

27: 94

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA



## **PLANIFICACION DEL SECTOR AGRICOLA EN MEXICO (1976-1980)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A :**

**JOSE MANUEL HERNANDEZ TRUJILLO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION . . . . .	1
I. EL PERIODO DE AUGE DE LA AGRICULTURA . . . . .	6
1. Los mecanismos del desarrollo agrícola . . . . .	7
1.1 Inversión Pública . . . . .	9
1.2 Investigación Agrícola . . . . .	11
1.3 Crédito Agrícola . . . . .	14
1.4 Precios de garantía. . . . .	16
2. Comportamiento de la producción agrícola . . . . .	20
2.1 Maíz . . . . .	22
2.2 Frijol . . . . .	25
2.3 Trigo . . . . .	27
2.4 Algodón . . . . .	30
II. DECLINACION Y ESTANCAMIENTO . . . . .	35
1. Determinantes de la declinación . . . . .	37
1.1 Inversión Pública . . . . .	38
1.2 Crédito Agrícola . . . . .	44
1.3 Precios de Garantía . . . . .	47
2. Comportamiento de la producción agrícola . . . . .	48
2.1 Maíz . . . . .	50
2.2 Frijol . . . . .	53
2.3 Trigo . . . . .	56

	Pág.
2.4 Cártamo . . . . .	58
2.5 Sorgo . . . . .	59
2.6 Soya . . . . .	61
3. La nueva estructura agrícola y sus efectos en la balanza de pagos . . . . .	64
3.1 Los cambios en la estructura regional de cul- tivos . . . . .	68
3.1.1. Cártamo . . . . .	68
3.1.2. Sorgo . . . . .	71
3.1.3. Soya . . . . .	71
3.2 Los efectos en la balanza de pagos . . . . .	73
III. REDEFINICION DE LA POLITICA AGRICOLA . . . . .	79
1. Los intentos echeverristas de cambio . . . . .	80
2. El Programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal 1978-1982 . . . . .	85
2.1 Diagnóstico del Plan . . . . .	86
2.2 Planteamiento estratégico . . . . .	89
2.2.1 Programación . . . . .	89
2.2.2 Organización y Capacitación de productores	90
2.2.3 Tenencia de la tierra y Reforma Agraria.	91
2.2.4 Comercialización y precios . . . . .	92
2.2.5 Crédito y Seguro . . . . .	93
2.2.6 Agroindustrias . . . . .	94
2.2.7 Política Fiscal . . . . .	95
2.3 Consideraciones acerca del Plan. . . . .	95
IV. EL SAM, PRINCIPIO DE UNA ESTRATEGIA . . . . .	99

	Pág.
1. La estrategia del SAM . . . . .	100
2. El programa de producción de alimentos básicos . . . . .	103
2.1 La estrategia de producción agrícola . . . . .	104
2.2 La estrategia de producción ganadera . . . . .	109
2.3 Organización Campesina . . . . .	112
2.4 Comercialización . . . . .	113
V. CONSISTENCIA Y VIABILIDAD DEL SAM . . . . .	117
1. Capacidad de respuesta de los campesinos a los estímulos del SAM . . . . .	119
1.1 Características de la población objetivo . . . . .	119
1.2 Ubicación geográfica de la población obje- tivo . . . . .	125
2. La capacidad ejecutiva del SAM . . . . .	130
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	132
1. Planificación y estructura regional . . . . .	133
2. Racionalización de los estímulos a la produc- ción. . . . .	138
ANEXO ESTADISTICO . . . . .	142
BIBLIOGRAFIA . . . . .	155

## INTRODUCCION

El objetivo central del estudio es analizar el proyecto de estrategia de desarrollo rural que se plantea en el período reciente y proporcionar elementos de juicio acerca de las principales deficiencias que presenta dicho proyecto, como un punto de partida para la redefinición de las políticas establecidas en el Plan.

La inquietud por hacer este trabajo surge como producto de las discusiones y de los análisis que se hacían en los diferentes cursos que tome a lo largo de la carrera, donde algunos de mis profesores me permitieron entender el papel que cumplió y sigue cumpliendo el sector agrícola en el proceso general de desarrollo. De todo esto, un aspecto que más llamó mi atención es el hecho de que a partir del gobierno de Luis Echeverría Alvarez a pesar de los intentos que se hicieron para reorientar al sector, lo que unos años antes era declinación, se convirtió en estancamiento del sector agrícola, poniendo en evidencia que el manejo de los mecanismos de política en la forma tradicio-

nal no garantizaba la solución de la crisis, sino que era necesario redefinir la política de desarrollo rural y su población objetivo.

En el período de gobierno de José López Portillo se da un avance sustancial en este sentido, ya que con la elaboración del Plan Agropecuario Quinquenal 1978-82 primero y con el SAM después, se logra avanzar en la definición del origen de la crisis agrícola y en la elaboración de un proyecto de estrategia de desarrollo que con algunos cambios se podría presentar como una alternativa de reorientación de tendencias en el sector, que si bien no resolvería cabalmente los problemas del campo, sería un elemento que ayudaría a reducir las tensiones en el largo y tal vez en el mediano plazo.

En este trabajo, trataremos de explicar porque la forma en que está elaborado el SAM presenta ciertas restricciones para que sus políticas incidan en la población que se ha definido como objetivo, pero esto lo haremos atendiendo únicamente a los elementos que nos permitan explicar las condiciones que deben de coincidir para que un productor campesino pueda responder a ciertos incentivos, y en ese sentido explicar por qué estos no cuentan con las condiciones para hacerlo y que cambios habría que hacer para que se dieran efectos acordes con el proyecto.

Para hacer la evaluación del plan correspondiente al pe-

ríodo de estudio, he visto la necesidad de dividir la tesis - en seis capítulos.

En los primeros dos capítulos hacemos una breve descripción del comportamiento del producto agrícola. Y, lo hemos dividido en dos porque consideramos que en el primero se da un proceso de diferenciación campesina que en parte es promovido por el Estado, en su afán de modernizar y refuncionalizar la agricultura.

La característica básica de este período es que se dá un proceso de conformación de regiones agrícolas altamente desarrollados como producto de los estímulos recibidos, mientras que se agudiza el proceso de proletarización de las zonas que no son objeto de dichas políticas.

En el segundo capítulo se aborda el análisis de los cambios que sufre el sector agrícola como producto de la incórporación de nuevos productos al patrón de cultivos y, se hace - énfasis en la especialización productiva que se dá, tratando de puntualizar que la diferencia entre este período y el anterior consiste en que ahora la diferenciación se ve reforzada por el tipo de productos que cultivan los diferentes tipos de productores.

En este capítulo se aborda también el problema que representa la tendencia a la declinación de la producción agrícola,

en términos de la balanza de pagos, pero a su vez se puntualiza que el efecto negativo en la balanza comercial agrícola no se deriva únicamente de la reducción en la producción de básicos, sino que este es estimulado por las características que ha adoptado la reconversión de la producción pecuaria de extensiva a intensiva.

Estos dos capítulos tienen una gran importancia en el conjunto, ya que son punto de partida y de comparación para cada uno de los capítulos restantes.

En el tercer capítulo se hace un breve análisis de los esfuerzos que se hicieron desde principios de los setentas, para reorientar la política oficial y con esta las tendencias del sector agrícola, estableciendo el énfasis en los aspectos que impidieron la posibilidad de que se consolidaran como proyectos a largo plazo.

En el cuarto capítulo hacemos una presentación resumida del SAM, y en el quinto se aborda el análisis de viabilidad y consistencia del mismo, destacándose los elementos -- que impiden su viabilidad. Entre estos se plantean como -- principales, los siguientes: las características y ubicación de la población objetivo y, el carácter de oficina de asesoría del organismo llamado SAM.

Por último, en el capítulo sexto, a manera de conclusión se plantea la necesidad de que para que la planificación tenga más probabilidades de éxito es necesario que se establezca una división regional considerando como criterio básico la estructura agraria prevaleciente en cada zona. Es necesario también, que sin descuidar el logro de los objetivos globales, se haga una especificación de metas regionales considerando los diferentes horizontes temporales (corto, mediano y largo plazo), además de establecer criterios para la canalización de inversiones, entre los cuales se debe de establecer, la restricción de que estas se canalizarán únicamente sobre proyectos específicos.

Las hipótesis que orientan el trabajo realizado en la tesis se indican a continuación. Compete al lector juzgar en que medida se han demostrado o no.

- 1) El SAM, aunque ubica claramente los problemas que se dan en el campo, adolece de serias dificultades para cumplir con sus objetivos debido a que no establece metas específicas definidas en términos de regiones y de tiempo, lo que hace que las medidas de apoyo no incidan en la población objetivo del plan.
- 2) Para que las medidas de estímulo que se establecen en el SAM incidan en la población objetivo es necesario que se definan objetivos por regiones y que se establezcan metas para el corto, mediano y largo plazo que permitan que el proceso de reorientación de tendencias sea un proceso paulatino, en el que los estímulos que se adopten sean adecuados a las regiones y el grado de desarrollo de las organizaciones campesinas existentes en las mismas.

## I. EL PERIODO DE AUGE EN LA AGRICULTURA

El período de auge se ubica entre 1940 y 1965, se le llama de auge porque en él se da un crecimiento sostenido de la superficie, los rendimientos y de la producción agrícola.

Para el análisis del comportamiento del sector se han seleccionado cuatro cultivos: -maíz, frijol, trigo y algodón-, y la elección de estos se hizo tomando en consideración que en el período estudiado fueron los cultivos que ocuparon la mayor proporción de la superficie cosechada -- (aproximadamente un 80% en todo el período) y aportaban la mayor proporción del valor. Es decir, por el peso relativo que tienen estos cultivos en la producción total, su comportamiento refleja las tendencias generales del sector.

En lo que se refiere al análisis de la tendencia de la producción, se ha visto la necesidad de abordarlo a partir del comportamiento que observaron la superficie y los rendimientos, ya que, el aumento de la producción puede tener su origen en el crecimiento de la superficie, en el --

crecimiento de los rendimientos o en ambos. Esto a su vez dependen de: a) en el caso de la superficie a la ampliación de la frontera agrícola y b) en el caso de los rendimientos a la introducción de variedades mejoradas, al uso de fertilizantes e insecticidas, a la introducción de riego y (en el caso específico de cada cultivo) a la sustitución de superficie de mala o regular calidad por tierras con un potencial productivo mayor (humedad o riego).

Como la hipótesis de que parte el presente trabajo establece que en la agricultura se dá un proceso de especialización y regionalización de productores y, de que esto es promovido por las políticas de desarrollo rural, hemos considerado necesario desarrollar en primer término las características que tienen dichas políticas, para después abordar el comportamiento de los cuatro productos y poder establecer con mayor precisión la causa de las variaciones.

#### 1. Los mecanismos del desarrollo agrícola.

En todo este período el objetivo básico de el Estado fue promover un proceso de industrialización nacional. Y, para poder hacer posible dicho proceso, centró su atención en el establecimiento de los mecanismos que la hicieran po

sible<sup>(1)</sup>. En este sentido, al sector agrícola se le otorgaron ciertas funciones que se pueden resumir en las siguientes:

- proporcionar los alimentos que requiere la creciente población nacional,
- abastecer a la industria de las materias que requiere,
- proporcionar las divisas necesarias para el proceso de industrialización, y
- ser, al mismo tiempo, mecanismo de retención y fuente de mano de obra; así como proporcionar recursos para los restantes sectores de la actividad económica, principalmente la industria.

Para que el sector pudiera cumplir con estas funciones, el Estado hizo uso básicamente de cuatro instrumentos: a) Inversión pública, b) Investigación agrícola, c) Crédito agrícola y d) Precios de garantía, el manejo de dichos instrumentos se dió de tal manera que tendió a incentivar la conformación de zonas en que se desarrollaron unidades de producción de tipo capitalista, con altos niveles de --

---

(1) Como nuestro trabajo no pretende abordar este aspecto exhaustivamente, recomendamos a los interesados la lectura del trabajo de Rolando Cordera Campos "Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado".

acumulación de capital orientadas a la producción de cultivos de exportación y, en menor medida a la producción para el consumo interno, por otro lado, en el resto de los productores orientados básicamente a la producción de maíz y frijol, se desarrolló un proceso de proletarización ocasionado por la disminución de las potencialidades productivas de sus predios, originado a su vez por la falta de atención del Estado en términos de inversión e investigación - de cultivos adecuados a estas zonas productivas.

### 1.1 Inversión Pública

Debido a las características propias del sector agrícola, la inversión pública tiende a jugar un papel más importante en su desarrollo que el que tendría en el sector industrial o comercial. Por lo que dependiendo de los montos relativos y de los criterios de asignación para determinados fines es que se puede lograr que se configure una tendencia que al cabo de un determinado tiempo le dé cierta estructura y características al sector.

En este caso la información existente permite establecer que la inversión pública se concentró en determinadas zonas, en las que si bien no se aseguraba una rápida recuperación de la inversión, lo que sí se garantizaba era la producción en el muy corto plazo de productos de exporta

ción, que permitieran sostener el modelo de acumulación basado en transferencias del sector agrícola al sector industrial. Lo anterior condujo a un menor monto de pérdidas - de este grupo, a costa tanto del deterioro en las condiciones de vida, como en las condiciones de producción del resto del sector rural.

En el período de 1941-1946 las inversiones públicas - en el sector agropecuario ascendieron a 1 219 millones de pesos, de los cuales más del 90% del total de la inversión para el fomento agropecuario lo absorbieron las grandes -- obras de riego, este rubro representó un promedio de 16.3% de la inversión total federal, incluso en 1946 se elevó al nivel de 15.7% del gasto total de la federación.

En el sexenio de Miguel Alemán (1947-1952) la inversión para el fomento agropecuario nuevamente "se destinó - en su mayoría a las obras de grande irrigación, ocupando las inversiones destinadas a promover el mejoramiento en - los métodos agrícolas, los servicios de investigación y experimentación alrededor del 3% de la inversión pública de carácter agrícola". (2)

---

(2) Centro de Investigaciones Agrarias. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. México F.C.E., 1974, p. 130.

Otro aspecto que llama la atención es el hecho de que la inversión no tan sólo se concentra en determinados rubros sino que como señala el Centro de Investigaciones Agrarias (CDIA), ésta se regionaliza. En el período de 1941-1946 se realizaron obras principalmente en los estados de Sinaloa, Sonora, Puebla, Tamaulipas y Veracruz, en el período de 1947 a 1958 de las inversiones destinadas a obras de gran irrigación, el 25% fue invertido en Sonora, el 20% en Tamaulipas y cerca del 16% en Baja California Norte (61% en los tres estados).

## 1.2 Investigación Agrícola

La investigación agrícola refleja con mayor claridad la concepción que ha prevalecido en las instituciones que desarrollan actividades relacionadas con la promoción del desarrollo rural, ya que lo reducido de sus presupuestos les ha obligado a centrarse en lo que en las instituciones públicas se considera prioritario, dejando para después proyectos que sin tener rendimientos a corto plazo desvían el uso de los recursos.

En 1941 la Comisión de Científicos de la Fundación Rockefeller planteaba que los problemas inmediatos más agudos por orden aproximado de importancia parecen ser: "el mejoramiento en el aprovechamiento de los suelos y las --

prácticas de labranza, la introducción, selección y cultivos de variedades de plantas mejor adaptadas (VAR), de alto rendimiento y excelente calidad; la lucha más eficaz y racional contra las enfermedades de las plantas y los insectos que las plagan". (3)

Al principio las investigaciones se centraron en el trigo y en el maíz.

El trigo tenía como característica el ser un cultivo primordialmente de invierno y practicado en zonas de riego, para 1940 las prácticas de cultivo de trigo eran en su mayoría primitivas, ya que se practicaba (a excepción de Sonora) con un bajo nivel de mecanización y el uso de fertilizantes era casi desconocido, el programa de investigación estableció como objetivo principal el aumentar el rendimiento del trigo y para lograr esto se desarrolló un programa inicial de selección de semillas nativas e importadas y posteriormente se fueron haciendo cruces de las mejores variedades para formar nuevas combinaciones genéticas.

En el caso del programa triguero de la Oficina de Estudios Especiales (OEE) los criterios que rigieron la preferencia de los investigadores fueron los siguientes: 1) El

---

(3) Hewitt de Alcántara Cynthia, La Modernización de la agricultura Mexicana 1940-1970. México, S. XXI, 1982, p. 35.

alto rendimiento; 2) resistencia al chahuixtle de tallos y horas; 3) brevedad del ciclo de desarrollo para que el trigo se salve de las heladas y las lluvias; 4) resistencia a la sequía; g) adaptabilidad a la siembra de verano; 6) menor tendencia a la caída o a soltar el grano antes de la cosecha, y 7) resistencia a los insectos. (4)

Con esto, las VAR logradas a partir de los años cincuentas aumentaron la productividad tanto en tierras de --riego como de temporal, debido a que tenían mayor resistencia al chahuixtle que los usados anteriormente. Pero la --característica a la que se le dió particular importancia --en las investigaciones de la OEE fue a la capacidad que tuvieran las nuevas variedades para responder "a un paquete cada vez más complejo de insumos aplicables en las zonas --de riego". (5) Los elementos de este paquete eran la meca--nización en todas las fases del cultivo y cosecha y la utilización de fertilizantes químicos, los herbicidas, los insecticidas y la regulación del agua.

Con la introducción de todas estas modificaciones, la producción de trigo se fue convirtiendo en una operación --cada vez más compleja y costosa, en la cual un grupo de --

---

(4)Hewitt de Alcántara, Cynthia, op. cit., pág. 34.

(5)Ibid., pág. 43.

productores (Noroeste) se había fortalecido a partir del proceso modernizador, y el costo tan elevado de este proceso sólo se pudo entender cuando al obtener excedentes de producción en los primeros años de la década del sesenta, estos no se pudieron vender al precio nacional en el mercado internacional y tuvieron que venderse con pérdida.

En el caso del maíz el curso de la investigación fue semejante al del trigo, ya que se priorizó la investigación genética que elevara la producción en las tierras de riego donde el proceso de modernización consistía en la introducción de variedades que con el uso de fertilizantes, insecticidas, herbicidas, maquinaria agrícola y agua de riego lograron un nivel de rentabilidad aceptable.

Con este esquema de modernización el avance se restringió a unas cuantas zonas del país y a un grupo de productores que pudieran hacer frente a este tipo de inversiones, o en su caso, que fueran sujetos de crédito para poder abordarlo, excluyendo por contraparte gran parte de las tierras de temporal del país.

### 1.3 Crédito Agrícola.

El crédito agrícola también ha sido más accesible para los grandes agricultores que para los productores tem-

poraleros.

Una de las cuasas de ésto es el hecho de que el crédito concedido por los bancos privados se ha basado en un -- concepto rígidamente conservador, donde el requisito básico para la operación de crédito es su recuperabilidad dentro de límite previsibles de seguridad, en los que el productor al combinar sus recursos con los prestados sería capaz de generar un producto con valor igual o mayor a los - costos incurridos de manera que el agricultor pueda reintegrar el crédito y obtener un beneficio. Debido a esto, es que los créditos sólo fueron accesibles a los grandes productores capitalistas.

En el caso del crédito oficial, éste era canalizado - en mayor medida a los productores de tierras de riego, que se caracterizan por dedicar la mayor parte, o la totalidad de su cosecha al mercado. Por ejemplo en el período 1953-1961 el 27.8% del crédito total al sector agrícola lo captaba el algodón, el 14.2% el trigo, mientras que el frijol y el maíz en conjunto atraían tan solo el 16.5% del crédito otorgado por el Bangrícola y Banjidal, lo que nos hace pensar que el 16.5% del crédito otorgado para maíz y frijol, fue destinado a las zonas de fácil recuperación de capital (zonas de humedad y riego) <sup>(6)</sup>.

---

(6) Aburto Horacio y Montañez, Carlos. Maíz, Política institucional y crisis agrícola. Ed. Nueva Imagen, México 1979, p. 86.

#### 1.4 Precios de garantía.

Al abordar el estudio de los precios de garantía en este período, se puede apreciar una diferencia entre los objetivos que perseguía su establecimiento en el período previo a 1954 y los que perseguía posteriormente.

En un primer momento, el objetivo del programa oficial de precios de garantía (hasta antes de 1954) era ofrecer -- una demanda para esos artículos a un precio de garantía con el cual le ofrecían a los agricultores un margen de beneficio mínimo en el caso de que no pudiera encontrar un mejor precio por parte de los compradores privados, sin embargo, el hecho de que estos precios fuesen tan bajos no ofrecía -- ningún estímulo a la introducción de mejoras para elevar la productividad. No es sino hasta 1954 cuando por medio de -- CEIMSA se "dió un extraordinario paso para favorecer la producción de trigo en grandes extensiones de terreno y para -- interesar a los grandes agricultores, hizo una excepción a su táctica de mantener los precios bajos y autorizó la garantía de 913 pesos la tonelada".<sup>(7)</sup> En todo este período, se observa claramente que hay una estabilización de los precios de garantía tendiente a evitar que las variaciones en los precios de estos productos se traduzcan en presiones a

---

(7)Hewitt de Alcántara, Cynthia. Op. cit., pág.94.

los salarios, lo que a su vez permite mantener hasta cierto punto estable el nivel general de precios de la economía. Esta situación que caracteriza al período, tiene efectos diferentes entre los productores y es un elemento determinante en la adopción de una estructura diferente de la producción y en la especialización regional de la misma.

Para los productores de zonas de riego el hecho de que el precio se mantuviera estable no significaba un desestímulo para la producción en un primer momento, ya que al establecerse el precio de garantía (en el caso de maíz y el frijol) éste en términos promedio pretendía garantizar a los productores un mínimo de beneficio, pero debido a que éstos tenían un mayor rendimiento por hectárea, les garantizaba un excedente superior al promedio. Además de lo anterior, en el transcurso del período, según se desprende de la información empírica respecto a la investigación agrícola, ésta permitió el crecimiento constante de los rendimientos -- principalmente en las zonas capaces de absorber el paquete tecnológico que implicaba la revolución verde, lo que permitía que el deterioro de los precios se compensara con los aumentos de la productividad.

Cuadro I. Precios de garantía del maíz, trigo y frijol  
1953-1965  
(pesos por tonelada)

Año	Maíz Precio	Trigo Precio	Frijol Precio
1953	500	830	1 250
1954	550	913	1 500
1955	550	913	1 500
1956	562	913	1 500
1957	680	913	1 500
1958	800	913	1 500
1959	800	913	1 500
1960	800	913	1 500
1961	800	913	1 750
1962	800	913	1 750
1963	800	913	1 750
1964	940	913	1 750
1965	940	913	1 750

FUENTE: Hewitt de Alcántara, Cynthia. La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970. México, S. XXI, 1982.

En el caso de los agricultores de temporal, la situación se tornaba diferente, ya que por las características de la investigación agrícola era más difícil adoptar aunque fuera parcialmente el paquete tecnológico por la importancia que en éste tiene la dosificación del agua.

Por otro lado, la producción de trigo y algodón tienen diferentes determinantes como señalábamos en los apartados correspondientes, por lo que si en un principio el precio de garantía era un estímulo a la producción, en el momento en que la rigidez de precios se tornó insostenible en términos de margen de ganancia, reorientaron sus esfuerzos a otro tipo de cultivos.

En resumen, el establecimiento de precios de garantía rígidos en un período tan largo implicaba un deterioro persistente de las condiciones de producción y de consumo de los campesinos dedicados a cultivos agrícolas bajo control de precios, lo que generó al interior de este sector dos tendencias: en los productores de zonas de riego y de buen temporal, se empezó a desarrollar un proceso de cambio en el patrón de cultivos a partir de la década de los sesentas, en el sentido de reorientar las áreas dedicadas al cultivo de trigo y algodón hacia cultivos relacionados con el nuevo modelo de producción pecuaria y a cultivos destinados al comercio exterior y en las zonas de mal temporal,

se estimuló con una gran fuerza un proceso migratorio y el abandono de las tierras de la peor calidad.

## 2. Comportamiento de la producción agrícola.

En el período de 1940 a 1964 México experimentó una - tasa elevada de crecimiento económico, la producción del - sector agrícola mostró grandes incrementos anuales (6.4% - promedio anual). Muchos factores contribuyeron a este resultado incluyendo la Reforma Agraria, la construcción de caminos, las obras de riego, la educación rural, el nivel de los precios internacionales, la apertura de nuevas tierras al cultivo y la utilización de insumos tales como fertilizantes, semillas mejoradas e insecticidas.

En lo que se refiere a la estructura agrícola, ésta - se modificó sustancialmente en ese lapso, lo característico de esta modificación consiste en el proceso de diferenciación que se dió, que estuvo en mucho, basado en la política del régimen para hacer del campo un sólido pilar del crecimiento económico. Es decir, en este período se trató de que en el campo se diera un proceso de modernización -- que a la vez que generara en forma sostenida parte importante de los ingresos del país por concepto de exportaciones, creara también el producto consecuente con las necesidades de alimentos para la creciente población de las áreas

urbanas y satisficiera las necesidades expresadas en la de manda de materias primas para la industria.

El producto agrícola ha crecido en el período de 1940 a 1964 a una tasa promedio anual de 6.4% frente a la del - PIB nacional, que ha sido de 5.98% y a una del 3.1% de la población en el mismo período. En contraste con el compor tamiento del PIB Nacional, el PIB agrícola registró gran- des fluctuaciones.

En la primera etapa, que va de 1940 a 1945, el creci- miento del sector agrícola fue en promedio de 3.3% compara do con un crecimiento del PIB nacional de 4.2% promedio -- anual, lo que nos indica un crecimiento más lento que otros sectores de la economía, además refleja un aumento que ape nas compensa el crecimiento de la población y si considera mos que la producción de granos en este período además de tener un mayor peso en el producto global del sector se -- compone en su mayoría de granos de consumo humano, podemos inferir que el consumo de granos per cápita se mantiene ca- si estable.

En el período que va de 1946 a 1965 la tasa se elevó a 6.3% siendo más cercana a la tasa general de crecimiento de la economía nacional y mayor a la tasa de crecimiento - de la población. En este período se observa una etapa -de

1956 a 1961- donde disminuyó el producto agropecuario aun cuando el per cápita se mantiene casi estable, pero a partir de 1961 hubo una recuperación en el producto agrícola, que experimenta un crecimiento de casi el 10% promedio -- anual.

Para que se pueda observar con mayor facilidad la dinámica de los cambios en la estructura de cultivos, consideramos conveniente hacer un desglose del comportamiento por productos, priorizando en este desglose el maíz, el trigo, el frijol y el algodón, ya que como se señala al principio del capítulo esto nos ayudará a entender cabalmente la dinámica de la polarización de productores y, sienta las bases para analizar el cambio en la estructura de cultivos.

## 2.1 Maíz.

En el período de 1945 a 1949 se registraron aumentos - importantes en la producción maicera, siendo éstos de 7.3% promedio anual. En el crecimiento de la producción tuvieron una gran importancia: el crecimiento de la superficie cosechada que fue de 2.7% promedio anual y el de los rendimientos que fue de 4.5% en este lapso.

En el período comprendido entre 1950 y 1959 la producción en términos de promedio apenas crece por encima de la

Cuadro 2. Tasas Quinquenales de crecimiento de: Superficie  
Rendimiento y Producción

	Frijol	Maíz	Trigo	Algodón	
SUPERFICIE	1940-1944	3.6	0.6	(3.2)	11.3
	1945-1949	10.2	2.7	3.4	10.6
	1950-1954	0.7	1.1	7.3	4.9
	1955-1959	4.3	1.6	5.2	(8.2)
	1960-1965	12.4	8.5	0.5	1.7
	1940-1965	3.7	1.7	1.4	4.9
RENDIMIENTO	1940-1944	13.1	8.9	(2.1)	1.5
	1945-1949	4.1	4.5	6.1	8.9
	1950-1954	8.8	4.3	1.8	5.5
	1955-1959	2.2	1.3	5.0	1.3
	1960-1965	1.9	4.4	15.3	7.4
	1940-1965	4.2	3.5	6.0	4.1
PRODUCCION	1940-1944	17.4	9.5	(5.2)	13.0
	1945-1949	14.8	7.4	9.7	20.7
	1950-1954	8.0	5.5	9.3	10.7
	1955-1959	6.6	2.9	10.4	(7.0)
	1960-1965	12.9	13.3	15.9	5.6
	1940-1965	7.9	5.2	6.3	9.1

FUENTE: CDIA, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. México, F.C.E., 1974.

tasa de crecimiento de la población, lo que se explica por las grandes variaciones ocurridas en la agricultura, ya que en los años de 1952, 1955 y 1956 se dieron tasas negativas de crecimiento (-10.0, -2.8 y -5% respectivamente). Por otro lado, la superficie cosechada aumentó a una tasa promedio de 1.1% y los rendimientos a una tasa de 2.2% anual, lo que indica que el crecimiento se debe básicamente al aumento de los rendimientos.

Como se puede observar en el cuadro 2, entre 1940 y 1965 la producción maicera crece a una tasa promedio de 5.2% anual, pero este aumento se debe más a un crecimiento en los rendimientos (que tiene un efecto relativo de 67% en el crecimiento del producto), que a la ampliación de la superficie cultivada.

En este sentido, el CDIA menciona que "la mejoría en los rendimientos se atribuye a que el cultivo del maíz se ha extendido hacia zonas de riego, de humedad o de buen temporal que le son más favorables".<sup>(8)</sup> Además de esto se destaca que la utilización de fertilizantes y semillas mejoradas han permitido que la contribución de las tierras de riego en la producción de maíz entre 1950 y 1960, pase del 4.4% al 13.1% del total.

---

(8) CDIA, op. cit., pág. 85.

En contrapartida, el uso de fertilizantes y semillas mejoradas en las zonas temporaleras en ese período fue muy -- lento (se circunscribió a las zonas de buen temporal), lo -- que ha hecho que el desarrollo agrícola se concentre en nuevas y pocas regiones.

Como se señala dos párrafos atrás, el hecho de que las zonas de riego hayan destinado una proporción creciente de su superficie al cultivo del maíz, permite suponer que el -- progreso tecnológico y el paquete de estímulos que lo acompañaban cumplió con su papel en dichas zonas, pues es bien sabido que los productores de los distritos de riego son -- más sensibles a las variaciones en los precios del producto y en este sentido, al dedicarse a la producción de maíz están expresando que los márgenes de ganancia se mantienen en un nivel satisfactorio. Sin embargo, el hecho de que para estos productores haya sido rentable el cultivo de maíz no significa que sucediera lo mismo para los productores temporaleros, sino al contrario, el mayor encarecimiento de los insumos provocó un deterioro aun mayor en las condiciones -- de vida de los productores tradicionales.

## 2.2 Frijol

En muchos sentidos el caso del frijol es similar al del maíz, y su importancia radica en que es el cultivo de mayor

importancia en términos de superficie, después del maíz, ya que ambos ocuparon el 78% de la superficie cultivada en 1940 y el 62% en 1963.

La producción de frijol crece con rapidez durante los 25 años estudiados en esta parte y esto se debe en gran medida al crecimiento constante de los rendimientos, el crecimiento más acelerado de éstos lo podemos ubicar entre 1940 y 1954, de 1955 a 1965 el crecimiento de la producción se asocia básicamente a los fuertes incrementos que se dieron en la superficie cosechada.

Entre 1940 y 1965 la producción se cuadruplicó, al duplicarse tanto la superficie como los rendimientos, sin embargo hay que puntualizar que respecto al crecimiento de la superficie cosechada, la mitad de ese aumento se dió de 1960 a 1965, pasando de 1 325 760 has., a 2 116 858 has.

Tanto para el maíz como para el frijol, se observa que hay una tendencia a cultivar variedades de alto rendimiento en zonas de riego y tierras de buen temporal, pero lo que hace posible que sean rentables estos cultivos es el alto grado de utilización de insumos, fortaleciéndose así un sector productor con una tecnología avanzada sobre la base de los apoyos que recibe en términos de investigación genética e insumos subsidiados.

A la vez que se dá este proceso, se observa que en las zonas de temporal se operan un proceso de deterioro constante, ya que las variedades de alto rendimiento están asociadas a paquetes tecnológicos que por sus características no tienen probabilidad de éxito en tierras de temporal. En consecuencia, por la capacidad económica de los campesinos temporaleros y por falta de variedades mejoradas que puedan resistir las condiciones adversas del temporal, lejos de mejorar sus tierras con fertilizantes, se ven enfrentados a un deterioro constante de las capacidades productivas de su tierra, lo que tiende a convertir paulatinamente a su parcela en la fuente menos segura de su sustento, situación que a su vez, le va planteando la necesidad de buscar fuentes alternativas de sustento, que en ocasiones se llegan a convertir en las más importantes.

De lo anterior se infiere, que en el frijol al igual que en el maíz dos fueron los factores que permitieron el crecimiento sostenido de su producción: 1) mayores rendimientos en todas las zonas y 2) el menor uso de tierras para frijol en las regiones poco favorables.

### 2.3 Trigo

El trigo y el algodón a diferencia de los anteriores son cultivos que se producen en tierras fundamentalmente -

de riego, por lo que su comportamiento tiene otros determi  
nantes, ya que en este caso es más fácil que ante la pers-  
pectiva de una baja en el margen de ganancia reorienten la  
producción a cultivos de mayor rentabilidad, por lo que pa  
ra su producción cuando los márgenes de ganancia no son sa  
tisfactorios, es necesario establecer cuotas de producción  
de los mismos a cambio del riego.

Otra diferencia de estos cultivos con los anteriores  
consiste en que su producción tiende a concentrarse regio-  
nalmente y es por esta razón que los abordamos al último,  
es decir, a pesar de que los cuatro cultivos presentan un  
crecimiento sustancial en superficie, rendimientos y pro  
ducción en el período, estos dos cultivos se producen bási  
camente en zonas de riego, donde predominan los product-  
ores de tipo capitalista.

De 1940 a 1946 la producción de trigo mostró un compor  
tamiento estacionario tanto en producción como en rendi  
miento, pero de 1947 a 1957 la superficie cosechada mues-  
tra un cambio importante, el crecimiento de la producción  
se encuentra asociado al ritmo del crecimiento de los ren  
dimientos, ya que en dicho período es cuando éstos crecen  
con mayor fuerza (5.6%) que el crecimiento de la superfi  
cie.

En 1957 se inició una nueva etapa en la que se advier

te un descenso de la superficie dedicada al cultivo de trigo, pero esta disminución no tiene un efecto negativo en el producto sino que como resultado de un acelerado crecimiento de los rendimientos, la producción no solo se sostiene, sino que se mantiene creciendo a un ritmo promedio anual de 5.7%.

La explicación de este fenómeno se puede dar en gran medida por la expansión de las zonas productoras de trigo en el Pacífico Norte donde se aplicaron los notables resultados de la investigación científica en materia de trigo. En el estudio de Cynthia Hewitt de Alcantara<sup>(9)</sup> se puede observar que para 1957 aproximadamente el 2% de las tierras de Sonora y Sinaloa se cultivan con variedades tradicionales siendo el resto cultivado con variedades mejoradas.

A diferencia del maíz y frijol, la producción de trigo muestra más claramente el proceso de regionalización, ya que ésta se concentra básicamente en la región Pacífico -- Norte que aporta el 53% de la producción nacional, en el caso de la Región Central y en la zona del Norte, "la superficie cosechada fue en descenso, aunque los rendimientos aumentaron en 30% en la primera y 27% en la segunda".<sup>(10)</sup>

---

(9) Hewitt de Alcantara, Cynthia, op. cit.

(10) CDIA, op. cit., pág. 91.

De lo anterior se desprende que el crecimiento de la producción triguera estuvo basado centralmente en el mejoramiento de los rendimientos por hectárea a través de grandes apoyos por parte de la investigación genética y a una redistribución geográfica de la producción. Es decir, lo que se desprende del proceso de regionalización, es que no se orientó la investigación de variedades de alto rendimiento a elevar los rendimientos en todas las zonas, sino que se trabajó en la búsqueda de variedades que aumentaran los rendimientos en zonas en que estos de por sí, eran ya elevados (Pacífico Norte).

#### 2.4 Algodón

En el comportamiento de la superficie cosechada de algodón podemos ubicar claramente dos etapas: una que va de 1940 a 1957, donde se advierte un crecimiento sostenido de la superficie dedicada a la producción que es de 10.9% promedio anual; y otra que se ubica entre 1958 y 1965, donde se da un proceso de desceleración de la superficie cultivada.

En la segunda etapa a pesar del descenso de la superficie cultivada, no se opera un descenso en la producción debido a que los rendimientos por hectárea crecen de 1957 a 1965 en mayor medida que el decrecimiento de la superficie, lo que permite compensar dicho proceso.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento anual regional de la producción, los rendimientos y el uso de la tierra.

	Tasas nacio nales	Norte	Pacífico Norte	Centro	Golfo	Pacífico Sur
<u>Periodo 1942-1951</u>						
Producción	5.9	5.9	9.3	3.8	5.7	8.2
Rendimiento	3.3	2.6	2.9	3.3	2.4	3.3
Tierra	2.6	3.3	6.4	0.5	3.3	4.9
<u>Periodo 1951-1960</u>						
Producción	5.0	3.7	9.1	2.8	5.3	5.2
Rendimiento	2.9	3.8	3.9	1.9	1.5	1.5
Tierra	2.1	-0.1	5.2	0.9	3.8	3.7
<u>Periodo 1958-1962</u>						
Producción	4.1	3.5	4.4	4.2	3.3	5.3
Rendimiento	2.6	1.0	4.4	4.2	1.5	1.0
Tierra	1.5	3.1	-	-	1.7	4.0

FUENTE: Ardito Barletta, Nicolás. "El crecimiento de la agricultura mexicana", op. cit., pág. 134.

En el comportamiento de la producción de algodón se observan dos factores que determinan tanto el crecimiento de los rendimientos, como el de la superficie (pero lo hacen - en forma separada). Debido a que el algodón es un producto orientado fundamentalmente al mercado internacional, se puede adelantar la hipótesis de que la superficie cultivada es muy sensible a las variaciones de los precios internacionales del producto, el crecimiento de los rendimientos es básicamente fruto del avance técnico (ya que el algodón se siembra en su mayoría en distritos de riego), por lo que casi no hay aumento de los rendimientos como producto de cambios de la producción temporalera a riego.

Del análisis del comportamiento de la producción de los cultivos anteriores, se desprende que el trigo y el algodón experimentaron el mayor aumento en sus rendimientos - (de 6.0 y 4.1% anual respectivamente), especialmente a partir de 1950.

En este mismo período, el maíz conserva una participación muy importante en el sector, pero esta participación - se debe principalmente a la superficie cosechada más que al aumento en los rendimientos.

Por otro lado se observa que la tierra en cultivo aumentó más rápidamente "en el caso del maíz y el frijol, des

pués de 1952 que en cualquier otro cultivo, mientras que los rendimientos de la tierra aumentaron más rápidamente en el caso de todos los otros cultivos después de 1940. Por lo tanto concluimos que el aumento de la productividad total se debe a incrementos de la productividad de cultivos individuales" (11).

Desde el punto de vista de las regiones, Ardito Barletta señala que la producción aumentó grandemente en todas las áreas, menos en la central, en el período 1942-1951. Siendo las zonas del Pacífico Norte y Pacífico Sur las que registraron los mayores incrementos de la tierra bajo cultivo y de los rendimientos.

La forma en que se logró la expansión de la frontera agrícola, fue mediante proyectos de riego en las regiones Pacífico Norte, y mediante la apertura de la Frontera Tropical en las regiones Golfo, Pacífico Sur. (12).

Un aspecto que podemos resaltar en el alto crecimiento de los rendimientos en los cultivos que se ubican en la Zona Pacífico Norte y Norte, se debe básicamente a que los productores de esta zona se especializan en la producción de trigo y algodón, cultivos en los que se concentran grandes esfuer-

---

(11) Ardito Barletta Nicolás "El crecimiento de la agricultura mexicana y de los cultivos sujetos al programa de investigación 1940-1964". Tomado de Solís, Leopoldo "La economía Mexicana I. México, F.C.E., 1975, pág. 131.

(12) Ardito Barletta, Nicolás, op. cit.

zos de investigación, de inversión pública y de crédito y, en los que los productores dedican la mayor parte (trigo) ó la totalidad de su producción al mercado, es decir son zonas de producción típicamente capitalistas.

Como conclusión, se puede establecer que en este período la inversión pública, el crédito y la investigación en la agricultura se centraron en la consolidación de zonas que por sus características -modernas, con gran utilización de semillas mejoradas, maquinaria y riego- se dedicaran a cultivos agrícolas destinados al comercio exterior.

Y por otro lado, como producto del descuido en estos mismos rubros se desarrollará una especialización de los productores temporaleros en cultivos tradicionales -maíz y frijol- dedicados básicamente para el consumo interno.

Otro aspecto que caracteriza el período, es el hecho de que por la falta de atención a las zonas temporaleras - en términos de investigación y, por la estabilización de los precios de garantía se produjera un proceso de deterioro absoluto y relativo de este tipo de unidades de producción que motivó un proceso continuo y en los últimos años acelerado, de la migración campesina hacia las ciudades.

## II. DECLINACION Y ESTANCAMIENTO

En el capítulo anterior se analizó cómo la utilización de ciertos instrumentos de política agrícola ayudaron a que en el país se desarrollara y consolidara un sector de productores agrícolas con altos niveles de capitalización y de productividad que se orientaron a la producción agrícola de exportación y de alto valor comercial. Esto se explica por los esfuerzos que el Estado realizó para estimular a los productores que se localizaban en las regiones (Pacífico Norte y Norte), a la vez que el descuido en términos de apoyo, fortaleció la tendencia a la proletarización y a la orientación productiva de grandes zonas del país.

En este capítulo se tratará de avanzar en el esclarecimiento de los determinantes de la declinación y estancamiento del sector. Como el objetivo del diagnóstico consiste en contar con los elementos necesarios para analizar los intentos de el régimen de José López Portillo (JLP) para enfrentar la crisis, se plantea la necesidad de hacer un análisis del comportamiento de tres productos tradicionales (maíz, frijol y trigo) y el de tres productos de nueva in-

corporación en la agricultura mexicana (cártamo, sorgo y soya), ya que según el planteamiento hipotético, la reorientación de la agricultura estará determinada por las características que adopte la política agropecuaria, tendientes a incidir sobre las condiciones de producción de cada uno de los productos mencionados, y de las regiones en que se cultivan. Las características de esta política están dadas como se indica en el primer capítulo, por la necesidad que tiene el régimen de mantener el papel del sector agropecuario de captador de divisas, lo que en este período se manifiesta en un apoyo a la ganadería intensiva, mediante incentivos a la producción de sorgo y soya.

El análisis del problema se hará a partir del estudio del comportamiento de estos seis cultivos porque la disminución de la superficie cosechada de maíz y frijol, afecta -- las condiciones de vida y de trabajo de la mayor parte de la población rural, además de que ésto, al acompañarse del crecimiento de la demanda de dichos productos, provoca una tendencia a la importación creciente de los mismos, situación que incide en el papel asignado al sector agrícola como proveedor de divisas.

Los otros cultivos señalados se analizarán ya que su incorporación al patrón de cultivos, lejos de resolver los problemas de balanza comercial agrícola, lo agudizan por --

las características que empieza a tomar en dicha década la producción pecuaria y porque en México no se alcanza a dar un crecimiento en la oferta de los insumos de los alimentos balanceados acorde con el crecimiento de su demanda, - lo que motiva que aumente la demanda de importaciones agrícolas, como producto de las transformaciones productivas - de la actividad pecuaria compitiendo con los sectores que tradicionalmente han requerido de divisas para su desarrollo.

#### 1.1. Determinantes de la declinación

Como se observa en el capítulo anterior, en la economía mexicana la política de desarrollo rural ha sido un elemento determinante con la configuración de la estructura del sector agrícola, ya que ha sido mediante la canalización de apoyos por medio de inversión, crédito, investigación y precios de garantía, que se han logrado fortalecer zonas con un alto nivel de capitalización que se dedican al cultivo de productos que sirven como materia prima en la industria de alimentos balanceados y en las agroindustrias en general. Por otro lado, el sostenimiento de los precios de garantía por un período extremadamente grande, provocó que aparte de que se diera un proceso acelerado de sustitución de cultivos, ésta fuera acompañado de un

deterioro de las condiciones de vida de la población, ya - que al sostenerse los precios de garantía e incrementarse en el mismo período el nivel general de precios, lo que se generaba era una tendencia a la desvalorización de los excedentes comercializables de los campesinos, con lo que ante este proceso de deterioro de su ingreso, se planteaba - la necesidad de que incrementaran su oferta para sostener sus niveles de consumo, pero como la explotación de la tierra de los campesinos se hace con una baja utilización de insumos, ésta en lugar de rendir más al paso del tiempo -- iba reduciendo su potencialidad productiva, señalándole al campesino como alternativa, el ocuparse en otras actividades para completar su ingreso y en ocasiones hasta de emigrar. Por la importancia que se ha señalado que tiene la política de desarrollo rural, es que se ha considerado -- conveniente hacer un análisis por separado de cada uno de los puntos.

### 1.1 Inversión pública

En el capítulo anterior veíamos como la inversión pública es un elemento muy importante en la orientación del sector, ya que al aumentar la potencialidad productiva de las zonas en que se desarrolla plantea la posibilidad de - un cambio en el patrón de cultivos y de un cambio en las - relaciones de producción y apropiación del excedente, si a

ésto se le suma el hecho de que la inversión se ha orientado a los productores de cultivos de alto valor comercial y de exportación ubicados en la región Pacífico Norte y Norte, se puede concluir que éste ha sido un elemento muy importante en la regionalización y polarización de productores.

Lo que en este apartado se va a ver es cuál es el comportamiento que sigue la inversión pública una vez que empieza a declinar la producción de maíz y frijol y, que dicha declinación se hace notoria a tal grado que tienda a afectar el abasto interno sin recurrir a importaciones.

En el quinquenio 1965-1970 la inversión en el sector agropecuario representa un promedio del 10% de inversión federal total, de este subtotal se destina a la agricultura un 94% anual.

En el quinquenio 1970-1975 que es un período en que se manifiestan claramente los efectos del agotamiento del modelo de desarrollo seguido desde la década de los cincuenta se observa una aceleración en el crecimiento de las inversiones en el sector agropecuario ya que de ser éstas un promedio de 1 696 millones anuales en el período de 1965-1970, pasan a ser más del doble en el período 1970-1975, y representa un promedio del 15% anual. Lo anterior se --

Cuadro 4. INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN FOMENTO AGROPECUARIO  
(millones de pesos de 1960)

	Inversión en el sector agropecuario	Agricultura		Ganadería		Forestal		Pesca	
			%		%		%		%
1965	946.8	931.4	98.3	3.1	0.3	3.5	0.4	8.6	0.9
1966	1027.0	1016.6	98.9	3.5	0.3	2.6	0.2	4.1	0.4
1967	1393.7	1349.3	96.7	3.1	0.2	3.4	0.2	37.8	2.7
1968	1893.2	1639.1	86.6	12.7	0.6	9.5	0.5	142.3	7.5
1969	2144.2	1969.3	91.8	30.6	1.4	14.4	0.6	129.8	6.1
1970	2777.2	2569.1	92.5	37.1	1.3	14.1	0.5	156.8	5.6
1971	2213.0	1956.4	88.4	40.4	1.8	29.1	1.3	187.2	8.4
1972	3177.8	2855.8	89.8	35.1	1.1	23.3	0.7	263.3	8.3
1973	4024.9	2951.1	82.8	134.8	3.3	131.2	3.2	168.1	4.2
1974	5054.6	4176.5	92.9	127.1	2.5	96.5	1.9	134.5	2.6
1975	6841.2	5201.6	88.6	311.7	4.6	179.7	2.6	285.6	4.2
1976	4399.3	3604.7	95.6	263.8	6.0	116.5	2.6	311.6	7.1
1977	6334.3	5217.2	91.9	240.5	3.8	175.7	2.8	94.1	1.5
1978	8256.5	6791.5	91.5	200.8	2.4	231.4	2.8	269.8	3.2

FUENTE: S.P.P., D.G.I.A.I. Las actividades económicas en México, México 1980.

puede explicar, en el sentido de que se reactiva la inversión en el sector con el objeto de reorientarlo para que vuelva al cauce original, es decir: a) que vuelva a ocupar su papel de captador de divisas en una proporción cercana o igual a la que había tenido en el período previo a la declinación y 2) que actúe como un freno (la inversión en el sector) a la expulsión de la población campesina, ya que las magnitudes en que se está haciendo son imposibles de absorber por la industria y los servicios, lo que la hace una fuente de tensiones sociales.

Sin embargo, lo que caracteriza la inversión en este período además de su rápido crecimiento, es que tiende a diversificarse y en este proceso de diversificación apoya con mayor énfasis a la ganadería y al subsector forestal, pasando de 1.3 a 4.6% y de 0.5 a 2.6% respectivamente, en lo que se refiere a participación en la inversión pública del sector (véase cuadro 4).

Lo anterior parece ser en principio una medida para incrementar la participación de la ganadería en las exportaciones agropecuarias, ya que por sus características es un sector con una mayor capacidad de respuesta y en la que las inversiones tienen un período más corto de maduración.

Finalmente, en los años de 1976-1978 se da un aceleración

Cuadro 5. INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO  
(millones de pesos)

Concepto	1977		1978	
	Inversión	Porcentaje	Inversión	Porcentaje
Agropecuario y Forestal	25 391.4	100.0	38 152.2	100.0
Agrícola	20 972.8	82.6	28 550.0	74.8
Riego	15 001.5	71.5	21 408.4	75.0
Obras mayores	8 212.9	54.7	8 025.0	37.5
Obras menores	2 758.4	18.4	2 331.1	10.0
Inventario de aguas del subsuelo	352.2	2.4	87.9	0.4
Otras	3 670.0	24.5	10 964.4	51.2
Control de Ríos y Lagos	2 121.9	10.1	1 868.8	6.5
Beneficio de productos agrícolas	234.6	1.2	161.3	0.6
Otras Inversiones Agrícolas	3 614.8	17.2	5 111.5	17.9
Ganadería y Avicultura	978.8	3.9	959.6	2.5
Forestal y fauna silvestre	715.1	2.8	1 105.9	2.9
Otras inversiones agropecuarias	261.2	1.0	3 898.9	10.2
Programa de Inversiones Públicas para el desarrollo rural	2 463.5	9.7	3 637.8	9.6

FUENTE: S.P.P., D.G.I.A.I., Las actividades económicas en México, México, 1980.

do crecimiento de la inversión en el sector agrícola, llegando a tener una participación en la inversión pública total del 15%.

En el cuadro 5, se ve en términos más específicos cómo se distribuye la inversión agrícola, y lo que se puede observar es que en su mayoría se destina a Riego (82.5%) y una mínima proporción a beneficio de productos agrícolas.

Otro aspecto que sigue caracterizando a la agricultura es la regionalización de las inversiones. Lo anterior se explica a partir del análisis de la distribución de las inversiones por Estados. Y, de esto resulta que del total de la inversión que se realiza de 1969 a 1978, 6 estados concentran el 29% del total y de estos 4 (Baja California, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas) concentraron el 21.1% del total.

Lo que se puede comprobar con lo anterior, es que a pesar de que cambiaron las tendencias de la producción y la estructura de cultivos, lo que a su vez motivó que el sector dejara de cumplir las funciones que le habían sido encomendadas, no se operó una reorientación de las inversiones ni en zonas, ni en objetivos, sino que se continuó destinando un gran monto de las inversiones al fomento de obras de riego, además de que éstas se siguieron localizando en las Zonas Pacífico Norte y Norte.

## 1.2 Crédito Agrícola

En el período de auge el crédito agrícola se centra en las zonas de riego, como se puede ver en el capítulo anterior, donde se muestra que en términos relativos y absolutos el algodón y el trigo (42% del total) concentran la mayor proporción del crédito agrícola otorgado por la banca oficial.

Para el análisis del crédito en el período reciente, se va a hacer el supuesto de que el crédito oficial sigue la misma tendencia en el quinquenio de 1965-1970 que la que siguió en el período de auge (trigo y algodón tienen un tratamiento preferencial), lo anterior se hace por no contar con información de ese período.

El comportamiento del crédito oficial en el período de 1970-1978 se puede dividir en dos partes, una de ellas se caracteriza porque se da muy poco apoyo a los cultivos de consumo básico (frijol y maíz) mientras que a los demás cultivos de la muestra se les apoya en cuatro veces más de acuerdo a la superficie cosechada, la otra se caracteriza porque hay un repunte en el crédito en todos los cultivos, pero éste se distingue por dar un apoyo sustancial a los productos básicos (1976-1978). Véase el cuadro 6.

Cuadro 6. CREDITO AGRICOLA (Banca Oficial)

Años	FRIJOL		CARTAMO		SORGO	
	SUPERFICIE HABILITADA		SUPERFICIE HABILITADA		SUPERFICIE HABILITADA	
	RIEGO (Has)	TEMPORAL (Has)	RIEGO (Has)	TEMPORAL (Has)	RIEGO (Has)	TEMPORAL (Has)
1970	9080	79467	-	-	24770	62429
1971	26337	118982	70851	7784	65781	82199
1972	21789	83874	65188	12971	86382	112315
1973	21161	68526	51744	4130	120253	155920
1974	32953	117179	57627	5777	138841	189402
1976	54199	505712	68267	35043	229620	349386
1977	22434	363569	92684	62404	220271	354077
1978	17894	415948	119702	51813	178184	314895

Años	MAIZ		SOYA		TRIGO	
	SUPERFICIE HABILITADA		SUPERFICIE HABILITADA		SUPERFICIE HABILITADA	
	RIEGO (Has)	TEMPORAL (Has)	RIEGO (Has)	TEMPORAL (Has)	RIEGO (Has)	TEMPORAL (Has)
1970	44613	319666	-	-	-	52
1971	90651	338436	70851	7784	102739	5056
1972	65735	297755	65188	12971	163397	3506
1973	83966	411028	51744	4130	128332	67
1974	157128	669146	57627	5770	138422	8593
1976	159491	1292804	68267	35043	337500	27074
1977	162388	1256814	92684	62404	304014	45361
1978	197081	1305081	119702	51813	286238	33504

a/ No existe información para 1975, debido a que en ese año se fusionaron los Bancos Nacional Agropecuario, Nacional de -- Crédito Agrícola y Nacional de Crédito Ejidal.

FUENTE: S.P.P., D.G.I.A.I. Las actividades económicas en Mé-  
xico. México, 1980.

En el primer período se ve claramente que la banca -- oficial establece una prioridad en el cártamo, la soya, el trigo y el sorgo, lo que se manifiesta en una participación de la superficie habilitada que representa desde un 18% hasta el 60% -en el caso de la soya- de la superficie cosechada de cada cultivo.

Mientras que el frijol y el maíz observan porcentajes de tierra habilitada que van de 5.1 a 12.3%. Un aspecto -- que es importante destacar es que de 1973 a 1974 se aprecia claramente que estos dos cultivos (frijol y maíz) reciben un aumento sustancial de apoyo crediticio, mismo que se concentra en zonas de temporal.

Lo anterior se explica en principio por el hecho de -- que es en este período donde se observa una drástica caída de la superficie y la producción agrícola de casi todos -- los cultivos, pero esto se muestra de manera más clara en el caso del maíz y del frijol, por lo que el repunte en -- el crédito agrícola tiene como objetivo básico incidir sobre la superficie cosechada para con esto, reactivar la -- producción de alimentos básicos.

En el segundo período lo que se observa es que a pesar de que se intensifica el crédito a estos dos cultivos, la recuperación no parece llegar y la declinación continua

hasta llegar en 1979 a niveles alarmantemente bajos. En los únicos cultivos en que el aumento del crédito parece haberse traducido en un aumento de la producción es en el sorgo y en el cártamo, ya que en soya y en trigo se da un comportamiento irregular.

### 1.3 Precios de garantía

En los ocho años posteriores a 1965 los precios de garantía se mantuvieron fijos, lo que actuó como un mecanismo de especialización y regionalización productiva ya que al no modificarse los precios de garantía de los productos que ocupaban la mayor parte de la superficie agrícola, esto obligó a los productores de zonas de riego a orientarse a la producción de cultivos con un mayor margen de ganancia, quienes se encontraban en este caso eran los cultivos de mayor precio por tonelada y mayor rendimiento por hectárea o los cultivos de exportación que no tienen precio máximo de venta.

En el caso de los productores de temporal, esta situación los obligó a reorientar su superficie de cultivo a cultivo que fueran lo suficientemente resistentes a ciertas inclemencias del tiempo y que a su vez le brindaran un rendimiento monetario mayor que el frijol y el maíz. Por último, los productores que no pueden reorientar su producción continúan produciendo estos cultivos, hasta que por causa de -

la pérdida de potencialidad productiva de su tierra, terminan dedicándose a otras actividades, como una forma de mantener sus niveles de consumo.

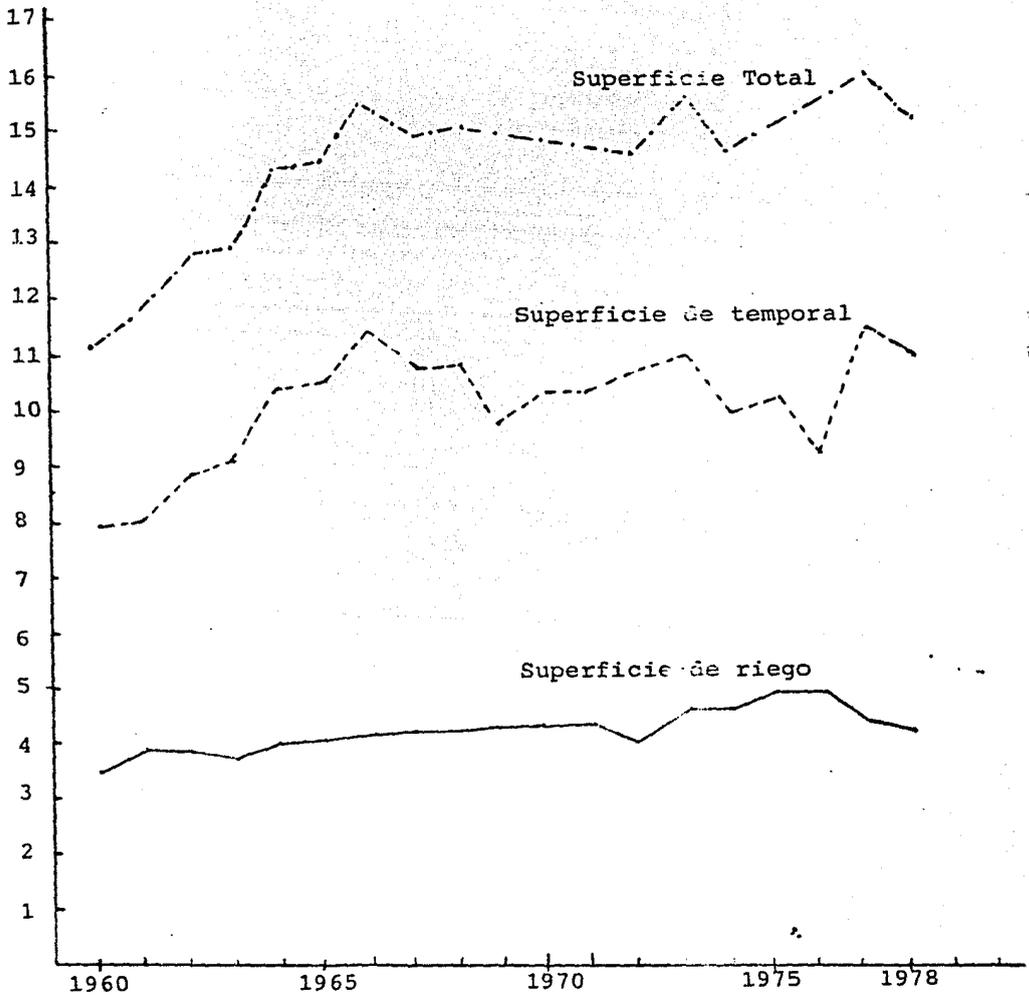
## 2. Comportamiento de la producción agrícola

En 1966 la agricultura llega a un punto de inflexión, donde se empieza a manifestar un descenso paulatino en la superficie agrícola, pues habiendo sido éste de casi 4.5% anual para el decenio de los 50s y de alrededor de 4.3% para el quinquenio 60-65, para el quinquenio 65-70 se desploma llegando apenas a un 1.2%.

Esta caída plantea una crisis global a todo el sistema económico, lo que se expresa en una presión al alza de los precios, en la creación de cuellos de botella en alimentos, insumos industriales, transportación y almacenamiento y, agudizando el ya muy serio desequilibrio externo.

Como se ven en la gráfica 1, la superficie cosechada declina en 1966 y no es sino hasta 1973 que vuelve a alcanzar la misma cantidad de hectáreas, para nuevamente volver a caer. Un aspecto que es interesante resaltar en esto, es que la superficie de riego continúa creciendo aunque a una baja tasa, por lo que se puede decir que las variaciones que sufre la superficie cosechada están explicadas bá-

Gráfica 1. SUPERFICIE COSECHADA  
(millones de hectáreas)



FUENTE: Economía Mexicana No. 2, México, CIDE, 1980.

sicamente por el comportamiento de la superficie cosechada de temporal. Como se aprecia en la gráfica, la superficie de temporal desciende a partir de 1966 hasta alcanzar su punto más bajo, y no alcanza su nivel original (de 1966) sino hasta 1977.

Si consideramos que los productores de temporal se dedican en su mayoría a la producción de maíz, y frijol y -- que los de buen temporal reorientan su superficie a cultivos comerciales, podemos deducir fácilmente que esta caída se refleja necesariamente en una reducción de la producción de dichos productos.

El comportamiento de estos cultivos lo desarrollaremos más ampliamente en los incisos siguientes.

## 2.1 Maíz

En el caso del maíz se pueden apreciar claramente dos períodos: uno en que el sector está en un acelerado descenso tanto en superficie como en producción en el que se presenta un estancamiento de los rendimientos (1965-1975); y otro en que la superficie no crece significativamente, pero como producto del crecimiento de los rendimientos se opera un incremento sustancial en la producción (1975-1980).

En el período que va de 1965 a 1970 en términos de pro

medio anual, se observa que el crecimiento de la producción y la superficie permanecen estancados, sin embargo, si consideramos que en los años de 1967 a 1969 se dieron descensos en la superficie y en la producción de (-8.1% y -7.2%) y de (-7.4% y -7.1%) respectivamente y además se considera que durante esos 5 años no se vuelve a lograr el nivel de 1966 ni en producción, ni en superficie, se puede deducir que esto se traduce necesariamente en un descenso del consumo per cápita de maíz, a menos que en dicho período se hubiera operado un cambio en las conductas alimentarias que conduce a sustituirlo por otro. Sin embargo, de una sustitución de tal magnitud no se tiene cuando menos una base empírica para comprobarlo, por lo que la explicación más viable sería la de asociar la caída de la producción con una caída de las exportaciones netas y posteriormente con un aumento de las importaciones.

En el período 1970-1975 a diferencia del quinquenio anterior, no hay un solo año en que haya un incremento de la superficie, sino que se observa un decremento de la misma. Lo más importante de este período, es que pese a que el Estado desarrolló una serie de estímulos a partir de 1973 para reactivar la actividad agrícola, ésta no respondió de ninguna manera a dichos estímulos (precios de garantía e inversión pública) en este sentido, cuando menos en el campo de la producción maicera, su comportamiento está indicando

que la política de desarrollo rural que funcionó en el período del desarrollo estabilizador ya ha agotado sus posibilidades, por lo que se hace necesario que se reorienten no sólo sus objetivos, sino que también cambie la población objetivo y los criterios para la canalización de las inversiones.

En el período 1975-1980 se aprecia una recuperación de la producción pero ésta no está asociada al incremento de la superficie, sino directamente al crecimiento en los rendimientos, (7.12% promedio anual) lo que nos mueve a pensar que los precios de garantía no detuvieron la tendencia al descenso de la superficie cultivada, sino que incidieron, en los productores capitalistas dedicados a otros cultivos que ante el incentivo de un precio de garantía elevado, reorientan coyunturalmente su producción.

Lo anterior nos permite deducir, que los precios de garantía en la forma en que se han venido utilizando siguen teniendo efectos positivos en los productores capitalistas, pero esto lejos de resolver el problema alimentario lo agudiza, ya que la presencia y el aumento de la participación de estos productores en la producción global, le dá un margen mayor de inestabilidad al país en términos alimentarios, ya que en el momento en que el margen de ganancia resulta inferior al que podrían obtener con otro ti

po de cultivos, reorientan su actividad productiva.

Algunos autores señalan que la caída de la superficie se debe fundamentalmente a que los productores de buen temporal reorientaron sus tierras a cultivos de mayor rentabilidad, lo que se explica a través de los datos que indican que la superficie cosechada se redujo del 58% del total en 1965, a 48.5% en 1975, sin embargo, no todo el descenso -- puede ser explicado por esta causa, ya que como se observa en la gráfica con la que se inicia este capítulo, hay una caída en la superficie global que se mantiene de 1966 a -- 1973, lo que significa que hay en promedio medio millón de hectáreas que simplemente se dejaron de cultivar, lo que - se podría explicar en mayor medida por el proceso de deterioro que se ha venido dando en las zonas de producción -- temporalera, a causa de que la explotación de estas zonas se ha basado en la utilización extensiva de la tierra, sin tener en cuenta la posibilidad de mantener los rendimientos de la misma por medio de la fertilización, por lo que estos productores terminan abandonando sus tierras y empleándose como jornaleros en el campo, o emigrando a la ciudad.

## 2.2 Frijol

En el caso del frijol las medias quinquenales nos indican que la superficie en el período entre 1965 y 1970 a una

tasa de 3.5% anual y que en el período 1970-1975 aumentó le  
vementemente, pero si se observa la información anual, se ve que  
este comportamiento obedece básicamente a que no se está to  
mando la misma base, ya que en 1966 la superficie cultivada  
era de 2 240,000 hectáreas, nivel que hasta 1980 no se lo-  
gra.

Lo que se puede ver es que el decremento de la superfi  
cie es más grande de la que este promedio nos dice, ya que  
en 1967, 68 y 69 la superficie desciende a un ritmo mayor -  
al de 7% y solo sube de 1969 a 1970 que es el año que se --  
usa como año final en el cálculo del promedio. En lo que a  
producción se refiere, se dá un proceso semejante, ya que -  
como los rendimientos se estancan (0.3% promedio de creci-  
miento), las variaciones en la producción se asocian direc-  
tamente a las variaciones de la superficie.

En el período 1970-1975 se aprecia también un creci-  
miento tanto de los rendimientos como de la producción y de  
la superficie cosechada, pero como este aumento es en térmi  
nos de 1970 y no de 1966 que es donde se aprecia la infle-  
xión de las tendencias, se puede decir que se da un proceso  
de recuperación de la producción de frijol, pero esta recu-  
peración no se alcanza a dar de tal forma que revierta la -  
tendencia, ya que sólo permite un período de alivio a las -  
presiones que se habían venido generando en las importacio-

nes del cultivo, para volver a caer en 1976 y recuperarse sólo hasta 1980.

En todo este período, únicamente los rendimientos son los que tienen un crecimiento real y, esto es lo que permite que a pesar de que se da una caída impresionante de la superficie agrícola de 2.24 a 1.76 millones de hectáreas, la caída de la producción no se dé en la misma proporción.

En el cultivo del frijol, al igual que en el del maíz se puede observar un claro predominio de las condiciones de producción típicas del minifundio, por lo que con el estancamiento de los rendimientos y la disminución de las áreas cosechadas, lo que se está expresando es un proceso de deterioro o retroceso de la agricultura campesina con relación a la agricultura empresarial.

De lo anterior se desprende que en el período de la crisis, a diferencia del período previo (1940-1965), la polarización toma nuevos rumbos, ya que ésta no se explica únicamente por el hecho de que la división entre regiones capitalistas y regiones de productores de economía campesina se dé básicamente por su división entre zonas de riego y zonas de temporal, sino que esta situación de diferenciación se reafuerza por el tipo de cultivos que se desarrollan, en el sentido de que hay una distinción entre productos que típicamen

te producen las unidades económicas campesinas que se pueden ubicar fácilmente en términos geográficos<sup>(1)</sup>, y hay -- productos que son cualtivados casi exclusivamente por los productores capitalistas, donde el criterio de regionalización de la producción está dado por condiciones de tipo -- climático, y el de la especialización productiva por las -- necesidades de acumulación de capital para abordar cada -- proceso productivo.

### 2.3 Trigo

El comportamiento de la superficie de trigo en este -- período es muy irregular ya que en el primer quinquenio -- (1965-70) disminuye mucho en el primer año (14.9%), y en -- los otros cuatro muestra una recuperación sin llegar a alcanzar los niveles de 1965. En el segundo, lo que se puede observar es que continúa cayendo de 886 169 has., en -- 1970 a 778 237 en 1975, y en el período de 1975 a 1980 cae, pero a un ritmo menor.

En el comportamiento de la producción se podrían establecer dos subperíodos, uno que va de 1965 a 1973 que se caracteriza por una baja persistente de la producción (de

---

(1) Véase Sánchez Burgos, Guadalupe. La Región Fundamental de Economía Campesina en México. Edit. Nueva Imagen, México, 1980.

2,150 354 tons. a 1 809 018) y una recuperación, que aunque se dá a un gran ritmo (se aprecian crecimientos de alrededor del 7% anual) no logra compensar el crecimiento de la demanda que se dió como producto del incremento de la población.

En lo que se refiere al comportamiento de los rendimientos lo que se puede observar es que se dá una caída en éstos durante los quince años que abarca el último período, - con lo que desaparece el elemento contrarrestante a la caída de la superficie que operaba en la década del desarrollo estabilizador.

Lo que se puede concluir en el análisis de este sector es que el comportamiento de los rendimientos, la superficie y la producción, están asociados a la introducción en los distritos de riego de cultivos con mayor margen de ganancia, como son el sorgo, la soya, el cártamo y productos agrícolas destinados a la exportación (frutas y legumbres).

La disminución de la superficie se dá básicamente porque el cultivo del trigo requiere de grandes volúmenes de agua y de un paquete completo de insumos e implementos agrícolas que unidos al precio de garantía, lo tornan en ocasiones incosteables, razón por la que los productores teminan reorientando su producción a los cultivos anteriormente citados.

La disminución de los rendimientos se supone que se da por el hecho de que son los agricultores más eficaces quienes reorientan su producción, quedándose como productores -trigueros los que producen con menores rendimientos.

#### 2.4 Cártamo

El comportamiento del cártamo en términos de superficie y de producción es muy importante ya que crece en cerca de 16 veces en superficie y 13 en producción en tan sólo 20 años.

El cártamo de 1960 a 1970 aumenta en superficie a una tasa media de 20% anual, la producción a un 25%, siendo el incremento de los rendimientos de aproximadamente un 2.5%.

El período de 1970-1980 se caracteriza por un proceso de estabilización de la superficie cosechada, ya que ésta se mantiene en aproximadamente 1 700 000 has. Una situación semejante se da en la producción y en los rendimientos se observa un descenso en 6 de los 10 años.

Un aspecto que hay que considerar en el cártamo es que es un cultivo que al introducirse a la agricultura mexicana entra ya desarrollado, es decir, no se observan incrementos notables en el crecimiento de sus rendimientos al igual que en las regiones para su cultivo, ya que desde su introduc--

ción ésta se hace básicamente en cuatro Estados ( B. C. Norte, B. C. Sur, Sonora y Sinaloa), y lo único que se observa es que tiende a aumentar la producción en Sonora y Sinaloa, mientras que en toda la península de Baja California bajó.

Por otro lado, la importancia del análisis del cártamo a diferencia de los otros cinco productos es que, si bien es cierto que desplaza a cultivos de zonas de riego en su mayoría, en la actualidad su cultivo es muy necesario y benéfico para la economía nacional, ya que de no producirse, se plantea la necesidad de importar grandes volúmenes de -- aceite o de incentivar la producción de grasas animales que resulta más costoso. Por eso, en la medida en que se incentiva la producción de cártamo con el fin de cubrir las demandas de las industrias nacionales productoras de aceite vegetal, se está evitando la importación.

## 2.5 Sorgo

El sorgo es uno de los productos que se incorporan a la producción agrícola nacional a principios de la década del sesenta y se caracteriza porque desde su introducción muestra un acelerado crecimiento tanto en la superficie como en la producción.

El comportamiento de la superficie y la producción de

sorgo se puede dividir en dos subperíodos, uno de 1960 a 1975 y otro de 1975 a 1980.

En este cultivo lo que se ve en el primer período, es que en el quinquenio que va de 1960 a 1965 se dá un crecimiento acelerado, pero las altas tasas que se registran -- (de casi 22% anual) se ven magnificadas debido a que en el período base la participación del sorgo en la superficie total es muy pequeña (apenas el 2% de la superficie cosechada nacional), sin embargo, el proceso de crecimiento no es despreciable, en tanto que es un producto que tiende a sustituir el maíz. En este quinquenio lo que se observa es que el crecimiento de los rendimientos es muy grande, lo que se podría explicar por el hecho de que el sorgo inicialmente tiende a desplazar al maíz de riego.

Posteriormente, en el quinquenio de 1965-70 es cuando se observa un crecimiento más dinámico tanto en la producción como en la superficie y esto se puede explicar por el hecho de que es en este lapso en que el desgaste del modelo de desarrollo agrícola se empieza a manifestar con mayor fuerza, traduciéndose en un desplazamiento acelerado de las superficies dedicadas al maíz por el nuevo cultivo.

En el decenio de 1970 a 1980, se observa que el crecimiento de la superficie y de la producción se mantienen pe

ro a un ritmo menor (de 5% promedio) y con una estabilización de los rendimientos, lo que nos empieza a dar una idea acerca de los límites que empieza a plantear la expansión de la superficie cultivada de este producto, que a su vez permite visualizar un incremento sustancial de las importaciones en lo futuro, ya que según se desprende de la información sobre importaciones, las necesidades de sorgo aumentan conforme avanza la producción pecuaria (en la medida en que se hace más intensiva en capital), por lo que la diferencia entre la producción nacional y la demanda del mismo se cubre con importaciones.

Como se observa en el párrafo anterior, el sorgo tiene una gran importancia en el proceso que se ha dado en llamar de crisis agrícola, ya que al desplazar al maíz de su superficie, hace que descienda la producción de este cultivo presionando a sus importaciones y por otro lado, como lo que se produce internamente (de sorgo) no es suficiente para cubrir la demanda nacional, presiona a las importaciones, con lo que ejerce una doble presión a la balanza comercial agrícola, reduciendo con esto el papel de la agricultura como generadora de divisas para el proceso de industrialización.

## 2.6 Soya

En la soya como en el cártamo las variaciones en todo

el período de estudio corresponden casi exclusivamente a las variaciones de la superficie y de la producción, teniendo -- una baja incidencia en la producción, el comportamiento de - los rendimientos.

Aquí también se observa una aceleración de su crecimiento en los primeros 10 años (1960-1970) de su introducción al patrón de cultivos, creciendo a una tasa mayor al 35% anual.

Para la explicación del comportamiento del cultivo de - la soya, se ha visto la necesidad de trabajar promedios de - producción y superficie quinquenales, en lugar de trabajar - con porcentajes, ya que ésto permite tener una visión más -- clara de los desplazamientos de superficie que se dan a causa de su introducción.

En el primer quinquenio (1960-1965) se cosecharon en -- promedio 19 800 has., cada año, con una producción de 39 500 toneladas, lo que dió un rendimiento promedio de 1 990 kg/ha.

En el segundo quinquenio (1965-1970) se triplica la superficie cosechada y la producción aumenta en cerca de cuatro veces (se logra una producción promedio de 169 000 toneladas anuales) por lo que se puede inferir que en el incremento de la producción tuvo un papel muy importante el crecimiento de los rendimientos que se elevó en cerca de 50% en - los cinco años.

En el quinquenio de 1970-1975 la superficie cosechada representa cuatro veces la cosecha en el quinquenio anterior, pero debido a que en este período caen sustancialmente los rendimientos, la producción apenas crece en poco más de dos veces, es decir, caen los rendimientos en relación al período previo.

Por último en el quinquenio de 1975-1980 se vé como el crecimiento de la superficie tiende a estabilizarse, ya que el crecimiento que se da en la superficie es cercano al 4% anual, es decir, ya casi no crece la superficie y la producción también se estabiliza.

En el caso de la soya, se observa un proceso semejante al del sorgo, ya que desplaza a un producto (el trigo) de su superficie con lo que provoca una doble presión en la balanza comercial agrícola, porque presiona a las importaciones del producto desplazado, además de que su introducción en el ciclo de producción pecuaria hace que aumente sustancialmente la demanda del mismo, al grado de que la producción nacional no puede cubrirla, teniendo que acudir a las importaciones. En estos dos cultivos, como se anota anteriormente, la utilización masiva que se les ha venido dando tiende a fortalecer la dependencia externa.

### 3. La nueva estructura agrícola y sus efectos en la balanza de pagos.

Como se ve en los puntos anteriores, la inversión pública, el crédito agrícola y los precios de garantía han sido elementos muy importantes en la definición de la tendencia que actualmente presenta la agricultura y de sus efectos en el conjunto de la economía.

A manera de resumen de los dos epígrafes anteriores, se puede decir que en el período reciente se ha tratado de revertir la tendencia a la declinación de la agricultura haciendo uso básicamente de el crédito agrícola y de los precios de garantía, sin embargo, esto no ha tenido los efectos esperados, pues el crédito en maíz, frijol y trigo, muestra un repunte en 1974, lo que permite que la superficie cosechada se incremente un poco en 1975 y 1976 para luego volver a caer.

Un aspecto importante del problema es que en este período y básicamente a partir de 1974 el crédito en maíz y frijol se orienta a la atención de los productores de temporal, es decir, se empieza a hacer conciencia de los sectores en que se manifiestan los síntomas que precipitaron la crisis y se les empieza a reactivar para que vuelva a cumplir la agricultura con su papel. Pero el problema de la agricultura

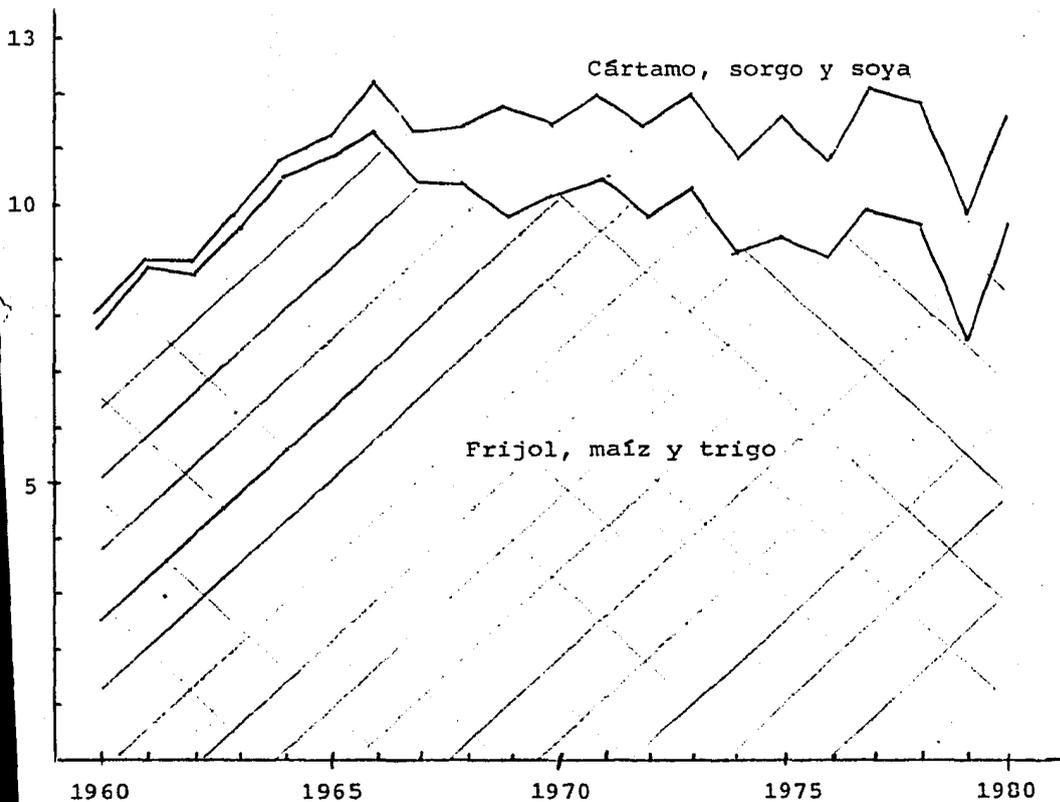
ra de temporal no es un problema que se pueda resolver con créditos de avío y con elevación de precios de garantía, - las acciones realizadas de 1974 a la fecha no hacen sino, - confirmar que los productores temporales nunca han respondido a este tipo de estímulos.

Lo anterior nos hace pensar que el aumento de superficie que se observa esporádicamente en la producción de --- maíz, trigo y frijol, se debe en parte a la ampliación de la frontera agrícola y en mayor proporción a incrementos - en el área cosechada de riego que reorientaron coyunturalmente la producción para aprovechar el margen de ganancia que significa el aumento de los precios de garantía.

En la gráfica 2 se ve claramente como a partir de 1965 empieza a declinar la superficie cosechada de maíz, frijol y trigo a un ritmo acelerado, también se ven pequeños aumentos que pierden significación porque son coyunturales, además de que no alcanzan a compensar la disminución observada un año antes. Un supuesto que se podría plantear sobre estos leves aumentos, es que se deben a cambios en la superficie de riego donde se opera un desplazamiento coyuntural de cultivos para dar cabida a estos productos ante - la posibilidad de un incremento del margen de ganancia motivado por el crecimiento de los precios de garantía.

Gráfica 2. COMPORTAMIENTO DE LA SUPERFICIE DE  
LOS PRODUCTOS SELECCIONADOS

(millones de hectáreas)



FUENTE: Elaborado con base a cuadros 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del  
apéndice estadístico.

Por su parte los cultivos de nueva incorporación -cártamo, sorgo y soya- muestran un comportamiento totalmente diferente a los anteriores, ya que en primer lugar tienden a aumentar considerablemente a partir de que empieza a -- caer la producción de alimentos básicos de consumo directo.

En 1965 estos tres cultivos representaban un 3.6% de la superficie cosechada de los seis productos, en 1970 eran el 11.1% y en 1980 llegaron a ser un 15.7%. Como vemos su expansión ha sido muy acelerada y si consideramos que en este período se dió una disminución importante de la superficie, se deduce que su expansión se ha dado sobre la base del desplazamiento de otros cultivos y por las características del cultivo de éstos -alto uso de insumos y maquinaria-, el descenso que se provoca en la producción es mayor en proporción al que se da en la superficie ya que ésta -- son tierras de riego, o de buen temporal.

En lo que se refiere a los efectos que tuvo sobre estos cultivos el conjunto de políticas adoptadas en el período, se observa que fue mayor en el cártamo y en el sorgo que en la soya, ya que los dos primeros sí respondieron a estos estímulos aumentando la superficie y la producción, mientras que en la soya la superficie tiende a estabilizarse.

### 3.1 Los cambios en la estructura regional de cultivos

El planteamiento hipotético que guía la estructura de este trabajo, es que se ha dado un cambio en el patrón de cultivos que tiene su manifestación en una especialización regional, para la cual se establecieron las bases en el período de 1940-1965 mediante políticas de inversión, de apoyo crediticio y de precios.

En este punto, lo que vamos a desarrollar es la dinámica de los desplazamientos por productos, considerando entre 3 y 6 de los estados que hacen la mayor aportación a la producción de cada cultivo y tomando como punto de comparación, los años de 1965; 1970 y 78.

#### 3.1.1 Cártamo

El cártamo se cultiva básicamente en Baja California Norte, Sinaloa y Tamaulipas, teniendo el resto de los estados que lo producen (10 más) una participación de 6% de la producción global, lo que hace poco significativa su aportación a la oferta.

Lo característico de estos cuatro estados es que son de agricultura de tipo capitalista con grandes zonas de riego y con productores que por las características de su explotación son sujetos de crédito oficial y privado, es es-

ta característica lo que hace posible que aun cuando se les desplace en la asignación de crédito oficial, puedan continuar produciendo.

Como se señalaba en el párrafo anterior, la producción de cártamo se desarrolla en 14 estados de la República y se podría decir que su expansión no ha enfrentado problemas de adaptación climática ya que conforme avanza el tiempo se ha ido expandiendo de tal forma que se cultiva en estados pertenecientes a casi todas las zonas económicas del país. Lo anterior nos mueve a pensar que la restricción a su expansión acelerada lo representa la existencia de cultivos con un margen de ganancia mayor, por lo que su expansión se limita a desplazar las mejores tierras de sorgo, trigo o maíz.

Esto se puede ver claramente en el cuadro 7, donde se observa que en el caso de B. C., al producto que desplaza es al trigo, y en Sonora y Sinaloa que son los principales productores (producen el 82.4% del total), desplaza al trigo y sorgo. Un aspecto importante de este cultivo, es que en su expansión cambia en gran medida el patrón de cultivos de dos estados en los que se localiza (Sonora y Sinaloa), - ya que de ocupar 1.0 y 4.1% respectivamente, para 1978 alcanza a cubrir un 20.1 y un 29.6% de la superficie cosechada en cada uno de los estados mencionados.

Cuadro 7. SUPERFICIE COSECHADA DE SORGO, SOYA Y CARTAMO  
POR PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES (PORCENTAJE)

Cártamo				
	1965	1970	1978	Productos que desplaza
B.C. Norte		20.8	8.8	Trigo
Sinaloa	14.1	15.4	29.6	Sorgo y trigo
Sonora	1.0	7.4	20.1	Trigo
Tamaulipas		2.3	9.6	Maíz

Sorgo				
Guanajuato	6.8	24.5	40.4	Maíz y frijol
Jalisco	1.5	9.1	15.5	Maíz y frijol
Michoacán	1.0	7.5	16.2	Maíz y frijol
Nuevo León	5.9	12.6	32.6	Maíz
Sinaloa	23.1	28.9	15.4	Trigo y Maíz
Tamaulipas	31.2	46.6	48.4	Maíz

Soya				
Chihuahua		22.7	4.9	Maíz, Frijol y trigo
Sinaloa	30.5	21.4	37.9	Trigo
Sonora	4.1	13.2	7.9	Trigo
Tamaulipas		0.3	8.1	Maíz

FUENTE: S.P.P., C.G.S.N.I., El sector alimentario en México.  
México, 1981.

### 3.1.2 Sorgo

El sorgo es un producto que a diferencia de los demás se cultiva en 28 de los 31 estados del país es decir, su horizonte lo abarca todo en términos de climas, lo que lo hace un gran competidor del maíz y del frijol en la superficie de cultivo, ya que al adaptarse a todas las zonas -- del país, nos indica que tiene una gran resistencia y adaptabilidad climática, además de que no requiere necesariamente de riego para su cultivo.

La introducción del sorgo en Estados como Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas transforma radicalmente el patrón de cultivos, ya que para 1978 llega a representar desde un 15.5% en Jalisco hasta un 48.4% en Tamaulipas, desplazando al maíz y frijol de tal forma que si en 1965 representaban el 96.2% en Jalisco y el 68.2% en Tamaulipas de la superficie cosechada, para 1978 éstos productos reducen, su participación al 80.9 y 33.6% respectivamente, lo mismo se da para los otros estados de la muestra, de donde se deduce que en los estados restantes se da un comportamiento similar, es decir, su expansión se da sobre la base del desplazamiento de los cultivos tradicionales de las -- tierras de buen temporal.

### 3.1.3 Soya

Los efectos de la soya en el cambio en el patrón de -

cultivos son menores que el cártamo y el sorgo, ya que de los estados en que se cultiva tan solo en uno alcanza a -- provocar cambios sustanciales en la estructura de la superficie cosechada (Sinaloa), es decir, en los restantes la -- adopción del cultivo implica la ocupación de superficies -- que no logran alcanzar un 10% de su superficie cosechada.

El cultivo de la soya se realiza en poco más de la mitad de los Estados, pero de estos, tan sólo dos -Sonora y Sinaloa- producen un 73.5% de la producción nacional y 4 - (incluidos estos dos) aportan el 94.3%, por lo que el resto tiene una participación poco significativa.

En lo que se refiere al incremento en la superficie y en la producción de soya, se puede decir que vinculado -- con los cambios que ocurren en los patrones de consumo de la población y en los cambios que se dan en la producción pecuaria; hasta hace algunos años gran parte de la demanda de grasas se cubría con la de origen animal y la producción pecuaria tenía un carácter extensivo. La sustitución de las grasas animales (por su costo y por la potencialidad productiva nacional de las mismas) por las de origen -- vegetal ha ejercido una enorme influencia en los niveles -- de producción de las últimas.

En el caso de la producción pecuaria, conforme se ha --

modernizado, va incorporando a la soya como un componente básico de los alimentos balanceados. En este sentido, la introducción de la soya en el patrón de cultivos y su expansión son más dinámicos que la producción y la exportación de ganado. Lo anterior se debe a que los cambios en la producción ganadera obedecen a los cambios en la demanda de -- carne de Estados Unidos de Norteamérica, a los cambios en -- el patrón alimentario y en el crecimiento de la población -- nacional, mientras que el crecimiento de la demanda de soya se fundamenta en el cambio que sufre el proceso de produc-- ción pecuario, que se transforma de una ganadería extensiva a una intensiva en capital y el crecimiento de su demanda -- depende de la rapidez de estos cambios, es decir, su deman-- da depende del cambio en el proceso productivo, aún en el -- supuesto de que la producción ganadera no aumentara.

El período que va de 1975 en adelante refleja una estabilización de la demanda, por lo que a partir de ese período sólo se registran importaciones cuando la superficie no crece en una proporción acorde con las necesidades nacionales, como en 1976, 1978 y 1980, años en que se opera un descenso sustancial en la superficie y la producción.

### 3.2 Los efectos en la balanza de pagos

En todo este capítulo se ha puesto un gran énfasis en

el problema que presenta el desplazamiento que se ha venido dando en la agricultura desde mediados de la década de los sesentas. La importancia de este desplazamiento reside en que como producto de la introducción de tres cultivos que forman parte del sistema agroalimentario (que se empieza a establecer en México desde principios de la década del sesenta), en la agricultura se tienden a reforzar las tendencias a la polarización que ya se habían conformado en las dos décadas anteriores (1940-1960), además de que su introducción se hace a costa de la superficie dedicada a cultivos básicos, lo que presiona a las importaciones de los mismos, como los productos de nueva introducción forman una parte muy importante de actividades productivas que sufren cambios muy significativos en el período reciente, su demanda crece más rápido que su producción, por lo que se tiene que recurrir en gran medida a la importación.

En lo que se refiere a la dinámica de las importaciones, lo que se puede observar claramente es que éstas fueron muy elevadas en 1975, para caer en 1976 y luego seguir creciendo (véase cuadro 8). En este crecimiento destacan por su papel las oleaginosas y el sorgo, ya que siendo productos de nueva incorporación a la estructura de producción y de consumo representan cifras cercanas al 50% de las importaciones del sector agrícola en México desde 1970 a la fecha, es decir son productos que desde su inclusión a la -

estructura de producción pecuaria y agroindustrial se reflejaron en la balanza comercial agrícola bajo la forma de importaciones y por otro lado, el maíz y el trigo que representan alrededor del 40% de las importaciones lo hacen básicamente por la reducción tan grande que se da en la superficie cultivada desde mediados de la década del sesenta.

Cuadro 8. PRINCIPALES IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRICOLAS  
(Miles de dólares)

Año	P R O D U C T O S				
	Maíz	Trigo	Frijol	Sorgo	Oleaginosas (1)
1960	1906	5	52393		
1965	1659	168	137		
1970	15	3	2186		17738
1975	397662	17704	64017	116260	21602
1976	114264	204	154	11172	122988
1977	188227	44133	9764	71484	190629
1978	181646	70488	522	89021	276400
1979	99681	185305	3 800	154658	219589

(1) Incluye soya, cártamo, girasol, cacahuete y ajonjolí.

FUENTE: Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, México, julio de 1980.

141

**Cuadro 9. INGRESOS EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS**  
(Millones de dólares)

CONCEPTO	1970	%	1975	%	1979	%
Total de ingresos en cuenta corriente	2 933.1	100.0	6 303.0	100.0	16 403.4	100.0
Exportación de petróleo y sus derivados	38.3	1.3	460.1	7.3	3 881.0	23.7
Transacciones fronterizas	878.9	30.0	1 541.6	24.5	2 981.8	18.2
Exportación de manufacturas	443.9	15.1	1 201.8	19.1	2 292.9	14.0
Turismo	415.1	14.1	800.0	12.7	1 429.1	8.7
Exportación de productos agrícolas	479.0	16.3	726.3	11.5	1 397.9	8.5
Exportación de metales y metaloides	177.9	6.1	277.2	4.4	357.0	2.2
Otros	500.0	17.1	1 295.2	20.5	4 063.7	24.7

FUENTE: Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, México, Julio de 1980.

Al aumentar la importación agrícola y disminuir la exportación, se empieza a dar una reducción muy importante de la participación del subsector en la función que se le ha asignado como captadora de divisas. Esto se expresa claramente en el cuadro 9, donde se ve que la agricultura de --- aportar el 16.3% de los ingresos por exportaciones en 1970, pasa a aportar el 8.5% de los ingresos de este tipo para -- 1979, es decir, de tener el segundo lugar en exportaciones (exceptuando el rubro de otros) para ocupar el quinto lugar de 6 rubros considerados.

Sin embargo, lo anterior no nos dá una visión real del problema, eso es tan sólo un acercamiento al mismo, ya que cuando consideramos a las importaciones y nos damos cuenta que el saldo de la balanza comercial es negativo en todo el período considerado, entonces se plantea la necesidad de -- acudir a la balanza comercial e identificar el papel de la agricultura en el pago del déficit. Al hacer esto, lo que se constata es que la agricultura tiene un saldo positivo -- en todos los años considerados es decir, el déficit es provocado por el resto de los sectores.

Cuando llegamos a este punto del análisis, se ve más -- claramente el problema. El deterioro de la balanza comer-- cial agrícola es grave para la nación, ya que además del -- problema alimentario que se genera, se producen problemas --

de empleo y se desarrolla un proceso acelerado de endeudamiento externo, como una forma de mantener la capacidad nacional de importación y no enfrentar al paro a la planta industrial.

### III. REDEFINICION DE LA POLITICA AGRICOLA

Desde principios de la década del setenta, con el gobierno del Presidente Luis Echevarría Alvarez (LEA), los ojos de la cúpula estatal vuelven a ver hacia el campo y lo que encuentran en el sector es una maraña de problemas donde se combinan los derivados de la insuficiente producción agrícola con los problemas que tienen su origen en -- las características que adopta la acumulación y concentración de capital en el campo.

Entre los años de 1970 a 1978 se desarrolla un proceso que se caracteriza por querer encontrar una salida a la crisis que se manifiesta en el sector, donde se observa -- una pérdida gradual de las funciones que desde el desarrollo estabilizador se le han conferido a la agricultura.

Pero la importancia que tiene la política de desarrollo rural que a partir de ese momento se comienza a deli near, es que marca una diferencia radical respecto al período inmediato anterior en el sentido de que establece el énfasis en la necesidad de atender a la unidad económica -

campesina que se dedica a la producción de básicos. Otra diferencia que se dá es que reconoce el error de la política - de desarrollo seguida en el período previo a 1970, donde (como lo señalan los diagnósticos de cada período gubernamental después de 1970) se desatiende a la población campesina productora de básicos, para centrar todos sus esfuerzos en las zonas de riego y de buen temporal, lo que aceleró el proceso de acumulación y marginalidad.

Este período se intitula como de redefinición de la política agrícola, porque habiéndose dado una serie de reconsideraciones sobre las causas de la crisis se intentó reorientar la política de desarrollo rural, pero no se logró establecer un proyecto consistente que permitiera la asignación sistemática de recursos que atendieran a la población determinada como objetivo de la política económica declarada. Y en este sentido, se sientan las bases para la elaboración de una estrategia sin llegarse a concretizar en un proyecto consistente del grupo en el poder.

#### 1. Los intentos echeverristas de cambio

En el diagnóstico que hace el gobierno de Echeverría -- del sector agrícola, se establece que la situación de la agricultura es un reflejo de que prácticamente todos los avances significativos en el desarrollo agrícola, como la irrigación,

el uso de semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas, y las mejores técnicas de cultivo, se han concentrado en unas cuantas zonas y han beneficiado a una minoría de agricultores privilegiados, también refleja que a pesar de que se ha dado un proceso amplio y prolongado de Reforma Agraria, prevalece aún un importante grado de concentración de la producción agraria en México.

En este sentido, la tarea que se plantea el régimen para avanzar en la solución de los problemas agrícolas, fue la de atacar "simultáneamente los problemas ligados a los regímenes de tenencia de la tierra y las cuestiones conectadas con la elevación de la productividad agrícola". (1)

Y, para esto se plantea una estrategia de cambio basada en los siguientes tres puntos:

- 1) intensificar las obras de irrigación, transferir al campo un mayor volumen de recursos financieros, intensificar los trabajos de extensión agrícola y fomentar el mejoramiento de los métodos de cultivo y de la organización de la producción mediante el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo.
- 2) Se prevé la promoción de la industrialización rural en varios niveles: desde las pequeñas actividades familiares complementarias, hasta los complejos agroindustriales.

---

(1) Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La política económica del nuevo gobierno, México, 1971.

3) Concluir la fase distributiva de la tierra y fortalecer el régimen de garantías creado por la Revolución Mexicana, es decir, se buscaba reafirmar el reconocimiento -- institucional a las diferentes formas de tenencia de la tierra.

Como se vé en el capítulo anterior, hay varios aspectos que sí se dan en este período, y estos son: el aumento de la inversión pública, un aumento sustancial en los precios de garantía y un apoyo crediticio sustancial a los -- productos básicos.

Sin embargo, como también se observa en el capítulo II, estos cambios no afectan la tendencia del sector. Y, una -- primera causa que se ha establecido, es que si bien es cierto que se aumentó sustancialmente la inversión pública, ésta no cambió de orientación, ya que como se marca en la misma estrategia un objetivo prioritario fue la ampliación de las áreas de riego, y en este sentido es que fue posible aumentar dicha superficie en aproximadamente "655 000 hectá--reas, de las cuales el 62% correspondió a obras de gran -- irrigación y el 32% a obras de pequeña irrigación dentro -- del programa de desarrollo rural". (2)

---

(2)Castell, Jorge y Rello, Fernando, "Las desventuras de un proyecto agrario, 1970-1976". Investigación Económica, No. 3, julio-septiembre de 1977, p. 146.

Otra característica de la inversión en irrigación, es - que se continúa desarrollando en estados que tradicionalmente la han captado (Sonora, Sinaloa y Tamaulipas).

Otra causa que es definitoria del proceso está dada por la capacidad de respuesta de los productores agrícolas a los estímulos que significa el aumento del crédito y el de los - precios de garantía.

Respecto a esto, lo que se observa es que en el caso de el crédito agrícola se dió un crecimiento acelerado en el pe ríodo, priorizando en la asignación del mismo a los produc-- tos básicos (maíz y frijol) en zonas de temporal, pero ésto lo único que posibilitó es que los productores que tradicio-- nalmente han tenido acceso al crédito estatal, vieran aumen-- tadas sus posibilidades de allegarse fondos con pago de inte rés más bajo que el que brinda la banca privada y poder abor dar su proceso productivo con un mayor margen de ganancia. - Esto se plantea, ya que la asignación de crédito a los mini-- fundistas (que serían la población objetivo) y ejidatorios - representa un despliegue de esfuerzos muy grandes por el gra do de dispersión que éstos presentan, además de que por los volúmenes de producción y por el tamaño del predio presen-- tan condiciones que hacen que sea muy difícil asegurar que - la cosecha se logre, y en caso de lograrse, son tan pequeños los volúmenes de producción comercializables que la recupera

ción del crédito se vuelve un elemento tan difícil que termina por cerrarles en un corto tiempo el acceso al crédito oficial mediante el recurso de cartera vencida.

Respecto a los precios de garantía, como ya se veía los productores de básicos en zonas de temporal no se mueven por un criterio de rentabilidad capitalista, sino que obedecen a patrones culturales y de consumo tradicionales, en donde el cultivo del maíz y frijol representa un componente básico de sus condiciones de vida, por lo que lo abandonan no cuando deja de ser rentable, sino cuando deja de ser una fuente alternativa de ingreso que le permita con otros ingresos accesorios producto del trabajo asalariado en la zona, seguir subsistiendo.

En este sentido, los incrementos que se observan en la superficie cosechada en este período obedecen más a la reorientación de superficies cultivadas por productores agrícolas capitalistas, que a la reacción de las unidades de producción campesina a los incentivos que representaron el aumento del crédito y los precios de garantía. Por lo que, -- una vez que el estímulo provocado por los aumentos en los -- precios de garantía se extinguió, se empezaron a sustituir -- nuevamente los cultivos por aquellos más rentables.

Como se puede observar en este período, hay un cambio

en la orientación del crédito, también hay un cambio sustancial en la política de precios de garantía, pero lo que hace que todo esto no se manifieste en una recuperación del sector es que dichos cambios no fueron acompañados de medidas que permitieran apoyar la recuperación del sector campesino, ya que al operarse discrecionalmente las medidas (Crédito y precios de garantía) éstas fueron a incidir en el sector que tradicionalmente ha respondido a estos estímulos.

Otro elemento que se puede deducir de lo anterior es que más que avanzar en la solución del problema de fondo, lo que se buscó fue reactivar al sector ahí donde éste pudiera responder de manera inmediata, de ahí que se desplazara a un nivel secundario la agricultura de subsistencia, sumiéndola en un deterioro más profundo.

## 2. El programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal 1978-1982.

El Programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal se plantea en el período de redefinición de la estrategia, por que es el primer intento que se hace de ofrecer -- una respuesta completa y consistente al problema de la crisis agrícola, pero lo característico de este programa es -- que a pesar de ser un documento que con muy pocas correcciones se convierte en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM),

no llega a ser un documento público que exprese la posición del gobierno sobre el problema agropecuario, ya que se queda a nivel de preliminar de trabajo.

## 2.1 El diagnóstico del Plan.

En la introducción del Plan se señala a manera de diagnóstico que el origen de la crisis se encuentra asociado al agotamiento del modelo de desarrollo seguido por nuestro país en las últimas décadas, ya que la política de desarrollo estabilizador descansó en el supuesto de que el dinamismo del sector industrial permitiría absorber los excedentes de mano de obra del medio rural y a su tiempo revertir los beneficios del crecimiento económico hacia el campo.

Para tal propósito (señala el plan) se creó una estructura de protección arancelaria junto con otras políticas, - lo que determinó que la relación de intercambio entre actividades agropecuarias e industriales evolucionara en contra de las primeras sacrificando el ingreso de los agricultores y manteniendo los precios de los bienes-salario sostenidamente bajos a fin de facilitar el crecimiento industrial. (3)

Y, por otro lado se generaron un serie de incentivos -

---

(3) SARH Programa Quinquenal Agropecuario y Forestal 1978-82. México, 1978, pp.3-4.

para ayudar a la formación de emporios agrícolas que le permitieran al sector ser una fuente creciente de divisas, para apoyar con esto la importación de insumos y bienes de capital necesarios para el proceso de industrialización que se estaba impulsando.

Como se puede apreciar en esta parte del diagnóstico -- hay una aparente contradicción, ya que mientras al sector agrícola se le incentiva con crédito e inversión, se le descapitaliza y desincentiva con precios de garantía. Lo anterior es más aparente que real, debido a que aquí se trata de dos tipos de unidades de producción --campesina y capitalista-- y el tratamiento es selectivo, ya que las unidades capitalistas son las beneficiadas con el crédito y las unidades campesinas son obligadas a sostener los precios de los bienes-salario por medio de los precios de garantía.

Un aspecto que es interesante resaltar, es que los elaboradores del plan conciben al campesino como un empresario que se formula estrategias de producción, por lo que el abandono de tierras en el período de declinación es resultado de un cambio en la estrategia de producción campesina y no un producto del deterioro del ingreso real y de la pérdida de las potencialidades productivas de su predio.

En este sentido se señala que "a partir de 1965 la es--

trategia campesina de subsistencia se ha orientado a aumentar la proporción de ingresos monetarios obtenidos de la -- venta de fuerza de trabajo, a mantener la producción para -- autoabastecimiento que siguió desempeñando el papel central de la subsistencia física y a reducir su excedente agrope-- cuario comerciable, lo que significó disminuir su produc-- ción total. Este cambio de estrategia campesina se expresa en la baja absoluta de superficie cosechada de temporal y -- más severamente en la suspensión paulatina del abasto de -- maíz, trigo y oleaginosas por parte del sector campesino.

El cambio obedeció a muchos factores entre los que des-- tacan el deterioro a una tasa de aproximadamente 5% anual -- de los precios relativos de los productos agrícolas ocasionado por la congelación de los precios de garantía por diez años (1963 a 1972), que hizo menos atractivo para el campe-- sino la producción de excedentes". (4)

En lo que se refiere a la investigación, el plan seña-- la que ésta se venía realizando con un profundo menosprecio en la utilización de tecnologías nativas, considerando a és-- tas como atrasadas e ineficientes, por lo que orientaba sus recursos mayoritariamente a las regiones de agricultura ca-- pitalista.

---

(4) SARH, Programa Quinquenal, pp.6-7.

Finalmente, señala que la crisis se debe en parte a la expansión desordenada de las entidades administrativas que inciden en el sector, ya que para cada problema emergente se crearon nuevas instituciones y organismos que generaron duplicaciones y políticas contradictorias.

## 2.2 El planteamiento estratégico

El planteamiento estratégico general del plan establece siete líneas de acción para avanzar en la reorientación de las tendencias que se han detectado como trabas al desarrollo rural y que han posibilitado la crisis.

Los siete planteamientos estratégicos son sobre los aspectos siguientes: a) Programación, 2) Organización y capacitación de productores, 3) Tenencia de la Tierra y Reforma Agraria, 4) Comercialización y precios, 5) Crédito y Seguro, 6) Agroindustrias y 7) Política Fiscal.

### 2.2.1 Programación

En lo que a programación se refiere, se plantea que ésta debe tener como características las siguientes: a) participativa, b) descentralizada, c) coordinada, d) permanente y e) flexible. Con lo anterior se persigue que: todos los sectores se involucren en su realización, que sus medidas -

correspondan a las necesidades captadas regionalmente, que la participación de organismos e instituciones públicas no se vea duplicada y que responda a las necesidades de una toma de decisiones en forma ágil, rápida y continua en el tiempo.

Para ésto se propone que se estructure un sistema de toma de decisiones a tres niveles: Gabinete Agropecuario, Grupo Sectorial Agropecuario y el Comité Directivo del Distrito.

#### 2.2.2 Organización y Capacitación de productores

El proceso de organización en el plan se concibe a partir de un criterio de gradualidad en el sentido de que se promoverá la creación de organizaciones de productores a nivel de distrito, que tiendan a integrarse en organismos más complejos.

Es decir, la organización distrital será un organismo de productores que establecerá vínculos con las instituciones y programas públicos, como son los mercados de trabajo y privados y con el sector privado de bienes y capitales. Para esto, la organización tenderá a establecer un cuadro completo de cultivos y requerimientos de insumos, fuerza -

de trabajo, créditos, infraestructura, etc., así como los -- programas de comercialización, industrialización, etc., de -- las unidades de base. De acuerdo con el avance en la confor-- mación de las organizaciones distritales, los programas pú-- blicos de inversión y de apoyo a la producción se otorgarán no a cada ejido o grupo individual de productores, sino a la organización superior del Distrito.

### 2.2.3 Tenencia de la tierra y Reforma Agraria

Este plan propone tres lineamientos para resolver los -- antagonismos derivados del proceso histórico de desarrollo, -- agrario.

a) Culminar el proceso agrario: Se considera prioritario -- terminar en el periodo comprendido por el presente -- plan, con el reparto agrario para consolidar las for-- mas de tenencia de la tierra.

b) Impedir la simulación en la tenencia de la tierra: -- respecto a esto, propone establecer medidas para impe-- dir la concentración de la tierra mediante la divi-- sión artificial de las propiedades.

c) Dar seguridad documentada a la tierra. Para lograr -- este fin es necesario:

- regularizar los límites de las propiedades ganaderas
- expedir todos los certificados de inafectabilidad -- que procedan, según la legislación vigente
- reconocer y titular los bienes comunales y los de -- las colonias

-resolver los conflictos agrarios derivados por la ocupación ilegal de tierra entre los usufructuarios de -- las distintas formas de tenencia.

Para poder hacer esto con más agilidad se propone en el plan que "el distrito se conciba como unidad de Reforma Agraria buscando relacionar la afectación de tierras con el conjunto de lineamientos de organización de programación y de apoyo a la producción del distrito". (5)

#### 2.2.4 Comercialización y precios

Considerando que la estructura mercantil vigente es un elemento importante en la substracción de excedente a las -- unidades de producción campesinas, se propone modificar la -- estructura tradicional del mercado de productos actuando "en -- dos direcciones; una, la organización de los productores, y -- dos, la intervención del Estado en la fijación de una política de precios y en la regulación del mercado mediante el apoyo a la organización integral de la oferta, y el fortalecimiento y ampliación de las estructuras oficiales de distribución, para cubrir la demanda de acuerdo a ciertas normas mínimas de alimentación". (6)

---

(5) SARH, Programa Quinquenal, .... p. 64.

(6) Idem., p.67.

La comercialización y los precios -señala el plan- deberán ser los instrumentos más poderosos para lograr asegurar los abastos de los alimentos y las materias primas básicas y robustecer la capacidad productiva del sector evitando la transferencia de los excedentes generados, particularmente de la economía campesina.

En el caso específico de la política de precios se señala que ésta deberá ser capaz de incentivar la producción de los productos básicos sin desatar presiones inflacionarias fuera de control, por lo que deberá diseñarse conjuntamente con la política de precios de todos los insumos productivos.

#### 2.2.5 Crédito y Seguro.

El plan establece que en el caso del crédito, el BANRU RAL deberá canalizar prioritariamente sus recursos a las -- áreas de agricultura campesina, el Estado deberá impulsar y apoyar por otro lado, la canalización de mayores recursos financieros por parte de la banca privada al sector agropecuario en el área comercial, utilizándose el encaje legal como instrumento de canalización de recursos.

El plan señala también la necesidad de que se amplíen en forma significativa los recursos y los programas orienta

dos al crédito refaccionario, como parte de la estrategia para incrementar la producción y la productividad agropecuaria.

En términos operativos el plan propone establecer un sistema de tasas diferenciales en favor de la economía campesina y de las regiones con mayor incidencia de riesgos naturales. En el caso de el seguro propone modificar los procedimientos de ajuste, de manera que en casos de pérdida parcial, se considera solamente al área dañada del predio asegurado, permitiéndole al productor el aprovechamiento de la renta derivada de la parte no dañada.

Y, finalmente, con el objeto de no dispersar esfuerzos y ser congruentes con la estrategia de organización, se plantea la distribución del crédito en base a un programa consolidado para cada distrito, con especificaciones de superficie, cultivo, insumos, mecanización, costos de producción, tiempos, etc.

#### 2.2.6 Agroindustrias.

La estrategia de desarrollo agroindustrial abarca dos frentes: a) una política trazada para regular e influir sobre la estructura agroindustrial ya existente y, b) una política encaminada al fomento agroindustrial, en la cual los productores sean los beneficiados.

La promoción de estas agroindustrias deberá hacerse con la convicción de que deberán basarse en un enfoque por sistemas, el cual parta de la premisa de que la cadena de producción agroindustrial es un sistema interrelacionado de integración horizontal y vertical, donde se integraran las distintas etapas del proceso productivo; desde la producción -- agrícola, pecuaria y forestal, la transformación de materias primas en productos terminados, la comercialización y distribución de los mismos y la prestación de servicios necesarios para la producción.

En este caso, el espacio económico de la agroindustria está dado también por el distrito.

#### 2.2.7 Política Fiscal.

En los lineamientos de política fiscal se hace referencia a la necesidad de establecer un manejo tributario que -- comprenda la acción promotora de la actividad económica y de la organización sectorial.

#### 2.3 Consideraciones acerca del Plan.

Desde el punto de vista de las apreciaciones positivas, se puede decir que el plan cobra una gran importancia porque en él se trata de establecer una política consistente de de-

sarrollo rural, además de que se avanza en el establecimiento de un esquema teórico de organización de productores en complejos agroindustriales.

En lo que se refiere a inconsistencias, se pueden apreciar fácilmente dos: una está referida a la estrategia campesina de subsistencia y la otra a la relación entre el concepto de gradualidad y el planteamiento estratégico basado en los distritos.

Cuando en el diagnóstico se plantea que en la agricultura existen relacionadas dos tipos de unidades económicas --- (campesina y capitalista) y que éstas determinan su comportamiento por circunstancias totalmente diferentes -- a una la mueve el criterio de ganancia, a la otra el de subsistencia -- se está enfatizando que el sector campesino de temporal más que abandonar la producción por variaciones del margen de ganancia, lo hace porque el predio, como producto de la falta de incorporación de elementos que aumenten su rendimiento y por el uso intensivo que se le dá en el mediano y largo plazo, va perdiendo su potencialidad productiva, lo que hace -- que el salario de tener un papel accesorio en la subsistencia del campesino, se convierta en el elemento central de su dinámica.

En este sentido, cuando se dice en el diagnóstico que --

la reducción de la superficie dedicada a la producción de básicos, se debe a un cambio de estrategias de los campesinos, aparecen estos como productores que se establecen estrategias de producción determinadas, abandonándolas cuando dejan de ser rentables. En consecuencia, las políticas que se derivan del diagnóstico no enfatizan la necesidad de canalizar inversiones que tiendan a restablecer la potencialidad productiva de dichos predios, para que de esta forma se recupere la superficie cosechada, la producción y los rendimientos, sino que se centran en estímulos para ampliar el excedente y promover la acumulación en dichos predios. De lo anterior se infiere que la recuperación de la producción agrícola se traslada a la posibilidad que existe de que se amplie sustancialmente la frontera agrícola - (cosa que cada vez resulta más difícil) ó a que los productores de buen temporal y de riego reorienten sus potencialidades a la producción de básicos (lo que resulta coyuntural y presiona a la importación del producto que se está substituyendo).

Respecto al otro punto, lo que se puede decir es que si en términos formales se plantea en el punto de organización un criterio de gradualidad, en la formación de las mismas éste se deja de lado al abordar los planteamientos estratégicos, ya que los lineamientos de política están ba

sados en el Distrito, cuando lo prevaleciente en el campo - son las uniones de crédito ejidal y la organización distri- tal es un planteamiento teórico.

Con esto, al establecer lineamientos operativos para - organizaciones distritales concebidas desde el punto de vis- ta de sistemas de producción integrados, y de no existir di- chas organizaciones, provocaría un caos en la asignación de los recursos, si no se diseñan criterios para la canaliza- ción de inversiones que cambien de acuerdo a los cambios -- que sufra la organización campesina regional y nacional.

#### IV. EL SAM, PRINCIPIO DE UNA ESTRATEGIA

Al SAM lo consideramos como el principio de una estrategia, ya que es el primer planteamiento público que hace el Estado, en el cual establece la necesidad de reorientar las actividades productivas en el sector rural, como una forma de refuncionalizar el papel del sector agropecuario.

Es una nueva estrategia, porque al hacer un análisis del sector rural establece como una de las causas más importantes de la crisis el papel de la política de desarrollo rural que tendió a fortalecer un sector capitalista agrícola y que por otro lado por su abandono en este sentido propició un proceso de proletarización campesina y una reducción en la producción de granos de consumo básicos.

Al ubicar esta causa se plantea la necesidad de definir una nueva población objetivo, de reorientar las tendencias tanto de la producción agrícola como de la pecuaria y con esto, se plantea también la reorientación de la política de desarrollo rural.

Para tener una visión lo más amplia posible de esta estrategia, hemos visto la necesidad de dividirla en cuatro puntos: En el primero haremos una exposición resumida de la estrategia general, en el segundo expondremos el programa de producción de alimentos básicos; en el punto tres, veremos los lineamientos para la organización campesina y en el cuarto la estrategia de comercialización.

#### 1. La estrategia del S.A.M.

El Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.) es un planteamiento del Gobierno Federal, cuyo objetivo es recuperar la autosuficiencia nacional en cereales, leguminosas y oleaginosas. Este plan es de carácter totalizador y orientado a fijar objetivos instrumentados y acciones en todos los sectores de actividad a fin de satisfacer la prioridad fundamental de nuestro país, la autosuficiencia alimentaria.

Integrado por 20 proyectos el S.A.M. aborda el problema con una perspectiva totalizadora que abarca desde la producción hasta el consumo de alimentos. Y su planteamiento básico de estrategia establece que la producción no debe separarse de las políticas que permitan retener el excedente que genera su actividad, por lo que propone impulsar como productores a los empobrecidos campesinos en las zonas de temporal (que son los que tienen el mayor potencial de ele-

var su producción, vía productividad)". (1)

Para el logro del objetivo básico de aumento de la producción de alimentos con un mejoramiento en el ingreso de sus productores, la estrategia del SAM se construye sobre la base de las siguientes políticas:

- Compartir solidariamente el riesgo con los campesinos temporaleros productores de básicos.
- Inducir un cambio tecnológico que permita aprovechar el potencial productivo del temporal agrícola y ganadero.
- Impulsar la organización campesina como medio fundamental para llevar a cabo la estrategia de producción -ingreso del SAM.
- Adecuar la red estatal de comercialización a las características y requerimientos de los diversos productores primarios.
- Desarrollar una infraestructura de caminos y ampliar y racionalizar los servicios de transporte.
- Estimular la producción a través de precios de garantía adecuados y de subsidios selectivos a insumos y servicios.

---

(1) Oficina de Asesores del C. Presidente. Sistema Alimentario Mexicano. Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-82. México, 7 mayo de 1980, p. 21.

-Promover agroindustrias integrados de coparticipación campesina en los sistemas de producción a los que está ligada la población objetivo del SAM, a la vez como productores y consumidores.

-Por último, la política para mejorar la situación nutricional planteada por el SAM, prevé el aprovechamiento de los canales de distribución a los que atunde la población objetivo, como vías altamente selectivas de subsidios al consumo alimentario.

De lo anterior se deduce que el SAM en términos declarativos se plantea el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, como objetivo de propósito múltiples, entre los que destacan el poder atender la mala situación alimentaria de gran parte de la población, principalmente la del campo; remunerar mejor la actividad de los campesinos de temporal -- que producen maíz, frijol y otros alimentos básicos, eliminando las importaciones que hace el país de estos productos.

El concepto de autosuficiencia en el SAM tiene un carácter totalizador, ya que no sólo se plantea la autosuficiencia en granos, sino que ésta incluye desde la producción de insumos para la agricultura, la pesca y la producción pecuaria, hasta las agroindustriales y la distribución y comercialización de los alimentos. Es decir, el concepto de autosuficiencia contempla la producción de alimentos, la elevación de los rendimientos en la producción de los mis-

mos y los mecanismos para incentivar un proceso de acumulación de capital en el mismo, tendiente a mejorar los niveles de ingreso de los campesinos.

## 2. El programa de producción de alimentos básicos.

En el SAM se establece que una vez que se ha hecho el esfuerzo de ubicar las carencias alimentarias y que se han establecido metas específicas para resolverlas, se plantea con más precisión la necesidad de revertir las tendencias y encaminarse a la autosuficiencia en la producción de sus principales componentes. Esto es posible -se señala-, pero es necesario darle una nueva racionalidad al sector primario, es decir, ahora "se le debe reorientar hacia el mercado interno, lo que producirá el mayor número de empleos rurales al menor lapso y costo posible y liberará además - una enorme masa de divisas, sustituyendo sus propias importaciones". (2)

Lo anterior plantea la necesidad de reorientar las -- tendencias tanto en la producción agrícola, como en la producción pecuaria, para evitar que el proceso de modernización de la actividad pecuaria siga afectando negativamente

---

(2) O.A.P.R., SAM., Medidas operativas y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica - recomendable, México 7 de mayo de 1980, p. 20.

la producción de granos básicos y sin afectar el crecimiento de la misma.

## 2.1 La estrategia de producción agrícola

El punto de partida de la nueva estrategia de producción agrícola, es incentivar el aumento de la producción y de la productividad de los campesinos que se ubican en zonas temporaleras. Este tipo de productores constituyen el centro de la estrategia porque se considera que "pocas unidades de producción pueden incrementar tanto su productividad como el temporal a partir de uso de insumos accesibles a los campesinos, como los fertilizantes, las semillas mejoradas y los plaguicidas; el uso de estos insumos en un buen año de temporal, incrementan hasta en un 60% los rendimientos, por hectárea, de maíz y frijol".<sup>(3)</sup>

Por otro lado, se ubica a estos productores como la población objetivo de la política de desarrollo rural, porque es en estos campesinos en los que como producto del deterioro en sus condiciones productivas y en los precios comerciales de sus excedentes se ha desarrollado un proceso de deterioro de sus condiciones de vida lo que viene a ser una fuente de presiones sociales constante y creciente de no revertirse esas tendencias.

---

(3) O.A.P.R., SAM, Primer planteamiento, ... p. 28.

Para lograr la autosuficiencia en productos agrícolas se plantea una intervención más decidida del Estado en el impulso y reorientación de la actividad productiva del sector, lo que hace necesario su participación en tres esferas:

- Asumiendo compartida y solidariamente los riesgos en la producción de alimentos tendiendo de esta manera a abatir entre los productores un cálculo de riesgo e incertidumbre que propicia escasas inversiones, -- tierras y recursos ociosos.
- Subsidiar por la vía de insumos, investigación y extensión el cambio tecnológico, a nivel de predio, lo que aumentará rápidamente los rendimientos del -- factor tierra, siendo esta vía selectiva relativamente más barata y propiciadora de empleo, la mejor forma de inducir crecimiento agropecuario.
- Apoyar decididamente el proceso de organización campesina, fomentando la alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria.

En este punto abordaremos únicamente los dos primeros puntos, ya que las formas que se plantea, adopte la organización campesina en el período, lo vamos a tratar por separado.

El programa de producción de alimentos básicos tendrá

como principios básicos:

- a) un desarrollo dinámico, extendiéndose desde las áreas seleccionadas por su potencial productivo, hasta la totalidad del país en el mediano plazo, privilegiando la producción de maíz y frijol e incorporando paulatinamente - el resto de los cultivos básicos.
- b) Se dirigirá con prioridad a los distritos de temporal, - incentivando su producción y en aquellas áreas beneficiadas con pequeñas obras de irrigación.

Respecto a los productores, se señala que deberá pensar en políticas diferenciadas en función del tamaño del predio, ya que una parte de los productores de infrasubsistencia, por lo extremadamente reducido de sus recursos (de 1/2 a 2 has., en mal temporal); no podrán subsistir como agricultores. Ahí cabría compactar áreas para que una parte de ellos alcancen viabilidad como productores y otra parte de ellos deberían ser sujetos de política de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos". (4)

Para los que tengan viabilidad como productores es necesario estimularlos para que introduzcan innovaciones tecnológicas en su proceso productivo, y con este fin las políticas que en el Estado se plantearon fueron las siguientes:

---

(4) O.A.P.R., SAN, Medidas operativas,....., p. 36.

a) En el caso del riesgo compartido se pretendió que se minimizaran los riesgos de los productores en los procesos -- productivo y de comercialización, asegurando un ingreso -- mínimo de los productores en caso de siniestro. Lo anterior permite que los productores temporaleros que tienden a minimizar riesgos, con esto vean la posibilidad del cambio tecnológico y del desarrollo del potencial productivo de sus predios, y con eso la posibilidad de incrementar -- su ingreso.

Para esto se estableció un acuerdo con BANRURAL, en el -- sentido de establecer cuotas de préstamo acordes a las -- condiciones técnicas particulares de cada distrito y unidad de temporal.

b) En lo que se refiere a precios de garantía, se propone hacer más competitiva la producción de alimentos básicos en relación con otros cultivos. La política de precios de -- garantía, además de proteger al productor contra la inflación, deberá de reflejar las opciones de la estrategia -- alimentaria en la relación entre los precios de distintos productos. Esta norma se concreta en la fijación de los precios de garantía de maíz y frijol en el ciclo primavera verano 80/80, para la cual se aumentaron los precios -- de maíz a \$4 500.00 ton., y de frijol a 12,000.00 para el preferente.

Para los siguientes años se propone que los precios se -- anuncien con suficiente anticipación que puedan influir -- en la estructura de cultivos. Como se pretende que estos favorezcan al maíz y al frijol se plantea que es necesario establecer una relación normativa de precios entre -- precio de sorgo/precio de maíz igual a 0.60, ya que eso -- hará que quienes tienen capacidad de respuesta a los precios de garantía sustituyan sorgo por maíz.

Esta sustitución es correcta, en el sentido de que la producción de maíz es más conveniente que la de sorgo, debido a que "genera más empleo e ingreso para un mayor número de personas que el sorgo, la producción interna reduce problemas de transporte y distribución debido a la gran dispersión de la población y de los centros de consumo, y porque la dependencia del exterior es más peligrosa que la dependencia de un producto no básico. Por otro lado, el sorgo está disponible en los mercados internacionales, es más fácil de distribuir internamente debido a que los centros de consumo están concentrados en pocas zonas". (5)

c) El SAM plantea que un elemento básico en el aumento de la productividad campesina es la introducción de innovaciones tecnológicas en los predios temporaleros.

La política de modernización tiene como objetivo el incremento de la productividad y de la producción y el aumento de los niveles de empleo. Es por lo anterior, que se han establecido dos líneas de acción: Una tendiente a canalizar semillas mejoradas, fertilizantes y fungicidas a bajo precio a los productores que tradicionalmente no las usan y otra tendiente a mecanizar aquellos predios que ya usan los anteriores insumos básicos.

El primer programa (de insumos a bajo precio) es un programa orientado a toda la población campesina de temporal, pero en aquella población que se ubica en zonas con "orografía accidentada y predominancia de pequeñas unidades de producción, la política de mecanización dará prioridad al desarrollo de sus actuales tecnologías de preparación de la tierra y de cultivo, modernizándolas con mejores imple--

---

(5) O.A.P.R., SAM, Medidas operativas, ..., p. 37.

mentos que sean adecuados a la escala de producción y a las condiciones ecológicas regionales y culturales de este tipo de agricultores". (6)

El programa de mecanización se orientará a las áreas agrícolas de producción temporalera con suelos y reducidas pendientes, donde la mecanización es técnica y económicamente factible y necesaria, sus orientaciones se dirigirán hacia la preparación de suelos y labores culturales básicas, ofreciendo la alternativa de otorgar servicios de mecanización para barbecho y rastreo mediante centrales de maquinaria, antes que entregar la maquinaria a productores individuales. La mecanización de labores como la cosecha que generan altos niveles de empleo no será incentivada". (7)

## 2.2 La estrategia de producción ganadera.

En el SAM se plantea que la expansión descontrolada de la ganadería extensiva ha conducido a una irracional competencia por los alimentos entre seres humanos y animales. -- Por un lado, se ha registrado una expansión de las tierras dedicadas a la ganadería en detrimento de la agricultura. -- Por otro lado, la adopción de tecnologías de nutrición y -- producción pecuaria, desarrolladas en países con costumbres alimentarias diferentes a la nuestra, ha privilegiado el --

---

(6) O.A.P.R., SAM, Medidas operativas, p. 37.

(7) Idem., p. 39.

consumo de granos básicos para la alimentación animal y el uso de tierras para la producción de ciertos cereales que son insumos para la ganadería, como el sorgo, en lugar de otros de consumo humano. Esta práctica modernizadora muestra síntomas de desarticulación productiva con la economía nacional, por lo que como se señala en el capítulo II, a la vez que es un elemento que afecta negativamente los requerimientos nutricionales de la población, produce una doble presión sobre las importaciones que tiende a acentuar la dependencia de la nación (ya no tan sólo en la formación de capital sino también en el ámbito alimentario).

En la reorientación de la actividad ganadera, el SAM considera tanto las posibilidades que ofrece la ganadería intensiva, teniendo en cuenta la tradición agrícola arraigada en el país así como la potencialidad productiva de las pasturas naturales propias de cada región.

En el caso de la ganadería intensiva propone que los esquilmos agrícolas y los diversos subproductos industriales que actualmente se subutilizan, pueden aprovecharse racionalmente para la alimentación animal. Y señala que esto liberaría tierras para el cultivo, aumenta la productividad y satisface la demanda de productos lácteos.

Para la ganadería extensiva lo que se propone es que

se base "en el incremento de las áreas de pasturas autóctonas, mejoradas por medio de praderas artificiales permanentes; mediante la siembra de leguminosas en pastizales y su fertilización y por la fertilización de aquellos suelos que tienen una apreciable proporción de gramíneas y leguminosas naturales. Una medida complementaria será la conservación de forraje en forma de heno y el almacenaje, aprovechamiento y suplementación de los esquilmos agrícolas y subproductos industriales". (8)

En lo que se refiere a la ubicación geográfica de las zonas de producción ganadera (Bovina) se propone que se dé una reorientación hacia tres regiones del país, "la región del sur y sureste húmedo y subhúmedo deberá orientarse a la cría y engorda, con base en praderas mejoradas y alimentación en corral con esquilmos y subproductos agrícolas e industriales, adaptando las consideraciones de manejo y sanidad que su ecología requiere; la región del norte árido y semiárido, dada la limitante ecológica que posee, realizará fundamentalmente la cría de becerros para ser engordados -- gradualmente en el país, la región centro y centro-oeste -- templado, se deberá orientar a la engorda de becerros leche ros de sus cuencas, y en forma parcial enviar sus excedentes a las zonas engordadoras". (9)

---

(8) O.A.P.R., SAM, Medidas operativas, ..., p. 49.

(9) Idem., pág. 50.

### 2.3 Organización Campesina.

En la estrategia que hará posible la autosuficiencia alimentaria -señala el SAM-, la organización campesina tendrá una gran importancia, ya que ésto permitirá que los incentivos sean canalizados preferentemente a la población objetivo, por medio de la concertación de acuerdos entre el Estado y los productores que conduzcan a que las potencialidades productivas se concreticen en la producción que cubra las necesidades alimentarias nacionales.

Para que la nueva organización campesina cumpla con este papel y permita la reorientación de la producción y de los incentivos, se hace necesario que esta sea autónoma y multiactiva.

La autonomía de las organizaciones campesinas significa que sean ellas las que controlen el proceso productivo, decidan cuándo y qué mejoras tecnológicas aplicar y cómo -- utilizar el excedente generado por su actividad. Su carácter multiactivo se refiere a la participación activa que -- las organizaciones campesinas deberán tomar en las distintas etapas del proceso productivo, desde la programación de la producción y el aprovisionamiento de insumos, hasta la comercialización, transformación industrial y distribución

de los productos. (10)

En el SAM se señala que las modalidades que adopten estas organizaciones de orden superior dependerán de los sistemas productivos en que estén basados, es decir, podrán constituirse como uniones ejidales, uniones de sociedades de producción rural, de ejidatarios y pequeños propietarios, etc.

Un elemento que hace imprescindible la formación de organizaciones campesinas de este tipo, es la necesidad que se plantea el SAM de avanzar en un proceso de planificación que tenga como base la programación distrital. Ya que esto, en buena medida permitirá, además, tener la seguridad de que los subsidios a la producción, al consumo y el riesgo compartido beneficiarán a los campesinos de la población rural.

#### 2.4 Comercialización.

La operación de la estrategia de producción agropecuaria expuesta dos apartados atrás, requiere para su mayor eficiencia, que la comercialización y acopio de los produc-

---

(10) Estos conceptos por no definirse en el SAM, los tomamos del Programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal 1978-1982. Consideramos que estos planes no muestran diferencias en la concepción de organización de productores.

tos básicos se adecuó a la dispersión característica de los productores, ya que en la actualidad a pesar de la dispersión de la demanda de los productos que integran la canasta básica recomendable, existe una capacidad de almacenamiento concentrada geográficamente, ya que 60% del mismo se encuentra concentrado en sólo 6 entidades federativas (Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Jalisco, Chihuahua y Distrito Federal). Lo anterior hace que el papel del intermediario se haga funcional, ante las carencias que tienen los campesinos para hacer llegar los productos a los centros de acopio. Por otro lado, los acopiadores privilegian el acopio de productos que les permitan obtener los mayores márgenes de comercialización y de productos básicos, solo cuando estos constituyen insumos industriales.

Ante esta situación el SAM propone que "para adecuar la fase de comercialización a la estrategia de producción primaria se requiere que su infraestructura amplíe sus servicios a los de distribución; se formará así una red con la doble función de acopio de productos primarios y de venta de los alimentos de la C.B.R., y de insumos productivos". (11)

Esta red se compondrá de cuatro niveles de comercialización-distribución:

---

(11) O.A.P.R., SAM, Medidas operativas, ..., p.66.

a) Unidades de Desarrollo Integral (UDI) que sirvan como centros de almacenamiento de productos primarios y de venta de la CBR y eventualmente, desarrollen industrias transformadoras de productos agrícolas. Las UDI se localizarán en las zonas críticas y productoras potenciales y su capacidad de almacenamiento será la que determine el rendimiento por hectárea y el excedente comercializable en áreas no mayores de 1 000 has.

"Las bodegas parcelarias ubicadas en las UDI deben poseer características técnicas que representan bajo costo, rapidez en su instalación, bajos precios de mantenimiento, capacidad para incorporar adelantos tecnológicos, aprovechamiento máximo de la capacidad, y ser movibles". (12)

b) El segundo nivel lo constituyen los Sistemas Integrados de Actividades Comerciales y Productivas (SIACOPI); estos se compondrán de la acción coordinada de: ANDSA, BURUCONSA, FERTIMEX, PROPEMEX, IMPECSA, DICONSA, UNPASA, Mercados de acopio, FEMEX, y además de agroindustrias pequeñas y medianas.

Su capacidad de almacenamiento será de 20 UDI, por lo que sus bodegas tendrán una capacidad de 10,000 toneladas. Y, estarán localizadas en poblaciones de hasta 50,000 habitantes.

c) En el nivel inmediato superior se encuentran los Sistemas Integrados de Actividades Comerciales y Productivas (SIACOP), cuya función principal consistirá en garantizar un buen surtimiento a sus agroindustrias, ya que éstos abastecerán la C.B.R., en la región. Este tercer nivel estará compuesto por ANDSA, PROPEMEX, IMPECSA, DICONSA, MERCADOS DE ACOPIO y gran agroindustria. Estos se ubicarán en

---

(12) O.A.P.R., SAM, Medidas operativas, ..., p. 68.

zonas urbanas con población entre 50,000 y 200,000 habitantes, o dentro de grandes zonas productoras de alimentos básicos.

d) El cuarto nivel es el Sistema Integrado de actividades Comerciales (SIAC) que se conformará con la participación coordinada de ANDSA, PROPEMEX, IMPECSA, DICONSA y mercados de abasto, siendo ubicada preferentemente en las ciudades de: Puebla, Veracruz, Villahermosa, Tijuana, Mexicali, Chihuahua, Matamoros y Acapulco. Ciudades de más de 200 000 habitantes.

Esta red de comercialización-distribución debe tener como característica la de funcionar como centro de acopio y abasto.

El funcionamiento de los sistemas mencionados obliga "a una estrecha coordinación de las entidades del sector público involucradas en las tareas de comercialización y distribución de productos básicos e insumos aprovechando los comités de distrito de temporal, los grupos sectoriales de comercio y agropecuario y el comité promotor de desarrollo económico; se requiere además que se incremente y aproveche la infraestructura de acuerdo a los lineamientos señalados en los cuatro niveles de comercialización; por ello no se autorizará ninguna inversión que no contemple la visión de conjunto". (13)

---

(13) O.A.P.R., SAM, Medidas operativas, ..., p. 71.

## V. CONSISTENCIA Y VIABILIDAD DEL SAM.

Un aspecto muy importante en la elaboración de todo documento que pretende ser instrumento normativo de políticas de desarrollo, es el de la consistencia. Es decir, debe -- existir congruencia entre la determinación de objetivos que en dicho documento se hacen y el establecimiento de medidas de política económica que tienda a darle la orientación deseada al sector que se pretende reorientar.

En el caso del SAM (como se desprende del capítulo anterior), el objetivo básico es la autosuficiencia de maíz y frijol para 1982 y la de el resto de granos básicos de la CBR, para 1985. El logro de este objetivo depende de la reorientación de la agricultura y de la ganadería, para que el objetivo prioritario de producción no se vea frenado por las tendencias observadas en la producción de estos subsectores, pero que además, éstos no se vean afectados por dicha reorientación; depende también de la reorientación de inversiones, crédito y un paquete de estímulos que en la estrategia de desarrollo anterior tenían como depositario al sector capitalista y no al productor campesino de temporal.

Como se ve, el objetivo (de producción) básico del SAM, requiere para su cumplimiento, que se resuelvan una serie de problemas que en el documento aparecen como objetivos secundarios. De lo contrario, el cumplimiento de dichas metas se verá comprometido.

El análisis de consistencia del SAM, lo vamos a abordar precisamente de la siguiente manera:

Considerando que para el logro del objetivo básico del SAM es requisito central analizar la capacidad de respuesta de los campesinos a los estímulos del plan (porque con esto veremos en qué medida se resuelven los problemas secundarios) hemos dividido el análisis de consistencia en dos partes: en una se verán las características de la población objetivo, ya que esto nos permitirá entender si los lineamientos operativos impactarán en el corto plazo a dicha población, o si éstos se dispersan e impactan a otro tipo de población y posteriormente en la segunda parte del punto analizaremos la relacionada con la ubicación geográfica de la población objetivo, lo que nos permitirá entender si existe consistencia en el horizonte temporal de las medidas de creación de infraestructura básica para llegar a cierta población objetivo (la que se encuentra desprovista de centros de acopio y vías de acceso adecuadas para la transportación de

grandes volúmenes de producto) y los planteamientos operativos diseñados para dicha población objetivo.

El aspecto de la viabilidad lo veremos una vez abordados los puntos referidos a la consistencia.

#### 1. Capacidad de respuesta de los campesinos a los estímulos del SAM.

Cuando en el SAM se plantean los lineamientos operativos para el período planificado, se establece el supuesto de que estos lineamientos son congruentes con los planteamientos estratégicos, en el sentido de que los lineamientos de política permitirán a los tomadores de decisiones orientar al sector de tal forma que se reorientan las actividades productivas al logro objetivo principal.

Lo que nosotros haremos en este apartado será ver si estos incentivos impactan a la población objetivo, y en caso de que los estímulos no logren incidir en la población objetivo, trataremos de explicar las causas.

##### 1.1 Características de la población objetivo.

Como en el propio SAM se señala, la definición de población objetivo preferente está dada en términos de las --

condiciones alimentarias que esta tiene y se caracteriza por un bajo consumo de proteínas y calorías.

La definición de población objetivo como vemos, rebasa el espacio geográfico delimitado por la población rural y se extiende hasta los linderos de las comunidades urbanas normalmente ubicadas en las llamadas colonias marginales. Pero por el objetivo específico del trabajo, nosotros hemos considerado únicamente a la población objetivo rural.

Los productores campesinos de temporal tiene como característica básica, la de dedicarse al cultivo de frijol y ---maíz. Esta orientación productiva se ve acompañada de condiciones típicas del minifundismo y son el uso de tracción animal, superficies de cultivo pequeñas, mínimo o nulo uso de insumos y agua de temporal.

El cultivo de maíz y frijol lo desarrollan porque éstos forman una parte importante de su dieta, es decir, el objetivo central de los productores no es el de obtener la máxima ganancia, sino obtener una cantidad de producto con el mínimo riesgo.

Este tipo de productores no emplea -por lo regular- otro tipo de tracción diferente a la animal, ya que por el tamaño de los predios no se justifica su uso, además de que

los propietarios y concesionarios de maquinaria no encuentran rentable las operaciones de maquila en predios tan pequeños.

Por otro lado, en lo que se refiere a la utilización de semillas mejoradas, insecticidas, fertilizantes y fungicidas los productores de temporal no lo utilizan por dos razones en primer lugar, no cuentan con la asesoría técnica que les indique la existencia y la forma adecuada de utilización de dichos insumos y; en segundo lugar, aún teniendo esta información, la introducción de dichos insumos sólo permitiría aumentar los riesgos de endeudamiento de los propios campesinos, ya que de no darse un buen temporal el uso de estos insumos no tendría ningún efecto en la producción y en el rendimiento de la tierra, lo que a su vez, aceleraría la pérdida de control de los campesinos sobre su proceso productivo, llegando incluso a la pérdida de la posesión del predio.

Como se puede observar, el tamaño del predio de los campesinos y la baja utilización de insumos en el proceso productivo, hacen que el volumen de producción por familia sea muy bajo -en caso de que no se registre un siniestro-, por lo que éste se destina en su mayoría al autoconsumo, dedicándose el resto a la comercialización.

Por lo anterior se puede decir que los volúmenes que se comercializan son muy pequeños (en términos de las distancias de los centros de acopio), lo que hace que se vean en la necesidad de vender sus productos a los acaparadores locales, quienes cuentan con los medios de transporte adecuados para transporte y almacenamiento. Pero éstos a cambio les compran la cosecha a precios que se encuentran por debajo de los precios comerciales o de garantía (según sea el caso).

Es por lo anterior que los productores campesinos entran en un proceso creciente de deterioro que se da como producto de la atomización de sus parcelas, de las condiciones tecnológicas con que abordan el proceso productivo, de las condiciones de fijación de precios y por las características de la red de comercialización.

Ante una situación como la anterior, un plan que centra su atención sobre la población campesina tiene muchas dificultades para su operación, veamos cuales son estos.

El SAM plantea que para que los campesinos de zonas de temporal aumenten la productividad y la producción de sus predios se hace necesario que estos introduzcan semillas mejoradas y fertilizantes. Pero no plantea en forma detallada los plazos, las regiones y las formas especifi-

cas que se van a adoptar para el cumplimiento de este programa, ya que la incorporación de estos insumos plantea -- los siguientes problemas:

- a) La producción de semillas y fertilizantes en la actualidad es menor a la demanda, por lo que el cumplimiento de los objetivos del SAM requiere desarrollar acciones tendientes a incrementar la oferta de estos insumos. Dichas acciones deberán ser la ampliación de la planta productiva de FERTIMEX y PRONASE y la canalización de recursos a la importación de dichos insumos. En caso de no tomarse estas medidas se deberán de establecer prioridades a partir de la delimitación de microregiones objetivo (esto -- para que las medidas sean selectivas y no discrecionales).
- b) La distribución de estos insumos debe considerar que los campesinos temporaleros SON MINIFUNDISTAS y que no cuentan con organizaciones de orden superior, por lo que un requisito básico para que dichos productores tengan acceso a esos insumos, es la existencia de centros de distribución adecuados a las características productivas del minifundio. En el SAM se plantean los centros de acopio y abasto UDI, pero en éste tampoco se especifican las regiones prioritarias y los plazos de construcción.
- c) Suponiendo que hasta aquí, estuvieron resueltos los problemas, hay que considerar también que los campesinos -- temporaleros levantan una cosecha al año, además -- como ya se planteó -- de que dedican una proporción considerable de esta al autoconsumo, por lo que obtienen ingresos muy bajos como resultado de la comercialización de excedentes. Entonces, al iniciar nuevamente el ciclo de producción no cuentan con recursos monetarios que les permí

tan comprar estos insumos, por lo que se hace necesario que además de que se les vendan a bajo precio, se busquen los mecanismos de crédito (en especie podría ser) adecuados a esta situación.

La política de precios de garantía enfrenta problemas de consistencia similares a los que se le presentan a la política tecnológica, ya que un primer aspecto que se debe de cumplir para que los productores obtengan el precio de garantía es la existencia de una red de comercialización como la que se propone en el SAM (pero que no existe). -- Otra dificultad que enfrenta esta política es que no existe una organización de productores tal que sustituya el papel funcional del acaparador y que analice las ventajas -- que ofrece el precio de garantía de cada producto, para poder reorientar la producción en función de las variaciones de dichos precios.

Finalmente, el que los campesinos temporaleros sean beneficiarios de todos estos incentivos no resuelve el problema de abasto de las zonas urbanas, ya que con el aumento de la producción de estos campesinos, lo que se puede lograr es una mejoría en sus niveles de consumo y a menos que se dé una situación tal, que al comercializar un volumen mayor de sus productos logren obtener un ingreso monetario que les permita mejorar sus niveles y características del consumo, ellos accederán a incrementar la comercia

lización de los mismos a costa de su autoconsumo.

## 1.2 Ubicación geográfica de la población objetivo.

Una gran parte de la población objetivo del SAM se ubica en lo que Guadalupe Sánchez B., define como la región fundamental de economía campesina (REFEC) (1).

Esta población se ubica en los siguientes estados: Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Mixteca y Costa Chica de Guerrero, Oriente de Morelos, Centro-Sur de México y Noreste de Guanajuato. Pero el hecho de que se ubique esta macroregión de referencia no limita la posibilidad de que exista en otras zonas, sino que tan sólo tipifica a esta gran región.

Sus características físicas, "en definitiva, solo dan lugar a un tipo de agricultura de subsistencia en el sentido de que es una región temporalera, con baja precipitación pluvial, con gran parte de sus suelos erosionados, con valles escasos, en la cual el agua no es un recurso abundante y en la que en las partes altas se presentan heladas con -- frecuencia". (2)

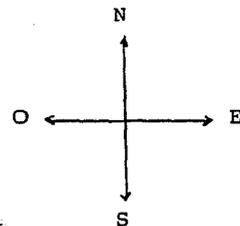
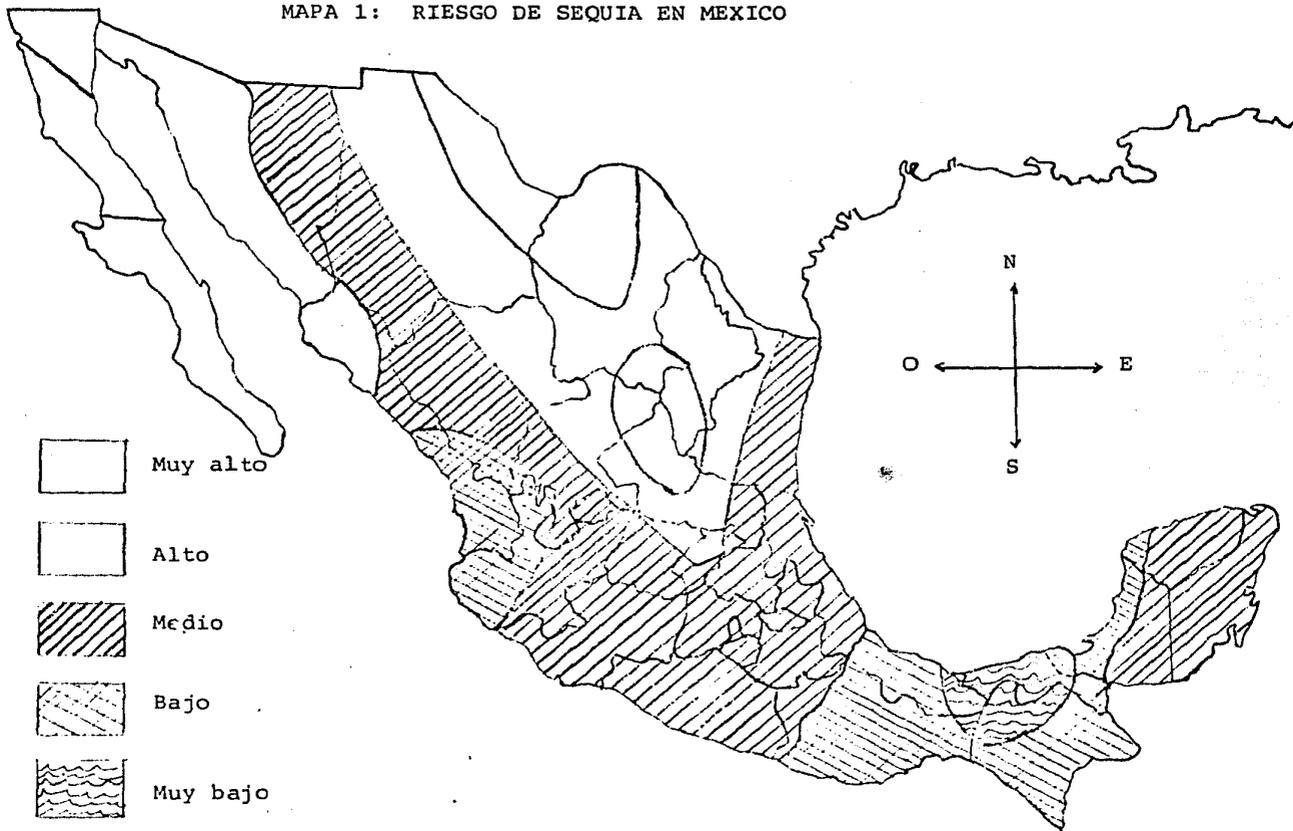
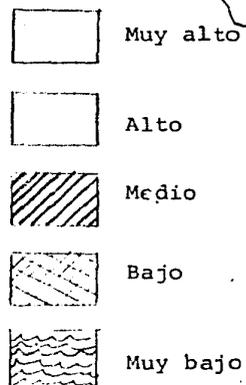
---

(1) Sánchez Burgos, Guadalupe, La región fundamental de economía campesina, México, Ed. Nueva Imagen, 1980.

(2) Idem., pág. 24.

MAPA 1: RIESGO DE SEQUIA EN MEXICO

126



FUENTE: Comercio Exterior. Vol. 30, Núm. 7, México, julio de 1980.

Esta región no cuenta con muchas áreas planas, entre otras cosas porque está atravesada por el Nudo Mixteco, la Sierra Madre del Sur y la Sierra Madre Oriental.

En esta región de 17 698 localidades, sólo 46 tienen más de 10 000 habitantes, lo que nos da una idea de la dispersión de esta población. Y, a su vez nos plantea algunas restricciones no consideradas en el SAM, tanto para incentivar la producción y el acopio del producto, como para abastecer a los productores de los insumos necesarios y de la canasta básica recomendable (CBR).

En un análisis que hace el BANRURAL para establecer su papel como instrumento de política agropecuaria en agosto de 1980, establece que "la agricultura nacional requiere que se acelere la construcción de obras de infraestructura para disminuir el actual aislamiento económico en que se encuentra, de manera, que se integre una red nacional de comunicaciones que permita conectar los centros de producción con los de consumo, para facilitar así el movimiento de mercancías".<sup>(31)</sup> Y si esto es una necesidad en términos del país en su conjunto, en las zonas de producción de economía campesina el problema se torna más grave aún.

En lo que se refiere a la comercialización de productos, la dispersión característica de estas poblaciones y -

---

(3) Uno más uno, viernes 22 de agosto de 1980.

su escasa producción de excedentes comercializables, vuelven al acopio de estas zonas una actividad posible tan sólo en el largo plazo.

Un aspecto que es interesante destacar en este punto, es el referido a la ampliación de la frontera agrícola, ya que en el estudio que se hizo para el SAM sobre frontera Agrícola, se ubica a San Luis Potosí como el Estado que -- ocupa el 6o. lugar en facilidades para la ampliación de dicha frontera y se le asigna una potencialidad de 596 452 has., siendo que en este estado, para 1973 contó con una superficie cosechada de 462 100 has., es decir se propone duplicar la superficie dedicada a la producción agrícola.

Respecto a este estado, lo que Gaudalupe Sánchez nos dice en el apéndice monográfico de su libro es que cuenta "con una topografía muy variada. La zona más montañosa es la del sur y suroeste con las sierras de Venados, San Miguelito, Manzano y Bagres. En el norte y oeste algunas -- sierras; Bozal, Charcas, Coronado y Catorce, interrumpen las áridas llanuras en donde se encuentra el Valle Salado". (4)

Respecto al clima señala que predomina el templado semiseco con una precipitación pluvial de 400 a 500 mm.

---

(4) Sánchez Burgos, G. op. cit., pp.144-145.

En lo que se refiere a usos del suelo señala que de --  
4 844 665 has., el 15% es superficie de labor, 4% es susceptible  
de abrirse al cultivo y 1% es de riego.

De lo anterior surge una duda ¿de dónde se van a obte-  
ner 484 000 hectáreas que sean una fuente de ingreso para -  
los productores beneficiados con su apertura al cultivo?.  
Porque las características climáticas y orográficas del es-  
tado no permiten deducir que la ampliación de la frontera -  
agrícola en la proporción señalada, garantice que sean tierras  
de labor. Y si se preparan para que respondan con tierras  
de labor se hará necesario la creación de infraestruc-  
tura hidráulica, lo que haría que estas tierras estuvieran  
en disposición de cultivarse no en el corto sino en el me-  
diano plazo.

Como conclusión del análisis de consistencia del SAM,  
podemos decir, que si bien el plan establece claramente la  
necesidad de reorientar las tendencias de la producción ---  
agropecuaria para avanzar en la solución de la crisis agrí-  
cola y establece lineamientos operativos tendientes a esti-  
mular la producción campesina, al no establecer zonas prio-  
ritarias y períodos bien definidos para la canalización de  
incentivos, provoca que dichos incentivos se promuevan dis-  
crecional y no selectivamente, con lo que se da un incremento  
en el apoyo al sector agrícola, pero sin cambios en la -

dirección de la estrategia prolongándose así la solución de los problemas.

## 2. La capacidad ejecutiva del SAM

El SAM es una respuesta del Estado a la crisis y como tal se presenta como un proyecto viable, es decir, en el momento de su elaboración se establece la posibilidad de canalizar recursos en tal forma que si se mantuviera esa dirección e intensidad en la inversión, en el mediano plazo se lograría tener resultados que permitiera la adhesión de los productores campesinos al proyecto y el mejoramiento de los niveles tecnológicos en las zonas de temporal donde hubiera posibilidades de impulsar organizaciones de orden superior.

Pero, existe un problema del que también depende la --viabilidad del plan y que no se resolvió: el papel directivo del SAM.

El SAM fue un documento elaborado por la Oficina de --asesores del Presidente de la República, y el papel del SAM era simplemente de asesoría, es decir, no tenía capacidad --ejecutiva, por lo que las propuestas de reorientación del --sector, las proponía el SAM, y la reorientación de las mismas están en manos de las instituciones de gobierno que actúan en el campo. Y, en el período que estuvo en funciona-

miento el plan no pudo incidir en el cambio que se proponía imprimir a la actividad de dichas instituciones -evitar la duplicidad de funcionar-, ya que dichos organismos (SARH, -SRA, PIDER, etc.) continuaron con su dinámica y sin cambiar sus criterios para su funcionamiento, restándole posibilidades financieras al proyecto.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La elaboración de este trabajo se ha abordado, porque consideramos que desde el período de gobierno de Luis Echeverría se han empezado a desarrollar esfuerzos serios desde la esfera gubernamental para establecer una estrategia que aunque no es una solución radical del problema, representa una vía que mejorará en cierta medida las condiciones de vida de la población campesina.

En este sentido, consideramos que el evaluar los proyectos elaborados, con el objetivo de ubicar las limitantes para replantear los lineamientos operativos, aun sin alcanzar a establecer éstos; representa una tarea que todos los interesados en el problema agrario y la población campesina deben abordar y nosotros lo hemos asumido como una meta.

A manera de conclusión se ha visto la necesidad de abordar dos problemas que en el SAM se encuentran ausentes y que nosotros consideramos necesario que sean tomados en cuenta para darle mayor consistencia a los lineamientos operativos del plan: el primer aspecto no considerado es el --

que se refiere a la estructura agraria existente en cada estado y, el segundo es el que se refiere a la necesidad de establecer especificaciones sobre los tiempos en que se piensa lograr cada nivel de avance en la aplicación de las políticas, para no incurrir en una dispersión de esfuerzos y en ese sentido caer en lo que se trata de eludir, la irracionalidad en la utilización de los recursos.

#### 1. Planificación y estructura regional.

El SAM establece desde un principio que la población objetivo de la política de desarrollo rural son los productores campesinos de temporal, pero al no asentar en forma precisa la existencia de otro tipo de productores. (los transicionales y los excedentarios) plantea las formas de canalización de los incentivos como si se tratara de hacerlos llegar a productores con características homogéneas. Lo mismo hace con las regiones, ya que existen regiones con niveles de desarrollo diferentes, pero el trato que éstas reciben en los planteamientos operativos es indiferenciado.

Como el objetivo básico del SAM es reorientar la producción agrícola para que se oriente a la satisfacción de las necesidades de consumo de la población, es necesario establecer en primer término una separación entre regiones a tres niveles: en un primer nivel ubicaríamos a aquellos estados

en que no se aprecia sustitución; en segundo lugar a los es tados que desplazaron maíz por sorgo y el tercer lugar a -- los que desplazaron sorgo y trigo por cártamo o soya. Se - propone esta separación, porque de alguna manera, la exis- tencia de desplazamiento o no de productos nos dá una idea de las características de los productores.

De esta división, lo que obtenemos es que en el primer nivel se encuentran los siguientes estados: Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hi dalgo, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Estos estados se caracterizaron porque en el período - de 1965 a 1978 no manifestaron cambios significativos en la proporción de la superficie cosechada de los 6 productos -- analizados (Cártamo, Frijol, Maíz, Sorgo, Soya y Trigo), lo que no descarta la posibilidad de que en esos estados se es tén dando desplazamientos, pero estos serían entre los pro- ductos no considerados en la muestra.

En el segundo nivel se encuentran los estados de: Coa- huila, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Morelos y Tamaulipas. Y, en el tercer nivel se ubican: Ba- ja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Una vez que hemos hecho la división de los estados por el tipo de cambios que se dan en la composición de cultivos procedemos a ver la intensidad de los mismos y observamos -- que del primer grupo de estados, en Aguascalientes, Colima, San Luis Potosí y Tabasco se dá un crecimiento del sorgo -- hasta llegar a ocupar un poco menos del 6% de la superficie cosechada del estado.

En el segundo grupo los desplazamientos son de diferente orden, ya que hay estados como Coahuila y Michoacán que reorientan superficies dedicadas al cultivo del trigo a la producción de sorgo y de frijol, mientras el resto sustituye maíz y frijol por sorgo.

En todos los estados del tercer estrato la sustitución es de trigo.

Si comparamos estos resultados con la tipología de productores agrícolas que se maneja en el trabajo de Leon Bendesky y Gonzalo Rodríguez<sup>(1)</sup>, observamos que los estados -- que se encuentran en el primer grupo son estados que cuentan con una población mayoritariamente campesina. Tomándolos por orden alfabético, vemos que de los estados de Aguas

---

(1) Bendesky, León y Rodríguez, Gonzalo. "Perfil regional y estructural de la agricultura mexicana (1960-1978)", -- Economía Mexicana No. 2, México, CIDE, 1981.

calientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango y Guerrero, sólo Colima tiene una proporción menor al 85% de familias campesinas del total de productores considerados.

Los estados que se encuentran en el segundo grupo tienen alrededor de un 40% de los productores entre la categoría de productores excedentarios y transicionales y el tercer grupo tienen una proporción muy pequeñas de campesinos de infrasubsistencia, ya que casi todos se ubican entre excedentarios y transicionales y, cuentan con una gran proporción de empresarios (del 10% al 27%).

Como se puede observar, hay una relación muy estrecha entre la estructura agraria existente en cada estado, el predominio relativo de determinado tipo de cultivos y el tipo de desplazamiento de cultivos que se opera.

De lo anterior se deduce que si se hace una regionalización tomando como criterio básico las tendencias que se quieren revertir y el tipo de productores en que se operarán estos cambios, llegamos a una definición de áreas de incidencia de los lineamientos operativos del plan que nos permitirán establecer con más claridad en qué estados tendrán una mayor respuesta productiva los incentivos, en cuales el cambio será un proceso gradual en el que los criterios de asignación de recursos no será la respuesta produc

tiva inmediata, sino la solución de tensiones, la rehabili-  
tación productiva y la creación de fuentes alternativas de  
empleo que contrarresten las tendencias migratorias y, en  
cuales se tendrá como objetivo básico la mecanización de -  
sus productores.

Es por esto que proponemos que un aspecto básico para  
que la planificación del sector tenga resultados positivos,  
es la elaboración de proyectos de desarrollo regional que  
le den consistencia, ya que al elaborarse planes por esta-  
do se estará en posibilidad de establecer con precisión --  
las características de la producción y de los productores  
por municipios, pudiendo establecer con mayor certeza las  
necesidades de maquinaria, de insumos o de centros de acopio-  
abasto de la región o microregión considerada.

Por ejemplo, en el SAM se ha hecho un balance de las  
necesidades de centro de acopio-abasto de productos bási-  
cos y se propone para resolverlo una red de comercializa-  
ción a cuatro niveles (UDI, SIACOPI y SIAC) siendo las UDI  
la base de esta estructura, pero como las UDI son centros  
para el acopio de 500 toneladas de producto en comunidades  
de hasta 1000 hectáreas, se hace necesaria la delimitación  
precisa de su ubicación y de las características arquitect-  
ónicas de la misma. Para esto se hace necesario que exis-  
ta un organismo estatal vinculado con los productores agrí

colas, que pueda cumplir funciones de asesoría a los campesinos y que permita establecer las necesidades de estos por microregiones (municipio, ejido o distrito) y darles salida bajo la forma de proyectos específicos de inversión.

De lo anterior, si no existe este mecanismo, se plantea la posibilidad de que el criterio para su ubicación no corresponda a las necesidades reales de la zona (y de éstos hay muchos casos) ó, a que se desarrollen en zonas no prioritarias para el plan, estas dos posibilidades aumentan el costo económico y social de dichas inversiones.

## 2. Racionalización de los estímulos a la producción.

Al leer el planteamiento estratégico del SAM, nos da la impresión de que la solución del problema se reduce al logro de la autosuficiencia alimentaria en dos años y por la forma en que están diseñados los lineamientos operativos parece que la población objetivo son los productores excedentarios, transicionales y empresarios. Es decir, las medidas que se plantean son para incidir en los productores de los 9 distritos de temporal seleccionados, pero resulta que de los 9 distritos considerados, tan solo 5 están ubicados en las zonas en las que no se operan cambios en la composición de cultivos, y cuatro están en regiones en que se ha sustituido maíz por sorgo.

Es por esto que planteamos que el segundo elemento de importancia que el SAM no considera en ninguna de sus partes es el relativo al establecimiento de plazos para el cumplimiento de cada una de las etapas, e incluso, no se establecen etapas (no esta explícito el logro de metas por etapas, sino como objetivo final).

La estrategia del SAM, por sus características debe de ser un proceso gradual, ya que la reorientación de tendencias requiere del establecimiento progresivo de acciones -- que, en la medida en que se vayan poniendo en práctica deberán tener condiciones adecuadas para que su efecto no disperse o incida en mayor medida en la población que no es objetivo del plan.

Para esto se requiere que se elabore el plan tomando en consideración el largo, el mediano y el corto plazo en -- la reorientación de las tendencias, es decir, dicho plan debe de establecer objetivos específicos a través del tiempo. Lo anterior permitirá que se pueda ajustar constantemente -- la estrategia, de tal forma que en cada período de dos años mínimo se vea si los programas de coyuntura no han descuidado los objetivos de largo plazo, y en caso de que esto sucediera, poder corregir a tiempo estas desviaciones, o en su caso, modificar los objetivos en cualquiera de los subperíodos.

El establecer claramente los horizontes temporales del plan, las etapas para el cumplimiento de las diferentes metas y la incorporación de estos aspectos en la planeación regional (lo que se encuentra integrado el plan nacional) - permite una utilización más racional de los recursos, ya que estos se canalizan selectivamente en las regiones de acuerdo a los objetivos en términos de producción que se han fijado para cada estado. Así se puede avanzar en la eliminación de las diferencias en el grado de desarrollo por regiones, referidas básicamente a los niveles tecnológicos con - que producen.

Como se señala en el epígrafe anterior, el establecimiento de un organismo de planeación de este tipo requiere que se establezcan en los estados organismos de tal naturaleza, que puedan dedicarse a dar asistencia técnica, desarrollen un trabajo de evaluación constante de los planes regionales y, que estén capacitados para elaborar y evaluar - proyectos de inversión, ya que un aspecto prioritario es -- que el otorgamiento de créditos de inversión se haga por -- proyectos específicos y como los productores campesinos no tienen ni el conocimiento, ni los recursos para hacerlo, es necesario que dicho organismo los lleve a cabo.

De lo anterior se concluye que no basta con plantear ciertas medidas (que son necesarias), sino que es necesario

que éstas estén delimitadas en el tiempo, en el espacio y en el tipo de productores que se pretende impactar.

## ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1. ALGODON PLUMA: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION  
Y RENDIMIENTO (1940-1965)

	SUPERFICIE COSECHADA (miles de has.)	PRODUCCION (miles de ton)	RENDIMIENTO (kgs. por ha.)
1940	254	65	256
1941	316	61	193
1942	362	103	284
1943	406	116	286
1944	390	106	272
1945	366	98	268
1946	327	91	278
1947	333	96	288
1948	405	120	296
1949	549	208	378
1950	761	260	342
1951	884	288	326
1952	784	265	338
1953	753	274	364
1954	922	391	424
1955	1059	508	480
1956	873	426	487
1957	916	478	522
1958	1028	526	512
1959	751	380	506
1960	899	470	523
1961	794	450	566
1962	787	486	618
1963	847	535	632
1964	809	566	700
1965	840	584	695

FUENTE: Centro de Investigaciones Agrarias, Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, México, 1964.

Cuadro 2. FRIJOL: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO (1940-1965)

	SUPERFICIE COSECHADA (miles de has.)	PRODUCCION (miles de ton.)	RENDIMIENTO (kgs.por ha.)
1940	845	128	152
1941	892	212	238
1942	997	243	244
1943	927	209	225
1944	974	243	249
1945	964	214	222
1946	971	183	189
1947	981	263	268
1948	1042	277	266
1949	1424	372	261
1950	1210	312	258
1951	1150	285	248
1952	1101	278	253
1953	1075	328	305
1954	1177	425	361
1955	1191	449	377
1956	1342	432	322
1957	1153	410	356
1958	1348	510	378
1959	1411	581	412
1960	1325	528	398
1961	1617	723	447
1962	1674	653	390
1963	1711	677	396
1964	2091	892	426
1965	2117	903	430

FUENTE: CDIA, Estructura Agraria, ..., México, 1964.

Cuadro 3. MAIZ: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO (1940-1965)

	SUPERFICIE COSECHADA (miles de has.)	PRODUCCION (miles de ton.)	RENDIMIENTO (kgs. por ha.)
1940	5 080	2 494	481
1941	5 343	3 249	508
1942	5 785	3 633	528
1943	4 758	2 793	587
1944	5 206	3 592	690
1945	5 369	3 404	634
1946	5 178	3 723	719
1947	5 506	3 948	717
1948	5 853	4 454	761
1949	5 982	4 529	757
1950	6 514	4 696	721
1951	6 384	4 935	773
1952	5 874	4 440	756
1953	6 505	4 983	766
1954	6 813	5 818	854
1955	6 762	5 653	836
1956	6 686	5 369	803
1957	6 440	5 377	835
1958	7 441	6 161	828
1959	7 223	6 356	880
1960	5 558	5 420	975
1961	6 288	6 246	993
1962	6 372	6 337	995
1963	6 963	6 870	987
1964	7 460	8 454	1 133
1965	7 718	8 936	1 158

FUENTE: CDIA, Estructura Agraria . . . , México, 1964.

Cuadro 4. TRIGO: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO (1940-1965)

	SUPERFICIE COSECHADA (miles de has.)	PRODUCCION (miles de ton.)	RENDIMIENTO (kgs. por ha.)
1940	601	464	772
1941	583	434	744
1942	600	489	815
1943	510	364	714
1944	527	374	710
1945	468	347	741
1946	415	340	819
1947	498	422	847
1948	577	477	827
1949	535	503	940
1950	494	587	1 188
1951	694	590	916
1952	673	512	761
1953	593	671	1 132
1954	657	839	1 277
1955	765	850	1 111
1956	800	1 243	1 554
1957	937	1 377	1 470
1958	840	1 337	1 592
1959	937	1 266	1 351
1960	840	1 190	1 417
1961	837	1 402	1 676
1962	748	1 455	1 946
1963	819	1 702	2 079
1964	818	2 203	2 692
1965	858	2 150	2 505

FUENTE: CDIA, Estructura Agraria y ..., México, 1964.

Cuadro 5. MAIZ: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO 1960-1980.

	SUPERFICIE (Has.)	PRODUCCION (tons.)	RENDIMIENTO (kgs./Ha.)
1960	5 558 429	5 419 782	975
1961	6 287 747	6 246 106	993
1962	6 371 704	6 337 359	995
1963	6 963 077	6 870 201	987
1964	7 460 627	8 454 046	1 133
1965	7 718 371	8 936 381	1 158
1966	8 286 935	9 271 485	1 119
1967	7 610 932	8 603 629	1 130
1968	7 675 845	9 061 823	1 181
1969	7 103 509	8 410 894	1 184
1970	7 439 684	8 879 384	1 194
1971	7 691 656	9 785 734	1 272
1972	7 292 180	9 222 838	1 265
1973	7 606 341	8 609 132	1 132
1974	6 717 234	7 847 763	1 168
1975	6 694 267	8 448 708	1 262
1976	6 783 184	8 017 294	1 182
1977	7 469 649	10 173 737	1 362
1978	7 191 079	10 931 898	1 520
1979	5 915 960	8 751 941	1 479
1980	6 955 201	12 383 243	1 780

FUENTE: El Sector Alimentario en México, S.P.P., México, 1981, pp. 17-26.

Cuadro 6. CARTAMO: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO 1960-1980.

	SUPERFICIE (Has.)	PRODUCCION (tons.)	RENDIMIENTO (Kgs./Ha.)
1960	25 680	32 046	1 248
1961	32 861	41 394	1 260
1962	36 826	46 777	1 270
1963	36 826	47 159	1 298
1964	35 597	47 150	1 325
1965	58 805	79 626	1 354
1966	164 933	236 243	1 432
1967	100 314	149 043	1 486
1968	85 748	102 145	1 191
1969	144 782	208 873	1 443
1970	175 391	288 493	1 645
1971	264 932	409 855	1 547
1972	198 837	271 286	1 364
1973	197 992	298 172	1 506
1974	191 654	272 429	1 421
1975	363 051	532 297	1 466
1976	184 937	240 318	1 299
1977	403 469	515 293	1 280
1978	429 072	615 561	1 435
1979	494 200	619 387	1 253
1980	392 233	445 505	1 136

FUENTE: El Sector Alimentario en México, S.P.P., México 1981, pp.17-26.

Cuadro 7. FRIJOL: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO, 1960-1980.

	SUPERFICIE (Has.)	PRODUCCION (Tons.)	RENDIMIENTO (Kgs./Ha.)
1960	1 325 760	528 175	398
1961	1 617 107	723 340	447
1962	1 673 694	655 608	392
1963	1 710 767	677 280	396
1964	2 091 025	891 526	426
1965	2 116 858	859 584	406
1966	2 240 022	1 013 169	452
1967	1 929 967	980 169	508
1968	1 790 669	856 939	479
1969	1 655 520	834 597	504
1970	1 746 947	925 042	530
1971	1 905 126	953 785	485
1972	1 681 746	869 506	517
1973	1 869 686	1 008 887	540
1974	1 551 877	971 576	626
1975	1 752 632	1 027 303	586
1976	1 315 819	739 812	562
1977	1 629 009	762 191	468
1978	1 580 227	948 713	600
1979	988 286	554 195	561
1980	1 763 347	971 359	551

FUENTE: El Sector Alimentario en México, S.P.P., México, 1981, pp. 17-26.

Cuadro 8. SORGO: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO, 1960-1980.

	SUPERFICIE (Has.)	PRODUCCION (Tons.)	RENDIMIENTO (Kgs./Ha.)
1960	116 432	209 265	1 797
1961	116 693	290 641	2 491
1962	117 637	295 920	2 516
1963	197 566	402 183	2 036
1964	276 494	525 554	1 901
1965	314 373	746 994	2 376
1966	575 880	1 410 971	2 450
1967	673 345	1 666 621	2 475
1968	829 719	2 132 619	2 570
1969	883 214	2 455 928	2 781
1970	970 930	2 747 211	2 829
1971	935 785	2 515 958	2 689
1972	1 108 972	2 611 523	2 355
1973	1 184 596	3 269 835	2 760
1974	1 155 746	3 499 418	3 028
1975	1 445 100	4 125 818	2 855
1976	1 251 130	4 026 864	3 219
1977	1 413 070	4 273 141	3 024
1978	1 397 299	4 188 090	2 997
1979	1 215 897	3 708 372	3 050
1980	1 578 629	4 812 427	3 048

FUENTE: El Sector Alimentario en México, S.P.P., México, 1981, pp. 17-26.

Cuadro 9. SOYA: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO, 1960-1980.

	SUPERFICIE (Has.)	PRODUCCION (Tons.)	RENDIMIENTO (Kgs./Ha.)
1960	4 042	4 970	1 230
1961	9 943	19 737	1 985
1962	27 326	56 721	2 076
1963	27 426	56 258	2 051
1964	30 629	60 267	1 968
1965	27 466	57 875	2 107
1966	54 243	94 848	1 749
1967	69 881	131 023	1 875
1968	132 982	275 159	2 069
1969	163 186	286 708	1 757
1970	111 754	214 603	1 920
1971	128 918	255 878	1 985
1972	221 639	376 810	1 700
1973	311 835	585 474	1 877
1974	300 118	491 084	1 636
1975	344 450	598 694	1 738
1976	172 379	302 432	1 754
1977	314 215	516 140	1 643
1978	216 460	333 943	1 543
1979	427 627	719 380	1 682
1980	154 784	311 668	2 013

FUENTE: El Sector Alimentario en México, S.P.P., México, 1981, pp.17-26.

Cuadro 10. TRIGO: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO, 1960-1980.

	SUPERFICIE (Has.)	PRODUCCION (Tons.)	RENDIMIENTO (Kgs./Ha.)
1960	839 814	1 189 979	1 417
1961	836 538	1 401 910	1 676
1962	747 728	1 455 256	1 946
1963	819 210	1 702 989	2 079
1964	818 325	2 203 066	2 692
1965	858 259	2 180 354	2 505
1966	730 793	1 647 368	2 254
1967	778 374	2 132 389	3 727
1968	790 646	2 080 725	2 632
1969	841 279	2 326 055	2 765
1970	886 169	2 676 451	3 020
1971	614 180	1 830 879	2 981
1972	686 665	1 809 018	2 634
1973	640 456	2 090 844	3 265
1974	774 149	2 788 577	3 602
1975	778 237	2 798 219	3 596
1976	894 140	3 363 299	3 761
1977	708 848	2 455 777	3 464
1978	759 481	2 784 504	3 666
1979	599 953	2 272 630	3 788
1980	738 523	2 785 209	2 771

FUENTE: El Sector Alimentario en México, S.P.P., México, 1981, pp. 17-26.

Cuadro 11. PRECIOS DE GARANTIA (1955-1979)

	Maíz	Trigo	Frijol	Sorgo	Cártamo	Soya
1955	550	913	1 500			
1956	562	913	1 500			
1957	680	913	1 500			
1958	800	913	1 500			
1959	800	913	1 500			
1960	800	913	1 500			
1961	800	913	1 750			
1962	800	913	1 750			
1963	940	913	1 750			
1964	940	913	1 750			
1965	940	913	1 750	625		
1966	940	913	1 750	625	1 500	1 600
1967	940	913	1 750	625	1 500	1 600
1968	940	913	1 750	625	1 500	1 600
1969	940	913	1 750	625	1 500	1 600
1970	940	913	1 750	625	1 500	1 600
1971	940	913	1 750	625	1 500	1 600
1972	940	913	1 750	725	1 600	1 600
1973	1 200	1 200	1 750	725	1 600	1 800
1974	1 500	1 300	2 000	959	3 000	3 000
1975	1 750	1 500	6 000	1 420	3 500	3 300
1976	1 900	1 750	4 500	1 600	3 650	4 000
1977	2 900	2 050	6 500	2 030	4 000	5 500
1978	2 900	3 000	6 500	2 030	4 000	5 500
1979	3 450	3 000	7 800	2 335	6 000	6 400

FUENTE: Compañía Nacional de Subsistencia Popular, Gerencia Técnica. Tomado de Montañez, Carlos y Aburto, Horacio. Maíz, Política Institucional y crisis agrícola, Ed. Nueva Imagen, 1979 y de Hewitt de Alcántara, -- Cynthia. La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970, Ed. S. XXI, México, 1982.

Los datos de 1977, 1978 y 1979 fueron tomados de las actividades económicas en México, SPP, México, 1980.

Cuadro 12. TIPOLOGIA DE PRODUCTOS AGRICOLAS 1970.

Tipo de Productor  
Campesinos Transicionales Empresarios

Aguascalientes	90.8	6.7	2.5
Baja California N.	39.5	46.8	18.7
Baja California S.	57.3	14.9	27.8
Campeche	92.5	6.2	1.3
Coahuila	62.6	34.2	3.2
Colima	54.8	36.3	8.9
Chiapas	84.8	12.3	2.9
Chihuahua	88.8	8.7	2.5
Distrito Federal	95.8	3.8	0.4
Durango	85.3	13.6	1.1
Guanajuato	89.6	8.6	1.8
Guerrero	88.1	11.4	0.5
Hidalgo	93.7	5.6	0.7
Jalisco	75.8	22.4	1.8
México	95.0	4.6	0.4
Michoacán	79.8	18.0	2.2
Morelos	66.9	31.7	1.4
Nayarit	44.3	46.7	9.0
Nuevo León	94.7	3.7	1.6
Oaxaca	92.3	6.2	1.5
Puebla	94.6	5.0	0.4
Querétaro	96.5	2.9	0.6
Quintana Roo	93.5	6.1	0.4
San Luis Potosí	92.7	6.5	0.8
Sinaloa	70.2	24.7	5.1
Sonora	67.8	21.8	10.4
Tabasco	89.6	8.4	2.0
Tamaulipas	81.2	13.7	5.1
Tlaxcala	96.3	3.2	0.5
Veracruz	77.8	19.9	2.3
Yucatán	92.9	5.8	1.3
Zacatecas	95.7	3.7	0.6

FUENTE: Bendesky León y Rodríguez Gonzalo, "Perfil regional y estructural de la agricultura mexicana (1960-2978)" Economía Mexicana, CIDE, México, 1981.

## BIBLIOGRAFIA

- Aburto, Horacio y Montañez, Carlos. Maíz, Política Institucional y crisis agrícola. México: Ed. Nueva Imagen, 1979.
- Ardito Barletta, Nicolás. "El crecimiento de la agricultura mexicana" Tomado de Leopoldo Solís, La Economía Mexicana I. México, F.C.E., 1975.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, "Las sequías en México" Comercio Exterior, Vol. 30, núm. 7, México, julio de 1980.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, La política económica del nuevo gobierno, México, 1971.
- Bendesky, León y Rodríguez, Gonzalo "Perfil regional y estructural de la agricultura mexicana (1960-1978)", Economía Mexicana No. 2, México, CIDE, 1981.
- Castell, Jorge y Rello, Fernando, "Las desventuras de un proyecto agrario, 1970-1976", Investigación Económica No. 3, julio-septiembre de 1977.
- Centro de Investigaciones Agraria. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, México, F.C.E., 1974.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970, México, S.XXI, 1982.

Oficina de Asesores del C. Presidente. Sistema Alimentario Mexicano, Medidas operativas y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable, México, 1980.

Oficina de Asesores del C. Presidente. Sistema Alimentario Mexicano, Primer planteamiento de metas de consumo y estrategias de alimentos básicos para 1980-1982. México, 7 de mayo de 1980.

Sánchez Burgos, Guadalupe. La Región Fundamental de Economía Campesina en México, México, Edit. Nuevo Imagen, 1980.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Programa Quinquenal Agropecuario y Forestal 1978-1982. México, 1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto, C.G.S.N.I., El Sector Alimentario en México, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, D.G.I.A.I., Las actividades económicas en México, México, 1980.