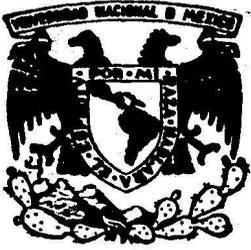


Ref. 20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**LA CRISIS AGRICOLA Y EL SISTEMA
ALIMENTARIO MEXICANO:
UN BALANCE**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

DIANA BERRONDO Y DEL VALLE

MEXICO, D. F.

1983



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.

A:

Sergio, Diana y Melissa

A:

Mis padres

Agradezco a mis profesores, compañeros, amigos, y muy especialmente a mi hermano Manuel Berrondo, por la colaboración y apoyo que desinteresadamente me brindaron para la realización de esta tesis. (

De manera muy especial, agradezco al Director de mi tesis, Lic. Raimundo Arroio Junior, por sus consejos y ayuda que hicieron posible el desarrollo de la misma.

INDICE GENERAL

I. Crecimiento y polarización del sector agrícola	1
1.1 La "Revolución Verde"	3
1.2 La Balanza Comercial Agrícola	8
1.3 Migración rural	12
1.4 Estructura productiva en el campo mexicano	15
1.5 Transferencias	18
1.6 Intervención del Estado	20
II. La crisis en la agricultura mexicana	39
2.1 La Balanza Comercial Agrícola	43
2.2 Las empresas transnacionales	47
2.3 Concentración de los factores de producción	54
III. El Sistema Alimentario Mexicano	70
3.1 Los proyectos del Sistema Alimentario Mexicano	81
3.2 Subsidios, transferencias y estímulos fiscales del S.A.M.	86
3.3 Resultados	95
IV. Conclusiones	117

I.

CRECIMIENTO Y POLARIZACION DEL SECTOR AGRICOLA.

La agricultura es el sustento básico de la producción alimenticia. Esta actividad es todavía la más importante de todas las realizadas por el hombre, puesto que produce el alimento indispensable para su supervivencia. Desempeña un papel esencial en la economía nacional ya que es la base o punto de partida del desarrollo social y económico del país; en México, esta actividad adquiere aún mayor relevancia, ya que gran parte de la población se dedica a ella y depende de las ocupaciones rurales para subsistir.

Este capítulo describe someramente la evolución del sector agropecuario de 1940 a 1965, año en que descendió la producción agrícola y que marcó el comienzo de la crisis agropecuaria, agudizándose la polarización en dicho sector.

En 1950, la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) era del 17.7%; en 1955, esta participación fue del 17.6% y para 1965, este porcentaje se redujo al 14.7%, mientras que, por el otro lado, la participación del sector industrial y de servicios ascendió durante este mismo periodo. (1)

En 1940, de un total de 5,858,000 de población económicamente activa (PEA), 3,831,000 personas, o sea, el 65% se dedicaban a la producción en el sector primario. Para 1965, este porcentaje decreció al 45%, aun cuando el número de personas ocupadas en dicho sector aumentó a 5,616,000. (2)

La disminución en el porcentaje de la PEA dedicada al sector primario, ha tenido su contraparte en la elevación del porcentaje de la población económicamente activa en la industria y en servicios, como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE LA OCUPACION
(Porcentaje de la ocupación total)

AÑO	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS
1940	65.4	12.7	21.9
1950	58.3	15.9	25.7
1960	54.1	19.0	26.9
1964	52.3	20.1	27.6
1965	45.7	21.1	33.2

FUENTE: NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, 1978.

El cambio en los porcentajes de la PEA y del PIB se ha debido a la transformación de la estructura económica del país a partir de la década de los cuarenta, en el período llamado "sustitución de importaciones", cuando la economía mexicana fincó su crecimiento económico, en la ampliación y diversificación de su industria, dando como resultado un crecimiento global en la economía.

Este crecimiento se apoyó en el sector agrícola, el cual actuó como una de sus bases de sustentación, puesto que el conjunto de este sector respondió a las exigencias del capitalismo industrial cumpliendo varias funciones en la economía, que son:

- a. producir alimentos a bajos precios para la población urbana con el objeto de hacer atractiva la inversión por el bajo costo de subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo;
- b. abastecer de materias primas baratas a la industria;
- c. proporcionar divisas mediante la exportación de productos derivados del campo para financiar la importación de bienes de capital e insumos para la industria;
- d. dotar de fuerza de trabajo a la industria y mantener un ejército industrial de reserva para presionar los salarios a la baja;
- e. ampliar la demanda efectiva.

1.1 La "Revolución Verde"

Durante este período - 25 años - la agricultura produjo alimentos para el propio sector así como para el resto de la población del país ocupada en otras actividades. Al mismo tiempo, produjo las materias primas requeridas para el proceso de industrialización del país.

Esta provisión de alimentos y materias primas fue posible debido al crecimiento del sector agrícola, ya que de 1940 a 1965, el incremento de la producción del sector fue mayor al incremento de la población, lo que se tradujo en un aumento de la oferta agropecuaria por habitante. El sector agrícola creció más que el producto agropecuario en su conjunto.

El crecimiento en la agricultura durante dicho período tuvo como base la tierra en producción y el rendimiento por hectárea.

CUADRO 2
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL

	1940-45	1945-52	1952-56	1956-61	1961-65
Cultivos (quantum)	3.5	6.5	6.5	3.6	7.0
Superficie Cultivada	0.6	4.3	2.9	1.5	5.3
Rendimientos	2.8	2.0	3.8	2.2	4.6

FUENTE: Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1968, versión mimeográfica.

Además del incremento en la superficie cosechada, el crecimiento de la agricultura en México obedece a las obras de riego, ya que la elevación de los rendimientos agrícolas es el resultado de un uso más intensivo de la tierra, principalmente por efecto de la política de irrigación y el programa oficial de investigación agrícola realizada durante las décadas cuarenta y cincuenta, la llamada "Revolución Verde" que comprendió "la aplicación a escala comercial de los resultados de largas e intensivas investigaciones para aumentar la productividad física de la tierra mediante la alteración genética de las semillas y su combinación apropiada con fertilizantes", (3) insecticidas, fungicidas y pesticidas que controlan de una manera más eficaz las plagas.

Se desarrollaron y produjeron variedades mejoradas de semillas de trigo para zonas de riego y la hibridación del maíz, por lo cual la mayor parte de

la agricultura no pudo adoptar estas innovaciones. Sólo en algunos casos, el paquete tecnológico se ha podido aplicar a las pocas regiones de buen temporal que tiene el país.

Así fue posible que el producto agropecuario creciera, de 1945 a 1955 a una tasa promedio de 5.8% anual. El sector agrícola, durante el mismo período, tuvo una tasa de crecimiento de 7.4% anual. Durante ese lapso, la superficie cultivada aumentó un 36%, pasando de 7.2 millones de hectáreas cultivadas en 1945 a 9.7 millones de hectáreas en 1955. Fueron incorporadas al cultivo bajo riego 110 mil hectáreas al año en promedio y los rendimientos anuales crecieron: 5% el algodón; 4.5% el trigo, 4% el frijol y 2% el maíz. El efecto combinado de superficie incorporada y aumento de productividad, arrojaron tasas espectaculares de crecimiento: 14.5% el algodón; 9.5% el trigo; 6% caña de azúcar y frijol; 4.5% el maíz. (4)

De 1955 a 1965, el producto agropecuario creció sólo a una tasa de 4.2% anual. El sector agrícola, durante este período disminuyó su tasa de crecimiento al 4.3% en comparación con la tasa del decenio anterior (7.4%); la superficie incorporada al cultivo bajo riego disminuyó al año, a 65 mil hectáreas y, a pesar de que los rendimientos del trigo y el algodón crecieron de manera significativa en dicho período (145% y 70% respectivamente), la producción de granos disminuyó en un 40% respecto al período anterior. El algodón durante este período redujo su área de cultivo, lo cual fue compensado por el incremento de su rendimiento. (5)

El crecimiento de la agricultura estuvo orientado para satisfacer la demanda de los cultivos que ha requerido la industria tanto nacional como

extranjera por lo que las explotaciones capitalistas fueron las que tuvieron incrementos espectaculares, diversificando su producción y relegando los cultivos tradicionales, base de la dieta popular.

CUADRO 3

SUPERFICIE DE LABOR Y VALOR DE LA PRODUCCION

1 9 5 0

1 9 6 0

	Superficie total de labor (miles de has.)	Valor de la producción (miles de \$)	%	Superficie total de labor (miles de has.)	Valor de la producción (miles de \$)	%
Mayores de 5 has.	9,859	2,776	54	12,219	7,703	53.5
Menores de 5 has.	1,280	450	9	1,269	823	5.7
Ejidales	8,791	1,905	37	10,329	9,870	40.8
TOTAL	19,929	5,139	100	23,817	14,396	100.00

FUENTE: Censos agrícolas, ganaderos y ejidales 1950, 1960 en BARTRA, Roger, Estructura agraria y clases sociales en México, Ediciones Era, S.A., México, 1978, p. 27.

Como se muestra en el cuadro 3, el valor de la producción de los predios menores de 5 has. descendió del 9% en 1950, al 5.7% en 1960.

Aún cuando no todos los predios mayores de 5 has. se pueden considerar como explotaciones capitalistas, es evidente que éstos son los que han tenido un mayor dinamismo en la agricultura, por lo que, desde el punto de vista de la producción agrícola, la concentración de la tierra en unidades de producción grandes, es la que ha generado con mayor rapidez un mercado interno.

La mayoría de los predios privados mayores de 5 has. que se dedican a la agricultura comercial, aumentó sus ingresos en forma considerable y se hizo cada vez más alto con respecto a la agricultura de subsistencia, aumentando el grado de polarización en el ingreso.

Lo anterior pone de manifiesto que, no obstante el crecimiento en el producto agrícola, se ha dado un proceso de concentración de la tierra y del capital en manos de propietarios privados, en detrimento de la mayoría de los predios agrícolas menores de 5 hectáreas que concentran el mayor número de gente que vive de la agricultura.

Durante estos 25 años, el trabajo generado por el campo fue capaz de contener el alza del costo de la vida en la población urbana, coadyuvando a frenar las presiones del movimiento obrero sobre los salarios industriales y a mantener casi invariables los salarios nominales.

1.2 La Balanza Comercial Agrícola

En relación con la función de la agricultura como generadora de divisas, la balanza comercial agrícola, durante el período 1940 a 1965

tuvo un balance positivo. En 1965, éste fue de 600.7 millones de dólares, que compensó aproximadamente el 50% del déficit en la balanza comercial de productos industriales. (6)

Los productos exportados de granos básicos como maíz, trigo y frijol tuvieron un crecimiento de casi 10% anual de 1940 a 1960. (7)

En 1940, el valor de la producción agrícola representaba el 10% de las exportaciones; en 1955 la misma generó 43.5% del valor total de las mismas y en 1960, contribuyó con el 43% como resultado del incremento observado en las ventas internacionales de azúcar. (8)

Las importaciones de productos agropecuarios durante 1950 representaban el 15.2% del total, en 1955 el 9.6% y en 1960, el 9.5% lo que muestra una tendencia a la menor importación de dichos productos. (9)

Para 1965 la importación de materias primas de origen agrícola se redujo a algunos productos como la lana y el caucho. México se volvió un país exportador de productos agropecuarios.

Es importante destacar que de 1940 a 1955 se dió un auge en la exportación de algodón y café, debido a la demanda de estos productos originada en los países desarrollados. Dentro de la división internacional del trabajo, México, como país dependiente, producía las materias primas y las vendía a precios atractivos a dichos países, que las transformaban en procesos industriales avanzados aumentando su valor agregado. El algodón ha sido uno de los tres productos que englobaban el 70% del valor total de productos agrícolas industriales: algodón 32%; azúcar 27% y café 11% (Cuadro 4). A partir de 1956 se dieron avances tecnológicos importantes

y se introdujeron en el mercado las fibras sintéticas que han desplazado al algodón y al henequén, por lo que la demanda de los mismos descendió y, por consiguiente los precios cayeron, repercutiendo desfavorablemente en el monto de divisas generadas por la venta de dichos productos.

La agricultura en los años estudiados, pudo cumplir cabalmente con su papel de generador de excedentes agropecuarios exportables, por medio de lo cual se obtuvieron divisas que permitieron financiar parte de la importación de bienes de producción y tecnología que requería la industria para su expansión.

La industria en el país creció fundamentalmente en los sectores de bienes de consumo para satisfacer la demanda de las clases medias y altas de la población, ya que la misma ha basado sus ventas en el mercado interno cautivo, pero no fabricó bienes de producción ni tecnología que se continuaron importando del exterior, grandemente financiadas por las divisas que aportó la agricultura. Esto produjo que México se fuera convirtiendo de importador de bienes de consumo en dependiente de la tecnología exterior para producir internamente dichos bienes de consumo.

Asimismo, la exportación de productos primarios del campo que fue utilizada como fuente de financiamiento externo, produjo la transferencia de capital de un sector a otro y de un segmento de la población a otros, lo que contribuyó a acelerar los procesos de capitalización del sector manufacturero, pero también a descapitalizar al sector agrícola, así como a la alta concentración del ingreso.

A continuación se presentan los renglones más significativos de la Balanza de Pagos en México de los años 1940 a 1965.

CUADRO 4

ALGUNOS RENGLONES DE LA BALANZA DE PAGOS DE MEXICO

1940 - 1965

(millones de dólares)

	1940	1945	1950	1955	1960	1965
Total importación de mercancías	131.9	372.3	597.3	883.6	1.186.4	1.559.6
Total exportación de mercancías	147.1	200.1	533.2	808.5	786.8	1.158.2
Exportaciones de algodón y café	5.4	21.9	187.4	334.0	231.8	204.0
Comercio turístico y fronterizo neto	+ 22.3	+ 50.9	+156.1	+200.2	+373.0	+414.2
Cambios netos en las reservas del Banco de México	+ 24.2	+ 80.4	+172.1	+200.1	- 8.6	- 20.9

FUENTE: Combined Mexican Working Party Report of the International Bank for Reconstruction and Development (Baltimore: Johns Hopkins Press 1953), e informes anuales del Banco de México, en VERNON, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México, Editorial Diana, México 1979, p. 122 y NAFINSA, op. cit.

1.3 Migración Rural.

Durante la década de los sesenta, la tasa de crecimiento demográfico fue del 3.8% anual, la cual representa un crecimiento muy alto de la población. Este hecho, aunado a la proliferación de minifundios dispersos en el país, ha imposibilitado una asignación de recursos apropiada para incrementar la producción. Lo anterior ha conducido al deterioro en el nivel de vida de la mayoría de los campesinos dueños de predios menores de 5 hectáreas; si agregamos a lo anterior las condiciones climatológicas adversas (la mayoría de estos predios se encuentran localizados en zonas de temporal), entonces se explica la migración de los campesinos hacia los centros urbanos, hacia Estados Unidos y también hacia las unidades de explotación más grandes que utilizan mano de obra asalariada.

Estos pequeños predios no aprovechan el total de la fuerza de trabajo del campesino y de su familia y al no poder subsistir de su parcela, el campesino se ha visto obligado a dedicarse a otro tipo de actividades como es la artesanía o simplemente a emigrar.

En el caso de la migración campo-campo, los campesinos venden su fuerza de trabajo en explotaciones mayores. La demanda de fuerza de trabajo de las explotaciones capitalistas está determinada por la estacionalidad del ciclo productivo, por los cultivos que realizan y por las técnicas que utilizan. Los campesinos, por lo tanto, son contratados sólo en determinadas épocas del año. Este tipo de migración rural representa una transferencia de valor hacia los predios privados, ya que alquilan fuerza de trabajo temporalmente y sólo pagan al campesino o jornalero el tiempo que

le ocupa. El resto del año, el campesino y su familia deben subsistir en su propia parcela.

Otro caso de migración se da cuando el campesino abandona su tierra y emigra a los centros urbanos en busca de empleo. Algunos se ocupan en la industria de la construcción, otros en talleres y otros más en fábricas. Este excedente de fuerza de trabajo actúa como ejército industrial de reserva y presiona los salarios hacia la baja, lo que actúa en favor del proceso de acumulación de capital en las ramas o sectores en los que se ocupan.

En la actualidad, esta migración se ha traducido en una proliferación de "cinturones de miseria" de las grandes metrópolis, ya que sólo algunos de ellos encuentran trabajo permanente, mientras que la mayoría se encuentra subempleada.

Los que emigran hacia Estados Unidos, generalmente envían parte de su salario a la familia. Esto es lo que constituye las remesas de braceros en la balanza de pagos.

Otro fenómeno que se presenta, es que algunos campesinos arriendan sus tierras. Así el campesino dueño de la tierra, se convierte en asalariado dentro de su propia parcela. La transferencia se presenta entonces tanto en la renta diferencial como en la explotación vía salario, además de que se da un cambio de cultivo hacia lo que el arrendatario demanda.

En todos los casos, se trata de una transferencia del salario, ya sea del campo a la industria, de los jornaleros agrícolas que se "alquilan" temporalmente en las explotaciones capitalistas y también de los campesinos

que emigran fuera del País. Es decir que se trata de una transferencia económica proveniente de la agricultura de subsistencia, ya que la reproducción y sustento de la mayor parte de la mano de obra que es captada por los capitales fue cubierta por la economía rural. Los nuevos trabajadores cuando ingresan a la industria han alcanzado ya una edad productiva y, teniendo en cuenta que su sustento provino del trabajo agrícola familiar, queda claro que el capital industrial sólo paga el costo de su subsistencia durante su vida adulta. El trabajo campesino en cambio asumió el costo de su maduración.

La migración rural hacia las ciudades ha tenido una correlación con el crecimiento de los sectores no agrícolas de la economía: la industria y los servicios como se señala en el Cuadro 1. Sin embargo, este crecimiento no ha sido capaz de absorber la mano de obra que se libera del campo.

Aún cuando es difícil hacer una cuantificación de la migración rural, ya que no existen estadísticas al respecto, a través de los Censos Generales de Población, se puede saber el número de personas que residían en una entidad distinta a la de su nacimiento.

De acuerdo con el Censo realizado en 1950, existían en la República Mexicana, 3.3 millones de personas no nativas. Para 1960, esta cifra ascendió a 5.2 millones y para 1970, el número de personas fue de 7 millones, lo que significa incrementos relativos decenales del 57% y 35% respectivamente.

El Cuadro 5 cuantifica los movimientos migratorios en la población de las entidades federativas de México y como se puede ver, existe una concentración de la población no nativa en determinadas áreas del país, lo

cual obedece a las oportunidades de empleo tanto en el sector industrial como en el comercial y de servicios pero, como se ha mencionado en este trabajo, en estas áreas existe también un gran número de subempleados. Sin embargo, los campesinos de zonas agrícolas atrasadas han continuado emigrando hacia los centros urbanos y esto ha tenido un carácter permanente, a diferencia de la migración hacia las zonas agrícolas desarrolladas, la cual, por lo expuesto anteriormente, ha tenido un carácter estacional.

1.4 Estructura Productiva en el Campo Mexicano

Es necesario señalar que la estructura productiva del sector rural del país es sumamente heterogénea, tanto por la forma de posesión de la tierra como por el tamaño de las unidades de producción.

La propiedad de la tierra se encuentra dividida en dos: por un lado existe la propiedad que se puede enajenar y, por el otro, la tierra dada en usufructo individual o colectivo que es inalienable.

De estas formas jurídicas, se desprenden formas de acuerdo a la cantidad de tierra poseída como son el minifundio, el latifundio y la modalidad denominada neolatifundio.

Tanto la propiedad de tipo jurídico como la cantidad de tierra poseída dan origen a dos sistemas de explotación: las explotaciones capitalistas y las explotaciones campesinas.

Las explotaciones capitalistas se caracterizan esencialmente por destinar la totalidad de su producción al mercado, perseguir la obtención

de ganancias, utilizar tecnología avanzada y operar con fuerza de trabajo asalariada. Los cultivos principales de estas explotaciones son: trigo, sorgo, cártamo, soya, algodón, alfalfa, hortalizas y frutas. En la mayoría de los casos poseen las tierras mejor ubicadas, más fértiles, y con mejor infraestructura, sobre todo en lo que se refiere al riego.

Por el otro lado, las explotaciones campesinas destinan parte de su producción al autoconsumo y parte al mercado, aunque después tengan que adquirir los mismos productos a un precio mayor. Sus cultivos principales son maíz, frijol, y arroz. Llevan a cabo el proceso productivo a partir del trabajo del agricultor y de su familia principalmente; sus medios de producción son, por lo general, obsoletos y rudimentarios y las tierras que poseen son, en la mayoría de los casos, tierras de temporal y de mala calidad. En muchos casos el campesino renta su tierra, lo que aumenta la superficie incorporada a la explotación capitalista y el campesino se convierte, como ya se señaló, en asalariado dentro de su propia parcela.

El resultado productivo que obtienen los dos sistemas de explotación refleja las condiciones anteriormente mencionadas. La explotación capitalista obtiene ganancias que permiten la acumulación de capital, en cambio, el campesino no sólo no puede acumular, sino que además tiene una baja productividad como resultado de las técnicas utilizadas y del tipo de recursos territoriales en los que produce.

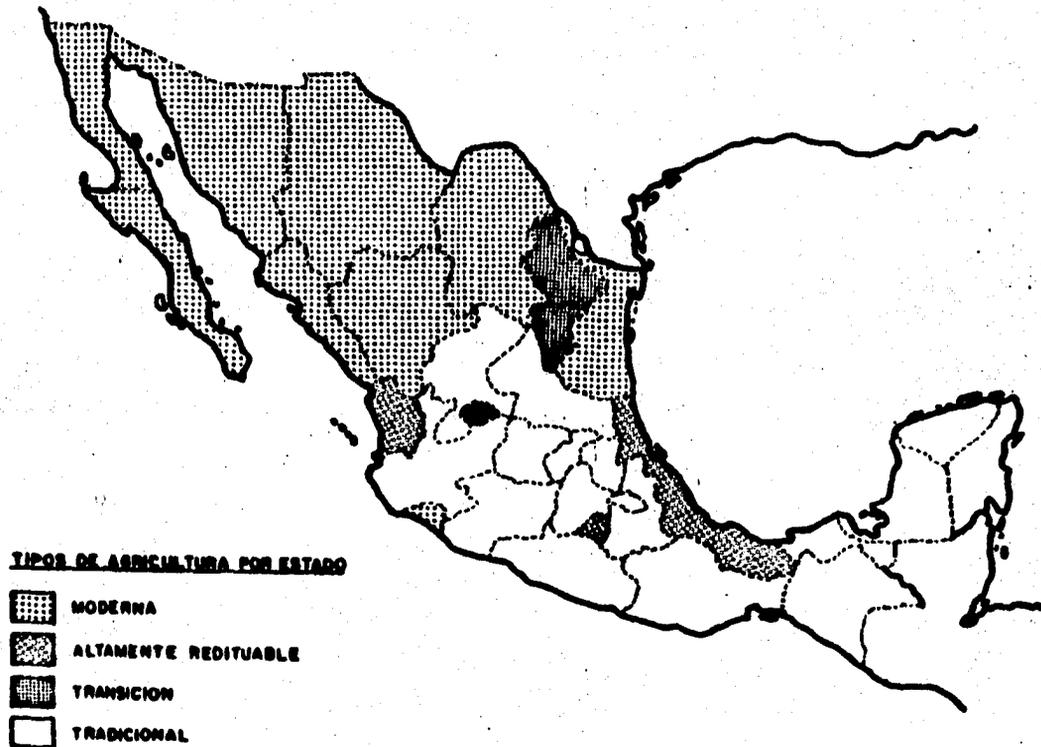
La productividad del campesino es muy baja comparada con las unidades de explotación capitalistas, las cuales mediante la utilización intensiva de técnicas modernas, maquinarias e insumos, obtienen grandes rendimientos por hectárea producida, así como altos niveles de productividad por hombre ocupado. La tecnología basada en la mecanización se construye alrededor del principio de incrementar la productividad del trabajo o de eliminar, hasta donde sea posible, los salarios como factores del costo.

Lo anterior se traduce en una transferencia de valor del sector campesino a los demás sectores de la economía vía precios, vía mecanismos bancarios y fiscales.

En el trabajo realizado por Fernando Urdanivia Coria y Ma. Teresa Rendón acerca de esta dualidad en el sector agrícola, se hizo una separación entre los municipios modernos y los tradicionales, tomando en cuenta el nivel de producción por hectárea (rendimiento) y la relación capital-trabajo. (10)

En el siguiente mapa se diferencian estas regiones, estableciéndose claramente que la agricultura moderna se encuentra concentrada en los estados de la Región Pacífica Norte y en algunos más del norte del país: Baja California Norte y Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

Por el otro lado, la agricultura tradicional se encuentra localizada principalmente en la región centro y sur del país, correspondiente a los estados de : Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas y Yucatán.



Asimismo, los autores mencionados hicieron otra clasificación ya que los estados de Morelos, Mayarit y Veracruz tienen relación producción-tierra superior a la de capital-trabajo y su agricultura ha alcanzado niveles relativamente altos con un uso limitado de capital.

Aguascalientes y Nuevo León, son dos estados que se consideran como "en transición del sector tradicional al moderno", ya que la relación capital-trabajo existente es superior al promedio.

En el cuadro 6 se observa claramente la diferencia entre estos dos tipos de agricultura.

1.5 Transferencias

Las transferencias del sector agropecuario hacia los otros sectores de la economía incluyen recursos de capital y éstos fueron transferidos principalmente al sector industrial, vía mecanismos bancarios, fiscales y precios.

Las transferencias vía mecanismo fiscal fueron realizadas por el Estado. La principal fuente de ingresos fiscales proveniente del sector agropecuario son los impuestos sobre productos exportados mientras que el renglón más importante del gasto público son las obras de infraestructura, dentro de las cuales sobresalen, por su monto, las obras de irrigación.

De 1942 a 1961, el régimen fiscal canalizó al sector agropecuario mayores recursos de los que recibió a través del gasto público, sin embargo, este saldo positivo transferido hacia el sector agropecuario fue altamente contrarrestado por el efecto contrario de la relación de precios y por las

transferencias bancarias.

Las transferencias intersectoriales de recursos debidas a cambios en la relación de precios significaron, en la práctica, que los agricultores financiaron el resto de los sectores de la economía por medio de los precios bajos de los productos agrícolas.

Esta transferencia se realiza comparando la evolución del índice de precios implícito del producto agropecuario y el índice general de precios implícito en el PIB.

Hasta 1966 y a precios de 1960, el 0.6% del producto agropecuario acumulado desde 1940 fue transferido al resto de los sectores.

Según los cálculos del Centro de Investigaciones Agrarias, éste representó una transferencia de la agricultura por un valor de 3,584 millones de pesos.

En relación con las transferencias a través del sistema bancario, éstas han sido en forma contraria al del mecanismo fiscal, es decir, la agricultura ha transferido al sistema bancario más recursos que los créditos otorgados a la misma. Estos créditos han representado un porcentaje cada vez menor a través de los años.

Los precios bajos de los productos agrícolas tuvieron una relación directa con los precios de garantía, ya que durante 12 años, como en el caso del frijol, éstos permanecieron estancados. La regulación de precios de garantía así como la del mercado estuvo a cargo del sector público y el objetivo de dicha intervención gubernamental fue la de impedir las alzas de los precios del consumidor y evitar el aumento salarial y,

por otro lado, mantener bajos los precios de los productos agrícola-industriales. Se mantuvo, por lo tanto, una regulación salarial favorable al capital.

Según los datos del Centro de Investigaciones Agrarias (CDIA) de 1962 a 1961, el saldo es como sigue:

Saldo acumulado del mecanismo fiscal	+2,977 millones de pesos
Saldo acumulado del mecanismo bancario	-2,491 millones de pesos
Saldo acumulado del mecanismo de precios	-3,584 millones de pesos
Total	-3,098 millones de pesos

El saldo de la transferencia del sector agropecuario a los demás sectores de la economía, durante dicho período, fue de un poco más de tres millones de pesos.

El sector agropecuario ha hecho una aportación significativa al desarrollo económico del país, no sólo mediante la provisión de productos físicos requeridos por los mercados local y externo, mediante la liberación de mano de obra necesaria para los demás sectores, sino también por la transferencia de una considerable cantidad de recursos de capital.

1.6 Intervención del Estado

Además del reparto de la tierra y de la canalización de recursos del gobierno hacia el sector agropecuario, el Estado cuenta con diversos mecanismos, que incluyen la creación y operación de instituciones financieras, generación y difusión de tecnología, y fijación de precios de garantía

entre los principales. Todas las políticas agrícolas han tenido como objetivo fundamental la dotación de medidas de apoyo orientadas a la maximización del crecimiento de la producción.

Como se muestra en el Cuadro 7, la inversión directa destinada a la construcción de obras de irrigación es la de mayor importancia, pero esta inversión ha ido decreciendo hasta llegar al 8% en 1960, el más bajo desde la década de los cuarenta.

La inversión en obras de irrigación no ha sido en todo el territorio de la República. De los 2.5 millones de hectáreas que se irrigaron de 1926 a 1964, la mitad, o sea 1,250.000 de hectáreas correspondieron a los programas de irrigación en Baja California, Sonora y Tamaulipas. Es importante mencionar que en las áreas irrigadas, existe un alto grado de concentración de la propiedad. (11)

Es precisamente en estas áreas donde se han desarrollado las explotaciones capitalistas, ya que al estar concentrada la tierra y la infraestructura, es viable poner en práctica la mecanización, la aplicación intensiva de fertilizantes y fungicidas y todos los instrumentos necesarios para abatir los costos unitarios en función de un gran volumen. Estas explotaciones son polos en los que se concentran recursos públicos y privados para producir para el mercado nacional y también productos para la exportación, con un alto grado de productividad. (12)

La política de precios de garantía en primera instancia buscaba estimular la producción. Después, durante el "desarrollo estabilizador" se estancaron los precios nominales, lo que ha conducido a la disminución

en los precios reales. Durante este período, la política que prevaleció fue la de estabilizar los precios para mantener un salario que no presionara al alza, principalmente la fuerza de trabajo ocupada en la industria y en los servicios.

Los primeros productos a los que se les fijó el precio de garantía fueron el frijol, el maíz y el trigo, mismos que ocupaban la mayor parte de la superficie agrícola. En la década de los sesenta, se incorporaron a la lista la soya, el cártamo y el sorgo, cultivos que estaban en auge en los distritos de riego. Así los precios de garantía se constituyeron en un complemento de la política de inversión en áreas geográficamente reducidas.

El Estado ha intervenido en las fases del proceso integral de la comercialización de los productos agrícolas, a través de diversas instituciones, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO).

En el caso de granos, frijol y oleaginosas, sobre todo ha intervenido en la regulación de precios y mercados. Los objetivos que se han perseguido son los de proteger al agricultor de fluctuaciones exageradas en los precios de los productos, dando a conocer de antemano el precio de garantía y al mismo tiempo, proteger también al consumidor de alzas bruscas en los precios de los bienes de consumo de primera necesidad.

La CONASUPO es la institución encargada de hacer efectivos estos mecanismos, mediante el acopio de los productos agrícolas comprados a precios tope garantizados por el Estado y la venta de los mismos a precios

que frenen las alzas, con el objeto de limitar la especulación de los productos agrícolas básicos. CONASUPO participa además en la constitución de reservas mediante el almacenamiento de dichos productos y en su distribución en todo el país.

Está además facultada para importar y exportar los volúmenes de los productos básicos necesarios para mantener el equilibrio interno y la estabilidad de los precios, tanto como cuando hay déficit, como cuando existen excedentes. En estas dos instancias, el Estado generalmente actúa subsidiando el consumo de la población.

CONASUPO coordina sus actividades a través de la Secretaría de Comercio y con las dependencias relacionadas con la producción agrícola. Junto con ellas, programa la producción agrícola con base en las experiencias de ciclos anteriores y en la tendencia al consumo de bienes intermedios y finales, sugiere la superficie que conviene sembrar y de esta forma aumentar, disminuir o conservar las áreas de cultivo, previniendo las existencias futuras de los productos agrícolas.

En lo que se refiere al crédito, el Estado ha participado directamente en el abastecimiento de recursos financieros otorgando créditos de avío y refaccionario a través de diversos bancos como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Banco Nacional Agropecuario. Estas instituciones han orientado los recursos crediticios por medio de tasas preferenciales y programas de descuento, mecanismos que motivaron a la banca privada para incrementar su participación en esta actividad. Otro mecanismo paralelo ha sido la dotación del seguro agrícola.

"Estos instrumentos de política agrícola: irrigación pública en gran escala, créditos baratos y oportunos, investigación en variedades mejoradas, insumos y equipo moderno para la capitalización de los predios y rentas extraordinarias por precios de garantía fijados en términos de los agricultores más pobres, han beneficiado al polo más avanzado de la agricultura, mientras que, por el otro lado, el polo atrasado y mayoritario de la agricultura, el de la economía familiar campesina de parcela ejidal o minifundio que ha contado, como señala Warman (1978), básicamente con la política agraria, fruto de una Reforma Agraria truncada después de Cárdenas, en el reparto y que además rápidamente diluyó sus efectos, pues no logró aparejar al reparto de tierras el del agua, el acceso al capital, a los insumos modernos y a la infraestructura, ni dio tampoco las provisiones de una adecuada organización campesina, permitiéndose así una gran polarización agrícola". (13)

Esta polarización entonces, se explica por la forma en que se encuentran distribuidos los factores de la producción: tierra, capital y trabajo y no en función de la eficiencia económica con que los distintos tipos de explotación utilizan los recursos que les han sido asignados.

Durante todo este período (1940-1965), la política agropecuaria tuvo como objetivo prioritario el crecimiento acelerado de la producción y lo logró, mediante:

- Incremento en la superficie cosechada.
- Inversiones del gasto público entre las que destaca las obras de irrigación.

- Créditos, subsidios y transferencias.
- Políticas como las de los precios de garantía.
- La "Revolución Verde": el uso de fertilizantes, fungicidas y semillas mejoradas.
- Mecanización en los mayores predios.
- Incremento en el rendimiento por hectárea.

Sin embargo, los apoyos brindados por el sector público declinaron (la participación de la inversión estatal en la agricultura cayó al 8% en 1960 en contraste con un 17% en 1945, en tanto el monto colocado en la industria creció de 20% en 1940 a 44% en 1965), ya que tanto en el modelo de "sustitución de importaciones", como en el "desarrollo estabilizador", el desarrollo industrial fue el centro de la política económica, descuidando al sector agropecuario, el cual estuvo subordinado a los requerimientos del sector industrial.

Además, la mayor parte de los estímulos brindados por el sector público fueron dirigidos a las explotaciones capitalistas las cuales, mientras obtuvieron altas tasas de ganancia, siguieron creciendo, aunque disminuyeron el ritmo de su crecimiento como una reacción ante la crisis de los mercados internacionales, dedicando sus tierras a cultivos más rentables tanto para la exportación como para el mercado nacional. Se les asignó el papel de agente dinámico del proceso y hacia ellas fueron dirigidas la mayor parte de las políticas gubernamentales.

Por el otro lado, la gran mayoría de los campesinos, quienes generaban el grueso de la producción de alimentos básicos para la población

recibió tierras, la mayoría de temporal, pero sus ingresos se redujeron ante la disminución de los precios reales pagados por sus productos.

El resultado fue un crecimiento en la producción agropecuaria superior al crecimiento demográfico, asegurando disponibilidad de alimentos que permitían mejorar los niveles de nutrición de la población, suministró alimentos para la creciente población urbana a precios bajos y estables, los insumos que utiliza la industria siguieron este mismo camino, así como también el excedente de mano de obra, lo que permitió una acelerada formación de capital en la década de los sesenta y, por tanto, la propia formación del sector industrial manufacturero.

Este modelo de acumulación entró en crisis a partir de 1965, ya que se produjo un deterioro de las condiciones de producción de una parte del sector agrícola, se acentuó la migración del campo a la ciudad y se originó un continuo y creciente desequilibrio en la Balanza de Pagos, en el cual influyó la pérdida del dinamismo del sector agropecuario como fuente de divisas. El deterioro de dicho sector afectó a toda la estructura económica del país.

CUADRO 5

POR CIENTO DE LA POBLACION NO NATIVA CON RELACION A LA
TOTAL POR ENTIDAD FEDERATIVA
(1960-1970)

ENTIDAD	Población 1960	total* 1970	Población 1960	no nativa* 1970	Coficiente de Inmigración 1960	1970
Aguascalientes	243.4	338.1	43.4	57.7	17.8	17.1
Baja California	520.2	870.4	308.3	345.1	59.3	39.6
Baja California Sur	81.6	128.0	11.5	21.6	14.1	16.9
Campeche	168.2	251.6	21.4	42.3	12.7	16.8
Coahuila	907.7	1 115.0	155.7	137.4	17.2	12.3
Colima	164.5	241.2	44.7	64.7	27.2	26.8
Chiapas	210.9	1 569.1	49.9	35.5	23.7	2.3
Chihuahua	1 226.8	1 612.5	206.0	166.7	16.8	10.2
Distrito Federal	4 870.9	6 874.2	1 957.5	2 269.1	40.2	33.0
Durango	760.8	939.2	78.2	62.4	10.3	6.6
Guanajuato	1 735.5	2 270.4	107.3	126.1	6.2	5.6
Guerrero	1 186.7	1 597.4	42.8	52.5	3.6	3.3
Hidalgo	994.6	1 193.8	63.7	49.6	6.4	4.2
Jalisco	2 443.3	3 296.6	192.2	335.2	7.9	10.2
México	1 697.9	3 833.2	255.2	1 032.6	13.4	26.9
Michoacán	1 851.8	2 324.2	77.3	86.7	4.2	3.7
Morelos	386.3	616.1	101.7	164.0	26.3	26.6
Nayarit	389.9	544.0	62.7	82.0	16.1	15.1
Nuevo León	1 078.8	1 694.7	254.5	399.9	23.6	23.6

CUADRO 5 (continuación)

Entidad	Población total*		Población no nativa*		Coeficiente de Inmigración	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Oaxaca	1 727.3	2 015.4	54.9	54.5	3.2	2.7
Puebla	1 973.8	2 508.2	116.8	148.0	5.9	5.9
Querétaro	355.0	485.5	20.6	40.1	5.8	8.3
Quintana Roo	50.2	88.1	19.7	38.1	39.2	43.2
San Luis Potosí	1 048.3	1 282.0	73.2	83.4	7.0	6.5
Sinaloa	838.4	1 266.5	76.2	148.7	9.1	11.7
Sonora	783.4	1 098.7	142.3	162.6	18.2	14.8
Tabasco	496.3	768.3	20.2	48.7	4.1	6.3
Tamaulipas	1 024.2	1 456.9	291.4	318.3	28.5	21.8
Tlaxcala	346.7	420.6	21.5	25.5	6.2	6.1
Veracruz	2 727.9	3 815.4	277.0	328.3	10.2	8.6
Yucatán	614.0	758.4	13.0	15.4	2.1	2.0
Zacatecas	817.8	951.5	39.1	43.7	4.8	4.6
TOTAL	34 923.1	48 225.2	5 200.1	6 984.5	14.9	14.5

* La población total y la nativa por estados está dada en miles de personas.

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística VIII y IX Censo Generales de Población.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA PRODUCCION DE LA MANO DE OBRA DEL CAPITAL Y DE LA SUPERFICIE COSECHADA DE LOS SECTORES MODERNO Y TRADICIONAL DE LA AGRICULTURA POR ZONAS Y ESTADO

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
PACIFICO NORTE			
Producción bruta	5.4	94.6	100
Mano de obra	10.5	89.5	100
Capital	8.0	92.0	100
Superficie cosechada	9.8	90.2	100
BAJA CALIFORNIA			
Producción bruta	1.2	98.8	100
Mano de obra	5.4	94.6	100
Capital	6.1	93.9	100
Superficie cosechada	3.7	96.3	100
BAJA CALIFORNIA SUR			
Producción bruta	-	100.0	100
Mano de obra	-	100.0	100
Capital	-	100.0	100
Superficie cosechada	-	100.0	100
MAYABIT			
Producción bruta	18.8	81.2	100
Mano de obra	26.7	63.3	100
Capital	26.4	73.6	100
SINALOA			
Producción bruta	10.9	89.1	100
Mano de obra	16.8	83.2	100
Capital	32.9	67.1	100
Superficie cosechada	17.7	82.3	100
SONORA			
Producción bruta	0.1	99.9	100
Mano de obra	0.4	99.6	100
Capital	0.05	99.5	100
Superficie cosechada	0.2	99.8	100

CUADRO 6 (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
NORTE			
Producción bruta	45.0	55.0	100
Mano de obra	74.9	25.1	100
Capital	44.2	55.8	100
Superficie cosechada	65.9	34.1	100
COAHUILA			
Producción bruta	18.3	81.7	100
Mano de obra	33.5	66.5	100
Capital	25.0	75.0	100
Superficie cosechada	36.3	63.7	100
CHIHUAHUA			
Producción bruta	42.4	57.6	100
Mano de obra	64.1	35.9	100
Capital	35.9	64.1	100
Superficie cosechada	69.2	0.8	100
DURANGO			
Producción bruta	52.6	47.4	100
Mano de obra	80.4	19.6	100
Capital	57.3	42.7	100
Superficie cosechada	80.7	19.3	100
NUEVO LEON			
Producción bruta	73.0	27.0	100
Mano de obra	89.4	10.6	100
Capital	70.3	29.7	100
Superficie cosechada	84.5	15.5	100

CUADRO 6 (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
SAN LUIS POTOSI			
Producción bruta	85.8	14.2	100
Mano de obra	92.5	7.5	100
Capital	74.3	25.7	100
Superficie cosechada	90.8	9.2	100
TAMAUlipAS			
Producción bruta	26.5	73.5	100
Mano de obra	53.0	47.0	100
Capital	23.8	76.2	100
Superficie cosechada	31.3	68.7	100
ZACATECAS			
Producción bruta	100.0	-	100
Mano de obra	100.0	-	100
Capital	100.0	-	100
Superficie cosechada	100.0	-	100
PACIFICO SUR			
Producción bruta	84.8	15.2	100
Mano de obra	94.8	5.2	100
Capital	74.3	25.7	100
Superficie cosechada	94.3	6.7	100
COLIMA			
Producción bruta	23.9	76.1	100
Mano de obra	45.0	55.0	100
Capital	34.6	65.4	100
Superficie cosechada	34.1	65.9	100

CUADRO 6 (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
CHIAPAS			
Producción bruta	87.1	12.9	100
Mano de obra	91.0	9.0	100
Capital	75.8	24.2	100
Superficie cosechada	92.5	7.5	100
GUERRERO			
Producción bruta	73.9	26.1	100
Mano de obra	95.6	4.4	100
Capital	88.2	11.8	100
Superficie cosechada	93.9	6.1	100
OAXACA			
Producción bruta	100.0	-	100
Mano de obra	100.0	-	100
Capital	100.0	-	100
Superficie cosechada	100.0	-	100
MEXICO			
Producción bruta	82.9	17.1	100
Mano de obra	88.7	11.3	100
Capital	76.3	23.7	100
Superficie cosechada	89.3	10.7	100
MICHOCAN			
Producción bruta	77.1	22.9	100
Mano de obra	88.2	11.8	100
Capital	77.9	22.1	100
Superficie cosechada	86.1	13.9	100

CUADRO 6 (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
MORELOS			
Producción bruta	36.1	63.9	100
Mano de obra	53.8	46.2	100
Capital	25.4	74.6	100
Superficie cosechada	47.3	52.7	100
PUEBLA			
Producción bruta	89.1	10.9	100
Mano de obra	93.7	6.3	100
Capital	93.3	6.7	100
Superficie cosechada	93.9	6.1	100
QUEZETARO			
Producción bruta	100.0	-	100
Mano de obra	100.0	-	100
Capital	100.0	-	100
Superficie cosechada	100.0	-	100
TLAXCALA			
Producción bruta	100.0	-	100
Mano de obra	100.0	-	100
Capital	100.0	-	100
Superficie cosechada	100.0	-	100
CENTRO			
Producción bruta	70.7	29.3	100
Mano de obra	79.6	20.4	100
Capital	70.4	29.6	100
Superficie cosechada	74.7	25.3	100

CUADRO 6 (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
AGUASCALIENTES			
Producción bruta	64.4	35.6	100
Mano de obra	78.6	21.4	100
Capital	73.3	26.7	100
Superficie cosechada	76.2	23.8	100
DISTRITO FEDERAL			
Producción bruta	53.4	46.6	100
Mano de obra	60.4	39.6	100
Capital	43.8	56.2	100
Superficie cosechada	59.4	40.6	100
GUANAJUATO			
Producción bruta	16.0	84.0	100
Mano de obra	9.3	90.7	100
Capital	20.5	79.5	100
Superficie cosechada	11.3	88.7	100
HIDALGO			
Producción bruta	81.6	18.4	100
Mano de obra	85.3	14.7	100
Capital	93.3	6.7	100
Superficie cosechada	87.8	12.2	100
JALISCO			
Producción bruta	83.1	16.9	100
Mano de obra	89.3	10.7	100
Capital	80.2	19.8	100
Superficie cosechada	88.9	11.1	100

CUADRO 6. (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
GOLFO DE MEXICO			
Producción bruta	51.9	48.1	100
Mano de obra	64.5	35.5	100
Capital	62.4	37.6	100
Superficie cosechada	62.2	37.8	100
CAMPECHE			
Producción bruta	72.0	28.0	100
Mano de obra	88.5	11.5	100
Capital	95.6	4.4	100
Superficie cosechada	90.2	9.8	100
QUINTANA ROO			
Producción bruta	100.0	-	100
Mano de obra	100.0	-	100
Capital	100.0	-	100
Superficie cosechada	100.0	-	100
TABASCO			
Producción bruta	97.7	2.3	100
Mano de obra	98.6	1.4	100
Capital	98.0	2.0	100
Superficie cosechada	98.6	1.4	100
YUCATAN			
Producción bruta	81.9	18.1	100
Mano de obra	84.1	15.9	100
Capital	72.2	27.8	100
Superficie cosechada	82.6	17.4	100

CUADRO 6 (continuación)

	Tradicional (%)	Moderno (%)	Total (%)
<hr/>			
VERACRUZ			
Producción bruta	42.5	57.5	100
Mano de obra	53.3	46.7	100
Capital	52.4	47.6	100
Superficie cosechada	51.3	48.7	100

FUENTE: Elaborado con datos del Banco de México, S.A., Departamento de Estudios Económicos, Sección de Investigación, en CASTRO, Eduardo y MALDONADO, Juan José, "Movimientos Migratorios Internos y Jornaleros Migratorios"; Tesis Profesional, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, México 1974, pp. 63-68

CUADRO 7

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL

AÑO	OBRAS DE RIEGO (millones de pesos)	OTROS	%	INDUSTRIA	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	BIENESTAR SOCIAL	ADMON Y DEFENSA	INVERSION TOTAL
			%	%	%	%	%	%
1940	45	36	15.5	20.7	52.4	10.0	1.4	100
1945	140	6	17.2	15.6	54.2	10.7	2.3	100
1950	372	144	19.3	29.7	40.4	9.6	1.0	100
1955	602	5	13.7	39.6	32.1	13.5	1.0	100
1960	577	98	8.0	37.4	29.8	22.5	2.3	100
1965*	1124		8.6	44.2	26.1	18.5	2.5	100

*De esta cantidad, 1,106 corresponde a obras de riego y otras obras agrícolas; la diferencia, o sea los 18 millones, corresponden a inversiones en ganadería, explotación forestal y pesca.

FUENTE: NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, 1978.

- (1) PUENTE LEYVA, Jesús, "Recursos y crecimiento del sector agropecuario en México, 1930-1967", Revista del México Agrario, Año V, No.2, México, 1972, en MONTAÑEZ, Carlos, Maíz, política institucional y crisis agrícola, Editorial Nueva Imagen, (CIDER), México 1979, p.75.
- (2) NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, 1978
- (3) BARKIN, David y SUAREZ, Blanca, El fin de la autosuficiencia alimentaria, Editorial Nueva Imagen, CECODES (Centro de Ecodesarrollo), México, 1982, p.55.
- (4) GOMEZ OLIVER, Luis, "Crisis agrícola, crisis de los campesinos" en Comercio Exterior, vol.28, núm.6, México, Junio de 1978.

LUISELLI, Cassio, "Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia" en Panorama y perspectivas de la economía mexicana, Colegio de México, versión mimeográfica.
- TELLO, Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1982.
- (5) Ibid.
- (6) LUISELLI, Cassio, "La crisis agrícola a partir de 1965", CIDE, México, 1976, p.235, versión mimeográfica.
- (7) Ibid, p.234.
- (8) LUNA CASTILLEJA, José Longinos, "El comercio exterior y la agricultura mexicana", tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M. 1964, en PAZ SANCHEZ, Fernando, "Problemas y perspectivas del desarrollo agrícola", en Neolatifundismo y explotación, Editorial nuestro Tiempo, S.A., México, 1980, p.87.
- (9) Ibid.
- (10) URDANIVIA CORIA, Fernando y RENDON, Ma.Teresa, La dualidad económica de la agricultura, Departamento de Estudios Económicos, Banco de México, S.A.
- (11) WIONCZEK S, Miguel, "La sportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis agrícola mexicana", en "Comercio Exterior", vol.32 No.6, México, abril de 1982.
- (12) WARRAN, Arturo, "Frente a la crisis (política agraria o política agrícola" en "Comercio Exterior", vol.28, No.6, México, Junio de 1978.
- (13) LUISELLI, Cassio, "Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia" en Panorama y perspectivas de la economía mexicana, Colegio de México, versión mimeográfica.

II. LA CRISIS EN LA AGRICULTURA MEXICANA.

La agricultura en México estuvo subordinada de 1940 a 1965 a las necesidades de reproducción y acumulación de capital, principalmente del sector industrial.

El Estado intervino en este proceso por medio de "la canalización de la inversión y el manejo de los instrumentos de la política económica al servicio de la acumulación capitalista privada y la subordinación de la agricultura y de los intereses de los campesinos a las necesidades de la acumulación de capital". (1)

La subordinación de la agricultura a las necesidades de la acumulación de capital, abarcó e impulsó la "modernización" de una parte minoritaria del sector rural, lo cual provocó una transformación productiva en el campo; las explotaciones capitalistas que cultivan con fines comerciales y producen de conformidad con la demanda y producción establecidas en el mercado internacional, pero a su vez, propició el estancamiento de la mayor parte de la agricultura del país. De tal forma que, la agricultura, durante dicho período, fue capaz de surtir la creciente demanda de la industria, de financiar con exportaciones las importaciones de bienes de capital y de suministrar granos baratos que permitieron mantener bajo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, como se mencionó en el capítulo anterior.

Lo anterior se logró con éxito hasta mediados de la década de los sesenta cuando comenzó la crisis en el sector, manifestándose como una insuficiencia de la producción agropecuaria, así como en movimientos sociales de descontento en el campo.

La caída en el ritmo de crecimiento de la producción agrícola repercutió en la oferta de la misma, ya que la producción estuvo por debajo del crecimiento de la población.

De 1965 a 1970, la tasa de crecimiento anual del sector agrícola fue de 1.2% y de 1970 a 1974 prácticamente se estancó, al reducirse la misma al 0.2%; asimismo, el producto agrícola per cápita se redujo a un promedio de 2.6% anual. (2)

Como se mencionó en el Capítulo I, el auge en la producción de 1940 a 1965 se debió, entre otros factores, al crecimiento del área cosechada y al aumento de rendimiento por hectárea, ya que mediante la investigación, se crearon semillas mejoradas que permitieron la elevación de los rendimientos en tierras de riego, aumentando los cultivos de trigo en estas áreas, mientras que los campesinos sembraron maíz, frijol y arroz en las tierras de temporal. (Cuadro 8).

A partir de 1965, la frontera agrícola no se amplió al ritmo anterior y las inversiones del sector público decrecieron. El crédito agropecuario dotado por el gobierno fue insuficiente para cubrir las necesidades del campo y las empresas, tanto nacionales como transnacionales, intervinieron directamente para financiar la producción.

Todo esto produjo un cambio fundamental en la agricultura, ya que se expandió la agricultura capitalista en los distritos de riego y en zonas de temporal fértiles, cultivándose frutas, legumbres, insumos industriales, el sorgo que en gran medida desplazó al maíz y oleaginosas demandadas para la producción de aceite comestibles y otros derivados. (Cuadro 9).

Hasta 1960, la avena, cebada, sorgo y trigo ocuparon una parte relativamente constante de la superficie cosechada (ver Cuadro 10), pero a partir de esa fecha, hubo cambios en los cultivos, ya que los granos para consumo humano disminuyeron hasta llegar a menos del 60% para 1980. En contraste,

creció la producción de granos forrajeros que desde 1958 ocuparon en mayor número las áreas cultivadas. Otros cultivos comerciales como las frutas y legumbres cobraron mayor dinamismo, estimulados por la apertura del mercado norteamericano, las nuevas inversiones agroindustriales y la mayor demanda interna realizada por las capas de altos ingresos.

En las zonas de temporal, la disminución de la producción y del área cosechada están estrechamente vinculadas. Aproximadamente 2 millones de hectáreas se sustrajeron a la producción de 1965 a 1975 (ver Cuadro 11). En el sureste, parte de estas tierras les fueron despojadas a los campesinos por particulares, quienes las dedicaron al uso de la ganadería extensiva (3). Los rendimientos del maíz y del frijol disminuyeron en las zonas donde se continuaron cultivando.

En resumen, la crisis a partir de 1965 en el sector agrícola se manifiesta de dos formas:

1. La disminución de la producción de granos básicos (maíz y frijol) principalmente en las áreas de temporal.
2. La reorientación en los cultivos de las zonas más productivas del país, abandonándose los cultivos para el consumo humano y cultivando productos de mayor valor comercial para el mercado interno con precios de garantía atractivos, pero especialmente para el consumo animal y las oleaginosas.

Aunado a lo anterior, hubo una reducción en el precio de algunos productos agrícolas de exportación de 1972 a 1975 como el algodón, café, y el azúcar, lo cual ocasionó una caída en los cultivos de dichos bienes y se volvieron menos importantes en términos relativos.

Por otro lado, los precios internacionales de los granos aumentaron considerablemente, al mismo tiempo que surgió la necesidad de importarlos.

Para 1974 se tuvieron que hacer cuantiosas importaciones de alimentos y México, de ser un país autosuficiente y exportador de productos agrícolas, se convirtió en importador de los mismos, lo que afectó desfavorablemente la balanza comercial agrícola, con la consiguiente repercusión en la salida de divisas.

Estas importaciones aumentaron de 500 millones de pesos en la década de los sesenta hasta más de 9,000 millones de pesos en 1974, lo cual provocó la pérdida del 72% del saldo positivo de la balanza comercial agrícola (ver Cuadro 12).

El déficit en la oferta de productos agropecuarios debió ser entonces compensado con importaciones del mercado internacional, lo que provocó un aumento en los precios de dichos bienes con el consiguiente alza en el costo de la vida.

Los salarios de los obreros tuvieron que incrementarse, lo que derivó en aumentos más que proporcionales, en el precio de los productos industriales.

La participación agropecuaria en el PIB en 1975 fue del 9% en comparación con un 15% en 1960, la cual es una cifra muy baja para México, en donde un gran número de gente se dedica a estas actividades.

La crisis del sector agrícola se constituyó en una traba importante a la acumulación de capital, de modo que ya no se continuó impulsando la industrialización del país. La agricultura ya no pudo seguir proveyendo de las divisas necesarias para la importación en el momento en que las posibilidades

de crecimiento dependían cada vez más de la capacidad de importación del país, ya que el sector industrial se desarrolló incapacitado para exportar y, por lo tanto, incapaz de generar saldos positivos de divisas, pero sí ha dependido de ellas para su expansión.

2.1 La Balanza Comercial Agrícola.

En 1974 se tuvo un saldo negativo en la balanza comercial agrícola, el primero en varias décadas, por la cantidad de 1,376 millones de pesos. Las importaciones fueron del orden de 9,500 millones de pesos, como se muestra en el siguiente Cuadro:

CUADRO 12
BALANZA COMERCIAL AGRICOLA
1960-1975
(millones de pesos)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1960	5,131	735	+4,396
1965	8,030	521	+7,509
1970	6,561	1,666	+4,895
1974	8,165	9,541	-1,376
1975	7,486	7,957	- 471

FUENTE: Instituto Mexicano de Comercio Exterior y Banco de México.

Los productos que en mayor medida se importaron de 1970 a 1974 fueron: maíz y trigo al principio y más tarde frijol, arroz, soya y sorgo.

Aún cuando las importaciones de maíz tuvieron lugar en 1957 y 1956, éstas no fueron importantes, ya que representaron el 2% de la producción interna de este grano, mientras que en 1975 las importaciones representan casi el 25% de la producción interna de maíz, lo cual refleja una pérdida importante en la autosuficiencia de este producto.

Para 1970 hubo un déficit en la balanza de mercancías y servicios que, aunado a la salida de pagos y regalías y al servicio de la deuda, tuvo que ser financiado con nuevos endeudamientos externos por la suma de 1,281.6 millones de dólares. El pago por el servicio de la deuda externa fue de 765.1 millones de dólares, lo cual representó aproximadamente el 60% de los nuevos endeudamientos, por lo que la inversión para la formación de capital y para la producción corriente del sector industrial fue muy baja.

El estancamiento de la producción del sector agropecuario propició entonces el crecimiento acelerado de importaciones de origen agrícola y las divisas que antes se obtenían por la agricultura y que se transferían, principalmente al sector industrial, en esta época representaron una sangría neta para satisfacer los consumos alimenticios de la población.

En 1974, el saldo de la balanza de mercancías y servicios fue de -2,558.1 millones de dólares. A continuación se presentan algunos renglones de las importaciones y exportaciones durante dicho año.

CUADRO 13

ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS IMPORTADOS DURANTE 1974

(miles de dólares)

Arroz entero	26,783
Bebidas	21,637
Leche en polvo, evaporada o condensada	91,123
Maíz	196,798
Trigo	188,864
Grasas y aceites (vegetales y animales)	102,418
Marinas de animales marinos	12,897
Residuos de las industrias alimenticias (alimentos para animales)	19,767
Semillas y frutas oleaginosas	137,424
Sorgo en grano	64,093

FUENTE: Informe Anual del Banco de México (1975).

CUADRO 14

ALGUNOS DE LOS ARTICULOS EXPORTADOS DURANTE 1974

(miles de dólares)

Algodón sin cardar	181,852
Café crudo en grano	154,242
Camarón fresco, refrigerado o congelado	116,515
Animales vivos de la especie bovina	56,392
Alimentos y bebidas	281,119

FUENTE: Informe Anual del Banco de México (1975).

Las importaciones de granos básicos representaron el 9% del total sectorial en 1965, el 67% en 1975 y el 80% en 1980. (4)

Además de que el sector perdió su capacidad de generar divisas, las importaciones de productos agrícolas a precios elevados influyó en el aumento de precios de dichos productos, lo que se tradujo en un incremento de los precios de dichos bienes de consumo, con el consiguiente alza del costo de la vida. Los salarios de los obreros que habían sido contenidos durante la etapa del "desarrollo estabilizador" tuvieron que aumentar posteriormente. A esto se sumó el estancamiento productivo del sector manufacturero durante la década de los setenta, que unido a la devaluación de 1976, agudizó aún más la espiral inflacionaria.

La disminución de la producción, como se mencionó anteriormente, fue principalmente en los cultivos de consumo humano y cuando estos cultivos sufrieron una baja prolongada en su producción, tendieron a desatar los mecanismos que extendieron la crisis a todo el sector.

El aumento del índice de precios agrícolas en relación con el índice general de precios es notablemente superior. De diciembre de 1972 a diciembre de 1973, el índice general de precios aumentó 20%, mientras que los precios de la agricultura aumentaron un 50%, como se muestra en el Cuadro 15. Este incremento de los precios de los productos agrícolas no sólo repercutió en el aumento de los salarios, sino que modificó la relación entre el sector agrícola y el sector industrial, tal y como se había llevado a cabo durante la etapa del "desarrollo estabilizador", dejando de

cumplir la función de suministro de alimentos para el consumo de la población a bajos precios.

2.2 Las Empresas Transnacionales.

Tanto el maíz como el frijol han sido cultivados tradicionalmente en las zonas de temporal del país y como estos productos son los que han sufrido una reducción en su producción, ha afectado en mayor medida a las zonas de temporal que a los distritos de riego, ya que éstos han continuado cultivando y creciendo a ritmos satisfactorios.

En 1940 la superficie cosechada de estos productos representaba el 76% de la superficie total cosechada en el país, mientras que en 1980, sólo el 56% de superficie se dedicaba a cultivar dichos granos. (5)

Los autores consultados coinciden en que la disminución del área cultivada obedece a razones de deterioro de las condiciones materiales de producción y de vida del sector de la población que vive de la agricultura de subsistencia. Los campesinos, en estas condiciones, han abandonado sus parcelas en busca de otras formas de supervivencia. Aún así, muchos de ellos siguen demandando tierras, ya que no encuentran empleo.

Como puede observarse en el Cuadro 11 la superficie de temporal redujo su área cosechada de 12.1 millones de hectáreas en 1965 a 10.6 millones de hectáreas en 1974, registrándose tasas de incremento anuales negativas. En términos de valor de la producción, ésta también sufrió una reducción.

De 1971 a 1974 la superficie cosechada de maíz se redujo en más de un millón de hectáreas, lo que significó el 20% del total y, la super--

ficie cosechada de frijol se redujo en más de 600 mil hectáreas, cantidad que representa el 31% del total. (6)

Por otro lado, las áreas de riego aumentaron entre 1970 y 1974 a una tasa del 5.7% en términos de valor. (Cuadro 11).

El maíz representó en 1966 el 28% del valor de la producción agrícola nacional; en los siguientes 10 años bajó su producción, alcanzando su nivel más bajo en 1976, cuando su participación en el valor de la producción descendió a 21.4%. (7)

Este descenso en la producción de maíz es importante, ya que aproximadamente el 60% de maíz es autoconsumido en la agricultura de subsistencia y, en las familias de menores ingresos, el gasto en maíz representa aproximadamente el 16% del gasto total en alimentos. (8)

Uno de los factores que ha repercutido en la disminución de la producción de estos granos en las zonas temporales del país es el hecho de que los precios de garantía permanecieron estancados durante el "desarrollo estabilizador" y éstos constituyen uno de los principales instrumentos para estimular su producción. El precio de garantía del frijol permaneció fijo a 1,750 pesos por tonelada de 1961 a 1972 y el precio de garantía del maíz permaneció fijo a 940 pesos de 1963 a 1972 (Cuadro 16). A su vez, lo anterior provocó la reducción en el ingreso real de los campesinos que cultivaban dichos productos.

Existen otros factores que han repercutido en la disminución de la producción de estos granos, como es el caso en los cambios de cultivo, ya que se han incorporado, desde la década de los sesenta otros productos como el sorgo, la soya, el cártamo y la alfalfa tanto en los distritos de riego como en las áreas más fértiles de las zonas de temporal.

Este fenómeno se debe, tanto a la incorporación de estos productos en la lista de los precios de garantía, como a la penetración de las agroindustrias.

Por un lado, la fijación de precios de garantía ha servido como estímulo a la producción de dichos cultivos y, por el otro, la penetración de las agroindustrias en México, ha sido un factor importante que ha incidido en los cambios de cultivo. La penetración del capital privado (sobre todo capital extranjero) ha repercutido en la orientación de la industria alimenticia del país. Esta ha sido sometida y conformada cada vez en mayor medida por la agroindustria transnacional, ya que las inversiones directas de estas empresas se ha dado a través de sus filiales que se han establecido en México con su propia tecnología, la cual siendo muy dinámica ha repercutido en la salida de divisas por el uso de patentes y servicios tecnológicos, además de la dependencia que ello ocasiona.

Una vez instaladas las filiales de las empresas, se han expandido hacia nuevos mercados tratando de controlar las materias primas agropecuarias utilizando diversos mecanismos de integración de la agricultura hacia la cadena agroindustrial.

En este proceso, la agricultura se ha convertido en más dependiente, tanto de las empresas transnacionales que producen insumos para la misma, como de otras empresas que procesan las materias primas agropecuarias y que después las distribuyen y comercializan.

En una primera etapa, las empresas se instalaron dedicándose a la distribución de insumos importados para la agricultura como tractores,

abonos, insecticidas, etc., que condujo a la agricultura capitalista mexicana a adoptar los métodos de cultivo de los países industrializados. Tiempo después, las filiales se dedicaron también a producir alimentos con alto valor agregado, orientados al mercado interno, sobre todo de las capas de altos ingresos. Este ha sido el caso de las agroindustrias que han impuesto los hábitos alimenticios de los países industrializados mediante la oferta de un mismo producto, pero diferenciado y publicitado bajo diversas marcas y con técnicas de transformación, de presentación y de empaque de los países industrializados.

Estas empresas transnacionales de los países industrializados han entonces suspirado la "modernización" en el patrón de alimentación, a partir de la proteína animal pero mediante procesos industriales que han resultado muy caros en unidad de caloría y gramo de proteína. En el caso de México, esto fue posible que se llevara a cabo puesto que la distribución del ingreso prevaleciente en el país, ha permitido que el ingreso de algunos consumidores haya crecido más rápidamente que su gasto en alimentos, pero al mismo tiempo, ha provocado un deterioro real en la nutrición de la mayoría de la población.

Las empresas transnacionales contratan las parcelas de los campesinos para que cultiven los productos que requieren. Se les dota de asistencia técnica, créditos e insumos, mediante lo cual los campesinos quedan obligados a vender su cosecha a los precios fijados de antemano, bajo el control de los procesos económicos y técnicos de la etapa rural. La tendencia ha sido el abandono progresivo del cultivo de los productos de subsistencia y su reemplazo por los que interesan a dichas empresas.

A partir de la década de los sesenta, la incidencia de las agroindustrias ha cobrado una importancia creciente, ya que ha aumentado en México la industria de alimentos balanceados y de avicultura moderna. Antes se engordaban las aves y cerdos con los desperdicios domésticos y algunos granos cultivados expresamente para su alimentación. En la actualidad la producción industrial de carne de cerdo y pollo se lleva a cabo con base en la nueva industria de alimentos balanceados, la cual ha provocado un cambio en la relación entre la agricultura y la industria, puesto que ya no es posible que el agricultor pueda emprender por sí mismo la cría de animales para su venta por el alto costo de la inversión y de los insumos ahora requeridos.

La demanda creciente del sorgo en el país, fue provocada por dichas compañías dedicadas a producir alimento para los animales, lo que a su vez, obedeció al crecimiento de la demanda de carne que consumen las capas medias y altas de la población.

Por lo anterior, la producción de maíz en los distritos de riego sufrió también disminuciones, aunque esto se debió al cambio de cultivo hacia el sorgo y el trigo.

El sorgo, de 1966 a 1978 tuvo un incremento en su superficie cosechada del 133% y su producción aumentó 200% en este período (9). Su área de cultivo aumentó de 116,000 hectáreas en 1940 a 1,599,000 hectáreas en 1980. (10) Este producto, por lo tanto, se convirtió en un cultivo muy dinámico y ocupa desde entonces una superficie creciente en todas las regiones agrícolas del país, excepto en el Pacífico Sur y la región Peninsular.

Es importante destacar que las semillas mejoradas del sorgo que han sido importadas de Estados Unidos son para ser utilizadas en zonas de riego, por lo cual se ha dado una sustitución que favorece al crecimiento de la agricultura comercial productora de sorgo a expensas del maíz.

La influencia de las agroindustrias va más allá de estos fenómenos económicos, ya que además han internacionalizado la producción de los alimentos y han logrado modificar la asignación de los recursos agrícolas, así como también han modificado la dieta básica de la población, al introducir alimentos preparados de consumo inmediato, como son los refrescos, galletas, cereales preparados, etc. los cuales tienen un valor nutritivo bajo en relación a sus precios. Mediante la publicidad en los medios masivos de comunicación se ha logrado que se consuman en grandes cantidades, lo cual repercute desfavorablemente tanto en el nivel de alimentación como en la economía de las familias. En 1977, el gasto en alimentos de los grupos de más bajos ingresos reflejó el impacto de la publicidad y la distorsión en los hábitos alimenticios, ya que el consumo en alimentos básicos disminuyó al aumentar su ingreso y se elevó el consumo de azúcares y harinas refinadas y sus productos como refrescos y pastillitos. (11).

Las capas medias y altas de la población tienen altos ingresos y aunque constituyen un mercado interno restringido, demandan y consumen mercancías que la mayor parte de la población no puede consumir, es decir, "se ha incrementado el consumo de productos suntuarios, lo que ha fomentado la producción industrial de estos bienes en detrimento de la producción de alimentos básicos". (12). En cambio, la mayoría de la población cuyo ingreso es el de los bienes salario, no puede consumir estos productos regularmente, por lo cual su consumo se ha derivado, paradójicamente, hacia los ali-

mentos preparados de consumo inmediato, producidos por las agroindustrias, a pesar de que éstos son más costosos en relación con su aprovechamiento.

La soya, al igual que el sorgo, ha sido un cultivo demandado por las agroindustrias. Esta oleaginosa se utiliza en la elaboración de aceites, grasas y margarinas, pero también se utiliza en la fabricación de alimentos balanceados y las actividades pecuarias intensivas. Sin embargo, la soya ha sido intermediada por el Estado, a través de CONASUPO, por lo cual este cultivo no se realiza por contrato. Además de la CONASUPO, los intermediarios abastecen también a las empresas, sin que exista en este caso, una relación directa entre las fábricas y la agricultura.

En la actualidad, las filiales de las empresas transnacionales producen el 25% del total de la industria alimenticia. Caso extremo es el de las empresas que producen leche evaporada, condensada y en polvo, fabrican el café soluble y envasan el té, los cuales controlan el 90% de estas producciones. (13)

Además de este control, estas empresas incrementan la dependencia externa, ya que importan insumos y bienes de capital sin exportar los productos manufacturados.

Se ha provocado el desplazamiento de los cultivos de subsistencia hacia los cultivos de alta rentabilidad demandados por las empresas industriales destinados tanto a la exportación como al mercado interno de altos ingresos, generándose una producción insuficiente y a precios elevados de los alimentos para la mayoría de la población, resultado de una industria alimenticia que ha impuesto ciertos patrones de consumo uniformes, que han logrado internacionalizar la producción de alimentos y han suprimido variantes locales.

Lo anterior ha sido un factor que ha repercutido en la agudización de la polarización de los agricultores, ya que la producción de cultivos demandados por las agroindustrias ha obligado, en la práctica, a la agricultura capitalista a dedicarse a su producción. Los campesinos, en las zonas de temporal fértil, ante la pérdida de sus ingresos reales también han cambiado los cultivos tradicionales hacia los cultivos que estas agroindustrias demandan.

La experiencia en los últimos años, por lo tanto, ha demostrado que la agroindustrialización controlada por el capital transnacional no ha elevado la producción de los cultivos consumidos por la mayoría de la población, sino que se ha provocado una especialización de la producción como resultado del desarrollo tecnológico y técnico que ha aumentado la productividad y eficiencia de la producción de los cultivos que dichas agroindustrias demandan.

2.3 Concentración de los Factores de la Producción

La superficie total censada en 1970 fue de 140 millones de hectáreas, de las cuales 70.2 millones eran propiedad privada y el resto, 69.7 millones correspondían a ejidos y comunidades. (Ver Cuadro 17).

La tierra se encontraba sumamente concentrada; menos del 5% de la superficie total se repartía entre el 80% de los propietarios, mientras que al 1.1% de los propietarios les correspondía el 60% de la superficie.

Los predios privados mayores de 5 has. aportaron el 48.6% del valor de la producción y el resto, el 51.4% del valor de la producción fue aportado por los predios menores de 5 has. ejidos y comunidades.

De este grupo, cerca del 70% de las parcelas y predios tenían una superficie hasta de 10 has. y el 82% de sus tierras de cultivo están situadas en zonas de temporal. (Ver Cuadro 18).

La distribución de la superficie de labor estaba sumamente concentrada, por un lado 80% de los predios privados tenía el 16% de la superficie, mientras que el 2% del número de predios poseía el 40% de la superficie.

La maquinaria se encontraba también concentrada. En los predios privados mayores de 5 has. se encontraba el 67% de los tractores, el 68% de las camionetas y camionetas, el 71% de las trilladoras, etc. Por otro lado, en los predios ejidales o pequeños propietarios, menores de 5 has. se encontraba más del 80% de los arados de madera.

La tierra, la maquinaria, el capital, el crédito, el seguro, la asistencia técnica, etc., se encontraban concentrados en unas cuantas regiones y para ciertos cultivos, habiéndose forzado por medio de lo anterior, un proceso de "modernización" en la agricultura que benefició a un reducido número de productores, lo cual minó el potencial del desarrollo agrícola del país y, con ello, las posibilidades de expansión de la economía.

Se presenta a continuación el Cuadro 19 que ilustra muy claramente el número de predios llamados de infrasubsistencia y subsistencia, donde el autocosecho de maíz representa aproximadamente el 60% de la producción.

La crisis en estos predios sintetiza la problemática de conjunto del desarrollo mexicano, tanto en lo que se refiere a la concentración de la

propiedad, como a la desigualdad en la distribución del ingreso.

La base material y social, los campesinos, que producían los bienes básicos para la alimentación que la mayoría de la población consume se deterioró paulatinamente, hasta el punto en que no pudo ser capaz de responder a los estímulos que habían sido durante mucho tiempo eficaces, como el aumento en los precios de garantía y las inversiones.

De los 3.2 millones de predios, sólo el 13.9% tenía un ingreso superior al necesario para subsistir. El 61.3% restante, tenía ingresos por su producción hasta por 5,000 pesos anuales, lo que significa que los productores de estos predios debían ocuparse en actividades complementarias o emigrar. Este "desempleo" contribuyó al empobrecimiento de la agricultura de temporal minifundista. (Ver Cuadro 19)

Estos predios se encuentran diseminados por todo el país. Sin embargo, la región de temporal donde existe la mayor densidad de población, el 24% de los habitantes del país, denominada Región Fundamental de Economía Campesina, comprende los estados de Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Oriente de Morelos, centro-sur del Estado de México y noroeste de Guanajuato. Su superficie representa el 13% del total del país y el 10% de la tierra de cultivo. El 43% de las unidades de producción agropecuaria se concentran en esta zona y el cultivo del maíz representa la cuarta parte de la zona maicera de México. Del total de la FEA, esta región absorbía el 37% y sólo disponía del 17% del total del capital agrícola. (14)

Los campesinos, para subsistir, cambiaron el cultivo hacia uno más rentable, se ocuparon en actividades complementarias, o emigraron a los predios capitalistas, pero debido a la concentración de capital y técnicas agrícolas

cada vez se ha sustituido más el trabajo humano por el trabajo de las máquinas, ya que la empresa capitalista ocupa sólo el 20% de la fuerza de trabajo para producir. De este porcentaje, la mitad aproximadamente se emplea temporalmente para fases específicas de cultivo, lo que agrava la situación del campesino, viéndose obligado entonces a emigrar a las ciudades o a Estados Unidos. El problema que se presenta es que los sectores secundario y terciario de la economía no tienen capacidad de absorber la fuerza de trabajo que emigra del campo.

Las tendencias en la agricultura mexicana, en los años estudiados, han sido:

La proliferación de minifundios de temporal que aún cuando representa un instrumento muy importante de estabilización social en el campo es, a su vez, un límite real a la acumulación y, por lo tanto, a la producción comercial que, aunado a su dispersión, han conducido a una agudización de la pobreza de la agricultura campesina. Los predios más pequeños llamados de "infrasubsistencia" y "subsistencia" se han incrementado en número, pero cada vez participan menos en la producción y, por consiguiente, obtienen menos ingresos relativos.

Los predios "medios" y "grandes" tienden a conglomerarse. Por un lado, los más pequeños con las categorías inmediatamente superiores, y, por el otro, con la categoría inmediatamente inferior.

Los 5.5 millones de campesinos y sus familias (el 58% de campesinos minifundistas) están obligados a cultivar tierras de temporal, mediante su propio trabajo, obteniendo una productividad muy baja como consecuencia de la carencia de recursos de capital, la falta de apoyos del sector

público y su posición de desventaja frente al mercado, ya que parte de su producción es para el autoconsumo y la parte destinada al mercado está controlada por intermediarios, por lo que sus ingresos están muy por debajo de la subsistencia y reproducción de este gran número de campesinos.

Lo anterior incide en el pago del salario a los jornaleros agrícolas que, generalmente perciben un salario menor al costo de la vida y, por supuesto, menor que los límites legales.

La acción oficial de proveer una infraestructura física e institucional básica particularmente en el norte del país, fue suficiente para estimular una respuesta de los grupos privados con acceso a los recursos necesarios, resultando en una rápida capitalización de la agricultura con recursos provenientes de varios sectores productivos, como el acceso al crédito a través, tanto de la banca oficial, como de la banca privada. El gobierno incluso contó con el apoyo de agencias internacionales quienes canalizaron créditos al mismo para impulsar y expandir la agricultura.

El programa oficial que condujo a la "Revolución Verde" comprendió la aplicación a escala comercial de investigaciones para incrementar la productividad de la tierra por medio de la alteración genética de las semillas en combinación apropiada con fertilizantes, riego y maquinaria.

Así, la propagación del uso de semillas mejoradas producidas en los campos experimentales nacionales, aunado a todo el paquete de dicha "Revolución Verde", provocó sustanciales aumentos en la producción.

Asimismo, la inversión del gobierno en distritos de riego permitió ampliar la frontera agrícola y aumentar la productividad de la agricultura.

Al mismo tiempo, la política oficial estimuló la producción con aumentos en los precios de garantía y facilidades para adquirir los insumos complementarios para aprovechar el potencial de las semillas mejoradas.

Los mecanismos anteriormente mencionados, aunados a la presencia de las empresas agroindustriales, contribuyeron a la prosperidad de la agricultura comercial y/o exportadora que ha contado con el apoyo y los recursos para diversificar sus actividades. Sin embargo, esto ha implicado que la estructura productiva del campo haya sufrido una transformación con nuevos cultivos que han desplazado a los productos tradicionales, base de la dieta popular.

La modernización de la producción agropecuaria ha repercutido también en las decisiones de los agricultores, ya que están sujetos a la demanda "internacionalizada", la cual determina los productos que se deben cultivar, la tecnología a utilizar y la mano de obra requerida.

La distribución desigual del ingreso y la incapacidad de otras actividades productivas, han actuado como un freno a las expectativas de desarrollo de la producción agrícola.

"Las políticas agrícolas no han tomado en cuenta las distintas estructuras en la agricultura mexicana y sus diferentes maneras de reaccionar ante los estímulos que suponen la aplicación de políticas y el uso de los instrumentos de que dispone el Estado". (15)

CUADRO 8

SUPERFICIE COSECHADA A NIVEL NACIONAL, DE RIEGO Y TEMPORAL 1965-1975

(miles de has.)

CULTIVO		1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Maíz	Total	7,718	7,440	7,692	7,292	7,606	6,717	6,694
	Riego (1)	516	458	429	439	507	667	720
	Temporal (2)	7,202	6,982	7,263	6,853	7,019	6,050	5,974
Frijol	Total	2,117	1,747	1,937	1,637	1,870	1,552	1,753
	Riego	47	63	75	65	82	157	259
	Temporal	2,070	1,684	1,862	1,572	1,788	1,395	1,494
Arroz	Total	138	150	153	156	150	173	250
	Riego	57	63	62	66	57	75	89
	Temporal	81	87	91	90	93	98	169
Trigo	Total	858	886	614	687	640	774	778
	Riego	553	514	485	456	454	490	544
	Temporal	305	372	269	231	186	284	224

(1) En 1965 incluye únicamente los distritos de riego. De 1970 a 1975 se incluyen las unidades de riego para el desarrollo rural controladas por la S.R.H.

(2) Diferencia entre lo reportado por S.A.G. y S.R.H.

FUENTE: Elaborado con datos del Fronterario Estadístico de la S.R.H., y de la Dirección General de Estadísticas de la S.A.G. en SCHMIDT, Flavia "Los distritos de riego y la crisis agrícola 1965-1975", Tesis profesional, Facultad de Economía, U.N.A.M., p.48.

CUADRO 9

SUPERFICIES COSECHADAS POR GRUPOS DE CULTIVOS.

(miles de hectáreas)

CULTIVOS	1970			1960			1955			1970			1975		
	A NIVEL EN DISTRITOS NACIONAL DE RIEGO			A NIVEL EN DISTRITOS NACIONAL DE RIEGO			A NIVEL EN DISTRITOS NACIONAL DE RIEGO			A NIVEL EN DISTRITOS NACIONAL DE RIEGO			A NIVEL EN DISTRITOS NACIONAL DE RIEGO		
	I	II	II/I	I	II	II/I	I	II	II/I	I	II	II/I	I	II	II/I
CEREALES	6,047	294	5	7,867	805	8	10,831	1,173	11	10,223	1,079	10	9,483	1,260	13
OLEAGINOSAS*	71	—	—	233	50	21	354	89	25	561	289	51	924	521	56
FORRAJES	84	17	31	206	69	33	420	181	43	1,124	412	57	1,668	888	34
PRODUCTOS DE EXPORTACION	1,349	499	43	1,881	728.4	1,964	588	34	1,618	1,618	454	18	1,404	374	25

* No incluye semilla de algodón

Cereales: maíz, frijol, trigo y arroz. Oleaginosas: soya, ajonjolí y cártamo. Forrajes: alfalfa, sorgo (grano y forrajero). Exportación: algodón, caña de azúcar, café, jitomate, henequén. Frutas frescas: tresa, melón y sandía, tabaco.

FUENTE: Prontuario Estadístico en la S.R.H., México, 1976, en ECHANOVE, Flavia, op. cit. p. 46

CUADRO 10

MEXICO: SUPERFICIE COSECHADA Y PARTICIPACION DE LOS SECTORES: 1940-1980

Años	Superficie agrícola la total (miles de hectáreas)	Complejo Granos		Maíz	Frijol	Oleaginosas	Frutas y Legumbres	Otros Cultivos
		Consumo 1 humano	Consumo 2 animal					
1940	5,960	13.2		56.6	10.7	1.5	5.3	12.7
1945	6,457	10.3		53.4	11.3	2.7	6.6	15.7
1950	8,600	11.1		50.3	11.3	3.2	5.8	10.3
1955	10,514	10.7		51.1	11.3	2.5	5.0	19.4
1960	12,152	9.5	1.0	45.7	10.9	2.7	5.1	25.1
1965	14,785	7.6	2.1	52.2	14.3	2.9	4.7	16.2
1970	14,975	7.8	6.1	49.7	11.7	4.3	5.8	14.6
1974	14,636	6.7	8.8	41.9	10.6	5.3	7.1	19.5
1975	15,157	7.4	10.3	44.2	11.6	6.6	6.9	10.0
1976	14,745	9.0	10.2	46.0	8.9	4.1	7.0	14.8
1977	16,490	6.2	9.4	45.3	9.9	5.9	7.6	15.7
1978	16,545	6.7	9.7	43.5	9.5	5.9	7.6	17.1
1979	15,948	5.7	9.0	37.1	6.2	8.4	7.8	25.8
1980	16,825	6.7	10.7	41.3	10.5	4.9	6.7	19.2
TASAS DE CRECIMIENTO %								
1940-1950	3.8	2.1		2.6	4.3	12.0	4.8	7.7
1950-1960	3.5	2.0		2.5	3.2	1.7	2.2	6.8
1960-1970	2.1	0.3	23.1	2.9	2.8	7.2	3.5	-3.2
1940-1980	2.6	0.9	13.1*	1.8	2.6	5.7	3.2	3.7

NOTAS: *Comprende el periodo 1950-1960

1 Se considera avena, cebada y trigo

2 Incluye las variedades forrajeras de avena, cebada, sorgo en grano y forrajero.

3 Se refiere a ajonjolí, cártamo y soya.

4 Es la suma de 42 cultivos como la papa, jitomate, fresa, cebolla, garbanzo, etc.

5 Considera 22 cultivos entre los que destacan: café, tabaco, algodón entre otros.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Ecodesarrollo en BARKIN, David y SUAREZ, Blanca, op. cit. p.58

CUADRO 11

RITMOS DE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE COSECHADA Y DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 1965-1975

TOTAL NACIONAL				RÍEGO				TEMPORAL				
Superficie (miles de hectáreas)	%	Valor (millones de pesos)	%	Superficie (miles de hectáreas)	%	Valor (millones de pesos)	%	Superficie (miles de hectáreas)	%	Valor (millones de pesos)	%	
1965	14,787	-	23,493	-	2,557	-	6,551	-	12,150	-	16,932	-
1966	15,753	7.1	24,386	3.8	2,584	1.0	6,683	1.8	13,169	8.3	17,713	4.6
1967	14,889	-5.4	24,231	-0.6	2,600	0.6	6,896	3.1	12,289	-6.7	17,335	-2.1
1968	15,082	0.7	24,360	0.5	2,797	7.5	7,839	13.6	12,205	-0.6	16,521	-4.9
1969	14,836	-6.4	23,790	-2.3	3,002	7.3	7,854	8.1	11,034	9.6	15,933	-3.6
1970	14,857	5.8	23,266	-2.2	2,992	-0.3	8,451	7.6	11,865	7.5	14,815	-7.0
1971	14,413	-3.0	24,823	6.6	3,026	1.1	8,947	5.8	11,387	-4.0	15,876	7.1
1972	14,447	0.2	23,405	-6.8	2,871	-5.1	7,630	-16.7	11,576	1.8	15,775	-0.6
1973	14,476	0.2	23,007	-1.7	3,146	9.5	9,870	29.3	11,577	0.0	13,137	-16.7
1974	14,053	-3.0	23,743	3.2	3,492	10.9	10,551	6.8	10,658	-7.9	13,192	0.4
1975	14,172	0.8	23,800	0.2	4,541	30.0	-	-	9,631	-9.6	-	-
INCREMENTO MEDIO ANUAL %												
1965/60	5.3		7.5		3.1		4.2		5.8		8.9	
1970/65	0.2		-0.2		3.2		5.7		-0.6		-2.6	
1974/70	-1.2		0.6		6.8		5.7		-2.6		-2.9	
1975/70	-1.8		0.5		8.7		-		-4.1		-	

FUENTE: Elaborado en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), Facultad de Economía, UNAM, con datos de la DGEA - SAG, SEM, y Banco de México, S.A.

1. Millones de pesos en 1960
En CASTELL y NELLO, op. cit. p. 134

CUADRO 15

INDICE DE PRECIOS AGRICOLAS E INDICES GENERALES DE PRECIOS 1965 - 1975

Años	Indice de precios agricultura	Indice de precios general
1960	100.0	100.0
1965	124.3	118.7
1966	123.8	123.4
1967	127.9	127.0
1968	129.3	130.0
1969	133.2	135.1
1970	140.0	141.2
1971	134.2	147.5
1972	156.4	155.7
1973	208.8	175.0
1974	164.9	217.0
1975	315.0	252.7

FUENTE: Banco de México, S.A. en CASTELL y RELLO, op. cit. p. 130

CUADRO 16

PRECIOS DE GARANTIA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1955-1976 PESOS/TONELADAS

Año	Maíz	Trigo	Frijol
1955	550	913	1,500
1960	800	913	1,500
1961	800	913	1,750
1963	940	913	1,750
1972	940	913	1,750
1973	1,200	1,200	1,750
1974	1,500	1,300	2,000
1975	1,750	1,500	6,000
1976	1,900	1,750	4,500

FUENTE: Dirección General de Economía Agrícola, SARN.

CUADRO 17

CLASIFICACION DE LAS TIERRAS CENSADAS (1970)
(miles de hectáreas)

Unidades de producción	% al valor total de la producción	Superficie total censada	Superficie de labor	Superficie de temporal		Superficie de riego		
				%	%	%	%	
País	100.0	139,868	23,138	100	18,556	83.8	3,583	16.2
Total privadas	57.2	70,144	10,385	100	8,103	81.6	1,822	18.4
Mayores de 5 hectáreas	48.6	69,263	9,675	100	7,516	81.3	1,734	18.7
De 5 hectáreas o menos	8.6	880	710	100	587	87.0	88	13.0
Ejidales y comunidades	42.8	69,724	12,752	100	10,453	85.6	1,760	14.4

FUENTE: V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1970, México, 1975

CUADRO 18

ESTRUCTURA DE LA SUPERFICIE DE LABOR Y DE RIEGO SEGUN EL TAMAÑO DE LAS
UNIDADES DE PRODUCCION
(1970)

Unidades de Produccion	De 0 a 5 hectáreas		De 5 a 10 hectáreas		De 10 a 25 hectáreas		De 25 hectáreas o más		Total
	I	II	I	II	I	II	I	II	
	País	19.2	4.1	22.9	3.2	17.9	7.0	40.0	
Total privadas	9.2	7.6	7.4	5.9	12.9	12.7	70.5	73.8	100
Ejidos y comunidades	38.8	0.3	32.2	0.5	18.7	1.2	10.3	98.0	100

I Porcentaje sobre la superficie total de labor
II Porcentaje sobre la superficie total de riego.

FUENTE: Con base en Secretaría de Industria y Comercio, V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1970.

CUADRO 19

PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE PREDIOS EN LA PRODUCCION EN 1977.

Niveles de producción anual en pesos	Número de predios				Participación en la producción agrícola nacional %
	Mayores de 5 hectáreas	Menores de 5 hectáreas	Parcelas Ejidales	Total %	
Hasta 1,000 (infrasubsistencia)	148,400	458,430	777,198	1,384,037 38.2	2.3
De 1,000 a 5,000 (subsistencia)	89,626	121,562	895,910	1,107,098 23.1	13.0
De 5,000 a 25,000 (familiar)	96,313	26,780	259,259	382,352 24.8	15.0
De 25,000 a 100,000 (multifamiliar medio)	35,909	1,920	253,487	291,316 9.2	39.4
De 100,000 o más (multifamiliar grande)	18,144	231	--	18,375 4.7	30.3
TOTALES	388,392	608,932	2,185,854	3,183,178 100.0	100.0

FUENTES: Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, citado por Erasto Díaz "Notas sobre el significado y el alcance de la economía campesina en México", en Comercio Exterior, vol. 27, Núm. 12, México, diciembre de 1977.

Nota: Se considera que obtenían un ingreso suficiente para suplir las necesidades del grupo familiar aquellos predios cuya producción se ubica entre 5,000 y 25,000 pesos anuales.

- (1) RELLO, Fernando y CASTELL, Jorge, "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976" en "Investigación Económica" No. 150, Vol. XXXVIII, Facultad de Economía, U.N.A.M., p. 131.
- (2) BARTRA, Armando, "El panorama agrario en los 70", en "Investigación Económica", No. 150, México, octubre-diciembre 1979, Vol. XXXVIII, Facultad de Economía, U.N.A.M., p. 187.
- (3) WARMAN, Arturo, "El problema del campo", en México, hoy, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1982.
- (4) Sistema Alimentario Mexicano, 5 de marzo de 1980, p. 7.
- (5) REYES OSORIO, Sergio "Producción y consumo de alimentos en México; de la crisis agrícola a una imagen al año 2,000", versión mimeográfica.
- (6) BARTRA, Armando, "Seis años de lucha campesina", en Investigación Económica, No.3, Facultad de Economía, U.N.A.M.
- (7) ABURTO, Horacio, "El maíz; producción, consumo y política de precios", en Maíz, política institucional y crisis agrícola, Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, Editorial Nueva Imagen, México, 1979, p. 135.
- (8) RELLO Y CASTELL, op. cit. p. 135
- (9) Sistema Alimentario Mexicano, agosto de 1979, p. 6
- (10) REYES OSORIO, Sergio, op. cit.
- (11) Sistema Alimentario Mexicano, 5 de marzo de 1980, p. 19
- (12) Sistema Alimentario Mexicano, 23 de diciembre de 1980, p. 24
- (13) Sistema Alimentario Mexicano, agosto de 1979, p. 9.
- (14) GUZMAN, Oscar, "Energía y sector agrícola de subsistencia. Elementos para el análisis del problema energético en las zonas rurales de México", en Comercio Exterior, vol.28, No.6, México, junio de 1978.
- (15) GOMEZ OLIVER, Luis, op. cit. p. 727

III. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

A partir de la crisis agropecuaria, se propusieron varias opciones para lograr cubrir la demanda de alimentos. Las soluciones propuestas presentan algunas coincidencias, a pesar de que provienen de diferentes posiciones teóricas y la mayoría de ellas se refieren a la política agrícola, siendo el objetivo prioritario de las mismas el aumento del volumen de la producción agrícola, para poder volver a ser autosuficientes en alimentos en el mediano y largo plazo.

De manera muy general, el planteamiento consistía en la recapitalización de la agricultura para convertirse nuevamente en la base de otra etapa más avanzada del proceso de industrialización, por el papel clave que desempeña la misma en la acumulación y reproducción de capital.

Se consideró como prioritaria la autosuficiencia alimenticia del país y el Estado, incluyó el Sistema Alimentario Mexicano dentro de sus programas que se convirtió así en una de las principales estrategias del régimen presidencial para lograr la satisfacción de las necesidades esenciales alimenticias y nutricionales de la población.

Se antepuso la soberanía nacional, puesto que al continuar dependiendo del extranjero para el suministro de alimentos, el país quedaría supeditado a la toma de decisiones y condiciones que más convinieran a Estados Unidos. "Primordialmente, (el Estado) tendrá que contemplar el aumento de la producción y de productividad en las zonas de temporal mediante apoyos institucionales que promuevan la adopción de innovaciones

tecnológicas, inversiones infraestructurales, en servicios financieros y comerciales que permitan, además, incorporar nuevas tierras al cultivo e impulsar el reparto y la organización campesina." (1)

Frente a la disponibilidad de divisas por la venta del petróleo al extranjero, se inició una etapa de confianza y los recursos petroleros comenzaron a explotarse en gran medida. México se convirtió en un país atractivo mundialmente y exportador de petróleo, fuente de la que aún obtiene la mayoría de sus divisas.

Ante esta favorable coyuntura, la política económica del sexenio 1976-1982 se planteó cuatro objetivos básicos: el fortalecimiento de la independencia económica, en donde juega un papel importante la cuestión agrícola; la creación de un gran número de empleos; la promoción de un crecimiento económico alto y sostenido y, por último, la mejor distribución del ingreso. Para lograr lo anterior, se puso en acción la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción, en donde se consideraba prioritaria la producción de alimentos.

Ante la inminente crisis agrícola y la disponibilidad de divisas, se anunció la implantación del Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.) el 18 de marzo de 1979 y la inmediata aplicación de éste para el 21 de mayo del mismo año, como posible solución al problema.

"El proyecto del S.A.M. se insertó dentro de la proyección nacional, puesto que el objetivo central fue el de "satisfacer de un modo dinámico las necesidades básicas de la totalidad de la población, aprovechando al

máximo el potencial humano y material con que cuenta el país y asegurando la participación de dicha población en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y trabajo". (2)

El S.A.M. proponía transformar la estructura prevaleciente en el campo por medio de la organización de los productores, el reparto agrario, la atención del Estado a los requerimientos financieros, tecnológicos e infraestructurales que repercutirían en el incremento de la producción, lo que a su vez serviría para fortalecer a los campesinos en la medida en que sus parcelas fuesen productivas. Asimismo, intentó transformar los aparatos de distribución de alimentos básicos con el fin de satisfacer demandas populares y darle un uso racional y nacionalista a los recursos humanos y naturales.

La producción agrícola debería dirigirse al mercado interno en contra de la tendencia desnacionalizadora en la agricultura mexicana, evitando las importaciones de productos agrícolas y liberando las divisas para inversiones productivas que redundasen en la creación de empleos rurales.

El planteamiento se basaba en que la autosuficiencia alimenticia sólo podía lograrse mediante la capitalización del campo, reactivando la economía campesina por medio de un conjunto de subsidios a la producción a través de insumos baratos, crédito, seguro, investigación, paquetes tecnológicos, destinados a la producción de alimentos básicos que fomentarian un cambio tecnológico.

Para aumentar la producción de granos se elevarían los precios de garantía y el subsidio al consumo. Asimismo, se incrementaría el monto

del crédito destinado a la producción de maíz y frijol y se incorporarían más hectáreas a dicho financiamiento.

Se tratarían de modificar los hábitos de consumo que se encuentran actualmente distorsionados, utilizando los medios masivos de comunicación y a través del sistema educativo.

En función de la meta de la autosuficiencia alimenticia y como parte de la estrategia productiva del S.A.M., se revitalizó la alianza entre el Estado, los campesinos y las comunidades pesqueras. El Estado asumió compartidamente los riesgos involucrados 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", (3) garantizando a los productores un mínimo de ingreso y consumo alimenticio en el caso en que las cosechas no se lograsen.

Otro punto importante de la estrategia productiva consistía en inducir amplia y sostenidamente el cambio tecnológico en la agricultura, la ganadería y la pesca más atrasadas.

El crédito otorgado fue a través de diversos organismos financieros, siendo el principal distribuidor de los mismos BANRURAL.

Las inversiones se realizaron en todo el agro mexicano, pero se redobló el esfuerzo de apoyo en los distritos de temporal, ya que en dichas zonas se obtienen los mejores resultados tanto productivos como redistributivos. Es decir, no se trataba sólo de producir alimentos básicos, sino que los produjeran los campesinos de las zonas temporaleras, ya que son ellos los que mayor potencial de respuestas productivas tienen, además que

el 80% de los campesinos se encuentran involucrados dentro de la agricultura llamada de subsistencia. Se pretendía un aumento en la producción con el fin de generar, por la vía del empleo agrícola, una mejor distribución del ingreso entre los campesinos que fuera capaz de propiciar condiciones de aumentos autosostenidos de la producción a largo plazo, la mejor utilización de los recursos locales y, al mismo tiempo, atender las zonas más críticas en nutrición.

La solución propuesta consistía en generar una mayor actividad productiva en las zonas de temporal y en el sector pesquero, propiciando una secuencia tecnológica en toda la producción y manejo comercial de alimentos, así como una penetración equitativa de los productores en el ingreso que generaría la "cadena alimentaria en sus distintas fases: producción, comercialización, transformación industrial, distribución, consumo, asistencia, comercio exterior y la fase de normalización, regulación y control." (4)

Uno de los objetivos era que cuando la producción aumentara, los campesinos pudieran retener excedentes para propiciar la capitalización en los predios y, los que no pudieran hacerlo, estarían sujetos a una política de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos.

"Para que el proceso de acumulación de los pequeños productores se viabilice es preciso reorientar favorablemente los precios intersectoriales, debido a que en gran medida ha sido a través de este mecanismo que se han realizado las transferencias de valor hacia los sectores secundario y terciario que han descapitalizado a los pequeños productores." (5)

"Por lo tanto, los precios de garantía deben servir como incentivos de la producción de alimentos básicos, aumentar el producto agrícola y el ingreso real de los pequeños productores." (6)

El programa básico del S.A.M. contenía una política para mejorar el nivel nutricional de la población y una política dirigida a la producción interna necesaria para cubrir la demanda nacional, ya que entre los problemas detectados, destaca el de la deficiente nutrición de gran parte de los mexicanos, 19 millones de personas (13 en las zonas rurales y 6 en las áreas urbanas) que no consumen las suficientes proteínas y calorías en su dieta cotidiana.

"La autosuficiencia productiva en alimentos básicos que ha plantado el S.A.M., se identifica con metas de consumo que significan la erradicación de la situación de subalimentación que padece gran parte de la población nacional." (7)

Con el objeto de mejorar el nivel nutricional se elaboró un programa productivo relacionado a los productos de una "Canasta Básica Recomendable" (C.B.R.) que cubriera una dieta adecuada considerando hábitos alimenticios, costos, capacidad de compra real de la población y el potencial de recursos humanos y materiales del país. "Esta canasta representa la expresión real de las necesidades nutricionales de toda la población y un importante instrumento de planificación". (8)

La producción estaría ligada a una mayor coordinación con el acopio, almacenamiento y venta de los productos.

"La Canasta Básica Recomendable cumple con cinco requisitos fundamentales:

- a) Cubre los mínimos nutricionales normativos.
- b) Considera los costos de producción de los bienes primarios que inciden en el precio final de los alimentos que la componen.

- c) Considera la capacidad de compra de la población.
- d) Considera los hábitos de consumo nacional y regional.
- e) Considera el potencial del país en recursos humanos y naturales, del sector agropecuario y pesquero y de la industria alimentaria para producirla". (9)

Los alimentos que contenía la C.B.R. eran los que se consideran como esenciales para contribuir a una alimentación balanceada:

Cereales: maíz en grano, tortillas y masa.

Trigo y sus productos: harina trigo, pan de dulce, pan blanco, galletas y pasta para sopa.

Arros.

Leguminosas: frijol.

Feculantes: papa.

Verduras: jitomate, chile, cebolla, lechuga y zanahoria.

Frutas: plátano, manzana, limón, naranja.

Productos de origen animal: carne de res, carne de puerco, carne de ave, carne de ovicaprino, huevo, leche fresca, manteca de puerco, pescado y mariscos.

Otros: aceite vegetal y azúcar.

Era indispensable para el S.A.M. un "espacio económico alimentario nacional, constituido por el lado de la oferta, de pequeños productores agropecuarios y pesqueros, empresas de transformación y comercialización-distribución nacionales, privadas y públicas. Por el lado de la demanda, dicho espacio está constituido por el consumo actual y necesario de la

población. Es este espacio económico-alimentario nacional, el que el S.A.M. pretende expandir" (10), ya que hasta el presente se ha atendido a la demanda efectiva y su estructura ha estado orientada a la producción de bienes selectivos de consumo. Era por lo tanto necesario reestructurar dicho espacio económico alimentario para readecuarse de conformidad con un patrón de consumo alimenticio expresado en la C.B.R. con las cantidades de alimentos requeridas para una mejor alimentación nacional, y los recursos en las zonas geográficas y grupos de población prioritarios, dentro de los que se encuentran los campesinos de las zonas de temporal que, como se mencionó anteriormente, eran considerados como la célula básica de la programación, ejecución y evaluación en el sector agropecuario, no sólo por la necesidad de una acción inmediata, sino como una estrategia que intentó modificar en forma permanente y estable las condiciones del agro y los alimentos en su conjunto.

Se destacó la importancia que tienen las organizaciones de productores primarios en la secuencia tecnológica contenida en la estrategia de producción e ingreso. Se reforzaron y se afirmaron las condiciones que permitirían el control del proceso productivo por parte de los productores primarios, lo cual haría posible que se desarrollase un flujo tecnológico y financiero que favorecería el mejoramiento de las tecnologías utilizadas en las unidades primarias.

La organización de los productores primarios podría llevarse a la práctica a través de empresas ejidales locales o a través de empresas campesinas basadas en unidades de ejidos y pequeños productores regionales por medio de cooperativas o semi-cooperativas que fuesen capaces

de aportar capital y participar en la toma de decisiones dentro de la empresa. El Estado aportaría el financiamiento y la capacitación y asistencia técnica requeridas.

También se pretendían formar empresas estatales sin participación campesina y/o empresas estatales con la participación de empresas privadas.

Lo anterior serviría de estímulo a la producción primaria ya que se formaría un mercado seguro y el suministro de tecnología, insumos y demás servicios.

El planteamiento del S.A.M. proponía la transformación industrial de los productos procesados de la C.B.R. en presentaciones populares. Dentro de este esquema, las agroindustrias serían la fase más dinámica de la cadena productora de alimentos, ya que eran consideradas como un factor clave para introducir en el sector agropecuario mayor productividad y eficiencia. Esta fase transformadora industrial se convertiría en factor integrador de la economía alimenticia que contrarrestaría el efecto de las empresas transnacionales que se encuentran integradas con la agricultura, como se mencionó en el capítulo anterior, y que han promovido un patrón de consumo rico en proteínas de origen animal, fuera del alcance de la mayoría de la población.

La agroindustria debería utilizar tecnología adecuada a las condiciones regionales del país, esto es, fundamentalmente incrementando el número de empleos. Era por lo tanto necesario impulsar "la agroindustria integrada, entendida por un lado, como la unidad económica que articula la producción primaria a la industria y, por otro, como la base desde la

cual se modifican las relaciones entre los agentes de las diversas fases, inhibiendo el desarrollo de núcleos dominantes" (11) que combinaran unidades agropecuarias intensivas en trabajo con procesos de transformación.

Para ello se creó una política que propiciase la inversión en la industria nacional a través de estímulos fiscales y financieros encaminada a la elaboración de los productos contenidos en la C.B.R., limitando la difusión de patrones de producción y consumo que distorsionasen los hábitos alimenticios.

También se promovería una mayor vinculación vertical entre la industria y la agricultura para evitar el intermediarismo, es decir, se trataba de que los productores directos proporcionasen un flujo continuo de insumos agrícolas a la industria. Una de las formas en que se pretendía llevar a cabo la anterior era por medio de los subsidios, otorgándose los mismos a los productores alimentarios finales y no a los bienes intermedios como era la práctica usual.

Se creó también un programa financiero cuyo criterio sería el de apoyo a actividades productoras de alimentos básicos y en especial a la agroindustria integrada.

También se consideró indispensable crear e impulsar, por medio de la investigación y desarrollo en unidades productivas y en empresas de ingeniería nacionales, una base tecnológica y de bienes de capital autónoma necesaria para la creación de las agroindustrias y desarrollar una especialidad dentro de cada fase de la cadena agroalimentaria que permitiese a México insertarse dentro de la economía mundial y poder exportar bienes

y tecnología a diversos mercados.

El asesoramiento técnico para el establecimiento de las agroindustrias sería otorgado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAPIN), Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

Los recursos financieros se otorgarían por medio de diversas instituciones y por medio de un fondo financiero del cual dispondría la Coordinación General de Productos Básicos.

La CONASUPO continuó regulando y abasteciendo los granos y otros productos objeto de especulación para evitar el intermediarismo y el acaparamiento y, dentro del programa CONASUPO-COPLAMAR, se implementó un sistema integrado de distribución en las zonas marginadas productoras.

Era necesario tener un apoyo político e institucional de los gobiernos estatales y municipales que hiciese posible llevar a cabo los proyectos del SAM. Con este propósito, la Federación decidió transferir los programas y recursos del Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) a los gobiernos estatales, incorporándolos a los Convenios Unicos de Coordinación. La instrumentación de acciones estatales y municipales se hizo con base en programas que fijaron metas de producción, distribución y consumo. Dichos programas, a su vez, sirvieron de base para los convenios entre los sectores públicos, social y privados. Estos convenios se formularon en cada ciclo de producción y consumo, en cada distrito de temporal en el campo y para la población objetivo preferente en las ciudades. Las dificultades tanto políticas como institu

cionales fueron resueltas con el apoyo e intervención de los gobernadores y presidentes municipales.

Asimismo, era necesario que los programas estatales de inversión formulados por los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), fuesen elaborados en los distritos de temporal con el objeto de que identificasen los programas considerados en la prioridad de alimentos, los cuales serían el elemento fundamental de la programación sectorial. Los recursos se destinaron a un fondo específico para que se pudiesen financiar los estudios y proyectos requeridos, así como las inversiones indispensables no programadas. Dichos recursos fueron manejados por medio de BANRURAL.

Era necesario también una desconcentración administrativa de la SARH para que los recursos necesarios que se destinaron a desarrollar la capacitación permanente de cuadros básicos fueran aplicados oportunamente.

3.1 Los proyectos del Sistema Alimentario Mexicano.

El S.A.M. se integró con veinte subproyectos seleccionados de acuerdo con un enfoque de "sistemas integrales", con el fin de atacar el problema alimenticio desde la producción hasta el consumo. De esta forma, el S.A.M. no sólo contempló la posibilidad de la autosuficiencia alimenticia en lo que se refiere a la producción, sino en toda la cadena, es decir, desde los insumos y los bienes de capital para la agricultura y la industria alimenticia, incluyendo la producción e industrialización de alimentos, hasta el almacenamiento, la distribución y el consumo.

1. Marco de Referencia. Este se refiere a la capacidad del Estado para solucionar el problema de la autosuficiencia alimentaria del país.

2: Perfil Nutricional. Trata del estudio, a través de una encuesta, de los déficits nutricionales de la población.

3. Balance de Oferta y Demanda de una Canasta de Alimentos. A partir del perfil nutricional, se elaboró la "Canasta Básica Recomendable" para elevar los estándares nutricionales de la gran mayoría de la población.

4. Sistema Alimentario Internacional. Se hizo un estudio acerca de las tendencias actuales en relación a la problemática alimentaria a nivel mundial, y se señaló la necesidad de que se desarrollase una integración económica con el potencial productivo del país para no seguir dependiendo del exterior en el suministro de cereales básicos.

5. Insumos y Servicios Estratégicos. Considera acciones con respecto al agua, fertilizantes, semillas, maquinaria, bienes de capital, seguro y créditos y de su solución a partir del desarrollo productivo y tecnológico.

6. Producción Agropecuaria. Identifica los diferentes estratos campesinos y zonas ecológicas con el fin de alcanzar las metas de autosuficiencia alimenticia y la mejor distribución del ingreso entre los principales productores.

7. Industria Alimentaria. Analiza la concentración y la operación de la industria de alimentos en conjunto, así como las estrategias de las empresas transnacionales. Esto tiene la finalidad de identificar el núcleo dominante de cada sistema y de obtener pautas de acción en materia de política económica que permitan una "gradual reorientación hacia los productos básicos". Dichas pautas se refieren fundamentalmente

al propósito del S.A.M. de promover la industria alimenticia e impulsar la creación de agroindustrias que propicien formas superiores de organización campesina que permitan al Estado orientar sus acciones de apoyo, regulación y asistencia técnica hacia agentes más calificados.

8. Mercados, Comercialización y Distribución. Parte de la necesidad de coordinar dichas actividades en una "red logística" que garantice la compra y venta de insumos y de alimentos. Se diseñó una estrategia que consideró al sistema en su conjunto.

9. CONASUPO. Destaca la importancia de este organismo en el S.A.M. como valioso vehículo para la aplicación de diversos instrumentos de política y plantea una mejor integración y una mayor diversificación de sus actividades para asegurar una cobertura de acción más amplia "adicionalmente a sus funciones tradicionales".

10. Políticas de Consumo, Distribución del Ingreso y Mínimos de Bienestar. Identifica "las necesidades esenciales de la población, analizando posibles modificaciones en la distribución del ingreso y en la estructura de la demanda".

11. Sistemas Granos Básicos. El eje de este sistema lo constituye el maíz, pero incluye además el frijol, el trigo y el arroz. Se toma en cuenta la reactivación del temporal para hacer participar a los principales consumidores deficitarios de la C.B.R.

12. Sistemas Oleaginosas. Considera los graves problemas que tiene el país para abastecerse y plantea la autosuficiencia en el mediano plazo, así como la introducción de diversos cultivos forrajeros.

13. Sistema de Alimentos Protectores (Proteína Animal). Señala que para poder atender con eficiencia la demanda futura de carne, leche y huevo, será necesario reconvertir la ganadería en un sistema intensivo, lo cual permitiría, a su vez, liberar tierras para el cultivo de granos.

14. Sistema Pasca y Acuicultura. Actividades a las que el S.A.M. asignó un papel fundamental por el alto valor nutritivo del pescado y porque su precio por gramo de proteína es el más bajo entre los alimentos de origen animal. Asimismo, con base en el plan pesquero, se prevee un incremento sustancial en su consumo.

15. Sistemas Complementarios: Sacarígenos, Frutas y Legumbres. Recomienda una cuidadosa evaluación de la función económica y alimenticia del azúcar, ya que es un complemento calórico muy importante, así como por la participación estatal en esta rama y por el potencial de desarrollo que posee. Asimismo se considera la importancia fundamental de las frutas y legumbres en la nutrición de la población y se señala además que son productos que pueden exportarse y cuyos cultivos generan más ocupación que otros.

16. Alimentos no Tradicionales y Enriquecimiento de Básicos. Debido a la necesidad de utilizar todo el potencial productivo del país, incluyendo fuentes no tradicionales de alimentación, es imperativo "rescatar algunos alimentos de alto valor nutritivo y bajo costo que han sido abandonados por la modernización comercial de las dietas" y es por esto que se analizó "el potencial nutricional y productivo de algunos productos (naturales y sintéticos) de consumo generalizado", con el objeto de determinar si es o no viable incorporarlos dentro de la estructura alimenticia nacional.

17. Suministro de Alimentación Directa a Zonas Críticas. Precisa la ubicación geográfica de la población que se atendería en 782 municipios "críticos". Dichos municipios serían incorporados dentro de los sistemas de producción y abasto por medio de CONASUPO Y COPLAMAR. Asimismo se pretendían incorporar las zonas atendidas por el PIDER.

18. Tecnología de Alimentos. Establece criterios para alcanzar una autonomía tecnológica, la racionalización de costos y el abatimiento de mermas en las áreas estratégicas: aperos, genética, maquinaria, pailaría, almacenes, refrigeración, conservación y empaque, ya que el país cuenta con las condiciones para ser autónomo tanto en la producción como en la tecnología dentro de la cadena alimenticia.

19. Promoción y Publicidad Alimentaria. Aquí se subraya la urgencia de modificar "paulatina y cuidadosamente muchos hábitos alimenticios" por medio de una campaña de difusión masiva dirigida a regiones específicas y a la población objetivo para formar una "cultura nutricional" realista y adecuada. Paralelamente se pretendía difundir, sobre todo en el medio rural, "prácticas agrícolas acordes con los postulados productivos del S.A.M."

20. Análisis Institucional, Legal y Administrativo del Sistema Alimentario Mexicano. Destaca la importancia de la Reforma Administrativa y de la Alianza para la Producción, la cual se hace realidad por medio del binomio Estado-Organizaciones Campesinas con la incorporación del "esquema de riesgo compartido". "El S.A.M. atiende la estructura agraria en la que se fomenta y potencia al ejido en alianza con el Estado en torno

a la problemática alimentaria. Asimismo, se pugna por el respeto a la auténtica pequeña propiedad y por enfrentar concretamente el problema de la pulverización del minifundio." (12)

Con el fin de aumentar rápidamente la producción de alimentos básicos y de apoyar el consumo de las mayorías empobrecidas de México, se elaboró el programa de apoyo y estímulos a su producción que a continuación se describe.

3.2 Subsidios, Transferencias y Estímulos Fiscales del S.A.M.

Se planteó como factible llegar a la autosuficiencia de maíz y frijol para 1982 y alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios para 1985 para responder a las necesidades definidas a partir de la C.B.R.

Para lograr lo anterior se consideró indispensable redoblar el esfuerzo de apoyo a los distritos de temporal, junto con otros tres elementos dentro de la estrategia productiva de alimentos básicos: a) la apertura de la frontera agrícola; b) la reconversión de la ganadería a un sistema intensivo y, c) la planeación de la pesca y la acuicultura campesina.

Programa de apoyo y estímulos del Sistema Alimentario Mexicano a la producción de alimentos básicos.

En apoyo a la política de autosuficiencia alimenticia de productos básicos, se aplicaron las siguientes medidas de estímulo en beneficio de los productores de maíz, frijol y trigo de temporal a partir del ciclo primavera-verano 1980/1980.

1. Reducción del 75% al precio de Productora Nacional de Semillas (PRONASE) de la semilla mejorada y criolla tratada.

En los casos en que PRONASE no pudo satisfacer los requerimientos, se extendió el estímulo a la semilla de maíz, certificada por el Servicio

Nacional de Inspección y Certificación de Semillas de empresas privadas.

2. Reducción del 30% al precio de Fertilizantes Mexicanos, S.A., de fertilizantes y plaguicidas, excepto herbicidas.

3. Reducción de la tasa de interés de los créditos de avío del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. (BANRURAL) al 12%.

4. Reducción de la prima de aseguramiento al 3% de la cobertura total del costo de producción, incluyendo la preparación de las tierras.

Para los productores del Programa de Insumos de la SARH, se incluyó una cobertura adicional del 40% para garantizar al productor su trabajo en caso de siniestro.

La SARH tuvo a su cargo la coordinación y dirección de los programas de insumos y riesgo compartido, como estrategia para lograr el incremento de la productividad a través del cambio tecnológico.

Asimismo, la SARH autorizó estímulos en superficies de riego superiores a 20 has. o el uso de semillas criollas tratadas en programas especiales, en los términos previstos por la Ley de Fomento Agropecuario.

5. Se bonificaron los intereses generados por el monto de los estímulos desde las fechas de su ejercicio hasta que se aplicó el "certificado de bonificación".

6. Se bonificaron los intereses generados por las inversiones anticipadas en preparación y suministro de semillas y fertilizantes, siempre y cuando éstas se realizaran con una anticipación mayor de tres meses a la fecha de la siembra.

Lo anterior era con el objeto de que las tierras fueran preparadas en el momento más adecuado para que se aprovechara totalmente el temporal y para que fuera eficiente el uso de la maquinaria agrícola disponible.

Los mecanismos que permitieron aplicar los estímulos, fueron:

- a) Programas de supervisión.
- b) Establecimiento de un certificado único de bonificación que la SARH extendió a cada productor.
- c) La elaboración y divulgación en toda la estructura institucional del instructivo operativo contable de dichos certificados.

En lo que se refiere a la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), los mecanismos fueron los siguientes:

- a) Vigencia del seguro a partir de la preparación de la tierra, quedando así protegidas las inversiones efectuadas aún cuando no se hubiese podido sembrar por causas ajenas al productor.
- b) Se contemplaron, dentro de la cobertura del seguro, los diferenciales con respecto a la cuota de crédito que no se aseguraban, incluyendo los intereses y la prima del seguro agrícola.

Además de los estímulos mencionados, a través de COSASUPO se implementó un sistema de servicios para los productores de escasos recursos dedicados a la producción de maíz y frijol en áreas temporales. Estos estímulos fueron otorgados a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) y consistían en: bonificación de fletes, maniobras de carga de la parcela al medio de transporte, desgranado o criba del maíz o frijol.

Los productores beneficiarios del programa PACE obtuvieron además el

préstamo gratuito de costelera, para el envase de su cosecha.

Los efectos directos en términos de la producción obtenida, sólo en la superficie cosechada de la clientela de BANRURAL, fueron: las bonificaciones en maíz de 670 pesos por tonelada y en frijol de 3,126 pesos por tonelada. El monto de las bonificaciones se muestra en los Cuadros 20 y 21.

Entre los efectos indirectos más importantes, se encuentra el crecimiento de la demanda de los apoyos y estímulos que se otorgaron.

La mayor parte de los estímulos fueron otorgados a las áreas ya en producción y en menor grado a las nuevas tierras abiertas al cultivo.

Durante el ciclo primavera-verano 1980/1980 se obtuvieron los siguientes resultados:

La participación de PROMASE en la producción de semillas mejoradas y criollas seleccionadas o tratadas para dichos cultivos fue de 22.8 mil toneladas, cifra que representa un incremento del 30% en relación con 1979, como se muestra en el Cuadro 22.

Se distribuyeron en el país 3.6 millones de toneladas de fertilizantes, en relación con 3.3 millones de toneladas respecto de 1979. Se fertilizó una superficie adicional, en comparación con 1979, de 853 mil hectáreas de maíz y frijol. La distribución de fertilizantes durante los años 1979 y 1980 se muestra en el Cuadro 23.

Las erogaciones por concepto de estímulos otorgados durante el ciclo por BANRURAL, ascendieron a 1,593.7 millones de pesos, mediante lo cual se benefició una superficie sembrada de 2.7 millones de hectáreas. El crecimiento de la superficie cosechada en maíz se elevó en 68% con respecto a 1979 y en frijol

se elevó un 116%.

La cobertura total del riesgo compartido a cargo de la SARH durante el ciclo fue de 26,364 has., correspondiendo 8,651 has. al maíz, 12,830 has. al frijol, 1,683 has. al trigo y 3,200 has. al arroz. Se extendió a 10 distritos prioritarios, lo que significó un incremento con respecto a 1979 del 27% en maíz y de 35% en frijol.

Por medio de ANAGSA, se aseguró una superficie de 2.9 millones de hectáreas. La comparación entre las superficies aseguradas por cultivo y los incrementos registrados se muestran en el Cuadro 24.

El programa nacional de siembras registró, en relación con el ciclo anterior, incrementos de superficie cosechada del 12% para el maíz y 26% para el frijol.

Los mismos estímulos fueron otorgados a los beneficiarios del ciclo otoño-invierno 1980/1981.

El importe de las bonificaciones en este ciclo fue de 241 millones de pesos para atender una superficie de 391 mil hectáreas (Cuadro 25), lo que significó un costo por hectárea de 1,002 pesos en maíz y 302 pesos en frijol.

Las metas del programa del SAM para el ciclo de comercialización 1981/1981 se proyectaron de la siguiente forma:

1. La organización de 338,840 productores de maíz y frijol, dentro de 8,741 núcleos agrarios.
2. La operación en 87 distritos de temporal, localizados en 29 entidades federativas.

3. La capacitación a los miembros de 8,741 comités de comercialización.
4. La inducción de la venta de grano a CONASUPO por un volumen de 842,000 toneladas de maíz y 108,000 toneladas de frijol.

El programa nacional de siembra de la SARH para los cuatro cultivos básicos dentro del ciclo primavera-verano 1981/1981, comprendió una superficie de 9.5 millones de hectáreas de las cuales 7.4 millones correspondieron al maíz, 1.8 millones al frijol, 0.2 al trigo y 0.1 al arroz (Cuadro 26). El crecimiento con respecto al ciclo homólogo de 1980 fue de 5% en maíz, 22% en frijol y 47% en trigo.

De estas 9.5 millones de hectáreas, se beneficiaron con el programa de estímulos 6.9 millones de hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: 2.2 millones de has. con los estímulos del programa de insumos, 394 mil has. con el del riesgo compartido y 4.3 millones de has., de las cuales 3,059 millones correspondieron al programa ordinario del BANRURAL y 1.2 millones al programa FIRA, a través de la banca privada y mixta. El resto, o sea 2.6 millones de hectáreas no recibieron los estímulos del programa.

El BANRURAL otorgó créditos por 16,571 millones de pesos lo que representó un incremento de 31% respecto al ciclo homólogo anterior. Ver Cuadro 27.

El programa de insumos estuvo orientado hacia los campesinos medios con el propósito de que se provocase y fortaleciese el cambio tecnológico, por lo cual se les otorgó crédito sólo para el insumo técnico requerido con el fin de complementar el paquete tecnológico que incluía la mecanización, la semilla mejorada, fertilizantes y plaguicidas.

El programa de riesgo compartido se llevaba a cabo sólo si los productores se comprometían al uso de nuevas tecnologías para incrementar la productividad.

Todas estas políticas de apoyo a la actividad agrícola se vieron además apoyadas por las bases especiales de tributación, que constituyen una medida que facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Asimismo, las agroindustrias recibieron estímulos fiscales con fundamento en que estas empresas son consideradas de Categoría I en el acuerdo del 9 de marzo de 1981. Dicho acuerdo ha establecido que las actividades prioritarias que fomentaran empleo y que invirtieran en actividades industriales, tenían derecho a gozar de mayores estímulos fiscales.

También se apoyó al comercio exterior por medio del financiamiento y de "una política arancelaria que permite la libre importación y exportación de productos agrícolas, pecuarios y de cualquier índole, siempre que sean de procedencia ejidal". (13)

Otro mecanismo utilizado fue el de los precios de garantía, los cuales aumentaron, ya que "los precios de garantía deberán contribuir a la restitución del poder adquisitivo de los productores de alimentos básicos, y al aumento de su ingreso "real" deteriorado por el constante incremento del costo de la vida así como, para lograr una mayor capitalización para la producción primaria, principalmente de granos básicos que beneficie a los pequeños productores directos y no únicamente al sector industrial como tradicionalmente se ha hecho". (14)

Estos subsidios, transferencias y estímulos fiscales tuvieron como objetivo incrementar la producción y productividad de alimentos y dichas acciones estuvieron orientadas hacia los sectores que han intervenido en la producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos.

Para que fuesen cumplidas dichas acciones fue necesario expedir disposiciones de carácter legal que contribuyeron al cumplimiento de las metas y objetivos que habían sido trazados. Con tal propósito, el 2 de enero de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación "la muy controvertida Ley de Fomento Agropecuario con el fin de agilizar la movilización de los recursos al campo, promoviendo el Estado la colaboración entre agricultores modernos y campesinos con una actitud más tradicional. De esta manera los recursos de baja productividad detectados por estos últimos podrían utilizarse en empresas conjuntas para aumentar la productividad y modernizar el agro mexicano". (15)

El objetivo general del esquema de estímulos fiscales fue el de incrementar la producción y productividad del sector agropecuario, mediante la capitalización y el fomento a la organización de los productores.

El S.A.N. estableció como parte de sus estrategias inducir el aumento en la productividad y el cambio tecnológico, sobre todo en las zonas de temporal, ya que los rendimientos obtenidos en los cultivos básicos en estas zonas y los niveles de ingreso han sido bajos, lo que ha impedido aprovechar las mejoras tecnológicas y la aplicación de insumos necesarios para incrementar la productividad de la tierra por medio del "otorgamiento de un conjunto de estímulos y subsidios a los insumos, que le permitan al productor de bajos ingresos desarrollar su potencial productivo". (16)

En la agricultura, el objeto fue el de capitalizar la actividad agrícola por medio de estimular la creación de la infraestructura que permitiera la optimización en el uso de los recursos naturales y humanos para incrementar la producción y productividad.

También se pretendió reactivar la agricultura de temporal y consolidar la de riego, así como el apoyo de la integración vertical de los productores mediante su organización económica y social para que se incrementara su participación en el valor agregado al producto y en los beneficios que se generaran en el proceso productivo.

Los sujetos de los estímulos fueron los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios minifundistas, productores individuales y organizados bajo los diferentes tipos de organización productiva y régimen de tenencia contemplados en la Ley de Fomento Agropecuario, Ley Federal de Reforma Agraria y Ley General de Crédito Rural, las que norman la actividad agrícola.

Se otorgó un estímulo fiscal a la productividad para los productores de los ocho cultivos básicos con precio de garantía o controlado. Estos cultivos son: maíz, frijol, trigo, arroz, ajonjolí, cártamo, soya y sorgo.

"Estos apoyos tienen un carácter coyuntural y de impulso primario sobre la agricultura de temporal de básicos alimenticios, medida orientada a evitar el riesgo de crear un sistema permanente de subsidio, que sólo deformaría la actividad productiva de las zonas, desvirtuando los instrumentos que el Estado maneja para incrementar la productividad y

mejorar el nivel de vida de los campesinos de estas áreas". (17)

El S.A.M. se convirtió en un mecanismo que:

- Distribuyó los insumos necesarios para incrementar la productividad en las zonas de temporal y financió su trabajo con créditos subsidiados.
- Identificó el elevado costo de la alimentación y el deficiente sistema de distribución como obstáculos para mejorar el deficiente nivel nutricional de la mayoría de la población.
- Implantó un sistema de comercialización descentralizado para subsidiar la C.B.R. y garantizar la disponibilidad de productos.

3.3 Resultados.

Durante 1980 y 1981 el gobierno decidió apoyar y estimular la producción agropecuaria por medio del Sistema Alimentario Mexicano. Además de incrementar la producción, el S.A.M. fortaleció la red de distribución, asegurando el acceso de productos básicos a un mayor porcentaje de la población.

Los recursos mediante los cuales se desarrolló el agro fueron parte de los recursos del petróleo.

Se logró una mayor producción principalmente como respuesta a los subsidios otorgados y al aumento en los precios de garantía.

El producto agrícola en 1980, en términos reales, se incrementó un 3.3%, aunque hay que tener en cuenta que en 1979 hubo una caída en la producción, por lo que el aumento se comparó con una base muy baja. El volumen cosechado de varios cultivos no superó el de 1978. La disponibilidad de alimentos per cápita en 1980 fue menor que la de dos años anteriores.

En el ciclo otoño/invierno, la producción fue 4% menor en comparación con 1979. El decremento se debió a la reducción de la superficie cultivada como se muestra en el Cuadro 28.

La superficie cosechada de maíz en 1980 fue de aproximadamente 7 millones de hectáreas, cifra superior a la de 1979, pero inferior a la de 1978 en aproximadamente 200 mil hectáreas.

La producción de maíz fue de 12 millones de toneladas, lo que muestra un incremento en la producción en relación a 1979 (ver Cuadro 29).

En los estados de Jalisco, México, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Chiapas, Michoacán, Guerrero, e Hidalgo, la superficie cosechada creció sólo 3% de 1978 a 1980, lo que en términos absolutos representó un incremento de 137 mil hectáreas como se muestra en el Cuadro 30. Estos estados ocupan una parte importante de la superficie maicera del país y además ahí se encuentra la mayor parte de los minifundios ejidales y privados.

Los estados donde se registraron los mayores incrementos en la producción de maíz fueron Sinaloa y Tamaulipas.

En Sinaloa, la superficie cosechada creció 49% en 1980 y la producción 30% con respecto a 1978. Los incrementos registrados en Tamaulipas fueron del 40% en la superficie cosechada y 15% en la producción, de lo que se deduce que los rendimientos por hectárea no crecieron tanto en estos estados.

El incremento en la producción de frijol, fue de aproximadamente 60% con relación a 1979, pero menor que la de 1978.

El sorgo aumentó la producción en un 10% con relación a 1979 y aumentó 4.7% en relación a 1978.

La producción de oleaginosas bajó en 1980, así como la producción de algodón y de café.

La producción agrícola aumentó en 1980 y 1981 tal y como estaba previsto en el S.A.M. De este hecho se deriva una conclusión y es que, ante los aumentos en los precios de garantía, los créditos, seguros y demás estímulos fiscales, la rentabilidad del capital aumenta y los empresarios agrícolas cambiaron sus cultivos y produjeron más.

El incremento en los precios de garantía en términos reales fue en algunos casos negativo y en otros ligeramente positivo, como se muestra en el Cuadro 31.

Algunos productos agropecuarios con topes controlados aumentaron sus precios, dentro de los que sobresalen el azúcar y la leche, con incrementos del 69 y 43.5% respectivamente durante 1980.

La balanza comercial agrícola en 1980 mostró un déficit de 107 millones de dólares, debido a las importaciones que fueron del orden de 1,300 millones de dólares, según cifras del Banco de México. Se importaron 3.3 millones de toneladas de maíz y 293 mil toneladas de frijol.

Durante 1981 la producción de maíz aumentó a 14,765,000 toneladas y el frijol aumentó a 1,192,000 toneladas, como se muestra en el Cuadro 32.

En 1981, el crecimiento del sector agropecuario fue del 7% y la superficie cultivada tuvo un aumento de 10.4% en relación a 1980.

La agricultura reaccionó dinámicamente en 1980-1981 debido a la política gubernamental de apoyo a la producción temporalera, que permitió la expansión en la producción de maíz, frijol y sorgo. Sin embargo, los incrementos en la producción y en la superficie cosechada en el norte de Tamaulipas y Sinaloa

fueron los más altos obtenidos en la historia del país y, en estos estados, las áreas cultivadas cuentan con sistemas de riego.

Además de los resultados publicados por la S.A.R.H. y por el Banco de México, se presentan a continuación las opiniones de importantes investigadores que han realizado diversos trabajos relacionados con el S.A.H.

En el análisis de Antonio Martín del Campo, se afirma que el S.A.H. ha continuado poniendo énfasis en la política agrícola, dentro de la que destacan los incrementos en los precios de garantía y los subsidios a la producción.

Dentro de los subsidios, los que fueron destinados a elevar el ingreso de los productores directos y que fueron otorgados indiscriminadamente, por lo que "se espera que produzcan efectos de diferenciación social... aún cuando si tienen capacidad para que sus beneficios alcancen mayormente a cierto tipo de productores, es lógico suponer que la mayor proporción de los beneficios está siendo captada por los campesinos medios".(18)

Con respecto a los subsidios otorgados al incremento del desarrollo tecnológico, el autor considera "que este proceso de inducción de innovaciones debe ser irreversible y, por lo tanto, las medidas relativas a la elevación de los subsidios a los insumos pueden entenderse como transitorias". (19)

En lo que se refiere a la política agraria, el autor considera que "las acciones más próximas son relativas a los planteamientos sobre capacitación

y organización campesinas... pero es patente la ausencia de definiciones y medidas en el campo de la política agraria y, por lo tanto, la estrategia del S.A.M. es insuficiente para definir un proyecto de desarrollo para el agro que haga uso de todas las potencialidades abiertas al sistema y proceso de planificación". (20)

En la medida en que la estrategia se basó en el incremento de la producción agrícola, se "descuidó a los productores y sus formas sociales de producir, por lo cual una estrategia de productores apoyada en ciertas medidas de política agraria ampliaría los objetivos del S.A.M., dándole mayores capacidades para modificar la composición de la propiedad y la organización social en la cadena productiva". (21)

Al respecto, Emilio Caballero señala que tanto las políticas tradicionales como las de carácter estratégico del sexenio pasado "contribuyeron poderosamente a mantener el proceso de concentración de los recursos, la mayor diferenciación económica social de los productores y la exclusión de la mayoría de los campesinos de la producción". (22)

En lo que se refiere a la política de precios de garantía, el autor afirma que "el incremento en el precio de garantía del maíz estimula la producción del grano, pero no necesariamente la producción de los campesinos situados en la escala más baja de la estructura agrícola y sin una política efectiva de desintermediación, la política de precios no incide sobre la masa campesina". (23)

En relación con la política de crédito, Emilio Caballero apunta que ésta ha sido intensiva, "muy dentro de los marcos de una visión efficientista que

por definición privilegia a los empresarios agrícolas, al concentrar de manera aguda los recursos y no cuestionar la estructura de la propiedad en el campo". (24)

En opinión de Fernando Rello, "las evaluaciones preliminares que es posible hacer hoy del S.A.M., muestran que un programa que no se vea acompañado de cambios reales en el funcionamiento de los aparatos económicos del Estado... es insuficiente para iniciar una dinámica de cambio que conduzca a resultados diferentes de los que produjo el modelo de desarrollo que se critica..." (25)

En lo que se refiere a la política agrícola, Fernando Rello opina que "modificar las modalidades de desarrollo agrícola por la vía del robustecimiento de las empresas sociales campesinas requiere que todas las medidas de política agrícola sean hechas de tal modo que permitan el control campesino del proceso productivo y la apropiación campesina de los recursos, la tecnología y la capacitación". (26)

En síntesis, los autores consultados coinciden en que el S.A.M. fue un proyecto realizado por el Estado en primera instancia para tratar de solucionar la crisis agrícola del país, mediante una serie de subsidios a los productores directos y orientados fundamentalmente hacia las zonas de temporal, es decir, las medidas adoptadas se insertaron dentro de la política agrícola.

La política agraria fue relegada, ya que aún cuando el S.A.M. destaca la importancia de la organización campesina, no se realizaron cambios en este renglón, puesto que la estructura de la tenencia de la tierra quedó prácticamente sin cambio.

No se vincularon ambas políticas, sino que se tomó en cuenta principalmente la producción y se relegó a los productores como agentes para generar la misma, sin considerar las desigualdades existentes en la tenencia de la tierra, dotando los subsidios por igual a todos los productores.

CUADRO 20

RESUMEN DE BONIFICACIONES CICLO
PRIMAVERA - VERANO 1960/60

CULTIVO	SUPERFICIE BENEFICIADA (miles en hectáreas)			B O N I F I C A C I O N E S					PROMASE SEMILLA	ANAGSA COSTO POR RE DUCCION PRIMA 3%	TOTAL BONIFICACIONES (millones de pesos)
	BANRURAL	PROMASE	ANAGSA	B A N R U R A L		POR INTE RESES	SUBTOTAL				
				SEMILLA	FERTILI ZANTE			PLAGUICIDA			
MAIS	1,942.9	225.3	2,116.8	375.0	452.0	172.1	197.0	1,196.1	67.6	600.3	1,864.0
FRIJOL	633.0	87.1	721.3	242.8	33.2	28.0	50.9	354.9	120.1	185.9	660.9
TRIGO	39.0	3.4	48.2	26.9	9.7	1.6	4.5	42.7	2.6	11.9	57.2
T O T A L	2,614.9	315.8	2,980.0	644.7	494.9	201.7	252.4	1,593.7	190.3	798.1	2,582.1

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano, op. cit. anexo VII

CUADRO 21
BONIFICACION A CLIENTES DE SANRURAL EN LA PRODUCCION
DEL CICLO PRIMAVERA-VERANO
1980/1980

CULTIVO	SUPERFICIE COSECHADA (miles de hectáreas)	BONIFICACION (millones de pesos)	PRODUCCION (1) (miles de toneladas)	BONIFICACION POR TONELADA (pesos)
Maíz	1,509	1,747.1	2,606.2	670.0
Frijol	287	518.0	165.7	3,126.0

(1) El rendimiento medio en la superficie cosechada fue de 1,727 Kg/ha en maíz y 577 Kg/ha. en frijol.

FUENTE: Programa de apoyo y estímulo del Sistema Alimentario Mexicano, a la producción de alimentos básicos, anexo VIII, versión mimeográfica.

CUADRO 22

OFERTA DE SEMILLAS POR LA PRODUCTORA NACIONAL DE
SEMILLAS (PROMASE)
PARA EL CICLO PRIMAVERA- VERANO
1980/1980

(Miles de toneladas y hectáreas)

CULTIVO	1979 / 1979		1980 / 1980		DIFERENCIAS % 1980 - 1979	
	TONS.	SUPERFICIE	TONS.	SUPERFICIE	TONS.	SUPERFICIE
Mais	8.3	415.0	10.5	525.0	27.0	27.0
Frijol	5.9	117.1	3.8	76.0	(-35.0)	(35.0)
Trigo	3.3	25.0	8.5	70.8	58.0	83.0
TOTAL	17.5	557.1	22.8	671.8	30.2	20.5

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano. "Programa de apoyo... op.cit; Anexo VI

CUADRO 23

CRECIMIENTO EN LA DISPONIBILIDAD DE FERTILIZANTES
(toneladas)

FERTILIZANTES	CONSUMOS		DIFERENCIA %
	1979	1980	
Portadores de N.	2,220,141	2,626,827	9
Portadores de P.	420,241	486,488	16
Portadores de K.	36,971	37,231	1
Portadores de NPK	579,357	676,432	17
S U M A S	3,264,710	3,626,978	11

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano, op. cit, Anexo V.

CUADRO 24

ANAGSA - COMPARACION DE SUPERFICIES ASEGURADAS

CULTIVOS	SUPERFICIES ASEGURADAS		INCREMENTO
	1979/1979 (miles de has.)	1980/1980	
Maiz	858.5	2,116.8	147
Frijol	206.9	721.3	249
Trigo	14.6	48.2	230
Arroz	64.2	93.7	46
TOTAL	1,144.3	2,980.0	160

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano, op. cit., Anexo III

CUADRO 25

MONTO DE LAS BONIFICACIONES CORRESPONDIENTES AL CICLO OTOÑO-INVIERNO

1980/1981

(millones de pesos y miles de hectáreas)

	MAIZ		FRIJOL		TOTAL	
	Superficie	Monto	Superficie	Monto	Superficie	Monto
BANERUAL	38.6	90.8	136.8	85.1	175.4	175.9
ANAGSA	<u>135.7</u>	<u>37.7</u>	<u>80.2</u>	<u>27.4</u>	<u>215.9</u>	<u>65.1</u>
TOTAL	174.3	128.5	217.0	112.5	391.3	241.0

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano, 24 de Marzo, 1981, Anexo VI.

CUADRO 26

PROGRAMA NACIONAL DE SIEMBRA DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA
Y RECURSOS HIDRAULICOS (SARH) PARA EL CICLO PRIMAVERA VERANO
1981/1981
(miles de hectáreas)

CULTIVO	SUPERFICIE		INCREMENTOS %
	1980/1980	1981/1981	
Maiz	7,080.0	7,447	5.2
Frijol	1,451.0	1,775	22.3
Trigo	127.0	187	47.2
Arroz	-	92	s/c
TOTAL	8,658.0	9,501	

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano, p. 58

CUADRO 27

COMPARATIVO DEL CRECIMIENTO EN LOS CREDITOS VIA BANCARIA A LOS
CULTIVOS BASICOS EN LOS CICLOS PRIMAVERA-VERANO
(millones de pesos)

CULTIVO	M O N T O S			INCREMENTOS %		
	1979/1979	1980/1980	1981/1981	80/79	81/79	81/80
Maiz	2,518.6	5,151.6	11,473.6	104	356	123
Frijol	606.2	1,422.1	4,247.5	135	600	199
Trigo temporal	47.1	131.1	210.9	178	348	61
Arroz temporal	236.1	482.2	628.7	104	171	32
T O T A L	3,408.0	7,187.0	16,570.7	111	306	131

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano, p. 60.

CUADRO 27

SUPERFICIE COSECHADA EN ZONAS DE RIEGO

1978/1979 - 1979/1980+
(Ciclo otoño-invierno)

CULTIVO	1979	1980	Cambio porcentual
Caña de azúcar	38,182	21,767	-43.0
Cártamo	175,012	150,132	-14.2
Carbasso	110,860	62,988	-43.2
Jitomate	19,757	19,565	- 1.0
Trigo	355,515	397,801	18.9
Sorgo	193,135	164,562	-14.8
Mais	23,856	23,202	- 2.7
Varios	97,862	92,745	- 5.2

+ Hasta el 30 de junio

FUENTE: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en "Examen de la Situación económica de México", Banco Nacional de México, S.A., Vol. LVI, No. 661, Diciembre de 1980, p. 650.

CUADRO 29
 SUPERFICIES COSECHADAS Y PRODUCCIONES OBTENIDAS EN
 1979 y 1980
 (Hectáreas y toneladas)

CULTIVO	1979		1980	
	Superficie	Producción	Superficie	Producción
Maíz	5,915,960	8,751,941	6,955,201	12,383,243
Frijol	988,286	554,595	1,763,347	971,359
Arroz	150,450	481,052	132,013	456,217
Trigo	599,953	2,272,630	738,523	2,785,209
Sorgo grano	1,215,897	3,708,372	1,578,629	4,812,427
Cebada grano	259,750	376,420	329,427	609,697
Algodón pluma	376,835	355,542	372,268	328,555
Algodón semilla	(376,835)	577,857	(372,268)	537,758
Soya	427,657	719,350	154,784	311,668
Ajonjolí	321,154	173,893	282,347	175,562
Cártamo	494,200	619,387	392,233	445,505
TOTAL	10,750,142	18,235,497	12,698,772	23,488,645

FUENTE: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Dirección General de Agricultura. "Evaluación del Sector Agropecuario y Forestal, 1980, cuadros estadísticos y gráficos", México, diciembre de 1980.

CUADRO 30

MAIZ PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES
(hectáreas y toneladas)

ESTADO	1 9 7 8		1 9 7 9		Variación	
	superficie	producción	superficie	producción	sup. %	produc.
Jalisco	951,513	2,234,657	908,873	2,268,062	-1.5	1.5
México	573,389	1,072,900	677,160	1,875,435	18.0	75.0
Veracruz	595,873	823,037	565,629	822,639	-5.0	0
Oaxaca	516,955	423,805	437,396	507,837	-15.0	20.0
Puebla	454,436	796,123	514,713	852,415	13.0	7.0
Chiapas	437,354	746,265	515,010	1,200,000	18.0	61.0
Michoacán	447,689	599,992	475,806	807,572	6.0	35.0
Guerrero	361,207	527,255	375,189	604,305	4.0	15.0
Hidalgo	257,644	287,117	232,729	314,980	-10.0	10.0
Total	4,566,060	7,511,151	4,702,505	9,253,245	3.0	23.0

Nota: En 1978 estos nueve estados participaron con 63% de la superficie y 69% de la producción de maíz; para el año de 1980 estas proporciones son 68% y 75% respectivamente.

FUENTE: Elaborado con base en SARH, DGEA, Información Agropecuaria y Forestal 1978 y SAM, en CABALLERO, Emilio y ZERNEÑO, Felipe, "La agricultura mexicana en la coyuntura actual", Economía petrolizada, Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, U.N.A.M., p.236.

CUADRO 31

COMPORTAMIENTO DE PRECIOS DE GARANTIA NOMINALES Y REALES DE PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS 1978 - 1980

Producto	1978		1979		1980	
	Nominales	Reales	Nominales	Reales	Nominales	Reales
Sorgo	2,030	422	2,325	401	2,900	394
Cártamo	4,600	957	5,000	861	6,000	814
Prijol	5,250	1,092	7,500	1,293	12,000	1,629
popular	6,000	1,248				
Trigo	2,600	541	3,000	517	4,600	624
Soya	5,500	1,144	6,400	1,103	8,000	1,086
Maiz	2,900	603	3,480	599	4,450	604

1 Precios de 1960

FUENTE: CONSUMO y Banco de México, Informe anual, 1979, en "Examen de la situación...op. cit., p.652.

CUADRO 32

PRODUCCIONES OBTENIDAS EN 1979, 1980 y 1981
(toneladas)

CULTIVO	PRODUCCION (1979)	PRODUCCION (1980)	PRODUCCION (1981)
Mais	8,751,941	12,383,243	14,765,760
Frijol	554,595	971,359	1,469,021
Arros	481,052	456,217	643,550
Trigo	2,272,630	2,785,209	3,189,402
Sorgo grano	3,708,372	4,812,427	6,295,667
Cebada grano	376,420	609,697	559,180
Algodón pluma	355,542	328,555	344,237
Algodón semilla	577,857	537,758	539,159
Soya	719,350	311,668	711,920
Ajonjolí	173,893	175,562	85,666
Cártamo	619,387	445,505	371,669
TOTAL	18,235,497	23,488,645	28,621,994

1,583 miles de pacas.

FUENTE: NAFINSA, El Mercado de valores, años XLI y XLII, Núms. 2 y 1, enero 12 de 1981 y enero 4 de 1982, p.37 y p.9.

- (1) Sistema Alimentario Mexicano, agosto de 1979, pp. 20-21.
- (2) Sistema Alimentario Mexicano, 23 de diciembre de 1980, pp. 1-2.
- (3) Sistema Alimentario Mexicano, 5 de marzo de 1980, p. 22.
- (4) Sistema Alimentario Mexicano, agosto de 1979.
- (5) Sistema Alimentario Mexicano, 23 de diciembre de 1980, p. 7.
- (6) Ibid.
- (7) Sistema Alimentario Mexicano, diciembre de 1980, p. 15.
- (8) Sistema Alimentario Mexicano, 7 de mayo de 1980, p. 5.
- (9) Sistema Alimentario Mexicano, 5 de marzo de 1980, p. 14.
- (10) Sistema Alimentario Mexicano, 23 de diciembre de 1980, p. 13.
- (11) Sistema Alimentario Mexicano, 7 de mayo de 1980, p. 78.
- (12) Proyectos del S.A.M., 7 de mayo de 1980, pp. 4 - 13.
- (13) Sistema Alimentario Mexicano, Documento 1, 24 de marzo de 1981, p.6, versión mimeográfica.
- (14) Sistema Alimentario Mexicano, 23 de diciembre de 1980, p. 30.
- (15) BARKIN Y SUAREZ, op. cit. pp. 18-19.
- (16) Sistema Alimentario Mexicano, "Programa de apoyo y estímulos del S.A.M. a la producción de alimentos básicos", 24 de marzo de 1981, p.31, versión mimeográfica.
- (17) Sistema Alimentario Mexicano, 24 de marzo de 1981, p. 34.
- (18) MARTIN DEL CAMPO, Antonio, "Estado, planificación y agricultura", en Economía Mexicana, Serie Temática 1, 1a. Ed., México, CIDE, 1983, p. 264.
- (19) Ibid, p. 264.
- (20) Ibid, p. 265.
- (21) Ibid, p. 265.

- (22) CABALLERO, Emilio, "El campo, ¿también fue su campo?", en Economía Informa, No.100, México, 1983, Facultad de Economía, U.N.A.M., p.52.
- (23) Ibid, p. 54.
- (24) Ibid, p. 55.
- (25) NELLO, Fernando y MONTES, Rosa Elena, "Hacia un proyecto alimentario alternativo", en Economía Informa, No.84, México, 1981, Facultad de Economía, U.N.A.M., p. 6.
- (26) Ibid, p. 7.

IV. CONCLUSIONES.

En el período 1940 - 1965, la tasa de crecimiento anual del sector agrícola fue mayor a la de la población, lo que se tradujo en un obvio aumento de la oferta agropecuaria por habitante.

El crecimiento de la producción agrícola obedeció principalmente a:

1. La apertura de nuevas tierras al cultivo, fruto de la Reforma Agraria, que fueron cultivadas con productos básicos tanto para el autoconsumo como para el mercado.
2. La inversión pública destinada a grandes obras de irrigación, que junto a la "Revolución Verde", incrementó la productividad por hectárea, en tierras dedicadas a la agricultura comercial.

Mientras que el primer proceso se hizo apoyado en el trabajo campesino, el segundo lo hizo en grandes obras de irrigación.

Los beneficios de las grandes obras de irrigación fueron capturados por un número reducido de grandes empresas agrícolas que, además de concentrar la tierra, tuvieron acceso al crédito, a los subsidios, al resultado de la investigación agrícola, su divulgación y su extensión. Con estos elementos, la actividad de dichas empresas se dirigió a los cultivos mejor remunerados que contaban con atractivos precios internacionales o con aquellos subsidiados por el gobierno.

Por el otro lado, los campesinos tuvieron acceso a nuevas tierras cada vez más marginales por su mala calidad, localización y falta de infraestructura, al mismo tiempo que el número de campesinos aumentaba y,

ante la falta de otras alternativas productivas, la expansión de la tierra cultivable se tornó cada vez más difícil.

El espectacular crecimiento agrícola de 1940 a 1965 fue entonces el resultado de dos procesos interactuantes: el crecimiento de la agricultura capitalista y el de la producción campesina.

Los recursos públicos suplieron y complementaron al capital de los empresarios agrícolas, contribuyeron al incremento de sus ganancias y minimizaron sus riesgos. De esta forma, la mayor parte de los recursos de la agricultura mexicana estuvieron concentrados y controlados por la agricultura comercial, transfiriendo capital hacia la actividad industrial privilegiada por la política económica seguida durante "la sustitución de importaciones" y continuada durante el "desarrollo estabilizador".

El sector agrícola en su conjunto proveyó al sector industrial de alimentos y mano de obra baratos, lo que permitió un régimen de salarios bajos y esto constituyó uno de los pilares fundamentales de la estabilidad interna de los precios. Al mismo tiempo, la política proteccionista y la política fiscal coadyuvaron a la obtención de altas tasas de ganancia para la industria, así como la obtención de un mercado cautivo.

Las divisas obtenidas por la venta de productos agrícolas fueron utilizadas para importar los bienes de capital y la tecnología necesarios para concretar el proceso de acumulación en el sector industrial.

El crecimiento industrial afectó el crecimiento del sector agrícola, ya que debido a una relación permanente de intercambio desfavorable, éste sufrió una descapitalización, afectando en mayor medida a la producción campesina.

A mediados de la década de los sesenta la crisis agrícola se hizo evidente. Debido a la disminución de la producción de granos básicos, se tuvo que recurrir a la importación de los mismos para cubrir la demanda nacional. En un principio, los precios de los productos importados no afectaron en gran medida la Balanza Comercial Agrícola, pero los precios de los mismos se han incrementado, lo que ha repercutido en la salida de divisas y en la mayor dependencia con el exterior.

Algunos minifundios y ejidos simplemente dejaron de cultivar y, en las zonas agrícolas capitalistas, los cultivos básicos fueron sustituidos por otros cuya demanda ha sido segura y creciente.

El ingreso de los campesinos disminuyó, principalmente debido al bajo rendimiento por hectárea y sus condiciones de vida se deterioraron, produciéndose una polarización económica y social en el campo, con la agudización de sus limitadas condiciones para producir y para subsistir.

Frente a la crisis del sector agropecuario, la estrategia global del Estado para enfrentarla fue instrumentada principalmente a través del Sistema Alimentario Mexicano, que incluyó una serie de elementos centrales abarcando desde el proceso de producción hasta la distribución y el consumo. Asimismo, el S.A.M. proponía reorientar la relación de la agricultura con el resto de la economía en función de la capitalización y redistribución del ingreso más equitativo entre los productores directos y destinando la producción agropecuaria para satisfacer las necesidades alimenticias básicas del país.

El S.A.M. se elaboró y efectuó durante el período presidencial 1976-1982 y logró sintetizar los aspectos parciales de la problemática.

del sector agropecuario, ofreciendo otra alternativa encaminada a la autosuficiencia alimenticia y la solución a la crisis del sector en el corto, mediano y largo plazos.

El S.A.M. propuso una serie de acciones oficiales para canalizar recursos y apoyar al sector rural con un carácter urgente y prioritario, con lo cual coadyuvaba al cumplimiento de los cuatro objetivos de la política económica del sexenio:

- a) Reafirmando y fortaleciendo la soberanía del país, al encaminarlo hacia la autosuficiencia alimenticia.
- b) Tendía a proveer ocupación y mínimos de bienestar a la población por medio de la creación de empleos rurales, así como reorientar el consumo de las mayorías hacia la satisfacción de los mínimos de bienestar postulados.
- c) Buscaba mejorar la distribución del ingreso entre los factores productivos, regiones e individuos por medio de la reactivación de los productores y de zonas de temporal, así como la reasignación de los recursos.
- d) Promovía un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente en todas las etapas de la cadena alimenticia al mismo tiempo que buscaba la autonomía tecnológica nacional en dichas actividades.

El efecto inmediato del S.A.M. fue principalmente dentro de los programas del Estado. Se dio prioridad a la agricultura, sobre todo aquella productora de alimentos básicos, lo que se tradujo en un incremento de la inversión pública destinada a dicha producción, siendo los mecanismos principales los subsidios y, como política para el incremento de la producción

en el corto plazo, el aumento en los precios de garantía no sólo en términos absolutos, sino relativos a los de otros productos competitivos de los alimentos básicos, como es el sorgo.

El S.A.M. asimismo trató de redistribuir los recursos necesarios en las áreas de temporal, es decir, se propuso distribuir más equitativamente el excedente agrícola y lograr la autosuficiencia alimenticia como base para la obtención de una mayor soberanía nacional y justicia social.

Las políticas gubernamentales hasta la fecha han continuado subsidiando al campo, pero se ha sobrecapitalizado las zonas de alta productividad.

Con todo lo anterior, mientras el S.A.M. estuvo en operación, se logró la obtención de incrementos en la producción global de granos básicos, pero la gran mayoría de los campesinos continúan marginados y no reciben los beneficios de los subsidios.

A lo largo de la historia, la agricultura mexicana ha mostrado que la producción agrícola capaz de obtener altos rendimientos por hectáreas cultivada ha sido la que ha contado con todos los elementos indispensables para la producción, es decir, la empresa agrícola privada y, excepcionalmente algunas zonas ejidales, mientras que en la agricultura minifundista, cada vez una parte mayor de la producción se utiliza para el autoconsumo, ya que dichas zonas no han contado con los recursos apropiados para elevar su productividad.

También se ha constatado que la empresa agrícola privada siempre ha producido los cultivos que le reditúan mayores ganancias y han relegado a

segundo término la producción de alimentos básicos para la mayoría de la población, de lo que se deriva que el problema alimenticio de México no se resolvería mediante la creación de dichas empresas en todo el país, lo cual además necesitaría una elevadísima inversión en capital fijo.

Se pueda concluir que el proceso de reproducción y acumulación capitalista ha incidido en la estructura productiva del campo en México, ya que se ha sembrado con el objetivo de obtener ganancias, y no de acuerdo con las necesidades de alimentos del país. Por el lado de la demanda, ésta también ha sido alterada, puesto que la dieta de la población se ha modificado por diversos medios a través del tiempo.

Aun cuando el Estado intervino durante el sexenio pasado en este proceso por medio de la creación del S.A.M. y trató de dar una respuesta a las profundas contradicciones existentes en el país, ello no es suficiente para contrarrestar los efectos de la internacionalización del capital que tiene una dinámica propia que de ninguna manera contempla la autosuficiencia del país, ya que "impulsar la producción campesina para lograr la autosuficiencia nacional significa contrariar la tendencia actual de la internacionalización de la economía mexicana, que es parte del camino histórico del mismo capitalismo, es decir, implica por una parte reforzar un grupo que, por no ser asalariado, no se sujeta directamente a la disciplina del capital y restar, por otra, recursos a ciertos grupos capitalistas que actualmente se enriquecen a expensas de los campesinos, a favor de una decidida redistribución hacia grupos estructuralmente marginados". (1)

(1) BARKIN, David, "El S.A.M. una promesa difícil", en Territorios, México, U.A.M. septiembre-octubre (1980).

La experiencia ha demostrado que la minifundización no puede producir eficientemente al proveer al campesino y a su familia con las condiciones favorables para su subsistencia, por lo que se deberían modificar las formas de organización campesina que imposibilitan la adecuada asignación de los recursos necesarios para la producción.

Paralelamente, se debería restituir el ejido colectivo en el cual se pueden aplicar mejoras tecnológicas que elevan la productividad y permiten obtener excedentes, tal y como estuvo estipulado desde sus inicios en la Reforma Agraria y en mayor medida ahora que el Estado ha planteado su compromiso constitucionalmente.

Dentro de los planteamientos del S.A.M., existen varios que, retomándolos, se proponen:

Se debería dar prioridad a la asignación de recursos a las zonas de temporal del país, para fortalecer la producción primaria con obras de infraestructura que incluyen riego, almacenes apropiados y carreteras, así como los insumos necesarios como los fertilizantes y las semillas.

Tomando como base áreas determinadas geográficamente y de acuerdo con los cultivos predominantes en las mismas, se deberían crear agroindustrias locales tomando en cuenta la disposición de mano de obra como una alternativa para evitar la descapitalización y minimizar la migración rural y, con esto, contrarrestar el efecto de las grandes empresas transnacionales. Construir agroindustrias a partir de las estructuras agrícolas, que puedan establecerse como opción de comercialización de los productos agropecuarios, dando a los productores nuevas posibilidades de ingreso y de ocupación, son viables en el corto plazo con tecnologías predominantemente propias.

La toma de decisiones en lo que se refiere al tipo de cultivo, la deberían de tomar los campesinos en forma organizada, ya que ellos conocen su tierra y saben el producto que conviene sembrar de acuerdo con la región y el tipo de tierra que poseen, así como destacar la conveniencia en la rotación de cultivos, es decir, se trataría de organizar la producción en unidades democráticamente gestionadas, bajo control de los productores mismos y organizar el consumo mediante la protección de los derechos del consumidor.

La capacitación campesina es asimismo indispensable para lograr aumentos en la productividad, junto con la aplicación de la técnica y tecnología modernas y adecuadas a las diversas zonas, evitando con esto la importación de tecnologías que no contemplan la realidad nacional vía una adecuada investigación, capacitación y desarrollo de tecnología nacional.

El Estado intervendría como recopilador de la información de la producción regional, con el objeto de modificar algunas políticas agrícolas si se presentase el caso de no lograr una producción autosuficiente, otorgando los créditos necesarios y brindando asistencia técnica para incrementar la productividad y, en casos necesarios, reorientando la producción. Asimismo, el sistema de precios de garantía debe ser complementado por mecanismos de bonificación que permitan dar un tratamiento diferencial a los distintos tipos y grupos de productores y el Estado deberá respetar las organizaciones desarrolladas por los propios productores.

Asimismo, se debe reactualizar los sistemas de control de calidad, acopia, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización.

El reto que se presenta para lograr la autosuficiencia alimenticia es complejo más no imposible, ya que existen los recursos naturales y humanos para lograrla, sólo que éstos deberán ser regulados y controlados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población en un proyecto nacionalista en el cual participe no sólo el Estado con proyectos políticos, sino también de manera activa los campesinos organizados, es decir, se trata pues de organizar la distribución equitativa de los alimentos, racionalizando su consumo y, al mismo tiempo, programar y organizar la distribución equitativa de los recursos necesarios para producir los alimentos: la tierra, el agua, la infraestructura, la planta industrial, el crédito, los insumos productivos, los sistemas comerciales, y todos los elementos que forman parte de la cadena alimenticia. Un modelo de utilización de los recursos dirigido a satisfacer las necesidades nutricionales reales de toda la población, en función de sus tradiciones, capacidades y preferencias.

BIBLIOGRAFIA

- BARKIN, David y SUAREZ, Blanca, El fin de la autosuficiencia alimentaria, México, Editorial Nueva Imagen, CECODES (Centro de Ecodesarrollo) 1982.
- BARKIN, David, "El S.A.M., una promesa difícil", en: Territorios, México, U.A.M., septiembre-octubre (1980).
- BARTRA, Armando, "El panorama agrario en los 70", en: Revista Investigación Económica, No. 150, Vol. XXXVIII, Facultad de Economía, U.N.A.M., pp. 179 - 235.
- BARTRA, Armando, "Seis años de lucha campesina", en: Revista Investigación Económica, No. 3, Facultad de Economía, U.N.A.M.
- BARTRA, Roger, Estructura agraria y clases sociales en México, México, Ediciones Era, S.A., 1978.
- CABALLERO, Emilio y HERREÑO, Felipe, "La agricultura mexicana en la coyuntura actual", en: Economía Petrolizada, Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, U.N.A.M., 1981, pp. 211 - 252.
- CABALLERO, Emilio, "El campo también fue su campo?" en: Economía Informa, No. 100, México, Facultad de Economía, U.N.A.M. (1983).
- CASTELL, Jorge y RELLO, Fernando, "Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976", en: Revista Investigación Económica, No. 150, Vol. XXXVIII, Facultad de Economía, U.N.A.M., pp. 131 - 156.
- CASTRO, Eduardo y MALDONADO, Juan José, "Movimientos migratorios internos y jornaleros migratorios", Tesis Profesional, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, México, 1974.
- CHAZARO LOAIZA, Sergio, "La coordinación de la comercialización vertical de productos agropecuarios en México", en: Comercio Exterior, Vol. 29, No. 4, México, abril (1976) pp. 456 - 461.
- DIAZ, Erasto, "Notas sobre el significado y el alcance de la economía campesina en México", en: Comercio Exterior, Vol. 27, No. 12, México, diciembre (1977).
- ECHANOVE, Flavia, "Los distritos de riego y la crisis agrícola", Tesis Profesional, Facultad de Economía, U.N.A.M., 1979.

- GOMEZ OLIVER, Luis, "Crisis agrícola, crisis de los campesinos", en: Comercio Exterior, Vol. 28, No. 6, México, junio (1978) pp.714-727.
- GONZALEZ RODRIGUEZ, Oscar, "Economía política de la estructura agraria mexicana" en: Comercio Exterior, Vol. 27, No. 1, México, diciembre (1977) pp. 1447 - 1456.
- GUZMAN M., Oscar, "Energía y sector agrícola de subsistencia. Elementos para el análisis del problema energético en las zonas rurales de México", en: Comercio Exterior, Vol. 32, No. 4, México, abril (1982) pp. 420-437.
- HANSEN D. Roger, La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1974.
- LEINER, AB, "Crisis en la agricultura, crisis en la economía", en: Comercio Exterior, Vol. 27, No. 12, México, diciembre (1977) pp. 1457-1461.
- LUISELLI, Cassio, "Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia", en: Panorama y perspectivas de la economía mexicana, Colegio de México.
- LUISELLI, Cassio, "La crisis agrícola a partir de 1965", en: CIDE (1976) versión mimeográfica.
- MARTIN DEL CAMPO, Antonio, "Estado, planificación y agricultura", en: Economía Mexicana, serie Temática 1, 1a. Ed., México, CIDE (1983).
- MONTES, Rosa Elena y RELLO, Fernando, "Hacia un proyecto alimentario alter nativo", en: Economía Informa, No.84, Facultad de Economía, U.N.A.M. (1981).
- MONTAÑEZ, Carlos y ABURTO, Horacio, Maíz, política institucional y crisis agrícola, México, Centro de Investigaciones del desarrollo rural (CIDER), Editorial Nueva Imagen, 1979.
- PAE SANCHEZ, Fernando, Neolatifundismo y explotación, México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1980.
- REYES OSORIO, Sergio, "Producción y consumo de alimentos en México, de la crisis agrícola a una imagen al año 2000", versión mimeográfica.
- SOLIS, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1982.

TELLO, Carlos, La política económica en México 1970-1976, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1982.

VERNON, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, México, Editorial Diana, 1979.

URDANIVIA CORIA, Fernando y RENDON, Ma.Teresa, "La dualidad económica de la agricultura", Departamento de Estudios Económicos, Banco de México, S.A.

WARMAN, Arturo, "Frente a la crisis ¿política agraria o política agrícola?" en: Comercio Exterior, Vol. 28, No. 6, México, junio (1978).

WARMAN, Arturo, "El problema del campo", en: México hoy, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1980, pp. 108-121.

WIONCZEK S. Miguel, "La aportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis agrícola mexicana", en: Comercio Exterior, Vol. 32, No. 4, México, abril (1982) pp. 394-409.

Banco de México, Informe Anual (1975).

Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1968, versión mimeográfica.

Nacional Financiera, S.A., La economía mexicana en cifras, México, 1978.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Prontuario Estadístico, suplemento, México, 1976.

Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, VIII y IX Censos Generales de Población.

Sistema Alimentario Mexicano, agosto de 1979.

Sistema Alimentario Mexicano, 5 de marzo de 1980.

Sistema Alimentario Mexicano, 7 de mayo de 1980.

Sistema Alimentario Mexicano, diciembre de 1980.

Sistema Alimentario Mexicano, 23 de diciembre de 1980.