricional grave que padece uno de cada tres habitantes rurales, el hecho de que el 75% de la población rural mayor de 15 años no ha terminado su educación primaria, y la relación entre el ingreso por jornada y el salario mínimo, que de 56% en 1965 sólo representó el 30% en 1981.

Entre los factores que provocaron el rezago en el desarrollo social del campo y el deterioro en la dinámica productiva, se mencionaba la desfavorable relación del intercambio entre el medio rural y el resto de la economía.

El plan pretendía lograr el desarrollo rural integral cuyo objetivo era el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural. Este objetivo central sería acompañado de propósitos tales como: fomentar la participación de la población rural al desarrollo nacional; mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud y educación; propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y el resto de la economía; aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso, y ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular.

Entre los objetivos del desarrollo asignados al sector agropecuario figuraban la necesidad de otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de los productores; mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural; aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria del país; articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial. Los argumentos esgrimidos eran parecidos a los expuestos antes para justificar el SAM, con la diferencia de que el diagnóstico del nuevo gobierno no fue seguido por una maquinaria encaminada a poner en marcha el pretendido desarrollo rural "integral".

El panorama estaba plagado de dificultades: el endeudamiento externo del sector público bordeaba los 60,000 millones de dólares, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se situaba en 6,500 millones de dólares y el déficit fiscal se había ubicado en un nivel sin precedentes y representaba 18% del producto interno bruto. Se imponía, en consecuencia, atacar la crisis de la economía en varios frentes. De ahí que una de las primeras medidas de la nueva administración fue iniciar negociaciones para lograr una reestructuración de la deuda, cuyos vencimientos estaban escalonados entre agosto de 1982 y diciembre de 1984. El 20 de septiembre de 1983 se firmaron montos por 8,400 millones de dólares, que se agregaban a los 11,400 millones de dólares negociados en 1982.

Durante el primer año de gobierno se lograron otras metas previamente planteadas, como reducir el déficit del sector público, convertir el déficit en cuenta corriente en superávit --lo que significó una mejoría en las cuentas con el exterior, superior a 11,000 millones de dólares-- y disminuir la inflación de 100% a 81%.

Sin embargo, la actividad económica se vio afectada por una caída de 5.3% en el producto interno bruto, resultado, fundamentalmente, de un descenso de 7.3% en el producto generado por el sector manufacturero. El sector agropecuario, en cambio, experimentó un incremento de 2.9% y el agrícola un repunte de 4.2%, debido a los efectos retardados del impulso que el SAM inyectó a la actividad. Durante el bienio siguiente se observó mayor dinamismo en el sector manufacturero, producto del mejoramiento tanto de la inversión pública como de la privada.

La actividad agropecuaria se mantuvo dentro de un crecimiento moderado, una vez que se agotaron los estímulos provenientes del SAM. Los ajustes en los precios de garantía decretados por el gobierno contribuyeron, no obstante, al mejoramiento de la producción de granos. La superficie cosechada con estos cultivos básicos casi llegó a los volúmenes del período 1964-1970. La producción de maíz superó en 11.4% a la del período anterior; pese a ello, las importaciones de este cereal se elevaron en forma alarmante, llegando a 16.7 millones de toneladas durante el sexenio, es decir, excedieron 30 veces a las importaciones realizadas durante el período 1976-1982. La producción de frijol superó 38.7% a la del sexenio anterior, pero de todas maneras se importaron 240,000 toneladas de esta leguminosa frente a 18,000 toneladas durante el régimen pasado.

Los ajustes en los precios de garantía contribuyeron a mejorar la producción de granos, particularmente la de arroz, trigo, sorgo y soya, que aumentó 89.7%, 164.9% y 603.8%, respectivamente. Sin embargo, fue preciso adquirir del mercado externo elevados volúmenes de estos productos para satisfacer la demanda.

La caída de los precios del petróleo, en 1986, tuvo fuertes efectos sobre la debilitada economía. Su impacto repercutió sobre todos los sectores, pues el gobierno se vio precisado a recortar de manera drástica el presupuesto de la federación. Esto se reflejó en un descenso de 13% en la inversión pública; la privada declinó más de 11%. Como resultado de ello, el PIB se contrajo 4%, pero el descenso fue más pronunciado en los sectores agropecuario y manufacturero. (Véase el cuadro 5.)

En los dos últimos años del sexenio tampoco mejoró la situación a pesar de que, a mediados de 1987, la economía parecía haber superado lo más grave de la crisis de 1986. El PIB creció 3.4% en el segundo semestre de 1987, en comparación con igual período de 1986, y las exportaciones no petroleras se incrementaron 24% en el año, cifra que se agregaba al 41% de expansión registrada en 1986. En resumen, las reservas internacionales aumentaron casi 7,000 millones de dólares.

Empero, los impactos rezagados de la crisis de 1986 se percibieron al finalizar 1987 a través de una sobrevaluación de las acciones en el mercado bursátil, con la consiguiente especulación en contra de la divisa mexicana.

A raíz de tales acontecimientos, el gobierno negoció con los sectores empresarial y obrero un Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que se firmó a mediados de diciembre de 1987 y que permitió controlar la inflación durante el año siguiente. De esta manera, la inflación, medida sobre la base del Índice Nacional de Precios al Consumidor, aumentó menos de 1.5% al mes.

## II. LOS PROGRAMAS DE PRODUCCION Y ALIMENTARIOS

### 1. Consideraciones generales

La aplicación de la política agrícola y agraria en México es compleja debido a que el Estado debe coordinar la acción de un gran número de instituciones del sector público, las diversas organizaciones campesinas, los distintos tipos de propiedad que predominan en el medio rural, así como las diferentes instancias políticas. A ello habría que agregar los distintos intereses que se generan en torno de la producción y la comercialización de los productos.

Entre las preocupaciones del Estado destacan las de cómo puede contribuir a la organización de los campesinos para mejorar la forma de explotación de los recursos naturales, cómo lograr que éstos, a través de la producción, mejoren sus condiciones de vida, escalen peldaños superiores en materia de educación y salud y aumenten en forma sostenida su productividad y sus estándares de alimentación.

Las dotaciones de tierras a los pueblos en forma de ejidos, después de la Revolución de 1910, y más tarde el gran reparto agrario del General Cárdenas, han logrado satisfacer el derecho a poseer la tierra de quienes la trabajan. Pese a ello, los campesinos enfrentan pobreza y marginación, debido a que no disponen de los recursos necesarios para llevar a cabo un proceso normal de producción. Se han intentado diversos enfoques para lograr el desarrollo rural y pocas son las comunidades que han superado los niveles de infrasubsistencia o subsistencia.

Los sucesivos gobiernos después de la revolución se han preocupado de que las acciones en beneficio de las comunidades, para lograr los objetivos mencionados, se lleven a cabo de una manera coordinada en vista de la enorme cantidad de instituciones que intervienen en la vida rural. Esta labor ha sido, sin embargo, difícil de realizar. Los agricultores minifundistas y los ejidatarios se encuentran en el centro de la disputa permanente que sostienen los organismos del sector público sobre cuáles tienen mayor derecho a atenderlos. En el mejor de los casos, solamente son manipulados para satisfacer los intereses transitorios de tal o cual institución y los campesinos se ven cada día más aislados y abandonados.

Mejorar la organización de los campesinos y elevar su productividad tendría que traducirse necesariamente en una mayor disponibilidad de alimentos para ellos mismos y para el resto de la población. De ahí que los programas de producción tengan una estrecha vinculación con los programas alimentarios.

Por otra parte, la tortilla y el frijol continúan siendo casi los únicos alimentos que los campesinos consumen y cuyo escaso poder nutritivo apenas les permite sobrevivir. Los niños son los más afectados pues son "los que más sufren con estas limitaciones dietéticas y desde muy temprana edad se

adaptan, reduciendo su actividad y su desarrollo físico, mental y social." <sup>30/</sup>

La inflexibilidad de la organización ejidal ha sido considerada como una de las barreras para el desarrollo y modernización de la agricultura mexicana. Se han ensayado diversas formas para superarla, con el fin de que el sector ejidal, que posee más de la mitad de la tierra de labor, pueda aportar una mayor proporción del producto generado por el sector agropecuario. A esos propósitos se orientaron el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

## 2. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

Uno de los objetivos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) era impedir las migraciones campo-ciudad que se manifiestan con tanta intensidad debido a la pobreza y marginación que predominan en el medio rural. Para ello, se proponía crear empleos con el fin de arraigar a la población en sus lugares de origen, mejorar la infraestructura económica y social, incrementar la producción y la productividad y, de esta manera, elevar los niveles de vida y conseguir una distribución del ingreso más adecuada.

Con este programa se pretendía el desarrollo integral de las comunidades rurales, coordinando la acción de diversas instituciones con objeto de realizar obras de beneficio social y de infraestructura. Se buscaba integrar las acciones dispersas del sector público en un programa de dimensión nacional, de manera que existiera una adecuada coordinación con finalidades definidas. Desde este punto de vista, el PIDER constituyó una innovación importante en el manejo de la política agrícola, pese a que su operación resultaba complicada y difícil dadas las diversas áreas que debía atender.

El PIDER adolecía, sin embargo, de escasa vinculación con las comunidades rurales, aspecto que siempre ha estado presente en las acciones de política agrícola en México. En el caso de este programa, en las acciones u obras realizadas, la población no intervenía de manera directa ni se sentía partícipe. Esto acentuaba los rasgos de dependencia de las comunidades rurales.

La falta de organización y capacitación de las comunidades campesinas constituía un problema que el PIDER había detectado desde un principio. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, convertido más tarde en Secretaría de Reforma Agraria, era el organismo encargado de ello, pero no se consiguió, después de muchos años de trabajo, que los campesinos se organizaran por sí mismos. El programa tampoco alcanzó pleno éxito, ya que la sola organización no es garantía de participación.

En su corta existencia, el PIDER manejó inversiones superiores a 6,000 millones de pesos corrientes entre 1973 y 1976. Con ellas se beneficiaron a

---

<sup>30/</sup> Adolfo Chávez, "Intervención en Residencia Presidencial de los Pinos", Comercio Exterior, Vol. 28, No. 3, marzo de 1978.

4.3 millones de habitantes del medio rural mediante obras de riego y drenaje, bordos, caminos, electrificación, así como acondicionamiento de tierras para fines agrícolas. En estas tareas se utilizó preferentemente mano de obra campesina.

El PIDER continuó funcionando después del cambio de administración en diciembre de 1976, pero fue transferido a los gobiernos de los estados en mayo de 1980, al ponerse en marcha el nuevo programa alimentario con el objeto de lograr el apoyo político e institucional de los gobiernos estatales y municipales.

### 3. Programa Alimentario Mexicano

El Programa Alimentario Mexicano (SAM) entró en vigor en marzo de 1980, después de un prolongado período de estudio. Fue concebido como un esfuerzo multisectorial para lograr la autosuficiencia alimentaria y mejorar los niveles de nutrición de la población mexicana. Se trataba de un esfuerzo, emprendido por primera vez en México, para relacionar las necesidades nutricionales de la población con la capacidad de la agricultura de producir los alimentos necesarios para satisfacer la demanda. El objetivo fundamental era evitar la dependencia alimentaria que amenazaba someter al país a decisiones provenientes del exterior que minarían su independencia.

La crisis de la agricultura mexicana se inició en la segunda mitad del decenio de 1960. La sustitución del maíz por sorgo, y la expansión acelerada de este cultivo y la soya, constituyeron el telón de fondo de los planes gubernamentales para resolver los problemas de producción y alimentación. Los estudios realizados al efecto señalaron que en 1965 la importación de granos básicos constituía apenas 9% del total de las importaciones del sector agropecuario, en tanto que en 1980 se situaba en 80%.

El diagnóstico de la situación alimentaria de la población fue el punto de partida de los organizadores del SAM. De los estudios llevados a cabo, se desprende que en las zonas rurales 90% de la población padece algún grado de desnutrición. Este problema se ha agravado desde 1980 debido, en primer lugar, a que se abandonó el SAM y, en segundo lugar, a la crisis que se abatió sobre México desde 1982. El objetivo del SAM era llegar a 35 millones de personas que no satisfacían los mínimos normativos nutricionales de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas. Entre ellas se encontraban 14.5 millones de niños menores de 15 años. Esto ponía de manifiesto los cambios ocurridos en la estructura del consumo durante los 20 años anteriores a la puesta en vigencia del SAM.

Por otro lado, los subsidios otorgados por el Estado al sistema alimentario (65,000 millones de pesos, distribuidos 36,000 millones a la producción, 15,000 millones al consumo a través de CONASUPO y 14,000 millones al precio del azúcar) resultaban inferiores al subsidio de 100,000 millones de pesos que se otorgaba a la gasolina.

El objetivo central del SAM eran las vastas áreas agrícolas que sólo disponen del agua proveniente de las lluvias. En esas zonas predominan propiedades privadas de muy pequeño tamaño y ejidos donde las parcelas son también muy reducidas. En ellas la precipitación pluvial se concentra en

pocos meses; normalmente no cuentan con crédito agrícola y la asistencia técnica gubernamental es limitada. Se escogieron estas zonas precisamente porque, dada su baja productividad, los incentivos por aplicar tendrían mayor impacto en la producción, ya que en esas zonas habitan los grandes contingentes de desempleados y subempleados que demandan empleo e ingresos.

Para inducir a mejorar la producción en las áreas deprimidas, se organizaron los trabajos en los 110 distritos de temporal, creados por el propio gobierno del Presidente López Portillo. El esfuerzo se concentró en tres programas: el de incentivos a la producción, el de apoyos adicionales y el de riesgo compartido. La idea central del primero era la utilización de insumos estratégicos destinados a impulsar los cultivos básicos para la alimentación: maíz, frijol, trigo y arroz. Los agricultores a los que estuvo orientado el programa eran ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Los insumos del programa consistían en semillas, fertilizantes y pesticidas, así como crédito y seguro agrícola. Su distribución se hacía de manera que los agricultores pudieran obtener un subsidio equivalente al 75% del valor de las semillas mejoradas y de variedades nativas seleccionadas, y un subsidio de 30% del valor de los fertilizantes y pesticidas. En los créditos se otorgaba una reducción de 12% en la tasa de interés para los préstamos de corto plazo y una de 3% en la prima de seguro.

El programa de apoyos adicionales a la producción pretendía motivar el cambio tecnológico entre los productores de áreas seleccionadas por sus condiciones apropiadas para la agricultura, los cuales no habían recibido con anterioridad crédito del sistema oficial o de la banca privada. A estos agricultores que se dedicaban a producir maíz y trigo en zonas de temporal se les ofrecía subsidiar los insumos y servicios. Se les daba acceso, asimismo, a créditos para la adquisición de insumos adicionales para completar el paquete tecnológico, compuesto por semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas y maquinaria.

El programa de riesgo compartido tenía el propósito de alentar el cambio tecnológico, para lo cual el gobierno se comprometía a compartir con los agricultores los riesgos que ello involucraba. Los agricultores que adoptaban las nuevas tecnologías destinadas a mejorar la productividad de sus predios tenían la garantía del Estado de que se les otorgaría un subsidio que les permitiera al menos el ingreso promedio que habían obtenido durante los últimos cinco años. Este programa estaba destinado, en igual forma, a las zonas de temporal y al mismo tipo de agricultores, siempre y cuando sus cultivos estuviesen protegidos por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. Los cultivos cubiertos incluían maíz, frijol, trigo y arroz, entre otros considerados básicos.

Las acciones desplegadas en cumplimiento de los objetivos del SAM consistieron, en primer lugar, en subir los precios de garantía, para el ciclo de primavera-verano de 1981, en 44% con relación a los vigentes en 1980; el aumento en los precios de garantía del frijol fue de 33%, el del trigo de 30% y el del arroz de 44%. Se incrementaron también los precios de garantía de sorgo, cártamo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada maltera.

En segundo lugar, se mejoró la asignación de recursos crediticios al campo. El monto de los créditos agrícolas de corto plazo se elevó en forma

significativa, alcanzando una tasa anual de 76% de 1980 a 1981, y de 66% de 1981 a 1982, en contraste con incrementos anuales de 23% en el periodo 1976-1980. Los préstamos totales llegaron a 42,884 millones de pesos en 1982, comparados con 6,386 millones de pesos en 1976.

La Agencia Nacional de Seguro Agrícola (ANAGSA) amplió su cobertura en forma sustancial. En el ciclo agrícola 1979/1980, ANAGSA aseguró 3.3 millones de hectáreas plantadas con maíz, frijol, trigo y arroz. Esto representó un aumento de 11% anual entre 1976 y 1980. En contraste, las áreas aseguradas crecieron a una tasa de 47% en 1981 y de 29% en 1982, incrementos ligados a los nuevos programas para producir alimentos básicos.

La producción de semillas mejoradas por la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) registró una nueva alza en 1981, 30% superior a la del año previo. Esto contrastó con la tasa anual de 16% alcanzada entre 1976 y 1980. La producción de semillas alcanzó casi 250,000 toneladas en 1982, más de dos veces y media el volumen de 1976. <sup>31/</sup>

La asignación de insumos bajo los programas del SAM contribuyó, sin duda, a elevar la producción, pues entre 1979 y 1980 el uso de fertilizantes aumentó 15%, de manera que la cantidad de nitrógeno aplicada a las tierras bajo cultivo ascendió de 796,000 a 921,000 toneladas; la aportación de fósforo se incrementó de 258,000 a 290,000 toneladas y la de potasio, de 61,000 a 67,000 toneladas.

En materia de asistencia técnica, los servicios de extensión agrícola se ampliaron 9.2 millones de hectáreas en 1981, es decir, se superó en 39.2% la acción desplegada durante 1979.

Los resultados del SAM en la producción agrícola fueron muy satisfactorios. En sólo un año de actividad, la producción de granos básicos y de semillas oleaginosas alcanzó la cifra de 28.6 millones de toneladas.

"El 9.3% de incremento en la producción agrícola de 25 de los más importantes cultivos entre 1980 y 1981 fue el resultado tanto de aumento en la superficie cultivada como en los rendimientos. El área cultivada aumentó 11.3%, de 14.5 millones de hectáreas en 1980 a 16 millones de hectáreas en 1981. Los rendimientos de esos cultivos aumentaron 4.4%, y el factor de composición de los cultivos se redujo en 6% (hubo, por ejemplo, sustitución de cultivos de más alta rentabilidad). La superficie cosechada de maíz, frijol, trigo, arroz y semillas oleaginosas y sorgo llegó a 14 millones de hectáreas, sobrepasando en 3% las metas planeadas por el SAM. El porcentaje de incremento fue de 18.9. Para estos cultivos básicos, los rendimientos por hectárea --en conjunto-- se evidenció un incremento de 4.4% en comparación a 1980." <sup>32/</sup>

---

<sup>31/</sup> Celso Cartas Contreras y Luz María Bassoco, The Mexican Food System (SAM): An Agricultural Production Strategy, US-Mexico Relations, Annual Report of the President, Historical Statistical Appendix (Mexico City, 1982), Agriculture and Rural Development, Stanford University Press, Stanford, California, 1987.

<sup>32/</sup> Ibidem.

En 1981, la cosecha de maíz excedió 19% a la de 1980 gracias a una ampliación de 17% en la superficie cultivada; la cosecha de frijol aumentó 57% con respecto a los volúmenes del año anterior, sobre la base de un incremento de 22% en la superficie cultivada; la producción de trigo creció 15% frente a 17% de la superficie cultivada.

Un estudio econométrico llevado a cabo por el SAM determinó que los programas del Sistema contribuyeron en 1980 con un aumento en la producción de 61% sobre la tendencia histórica; las condiciones del clima explicaron el porcentaje restante. En 1981, las proporciones resultaron de 75% en el caso del SAM y de 25% del clima. <sup>33/</sup>

Así como ocurrió con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que operó durante un período corto y se canceló al arribo del nuevo gobierno, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue eliminado al asumir la Presidencia de la República el Lic. De la Madrid Hurtado. Si bien durante los tres años de su duración fue eficaz para aumentar la producción, no se puede saber a ciencia cierta cuáles hubieran sido sus resultados a mediano plazo.

Entre los obstáculos que enfrentó el SAM destaca el que tuvo que operar con las agencias gubernamentales existentes en el campo, en lugar de crear las suyas propias. Las instituciones estatales encargadas de regular la actividad agrícola --en las que prevalecen la ideología y las prácticas que se querían erradicar-- aprovecharon los mensajes y los recursos del SAM para ampliar su radio de acción. Incluso se llegó a fomentar acciones contrarias a la filosofía del proyecto. Por ejemplo, en algunos distritos de temporal, en lugar de fertilizantes y semillas a precios subsidiados, se les dio a los campesinos una bonificación que se descontó de sus carteras vencidas. Es decir, el subsidio se empleó para reducir los números rojos del BANRURAL y no para fomentar el desarrollo productivo de los predios. El Fideicomiso de Riesgo Compartido, mecanismo para asegurar el trabajo de los campesinos, se redujo a menos de 300,000 hectáreas en total, o sea, menos de 5% de la superficie sembrada de maíz. No se apoyó, como se había ofrecido, la formación de organizaciones campesinas superiores; tampoco se les brindó nuevos espacios políticos. El Fideicomiso y la Ley de Fomento Agropecuario cancelaron toda participación campesina en la planificación agropecuaria. <sup>34/</sup>

#### 4. Programa Nacional de Alimentación

A los pocos meses de iniciado el sexenio 1982-1988, se puso en vigencia el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), en sustitución del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuya eficiencia no se pudo probar debido a su corta duración. El nuevo sistema, olvidado durante el período, tenía como objetivos principales "la soberanía alimentaria" y "alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades

<sup>33/</sup> Ibidem.

<sup>34/</sup> Rosa Elena Montes de Oca y Fernando Rello, "Hacia un proyecto alimentario diferente. Lineamientos, obstáculos y perspectivas", Comercio Exterior, Vol. 32, No. 2, México, febrero de 1982, pág. 177.

y potencialidades de cada mexicano". <sup>35/</sup> Esta última meta era muy difícil de cumplir en virtud de la muy desigual distribución del ingreso y de los alarmantes niveles de desnutrición en el grueso de la población.

El programa definió lo que sería la demanda efectiva esperada para consumo humano en 1984 y 1988, considerando una hipótesis máxima y una mínima. Las diferencias entre ellas en el último año eran, en el caso de los granos básicos, de 2.1% para maíz y frijol, 7.2% para trigo y 6.2% para arroz.

Las proyecciones de la demanda efectiva para consumo humano se ajustaron para incorporar el consumo animal y el industrial, las mermas por manejo, las necesidades de semilla y los requerimientos de una reserva técnica; de esta manera, se estableció la demanda total. (Véase de nuevo el cuadro 5.)

Por el lado de la oferta, se insistió en la necesidad de fomentar la producción interna y, de manera particular, la de las zonas agrícolas de temporal, con el propósito de reducir al máximo las importaciones. Se repetían, como en el caso de los objetivos, los argumentos programáticos del SAM, ya que en tales zonas "se produce la mayor parte de los productos básicos, se genera el mayor volumen de empleo, es posible conseguir la reducción más significativa de la dependencia en granos básicos y es factible, con una menor inversión, obtener un mayor resultado". <sup>36/</sup>

Para la fase de producción, se fijaron metas a corto y mediano plazo. A corto, el objetivo era proteger la capacidad productiva y el empleo dentro del sector primario, con el objeto de mantener los niveles de producción de alimentos, así como el ingreso de los productores.

A mediano plazo se perseguía aumentar la oferta de productos seleccionados para satisfacer la demanda de alimentos básicos. En el Programa Nacional Agropecuario y Forestal, presentado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en abril de 1983, se planteaban las siguientes metas de producción para 1988: maíz, 18.3 millones de toneladas; frijol, 1.7 millones de toneladas, y trigo, 5.3 millones de toneladas. Estas metas estuvieron muy lejos de alcanzarse; las cosechas fueron las siguientes: maíz, 14.3 millones de toneladas; frijol, 1.2 millones de toneladas y trigo, 4.3 millones.

Tampoco se pudo cumplir el objetivo de reducir las importaciones de granos, pues durante el sexenio las compras de maíz, procedentes del exterior, llegaron a 16.6 millones de toneladas frente a 11.5 millones de toneladas adquiridas durante la administración anterior. Las importaciones de arroz se incrementaron 143.9% en ese lapso. Sólo se logró reducir las importaciones de frijol (-56.9%) y trigo (-67.8%). Los aumentos en la producción del último grano --cultivado casi en su totalidad en zonas irrigadas-- permitieron reducir las importaciones, y ello se debió, casi de manera exclusiva, a los precios de garantía fijados a dicho producto.

---

<sup>35/</sup> Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, octubre de 1983.

<sup>36/</sup> Ibidem, pág. 47.

### III. LA FUNCION REGULADORA DEL ESTADO

#### 1. Introducción

La intervención del Estado en la regulación del mercado de productos básicos se inició en México el 22 de junio de 1937, con la creación del Comité Regulador del Trigo. Un año antes, el 22 de abril de 1936, habían iniciado sus actividades los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.. Era objetivo fundamental de ese Comité regular el precio nacional del producto, así como estudiar la capacidad de la población para adquirir harina y pan y establecer patrones para determinar las calidades de trigos y harinas. Sin embargo, pronto se vio que sin mecanismos adecuados para importar y exportar no se podían estabilizar los precios. De ahí que el 1 de septiembre de 1937 se creara la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., (CEIMSA) facultada para adquirir y colocar en el exterior todos los productos que fueran necesarios para mantener estables los precios.

Con miras a ampliar la cobertura de los productos, el Comité Regulador del Trigo fue sustituido por el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, mediante Ley del 30 de julio de 1938.

La inflación que se desató poco antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial aconsejó la creación de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYRSA). Mediante ley del 3 de mayo de 1941, ésta sustituyó al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. Sus propósitos eran asegurar a los productores precios remunerativos y razonables, y a los consumidores precios que se ajustaran en el mayor grado posible a los precios rurales corrientes.

Al transcurrir el tiempo, NADYRSA y CEIMSA llegaron a realizar actividades similares e incluso surgió la competencia entre ellas. Por otra parte, al finalizar la conflagración mundial hubo mayor orden en los mercados de productos. Se acordó así, por Decreto del 14 de julio de 1949, liquidar NADYRSA. Las actividades de compra de cosechas, las importaciones para cubrir faltantes en artículos de primera necesidad y la regulación de precios pasaron así a ser atribuciones de CEIMSA.

Durante el Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos surgió la necesidad de transformar la CEIMSA en un organismo de nivel superior, que no sólo se ocupara de regular los mercados de productos básicos sino también el acopio y la venta de subsistencias populares. Por tal razón, mediante Ley del 2 de marzo de 1961, se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA).

Por Decreto del 23 de marzo de 1965, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz le otorgó categoría de organismo público descentralizado con el nombre de Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Ese decreto establece que el patrimonio de la institución estará constituido por los aportes del gobierno federal en bienes e inversiones, los recursos que, a cargo del presupuesto anual de la federación y con carácter de subsidios, se le otorguen para el sostén de precios agrícolas y subsistencias populares, las transferencias y otras ministraciones previstas en el presupuesto de egresos de la federación, y los productos, aprovechamientos o donativos que

adquiera por cualquier otro título. Con respecto a sus funciones y atribuciones, el Decreto le señala las de actuar "con representación propia y como asesora, según proceda en los términos de las Leyes, Decretos y Reglamentos respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la Compañía. (...) Hacer los estudios socioeconómicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal de los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades de acuerdo con las condiciones que prevalezcan".

La política mexicana de regulación del mercado y de subsidios a la cadena alimentaria se ejerce, por lo tanto, a través de lo que podría llamarse el Sistema CONASUPO, integrado por la empresa matriz, dos empresas almacenadoras, tres de transformación industrial, un fondo de financiamiento para la pequeña y mediana industrias y un fideicomiso. Mediante este sistema, el Estado mexicano trata de garantizar un ingreso mínimo a los productores del campo, así como de inducir y fortalecer el desarrollo de industrias pequeñas y medianas y garantizar el abastecimiento suficiente de productos básicos, protegiendo, al mismo tiempo, el poder adquisitivo de la población de menores recursos.

## 2. Los precios de garantía

La función primordial de la CONASUPO es la de regular el mercado por medio de subsidios a los precios agrícolas de los principales productos que constituyen la base de la alimentación popular. El precio de garantía es uno de ellos debido a que la política gubernamental está orientada a apoyar a los productores agrícolas, impidiendo la libre importación y garantizándoles un precio superior al equivalente de importación. Por ejemplo, los precios internacionales del maíz y el trigo son, por regla general, muy inferiores a los de producción interna.

Existe en el país una marcada controversia acerca de la política que debe establecer el Estado en materia de precios a los productos básicos y de manera principal al maíz y al trigo. Los enemigos de la intervención estatal en la vida económica sostienen que resulta de todo punto de vista preferible importar esos productos a bajo precio del mercado internacional para garantizar el abastecimiento del país. Se obliga así a la modernización de la agricultura. Los partidarios de ella sostienen, en cambio, que es necesario proteger el ingreso de los miles de campesinos minifundistas, cuya exigua producción está sujeta a las condiciones favorables del temporal de lluvias. Ambos criterios no toman en cuenta, sin embargo, la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria de la población, aspecto de primordial importancia que debe prevalecer a cualquier otra consideración.

Los productos favorecidos por el sistema de precios de garantía son maíz, frijol, trigo, arroz, cebada maltera y sorgo, así como copra, soya, cártamo, girasol, semilla de algodón y ajonjolí. Maíz, frijol y trigo fueron los primeros productos objeto de fijación de precios de garantía.

La cobertura de estos precios empezó a ampliarse a partir de 1960, año en que se abarcó también al arroz. En 1965 se incorporaron los cultivos de sorgo y cártamo y, al año siguiente, los de soya, semilla de algodón, ajonjolí y copra. Finalmente, en 1971, se fijaron precios de garantía para el girasol y la cebada maltera.

La producción agrícola de México creció en forma sostenida desde la posguerra hasta 1965; a partir de 1966 comenzó a declinar. Esta situación debe tenerse en cuenta al examinar los precios de garantía nominales, que de ninguna manera reflejan los niveles de ingreso de los campesinos, en particular desde que se inició la espiral inflacionaria. En realidad, los precios de garantía se mantuvieron estancados por largos periodos hasta que el gobierno del Presidente Echeverría los modificó, en gran medida por la pérdida de dinamismo de la producción agrícola. No se puede desconocer que el proceso inflacionario que empezaba pudo haber influido en esa decisión.

A partir de 1973 se iniciaron reajustes anuales en la mayoría de los productos, salvo en aquellos que por exceso de oferta las autoridades consideraron necesario no alterarlos. La inflación, que se agravó a partir de 1983, determinó que se establecieran dos precios de garantía: uno para el ciclo otoño-invierno y otro para el de primavera-verano. (Véase el cuadro 7.)

#### a) Maíz

En el maíz, el cultivo de consumo interno más importante, los precios de garantía al productor han jugado un papel destacado en los ciclos de ascenso y estancamiento de la producción. Las cosechas se elevaron en la medida en que el precio de garantía se iba reajustando, pero cuando éste se estancó por un período más o menos largo, la producción fue disminuyendo su peso en el cuántum de la producción agrícola al no contar con los estímulos adecuados.

El precio de garantía de este cereal se mantuvo en torno a los 500 pesos por tonelada entre 1953 y 1956. En 1957 ascendió a 680 pesos y desde 1958 hasta 1962 se mantuvo fijo en 800 pesos por tonelada. En 1963 se autorizó un nuevo aumento de 17.5%, para situarse en 940 pesos por tonelada, precio que permaneció inalterado hasta 1972. En 1973 se reajustó en 27.7%, y de ahí en adelante fue subiendo en forma incesante hasta llegar a 245,000 pesos la tonelada en 1987. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Por períodos gubernamentales, se observa en el precio de garantía del maíz una fuerte expansión entre 1952 y 1958. En el sexenio siguiente, éste se mantuvo inalterado a 800 pesos la tonelada durante los primeros cuatro años, y en los dos últimos se situó en 940 pesos. Durante el período gubernamental 1964-1970 tampoco hubo alteraciones. En el lapso 1970-1976 permanecieron a 940 pesos la tonelada durante el primer bienio, y en los cuatro años restantes crecieron a una tasa media anual de 16.5%. Entre 1976 y 1982, el ritmo de expansión llegó a situarse en 24% anual en promedio, coincidiendo con una aceleración muy marcada de la tasa de inflación, la cual no se detuvo de manera apreciable hasta finalizar 1987. En la temporada primavera-verano de ese año, el precio del maíz llegó a situarse en 245,000 pesos, a una tasa promedio superior a 70% anual. Ello significa que en tanto que los precios al mayoreo en la ciudad de México crecieron a un ritmo medio

anual de 3.6%, entre 1963 y 1972 los precios de garantía del maíz no sufrieron movimiento alguno.

b) Frijol

La situación fue menos favorable en el caso del frijol. El precio de garantía permaneció en 1,500 pesos por tonelada durante siete años, hasta 1960. En 1961 se fijó en 1,750 pesos, lo que representó para los productores ingresos 17.7% superiores. Durante los 12 años siguientes no se alteraron los precios. En 1973 se elevaron 22.9%, para colocarse en 2,150 pesos la tonelada. En 1974, el precio casi se triplicó; en 1975 se redujo a 4,750, y luego se mantuvo en 5,000 pesos durante los dos años siguientes. De ahí en adelante volvió a crecer en forma acelerada, para llegar a 525,000 pesos la tonelada, precio para el ciclo primavera-verano de 1987. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

c) Trigo

El precio del trigo se conservó en 830 pesos por tonelada durante 1953 y 1954. En 1955 se incrementó 10% y luego se mantuvo sin cambio hasta 1964. A partir de 1965 --como resultado del éxito logrado por la Fundación Rockefeller en la creación de las variedades enanas de alto rendimiento, que contribuyeron a un ensanchamiento significativo de la producción--, el precio fue reducido a 800 pesos la tonelada, monto inferior al que prevalecía 10 años antes. Ese precio permaneció durante ocho años. Durante el tercer año del gobierno del Presidente Echeverría se incrementó en 70 pesos por tonelada y en 1974 se estableció en 1,300 pesos. Como ocurrió con otros granos, a causa de la inflación, el precio del trigo también empezó a subir en forma acentuada, hasta llegar a 120,000 pesos la tonelada durante el ciclo otoño-invierno 1986/1987. Cabe destacar que no se fijó precio de garantía para el trigo durante el ciclo primavera-verano del último trienio. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Los precios de garantía para el arroz se empezaron a fijar en 1960. Partieron de 850 pesos la tonelada. Durante 1961 y 1962, el precio se mantuvo en 900 pesos; luego de 1964 a 1973 permaneció inalterable a 1,100 pesos la tonelada; en 1974 se elevó a 3,000 pesos, para conservarse sin cambio durante los tres años siguientes. Como sucedió con los precios de otros productos, el del arroz se elevó, hasta llegar a 238,000 pesos la tonelada en el ciclo primavera-verano de 1987. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

### 3. La función de la CONASUPO

Para poder cumplir su papel en la fijación de los precios de garantía, la CONASUPO ha tenido que participar en el comercio de granos y otros cultivos. Su grado de intervención, medido a través de las compras de tales productos, ha sido muy variable, según la ponderación de cada uno de ellos en el consumo.

La labor de ese organismo en la adquisición de esos productos para regular los precios ha sido importante a través del tiempo. Sin embargo, en

el presente documento sólo se examinará su operación desde que se convirtió en organismo descentralizado estatal, lo que coincidió con el último año de expansión de la agricultura. Es decir, la CONASUPO empezó a actuar en el mercado en la etapa de declinación del agro, y de modo particular cuando finalizó el período de exportación de granos y se inició el de importaciones.

Las diferencias en el comportamiento de los productos adquiridos por la CONASUPO han sido notables. Entre 1965 y 1987 han participado con el 16% de la oferta de maíz, 41% de la de trigo, 10% de la de arroz y 22.5% de la de frijol, para sólo mencionar cereales de consumo humano directo.

a) Maíz

Al principio del período analizado (1965-1969), las compras de maíz que efectuaba la empresa estatal eran, en su totalidad, de procedencia nacional y su volumen representó, en promedio, 19.9% de la producción del país. A partir de 1970 y hasta 1987, las adquisiciones de CONASUPO en el mercado interno representaron sólo 15% de la producción nacional. Esto podría significar que la función marginal que debe cumplir un mecanismo de sostén de precios opera en forma eficiente. Sin embargo, no es ese el caso de México, pues la menor participación de la oferta local en las compras de la entidad reguladora se debe a deficiencias en la producción interna. En el lapso aludido, las adquisiciones de la CONASUPO procedieron en un 48.9% del exterior. Más aún, en determinados años, las importaciones excedieron a las compras procedentes del mercado interno, que llegaron a cifras tan altas como 88%, 79% y 72% en los años 1975, 1980 y 1983, respectivamente. En ese último año, por ejemplo, las importaciones superaron los 4 millones de toneladas, en tanto que las compras en el país no pasaron de 1.6 millones de toneladas. (Véase el cuadro 8.)

Como las disposiciones legales le confieren a CONASUPO el papel de regular el mercado de los productos básicos a través de compras y ventas, su intervención como vendedor le ha permitido satisfacer, en promedio, el 23% de la demanda interna, además de exportar excedentes que entre 1965 y 1973 ascendieron a cerca de 6 millones de toneladas. Las exportaciones de maíz entre 1965 y 1969 representaron no menos del 42% y sobrepasaron 66% en 1965. A partir de 1974, sin embargo, la totalidad de las ventas se ha realizado en el mercado interno. Ello se ha debido a la crisis que sufre la agricultura mexicana. Entre 1972 y 1987, la producción de maíz creció a una tasa media anual de 1.9%, en tanto que las importaciones realizadas por la CONASUPO aumentaron a un ritmo medio anual de 17.4%.

b) Frijol

Las compras de frijol durante el período 1965-1987 significaron, en promedio, 22.5% de la producción nacional. Durante los primeros años de ese lapso, las adquisiciones de la CONASUPO procedían en su totalidad del país, pero en algunos años, las importaciones representaron un porcentaje alto. En todo el período, las compras del mercado interno representaron 79%, y las originarias del exterior, el 21%.

Por el lado de la oferta, las ventas de frijol efectuadas por la CONASUPO representaron, en promedio, 23.2% de la demanda nacional durante el período que se examina. Dicha participación fue limitada al principio, pero ha crecido en importancia al transcurrir los años. (Véase el cuadro 9.)

A partir de 1984, la CONASUPO destina la totalidad de las ventas de frijol al mercado nacional, debido al constante ensanchamiento de la demanda. Hasta 1973, las exportaciones ocupaban todavía un sitio importante en las ventas de la empresa paraestatal. En promedio, durante 1965 y 1987, el 86% de las ventas se dirigió al país, y el resto al exterior. La empresa cubrió, durante el período mencionado, un promedio del 23% de la demanda interna. Esa participación ha sido más elevada a partir de 1982.

c) Trigo

Durante la época de la revolución verde, que convirtió a México de importador en exportador de trigo, las compras de CONASUPO de ese grano provenían, en su totalidad, del mercado nacional, a lo que contribuyó el incremento del precio de garantía de 800 a 940 pesos. A partir de 1971, la empresa tuvo que recurrir al mercado externo para completar sus inventarios de regulación debido a que el precio de garantía no resultaba redituable. Es preciso recordar, a este respecto, los conflictos que se sucedieron entre los grandes agricultores del norte y del noroeste y el gobierno del Presidente Echeverría. Durante el sexenio siguiente, pese a los incrementos en los precios de garantía, la situación no mejoró sino hasta 1983, año en el que las compras se efectuaron una vez más en el territorio nacional. Un examen de conjunto permite afirmar, sin embargo, que en promedio, durante el período analizado, las adquisiciones de trigo de la CONASUPO se realizaron localmente en casi el 80%, y el resto se adquirió en el exterior. (Véase el cuadro 10.)

La CONASUPO ha satisfecho 41% de la demanda interna de trigo durante el período de 23 años en que ha funcionado como empresa paraestatal.

d) Arroz

En términos generales, la participación de la CONASUPO en la regulación del mercado del arroz ha sido limitada. En promedio, no ha adquirido más del 10% de la producción interna de este cereal, compras que se iniciaron en 1970. Las adquisiciones del período 1965-1987 procedieron en 62% del mercado interno y el resto del exterior. (Véase el cuadro 11.)

Las ventas de arroz realizadas por esa empresa paraestatal han sido orientadas en su totalidad al mercado nacional; en promedio, representaron 17.9% de la demanda de este producto para consumo interno; durante el período 1947-1952 significaron 33%, proporción que se redujo a 25% en el lapso 1971-1976, pese a los intentos que se hicieron para volver a atender el campo de manera adecuada.

#### IV. LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL DE SUBSIDIOS

##### 1. Introducción

El Estado mexicano otorga una amplia variedad de subsidios a organismos, empresas, fondos y fideicomisos con el propósito de fomentar el desarrollo de actividades consideradas prioritarias y que de otra manera no tendrían posibilidades de llevarse a cabo. Pese a que la crisis económica en la que se halla inmerso el país desde 1982 ha dado lugar a la desaparición o venta de numerosas empresas y organismos, subsiste todavía un amplio número que funciona a base de subsidios. Al final del capítulo se incluye una lista de estas instituciones.

##### 2. Subsidios a la cadena alimentaria

Para proteger a los estratos pobres de la población y elevar en términos reales el ingreso de los núcleos más desprotegidos, el Estado sigue la política de subsidiar productos o servicios considerados vitales para estrechar la brecha, que cada día se amplía, entre los ingresos de los diferentes estratos.

Los subsidios a la cadena alimentaria están destinados a dar acceso a la población de bajos ingresos a una dieta más equilibrada. Paralelamente, el Estado proporciona servicios de salud y educación, complementos indispensables de una adecuada alimentación, así como transporte mediante tarifas reducidas y una gama de servicios que contribuyen a mejorar las condiciones de vida.

Los subsidios no siempre se han orientado a auxiliar a los estratos de menores ingresos. Algunos benefician por igual a ricos y a pobres, como sucedió durante muchos años con el subsidio al precio de la gasolina, y ocurre con el aplicado a fertilizantes e insecticidas, energía eléctrica para alumbramiento y bombeo de agua para riego, etcétera.

Por otra parte, algunos subsidios solamente benefician a zonas específicas del país, como los concedidos a la leche rehidratada, tortillas, transporte público, etcétera, destinados a apoyar, en gran proporción, los ingresos reales de la población del Distrito Federal y de su área metropolitana. Semejante discriminación en la concesión de los subsidios, así como de los servicios de infraestructura que otorga el Departamento del Distrito Federal, podrían ser causa, en parte, del desmesurado crecimiento de la capital, ya que atraen a la población campesina que busca mejores condiciones de vida.

Examinar en forma exclusiva los subsidios que tienen relación con los diferentes eslabones de la cadena alimentaria, se considera de gran importancia. Sin embargo, no se dispone de cifras sobre los subsidios que otorga el gobierno federal a los diferentes sectores beneficiados; sólo se cuenta con datos sobre el gasto de los organismos que reciben subsidio, sin especificar su monto.

### 3. Subsidios a la producción

Con miras a resolver la grave insuficiencia de producción de leche, la empresa subsidiaria de la CONASUPO, denominada Leche Industrializada CONASUPO, S. A. (LICONSA), tiene a su cargo un programa de fomento lechero para regular el mercado de leche fresca, mediante un precio de garantía que asegura un precio justo al productor. Además del apoyo que significa el acopio del producto, el programa contribuye al mejoramiento genético del ganado para elevar los rendimientos por vientre y proporciona alimentos y forrajes específicamente formulados para ganado lechero, contribuyendo así a la reducción de los costos del productor. La leche adquirida a través del programa se somete al proceso de pasteurización en las plantas de LICONSA.

El acopio de leche fresca programa se ha incrementado en forma considerable. LICONSA adquirió 89 millones de litros en 1982, en tanto que en 1987 compró 238 millones. Por otra parte, el programa ha apoyado a 12,800 productores con el fin de elevar la productividad y reducir los costos de producción.

El Estado utiliza diversas formas para subsidiar a la agricultura. Destacan los apoyos que otorga a la producción de fertilizantes de la paraestatal Fertilizantes Mexicanos, S.A., que ha llegado a producir casi 9 millones de toneladas de productos finales e intermedios. De esta manera, la empresa aporta a la agricultura mexicana sulfato de amonio, nitrato de amonio, urea, superfosfato simple, fosfato diamónico, superfosfato triple, así como fórmulas y complejos.

La empresa canaliza su producción al campo por medio de ventas directas de las efectuadas a organismos oficiales; 54% de las primeras se realizan a través de sus propias agencias, en tanto que 58% de las segundas se destinan al Banco Nacional de Crédito Rural. (Véase el cuadro 12.)

El gobierno federal apoya a Fertilizantes Mexicanos S.A. mediante transferencias que en 1987 ascendieron a 504,800 millones de pesos, y para 1988 se presupuestaron en poco más de un billón de pesos. Esta suma representa 10.6% de los ingresos de la empresa para el primer año y 31.4% para el segundo. (Véase el cuadro 13.) Por otra parte, los costos de operación se sitúan muy por encima del valor de las ventas de los productos, de manera que el gobierno federal otorga un subsidio para cubrir el déficit resultante. En 1987, éste llegó a 401.6 millones de pesos y en 1988 en unos 432 millones de pesos. (Véase el cuadro 14.)

Otro mecanismo de subsidio consiste en fijar precios de garantía que, comparados con los que rigen en el mercado internacional, representan de hecho una subvención para el productor nacional. Para fijar el precio de garantía, el gobierno, a través del Gabinete Agropecuario, lleva a cabo una encuesta para estimar precios, coeficientes técnicos y rendimientos que le permiten adoptar decisiones más adecuadas a la realidad. Así, los precios reales que recibe el productor, descontado el efecto inflación, son relativamente remunerativos.

Otra forma de subsidiar la producción agrícola son las tarifas de energía eléctrica para el bombeo de agua del subsuelo. Se estima en 1.3 millones de hectáreas la superficie que se riega por ese medio. En 1972

se estableció para ello una tarifa especial llamada 09. Gracias a ella, el porcentaje que el usuario paga del costo de generación y distribución de la energía eléctrica que utiliza ha descendido de 93% a 81% en el lapso 1972-1986. <sup>37/</sup>

Finalmente, el Estado apoya a los productores mediante crédito agrícola a través de instituciones, cuyas operaciones subsidia. Estas son el Banco Nacional de Crédito Rural, Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y la banca comercial. El primero es el banco del Estado para el fomento agropecuario. El FIRA agrupa tres fondos: el Fondo de Garantía, el Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario y el Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para el Crédito Agropecuario. El crédito concedido por BANRURAL, FIRA y la banca comercial al sector agropecuario durante 1987 ascendió a 3.8 billones de pesos. El BANRURAL otorgó 1.8 billones, con lo cual se habilitaron 7.4 millones de hectáreas para cultivos agrícolas y 1.1 millón de cabezas de ganado. Por otra parte, el FIRA habilitó 3.7 millones de hectáreas. <sup>38/</sup>

El crédito de avío que otorga el Banco Nacional de Crédito Rural se destina en forma preponderante a granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo). En 1988, éstos absorbieron 58.5% del crédito total del Banco. Las semillas oleaginosas ocuparon el segundo lugar con 16.9%, y los forrajeros el tercero con 12.9%.

El crédito agrícola para los mencionados cultivos ha evolucionado de manera positiva en la etapa de crisis económica que sufre el país. Entre 1983 y 1988, creció, en términos nominales, a una tasa promedio de 104.6% anual, y a una de 10% en términos reales. (Véase el cuadro 15.) En cambio, disminuyeron los créditos destinados a las semillas oleaginosas y a los cultivos forrajeros.

Por otra parte, y a diferencia de lo ocurrido en períodos anteriores, los créditos orientados a las zonas de temporal aumentaron más que los dirigidos a las de riego. (Véase de nuevo el cuadro 15.)

#### 4. Subsidios a la transformación industrial

La transformación industrial de los productos agropecuarios adquirió en Latinoamérica gran importancia durante los dos últimos decenios. En México, la agricultura se hallaba bastante desligada de los procesos industriales y la participación de grandes empresas industriales en la cadena agroalimentaria era limitada. Al presente, la industrialización de los productos agropecuarios la realizan en el país empresas en su mayoría transnacionales. Estas elaboran alimentos y bebidas de escaso valor nutritivo, que no favorecen el desarrollo físico y mental de la población. Para hacer frente a la rigidez en la elasticidad de la oferta y con miras a satisfacer la creciente demanda, la CONASUPO estableció diversas empresas que

<sup>37/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsidios y uso de recursos naturales. El caso de los acuíferos subterráneos y la tarifa 09, México, octubre de 1987.

<sup>38/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, Sexto Informe de Gobierno, op. cit.

se ocupan de la transformación industrial de los productos agrícolas para ofrecerlos a precios accesibles, en particular a la población de bajos ingresos. Por ejemplo, la empresa Industrias CONASUPO, S.A. (ICONSA), que en 1987 contaba con una capacidad instalada de 3,220 toneladas, produjo en ese año 1.4 millones de toneladas de productos como aceite y manteca vegetal, harinas de trigo y maíz, pasta para sopa, galletas populares, así como alimentos balanceados para animales, jabones y detergentes, subproductos de semillas oleaginosas y subproductos de la elaboración de harinas de trigo y maíz. (Véase el cuadro 16.)

La participación de ICONSA en el mercado de aceite comestible llegó a situarse por encima del 20%. La producción de manteca vegetal cubrió un porcentaje similar. También resultó apreciable la participación de la empresa en la elaboración de harina de trigo y de maíz, pasta para sopa, galletas populares, alimentos balanceados para animales y otros productos.

La producción del paquete básico de consumo popular se amplió de manera considerable en 1988 al ascender a 1.7 millones de toneladas.

La productividad de las empresas industrializadoras de CONASUPO se ha incrementado de manera importante por medio del uso de economías de escala y de mejores niveles de aprovechamiento. Esto les permitió, a lo largo del sexenio, incrementar la oferta de alimentos industrializados en 740,000 toneladas (52%) y la de productos lácteos en 652 millones de litros (67%). <sup>39/</sup>

La empresa ICONSA adquiere las materias primas que utiliza directamente de los pequeños productores, a quienes les paga mejores precios y les asegura mercado para sus productos.

El maíz y el frijol constituyen la base de la alimentación del pueblo mexicano. La producción de harina de maíz y de masa para la elaboración de tortillas ha dado lugar a diversos problemas. Para regular el mercado de estos productos, se creó una empresa de participación estatal que produce harina de maíz. En 1964, ésta se incorporó a la CONASUPO con el nombre de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MICONSA); inició sus actividades con una planta con 90 toneladas de capacidad instalada y una producción de 27,000 toneladas. En la actualidad cuenta con nueve plantas y una capacidad instalada de 708,000 toneladas. En 1987 produjo poco más de 400,000 toneladas de harina de maíz, o 37% del mercado de ese producto. Se benefició con ello a 8.6 millones de personas. (Véase el cuadro 17.)

Para regular el mercado de productos lácteos, el Estado interviene directamente en la transformación industrial de la leche fluida a través de LICONSA. Esta empresa participa en el mercado de leches industrializadas que se elaboran en cuatro plantas, las cuales producen leches concentradas (evaporada y pasteurizada), enteras, en polvo, "maternizadas" y descremadas.

---

<sup>39/</sup> *Ibidem.*

## 5. Subsidios a la comercialización

La dispersión, en un amplio territorio, de los predios privados y las parcelas ejidales donde se realiza una gran proporción de la producción agrícola dificulta el acopio de la producción. Con el fin de acercar a productores y consumidores y se realice con algún margen de eficiencia la comercialización, en 1936 se creó la empresa estatal Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA). Esta institución cuenta con sucursales que operan como centros de almacenamiento de los productos del campo. Subsidia en gran medida los costos de los productos para que lleguen al consumidor a precios razonables.

Debido a los problemas de almacenamiento mientras sus cosechas se comercializaban, los pequeños agricultores estaban sujetos a la voracidad de intermediarios que pagaban precios ridículos por las cosechas. Con el propósito de aliviar esos problemas, se construyeron los denominados "silos del pueblo", que son bodegas ubicadas en las propias zonas de producción a donde acuden los agricultores para depositar sus productos. Para coordinar las labores de almacenamiento de esta red de silos se creó Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA), subsidiaria de CONASUPO. En junio de 1975 se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito y Bodegas Rurales CONASUPO, y se delimitaron sus funciones. La primera atiende a los sectores urbano y suburbano y la segunda, al sector rural.

Además de las tareas de almacenamiento, BORUCONSA colabora en la ejecución del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) que contribuye a reforzar la labor de CONASUPO para impulsar la producción de maíz y frijol y mejorar las condiciones de comercialización de las zonas rurales menos protegidas. Más de la mitad de las existencias captadas en 1986, y acopiadas por BORUCONSA, provinieron de unos 400,000 pequeños productores organizados en el PACE y agrupados en 11,000 núcleos agrarios de 29 estados de la República.

El PACE otorga el servicio de desgranado, presta costales, bonifica el transporte del producto a los centros de recepción, contribuye a la capacitación agrícola y la actualización de métodos de control de plagas, así como a la rehabilitación de graneros parcelarios, etc.

El Sistema Nacional para el Abasto excedió en 5% sus metas al poner en operación 104 centros de acopio para granos y productos hortifrutícolas. ANDA y BORUCONSA incrementaron en 3% anual su capacidad conjunta de almacenamiento. Este aumento equivalió a 1,500 toneladas en el período 1983-1988 y contribuyó de manera importante a disminuir el déficit en el acopio y almacenamiento, estimado en 25% con respecto al volumen de producción nacional. <sup>40/</sup>

El gobierno federal, por medio de CONASUPO, lleva a cabo una política de subsidios a la comercialización de granos básicos, que se traduce en subsidios al consumo. Se venden los granos alimenticios a precios inferiores a los que adquiere la empresa estatal, en beneficio principalmente del consumidor de la ciudad de México.

---

<sup>40/</sup> Ibíd.

En el transcurso del presente decenio, la brecha entre precios de compra y precios de venta de los granos básicos se ha ido ampliando o reduciendo de acuerdo con el tipo de producto y las condiciones imperantes en el mercado. En el caso del maíz, en 1980 el subsidio representaba algo más de 20% del precio de compra; ese porcentaje se fue ampliando hasta llegar a casi 48% durante 1983 y 1984. El gobierno se proponía, así, paliar un poco la crisis iniciada en 1982. A partir de 1985, dicha brecha empezó a reducirse debido a que las autoridades impusieron una nueva política económica orientada a reducir el déficit presupuestario, lo que en realidad significa disminuir o eliminar subsidios. En 1988, el subsidio al consumo de maíz sólo representó 3% del precio de compra. (Véase el cuadro 18.)

La política de subsidios al trigo ha sido mucho más errática que la del maíz. Sólo en algunos años se observan diferencias significativas entre los precios de compra y los de venta del grano; así sucedió en 1980, 1983, 1986 y 1987. La baja producción relativa del cereal en los años mencionados podría explicar los subsidios que representaron 26.4%, 50.4%, 26.1% y 49.8%, respectivamente. En el resto del período, éstos no excedieron del 6.7% del precio al que CONASUPO adquiere el producto.

La política oficial con respecto al arroz y al frijol durante el último decenio ha sido la de no otorgar subsidios al consumo. (Véase de nuevo el cuadro 18.)

El 4 de septiembre de 1964, se creó la Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO (DICONSA), con capital del gobierno federal. Su propósito era proteger, por una parte, el ingreso de los ejidatarios y pequeños propietarios y, por otra, evitar el alza de precios de los artículos de primera necesidad, que afecta a amplios grupos de la población de bajos ingresos. Con esta filosofía se perseguía organizar y operar los sistemas comerciales para comprar, distribuir y vender subsistencias populares como alimentos, vestuario y otros artículos de consumo. Se pretendía, además, evitar la especulación que realizan los proveedores e intermediarios con los artículos de consumo, ya que la población de menores ingresos paga, por los artículos que adquiere en el comercio, precios mucho más elevados que la población de ingresos medios y altos. Esta, al disponer de almacenes y tiendas grandes, elimina muchos estadios de la cadena de comercialización, lo que abarata el costo de los productos. Tal distorsión en el comercio se debe al alto grado de atomización del sistema de comercialización, característico de los países subdesarrollados. Este opera sobre la base de una red excesiva de intermediación, que dificulta el acceso de la población de bajos ingresos a los productos de consumo.

DICONSA posee la infraestructura necesaria para atender a las comunidades rurales más apartadas, así como a los núcleos de población que habitan las zonas urbanas marginadas. Pone, a la disposición de éstos, productos básicos a precios reducidos, reforzando así el poder adquisitivo de sus ingresos. Cuenta además con un programa destinado a las zonas rurales y otro para las urbanas; cada uno funciona a través de más de 7,000 tiendas urbanas y 16,000 rurales, que benefician a una población objetivo superior a los 30 millones de personas. El número de tiendas de esta entidad creció de

13,000 unidades en 1983 a 24,000 en 1988. El 75% de ellas se ubica en el campo. <sup>41/</sup>

La Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), otra subsidiaria de CONASUPO, tiene la misión de apoyar al comercio tradicional, proporcionándole las mercancías que requiere con la oportunidad necesaria y en los volúmenes pactados. Cobra precios razonables y otorga créditos para la rehabilitación de locales y para la adquisición de los productos que en ellos se expenden. Su función es, en esencia, la de modernizar el pequeño comercio y eliminar la intermediación que encarece los productos. IMPECSA amplió su cobertura de ventas a un ritmo anual de más de 100%, beneficiando a 11 millones de consumidores en 1983 y a 27 millones en 1988. <sup>42/</sup>

IMPECSA opera a través del Programa de Abasto al Comercio Tradicional, el Programa Nacional de Afiliados y el Programa Nacional de Autogestión. El primero, como su nombre lo indica, atiende a establecimientos que, por los reducidos volúmenes que comercializan y sus deficiencias de operación, tienden a encarecer los productos. A través de pequeñas tiendas llamadas misceláneas, así como de locatarios de tianguis y mercados públicos, IMPECSA coloca los productos del paquete básico a precios accesibles al consumidor final. Por medio del segundo se capacita al pequeño comercio en el control de inventarios, la presentación de mercancías, la administración comercial, y otras operaciones. Con ello se busca la modernización de los pequeños establecimientos comerciales. El tercer programa se ocupa de abastecer de productos a grupos sociales que se organizan para realizar compras en común. Los tres programas iniciaron actividades en 1983 con ventas que ascendieron a 24,366 millones de pesos.

## 6. Subsidios al consumo

La labor más importante que lleva a cabo el gobierno federal en materia de subsidios es, sin duda, el Programa de Abasto Social, el cual se ocupó de proporcionar a la población de bajos ingresos aquellos alimentos indispensables para lograr un mejor nivel de nutrición. Para el manejo del programa, el gobierno federal destina un subsidio importante a CONASUPO, equivalente al 25% del presupuesto de la empresa paraestatal. En 1989 se le asignaron alrededor de 1.4 billones de pesos, monto alto pero justificado ya que se utiliza en alimentos que contribuyen a la formación física y mental de los mexicanos del futuro. Gracias a ese subsidio, la población adquiere alimentos vitales como leche, tortilla y otros alimentos básicos a precios casi simbólicos.

Entre las variadas formas de subsidio al consumo que se conceden a través del mencionado programa, destaca de manera marcada la distribución de leche a la población infantil, perteneciente a hogares de escasos recursos. Esta labor es de vital importancia, ya que más del 50% de la población sufre de algún grado de desnutrición. La distribución de leche rehidratada se realiza a través de Leche Industrializada CONASUPO, S.A. (LICONSA). Esta empresa persigue, en primer lugar, elevar los niveles de producción primaria

<sup>41/</sup> Ibidem.

<sup>42/</sup> Ibidem.

de leche, mejorando la productividad en el sector ganadero; en segundo término, regula el mercado de diversos productos lácteos industrializados y, en tercer lugar, abastece el mercado de productos lácteos a precios reducidos, asegurando el consumo de leche a la población más desprotegida.

La leche rehidratada se destina, principalmente, a la población infantil y su distribución se orienta exclusivamente a las colonias populares de la Ciudad de México y su área metropolitana, zona a la que se destina alrededor de 65% de la producción. En años recientes se ha ido ampliando, sin embargo, su distribución a las zonas deprimidas de otras ciudades como Guadalajara y Monterrey.

La distribución de leche, dentro del actual Programa de Abasto Social, se inició en 1944; recibió gran impulso con la creación de LINCOSA, que distribuye en la actualidad 3.5 millones de litros diarios; la capacidad instalada de la empresa aumentó 142.5% entre 1982 y 1988. El número de familias beneficiadas representó en el último año 62.4% de las que habitan en las áreas atendidas. Pese a ello, el Programa de Abasto Social de Leche sólo llega al 18% de las familias susceptibles de ser beneficiadas en el país. (Véase el cuadro 19.)

Para medir el nivel del impacto del subsidio que otorga el gobierno mediante el programa de leche, baste mencionar que el precio oficial de la leche fluida es de 715 pesos el litro, en tanto que la del programa se vende a sólo 112.50 pesos, 15% del valor de aquella. La población que puede tener acceso al programa está constituida por consumidores con ingresos de hasta dos salarios mínimos, y que tengan hijos menores de 12 años.

Para que opere el subsidio, los estados o municipios solicitan el servicio; luego se determina el número de habitantes, el tamaño, estructura y nivel de ingreso de las familias, la oferta de leche, los hábitos de consumo, y las condiciones generales de salud. Una vez delimitado el alcance geográfico del programa, se determina la ubicación de las lecherías, para lo cual las comunidades interesadas deben presentar su solicitud ante LICONSA.

Para disfrutar del subsidio, las familias deben cumplir las condiciones de nivel de ingresos y de hijos menores de 12 años. Estos se comprueban mediante visitas domiciliarias a cargo de trabajadores sociales, quienes seleccionan a las familias y determinan el volumen de leche que se les distribuirá, a razón de medio litro diario por niño, dotación que se controla mediante una tarjeta por familia.

Para llevar a cabo el Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA depende de las importaciones del producto en polvo que realiza CONASUPO mediante acuerdos con los principales países productores. En 1987, las compras en el exterior ascendieron a 154,237 toneladas, volumen inferior en 14% a las 179,018 toneladas importadas en 1980. Esta reducción se explica por la crisis económica que impera en el país (véase el cuadro 20). Pero también se debe a la disminución de los excedentes mundiales para exportación de los principales países productores de leche, que entre 1983 y 1987 declinaron 40%. (Véase el cuadro 21.)

La merma en los inventarios internacionales de leche en polvo descremada ha influido, en gran medida, en el comportamiento de los precios del

producto, y por lo tanto en el programa de distribución de leche rehidratada que lleva a cabo LICONSA. El precio promedio que pagaba CONASUPO por leche importada se elevó de 960 dólares por tonelada en 1983 a 1,500 dólares en 1988. Las repercusiones de esta situación serán muy severas para el Programa de Abasto Social de Leche. Incluso, cabría la posibilidad de subsidiar la producción interna de leche y utilizar leche fresca para el mencionado Programa. Cabe mencionar que, sólo en el período 1974 a 1977, la CONASUPO recurrió a la compra de leche en polvo de origen nacional para la operación del citado Programa.

El Programa de Abasto Social se ocupa de atender otros subprogramas como el de distribución de cupones para la adquisición de tortillas, el cual constituye una nueva modalidad del subsidio al consumo de este producto, pues antes este subsidio beneficiaba tanto a las personas de bajos ingresos, como a las de estratos de ingreso alto. El actual programa tiene el propósito de favorecer en forma exclusiva a la población de bajos recursos. Aún así, beneficia en particular a los pobres de la ciudad, puesto que, por lo general, los habitantes del campo elaboran por sí mismos las tortillas que consumen en su domicilio. Durante el último período gubernamental, el programa entregó 800,000 toneladas de tortilla con un subsidio de 228,000 millones de pesos.

El precio de la tortilla subsidiada representa poco más del 10% del precio autorizado de venta. Los llamados "tortibonos" se otorgan a través de las tiendas de Distribuidora CONASUPO, S.A. (DICONSA), LICONSA, los sindicatos obreros, y otros canales. Se estima que los "tortibonos" benefician a cerca de 8 millones de personas. El Programa significó un subsidio de poco más de 100 mil millones de pesos en 1988.

En octubre de 1987 se puso en marcha el Programa de Abasto de Harina Subsidiada en Zonas Rurales. Este programa ofrece a los campesinos harina de maíz para que puedan elaborar sus propias tortillas, como lo vienen haciendo en forma tradicional.

Los beneficios transferidos por el Programa Social de Abasto ascienden a cerca de 600,000 millones de pesos. De esta suma, el 75% corresponde a la distribución de leche rehidratada, 10% a la de bonos de tortillas (tortibonos) y el resto a otros productos básicos. (Véase el cuadro 22.)

Otros mecanismos de subsidio al consumo operan a través de diversas instituciones. El sistema de Defensa Integral de la Familia (DIF) cuenta con el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), cuyo objetivo es impartir conocimientos en materia de salud y orientación alimentaria; a las familias participantes se les distribuyen 5 kg de maíz nixtamalizado y 1 kg de frijol por mes, cuyo valor equivale sólo a un 10% del precio comercial de dichos productos.

El DIF cuenta también con el Programa del Queso, cuya finalidad es impartir conocimientos relativos a la planeación familiar, alfabetización, vacunación, hidratación oral y orientación alimentaria. Las familias participantes reciben poco más de 2 kg de queso cheddar al mes a un precio inferior al 5% del valor comercial del producto.

Por último, el DIF tiene un programa de raciones alimentarias que distribuye desayunos escolares a base de leche, pan o galletas y postre. Comprende a niños que no pasan del segundo grado de educación primaria.

### Apéndice

#### EMPRESAS Y ORGANISMOS QUE OPERAN A BASE DE SUBSIDIOS

##### Sector de Desarrollo Rural:

- a) Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.;
- b) Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera;
- c) Comisión de Aguas del Valle de México;
- d) Fideicomiso de Riesgo Compartido;
- e) Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a los Ejidatarios y Pequeños Propietarios en Areas de Riego y Temporal;
- f) Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas;
- g) Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera;
- h) Universidad Autónoma de Chapingo;
- i) Comisión del Río Papaloapan;
- j) Servicios Ejidales, S.A. de C.V.;
- k) Comisión Nacional de Fruticultura;
- l) Comisión Técnica del Programa de Empleo Rural;
- m) Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios.

##### Sector de Desarrollo Regional y Ecología:

- a) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.;
- b) Fideicomiso Fondo Nacional de las Habitaciones Populares;
- c) IMMS-COPLAMAR;
- d) Departamento del Distrito Federal;
- e) Sistema de Transporte Colectivo (Metro);
- f) Autotransporte Urbano Ruta 100;
- g) Sistema de Transporte Eléctrico del D.F.;
- h) Subsidios a Estados y Municipios;
- i) COSSIES;
- j) Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Gro.;
- k) Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda;
- l) Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal;
- m) Programa de Acción Concertada para la Zona del Istmo de Tehuantepec;
- n) Programa de Empleo;
- o) Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).

##### Sector Pesca:

Banco Nacional Pesquero y Portuario S.N.C.

Sector de Desarrollo Social:

- a) Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas;
- b) Universidad Nacional Autónoma de México;
- c) Consejo Nacional de Fomento Educativo;
- d) Instituto Nacional para la Educación de los Adultos;
- e) Instituciones de Educación Media Superior y Superior;
- f) Consejo Nacional de Educación Profesional;
- g) Unidad Autónoma Metropolitana;
- h) Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- i) Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos;
- j) Colegio de Bachilleres;
- k) Fondo para Apoyo a la Investigación Tecnológica;
- l) Instituto Nacional Indigenista;
- m) Educación para todos los niños;
- n) Programa de Empleo;
- o) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- p) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- q) Instituto Nacional de Cardiología;
- r) Hospital Infantil de México;
- s) Hospital General Dr. Manuel Gea González;
- t) Fondo para Apoyos a Proyectos Estratégicos;
- u) Programa de Apoyo a la Primaria Estatal;
- v) Fondo para Apoyo a la Telesecundaria Estatal;
- w) Otras ayudas.

Sector Comunicaciones y Transportes:

- a) Programa de Empleo;
- b) Líneas Aéreas Turbosina;
- c) Teléfonos de México, S.A. de C.V.;
- d) Servicio de Transbordadores;
- e) Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.

Sector de Abasto:

- a) Filiales CONASUPO;
- b) Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.;
- c) Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.;
- d) Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social;
- e) Procuraduría Federal del Consumidor;
- f) Instituto Nacional del Consumidor.

Sector Turismo:

- a) Fondo Nacional de Fomento al Turismo;
- b) Consejo Nacional de Turismo;
- c) Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe;
- d) Fideicomiso para Operar el Centro de Convenciones de Acapulco, Gro.

Sector Energético:

- a) Instituto de Investigaciones Eléctricas;
- b) Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

Sector Industrial:

- a) Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.;
- b) Fideicomiso SOMEX;
- c) Comisión de Fomento Minero;
- d) Uranio Mexicano;
- e) Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña;
- f) Fondo del Fideicomiso del Azúcar;
- g) Sidermex, S.A. de C.V.;
- h) Compañía Naviera Minera del Golfo, S.A. de C.V.;
- i) Fertica, S.A.;
- j) Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V.;
- k) Mexicana de Autobuses, S.A.

Sector de Administración:

- a) Palacio Legislativo;
- b) Nacional Financiera, S.N.C.

El Estado también otorga subsidios a los precios de operación y para el pago de pasivos e intereses de los siguientes organismos y empresas:

- a) Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
- b) Comisión Federal de Electricidad;
- c) Subsector Ferroviario;
- d) Fertilizantes Mexicanos, S.A.;
- e) Azúcar, S.A. de C.V.;
- f) Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.;
- g) Forestal Vicente Guerrero;
- h) Instituto Mexicano del Café;
- i) Siderúrgica Nacional, S.A.;
- j) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
- k) Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.;
- l) Productos Forestales Mexicanos;
- m) Aeropuertos y Servicios Auxiliares;
- n) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular;
- o) Petróleos Mexicanos;
- p) Aeronaves de México;
- q) Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.;
- r) Diesel Nacional, S.A.;
- s) Altos Hornos de México, S.A.;
- t) Fundidora Monterrey, S.A.

## V. EL IMPACTO DE LA CRISIS Y DE LA DEUDA EXTERNA

Durante el sexenio 1970-1976 se descubrieron en el país importantes reservas de petróleo, que tuvieron efectos positivos, pero también adversos, en el ulterior desarrollo de la economía.

La inflación empezó a cobrar fuerza durante ese período, pero su verdadero impacto se percibió en los sexenios siguientes al recurrirse en exceso al endeudamiento externo, lo que provocó una crisis financiera. Si bien es cierto que los créditos del exterior contribuyeron a que se llevaran a cabo programas de modernización en algunos sectores de la economía y se realizaran obras para mejorar la infraestructura, y dotar de servicios a amplios núcleos de población, así como otras acciones, también ocasionaron que el gasto público se triplicara entre 1972 y 1976. El producto interno bruto, que había registrado un crecimiento de 6% como promedio anual entre 1970 y 1975, descendió a 2.1% en 1976, arrastrando tras de sí a las principales variables económicas. El sector externo sufrió, a su vez, un severo deterioro que se tradujo en un abultado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y desencadenó la fuga de capitales. Todo ello obligó a las autoridades a devaluar la moneda el último día del mes de agosto de 1976 y a firmar una carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional en la que el gobierno se comprometía a corregir los desequilibrios de la economía.

Pese a los problemas mencionados, no se utilizó el petróleo para solucionarlos. Al respecto, el Presidente Luis Echeverría Álvarez señaló: "La explotación exhaustiva e irresponsable de nuestra riqueza petrolera, que es tan esencial para mantener el desarrollo independiente de México, con el único propósito de obtener divisas, es peligrosa e injustificada".<sup>43/</sup> No obstante, se prestó atención prioritaria al desarrollo de la industria petrolera, pues no menos del 17% de la inversión pública se destinó a ese fin.

El siguiente período gubernamental se inició con la intención de contener la inflación. Por lo tanto, el gasto público presupuestado se redujo 46% entre 1975 y 1977. La petrolización de la economía contribuyó, sin embargo, a que se debilitaran esos propósitos puesto que las reservas probadas de petróleo y gas equivalente, por un volumen de 11,000 millones de barriles, permitieron convertir a México en importante exportador del combustible. Se consideró entonces que el petróleo podía generar ingresos suficientes para solucionar los problemas económicos del momento.<sup>44/</sup> En consecuencia, se realizaron ingentes inversiones en la rama petrolera y se modernizó la extracción y transformación industrial del hidrocarburo. Las reservas de petróleo crudo y gas equivalente se incrementaron así de 11,000 millones de barriles en 1976 a 72,000 millones en 1982, y la producción de petróleo crudo aumentó de 897,000 a 2.9 millones de barriles diarios. En el

---

<sup>43/</sup> Luis Echeverría Álvarez, Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, diciembre de 1976.

<sup>44/</sup> Jorge Díaz Serrano, "Informe del Director General de PEMEX", Excelsior, 19 de marzo de 1977.

mismo período, las exportaciones se acrecentaron de 98,000 a 1.5 millones de barriles. <sup>45/</sup>

En un corto período, en un alarde de técnica y eficiencia, México se colocó en los primeros sitios entre los países productores de crudo, tanto por el volumen diario producido, como por las reservas probadas y potenciales. Sin embargo, ello trajo consigo problemas financieros debido al elevado endeudamiento externo. Entre 1977 y 1981, los empréstitos del sector público provenientes del exterior crecieron 131.1%, y los de PEMEX, 409.4%.

Alentado por los ingresos derivados del petróleo, el gobierno elaboró planes para llevar a cabo importantes reformas económicas y se iniciaron obras que expandieron en gran medida el gasto público presupuestado, de manera que éste llegó a duplicarse en términos nominales entre 1976 y 1982. Se pensó, incluso, en revisar las opciones de desarrollo formuladas hasta entonces. Se consideraba que las exportaciones de petróleo permitirían no sólo impulsar de manera acelerada el crecimiento de la economía, sino satisfacer en forma paralela las necesidades básicas de la población y de modo particular las de alimentación. En consecuencia, aumentaron en alto grado el gasto público y los subsidios del Estado a organismos, empresas, fondos y fideicomisos. El primero se elevó de 565,409 millones de pesos en 1978 a 2.6 billones en 1982, lo que, en términos reales, significó un incremento medio anual de 10.2%. A su vez, los segundos crecieron, en términos reales en el mismo lapso, de 87,971 millones de pesos a 677,727 millones, o sea, a una tasa media anual de 13.2%.

Los recursos asignados al desarrollo rural aumentaron más de dos veces y media, y las asignaciones para apoyar los precios de operación de CONASUPO se cuadruplicaron con creces, también en términos reales.

En 1981, la contracción de los precios internacionales del petróleo resultó en un ingreso de divisas inferior al previsto. Se recurrió entonces, una vez más, al endeudamiento externo para cubrir el déficit de la balanza de pagos. El incremento de las tasas de interés y los elevados montos de la deuda de corto plazo, contratada en gran medida con fuentes privadas, crearon condiciones muy adversas de dependencia del exterior. Se abandonaron, en consecuencia, los planes de utilizar el petróleo como palanca para llevar a cabo importantes transformaciones económicas y cambios en las estrategias de desarrollo. Asimismo, se utilizaron las exportaciones petroleras para pagar el servicio de la deuda, lo que afectó en forma muy severa el gasto público presupuestado. Fue preciso, por lo tanto, recurrir a la firma de una carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional y a devaluar el peso en febrero y agosto de 1982 e incluso se nacionalizó la banca.

Durante el período 1982-1988, con el fin de buscar la estabilización de la economía, se partió de una nueva devaluación monetaria, se realizaron importantes recortes en el gasto público y se renegoció la deuda. Sin embargo, en 1985 volvió a cobrar ímpetu la inflación, como reflejo de una

---

<sup>45/</sup> Jaime Bautista Romero, "El Endeudamiento Externo de PEMEX, 1978-1982", Problemas del Desarrollo 71, Revista Latinoamericana de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. XVIII, octubre-diciembre de 1987.

nueva baja en los precios internacionales del petróleo y sólo se pudo reducir al terminar 1987 mediante la suscripción del Pacto de Solidaridad Económica con los sectores patronal y obrero.

El déficit fiscal llegó a situarse en 18.5% del PIB en 1982, después de haberse mantenido en 1.7% como promedio anual entre 1960 y 1970, y en 6% entre 1970 y 1980. Fue preciso, por lo tanto, reducir el gasto en aspectos prioritarios del desarrollo económico y social, así como en los subsidios.

Lo anotado en páginas anteriores sirve de trasfondo para explicar la fuerte contracción que se ha observado en la asignación de recursos para el desarrollo rural y los diversos escalones de la cadena alimentaria. En primer lugar, si bien el gasto público programable se expandió a una tasa media anual de 67% entre 1981 y 1987, a precios corrientes, eliminado el efecto inflación se observa un decrecimiento de 8.9% anual. Ello contribuyó al descenso generalizado de las asignaciones presupuestarias, tanto por lo que se refiere a erogaciones de operación como a los subsidios. El gasto destinado al desarrollo rural descendió de 12% del programado en 1981 a 7.5% en 1988, en tanto que el dedicado a la agricultura propiamente dicha se redujo de 4.5% a 2.1% en el mismo período. (Véanse los cuadros 23 y 24.)

En el mismo lapso, el gasto orientado a los organismos, empresas, fondos y fideicomisos subsidiados disminuyó 90% en términos reales, de 56,462 millones de pesos a 4,635 millones. Los recursos asignados como subsidio a los organismos vinculados a la cadena alimentaria declinaron en las siguientes proporciones: desarrollo rural, 15%; precios de operación de CONASUPO, 80% y filiales CONASUPO, 80%. En cambio, los subsidios a los precios de operación de FERTIMEX se incrementaron 12%. (Véase el cuadro 25.)

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

1. La reforma agraria, llevada a cabo durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, estuvo acompañada de una política agrícola destinada no sólo a la expansión de la agricultura, sino a la ampliación de la frontera agrícola mediante inversiones en obras de riego, la creación de instituciones de crédito y la regulación del mercado de los productos básicos de la alimentación popular. Al amparo de dicha política, cuyos efectos se prolongaron en el tiempo, la agricultura se expandió a altas tasas de crecimiento hasta 1958, de manera que el superávit del sector agropecuario llegó a cubrir con holgura, a mediados de dicho decenio, más de la mitad del déficit de la balanza comercial del resto de la economía.

2. Durante los dos períodos gubernamentales comprendidos entre 1958 y 1970, la agricultura perdió dinamismo debido a una política agrícola poco adecuada. Disminuyó el ritmo de crecimiento de las inversiones, quedaron estancados los precios de garantía y se abandonaron los esfuerzos por consolidar la organización ejidal. Como resultado de todo ello, los precios de los productos agrícolas aumentaron menos que los del resto de la economía, lo que determinó el abaratamiento de la mano de obra agrícola y la migración de ésta a las ciudades. El superávit del sector agropecuario no alcanzó a cubrir ni la cuarta parte del déficit de la balanza comercial no agrícola en 1970.

3. La política agrícola desarrollada durante el sexenio 1970-1976 pretendió revertir la tendencia hacia el deterioro de la agricultura que se inició a partir de 1966. La implantación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la creación del Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, así como la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, buscaban fortalecer la acción gubernamental en apoyo del sector ejidal. Por otra parte, la asignación de recursos al campo, la reestructuración de la industria azucarera, la elevación de los precios de garantía y la fusión de los bancos agrícolas operaron como incentivos para terminar con el estancamiento de la agricultura.

4. Las medidas adoptadas para vigorizar al sector agropecuario no tuvieron, sin embargo, el impacto deseado, probablemente porque el daño inferido al sector era demasiado grande. La producción agrícola creció menos de 1% en el período. Desde el punto de vista de la economía en general, pese a los esfuerzos para reducir el déficit fiscal, la recaudación fiscal representó, en promedio, apenas 28.2% del gasto corriente y de inversión durante ese lapso.

5. Con ingentes recursos provenientes de las exportaciones de productos petroleros, la política agrícola aplicada en el sexenio siguiente pretendió movilizar recursos para superar las contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido, entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada. Se trataba de impulsar la producción para hacer frente a la creciente demanda de alimentos y frenar, al mismo tiempo, las elevadas importaciones de esos productos. Para ello se puso en operación el Sistema Alimentario Mexicano

(SAM), cuyo verdadero impacto no ha podido evaluarse debidamente; sin embargo, no hay duda de que, pese a su corta duración, contribuyó a incrementar en grado importante la producción agrícola.

6. Si bien la agricultura evolucionó de manera más dinámica, no pudieron allanarse los problemas estructurales que la aquejaban. Por otra parte, no obstante los enormes recursos provenientes de las exportaciones de productos petrolíferos, el régimen recurrió en forma excesiva al crédito externo y mantuvo un peligroso desequilibrio presupuestario.

7. El Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se inició en plena crisis económica. No obstante, se esperaba lograr, mediante el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Alimentación, mejorar los niveles de bienestar de la población y, en particular, de los campesinos, ya que se reconocía que los excedentes generados por el sector agropecuario sirvieron para satisfacer las necesidades de una industrialización acelerada que motivó la descapitalización de la economía agrícola.

8. Durante el período 1976-1988, la balanza comercial del sector agropecuario presentó un déficit acusado, de manera que ya no pudo cumplir el papel tradicional de proveedor de divisas.

9. La población ha participado en muy escasa medida en los planes de desarrollo puestos en vigencia por las distintas administraciones. Lo mismo puede decirse de los programas alimentarios. Tampoco se ha dispuesto de una estructura institucional adecuada ni del personal técnico idóneo para ejecutarlos, con excepción del Sistema Alimentario Mexicano. La falta de una estructura institucional ha impedido asignar responsabilidades y exigir el cumplimiento de las metas establecidas.

10. Los objetivos centrales del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) no se cumplieron a pesar de que se destinaron recursos de inversión importantes al sector agrícola. Entre ellos sobresalían los de reducir la incidencia de las migraciones campo-ciudad. Su escasa vinculación con las comunidades explica, en parte, su limitado impacto. No hubo tiempo de demostrar sus bondades, pues fue transferido a los gobiernos de los estados donde se agotó por falta de operabilidad.

11. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) constituyó, sin lugar a dudas, el mejor esfuerzo desarrollado en México para movilizar los recursos agrícolas y, muy en particular, los de las zonas de temporal donde se ubica la mayoría de los ejidatarios y pequeños propietarios minifundistas, empobrecidos y marginados. Fue concebido como un esfuerzo multisectorial para lograr la autosuficiencia alimentaria y mejorar los niveles de nutrición. En su corta existencia, y pese a la resistencia de la burocracia agrarista, demostró posibilidades de éxito que en el transcurso del tiempo pudieron ser más claros. En su primer año de funcionamiento, los resultados fueron halagüeños, pues la producción de granos básicos y de semillas oleaginosas aumentó 20%.

12. El Programa Nacional de Alimentación pasó desapercibido ante los problemas inflacionarios, la renegociación de la deuda y la venta de empresas del sector público. El balance final del sexenio 1982-1988 señala un incremento considerable de las importaciones de maíz y arroz, con respecto a las importaciones realizadas por el gobierno precedente.

13. La política de subsidios llevada a cabo por las distintas administraciones ha sido errática y no ha tomado en cuenta, en ocasiones, las necesidades reales de apoyo gubernamental de los distintos organismos del Estado. La cobertura de los subsidios ha sido muy amplia e indiscriminada, de manera que se han otorgado subsidios a organismos que podrían haberse desarrollado en forma normal dentro de un sistema de equilibrio de ingresos y gastos. Es por ejemplo deplorable que se subsidie a empresas de aviación, de teléfonos, navieras, de transporte, de petróleo, de fundición, siderúrgica, y otras.

14. El gasto público ejercido en organismos, empresas, fondos y fideicomisos del sector de desarrollo rural en 1983 representó un máximo de 32% del total. Dicha participación se redujo a 20% en los años 1987 y 1988.

15. El programa de mayor significación, por su impacto, en la formación física y mental de los niños, es el de distribución de leche; sólo es de lamentar que su cobertura no abarque a la población infantil de las zonas rurales, que presenta las mayores deficiencias nutricionales.

16. La distribución de tortilla subsidiada ha tenido también una escasa cobertura en el sector rural. Sin embargo, esa deficiencia empieza a corregirse con la iniciación de actividades del Programa de Distribución de Harina Subsidiada en las Areas Rurales.

17. Si bien es plausible el esfuerzo que se viene haciendo para evitar el uso generalizado de los subsidios, todavía queda un amplio campo de reformas en esa materia.

## 2. Recomendaciones

1. La política agrícola mexicana debería orientarse con mayor énfasis hacia la solución de los grandes problemas de atraso, pobreza y marginación que predominan en el sector rural, de manera que la agricultura y otras actividades puedan retener productivamente a la población rural en el campo. Se requiere emprender nuevos esfuerzos para mejorar la producción y la productividad en las áreas de temporal a las que deberían aplicarse programas específicos de investigación, crédito y seguros agrícolas.

2. Los planes de desarrollo globales o sectoriales y los programas de producción y alimentarios requieren de la participación de la población, tanto en la etapa de diseño, como durante su aplicación, ya que ésta será la beneficiaria.

3. Para su ejecución, tales instrumentos de desarrollo deberían contar con una estructura institucional, dotada de personal técnico idóneo, que sea responsable de su evaluación periódica y de la difusión de su grado de cumplimiento.

4. Las metas y objetivos que se pretenden alcanzar deben ser explícitos y, para llevarlos a cabo, se deben comprometer los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios.

5. La política de subsidios debería orientarse fundamentalmente a resolver los problemas de nutrición, salud y educación de la población de las zonas pobres y marginadas.
6. Sería fundamental revisar la política de subsidios para tratar de eliminar aquellos que no son imprescindibles, de manera que esos recursos se pudieran destinar a los programas ligados con la cadena alimentaria.
7. Convendría realizar mayores esfuerzos para ampliar la cobertura del Programa de Abasto Social a las zonas rurales deprimidas, de manera que los infantes del campo puedan tener acceso a la distribución de leche y otros productos alimentarios básicos.
8. Convendría tratar de concentrar los esfuerzos en materia de subsidios de manera que, la maquinaria oficial que se ocupa de ellos, adquiera mayor eficiencia y amplíe su cobertura.

Anexo estadístico

Cuadro 1  
 MEXICO: COMPOSICION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO DEL SECTOR  
 AGROPECUARIO, POR PERIODOS GUBERNAMENTALES

(Porcentajes)

	Total	Agrícola	Ganadero	Forestal	Caza y pesca
1941-1946	100.0	56.1	37.8	5.4	0.7
1947-1952	100.0	59.2	34.9	4.8	1.1
1953-1958	100.0	63.4	31.5	4.0	1.1
1959-1964	100.0	63.2	31.9	3.5	1.4
1965-1970	100.0	63.4	32.2	3.2	1.2
1971-1976	100.0	58.8	36.5	3.5	1.2
1977-1982	100.0	57.6	35.8	4.0	2.6

Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina, México, varios años.

## Cuadro 2

## MEXICO: INVERSION PUBLICA E INVERSION AGRICOLA

(Tasas medias de crecimiento anual)

	Periodos		
	1958-1964	1965-1970	1971-1976
<u>Millones de pesos corrientes</u>			
1. Inversión pública total	73 549.1	149 097.0	411 215.4
2. Inversión agrícola absoluto	7 352.4	14 371.3	62 577.0
3. Porcentajes (2/1)	10.0	9.6	14.8
4. Tasas de crecimiento de la inversión agrícola	21.0	5.8	34.6
<u>Millones de pesos constantes de 1960</u>			
1. Inversión pública total	69 619.4	114 431.0	118 771.0
2. Inversión agrícola absoluto	6 927.1	11 018.9	27 890.2
3. Porcentajes (2/1)	10.0	9.6	15.2
4. Tasas de crecimiento de la inversión agrícola	16.9	2.4	18.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 3

MEXICO: ALGUNOS INDICADORES DEL PERIODO 1970-1976

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
PIB total <sup>a/</sup>	444 271	462 804	502 086	544 307	577 568	609 976	635 831
PIB agropecuario <sup>a/</sup>	54 123	57 224	57 623	59 963	61 486	62 726	63 359
PIB agrícola <sup>a/</sup>	31 515	33 862	33 423	34 633	35 463	35 679	35 338
PIB manufacturero <sup>a/</sup>	105 203	109 264	119 967	138 552	140 903	148 058	155 517
Productividad agrícola <sup>b/</sup>	12 119	12 375	12 664	12 600	13 654	13 475	14 168
Productividad manufacturera <sup>b/</sup>	60 952	61 661	65 520	68 858	70 623	73 955	76 010
Producción agrícola <sup>c/</sup>	148 029	157 164	157 958	163 339	166 473	165 182	154 883
Inversión pública <sup>a/</sup>	29 250	22 451	31 484	43 938	45 010	54 733	50 597
Inversión privada <sup>a/</sup>	59 411	64 691	66 321	68 290	76 086	77 583	82 312
Deuda externa pública <sup>d/</sup>	4 263	4 546	5 065	7 070	9 975	14 449	19 600
Deuda externa total <sup>d/</sup>	...	...	...	...	...	...	25 813
Déficit en cuenta corriente <sup>d/</sup>	-1 188	-929	-1 006	-1 529	-3 226	-3 693	-3 069
Indice de precios al consumidor <sup>e/</sup>	33.0	34.7	36.6	44.4	53.6	59.6	75.8

Fuente: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras y CEPAL, Estudio económico de América Latina, varios años.

a/ Millones de pesos a precios de 1970.

b/ En pesos a precios de 1970.

c/ Millones de pesos a precios de 1980.

d/ Millones de dólares.

e/ Base: 1978 = 100.0.

Cuadro 4

## MEXICO: ALGUNOS INDICADORES DEL PERIODO 1976-1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB total <sup>a/</sup>	635 831	657 722	711 982	777 163	841 856	908 765	903 839
PIB agropecuario <sup>a/</sup>	63 359	68 122	72 200	70 692	75 704	80 299	79 822
PIB agrícola <sup>a/</sup>	35 338	38 977	42 142	39 655	43 628	47 138	45 768
PIB manufacturero <sup>a/</sup>	155 517	161 037	176 816	195 614	209 682	224 326	217 852
Productividad agrícola <sup>b/</sup>	14 168	13 911	14 762	14 923	15 447	15 475	15 853
Productividad manufacturera <sup>b/</sup>	76 010	78 516	82 895	85 384	76 753	88 248	87 667
Producción agrícola <sup>c/</sup>	154 883	174 857	192 818	173 820	200 057	227 006	188 764
Inversión pública <sup>a/</sup>	50 597	47 212	62 122	72 753	84 870	98 262	84 293
Inversión privada <sup>a/</sup>	82 312	76 774	80 677	98 961	112 494	128 165	106 020
Deuda externa pública <sup>d/</sup>	19 600	22 912	26 264	29 757	33 813	52 961	58 874
Deuda externa total <sup>d/</sup>	25 813	29 894	33 946	39 685	49 349	74 900	87 650
Déficit en cuenta corriente <sup>d/</sup>	-3 069	-1 870	-3 259	-5 553	-8 305	-14 074	-6 416
Indice de precios al consumidor <sup>e/</sup>	75.8	91.5	106.3	127.6	165.6	213.1	423.8

Fuente: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras y CEPAL, Estudio económico de América Latina, varios años.

a/ Millones de pesos a precios de 1970.

b/ En pesos a precios de 1970.

c/ Millones de pesos a precios de 1980.

d/ Millones de dólares.

e/ Base: 1978 = 100.0.

Cuadro 5

MEXICO: ALGUNOS INDICADORES DEL PERIODO 1982-1988

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB total <sup>a/</sup>	903 839	856 174	887 647	911 544	875 082	887 333	896 295
PIB agropecuario <sup>a/</sup>	79 822	82 131	84 153	86 023	78 769	79 399	82 257
PIB agrícola <sup>a/</sup>	45 768	47 674	48 929	50 241			
PIB manufacturero <sup>a/</sup>	217 852	202 026	211 684	223 987	211 595	220 270	223 133
Productividad agrícola <sup>b/</sup>	15 853	15 659	15 753	15 930	...	...	...
Productividad manufacturera <sup>b/</sup>	87 667	87 457	89 659	93 328	...	...	...
Producción agrícola <sup>c/</sup>	188 764	210 040	215 655	233 305	205 317	225 185	...
Inversión pública <sup>a/</sup>	84 293	56 907	59 240	58 826	50 918	47 913	...
Inversión privada <sup>a/</sup>	106 020	80 334	86 680	98 556	87 221	88 965	...
Deuda externa pública <sup>d/</sup>	58 874	62 556	69 377	72 080	...	...	81 000
Deuda externa total <sup>d/</sup>	87 650	93 800	96 700	97 800	100 500	...	100 400
Déficit en cuenta corriente <sup>d/</sup>	-6 416	5 242	4 059	379	-1 444	3 906	-2 901
Índice de precios al consumidor <sup>e/</sup>	423.8	766.1	1 219.4	1 996.7	211 051.2	33 599 349.5	

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras* y CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, varios años.

a/ Millones de pesos a precios de 1970.

b/ En pesos a precios de 1970.

c/ Millones de pesos a precios de 1980.

d/ Millones de dólares.

e/ Base: 1978 = 100.0.

Cuadro 6  
 MEXICO: REQUERIMIENTOS Y PRODUCCION DE GRANOS  
 (Miles de toneladas)

	1982	1984	1988
<u>Maíz</u>			
1. Requerimientos	14 540	15 480	16 230
2. Producción	18 129	12 932	14 339
3. Porcentajes (2/1)	69.7	83.5	88.4
<u>Frijol</u>			
1. Requerimientos	1 200	1 295	1 390
2. Producción	943	974	1 175
3. Porcentajes (2/1)	78.6	75.2	84.5
<u>Trigo</u>			
1. Requerimientos	3 475	3 896	4 265
2. Producción	4 462	4 506	4 266
3. Porcentajes (2/1)	128.4	115.7	100.0
<u>Arroz</u>			
1. Requerimientos	695	730	780
2. Producción	337	319	248
3. Porcentajes (2/1)	48.5	43.7	31.8

Fuente: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Dirección General de Estudios, Información y Estadística Sectorial, Programa Nacional de Alimentación, 1983-1985, y Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno.

Cuadro 7  
MEXICO: PRECIOS DE GARANTIA DE PRODUCTOS AGRICOLAS  
(Pesos por tonelada)

Año	Maíz	Frijol	Trigo	Arroz palay	Sorgo	Cártamo	Soya	Semilla algodón	Ajon- jolí	Copra	Girasol	Cebada maltera
1953	500	1 250	830									
1954	450	1 500	830									
1955	500	1 500	913									
1956	562	1 500	913									
1957	680	1 500	913									
1958	800	1 500	913									
1959	800	1 500	913									
1960	800	1 500	913	850								
1961	800	1 750	913	900								
1962	800	1 750	913	900								
1963	940	1 750	913	1 050								
1964	940	1 750	913	1 100								
1965	940	1 750	800	1 100	625	1 500						
1966	940	1 750	800	1 100	625	1 500	1 600	900	2 500	1 895		
1967	940	1 750	800	1 100	625	1 500	1 600	900	2 500	2 835		
1968	940	1 750	800	1 100	625	1 500	1 600	900	2 500	3 015		
1969	940	1 750	800	1 100	625	1 500	1 450	900	2 500	3 039		
1970	940	1 750	800	1 100	625	1 500	1 300	900	2 500	3 475		
1971	940	1 750	800	1 100	625	1 500	1 600	900	2 500	3 725	1 800	1 100
1972	940	1 750	800	1 100	725	1 500	1 800	900	3 000	3 725	1 800	1 100
1973	1 200	2 150	870	1 100	750	1 600	2 700	900	3 000	3 725	2 700	1 350
1974	1 500	6 000	1 300	3 000	1 100	3 000	3 300	2 200	5 000	3 725	2 700	1 350
1975	1 900	4 750	1 750	3 000	1 600	3 500	3 500	2 200	6 000	5 500	2 700	1 600
1976	2 340	5 000	1 750	3 000	1 760	3 300	3 500	2 650	6 600	6 050	2 700	1 920
1977	2 900	5 000	2 050	3 100	2 030	4 000	4 000	2 650	7 540	6 050	2 700	2 320
1978	2 900	6 250	2 600	3 100	2 030	4 600	5 500	2 650	7 540	6 050	2 700	2 320
1979	3 840	7 750	3 000	3 720	2 335	5 000	6 400	3 900	9 050	6 050	6 500	2 785
1980	4 450	12 000	3 550	4 500	2 900	6 000	8 000	5 000	11 500	11 500	8 000	3 800
1981	6 550	16 000	4 600	6 500	3 950	7 800	10 800	6 750	15 525	16 000	11 200	6 200
1982	8 850	21 000	6 930	9 400	5 200	15 000	15 000	9 600	20 900	22 000	15 100	8 850
O-I 82/83	16 000	29 500	14 000	17 600	10 500	22 600	27 700	16 600	37 800	36 000	27 300	16 000
P-V 83/83	19 200	33 000	18 200	21 000	12 600	26 400	31 000	19 900	50 000	46 000	30 600	19 200
O-I 83/84	25 500	40 000	25 000	N.F.	19 000	35 000	N.F.	N.F.	75 000	79 500	N.F.	26 400
P-V 84/84	33 450	52 850	27 300	34 100	23 000	38 500	56 000	32 100	110 000	125 000	66 900	36 500
O-I 84/85	43 500	85 000	37 000	N.F.	28 700	63 000	N.F.	N.F.	N.F.	135 000	N.F.	43 500
P-V 85/85	53 300	155 000	N.F.	53 800	32 000	N.F.	88 000	48 000	150 000	135 000	115 000	53 300
O-I 85/86	75 000	187 000	58 000	N.F.	50 000	113 100	N.F.	N.F.	N.F.	155 000	N.F.	75 000
P-V 86/86	96 000	217 000	N.F.	98 000	70 000	N.F.	165 000	81 400	276 700	230 000	196 000	112 000
O-I 86/87	175 000	350 000	120 000	N.F.	117 000	225 000	N.F.	N.F.	N.F.	350 000	N.F.	152 000
P-V 87/87	245 000	525 000	N.F.	238 000	155 000	N.F.	408 000	220 000	700 000	620 000	406 000	225 000

Fuente: Compañía de Subsistencias Populares, Subgerencia de Estudios Técnicos-CONASUPO.

N.F. = No se fijó precio para este ciclo; se mantiene el precio del ciclo anterior.

Nota: Los espacios en blanco quieren decir que no existían precios de garantía.

Cuadro 8  
MEXICO: COMPRAS Y VENTAS DE MAIZ  
(Toneladas)

	Compras internas	Importación	Total compras	Ventas internas	Exportación	Total ventas
<b>Total</b>	<b>38 467 017</b>	<b>28 382 608</b>	<b>66 849 625</b>	<b>60 053 004</b>	<b>5 870 831</b>	<b>65 923 835</b>
1965	1 860 980	—	1 860 980	707 022	1 409 325	2 116 347
1966	1 811 846	—	1 811 846	762 694	878 823	1 551 517
1967	1 911 362	—	1 911 362	822 455	1 191 678	2 014 133
1968	1 776 897	—	1 776 897	896 596	907 184	1 803 780
1969	1 463 077	36 463	1 499 540	1 066 040	799 168	1 845 208
1970	1 194 150	732 356	1 926 506	1 375 256	—	1 375 256
1971	1 535 720	—	1 535 720	1 317 479	256 512	1 573 991
1972	1 437 557	190 698	1 628 255	1 500 791	428 596	1 929 387
1973	804 442	1 154 569	1 959 011	1 797 444	19 545	1 816 989
1974	779 254	1 318 373	2 097 627	2 158 465	—	2 158 465
1975	344 980	2 625 238	2 970 218	2 635 244	—	2 635 244
1976	968 147	955 127	1 923 274	2 173 456	—	2 173 456
1977	1 430 425	1 727 426	3 157 831	2 785 954	—	2 785 954
1978	1 808 754	1 465 180	3 273 934	3 191 640	—	3 191 640
1979	1 952 119	827 158	2 779 277	3 166 643	—	3 166 643
1980	863 210	3 167 262	4 030 472	4 114 018	—	4 114 018
1981	2 914 173	2 478 099	5 392 272	4 047 120	—	4 047 120
1982	3 272 140	225 925	3 498 065	4 899 423	—	4 899 423
1983	1 607 325	4 128 801	5 736 126	4 987 690	—	4 987 690
1984	2 493 185	2 392 513	4 885 698	4 867 097	—	4 867 097
1985	2 121 113	1 629 098	3 750 211	4 351 741	—	4 351 741
1986	2 437 139	1 204 299	3 641 438	3 474 771	—	3 474 771
1987	1 679 022	2 124 023	3 803 045	3 043 965	—	3 043 965

Fuente: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Cuadro 9  
MEXICO: COMPRAS Y VENTAS DE FRIJOL  
(Toneladas)

	Compras internas	Importación	Total compras	Ventas internas	Exportación	Total ventas
<b>Total</b>	<b>4 935 680</b>	<b>1 303 442</b>	<b>6 239 122</b>	<b>5 269 601</b>	<b>837 843</b>	<b>6 107 444</b>
1965	94 367	-	94 357	24 384	17 337	41 721
1966	131 882	-	131 882	75 357	101 014	176 371
1967	99 665	-	99 665	56 475	65 288	121 763
1968	53 915	-	53 915	37 433	80 747	118 180
1969	60 669	-	60 669	74 327	53 856	128 183
1970	32 961	8 200	41 161	46 353	11 300	57 653
1971	100 726	-	100 726	20 333	-	20 333
1972	132 264	-	136 264	57 732	38 700	96 432
1973	2 770	-	2 770	126 696	28 785	155 481
1974	23 035	37 884	60 919	153 225	-	153 225
1975	364 449	104 797	469 246	160 198	-	160 198
1976	241 253	-	241 253	166 152	44 756	210 908
1977	248 166	-	248 166	233 002	142 484	272 486
1978	169 675	-	169 675	280 509	29 996	310 505
1979	180 662	5 516	186 178	228 694	1 247	229 941
1980	132 354	293 008	425 362	365 029	-	365 029
1981	526 154	399 146	925 300	456 734	-	456 734
1982	546 902	132 459	679 361	545 814	40 123	585 937
1983	530 435	-	530 435	596 266	41 041	637 307
1984	391 516	-	391 516	578 402	141 169	719 571
1985	143 781	116 595	260 376	344 626	-	344 626
1986	259 281	166 746	426 027	233 069	-	233 069
1987	464 798	39 091	503 889	411 791	-	411 791

Fuente: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Cuadro 10  
MEXICO: COMPRAS Y VENTAS DE TRIGO  
(Toneladas)

	Compras internas	Importación	Total compras	Ventas internas	Exportación	Total ventas
<b>Total</b>	<b>2 7861 829</b>	<b>7 688 150</b>	<b>67 890 596</b>	<b>30 271 185</b>	<b>1 291 224</b>	<b>31 562 409</b>
1965	1 459 267	—	1 459 267	1 094 291	690 973	1 785 264
1966	858 987	—	858 987	949 035	51 275	1 000 310
1967	1 100 763	—	1 100 763	974 579	219 276	1 193 855
1968	826 199	—	826 199	830 064	—	830 064
1969	1 195 020	—	1 195 020	897 696	247 315	1 145 011
1970	1 147 835	—	1 147 835	1 090 832	14 000	1 104 832
1971	681 977	175 961	857 938	929 359	48 471	977 830
1972	634 740	655 845	1 290 585	1 243 931	—	1 243 931
1973	922 283	744 975	1 677 258	1 538 005	—	1 538 005
1974	725 557	1 073 400	1 798 957	1 761 082	—	1 761 082
1975	1 066 325	54 246	1 120 571	988 736	—	988 736
1976	1 492 813	—	1 492 813	833 882	—	833 882
1977	478 922	493 012	971 934	1 686 385	—	1 686 385
1978	1 205 045	508 389	1 713 434	1 454 198	—	1 454 198
1979	785 045	1 422 880	2 207 925	2 001 924	—	2 001 924
1980	1 170 205	782 171	1 952 376	1 700 631	—	1 700 631
1981	1 274 684	1 171 545	2 446 229	2 043 216	—	2 043 216
1982	2 432 960	517 610	2 950 570	3 333 568	—	3 333 568
1983	1 839 098	—	1 839 098	1 451 662	—	1 451 662
1984	1 891 520	—	1 891 520	333 561	—	333 561
1985	1 781 415	—	1 781 415	1 621 998	—	1 621 998
1986	1 815 455	—	1 815 455	208 731	—	208 731
1987	1 075 714	87 570 <sup>a/</sup>	1 163 284	1 301 819	19 914	1 321 733

Fuente: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

a/ Incluye 80,161 toneladas de permuta.

Cuadro 11  
MEXICO: COMPRAS Y VENTAS DE ARROZ  
(Toneladas)

	Compras internas	Importación	Total compras	Ventas internas	Exportación	Total ventas
<b>Total</b>	<b>1 107 699</b>	<b>672 383</b>	<b>1 780 082</b>	<b>1 578 685</b>	<b>57 072</b>	<b>1 635 757</b>
1965	—	14 192	14 192	15 181	—	15 181
1966	—	9 033	9 033	12 576	—	12 576
1967	—	—	—	319	—	319
1968	—	—	—	—	—	—
1969	—	4 828	4 828	—	—	—
1970	300	16 300	16 300	5 270	—	5 270
1971	11 111	—	11 111	14 103	—	14 103
1972	12 664	—	12 664	15 161	—	15 161
1973	250	34 618	34 868	28 383	—	28 383
1974	9 920	70 946	80 866	80 942	—	80 942
1975	62 337	—	62 337	46 124	—	46 124
1976	159 481	—	159 481	48 528	—	48 528
1977	10 702	—	10 702	39 051	2 699	41 750
1978	80 070	—	80 070	82 941	54 173	137 114
1979	39 495	19 590	59 085	77 803	—	77 803
1980	36 599	102 462	139 061	101 371	—	101 371
1981	69 770	58 871	128 641	122 619	—	122 619
1982	117 445	9 450	126 895	126 046	—	126 046
1983	60 254	—	60 254	146 189	—	146 189
1984	63 064	168 179	231 243	149 902	—	149 902
1985	65 951	163 914	229 865	155 725	—	155 725
1986	184 613	—	184 613	100 378	—	100 378
1987	123 673	—	12 673	210 073	200	210 273

Fuente: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Cuadro 12

## MEXICO: COMERCIALIZACION DE FERTILIZANTES POR PRINCIPALES CANALES DE DISTRIBUCION

(Miles de toneladas)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a/</sup>
<u>Total</u>	<u>4 469</u>	<u>3 778</u>	<u>4 563</u>	<u>4 673<sup>b/</sup></u>	<u>4 735<sup>b/</sup></u>	<u>4 830<sup>b/</sup></u>	<u>5 173<sup>b/</sup></u>
<u>Ventas oficiales</u>	<u>3 080</u>	<u>2 631</u>	<u>2 667</u>	<u>2 734</u>	<u>2 271</u>	<u>2 293</u>	<u>2 576</u>
BANRURAL	708	562	685	1 264	1 304	1 304	1 494
Empresas estatales	1 976	1 763	1 603	1 153	709	692	694
Organismos oficiales	396	306	379	317	258	297	388
<u>Ventas directas</u>	<u>1 389</u>	<u>1 147</u>	<u>1 896</u>	<u>1 939</u>	<u>2 464</u>	<u>2 537</u>	<u>2 597</u>
Agencias	515 <sup>c/</sup>	417 <sup>c/</sup>	813 <sup>c/</sup>	756	1 199	1 331	1 404
Organismos agrarios	620	552	913	1 034	1 080	1 016	993
Comisionistas	254	178	170	149	185	190	200

Fuente: Fertilizantes Mexicanos, S. A.

a/ Presupuesto original.

b/ No incluye la venta de fertilizantes para uso industrial, dado que ésta se considera con productos químicos.

c/ Incluye la venta de fertilizantes para uso industrial.

Cuadro 13

## MEXICO: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS DEVENGADOS DE FERTIMEX

(Miles de millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Presupuesto 1988
<u>Total de ingresos</u>	<u>164.6</u>	<u>240.5</u>	<u>457.2</u>	<u>621.3</u>	<u>1 577.1</u>	<u>4 754.2</u>	<u>3 425.5</u>
Ingresos de operación	23.2	39.8	86.9	139.3	274.2	576.0	1 670.3
Transferencias del gobierno federal	27.8	74.6	76.3	122.5	236.0	504.8	1 075.4
Financiamientos	66.1	30.2	71.5	34.4	35.5	199.4	—
Operaciones ajenas	—	—	—	—	—	—	—
No asignables	47.5	95.9	222.5	325.1	1 031.4	3 474.0	679.8
<u>Total de egresos</u>	<u>164.6</u>	<u>240.5</u>	<u>457.2</u>	<u>621.3</u>	<u>1 577.1</u>	<u>4 754.2</u>	<u>3 425.5</u>
Gastos de operación	41.5	70.1	122.0	190.3	390.6	816.2	2 875.6
Gastos de inversión	13.8	12.3	36.3	55.0	60.6	134.8	256.5
Amortización	—	—	20.7	—	—	—	98.6
No asignables	109.3	158.1	278.2	376.0	1 125.9	3 803.2	194.8

Fuente: Fertilizantes Mexicanos, S. A.

Cuadro 14  
 MEXICO: ESTADO DE RESULTADOS DE FERTIMEX  
 (Miles de millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Programa 1988
Ventas	22.5	38.7	76.2	116.0	231.0	539.5	1,070.0
Costo de ventas	26.0	51.0	95.7	149.3	314.3	742.0	913.3
Resultado bruto	-3.5	-12.3	-19.5	-33.3	-83.3	-202.5	156.7
Gastos de operación	5.8	5.4	9.8	21.9	39.2	64.7	283.7
Resultados de operación	-9.3	-17.7	-29.3	-55.2	-122.5	-267.2	-127.0
Otros ingresos (y gastos)	-9.0	-12.5	-5.8	4.2	6.1	-130.3	68.5
Resultados antes de subsidios	-18.3	-30.2	-35.1	-51.0	-116.4	-397.5	-195.5
Subsidios del gobierno federal	12.7	10.2	30.2	49.8	120.7	401.6	432.0
Resultado neto	-5.6	-20.0	-4.9	-1.2	4.3	4.1	236.5

Fuente: Fertilizantes Mexicanos, S. A.

Cuadro 15

## MEXICO: CREDITO AGRICOLA EJERCIDO POR REGIMEN DE HUMEDAD Y CULTIVO

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<u>Millones de pesos a precios corrientes</u>						
<u>Total</u>	<u>43 171</u>	<u>78 992</u>	<u>175 265</u>	<u>317 740</u>	<u>661 525</u>	<u>1 549 467</u>
Riego	14 466	29 476	66 143	108 482	198 372	403 501
Temporal	28 705	49 446	109 122	209 258	463 153	1 145 966
Maíz	23 893	44 481	94 558	175 538	380 867	930 491
Riego	3 534	6 356	14 461	28 624	57 868	106 949
Temporal	20 359	38 125	80 097	146 914	322 999	823 542
Frijol	5 927	8 490	18 146	51 724	121 330	272 715
Riego	1 030	1 071	2 128	6 449	16 495	38 598
Temporal	4 897	7 419	16 018	45 275	104 835	234 117
Arroz	4 184	5 061	19 239	23 777	50 272	104 810
Riego	1 409	2 459	9 868	11 890	23 132	38 842
Temporal	2 775	2 602	9 371	11 887	27 140	65 968
Trigo	9 167	20 890	43 322	66 701	109 877	219 112
Riego	8 493	19 590	39 686	61 519	100 877	219 112
Temporal	674	1 300	3 636	5 182	8 179	22 239
<u>Millones de pesos a precios constantes de 1980<sup>a/</sup></u>						
<u>Total</u>	<u>10 955</u>	<u>12 240</u>	<u>17 509</u>	<u>17 685</u>	<u>15 010</u>	<u>17 640</u>
Riego	3 671	4 571	6 608	6 038	4 501	4 594
Temporal	7 284	7 668	10 901	11 647	10 509	13 047
Maíz	6 063	6 898	9 446	9 770	8 642	10 593
Riego	897	986	1 445	1 593	1 313	1 218
Temporal	5 166	5 913	8 002	8 177	7 329	9 376
Frijol	1 504	1 317	1 813	2 879	2 753	3 105
Riego	261	166	213	359	374	439
Temporal	1 243	1 151	1 600	2 520	2 379	2 665
Arroz	1 062	785	1 922	1 323	1 141	1 193
Riego	358	381	986	662	525	442
Temporal	704	404	936	662	616	751
Trigo	2 326	3 240	4 328	3 712	2 493	2 495
Riego	2 155	3 038	3 965	3 424	2 289	2 495
Temporal	171	202	363	288	186	253

Fuente: Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

a/ Deflactado con el Índice General de Precios al Productor.

Cuadro 16

## MEXICO: INDICADORES BASICOS DE LAS INDUSTRIAS CONASUPO

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>a/</sup>
Plantas (número)	15	15	15	15	19	19	19
Capacidad instalada total (toneladas/dfa)	2 787	2 306	3 152	3 152	3 152	3 220	3 220
Producción (toneladas)	877 071	903 960	1 052 616	1 144 387	1 240 211	1 053 534	1 373 000
Aceite crudo <sup>b/</sup>	84 236	99 154	105 835	125 359	129 220	74 480	180 000
Aceite refinado	49 027	57 762	70 864	106 264	123 975	88 989	108 000
Manteca vegetal	28 264	28 686	28 015	39 697	42 084	32 523	42 000
Harina de trigo	200 247	169 242	174 527	129 920	162 459	204 432	222 000
Harina de maíz	67 054	65 476	107 068	119 432	107 856	104 983	99 000
Pasta para sopa	6 481	8 245	9 553	9 570	10 295	11 130	18 000
Galletas populares	...	...	...	...	3 979	7 368	11 000
Alimentos balanceados	84 310	122 160	147 789	174 890	199 879	221 251	210 000
Jabones y detergentes	...	...	...	...	11 415	14 048	31 000
Subprod. oleaginosas <sup>c/</sup>	281 318	288 399	342 726	387 571	384 074	213 117	432 000
Subprod. trigo y maíz	76 134	64 836	66 239	51 684	64 975	81 213	20 000
Participación en el mercado (porcentajes)							<sup>d/</sup>
Aceite refinado	11.3	13.1	16.7	22.9	24.6	22.3	20.0
Manteca vegetal	13.2	22.9	12.1	16.0	16.4	15.3	16.0
Harina de trigo	8.8	7.3	7.3	5.3	6.9	9.6	12.0
Harina de maíz	15.6	13.8	18.9	19.4	18.6	20.3	7.0
Pasta para sopa	4.7	5.6	5.4	6.6	7.2	7.2	6.0
Galletas populares	-	-	-	-	2.7	6.9	6.0
Alimentos balanceados	2.8	-	5.7	7.5	8.5	10.0	3.0
Jabones y detergentes	-	-	-	-	2.0	2.2	2.0
Subproductos	27.3	26.7	34.3	34.0	29.8	20.9	15.0
Población beneficiada (miles de personas)	38 128	38 477	46 019	53 808	61 553	67 030	...
Aceite refinado	8 069	9 578	12 528	17 585	19 341	17 837	...
Manteca vegetal	9 381	9 394	9 087	12 247	12 894	12 266	...
Harina de trigo	6 242	5 313	5 474	4 057	5 388	7 708	...
Harina de maíz	11 093	10 076	14 153	14 871	14 627	16 264	...
Pastas para sopa	3 343	4 116	4 777	5 048	5 629	5 740	...
Galletas populares	-	-	-	-	2 110	5 491	...
Detergente en polvo	-	-	-	-	1 564	1 724	...
Personal ocupado (número)	4 435	4 091	4 548	5 245	5 410	5 630	...

Fuente: Industrias CONASUPO, S.A. de C.V.

<sup>a/</sup> Cifras reales a noviembre y estimadas de diciembre.<sup>b/</sup> El valor incluye aceite crudo, aceite refinado y manteca para 1987.<sup>c/</sup> El valor incluye a todos los subproductos para 1987.<sup>d/</sup> Cifras reales a diciembre.

Cuadro 17

## MEXICO: INDICADORES BASICOS DE LA INDUSTRIALIZACION DE MAIZ

	1962	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>a/</sup>
Plantas (número)	1	4	5	5	5	5	5	5	5	5	6 <sup>b/</sup>
Capacidad instalada (miles de toneladas)	90	223	278	288	294	360	390	412	509	513	568
Tlanepantla	90	108	108	108	108	144	168	168	180	180	210
Guadalajara	-	55	60	60	60	72	72	80	120	120	120
Los Mochis	-	...	50	60	60	72	72	80	120	120	120
Arriaga	-	30	30	30	30	36	36	42	41	45	45
Jaltipan	-	30	30	30	36	36	42	42	48	48	73
Atacomulco <sup>a/</sup>	-										
Producción de harina de maíz (miles de toneladas)	27.0	176.8	222.1	285.0	293.8	321.5	380.7	399.3	456.0	436.4	401.7 <sup>c/</sup>
Ventas (miles de toneladas)	27.0	173.0	217.0	282.0	293.0	321.4	378.7	399.4	457.1	436.2	412.0
Harina de maíz	27.0	173.0	217.0	282.0	293.0	321.4	378.7	398.6	456.1	436.2	412.0
Granel	...	106.0	136.0	156.0	160.0	176.6	211.4	265.0	360.4	372.5	341.0
Paquete (1 kg)	...	67.0	81.0	126.0	133.0	144.8	167.3	133.6	95.7	63.7	71.0
Población beneficiada (miles de personas)	-	2 600	3 300	4 200	4 400	4 800	5 700	5 979	6 350	6 600	8 558
Participación en el mercado (porcentajes)	37.0	26.0	27.0	27.0	28.0	29.0	36.0	36.0	36.0	37.0	37.0
Personal (número)	330	735	752	790	810	815	1 015	1 033	1 459	1 479	1 665

Fuente: Maíz Industrializado CONASUPO, S. A.

a/ Programado.

b/ La planta Atacomulco empezará a producir en 1988.

c/ Dato real al mes de diciembre.

Cuadro 18  
MEXICO: PRECIOS DE COMPRAVENTA DE GRANOS Y SUBSIDIOS<sup>a/</sup>  
(Pesos por tonelada)

Producto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>b/</sup>
<u>Mafz</u>									
Precio compra	3 500	4 892	7 212	16 793	24 420	38 249	66 153	172 648	374 107
Precio venta	2 791	3 617	4 746	8 739	12 745	25 274	46 871	139 055	362 858
Subsidio	709	1 275	2 466	8 054	11 675	12 975	19 282	33 593	11 249
<u>Trigo</u>									
Precio compra	4 990	4 552	6 885	16 681	21 516	38 667	56 560	115 296	273 899
Precio venta	3 173	4 249	6 730	8 269	20 542	37 413	41 775	57 858	260 143
Subsidio	1 817	303	155	8 412	974	1 254	14 785	57 438	13 756
<u>Arroz</u>									
Precio compra	9 592	12 675	18 297	31 635	48 907	62 585	99 484	228 474	771 355
Precio venta	10 247	13 546	15 488	23 389	56 485	81 482	156 667	332 842	870 494
Subsidio	655	871	2 809	8 246	7 578	19 200	57 183	104 368	99 139
<u>Frijol</u>									
Precio compra	15 563	16 640	19 362	27 103	40 556	136 174	201 293	351 510	858 653
Precio venta	10 860	13 397	16 767	21 099	30 633	69 648	193 277	344 951	1 017 737
Subsidio	4 703	3 243	2 595	6 004	10 423	66 526	7 016	6 559	159 084

Fuente: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

a/ Precios promedio al 31 de diciembre de cada año.

b/ Datos del presupuesto original autorizado.

Cuadro 19  
MEXICO: NUMERO DE LECHERIAS Y DISTRIBUCION DE LECHE RECONSTITUIDA

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Lecherías en operación por entidad	577	611	651	849	900	1 152	1 469
Distrito Federal	320	321	325	382	402	441	515
Estado de México y Valle de Toluca	132	132	136	201	205	319	432
Guadalajara y área conurbana	36	40	43	57	60	72	87
Monterrey y área conurbana	69	81	95	110	111	116	122
Oaxaca	20	22	26	31	36	91	92
Yucatán	-	15	26	68	86	96	96
Puebla	-	-	-	-	-	10	18
Tlaxcala	-	-	-	-	-	3	18
Hidalgo	-	-	-	-	-	-	13
Morelos	-	-	-	-	-	1	4
Guerrero	-	-	-	-	-	3	32
San Luis Potosí	-	-	-	-	-	-	20
Nayarit	-	-	-	-	-	-	15
Tamaulipas	-	-	-	-	-	-	5
Capacidad instalada (miles de litros/día al cierre) a/	1 505	1 590	1 620	2 780	2 800	2 980	3 650
Dotación diaria por lechería (litros)	2 771	2 838	2 901	2 640	2 799	2 666	2 380
Familias por lechería	981	1 215	1 211	1 212	1 297	1 320	1 265
Ventas de leche reconstituida (toneladas)	433 457	510 623	544 941	596 891	716 010	831 112	946 523
Personal ocupado	1 502	1 857	2 027	2 722	2 878	3 085	3 138

Fuente: Leche Industrializada CONASUPO, S.A. (LICONSA).

a/ Excluye la maquila de LEDESA, con capacidad de 350,000 litros al día.

Cuadro 20  
 MEXICO: COMPRAS DE LECHE EN POLVO  
 (Toneladas)

	Total	Nacional	Importación
<u>Total</u>	<u>1 754 984</u>	<u>14 665</u>	<u>1 740 139</u>
1965	10 658	-	10 658
1966	20 407	-	20 407
1967	20 550	-	20 550
1968	27 443	-	27 443
1969	26 447	-	26 447
1970	36 300	-	36 300
1971	45 366	-	45 366
1972	41 856	-	41 856
1973	43 539	-	43 539
1974	94 803	-	94 630
1975	18 781	3 727	15 054
1976	59 599	6 407	53 192
1977	77 132	4 358	72 774
1978	77 699	-	77 699
1979	67 038	-	67 038
1980	179 018	-	179 018
1981	149 198	-	149 198
1982	97 427	-	97 427
1983	122 449	-	122 449
1984	99 986	-	99 986
1985	145 458	-	145 458
1986	139 413	-	139 413
1987	154 237	-	154 237
1988			

Fuente: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Cuadro 21  
 EVOLUCION INTERNACIONAL DE LOS INVENTARIOS DE LECHE DESCREMADA EN POLVO  
 (Miles de toneladas)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Tasa media de crecimiento	
								1981-1987	1981-1987
<u>Total</u>	<u>1 080</u>	<u>1 518</u>	<u>2 033</u>	<u>1 706</u>	<u>1 352</u>	<u>1 323</u>	<u>1 239</u>	<u>2.32</u>	<u>-11.64</u>
Africa del Sur	4	4	13	8	12	7	4	-	-25.52
América del Norte	519	762	728	680	573	337	253	-11.29	-23.22
América del Sur	7	7	30	10	20	11	9	4.28	-25.99
Asia	40	22	28	39	31	46	50	3.79	15.60
Comunidad Económica Europea	275	487	989	720	506	771	777	18.61	-5.85
Resto de Europa Occidental	131	89	79	46	52	33	76	-8.67	-0.96
Europa Oriental	14	14	21	41	55	65	31	14.17	10.23
Oceanía	86	133	145	162	103	53	39	-12.35	-27.98

Fuente: Centre International Interprofessionel de L'economie Laittiere en Chiffres, París, Francia, 1987; proporcionado por LICONSA.

Cuadro 22

## MEXICO: BENEFICIOS DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL

	Leche reconstituida			Productos básicos y tortillas		
	Ventas		Beneficios transferidos (millones de pesos)	Ventas		Beneficios transferidos (millones de pesos)
Millones de litros	Millones de pesos	Productos básicos (millones de dólares)		Bonos de tortilla (miles de toneladas)		
1982	433.5	1 994.4	5 831.0	1 178.5	-	189.0
1983	510.6	4 481.2	10 734.0	1 974.8	-	296.0
1984	544.9	8 709.4	21 585.0	3 497.0	-	525.0
1985	596.9	14 625.8	38 886.0	6 120.2	-	918.0
1986	716.0	32 437.3	75 710.0	14 960.7	21.0	3 558.0
1987	831.1	66 638.6	205 167.0	44 011.2	156.6	28 119.0
1988	946.5	103 037.8	440 489.0	86 374.0	182.6	57 586.0

Fuente: LICONSA, Subgerencia de Planeación.

Cuadro 23

## MEXICO: GASTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL

(Millones de pesos a precios corrientes)

	Gasto pro- gramable	Desarrollo rural	Agricultura	Reforma agraria	Organismos y empresas subsidiados
1972	139 717	10 159	3 525	231	6 403
1973	194 211	13 793	5 397	519	7 877
1974	259 394	19 092	6 875	658	11 559
1975	376 641	34 768	10 159	845	23 764
1976	490 637	30 218	14 311	1 035	14 872
1977	430 143	39 228	14 571	1 347	19 665
1978	565 409	51 292	21 996	2 180	22 373
1979	767 482	74 305	29 286	2 811	36 025
1980	1 159 760	139 595	55 117	4 967	70 170
1981	1 803 430	191 767	81 250	6 115	94 495
1982	2 643 514	249 829	107 214	7 507	116 863
1983	4 246 137	408 119	146 518	13 064	218 834
1984	7 141 329	604 746	232 681	25 576	294 068
1985	10 572 565	856 754	332 649	34 652	408 488
1986	17 196 794	1 411 015	488 040	48 789	665 824
1987 <sup>a/</sup>	39 222 197	2 500 817	1 037 585	96 776	1 114 520
1988 <sup>a/</sup>	82 122 100	6 170 281	1 685 957	156 565	3 793 053

Fuentes: José López Portillo, "Sexto Informe de Gobierno", Anexo Estadístico Histórico, Presidencia de la República, México, agosto de 1982. Miguel de la Madrid Hurtado, "Sexto Informe de Gobierno", Anexo Estadístico, Presidencia de la República, México, septiembre de 1988.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 24

## MEXICO: GASTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL

(Millones de pesos a precios de 1970)

	Gasto pro- gramable	Desarrollo rural	Agricultura	Reforma agraria	Organismos y empresas subsidiados
1972	124 193	9 030	3 133	205	5 692
1973	153 043	10 869	4 253	409	6 207
1974	166 492	12 254	4 412	518	7 419
1975	208 897	19 283	5 634	469	13 180
1976	191 955	11 822	5 599	404	5 818
1977	112 839	10 290	3 822	353	5 158
1978	172 276	15 628	6 702	664	6 816
1979	194 398	18 820	7 418	712	9 125
1980	228 299	27 479	10 869	978	13 813
1981	278 910	29 658	12 566	946	14 614
1982	253 671	23 974	10 288	720	11 214
1983	212 063	20 018	7 317	672	10 929
1984	220 500	18 672	7 184	789	9 079
1985	211 421	17 133	6 652	693	8 169
1986	168 184	13 717	4 745	474	6 473
1987 <sup>a/</sup>	159 278	10 156	4 213	393	4 525
1988 <sup>a/</sup>	219 836	16 517	4 513	419	10 154

Fuentes: José López Portillo, "Sexto Informe de Gobierno", Anexo Estadístico Histórico, Presidencia de la República, México, agosto de 1982. Miguel de la Madrid Hurtado, "Sexto Informe de Gobierno", Anexo Estadístico, Presidencia de la República, México, septiembre de 1988.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 25

MEXICO: GASTO EJERCIDO EN ORGANISMOS, EMPRESAS,  
FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS

	Total <sup>a/</sup>	Desarrollo rural	CONASUPO <sup>b/</sup>	Filiales CONASUPO	FERTIMEX <sup>b/</sup>	Otros
<u>Millones de pesos a precios corrientes</u>						
1978	87 971	22 373	8 509	119	736	1 308
1979	139 627	36 025	11 198	1 142	2 076	655
1980	225 584	70 170	25 578	2 853	3 163	2 012
1981	365 083	94 495	46 540	7 171	7 191	3 168
1982	436 330	116 863	77 937	6 126	10 146	3 604
1983	677 727	218 834	123 236	13 639	27 149	10 470
1984	985 061	294 068	346 474	18 660	30 115	37 990
1985	1 648 650	408 488	169 369	24 336	48 707	66 792
1986	2 467 199	665 824	184 216	42 158	120 690	24 603
1987	5 584 179	1 114 520	286 233	110 379	277 345	44 597
1988	1 731 616	3 793 053	460 054	83 469	431 978	76 600
<u>Millones de pesos a precios constantes de 1970</u>						
1978	26 804	6 817	2 593	36	224	399
1979	35 367	10 977	3 412	348	633	166
1980	44 406	17 774	6 479	723	801	396
1981	56 462	18 601	9 161	1 412	1 416	490
1982	41 870	18 073	12 053	947	1 569	346
1983	33 847	20 999	11 826	1 309	2 605	1 356
1984	30 415	14 687	17 304	932	1 504	930
1985	32 968	12 613	5 230	751	1 504	2 478
1986	23 985	13 315	3 684	843	2 413	239
1987	22 677	10 835	2 783	1 073	2 696	
1988	4 635	15 403	1 868	339	1 754	

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado, "Sexto Informe de Gobierno", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988.

a/ Incluye subsidios a los precios de operación.

b/ Subsidios a los precios de operación.