

Reflexiones sobre la política de desarrollo agrícola

En el curso de los últimos años la agricultura mexicana ha tenido un raquítico crecimiento. De 1965 a 1974 el valor agregado de esta actividad aumentó en promedio a una tasa anual de 0.7%, a precios constantes. Aunque durante el período señalado hubo algunos años de malas condiciones meteorológicas, son otras las causas que explican en lo fundamental el insuficiente dinamismo de este sector por un lapso tan largo, como lo sugieren los datos siguientes:

Producto interno bruto de la agricultura a precios de 1960

	Millones de pesos	Variación porcentual
1965	19 921	
1966	20 214	1.5
1967	20 165	- 0.2
1968	20 489	1.6
1969	20 145	- 1.7
1970	21 140	4.9
1971	21 517	1.8
1972	20 955	- 2.6
1973	20 829	- 0.6
1974	21 287	2.2

Fuente: Banco de México, S. A., informes anuales.

De 1939 a 1965, el producto interno bruto de la agricultura creció a una tasa media anual de 5%, muy superior a la de la población (3%). De 1939 a 1944 el incremento medio fue de 4.2%; de 1944 a 1955 de 7%, y de 1955 a 1965 de 3.2 por ciento.

La favorable evolución de la agricultura durante el período 1939-1965 se explica, en primer término, por las modalidades de la reforma agraria realizada en el gobierno del presidente Cárdenas y por las orientaciones que se le dieron después, que en lo fundamental permitieron incorporar una proporción importante de tierras al cultivo, al mismo tiempo que crearon oportunidades de desarrollo para el sector comercial de esta actividad. Especialmente en la primera parte del período mencionado, la inversión pública destinada al sector agropecuario representó una significativa proporción de la total y, en general, el cuantioso gasto en infraestructura también favoreció mucho a las actividades del campo, sobre todo al facilitar la integración de grandes zonas al mercado nacional e internacional. Durante el período aludido hubo una fuerte expansión del crédito agrícola oficial, cuya magnitud, aunque todavía insuficiente en relación con las ingentes necesidades, representó un gran adelanto con respecto a la de los años treinta. Factores destacados del crecimiento agrícola fueron también la sustitución de cultivos de subsistencia por otros más remunerativos, así como el empleo, por primera vez en proporciones importantes, de insumos tales como fertilizantes, plaguicidas y otros similares. Desde el punto de vista de la demanda hubo estímulos debidos a las oportunidades de sustituir importaciones, a los precios de garantía gubernamentales y a cierto dinamismo en las ventas al exterior. Esta demanda

externa tuvo gran importancia de 1945 a 1955, lapso en el que se devaluó dos veces la moneda mexicana y la producción agrícola para la exportación creció más de tres tantos.

El fuerte crecimiento de la producción agrícola experimentado desde 1939 no entrañó una mejora significativa de los niveles de vida de la población rural. Al mismo tiempo persistieron algunos de los problemas estructurales anteriores (inadecuado aparato distributivo, concentración del ingreso agrícola en términos personales y regionales, por ejemplo) y se desarrollaron otros que obstaculizaron el posterior desenvolvimiento del sector. A partir de 1940, la reforma agraria significó fundamentalmente la entrega de tierras, las cuales cada vez eran de peor calidad; además, se prohió la proliferación del dañino minifundismo, que poco a poco fue convirtiéndose en una de las dificultades básicas para lograr un desarrollo agrícola acelerado y que limitó progresivamente, entre otros factores, las posibilidades de organización política eficaz de los campesinos a fin de defender sus derechos. La agricultura capitalista floreció al amparo de amplias disponibilidades de crédito, capital, riego, obras de infraestructura y apoyo político. Esta orientación significó al mismo tiempo el “descuido” sistemático del ejido y las comunidades indígenas, formas de organización económica y social que en sus modalidades colectivas fueron de hecho combatidas bajo el supuesto de ser “ajenas a nuestra idiosincrasia”.

Uno de los problemas fundamentales de la agricultura ha sido por mucho tiempo la existencia de un pesado aparato distributivo que se manifiesta, sobre todo para los agricultores más desvalidos, en la ominosa presencia de acaparadores, agiotistas y caciques. De variadas formas estos intermediarios se apoderan de una importante proporción del producto agropecuario, explotando a los campesinos y encareciendo los bienes agrícolas para el consumidor final.

A este obstáculo casi tradicional del desarrollo agrícola se agregaron en los últimos años una progresiva disminución del crecimiento de la inversión pública en el sector agropecuario, un freno en la expansión del crédito agrícola y condiciones inconvenientes en la demanda, tanto interna como externa. Si a esto se añaden las orientaciones, ya mencionadas, en detrimento del ejido y la ausencia de nuevos estímulos para la actividad agrícola como los que estuvieron presentes de 1940 a 1965, se tienen los elementos más importantes que determinan la tendencia del sector agrícola en los últimos años. Esto sin dejar de reconocer, como se señaló al principio, que en varias ocasiones hubo malas cosechas debido en gran parte a las condiciones meteorológicas desfavorables.

El desarrollo agrícola de los últimos decenios está ligado a una concepción de la economía y la sociedad toda. Bajo el espejismo de que la industrialización constituía una panacea para lograr mejores niveles de vida, se le asignó a la agricultura el papel de mero proveedor de alimentos, insumos industriales y divisas, en la proporción que se creía conveniente. De ninguna manera es casual el hecho de que se haya optado en la práctica simplemente por favorecer el crecimiento de la producción y que se haya considerado al sector capitalista como el más eficiente para lograrlo. De la misma manera, es perfectamente explicable la menor prioridad asignada a la inversión en el campo y al crédito agrícola. A mediados de los años sesenta se planteaba que el mercado no podía absorber una mayor producción agrícola y con base en ello se congelaron también los precios de garantía. Los resultados no se hicieron esperar y a partir de 1970 fue necesario hacer de nuevo importantes compras al exterior de cereales y otros productos.

El actual Gobierno comenzó a rectificar la política anterior, primero lentamente y después a pasos acelerados, sin que se haya logrado hasta la fecha una respuesta significativa en términos de producción. Los cambios de política se apoyan en una concepción diferente del desarrollo agrícola y no obedecen sólo a las exigencias cuantitativas de aumentar cosechas y rendimientos. Existe ahora conciencia de que no es posible mejorar la distribución del ingreso si no se da una mayor participación en los frutos del desarrollo a las grandes masas campesinas. También se tiene la certidumbre de que la migración masiva del campo a la ciudad no soluciona el problema de mejorar el nivel de vida de la población,

sino que por el contrario lo agrava. El peso agobiante del desempleo y del subempleo provienen en gran parte de la crítica situación de los habitantes del campo, que no encuentran una ocupación remunerada ni en el agro ni en la ciudad por las características del desarrollo económico de México.

Por otra parte, se ha logrado clarificar un aspecto importante del atraso agrícola, cuya superación exige no sólo que se reasignen los recursos a nivel nacional, sino también que se realice un cambio radical en la organización productiva y en la participación política de los campesinos. Las reformas institucionales recientes se orientan a fortalecer el ejido, en particular las formas de trabajo colectivo, para lograr una mayor eficiencia en la producción y propiciar una conducta más activa de la población rural con el objeto de que mejore sus condiciones de vida por sí misma. En este sentido, la clara disposición del Jefe del Poder Ejecutivo de escuchar a los campesinos, e incluso su presencia física en el campo para atender a la solución de sus problemas, forma parte de una actitud política diferente que se ha traducido paulatinamente en un cambio en los programas de gobierno.

A partir de 1971 ha cobrado cada vez mayor importancia el gasto público destinado a favorecer al campo, se ha elevado de manera muy significativa la cuantía del crédito agrícola, se ha impulsado fuertemente la producción de fertilizantes y se han disminuido sus precios. Asimismo, ha cobrado impulso la producción de tractores, así como su importación, con el fin de hacerlos llegar a precios accesibles a los campesinos y se han aumentado de manera importante los precios de garantía. También ha continuado el reparto de tierras (aunque es preciso señalar que aún está casi intacta la concentración en la agricultura capitalista) y se ha iniciado con energía la organización de ejidos colectivos. En fin, se han expedido nuevas leyes en materia agraria y de aguas para actualizar la legislación de acuerdo con los problemas presentes y en alguna medida retornar al espíritu vigente durante la etapa ascendente de la reforma agraria.

Si bien es de gran trascendencia todo lo conseguido hasta ahora, a nadie escapa que sólo significa el principio, pues para lograr resultados más permanentes es necesario intensificar los esfuerzos y, sobre todo, mantenerlos por un tiempo histórico suficiente. Sólo así podrán cristalizar plenamente modalidades de desarrollo económico, social y político de la agricultura que beneficien a los campesinos mexicanos y, desde luego, al país en su conjunto.

Conferencia del Tercer Mundo sobre materias primas

Los países en desarrollo se reunieron en la capital senegalesa, del 4 al 8 del presente mes, para estudiar los problemas principales de las materias primas y otros productos básicos en el contexto del orden económico mundial prevaleciente. Con ello se dio cumplimiento a una iniciativa de la IV Conferencia Cumbre de los Países no Alineados, celebrada en Argel en el curso de septiembre de 1973. También se tuvieron en cuenta las decisiones adoptadas durante el Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, efectuado en Nueva York en abril de 1974.

En la reunión de Dakar se puso una vez más de relieve un requerimiento perentorio: encontrar soluciones a los graves problemas que aquejan a la humanidad en un marco en el que se reconozca plenamente la interdependencia, de manera que sea posible plantear y comprender los fenómenos desde un punto de vista planetario, como un conjunto de

procesos que se relacionan entre sí, con vínculos complejos y dinámicos, y a cuya influencia nadie puede sustraerse.¹

En efecto, la actual crisis de la economía mundial resalta aún más la necesidad impostergable de encontrar modalidades justas y equitativas de las relaciones entre los países industrializados y las naciones en vías de desarrollo, a fin de revertir sustancialmente una situación conforme a la cual el 70% de los habitantes del planeta perciben sólo el 30% de los ingresos mundiales y en la que menos de la tercera parte de la población mundial consume más del 70% de los bienes disponibles en el orbe. La urgencia de hallar una solución se hace más patente cuando a lo anterior se agrega el alto costo, en términos sociales y ecológicos, derivado de las pautas imperantes de la división internacional del trabajo y de las relaciones económicas y políticas entre los países de diverso grado de desarrollo, pautas que permiten no sólo un terrible despilfarro de recursos en los países ricos, sino también la persistencia de un problema tan angustioso como el de la crisis alimentaria que condena a la muerte por hambre a decenas de miles de personas en varias zonas castigadas del mundo.²

A partir de la segunda guerra mundial hubo una acelerada expansión de los países desarrollados, cuyos indudables efectos de progreso y de mejoramiento en diversos órdenes (haciendo caso omiso de sus signos desfavorables en términos de contaminación del ambiente social y natural) no se transmitieron mediante los mecanismos económicos internacionales a la mayoría de los países en desarrollo de manera suficiente como para mejorar significativamente sus condiciones de vida. Según un estudio de las Naciones Unidas,³ desde mediados del decenio de 1950 hasta fines del decenio siguiente, la relación de intercambio de los países en desarrollo, considerados en conjunto, tuvo un empeoramiento de 12%; en el mismo lapso, la relación de intercambio de los principales países exportadores de petróleo desmejoró en 10%. La acción de defensa de dichos exportadores, realizada en los primeros años del decenio de 1970, les permitió mejorar en cierto grado su relación de intercambio en 1972 con respecto a mediados de los años cincuenta. En cambio, la situación de los otros países en desarrollo siguió deteriorándose, de manera que en 1972 su relación de intercambio había disminuido en 15% en comparación con la de mediados del decenio de 1950. Según la fuente citada, durante ese período hubo “una transferencia neta de recursos reales de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, pues la corriente de asistencia se vio más que contrarrestada por la tendencia desfavorable de la relación de intercambio de los países en desarrollo”.

El signo de esta tendencia cambió gracias al fuerte aumento de los precios de la mayoría de los productos primarios, que comenzó a darse a fines de 1972. De este año al siguiente, la relación de intercambio de los países en desarrollo, excluyendo a los exportadores de petróleo, mejoró aproximadamente en 6%, según datos preliminares. Sin embargo, el aumento de los precios de los productos primarios en esos años sólo compensó en parte la tendencia negativa de la relación de intercambio observada desde mediados de los años cincuenta. Esto quiere decir que en 1973 resultaba desfavorable la relación de intercambio de los países en desarrollo comparada con la prevaleciente 20 años atrás.

Como las cotizaciones de los productos básicos son muy sensibles a los cambios de actividad relacionados con el ciclo económico, esas mejoras de precios resultan siempre aleatorias y no pueden considerarse como base para previsiones de largo plazo. Así lo demuestra, sin lugar a dudas, el empeoramiento durante 1974 y lo que va de 1975 de las condiciones de la economía mundial.

A fin de aquilatar debidamente los resultados que obtienen los países en desarrollo de

1 Véase “Interdependencia creciente”, en *Comercio Exterior*, México, febrero de 1974, pp. 124-125.

2 Véase “El contexto de la crisis alimentaria”, en *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1974, pp. 1106-1108.

3 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Los problemas de las materias primas y el desarrollo*. Informe del Secretario General de la UNCTAD preparado para el Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York, 1974.

las modalidades de intercambio prevaecientes en el mundo, aun en condiciones favorables de precios, conviene “observar —como se asienta en el estudio mencionado— que el auge registrado por los productos básicos en 1973 originó unas ganancias mucho más importantes para las exportaciones de los países desarrollados que para las de los países en desarrollo. En el caso de los países desarrollados de economía de mercado, el aumento de los ingresos de exportación imputable a los productos primarios distintos del petróleo (29 000 millones de dólares) fue casi el triple del incremento correspondiente a las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo (11 000 millones de dólares), aun cuando en 1972 las exportaciones totales de estos productos procedentes de los países desarrollados de economía de mercado (58 000 millones de dólares) fueron casi el doble de las provenientes de los países en desarrollo (31 000 millones de dólares). En 1973 las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado se beneficiaron particularmente del aumento de los precios de los cereales, la carne y las fibras textiles.”⁴

En la Conferencia campeó el espíritu que ya se va haciendo familiar en las reuniones internacionales en las que participa en masa el Tercer Mundo. Del desencanto, las naciones pobres han pasado a denunciar la conducta de los países desarrollados. Así, en la Declaración de Dakar se señala lo siguiente:

“La falta de acción por parte de los países desarrollados con miras a resolver el problema de los países en desarrollo es especialmente patente en los siguiente aspectos:

”1) La inobservancia de las disposiciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas al comercio mundial de productos básicos, así como las relacionadas con la reducción y eliminación de aranceles y otras barreras a las importaciones de productos primarios, incluidos los productos elaborados y semielaborados, cuya exportación interesa a los países en desarrollo;

”2) La imposibilidad de la comunidad internacional de concertar convenios internacionales generales para la mayoría de los productos primarios, debido a la intransigencia de los países desarrollados;

”3) La inobservancia de resoluciones aprobadas en la UNCTAD y otros órganos en relación con la política de precios y el acceso a los mercados y la creciente tendencia al proteccionismo de los países desarrollados;

”4) La incapacidad de llegar a resultados concretos como consecuencia de las recientes series de consultas intergubernamentales intensivas sobre diversos productos básicos organizadas en aplicación de la resolución 83 (III) de la UNCTAD y la resolución 7 (VII) de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD;

”5) La demora excesiva en la iniciación de las negociaciones comerciales multilaterales y en la aplicación de las disposiciones de la Declaración de Tokio, que propugnan, entre otras cosas, *i)* la necesidad de asegurar mayores beneficios al comercio internacional de los países en desarrollo a fin de conseguir un aumento considerable de sus ingresos en divisas, la diversificación de sus exportaciones y la aceleración de la tasa de crecimiento de su comercio, y *ii)* la necesidad de considerar los productos tropicales como sector especial y prioritario.”

Las posiciones anteriores han conducido lógicamente a proponer que los países subdesarrollados adopten una posición conjunta en sus tratos con las naciones industrializadas en los foros internacionales. Al mismo tiempo se ha ido creando conciencia de que es indispensable materializar la solidaridad del Tercer Mundo en acciones concretas relacionadas con la integración económica, la defensa de los precios de las materias primas, de los

⁴ Véase también “Los principios de un nuevo orden económico internacional”, en *Comercio Exterior*, México, abril de 1974, pp. 328-332.

recursos naturales y de otros renglones de la economía de las zonas subdesarrolladas. A este respecto destacan los siguientes puntos del Programa de Acción aprobado en Dakar:

1) La cooperación entre los países subdesarrollados en el campo de las materias primas y otros productos primarios debe dirigirse a conseguir los siguientes objetivos fundamentales:

a) Fortalecer la capacidad de negociación de los países subdesarrollados en relación con los desarrollados;

b) Asegurar a los países subdesarrollados el control de sus recursos naturales;

c) Expandir los mercados de las exportaciones de los países subdesarrollados consiguiendo precios más elevados;

d) Mantener y fortalecer el poder de compra de dichos países mediante mecanismos que permitan establecer una relación entre los precios de las materias primas y productos agrícolas que exportan y las cotizaciones de los bienes y servicios que importan de los países industrializados;

e) Promover que las materias primas de los países subdesarrollados se transformen en el mayor grado posible en sus propios territorios;

f) Promover el intercambio directo entre los países subdesarrollados a fin de evitar el comercio triangular;

g) Mejorar la posición competitiva de los productos naturales exportados por los países subdesarrollados en relación con los productos sintéticos;

h) Impulsar la diversificación de la estructura económica de los países subdesarrollados mediante la cooperación de todo tipo entre ellos.

2) La Conferencia invita a los gobiernos de los países subdesarrollados a fortalecer, mediante todos los mecanismos posibles de acción, las asociaciones de productores establecidas y a estimular la creación de otras en torno a sus principales mercancías de exportación. Con este propósito invita a constituir un consejo de consulta y cooperación entre las diferentes asociaciones de productores, con el fin de coordinar sus actividades y apoyarse mutuamente.

La dinámica de la historia apunta claramente hacia la integración plena de una conciencia tercermundista que se manifieste en acciones bien perfiladas de colaboración. A ello contribuyen reuniones como la que aquí se comenta, así como los esfuerzos que han venido cristalizando en el ámbito de algunas asociaciones de productores de materias primas y de diversos organismos de integración económica. En este contexto encaja la propuesta de Colombia, Venezuela y México de constituir el Sistema Económico Latinoamericano y la iniciativa de formar una empresa naviera multinacional del Caribe. Sin embargo, los logros en aspectos concretos de cooperación resultan hasta el momento muy dispersos y de escasa significación a nivel mundial, si se descuenta lo hecho en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Además son muy limitadas aún las manifestaciones específicas de solidaridad, salvo las que se han dado en el marco de las organizaciones internacionales, con logros tan importantes como el de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, pese a que no se han traducido aún en una transformación de las reglas de juego vigentes en materia de relaciones económicas mundiales. La OPEP, defendida con decisión por muchos países del Tercer Mundo debido a su significado ejemplar, no ha sido todavía capaz de mostrar claramente una voluntad fraternal recíproca de cooperación, exceptuando lo que han hecho algunos de sus miembros por cuenta propia. De esta suerte, sólo la actividad de un número suficientemente importante de países, que actúen de manera conjunta, podrá lograr que se cumplan en la práctica los principios de justicia y equidad aceptados por la mayoría como base de un nuevo orden económico internacional.