

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Economía

LA POLITICA AGRICOLA EN MEXICO
EN EL PERIODO 1971-1976

EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A

JUAN JOSE LARRIVA SAID



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 MIS PADRES,

JESUS LARRIVA GONZALEZ Y
MARIA SAHD DE LARRIVA.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pág.
CAPITULO I. - Antecedentes.....	1
1. - Consideraciones teóricas sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico.....	1
2. - Una interpretación de la revolución mexicana..	9
3. - Una interpretación alternativa.....	11
4. - Trayectoria histórica de la reforma agraria...	16
CAPITULO II. - El Papel de la Agricultura en el Desarrollo Económico de México, 1940 - 1970.....	32
1. - Tendencias de la inversión pública.....	33
2. - Crecimiento del producto agrícola.....	36
3. - Transferencias intersectoriales de mano de obra.....	37
4. - Transferencias de recursos productivos.....	40
5. - Concentración del ingreso y mercado interno...	47
6. - Evaluación general.....	50

CAPITULO III. - La Agricultura Mexicana en Crisis, 1965-1975.....	53
1. - Estancamiento del producto agrícola.....	54
2. - Agricultura de riego y de temporal.....	56
3. - La crisis agrícola y el nivel de precios.....	58
4. - El sector externo.....	60
5. - Recapitulación.....	63
CAPITULO IV. - La Política Agrícola Durante el Período -- 1971 - 1976.....	66
1. - Inversión pública en la agricultura.....	66
2. - Política de irrigación.....	68
3. - Crédito agropecuario.....	73
4. - Política de comercialización.....	77
5. - Coordinación Institucional.....	79
6. - Organización de la producción.....	83
CAPITULO V. - Evaluación y Perspectivas.....	88
1. - Panorama general.....	88
2. - Resultados en el corto plazo.....	94
3. - Minifundio y organización de los productores..	97

4. - El minifundio ejidal y privado.....	102
5. - Ejidatarios y jornaleros.....	103
6. - Colectivización y empleo.....	104
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	112
ANEXO ESTADISTICO.....	116

INTRODUCCION

Una de las características más relevantes en la evolución de las modernas economías capitalistas es sin duda, la tendencia hacia una mayor intervención del Estado en la dirección del proceso de producción y distribución.

En casi todos los países se amplían continuamente - las actividades en las que el Estado interviene ya sea de manera exclusiva o como complemento del capital privado. Como contrapartida de ello, han proliferado los intentos por elaborar y aplicar planes nacionales de desarrollo —sin duda inspirados en las experiencias del bloque socialista—, aunque el éxito alcanzado en esa empresa dista mucho de ser uniforme.

Ya sea que la mayor participación del Estado se manifieste a través de una creciente importancia del gasto e inversión públicos, de un mayor control del mercado mediante la política fiscal y monetaria, o bien que asuma la forma de intervención directa en las actividades productivas, el hecho innegable es que se desarrolla progresivamente, entre los gobiernos, la convicción de que el desarrollo político y eco-

nómico de una sociedad no puede avanzar espontáneamente sin -
presentar conflictos e inequidades indeseables, tanto en términos
estrictamente de la continuidad del sistema económico, como --
desde el punto de vista de la "justicia social", cualquiera que -
sea el significado que se dé a este término.

La economía clásica del siglo XVIII, desarrollada en -
los albores del sistema capitalista competitivo, sostuvo que la
intervención del Estado en la economía debía restringirse única-
mente a actividades tales como la administración de la justicia,
algunas obras de infraestructura no emprendidas por los parti-
culares, la defensa ante agresiones del exterior, etc. Fuera -
de ello, los individuos debían tener absoluta libertad para pro-
curar su mayor beneficio individual, puesto que, al así hacerlo,
se obtendría espontáneamente el mayor beneficio para la comu-
nidad. En la práctica, la aplicación de estas teorías resultó -
efectivamente, en algunos países, en un rápido desarrollo de -
las fuerzas productivas y en el consecuente incremento de la -
producción de mercancías. La búsqueda continua del beneficio
material permitió la incorporación de recursos ociosos al sis-
tema productivo y la aceleración de la acumulación de capital.
Ello devino, a su vez, en una revolución continua de los méto-
dos de producción que tendía al abatimiento sostenido de los --
costos. No obstante, en la evolución histórica del sistema ca-

pitalista aparecieron desde un principio diversas contradicciones que no podían entenderse partiendo de la teoría de la competencia perfecta. La aparición del monopolio y el oligopolio como empresas típicas del sistema industrial, la tendencia -- crónica de las economías a permanecer en niveles de actividad inferiores al pleno empleo, la depauperación de las grandes -- mayorías asalariadas, así como las crisis cíclicas de sobreproducción (o subconsumo) que culminaron en 1929-1933, obligaron a los teóricos de la economía liberal y los gobiernos -- de los países "occidentales" a revisar su confianza en los "me-- canismos automáticos del mercado".

Con la aparición sistemática de los postulados keynesianos en 1936, los círculos académicos y políticos de occiden-- te se vuelven contra los principios de la economía clásica al postular algo que ya de suyo era evidente: el sistema económico de libre empresa capitalista no se sitúa espontánea y -- continuamente en niveles de actividad cercanos al pleno em-- pleo de factores. Para que ello suceda se requiere de la intervención del Estado para estimular la economía mediante -- la política fiscal y monetaria. Es decir, la Teoría General contenía, en principio, una justificación coherente para la intervención estatal en la economía y proponía los medios para realizarla.*

* James, Emile. Historia del pensamiento económico en el siglo XX, México, F.C.E., 1974. pág. 258

La utilización del instrumental keynesiano permitió - atenuar en gran medida las oscilaciones del ciclo económico - en los países industrializados. Sin embargo, las ideas expuestas en la Teoría General, aplaudidas entusiastamente en un principio, dejaron de responder a muchas cuestiones que se presentaban en una realidad política y económicamente -- cambiante. Pocos años después de la aparición de la Teoría General, la situación económica que ésta tendía a explicar y corregir había cambiado substancialmente. De una economía deprimida por la insuficiencia de inversiones se pasó a una - situación de Guerra Mundial en la que la preocupación fundamental era la presión inflacionista provocada por la insuficiencia del ahorro frente al crecimiento acelerado de las inversiones públicas y privadas.* Más adelante se dió la aparición - del fenómeno inflación-estancamiento el cual no pudo ser explicado, ni mucho menos controlado, por la política keynesiana - tradicional, ya que ésta se apoyaba únicamente en ajustes monetarios y fiscales en el sistema económico.

Sin embargo, independientemente de la suerte que corrieron algunos postulados keynesianos, la mayor intervención del

* Ib. idem. pág. 285.

Estado en la economía tenía ya una justificación teórica y una cada vez mayor vigencia en la práctica.

En los países capitalistas "subdesarrollados", la intervención del Estado en la actividad económica ha sido también creciente y decisiva; aunque las causas de dicha intervención y su papel en el funcionamiento de la economía difieren substancialmente del observado en los países capitalistas -- "desarrollados".

Las regiones que estuvieron bajo el yugo colonial, al consolidar su independencia política se encontraron en una situación muy distinta de la que se presentó en los países hoy industrializados. En primer lugar su integración al sistema capitalista ocurrió cuando éste había superado ya, definitivamente, su incipiente etapa "competitiva", para tornarse capitalismo monopolista.* A ello hay que añadir el hecho de que en las nuevas entidades nacionales no existía una clase burguesa, similar a la que se dió en los países de Europa Occidental, capaz de impulsar la industrialización del país por la vía capitalista. Lo anterior determinó que la senda "tradicional" de desarrollo resultara imposible para los países subdesarrollados.

* Lange Oskar, Ensayos sobre planificación económica, Ariel Barcelona, 1970, pág. 15.

En estas naciones el Estado asumió, desde un principio, el papel de promotor del desarrollo económico, no sólo a través de las típicas inversiones en infraestructura y obras de beneficio social, sino también mediante una mayor intervención en ciertas actividades productivas que en otros países se reservaron al capital privado. En otros términos, dada la ausencia histórica de una burguesía nacional suficientemente desarrollada para impulsar el desarrollo económico, el Estado se convierte en el principal promotor de la actividad económica y tiende en gran medida a suplir el papel histórico que desempeñó la clase burguesa en el capitalismo competitivo.*

Sin embargo, —y esto es lo que aquí interesa— el desprestigio de la política liberal y la creciente participación de los gobiernos en las economías capitalistas no son, en sí mismos, elementos suficientes para definir la orientación precisa que adopta el desarrollo de cada país. La política económica, entendida como las diversas modalidades que reviste la intervención del estado en la economía, no tiene una justificación propia, sino que debe referirse, necesariamente, a una estructura

* Tamayo L. Jorge. Objetivos y metas de la planeación en Bases para la planeación económica y social de México, - Siglo XXI, 1966, pág. 74.

tura social determinada y a las relaciones de poder que en ella existen. En otros términos, las amplias atribuciones de que goza el Estado moderno, y su expresión formalizada en una política económica, pueden encaminarse tanto a un desarrollo con objetivos populares como a favorecer los intereses de grupos política o económicamente poderosos. En la medida en que la política económica compromete los beneficios del desarrollo, su expresión concreta, específica, refleja el peso político de las distintas clases sociales en un momento dado, así como la fuerza relativa con que hacen valer sus intereses ante el resto de la sociedad.

En este orden de ideas, se entiende que la política agrícola —objeto de este trabajo— estará siempre determinada por factores socioeconómicos que rebasan y al mismo tiempo incluyen la problemática "interna" del sector. En un momento dado, el sector agrícola presenta una serie de hechos y situaciones que el Estado admite como "problemas" y frente a los cuales, dada una estructura política y social, el poder público adopta las decisiones consideradas pertinentes formalizándolas en una política agrícola.

Las anteriores reflexiones pretenden ser el punto de partida para una interpretación a largo plazo de la política agrícola en México que explique la problemática actual del sector y las medidas que frente a ella adoptó el Estado. No ha sido el propósito llegar al detalle en la interpretación de los hechos, sino, más bien, integrar un marco de referencia general del desarrollo agrícola en México que permita ubicar los fenómenos específicos y facilite, a su vez, posteriores estudios más sólidos y laboriosos.

Las ideas expuestas en este trabajo son el resultado inmediato de algunas investigaciones sobre el particular llevadas a cabo bajo la dirección del Dr. Martín Luis Guzmán Ferrer, a quien, además, debo la dirección de esta tesis. Quiero dejar constancia de mi agradecimiento por las valiosas indicaciones y las muestras de amistad recibidas. No obstante, huelga decirlo, la expresión final de las ideas es responsabilidad exclusiva del autor.

Juan José Larriva Sahd

México, D. F., Mayo de 1976.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.- Algunas consideraciones teóricas sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico.

La diversidad de las condiciones socioeconómicas en que se ha desenvuelto la agricultura de los distintos países - excluye definiciones rigurosas, de validez universal, sobre el papel que ha desempeñado la agricultura en el desarrollo económico. Sin embargo, históricamente se han identificado ciertos aspectos básicos y generales sobre el comportamiento de ese sector dentro de la economía. De ahí que en las teorías del desarrollo se reconozcan ciertas funciones y características típicas del sector agrícola que se presentan en las distintas etapas del proceso de desarrollo.

En primer término, se han destacado en repetidas ocasiones dos elementos importantes que se refieren al peso relativo del sector agrícola dentro del conjunto de la economía. Por una parte, no existe duda en cuanto a que la agricultura tiene una importancia decreciente a medida en que un país avanza en su desarrollo económico. En todas las economías subdesarrolladas la agricultura es la principal actividad

económica tanto en términos del producto nacional generado - como, sobre todo en términos de la población dependiente de ese sector. La agricultura llega a aportar entre el 40 y el 60% del producto y a ocupar entre el 50 y el 80% de la fuerza de trabajo.* Desde luego que estos porcentajes no pueden tomarse en manera alguna como límites rígidos, sino - que sirven para ilustrar el contraste entre los datos señalados anteriormente y los que corresponden a los países desarrollados. En estos últimos, la importancia de la agricultura se reduce drásticamente hasta llegar a representar, como en - el caso de los Estados Unidos, el 4% del producto nacional y a ocupar únicamente alrededor del 5% de la fuerza de trabajo.**

El fenómeno anterior se explica en función de lo - siguiente: En primer lugar, el simple crecimiento de los - sectores industrial y de servicios disminuye el peso relativo de la agricultura dentro de la economía. En segundo térmi-

* Johnston, Bruce y Mellor, John. El papel de la agricultura en el desarrollo económico, en Lecturas sobre desarrollo agrícola. Selección de Edmundo Flores. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

** Flores Edmundo. Lecturas sobre desarrollo agrícola. - Fondo de Cultura Económica, México 1972.

no la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos y otros productos agrícolas es típicamente decreciente y menor que la correspondiente a los productos industriales y a los servicios. De ello se deriva que, en la medida en que el ingreso de la población se eleva por encima de los límites de subsistencia, la demanda de productos agrícolas pierde importancia con respecto a la demanda total. A lo anterior se viene a sumar la posibilidad de expandir continuamente la producción agrícola con una fuerza de trabajo decreciente. La regulación del agua, la introducción de maquinaria y mejores técnicas de cultivo, al elevar substancialmente la productividad por hombre empleado, determinan menores requerimientos de mano de obra para obtener un nivel creciente de producción agrícola. Sin embargo, también es cierto que la reducción de facto de la población económicamente activa dedicada a la agricultura requiere, además de lo anterior, de un aumento paralelo en la demanda de fuerza de trabajo en los otros sectores de la economía. De lo contrario, la agricultura se congestiona dando lugar al subempleo de la fuerza de trabajo y obstruyendo el incremento del ingreso y de la productividad por hombre empleado en esa actividad.

México ilustra claramente las tendencias anteriormente expuestas, aunque también presenta características peculiares. En vísperas de la revolución (1910), el sector agropecuario participó con el 36% del Producto Interno Bruto y con el 70% de la Población Económicamente Activa; en el año de 1940 el sector agropecuario aportó el 23% del PIB y participó con el 65% de la PEA total; en 1970 el PIB agropecuario significó el 11.3% del total y la PEA en el sector se redujo al 40%; finalmente, para el año de 1975 la participación del sector agropecuario fue del 9.7% en el PIB y del 36% en la población económicamente activa (véase cuadro 1). Los datos anteriores muestran ya un evidente desequilibrio entre la importancia reducida del sector agropecuario en el producto bruto y la elevada proporción de la población económicamente activa que aún depende de esa actividad. Tal desequilibrio, provocado por la incapacidad de las actividades no agrícolas para absorber la población remanente en el campo, se traduce en una elevada presión demográfica sobre la tierra, así como en la permanencia de bajos niveles de productividad e ingresos en la agricultura.

En el contexto anterior, se han identificado también algunas funciones que el sector agrícola debe cumplir eficazmente como condición para sacar adelante el proceso de cre

cimiento económico general. Las funciones fundamentales --
son: *

- a) La producción de alimentos suficientes para la -
población urbana que se expande continuamente, -
en casos a tasas aceleradas.
- b) El abastecimiento de materias primas industria-
les.
- c) La creación de excedentes exportables a fin de -
obtener en el exterior divisas para la compra de
bienes de capital y otros insumos imprescindibles
para la industrialización con base en el modelo -
de sustitución de importaciones.
- d) Proporcionar, asimismo, la mano de obra que -
demanda la expansión de otros sectores.
- e) En la medida en que se eleva la productividad y
el ingreso de los trabajadores agrícolas, estos -
constituyen un mercado de consumo imprescindi-
ble para la expansión de la producción y el apro-
vechamiento de las economías de escala en otros
sectores.

* En los puntos siguientes coinciden, entre otros, autores como Bruce F. Johnston, Roger D. Hansen, W. Artur Lewis y Wyn F. Owen. Véase la bibliografía al final.

- f) Con relación al punto anterior podría añadirse que el efecto multiplicador de la inversión y el acelerador del ingreso en el sector agrícola constituyen un estímulo para el crecimiento general de la economía. Es decir, las inversiones realizadas dentro del sector agropecuario se traducen en demanda de insumos industriales, generación de ingresos para los factores de la producción, demanda de bienes de consumo, pago de impuestos y ahorros. Todo ello significa un estímulo para el incremento de la producción en otros sectores vía efecto multiplicador.
- g) Finalmente, la agricultura, al ser un sector estratégico, juega un importante papel en las transferencias intersectoriales de recursos durante las distintas etapas del desarrollo económico. Toda política de crecimiento económico debe enfrentar implícita o explícitamente dos problemas: el primero consiste en cómo lograr que los campesinos produzcan un excedente por encima de su propio consumo, y lo segundo se refiere a cómo canalizar y distribuir dicho excedente hacia la inversión productiva en los sectores de la economía.*

* Wyn F. Owen. La doble exacción a la agricultura en el desarrollo económico. En Flores, Edmundo Op. cit.

El papel de la agricultura en las transferencias intersectoriales de recursos tiende a modificarse conforme a las distintas etapas del desarrollo económico por las que atraviesa el país. En una primera fase del desarrollo es imprescindible la extracción de recursos del sector agrícola para capitalizar al resto de la economía. Dado el mayor tamaño relativo del sector agrícola en los países subdesarrollados, éste es el principal y, en ocasiones, el único sector capaz de contribuir a la formación de capital en los demás sectores económicos. En la medida en que el sector industrial es incipiente y no genera un excedente suficiente para la expansión del capital productivo, el sector agrícola tendrá que actuar como fuente de recursos.

Pero, cuando un país logra avanzar en el proceso de industrialización así como en el desenvolvimiento de los servicios, la importancia cuantitativa del sector agrícola declina y el sentido de las transferencias puede invertirse de modo que sean los sectores industrial y de servicios los que subsidien a la agricultura. Tal es la experiencia de los países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo.* El proceso de transfe

* Guzmán Ferrer, M.L. La extensión del crédito al minifundio. En I.M. Navarrete y otros, Bienestar campesino y desarrollo económico. México FCE, 1971.

rencias intersectoriales de recursos no debe actuar continuamente en contra de la agricultura. El crecimiento sostenido de este sector exige, a su vez, el apoyo de las otras ramas de la economía tanto en la forma de los diversos insumos industriales (imprescindibles para un incremento continuo de la productividad agrícola y de la oferta), como de los servicios de investigación agrícola y extensionismo, y en ciertos casos, de transferencia de recursos netos hacia el sector.

De ese modo, la transferencia intersectorial de recursos se plantea como un proceso dinámico en el que el apoyo de capital que la agricultura puede proporcionar al resto de la economía debe condicionarse a la capitalización progresiva del propio sector, y a la importancia relativa de éste en los diversos órdenes como el producto bruto, la ocupación, la producción de alimentos y las exportaciones. Por el contrario, si la extracción de recursos del campo se realiza en forma indiscriminada y permanente, se llega necesariamente al debilitamiento paulatino del sector, provocando que la agricultura deje de ser un apoyo al desarrollo económico para convertirse en un obstáculo al mismo.

Sin embargo, aparte de las anteriores generalidades, las características peculiares que asume el papel de la agri-

cultura en los distintos países, así como las relaciones de ese sector con el resto de la economía y la situación del campesinado en general, están condicionados por un sinnúmero de factores políticos, sociales, históricos y culturales cuya identificación hace imprescindible el análisis casuístico. La literatura reciente sobre desarrollo agrícola ha recalcado que "para discutir la agricultura en una perspectiva de crecimiento es necesario tratarla como un sector intrincadamente eslabonado con el resto de la economía, en un marco económico, político y social"*.

En este sentido, el análisis de la problemática agrícola mexicana, así como las políticas que el Estado ha seguido con respecto al sector, debe partir necesariamente de una interpretación de la revolución mexicana y de las peculiaridades que ella imprimió al sistema político y económico posterior.

2.- Una interpretación de la revolución mexicana.

En la ideología oficial se afirma, implícita y explícitamente, que la revolución, desde 1910 hasta la fecha es un proceso único en el que se distinguen dos períodos: el período -

* Agriculture and Economic Growth. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris 1965, pág. 16 (citado por Flores, Edmundo Op. cit.)

armado (1910-1917) en el que la insurrección obrero-campesina destruyó el poder de la élite porfirista y la oligarquía terrateniente; y el período "institucional" (desde 1917 hasta el presente) en el que, con etapas más aceleradas o lentas pero ininterrumpidas, la revolución va cumpliendo paulatinamente sus objetivos bajo los sucesivos "gobiernos de la revolución"*. En esa misma línea, el Estado postrevolucionario se ha presentado como un aliado de los campesinos, en su lucha contra los terratenientes y simuladores, por la propiedad de la tierra y los medios para trabajarla.

No importa cuán simplista y ficticia pueda parecer esta interpretación de la realidad. El hecho es que ha tenido un éxito considerable -o lo tuvo durante un período bastante largo- para legitimar la intervención del Estado en la problemática agraria y en las confrontaciones políticas derivadas de ella.

Sin embargo, tal punto de partida resulta a todas luces insuficiente para explicar la actual problemática agraria y agrícola del país. La versión oficial no basta para explicar por qué después de casi sesenta años de abogar por los campesinos, la situación de la gran mayoría de ellos sigue siendo de miseria -

* A. Gilly, La revolución interrumpida. Ed. El Caballito México 1971, pág. 387.

absoluta, a pesar del palpable progreso relativo experimentado en otros sectores y en la propia agricultura comercial. La aparición y permanencia de explotaciones agrícolas de superficie reducida cuyo producto es insuficiente para la mínima subsistencia de una familia; el desarrollo de un sector comercial numéricamente minoritario que concentra la casi totalidad de los recursos modernos; el deterioro progresivo de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población rural, así como el estancamiento de la producción agrícola durante la última década (1965-1974), son hechos cuya explicación requiere de una visión alternativa sobre la revolución mexicana y la conformación de la actual estructura agraria.

3.- Una interpretación alternativa.

A lo largo del movimiento revolucionario se encuentran en realidad dos proyectos de revolución en pugna: el proyecto campesino, que encuentra su representación más clara en el movimiento zapatista y el proyecto de la burguesía y la pequeña burguesía urbanas, representado en sus distintas etapas por Madero, Carranza y Obregón. En gran medida la revolución mexicana se caracteriza por la relación compleja establecida entre ambos proyectos de revolución: de integración, manipulación y enfrentamiento.*

* Pereyra Carlos. Los proyectos históricos de México. Suplemento de Siempre No. 583, 11 de abril de 1973.

La revolución campesina fue, en esencia, la lucha armada de los pueblos y comunidades por la tierra que les fuera arrebatada, al amparo de la dictadura porfirista, por las compañías deslindadoras y los terratenientes criollos. En ese empeño, los campesinos socavaron el poder de la clase terrateniente y desintegraron el aparato del Estado, pero jamás se propusieron asumir el control político del país ni desarrollar un proyecto que integrara a la nación como un todo.

La otra revolución, la de Madero y Carranza, perseguía fundamentalmente un cambio político y administrativo. Francisco I. Madero se propuso inicialmente una transacción con la dictadura que permitiera el retiro paulatino de Porfirio Díaz. Ante la negativa de éste, se levantó más tarde la consigna de sufragio efectivo, no reelección. En realidad la preocupación de Madero no fue la de encabezar una revolución como la que finalmente estalló entre sus manos, sino contener y evitar el estallido revolucionario —que todos presentían inminente—, haciendo a un lado a Porfirio Díaz y asegurando la sucesión pacífica a través de algunas reformas políticas. *

* A. Gilly. Op. cit. pág. 44.

La revolución campesina fue, en esencia, la lucha armada de los pueblos y comunidades por la tierra que les fuera arrebatada, al amparo de la dictadura porfirista, por las compañías deslindadoras y los terratenientes criollos. En ese empeño, los campesinos socavaron el poder de la clase terrateniente y desintegraron el aparato del Estado, pero jamás se propusieron asumir el control político del país ni desarrollar un proyecto que integrara a la nación como un todo.

La otra revolución, la de Madero y Carranza, perseguía fundamentalmente un cambio político y administrativo. Francisco I. Madero se propuso inicialmente una transacción con la dictadura que permitiera el retiro paulatino de Porfirio Díaz. Ante la negativa de éste, se levantó más tarde la consigna de sufragio efectivo, no reelección. En realidad la preocupación de Madero no fue la de encabezar una revolución como la que finalmente estalló entre sus manos, sino contener y evitar el estallido revolucionario —que todos presentían inminente—, haciendo a un lado a Porfirio Díaz y asegurando la sucesión pacífica a través de algunas reformas políticas. *

* A. Gilly. Op. cit. pág. 44.

Las causas profundas del fracaso político de Madero en la Presidencia se encuentran en su tendencia a minimizar y soslayar el problema campesino y, por lo mismo, en su incapacidad para integrar y manipular las demandas populares.

No obstante, el movimiento constitucionalista extrajo de ese fracaso las enseñanzas adecuadas, de modo que el carrancismo no repitió los errores de Madero. A principios de 1915, -- precisamente en el momento en que la situación militar era más favorable al campesinado, el constitucionalismo lanzó una ofensiva política que le aseguraría la base social imprescindible para recuperarse militarmente y apoyar su proyecto reformista. Por ello, en las reformas sociales añadidas al Plan de Guadalupe -- fueron integradas las demandas de los propios campesinos: "Para que Venustiano Carranza, una vez llegado a la Presidencia, pudiera efectivamente gobernar, le fue necesario adoptar los -- programas agrarios de sus adversarios. El decreto del 6 de -- enero de 1915, del Presidente Carranza, puede ser considerado como el comienzo legal de la reforma agraria. Pero habrían -- de pasar muchos años hasta que dicha ley, expedida bajo las -- presiones revolucionarias, se transformara en una política decidida de los gobiernos..."* Es decir, que el constitucionalismo --

* Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Varios -- autores. F.C.E., México, 1974, pág. 23.

arrebató a los campesinos sus propias demandas para integrarlas en su proyecto político para toda la nación. Como señala un autor, "fue justamente al amparo de las reformas sociales - como el constitucionalismo se fortaleció y adquirió la posibilidad de vencer militar y políticamente al otro proyecto revolucionario, así como de conquistar el poder político".* En estos términos, el régimen postrevolucionario se forjó, no en la victoria de la revolución campesina - como afirman los ideólogos oficiales - sino en su derrota a manos del proyecto reformista de la burguesía que pretendía modernizar al país por la vía capitalista.

Sin embargo, la peculiaridad de esta revolución burguesa, se encuentra precisamente en que la intervención de las masas, aún siendo derrotadas militarmente, impuso e hizo aceptar como legítimas muchas de las demandas fundamentales, principalmente el derecho a poseer la tierra y el reconocimiento de los derechos obreros. De esto dan fe los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917.

Por ello, no obstante que el movimiento armado de los campesinos fue liquidado durante la contienda, la participación efectiva e independiente de los obreros en la primera etapa de

* Carlos Pereyra. Op. cit.

la revolución, y la de los campesinos, fueron decisivas para - que la revolución mexicana se planteara con fines y objetivos - que correspondieran tanto a las propias determinaciones políticas de la burguesía como a las exigencias que los obreros y - los campesinos habían impuesto.*

De esa manera surgió en el país un gobierno de corte populista en el cual el ejercicio del poder del Estado se hacía en nombre de las clases trabajadoras, obreros y campesinos, - pero promoviendo continuamente la consolidación y desarrollo - de una clase capitalista estrechamente vinculada al poder público. Los exponentes revolucionarios -señala Arnoldo Córdova** inventaron el populismo no tanto en su lucha contra un sistema oligárquico, sino, precisamente, en la lucha contra el movimiento campesino independiente. Esto es, se accedió a las reformas sociales porque de ello dependía la viabilidad de las transformaciones políticas.

El poder político resultante de la revolución se caracterizó desde un principio por una actitud de reforma social "desde arriba" cuyo principal objetivo era alejar el peligro de la revolución social mediante la satisfacción limitada de las demandas

* Córdova, Arnoldo. Op. cit., pág. 30.

** Idem. Pág. 32.

populares. Ello, a su vez, dió al gobierno un sentido paternalista y autoritario en el que el Poder Ejecutivo asumió atribuciones extraordinarias que incluían el dominio sobre las relaciones de propiedad y el arbitraje sobre los conflictos surgidos entre las clases sociales. Sin embargo, el régimen se propuso, inequívocamente, el desarrollo del país por la vía capitalista; empresa que pudo desarrollarse con estabilidad y facilidad relativas ya que al aparecer como representante de todas las clases sociales, principalmente obreros y campesinos, pudo manipular los conflictos sociales hacia el objetivo central de industrializar al país.

4.- Trayectoria de la reforma agraria.

Ahora bien, lo importante aquí es destacar cuáles fueron las repercusiones de todo lo anterior sobre la reforma agraria y el papel asignado al sector agrícola.

En primer término, la característica económica y sociallmente más importante de la reforma agraria mexicana fue tal vez la lentitud del proceso de redistribución de la tierra. Desde que concluyó el movimiento armado, la distribución de la tierra entre los campesinos ha sido —con la excepción notable del período cardenista— un proceso lento y penoso en el que, bajo la presión del campesinado, se han asignado tierras de poca calidad para la

producción agrícola, de extensión insuficiente para el sostenimiento de una familia y con pocas posibilidades de permitir una acumulación progresiva de capital.

El aparato gubernamental, más que promover efectivamente una reforma agraria radical, se avocó a administrar el reparto de tierras procurando, con una actitud ambigua, satisfacer en forma limitada las demandas de los campesinos mediante la creación de ejidos y promover simultáneamente el sector capitalista del campo, considerado éste como el elemento dinámico de la producción.

Bajo el régimen del mismo Venustiano Carranza, la "distribución de tierras" consistió propiamente en el reconocimiento oficial de las ocupaciones llevadas a cabo por los campesinos durante el movimiento armado. Pero aparte de ello, la mayor parte de los latifundios permanecía intacta y la burguesía agraria poseía aún el suficiente peso político para impedir la aplicación de medidas más radicales.* Las estadísticas oficiales del reparto agrario en aquel período son elocuentes: en 1916 se repartieron 1 127 ha.; en 1917 la cifra asciende a 64 207 ha.;

* Gutelman, Michel. Op. cit., pág. 88.

en los dos años siguientes se mantiene en ese mismo nivel, y durante el año de 1920 el reparto fue de 192 mil hectáreas. - Es decir, que en esos primeros cinco años se repartieron únicamente 384 mil hectáreas entre los campesinos, cifra bastante pobre para un régimen cuyo representante, Venustiano Carranza, había suscrito el llamado Plan de Veracruz: "El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha (...) leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustificadamente privados".

Durante la presidencia de Obregón la perspectiva no se modifica esencialmente. Si bien repartió muchas más tierras - que su predecesor, ello se debió a ciertas condiciones políticas del momento y no a un cambio cualitativo en cuanto a la concepción del problema agrario. Las rebeliones de algunas unidades militares condujeron a Obregón a procurarse el apoyo del campesinado mediante el reparto de tierras, con el fin de mantenerse en el poder. Así, en la opinión de los gobernantes, la constitución de ejidos, más que un fin en sí mismo, continuó siendo una necesidad política impuesta por las circunstancias: "...Obregón, aunque convencido de la necesidad momentánea de repartir las --

tierras para apaciguar a los campesinos, no creyó en la utilidad de la reforma como manera definitiva de transformar el campo mexicano... A los ojos de Obregón, como indudablemente a los de otros dirigentes del movimiento revolucionario, el porvenir pertenecía a la explotación capitalista del campo, que ya empezaba a surgir con fuerza incontenible".*

Otro autor señala: "Para Obregón, el ejido, con las protecciones de que estaba rodeado, debía ser una escuela de donde con el tiempo saldrían ejidatarios capaces de transformarse en campesinos propietarios".** El hecho es que en 1924, catorce años después de la iniciación del movimiento armado, los campesinos habían recibido únicamente 1.4 millones de hectáreas, lo que equivalía a un reparto de 150 mil hectáreas anuales. Esa superficie puede compararse con los 42 millones de hectáreas que aún en esa fecha se encontraban en poder de 168 explotaciones de más de 50 mil hectáreas cada una.***

* Bassols Batalla, Angel. El pensamiento político de Alvaro Obregón. Ed. Nuestro Tiempo. México 1976, pág. 59.

** M. Gutelman, Op. cit., pág. 91.

*** Datos de Frank Tannenbaum, The struggle for peace and bread. México 1942. Citado por Gutelman.

Durante el régimen del General Plutarco Elías Calles y sus tres sucesores se consolidaron las condiciones que iban a determinar el fracaso de la reforma agraria por la vía campesina. La dotación de tierras a los ejidos continuó siendo un paliativo para contener los problemas sociales en el campo pero sin constituir una base económicamente viable para el desarrollo de las explotaciónes ejidales.

Una vez transcurrido el régimen de Calles y el periodo del Maximato, en el año de 1935, el 13% de los ejidos estaban compuestos de parcelas cuyas superficies máximas eran de una hectárea. Otro 46% tenía parcelas menores de 4 ha.; los ejidos que tenían parcelas entre 4 y 10 ha., constituían el 30% del total. Es decir más del 75% de los ejidos constituidos hasta esa fecha tenían parcelas menores de 10 ha.; A ello hay -- que añadir algo que no se encuentra con facilidad en las estadísticas; que las tierras distribuidas distaban mucho de ser propias para una agricultura intensiva y, por lo mismo, el ingreso obtenido por los ejidatarios sólo en excepcionales ocasiones rebasaba el nivel de la subsistencia. En estos términos, se comprende fácilmente que la producción agrícola comercial provenia de las explotaciones privadas que no habían sido afectadas por la reforma agraria.

Cuando en el año de 1930 Calles afirmaba "que el agra
rismo tal como lo hemos comprendido y practicado hasta el mo
mento presente es un fracaso" * no estaba faltando a la ver--
 dad. Sin embargo, habría que añadir que tal fracaso era en mu
cho el resultado inevitable de la forma que había adoptado el --
 reparto de tierras. La prosperidad de las explotaciones ejida-
 les, como de cualquier otro tipo de explotación agrícola, no po
día darse sobre exiguas superficies de tierras áridas o semiáridas.
 Por el contrario ello hubiera exigido la dotación de tierras
 fértiles, de extensión suficiente para producir un excedente eco-
 nómico —de acuerdo con las condiciones tecnológicas de la época— así como la dotación a los campesinos del capital de traba
jo necesario para cultivar la tierra. En las condiciones de en-
 tonces, ello hubiera significado la expropiación, en un breve --
 lapso, de todas las tierras en poder de los latifundistas y, so-
 bre todo, de los instrumentos de trabajo.

De lo contrario, lo que se estaba haciendo, en realidad,
 era proveer al campesinado de un complemento para su salario,
 cosa que, en último término, beneficiaba en mayor medida a los

* Citado por Gutelman, Op. cit., pág. 98.

empleadores de mano de obra agrícola, es decir, a los propios terratenientes.

En suma, lo fundamental de la reforma agraria desde el fin del período armado hasta el año de 1935 lo constituye la formación de una gran masa de minifundistas-jornaleros. Con ello se encontraba ya definido lo que más tarde se llamaría - eufemísticamente "la dualidad de la agricultura mexicana", así como la mayoría de los problemas esenciales que habrían de aquejar al agro durante las décadas siguientes, y que resultaron en una crisis de producción agrícola a partir de 1966.

La política agraria del General Lázaro Cárdenas es de sobra conocida. Sus rasgos principales --desde el punto de vista que aquí interesa-- se refieren al hecho de que durante su -- mandato se asignó al ejido un papel relevante a desempeñar en la economía agrícola del país. Cárdenas se percató de que la tan buscada "paz social en el campo" así como una producción suficiente de alimentos y materias primas agrícolas, no podrían darse a partir de un reducido número de explotaciones privadas y modernas sumergidas en un mar de miseria e inconformidad - campesinas.

Durante el reparto agrario cardenista se asignaron ex plotaciones cuyas superficies fueron en promedio de 22 hectáreas --más del doble que las dotadas anteriormente-- y, sobre todo, se establecieron las bases para que las nuevas explotaciones - ejidales tuvieran acceso a los medios de producción. Una prueba patente e irrefutable de la nueva concepción de la reforma agraria puede apreciarse en la distribución de las superficies irrigadas por el gobierno federal: a fines del período cardenista existía en los distritos de riego del país una superficie de -- 801 mil hectáreas de las cuales el 60% (475 mil ha.) pertenecía a los ejidatarios y sólo 326 mil (el restante 40%) era de propiedad privada.* Ello es una prueba de que las mejores tierras - del país para la producción agrícola se incluyeron en la refor-- ma agraria. Para Cárdenas el ejido era una institución que tenía una utilidad no sólo política, sino también económica y so-- cial; el ejido próspero debería constituir la base para el incre-- mento de la producción agrícola y para el desarrollo del merca-- do interno. Durante este período se dió, en suma, un triunfo --sin bien parcial-- de la concepción campesina de la reforma agraria sobre la concepción terrateniente.

* Las cifras se tomaron de Orive Alba, Adolfo. La política de irrigación. México 1945.

Sin embargo, la línea de reformas adoptadas durante la administración de Lázaro Cárdenas, pronto fue abandonada y se emprendió un retroceso. Los sucesores de éste en la presidencia de la República (Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortines), suspendieron el impulso a las explotaciones ejidales, pues estaban convencidos de las virtudes de la propiedad privada y de que era necesario apoyarse en ella para desarrollar la producción agrícola comercial. Durante esos dieciocho años se operaron diversas modificaciones a la legislación y la política agrarias que tenían por objeto promover la formación y desarrollo de grandes explotaciones agrícolas privadas en detrimento del ejido.

La primera medida en este sentido fue el decreto del 25 de enero de 1941 en el que se estipulaban las modalidades de retrocesión para reparación de las afectaciones "ilícitas". Este decreto constituyó la base legal en que se apoyó la política agraria de Avila Camacho para proteger a las grandes explotaciones de propiedad privada en detrimento del sector ejidal. En teoría, se trataba de restituir tierras a las pequeñas propiedades que habían sido afectadas por la reforma agraria indebidamente; sin embargo, lo que se hizo en realidad fue promover la formación de explotaciones privadas con extensas superficies y con tierras de buena calidad en los distritos de riego constituidos por el go

bierno federal. Al respecto, un autor señala: "Si algunas pequeñas propiedades habían sido indebidamente fraccionadas, el Estado ofrecía a su dueño una superficie equivalente dentro de los perímetros irrigados que contribuía a equipar. En cambio, si los ejidos se veían condenados a devolver tierras indebidamente tomadas del territorio de "pequeñas propiedades inafectables", no podían obtener una compensación sino a condición de que hubiera tierras afectables en los alrededores. De este modo se favorecía la implantación de explotaciones capitalistas en las zonas de riego".*

Una medida que vino a complementar a lo anterior fue la reglamentación de la inafectabilidad de los terrenos dedicados a la ganadería. En el año de 1942 se estableció que la superficie inafectable para explotaciones ganaderas sería de 300 ha. - en las mejores tierras y 50 000 en las de ganadería extensiva. Esto permitió la simulación de latifundios agrarios que aparentaban practicar la ganadería.

A todo ello vinieron a sumarse las medidas, mucho más radicales, adoptadas durante la presidencia de Miguel Alemán, - período en que se implementó una auténtica contrareforma agraria.

* Gutelman, Op. Cit. pág. 113.

ria. Con este objeto se modificaron los apartados X, XIV y XV del artículo 27 constitucional. Algunos párrafos significativos de tales reformas se incluyen a continuación:

"Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

"Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña

propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley".

Por último, se restableció el juicio de amparo en los siguientes términos: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas".

Todas las modificaciones mencionadas tendieron a favorecer el desarrollo de la gran explotación capitalista y a proteger los latifundios que, como ya señalamos más arriba, producían el grueso de la producción agrícola que ingresaba al mercado. La política agraria de Miguel Alemán se reflejó drásticamente en la tenencia de la tierra: en los terrenos irrigados por el gobierno federal, principalmente en la zona noroeste de la República, se desarrollaron numerosas explotaciones privadas que funcionaban como grandes empresas capitalistas. El sector eji-

dal, en cambio, volvió a recibir tierras de baja calidad, y de una superficie insignificante, sobre todo si se le compara con las dimensiones de las nuevas propiedades inafectables (hasta de 300 ha. de riego). Las estadísticas sobre la distribución de la propiedad en los distritos de riego ilustra claramente este proceso: como ya se dijo, al terminar el período cardenista el 60% de la superficie de los distritos de riego pertenecía a los ejidatarios, y sólo el 40% restante era de propiedad privada. Doce años después, al finalizar la administración de Miguel Alemán —como resultado inequívoco de la contrareforma agraria—, las tierras ejidales pasaron a representar únicamente el 41% de la superficie total mientras que el restante 59% se encontraba ya en manos de las explotaciones privadas. Este cambio, de suyo significativo, se aprecia con evidencia al considerar que durante ese lapso la superficie ejidal en los distritos de riego pasó de 475 mil a 690 mil hectáreas —un incremento global de 45%— mientras que la superficie de propiedad privada se expandió de 326 mil a 975 mil hectáreas en el mismo período —un incremento global de 200%—. Esto significa, dicho más claramente, que la casi totalidad de las tierras irrigadas durante las administraciones de Avila Camacho y Miguel Alemán (más de 800 mil hectáreas) pasó a formar par

te de la propiedad privada, y, en consecuencia, se excluyó a los ejidatarios de la repartición de tierras de riego.

En el período presidencial de Ruiz Cortines se dió, - desde el punto de vista que aquí interesa, una solución de continuidad con las medidas iniciadas por Avila Camacho y radicalizadas por Miguel Alemán. Aunque, también es cierto, la política antiagraria de Miguel Alemán fue en tal grado eficaz que muy poco le dejó por hacer a sus sucesores.*

Haciendo a un lado las particularidades de cada uno de los períodos presidenciales mencionados, es pertinente destacar la concepción general con que fue concebido y atacado el problema agrario de México.

La reforma agraria, salvo durante la época cardenista -y al menos hasta 1970-, ha tenido como propósito fundamental la aplicación de una base de subsistencia a la gran masa campesina**. Ello implicaba una disociación entre la función política de la distribución de tierras y la función económica y so-

* Gutelman, M. Op. cit.

** Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Centro de Investigaciones Agrarias. F.C.E. 1974., pág. 21.

cial que el ejido podría desempeñar. Es decir, se repartieron las tierras con fines predominantemente políticos, pero - ello no permitió el surgimiento de explotaciones agrícolas ejidales que pudieran dar solución a las demandas que la economía nacional hacía al sector agrícola (mencionadas en el inciso I de este capítulo).

Como corolario de lo anterior, la producción agrícola, tanto para el mercado interno como para exportación se apoyó cada vez en mayor medida, en la gran explotación agrícola privada. Los minifundios privados y ejidales - ante su incapacidad para la acumulación de capital - cayeron en un proceso de descomposición progresiva que redujo a sus poseedores a niveles de subsistencia y los obligó a abandonar su condición de pequeños productores. La contraparte de ello fue la aparición de un nuevo tipo de concentración de tierras y capital conocido como neolatifundismo.

La existencia de esta "dualidad" imprimió características peculiares al sector agrícola en México. Por una parte se obtuvo durante un período bastante largo el crecimiento de la producción agrícola - alimentos, materias primas y artículos de exportación - necesarios para la marcha ascendente de la economía. Pero, la propia concepción y las modalidades de la

realización de la reforma agraria llevaban ya implícitas graves contradicciones que se irían presentando en el transcurso del tiempo.

CAPITULO II

EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO

1940 - 1970

Una vez esbozado el marco social y político en que surgió y se desarrolló la reforma agraria, en este capítulo se analiza el papel que cumplió la agricultura mexicana en el modelo de crecimiento económico impuesto en el país. Para ello se exponen las principales medidas de política económica y las tendencias generales del sector durante el período 1940-1970, destacando las relaciones económicas de la agricultura con el resto de la economía.

Más arriba se dijo que una economía en crecimiento --concretamente una economía en proceso de industrialización-- impone a la agricultura varias exigencias: producción de alimentos y materias primas, excedentes agrícolas exportables, transferencias de ahorros y de fuerza de trabajo y ampliación del mercado interno. A continuación se presenta un panorama general de cómo cumplió la agricultura mexicana esas funciones, en un período en que la industrialización se convirtió en un objetivo nacional a ultranza.

1.- Inversión Pública.

Debido a las condiciones adversas que se presentan en México para la agricultura de temporal (aridez de suelos, irregularidad de las lluvias, escasez relativa de tierras de jugo o humedad, etc.) el crecimiento del producto agrícola se ha vinculado estrechamente a las obras de irrigación y, por ende, a la inversión pública en fomento agropecuario.* Ello, en consecuencia, ha determinado la necesidad de dedicar una parte significativa de la inversión pública a obras hidroagrícolas que permitan disminuir la aleatoriedad del temporal y asegurar el crecimiento del producto para el mercado. De ello se desprende, asimismo, que la política agraria puesta en marcha para las tierras de riego ha sido definitiva y ha puesto en claro la concepción gubernamental de la reforma agraria en los distintos períodos.

Ya desde la administración de Lázaro Cárdenas se dió un gran impulso a la inversión en fomento agropecuario, destinada casi en su totalidad a obras de riego. Durante el período 1936-1940, las inversiones en ese renglón alcanzaron

* Véase al respecto a Orive Alba, Adolfo. La irrigación en México. Grijalvo 1970. Capítulo I.

716 millones de pesos, 18% del total de la inversión pública - federal (Cuadro 2).

En la década de los cuarenta las inversiones públicas en la agricultura continuaron creciendo: durante el período 1941-1946 se invirtieron en el sector 1 220 millones de pesos 17% de la inversión pública federal, de los cuales la irrigación absorbió más del 90%. Esta tendencia culminó en el se xenio de Miguel Alemán (1947-1952) cuando la participación de la inversión pública en fomento agropecuario llegó a significar más del 20% del total. Sin embargo, de acuerdo con la particular concepción de la reforma agraria que se impuso des p ués de 1940, ese elevado monto de inversiones se concentró en unas cuantas regiones del país aptas para la agricultura intensiva y de exportación. A pesar de que durante el siguien te período sexenal (1953-1958) comenzó a manifestarse una ten dencia decreciente en la participación de la inversión pública en fomento agropecuario (14% del total en ese período) y un mayor énfasis en la industrialización, las inversiones en irrigación continuaron creciendo en términos absolutos y presentaron la misma tendencia a concentrarse en las regiones aptas para la agricultura comercial de tipo intensivo; es decir, en regiones con baja densidad demográfica, donde no había presio

siones campesinas sobre la tierra y que, en consecuencia, po
dían asignarse sin restricciones a los agricultores privados --
con abundante capital.

Algunas cifras demuestran claramente la afirmación --
anterior: del total de inversiones destinadas a obras de irri-
gación durante el período 1947-1958, más del 60% se concen-
tró en sólo tres entidades federativas: Sonora, Tamaulipas y
Baja California Norte.* En estas condiciones, con la inver-
sión cuantiosa en obras de riego, la asignación de las mejores
tierras agrícolas a grandes explotaciones comerciales y con la
tolerancia abierta o simulada hacia el latifundio, se había con-
solidado ya el modelo de "desarrollo" agrícola que privaría --
casi sin alteración hasta 1970.

La considerable cantidad de recursos invertidos en el
desarrollo de una agricultura "moderna" permitiría en adelante
un crecimiento suficiente de la oferta agrícola tanto para el --
mercado interno como para exportación. Las grandes explota-
ciones comerciales de los distritos de riego se encargarían de
la oferta para el mercado exterior y de una buena parte de los
productos de consumo interno que resultaran rentables. El res

* Centro de Investigaciones Agrarias, Op. cit., pág. 130.

to de la producción de alimentos provendría de las explotaciones ejidales y privadas de temporal, cuya expansión iba a darse en la medida en que el reparto agrario incorporara a la producción tierras y fuerza de trabajo anteriormente ociosos.

2. - Crecimiento del producto agrícola.

En efecto, durante las dos décadas que van de 1940 a 1960, la producción agrícola nacional se elevó en términos reales a tasas superiores al 5% anual, muy por encima del crecimiento de la población que fue en el mismo lapso del 2.9%. El producto agrícola per cápita aumentó al 2.3% anual en promedio durante las dos décadas mencionadas, con lo que la demanda interna de productos agrícolas pudo satisfacerse, quedando además un significativo remanente para la exportación.* - - (Cuadro 3). La creciente disponibilidad interna de productos agrícolas se reflejó en una estabilidad relativa de precios: en la década que va de 1950 a 1960 los precios al mayorco de los alimentos crecieron al 7.3% anual, y, durante la década de los sesenta, se incrementaron a sólo 2.8% anual (ver Cuadro 4).

* No debe perderse de vista que los éxitos mencionados se lograron dentro de un modelo de crecimiento que constreñía la demanda efectiva en función de un patrón regresivo en la distribución del ingreso. Si la oferta fue relativamente superior a la demanda ello se debió, en buena medida, a los bajos niveles de ingreso y nutrición de las mayorías.

Por su parte, el crecimiento de las exportaciones -- agrícolas durante el período 1940-1960 fue satisfactorio, sobre todo si se le juzga en el contexto de las experiencias poco -- exitosas de otros países latinoamericanos y el deterioro a lar go plazo de la relación de precios de intercambio de los pro ductos primarios. Durante el período considerado, las expor taciones agrícolas de México, tuvieron un crecimiento cercano al 10% anual, de modo que la participación del sector agrícola en la exportación total de mercancías pasó del 25% en, -- 1940 al 51% en 1960. En la década de los sesentas se observa ya una disminución en el ritmo de crecimiento de las ex portaciones agrícolas, el cual descendió al 1.2% anual y, en -- consecuencia, su participación se redujo al 44% del total en -- 1970. Sin embargo, ésta participación es todavía muy signifi- cativa, y representa uno de los mecanismos mediante los cua- les la agricultura transfirió recursos a otros sectores vía cap- tación de divisas para la importación de bienes de capital - - (ver Cuadros 5 y 6).

3.- Transferencia de mano de obra.

La precaria condición económica de los minifundistas privados y ejidales, aunada a la presión demográfica sobre las reducidas parcelas, devino con el tiempo en el abandono inevi-

table de muchas pequeñas explotaciones y en la emigración masiva de los campesinos hacia las ciudades. Ello, a su vez, - ejerció una presión continua hacia la baja en los salarios in--dustriales reales e incrementó las ganancias de los empresa--rios a costa de la explotación de los campesinos que emigraban hacia las ciudades. Un estudio sobre este particular concluyó que el índice de salarios reales en México pasó de 100 puntos en 1940 a 62.3 en 1950 y a 89.5 en 1960 como resultado de - una abundante oferta de mano de obra que provenía, principal--mente, del medio rural.*

En los modelos teóricos se ha señalado reiteradamen--te que el desarrollo económico debe generar un cambio en la - estructura ocupacional en el sentido de reducir, primero en -- forma relativa y después en forma absoluta, la población eco--nómicamente activa dedicada a la agricultura. Este cambio, - sin embargo, para que se desarrolle sin deformaciones, debe ser el resultado de dos procesos complementarios: la libera--ción de fuerza de trabajo del campo en función de los incremen--tos en la productividad del trabajo y la absorción de esta mano de obra por los demás sectores. Cuando estos dos procesos -

* A. Buira. Development and price stability in México.

no se desarrollan paralelamente, aparece el fenómeno del desempleo y del subempleo.

En el caso concreto de la agricultura mexicana, se ha estimado que, entre 1940 y 1950 ocurrió una transferencia neta de 600 mil individuos activos de la agricultura hacia otros sectores; de 1950 a 1960 la transferencia fue de sólo 480 mil, y entre 1960 y 1970 volvió a ascender al orden de 800 mil activos. Estas cifras representan únicamente el 28, 32 y 26%, - respectivamente, del incremento natural de la fuerza de trabajo en el campo, y ponen en evidencia la baja capacidad de los sectores no agrícolas - fundamentalmente la industria - para absorber la población que no encuentra trabajo productivo en el medio rural.* Como consecuencia, un gran contingente de campesinos se vió obligado a permanecer en el medio rural, a pesar de las inhumanas condiciones de vida. Todavía en 1970 se encontraba en la agricultura el 40% de la población Económicamente Activa del país, la cual contribuyó en el mismo año con sólo el 11.6% del Producto Interno Bruto (Cuadro 1). Ello ha sido la causa visible de los elevados niveles de desempleo y subempleo que privan en la economía nacional y que se

* Centro de Investigaciones Agrarias. Op. cit.

manifiestan con particular gravedad en la permanencia de bajos niveles de productividad e ingreso en el medio rural y en la formación de grandes contingentes de marginados en la ciudades.

4.- Transferencia de recursos.

Ahora bien, por lo que respecta a la transferencia de ahorros de la agricultura hacia el resto de la economía, los principales mecanismos en que se manifiesta dicha transferencia son: el mecanismo de los precios y los salarios, el sistema financiero, la política fiscal y la inversión pública. La cuantificación precisa de los recursos transferidos mediante esos mecanismos es una tarea muy compleja, que requiere de investigaciones específicas, pues la estadística disponible es rudimentaria y no se presta al análisis riguroso. Sin embargo, es posible formarse una idea aproximada del sentido en que se mueven los flujos de ahorro mediante algunos indicadores seleccionados.

La evolución general de los precios es el mecanismo cuantitativamente más importante en la transferencia de recursos entre los diversos sectores de la economía. Si los precios de un sector cualquiera aumentan con mayor rapidez que los de otros, aquel obtendrá una mayor retribución real por

sus productos, en tanto que con los otros sectores ocurrirá lo contrario. En el caso de la agricultura mexicana se puede constatar que, a largo plazo, la relación de precios de intercambio entre la agricultura y las manufacturas y servicios se ha deteriorado en perjuicio de la primera, reduciendo así sus posibilidades de capitalización y crecimiento. El índice de precios implícito del PIB agrícola muestra abiertamente que la relación de precios agrícolas, con respecto al índice general pasó de 1.24 en 1940 a 1.00 en 1960 y a 0.99 en 1970. Si se establece esta relación entre la agricultura y la industria manufacturera, el fenómeno es más contundente: la relación de precios pasó de 1.18 en 1940 a 0.97 en 1970 lo que arroja un deterioro del 20% en todo el período (ver Cuadro 7). A estos indicadores habría que añadir el hecho de que el sector comercial absorbe grandes proporciones de los precios que paga el consumidor por los productos agrícolas constituyendo una transferencia adicional de recursos de la agricultura hacia el comercio, misma que es muy difícil de cuantificar partiendo de las estadísticas disponibles.

La política de precios de garantía, iniciada en 1953, pretendía en parte contrarrestar la disminución del ingreso de los campesinos, provocada por el deterioro de los términos de intercambio ciudad-campo, así como estimular la producción -

de alimentos básicos. Sin embargo, debido a las deficiencias con que se inició este sistema, se produjo, en realidad una mayor concentración del ingreso agrícola, sin que los beneficios llegaran a los que verdaderamente los necesitaban. En efecto, los precios de garantía se fijaban en términos de los costos de producción y las necesidades de los productores más pobres a fin de asegurar a éstos un ingreso mínimo. Sin embargo, el aparato comercial disponible no podía lograr que el precio establecido prevaleciera en todo el campo mexicano y la mayor parte de los campesinos tradicionales no podían colocar directamente sus productos en el mercado. De este modo, los productores pobres continuaron recibiendo precios inferiores a los de garantía, mientras que los agricultores comerciales, con acceso directo al mercado, lograban incrementar sus ganancias, ya que sus costos de producción eran muy inferiores a los que habían servido para calcular los precios de garantía.* Un factor adicional que actuó en contra del sector agrícola fue el estancamiento de los precios de garantía durante períodos muy largos. Por ejemplo, el precio de garantía del maíz se mantuvo en \$ 940 por tonelada desde 1963 hasta 1971,

* Esteva Figuera, Gustavo, La Agricultura en México de 1950 a 1975. Comercio Exterior. Diciembre de 1975.

ocasionando un rezago de los ingresos de los productores de ese cultivo con respecto a los productores de otras ramas de la economía. Un emparejamiento similar se observa en los precios de garantía de otros cultivos (ver Cuadro 12).

Por lo que se refiere a los salarios, es decir, el precio del factor trabajo, el campo se ha encontrado en desventaja con relación a la ciudad, pues el salario rural siempre ha sido menor al urbano. Esta diferencia, en el caso de los salarios mínimos legales, fue del 14% en 1970. En otros términos, la percepción rural media sólo fue el 86% de la urbana general. No obstante que esta disparidad es ya significativa, hay que considerar otros factores que se traducen en salarios reales menores al mínimo legal y que en realidad contraen más aún el ingreso del trabajador agrícola, distorsionando los costos reales de producción en perjuicio de la agricultura en general y del sector más pobre de ella en particular.

Por un lado, una parte importante del ingreso del campesino, salvo en el caso de los jornaleros agrícolas, no depende de su salario, sino de la producción que obtenga en su parcela, ya que las oportunidades de trabajar por un jornal se presentan sólo estacionalmente. Un segundo factor más importante aún, sobre todo en el caso de los jornaleros, consiste en que

los trabajadores rurales no perciben el salario mínimo. En ello hay tres factores determinantes: a) la dispersión geográfica del trabajador; b) su escaso o nulo nivel de organización política y c) un marco de desempleo y subempleo generalizados. Estos tres elementos determinan que el salario real se fije por debajo del mínimo, en un nivel que dependerá del grado de desempleo regional en un momento dado.

Otro mecanismo de transferencia de recursos que actuó en contra del sector agropecuario es el sistema financiero privado, ya que en el largo plazo, los recursos captados en el sector fueron superiores al financiamiento canalizado hacia el mismo. No obstante que los recursos del sistema bancario se incrementaron rápidamente durante las últimas décadas, el crédito agropecuario creció con lentitud y perdió importancia relativa. Mientras que en 1960 se destinaba al sector el 10% del financiamiento total, para 1970 esa participación sólo alcanzó el 8%.* Un estudio realizado sobre el particular concluyó que en veinte años (de 1942 a 1962) el sistema bancario captó ahorros del sector agrícola por un total de 10 798 millones de pesos, mientras que el financiamiento canalizado a este sector

* Guzmán Ferrer, M. L. Op. cit.

fue de sólo 7 022 millones de pesos.* La diferencia que es de 2 491 millones de pesos, constituye ahorros del sector agrícola que fueron transferidos a otros sectores por vía del finan ciamiento. A esto debe añadirse que las estadísticas monetarias sólo se refieren a los recursos bancarios, y como es muy probable que los intermediarios no financieros y los agiotistas que obtienen ingresos de la agricultura no inviertan en el sector, ello representa una salida adicional de recursos. De igual modo las utilidades de los agricultores comerciales no se invierten dentro del sector, sino que fluyen hacia otros sectores debido a su elevada propensión al consumo de bienes y servicios urbanos.

De los mecanismos de transferencia de recursos aquí presentados, el sistema fiscal es el único que ha actuado, en términos agregados, favorablemente al sector agrícola. Es decir, que a través del gasto público (gastos corrientes, trans ferencias o subsidios e inversión pública) se han canalizado a la agricultura mayores recursos que los que se captaron por vía de impuestos y otros ingresos. Este fenómeno se debe fundamentalmente al estancamiento de los ingresos fiscales agro

* Centro de Investigaciones Agrarias, Op. cit.

pecuarios, ya que los gastos del sector público en la agricultura, en el largo plazo, tampoco crecieron en forma muy significativa. El estancamiento de los ingresos fiscales agropecuarios se explica por la liberación de los impuestos a los productos de exportación, por el menor crecimiento agropecuario en relación al de otros sectores y por la imposibilidad de implantar el impuesto sobre la renta en un gran número de productores agrícolas de subsistencia.*

En términos cualitativos los mecanismos analizados arrojan, en conjunto una transferencia neta de recursos de la agricultura hacia el resto de la economía. Como ya se dijo, es difícil cuantificar con precisión el monto de tales transferencias, sin embargo, algunas investigaciones sobre el particular indican los siguientes órdenes de magnitud para el período 1942-1962: El saldo acumulado del mecanismo fiscal arroja un superávit en favor de la agricultura por 2 977 millones de pesos a precios de 1960 pero este se ve más que compensado por los saldos negativos acumulados en el mecanismo de los precios (-3 584 millones de pesos) y en el sistema financiero -

* Guzmán Ferrer, M.L. Op. cit.

(-2 491 millones de pesos) de modo que la consolidación de los tres conceptos arroja para ese período una transferencia neta de 3 098 millones de pesos de la agricultura hacia el resto de la economía. Aunque tal cifra es muy conservadora --en función de las limitaciones estadísticas mencionadas su magnitud puede apreciarse al considerar que la inversión pública destinada al fomento agropecuario durante el sexenio 1953-1958 fue en total de 3 886 millones de pesos.

5.- Concentración del ingreso y mercado interno.

Continuamente se ha puesto énfasis en que la ampliación del mercado interno es una condición indispensable para el crecimiento económico, el aprovechamiento de las economías de escala y la reducción de los costos de producción. Por ello, en aquellos países en que, como el caso de México, la agricultura ha tenido un peso relativo considerable, se insiste en la elevación del ingreso rural como una condición para el crecimiento industrial y el desarrollo económico. Sin embargo, en el caso de la agricultura mexicana la gran mayoría de los productores no se han habilitado como consumidores de productos del mercado dando lugar a deformaciones de la demanda y obstaculizando el aprovechamiento de economías de escala en otras ramas de la producción.

En efecto, a nivel de la economía mexicana en su conjunto se presenta un alto grado de concentración del ingreso familiar, misma que ha tendido a aumentar en el transcurso del tiempo: el 30% de las familias más pobres del país recibieron en 1950 únicamente el 19.1% del ingreso familiar total, mientras que el 10% de las familias más ricas concentraron el 49% de dicho ingreso.* Durante los siguientes años, esta situación se ha agravado progresivamente, ya que para 1969 el 30% de las familias más pobres redujo su participación a sólo el 14% del total, mientras que el 10% del estrato superior acaparó ya el 51% del ingreso familiar (ver cuadro 9). Esta situación puede considerarse, básicamente, como un reflejo de la desigual distribución del ingreso entre la agricultura y los demás sectores por un lado, y de la concentración de la riqueza dentro del mismo sector agrícola, por el otro. Este último fenómeno puede apreciarse en las siguientes cifras: mientras que el 3.3% de los predios del país poseían en 1969 el 43% de la superficie de labor, el 70% de la superficie de riego, el 85% de la maquinaria agrícola y aportaron el 58% de la producción, en el otro extremo, más de la mitad de los predios agrícolas (50.3%) no contaron con riego, tenían sólo el 1.3% de la

* Ifigenia M. de Navarrete, "La Distribución del Ingreso en México", en El Perfil de México en 1980, Siglo XXI Editores, 1972.

maquinaria y aportaron únicamente el 4% del producto agrícola nacional (ver Cuadro 10).

La información más reciente indica que esta situación ha permanecido prácticamente inalterada, si es que no se ha agravado. Para 1968 el 52% de los predios, considerados como de subsistencia, sólo contaba con un capital por predio de poco más de 6 mil pesos, utilizaban para el consumo casi el 40% de su producción, y el ingreso agrícola anual por persona se redujo a 439 pesos. Del otro lado, los predios "modernos", que sumaron el 7% del total, contaban con un capital por predio que rebasa los 110 mil pesos, poseían más del 70% de la superficie irrigada y, en consecuencia sus ingresos anuales por persona eran cercanos a los 10 mil pesos en promedio — más de veinte veces el ingreso de los predios de subsistencia (véase Cuadro 11).

Cuando se señaló el papel de la agricultura en el desarrollo económico, se anotó que la elevación de los ingresos reales en efectivo de la población agrícola debe constituir, mediante la ampliación del mercado interno, un estímulo para la expansión de la producción en otros sectores. Sin embargo, de acuerdo con los datos apuntados, el ingreso de la gran mayoría de los campesinos mexicanos apenas les ha permitido per-

manecer a un nivel de subsistencia y de producción para el autoconsumo. Esto, además de eliminar la posibilidad de que la economía campesina evolucionara hacia mejores condiciones de vida, ha limitado el horizonte de expansión de la planta industrial, manteniéndola en un bajo nivel de su capacidad instalada.*

6. - Evaluación general.

En los años que siguieron a 1940 se definió claramente el desarrollo de la agricultura mexicana de acuerdo con la concepción que favorecía el desarrollo del capitalismo en el campo e impulsaba a la gran explotación privada. Esta vía de "desarrollo" agrícola --debe reconocerse-- tuvo un éxito considerable en lo que se refiere a la expansión de la producción agrícola tanto para el consumo interno --alimentos y materias primas-- como para exportación. En forma paralela, la agricultura transfirió continuamente montos importantes de recursos al resto de la economía, a través del mecanismo de los precios, el sistema bancario y el comercio exterior. Final-

* Es claro que este fenómeno se vincula directamente a la dependencia tecnológica y financiera del exterior; aspectos ambos que no caen dentro del terreno de este trabajo.

mente, la mano de obra excelente en la agricultura emigró hacia las ciudades constituyendo una reserva de trabajo que ayudó a mantener en niveles bajos los salarios industriales y a incrementar las ganancias del capital.

Todo lo anterior permitió que el crecimiento de la economía en su conjunto fuera continuo e incluso sorprendente, sobre todo si se le compara con la experiencia de otros países latinoamericanos. Se llegó a pensar, por ello, en un "milagro mexicano" —por analogía con el milagro japonés— cuyas raíces se encontraron en el éxito obtenido en la expansión continua de la esfera agrícola.

Sin embargo, no obstante el éxito mencionado, este desarrollo presentaba también una parte oscura. Las contradicciones latentes en el campo desde el inicio de la reforma agraria se agudizaron aceleradamente durante el período 1940-1970. Continuó creciendo en forma sostenida el número de ejidatarios y pequeños propietarios cuyas parcelas no les permitían desarrollarse como pequeños productores; en el medio rural permanecieron bajos los niveles de ingreso y aumentó progresivamente la concentración de la riqueza; la fuerza de trabajo remanente en el campo no pudo encontrar oportunidades de trabajo remunerativo en los otros sectores, por lo que se agrava-

vó considerablemente el problema de desempleo y subempleo - rurales en forma simultánea a la aparición de grandes núcleos marginados en las principales ciudades.

El abandono y la venta de parcelas por parte de los "beneficiarios" de la reforma agraria se convirtió en un fenómeno común que permitió el desarrollo paralelo de nuevas formas ilegales de apropiación de tierras. El neolatifundismo fue, en la generalidad de los casos, el inconfesable punto de apoyo del crecimiento de la producción. Por todo ello, hacia fines de la década de los sesenta era ya evidente que ese modelo de desarrollo agrícola había agotado sus posibilidades de expansión. Entonces comenzaron a hacer crisis en la agricultura todos los problemas que durante décadas se habían soslayado.

CAPITULO III

LA AGRICULTURA MEXICANA EN CRISIS 1965-1975.

En la actualidad, se reconoce ya sin lugar a dudas -- que el año de 1966 marca el comienzo de una crisis agrícola - en México. Sin embargo, conforme al análisis presentado, las manifestaciones más evidentes de la crisis durante la última dé cada no son sino la consecuencia lógica de la evolución a largo plazo del sector agrícola. Aún así, el estancamiento reciente de la producción reviste especial importancia porque atrajo hacia los problemas del campo la atención de todos los sectores, principalmente del Estado.

En este capítulo se presente un panorama cuantitativo del deterioro de la producción agrícola destacando la manera en que ello repercutió sobre el resto de la economía. De lo anterior se desprenden las causas de fondo que hicieron impostergable un cambio cualitativo en la política del sector público hacia la agricultura.

1.- El estancamiento del producto agrícola.

Un indicador que muestra claramente la magnitud del receso agrícola ha sido la tendencia decreciente de la tasa de crecimiento real del PIB sectorial (Cuadro 3). En la década de los cuarentas la tasa de crecimiento del producto agrícola alcanzó el 7.2% anual; tasa incluso superior al crecimiento general de la economía que fue, en el mismo lapso, del 6% anual; durante los quince años siguientes (1950-1965) el crecimiento de la agricultura se mantuvo en torno al 4.3% anual; tasa aún compatible con el crecimiento sostenido de la economía; pero entre 1965 y 1970 el PIB agrícola creció a sólo 1.2% anual y en el período 1970-1974 prácticamente se estancó (0.1% anual). En estas condiciones de producción estática, la disponibilidad de productos agrícolas por habitante se ha reducido drásticamente, en vista del acelerado crecimiento demográfico: efectivamente, el producto agrícola per cápita, que entre 1940 y 1950 alcanzó un incremento de 4.5% anual, ha decrecido, a partir de entonces, en forma continua, hasta presentar tasas negativas entre 1965-1970 (-2.1% anual) y entre 1970-1974 (-3.2% anual).

En términos de los principales cultivos de la alimentación la situación, en la generalidad de los casos, es la misma: el incremento de la demanda ha sido muy superior al de la oferta durante los últimos años.* Para los principales productos de la alimentación popular se observa lo siguiente: mientras que la producción de maíz creció al sólo 1% anual entre 1966 y 1974, la demanda se ha incrementado en 3% anual en el mismo lapso. Para el trigo los incrementos han sido de 3.6 en la producción contra 4.6% en la demanda. En el frijol la producción creció al 2.3% mientras que la demanda lo hizo al 3.1%; finalmente, para el arroz la producción creció al 2.2% y la demanda a casi el doble (4.2% anual). En síntesis, en los principales productos agrícolas, el crecimiento de la demanda ha superado al de la producción trayendo como consecuencia la aparición de déficit que tendieron a incrementarse continuamente entre 1970 y 1974** (Véase Cuadro 13).

* CONASUPO. La situación nacional de productos agrícolas básicos. México 1975.

** En el año de 1975 se ha presentado aparentemente una recuperación en los principales alimentos básicos, aunque no para el sector en su conjunto. Sin embargo, las cifras no son aún definitivas. (Véase el informe preliminar del Banco de México para 1975).

Sin embargo, conviene hacer algunas precisiones en cuanto a la localización de esta problemática, ya que las cifras anotadas se refieren al sector agrícola en su conjunto y no reflejan el comportamiento de los distintos tipos de productores.

2.- Agricultura de riego y agricultura de temporal.

Para tener una idea, aunque sólo sea aproximada, de la evolución de los productores "modernos" y "tradicionales", se establece una distinción entre el comportamiento de la agricultura en los distritos de riego, por una parte, y en el resto del país, por la otra.

Aunque ello no sea estrictamente preciso, existen suficientes razones para identificar, a grosso modo, los distritos de riego como la representación de la gran agricultura capitalista en el país, y al temporal como los productores tradicionales. Las siguientes cifras —ya mencionadas con anterioridad— constituyen un buen argumento en apoyo de este supuesto: en 1960, el 3.3% de los predios del país poseían el 70% de la superficie de riego, el 85% de la maquinaria agrícola y aportaron el 54% de la producción. En el otro extremo, más de la mitad de los predios agrícolas (50.3%) no contaron con riego y aportaron únicamente el 4% del producto agrícola nacional (Cuadro 10).

Establecida esta distinción, el comportamiento reciente de la producción en los distritos de riego ha sido la siguiente: entre 1965 y 1970, el índice agregado de producción agrícola para los 25 principales cultivos se incrementó al 2.4% -- anual, tasa ciertamente moderada, pero durante 1970-1974 dicho crecimiento se elevó al 6.7% anual. A pesar de lo anterior, el mismo índice, a nivel nacional, creció sólo al 1.4% anual entre 1965 y 1970 y al 1.8% entre 1970 y 1974 (Cuadro 14). De estas cifras se desprende que es en la agricultura de temporal donde se ha manifestado el receso agrícola, ya que la producción de los principales cultivos en esas áreas -- seguramente decreció en el período considerado. De esta situación se pueden obtener dos conclusiones preliminares: en primer término, que la agricultura de temporal, es decir, el grueso de los productores tradicionales minifundistas, ha entrado en un proceso de descomposición que se manifiesta en la disminución del producto agrícola. En segundo lugar, que el crecimiento de la producción en las áreas de riego ha sido insuficiente para salvar al país de receso y evitar las graves consecuencias del déficit en la producción de alimentos básicos. Las principales repercusiones de lo anterior sobre el resto de la economía se apuntan a continuación.

3.- La crisis agrícola y el nivel de precios.

La contracción relativa de la oferta agropecuaria agregada se ha manifestado, desde luego, en fuertes presiones inflacionarias en alimentos y materias primas, presiones que se han transmitido al resto de la economía. El efecto inflacionario de un incremento dado en los precios de los alimentos es mucho más alto en una economía como la mexicana en la que prevalecen bajos niveles de ingresos y una parte importante del ingreso familiar se destina a la alimentación. Ello puede observarse con claridad en el comportamiento del índice nacional de precios al consumidor en los últimos años: durante 1973, año en que la inflación se aceleró, los mayores incrementos en los precios, exceptuando el caso especial del petróleo y sus derivados*, ocurrieron en los productos de origen agropecuario, ya sean en forma primaria o elaborados (alimentos, bebidas y tabaco). Entre diciembre de 1972 y diciembre de 1973, mientras que el índice general aumentó en un 21.4%, los precios de los productos agropecuarios se incrementaron en casi 30% y los alimentos en más del 26%. Por lo que se refiere únicamente -

* Recuérdese que a fines de 1973 tuvo lugar el embargo petrolero decretado por los países miembros de la OPEP en contra de los aliados de Israel.

a los seis primeros meses de 1974, los aumentos de los precios de los productos agropecuarios y alimentos fueron, con mucho, los más elevados, registrando durante ese período incrementos del 13.1 y del 15.9% respectivamente, mientras que el índice general aumentó en 10.3% (véase Cuadro 15). Poco duda cabe, así, sobre la contribución del receso agrícola, desde el lado de la oferta, al fenómeno de la inflación. Bajo ciertas circunstancias lo anterior podría indicar también que el aumento de precios agrícolas está distribuyendo el ingreso nacional hacia ese sector; pero por desgracia, en nuestro país, el aparato comercial impide que los aumentos registrados en los precios al consumidor beneficien a los productores directos.

El estrangulamiento en la producción agrícola se vino a sumar, de este modo, a las diversas presiones inflacionarias, internas y externas, que han afectado a la economía durante los últimos años y que producen una pérdida del poder adquisitivo del dinero. Como es evidente, los que más resienten este fenómeno son los trabajadores de ingresos fijos (asalariados) que ven reducirse cada vez más la cantidad de bienes y servicios que pueden adquirir con un salario. Por ejemplo, entre 1973 y 1974, el salario mínimo general se redujo, en términos reales en 8.4%, no obstante que monetaria-

mente se haya incrementado (véase Cuadro 8). Todo lo anterior constituye un grave peligro desde el punto de vista de la estabilidad del sistema ya que se traduce en enfrentamientos políticos obrero-patronales, en la espiral inflacionaria salarios-precios, y en severas presiones sobre el tipo de cambio externo.

4.- El sector externo.

La insuficiencia de la producción agrícola ha tenido también importantes efectos sobre el sector externo de la economía. Atendiendo a las repercusiones económicas y políticas que tiene un aumento considerable del costo de la alimentación, la escasez interna se tuvo que compensar mediante una creciente expansión de las importaciones de alimentos. La demanda de estos tiene que satisfacerse a cualquier costo, o de lo contrario se pondría en peligro la existencia misma del sistema. Por ello, en la medida en que los déficit fueron incrementándose se recurrió sistemáticamente al mercado exterior.

Hacia el año de 1965, el país había alcanzado prácticamente la autosuficiencia agrícola, por lo que casi se habían -- eliminado las importaciones de este tipo de productos (ver Cuadro 16). Sin embargo, para 1970 ya fue necesario importar -

800 mil toneladas de maíz. A partir de ese año, las importaciones de arroz, frijol, maíz, trigo y sorgo, alcanzaron cifras sin precedente. El caso del maíz, principal producto de la alimentación popular es significativo: las importaciones, - inexistentes en la segunda mitad de la década anterior, alcanzaron 1.2 millones de toneladas en 1973, 1.3 millones en 1974 y dos millones de toneladas en 1975. Esta última cifra representa casi el 20% del consumo nacional de ese cultivo.

Al maíz le sigue en importancia el trigo. Las importaciones de este producto pasaron de cero en 1970 a 653 mil toneladas en 1972, a más de un millón en 1973, y a 823 mil toneladas en 1974. El consumo nacional de trigo fue en 1973 de 3.2 millones de toneladas, por lo que las importaciones en ese año llegaron a representar el 30% de la oferta total.

Una situación similar se presentó en arroz, frijol, - cebada y sorgo, si bien su importancia en volumen es mucho menor (ver nuevamente Cuadro 16).

Lo que se quiere destacar con estos datos es que la - insuficiencia en la oferta agrícola obligó al país a destinar un monto importante de divisas a la compra de productos alimen - ticios, con el incremento resultante en el déficit de la balanza

comercial (Cuadro 17). Si bien es cierto que México ha presentado tradicionalmente una balanza deficitaria en cuenta corriente, no deja de ser alarmante el incremento del saldo negativo durante los últimos años. Entre 1965 y 1970 el déficit pasó de 376 a 909 millones de dólares lo que arroja un incremento anual de 19.3% para todo el período; pero entre 1970 y 1975 el déficit creció de 909 a 3 643 millones de dólares, es decir, un incremento anual de 37% en promedio. No cabe duda que las importaciones de alimentos han tenido un peso considerable en ese proceso.

Un hecho agravante fue que la necesidad de importar alimentos se presentó precisamente en un momento en que los precios internacionales de esos productos se dispararon: las cotizaciones internacionales del maíz y del trigo, principales productos agrícolas de importación, se incrementaron en 72 y 91%, respectivamente, entre 1972 y 1973 (Cuadro 18). Como consecuencia, la balanza comercial de productos agrícolas — tradicionalmente proveedora de divisas — se ha venido deteriorando en forma progresiva a tal grado que para 1974 se presentó un déficit que fue el primer saldo negativo en la balanza comercial agrícola durante varias décadas.

De este modo, la recuperación de la autosuficiencia - en la producción de alimentos básicos pasó a convertirse en - un objeto prioritario de la política económica en general y de la agrícola en particular.

5. - Recapitulación.

De lo dicho hasta aquí, se desprende que el sector - agrícola ha presentado durante la última década una nueva pro - blemática. A lo largo de varios lustros, los valuartes más - reconocidos del sistema político económico en México fueron - el crecimiento acelerado del producto, la estabilidad relativa - de precios, la paridad cambiaria y la continuidad del sistema político. Pues bien, la problemática del sector agrícola ha - puesto en mayor o menor peligro a todos ellos.

No se ha determinado con precisión la medida en que el receso agrícola ha contribuido a la sensible disminución re - ciente en la tasa de crecimiento del PIB*. Aún así, además -

* La tasa de crecimiento del PIB, ha presentado una tenden-
cia a reducirse en forma progresiva durante los últimos -
años. De un promedio de 6.9% anual durante 1965-1970 -
se ha pasado a un promedio de menos del 6% durante 1970-
1975. En particular para este último año las estimaciones
son menores del 4% (Véase Banco de México, Informe Anual
1975, preliminar).

De este modo, la recuperación de la autosuficiencia - en la producción de alimentos básicos pasó a convertirse en - un objeto prioritario de la política económica en general y de la agrícola en particular.

5.- Recapitulación.

De lo dicho hasta aquí, se desprende que el sector - agrícola ha presentado durante la última década una nueva problemática. A lo largo de varios lustros, los valuarres más - reconocidos del sistema político económico en México fueron - el crecimiento acelerado del producto, la estabilidad relativa - de precios, la paridad cambiaria y la continuidad del sistema político. Pues bien, la problemática del sector agrícola ha - puesto en mayor o menor peligro a todos ellos.

No se ha determinado con precisión la medida en que el receso agrícola ha contribuido a la sensible disminución reciente en la tasa de crecimiento del PIB*. Aún así, además -

* La tasa de crecimiento del PIB, ha presentado una tendencia a reducirse en forma progresiva durante los últimos - años. De un promedio de 6.9% anual durante 1965-1970 - se ha pasado a un promedio de menos del 6% durante 1970-1975. En particular para este último año las estimaciones son menores del 4% (Véase Banco de México, Informe Anual 1975, preliminar).

de otros posibles mecanismos, el simple estancamiento del producto agrícola es un factor que evidentemente frena el creci-- miento de la economía en conjunto. Por su parte, existen evidencias suficientes para considerar al receso agrícola como -- una de las causas de la inflación acelerada y del incremento - sin precedente en el déficit de la balanza comercial*. Por úl- timo, aunque no menos importante, el recrudecimiento de la - violencia social en el campo --en sus muy diversas formas-- ya había comenzado a resquebrajar la "paz social" mantenida sólo en apariencia durante décadas.

Por todas estas razones se hacía necesario un cambio en la política económica que permitiera, a su vez, modificar la situación imperante en el campo con miras a otro modelo de crecimiento sectorial. Se requería, en otros términos, - restituir al sistema en su conjunto, la legitimidad social y la viabilidad política.

En el próximo capítulo se analizan las principales medidias adoptadas en ese sentido durante el período 1971-1975 para, a partir de ellas, esbozar el modelo de crecimiento que

* Desde luego no se pretende que la agricultura haya sido - la causa exclusiva en ninguno de los dos casos.

se busca implantar en el sector agrícola y evaluar sus perspectivas posibles.

CAPITULO IV

LA POLITICA AGRICOLA EN EL PERIODO 1971-1976.

A lo largo del período 1971-1976 se han venido sucediendo diversas medidas de política agrícola que han acabado por modificar substancialmente el marco legal, institucional económico y político en que se desenvuelve el sector. Este proceso, desde luego, no ha sido continuo ni uniforme; por el contrario, se han presentado altibajos y contradicciones -- y en ocasiones ha sido necesario rectificar las medidas adoptadas. Pese a ello, en el año de 1976 puede ya distinguirse una línea de acción e intentarse una visión global preliminar del modelo de desarrollo que se está aplicando en la agricultura. Para llegar a esto se describen en este capítulo las -- principales medidas adoptadas y se presenta en el siguiente, una visión de conjunto, su problemática y perspectivas.

1.- La inversión pública en la agricultura.

Como un primer intento por contrarrestar los diversos factores que condujeron al receso agrícola reciente, desde el año en que se inició el actual gobierno, comenzó a presentar-

se una tendencia a incrementar sostenidamente la inversión pública en fomento agropecuario y la participación de ésta en la inversión total.

Durante los períodos presidenciales que van de 1947 a 1970 la inversión en fomento agropecuario perdió continuamente importancia relativa como resultado de la política gubernamental de lograr la industrialización del país a cualquier costo: en 1947-1952 se destinó a aquel renglón casi el 20% de la inversión pública total; para 1953-1958 dicha participación se redujo al 13.6% y durante los dos sexenios siguientes se estancó en torno a un 10% (ver nuevamente el Cuadro 2). En contraste, la participación agropecuaria elevó al 13.4% en 1971, al 13.8% en 1972, al 17% en 1974, y casi alcanzó nuevamente el 20% en 1975.* Este cambio, en sí mismo significativo en cuanto a la prioridad otorgada al sector, se ha presentado además en un contexto de crecimiento acelerado sin precedente en los gastos e inversiones del sector público. La

* Durante estos años se ha insistido en los círculos académicos y políticos en que la participación del sector agropecuario en la inversión total debía ser del 20%. Sin embargo, este porcentaje, en sí mismo significa únicamente un orden de prioridad en la política económica, pero nada dice acerca de la suficiencia o insuficiencia de dicha inversión para solucionar los problemas del agro.

inversión total del gobierno federal ha pasado de 129 mil millones durante 1965-1970 a 290 mil millones durante los primeros cinco años de la actual administración, arrojando un crecimiento global del 125% entre los dos períodos. Para el caso del sector agropecuario, la inversión creció de 14 mil millones de pesos en 1965-1970 a 48 mil millones de pesos en 1971-1975, es decir un incremento global del 242%. Aún considerando una elevación del 70% en el nivel de precios durante los últimos cinco años*, las anteriores cifras arrojan un cuantioso incremento real en la inversión pública total y, más marcadamente, en formento agropecuario. Sin embargo, para obtener algunas conclusiones, hay que analizar el destino real de estos recursos tanto en términos del tipo de inversión como de los beneficios de la misma.

2. - Política de Irrigación.

Dentro de la política de irrigación del gobierno federal las medidas más importantes son básicamente tres: a) la limitación de los derechos de riego a 20 hectáreas como máximo por usuario en los nuevos distritos de riego; b) un incre

* Índice de precios implícito del PIB. Banco de México, S.A. Informe Anual.

mento substancial en las obras de pequeña irrigación; y - -
c) una mayor participación de los ejidatarios en las nuevas tierras irrigadas por las obras del gobierno federal.

A. - La limitación de los derechos de riego.

A principios de 1972 se aprobó la promulgación de una nueva Ley Federal de Aguas. En ella se estableció, como innovación fundamental, que en los nuevos distritos de riego la superficie máxima por usuario con derecho a riego sería de 20 hectáreas. Con esta norma se introdujo un elemento de redistribución de las tierras irrigadas, al menos en las que se beneficien después de la promulgación de la Ley, ya que ésta no tiene carácter retroactivo. Es decir, que en los distritos de riego construidos hasta antes de 1972, se seguirán respetando los límites a la propiedad establecidos durante el sexenio de Miguel Alemán: hasta cien hectáreas de riego o humedad de primera cuando se dediquen a cultivos anuales y hasta trescientas hectáreas de riego cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

A pesar de sus limitaciones en cuanto a los distritos preexistentes, esta disposición tiende a que las tierras irriga-

das se distribuyan entre un mayor número de usuarios propiciando la formación de explotaciones de tamaño medio, viables económicamente, y contribuyendo, en alguna medida, a aliviar la presión demográfica sobre la tierra y a la reducción del minifundismo, con toda su secuela de subempleo y marginalidad social.

Algunos datos permiten observar en que medida las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Aguas se reflejan en la tenencia de la tierra en los distritos de riego:

La superficie total en distritos de riego se ha incrementado en 8.5% entre 1970 y 1975 al pasar de 2.693 millones de hectáreas en el primer año a 2.922 millones de hectáreas en el último; mientras que la superficie en explotaciones comprendidas entre 5 y 20 hectáreas han crecido en 15% durante el mismo período (ver Cuadro 19). Es decir, que las explotaciones de tamaño medio han crecido más que proporcionalmente con respecto a la superficie total. En el otro extremo, las explotaciones de más de 20 hectáreas han perdido importancia relativa ya que, si en 1970 representaban el 5.1% de los usuarios y disponían del 37.4% de la superficie, para 1975 dichas participaciones se redujeron al 4.9% y al 35.3%.

respectivamente. Estas cifras reflejan que hay una tendencia, aunque ligera, hacia una distribución más equitativa de la pro piedad en los distritos de riego, lo cual se debe, presumiblemente, a la aplicación de las disposiciones que limitan los derechos de riego a un máximo de 20 hectáreas en las nuevas áreas irrigadas.

B. - Obras de Pequeña Irrigación.

Como se dijo en secciones anteriores, en los años que siguieron a 1940 se produjo una concentración de las obras de irrigación en unas cuantas regiones aptas para la agricultura intensiva; pero, paralelamente, se desatendieron numerosas regiones del país que, contando con recursos de agua y suelo, por su extensión relativamente reducida y su alta densidad demográfica, no se prestaban para la gran explotación agrícola de tipo capitalista.

A partir de 1971 la Secretaría de Recursos Hidráulicos ha puesto en marcha un Plan Nacional de Obras Hidráulicas para el Desarrollo Rural que tiende a construir pequeñas obras de riego y otros servicios complementarios en zonas marginadas, así como incorporar a la asistencia técnica y pro gramación agrícola a un gran número de pequeñas regiones que,

aun contando con irrigación, se explotan en forma deficiente. A este programa se ha destinado una proporción significativa (alrededor del 30%) del presupuesto total de irrigación.

En los cinco años que van de 1971 a 1975 se han construido pequeñas obras de riego en una superficie de 70 mil hectáreas y se ha proporcionado asistencia técnica y otros servi--cios a más de 700 mil hectáreas distribuidas en pequeñas áreas de riego por todo el país. Un dato importante es que el 70% - de la superficie de las unidades de riego para el desarrollo - rural pertenece a ejidatarios.*

C.- Dotación de tierras de riego a los ejidos.

Una tercera característica, tal vez la más importan--te, de la actual política de irrigación se refiere a que la mayor parte de las tierras beneficiadas con riego ha pasado a --manos del sector ejidal, en clara contraposición a la tenden--cia histórica. Por ejemplo, de 1965 a 1970 la supercicie to--tal en los distritos de riego se incrementó en 230 mil hectáreas de las cuales 135 mil (el 59%) correspondieron a los pequeños propietarios y sólo 95 mil hectáreas (el 41%) se entregó al --sector ejidal. Para el siguiente período la situación se invier

* Secretaría de Recursos Hidráulicos, Informe de Labores, 1975.

te: entre 1970 y 1975, la superficie de los distritos de riego se incrementó en 229 mil hectáreas de las cuales 217 mil -- (el 95%) correspondieron al sector ejidal y las 12 mil restantes (el 5%) se entregaron al sector privado (ver Cuadro 19).

3. - Credito Agropecuario.

La disponibilidad y orientación del crédito agrícola han sido siempre factores determinantes en el desarrollo del sector. Ello es especialmente cierto en el caso de nuestro país en el que la escasez del crédito institucional canalizado al sector agrícola y su concentración en un reducido número de agricultores ha sido un elemento decisivo en la consolidación de lo que se ha llamado "la dualidad" de la agricultura mexicana.

Durante el período que aquí se analiza se han adoptado en materias de crédito diversas disposiciones que tienden a hacer llegar este recurso en mayor cantidad y a un mayor número de productores, así como a fortalecer las posibilidades de acción del crédito oficial como instrumento de la política agrícola. Lo más relevante en este aspecto ha sido: - a) un incremento sin precedente en los créditos de la banca oficial agropecuaria; b) la unificación de los bancos oficiales

que operaban en el sector, y c) la promulgación de la Ley General de Crédito Rural.

A.- Incremento del crédito oficial.

Entre 1970 y 1974, el financiamiento agropecuario de los bancos oficiales se incrementó de 4 056 millones de pesos en el primer año a 15 mil millones en 1974, lo que arroja un incremento medio anual de 40% para todo el período. Para 1975 se ejerció, preliminarmente, un financiamiento de 17 mil millones por parte de la banca oficial, cifra que supera en más de cuatro veces al crédito canalizado al sector en el año de 1970. Estos incrementos contrastan con los registrados durante el sexenio anterior, ya que, entre 1965 y 1970 el crédito agropecuario creció a una tasa anual de 11.0% (véase Cuadro 20).

En términos de superficie, la participación de las áreas habilitadas con crédito oficial pasó del 14.5% del total en 1970 al 25% en 1975.

En este contexto cabe hacer notar que los recursos crediticios se han destinado cada vez en mayor medida a financiar los cultivos llamados "básicos de la alimentación" (maíz, trigo, frijol y arroz), lo que implica, a su vez, algu

nos cambios de importancia, en cuanto al tipo específico de -- productores que reciben el financiamiento oficial. Así, la participación de esos cuatro cultivos en el crédito de avío de la banca oficial se ha incrementado de 24.3% en 1972 a más del 50% en el programa para 1976.

B. - Unificación de la Banca Oficial Agropecuaria.

Durante el año de 1975 se llevó por fin a la práctica la unificación de los diversos bancos oficiales que venían operando sin coordinación efectiva en el sector agropecuario. La operación por separado del Bangrícola, el Banjidal y el Banagro, además de los diversos fideicomisos, fue causa, durante mucho tiempo, de una ineficiente utilización de los recursos públicos, de la duplicación de funciones, de la desatención crónica de algunas regiones, y de costosas pugnas políticas entre las instituciones, por señalar sólo algunos de los problemas más evidentes. La unificación de la banca oficial en un sólo Banco Nacional de Crédito Rural, aunque no constituye la solución en si misma, sí representa un avance imprescindible para la canalización eficiente del crédito al campo y para la aplicación de criterios y políticas uniformes dentro del sector.

C. - Ley General de Crédito Rural.

La nueva Ley General de Crédito Rural, junto con la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas, vino a completar la infraestructura jurídica para el tratamiento de la compleja problemática agrícola del país.

Son muchos los apartados de la Ley de Crédito que incorporan innovaciones y mejoras con respecto a la legislación anterior; sin embargo, aquí sólo se comentará el que nos parece más importante como apoyo a la actual política agropecuaria.

Anteriormente, la necesidad de organizar a los campesinos en sociedades de crédito como medio para obtener financiamiento oficial, propició en muchos casos el surgimiento de intereses sectarios en el seno mismo de los ejidos, y llevó al fracaso los intentos de colectivización. En la nueva Ley de Crédito Rural, por primera vez en la legislación crediticia, ya no es el individuo o la sociedad de crédito quienes podrán recibir el financiamiento bancario, sino el ejido o la comunidad como un todo. Con ello se salva un obstáculo importante en los intentos de organización colectiva de la producción agrícola. Además surgen como nuevas figuras jurídicas las socieda

des de producción rural, las cuales pueden dedicarse a actividades agropecuarias o de cualquier otra índole. Estas nuevas disposiciones permitirán a las empresas colectivas de los campesinos recibir financiamiento no sólo para actividades agrícolas y ganaderas, sino también para otras actividades industriales y de servicios que se puedan emprender.*

Es claro que estas medidas no podrían garantizar en sí mismas la aplicación de políticas concretas. Sin embargo, en este caso hay que subrayar que las medidas legislativas en el crédito rural han venido a apoyar una política agrícola que ya se había puesto en marcha.

4. - La política de comercialización.

Uno de los problemas más agudos que gravitan sobre la agricultura mexicana es el ineficiente y viciado aparato de comercialización, que entorpece la distribución de los productos, provoca la elevación especulativa de precios y absorbe una gran parte de las utilidades que deberían corresponder al productor directo. En otros términos, este ha sido uno de los principales mecanismos mediante los cuales el sector comercio ha extraído recursos de la agricultura.

* Stavenhagen, Rodolfo. Excelsior, Noviembre de 1975.

Sobre este particular la política oficial se ha orientado en dos sentidos: aumentar y agilizar la participación de CONASUPO en el comercio nacional de productos básicos, por una parte, e incrementar los precios de garantía de los principales productos agrícolas, por la otra.

Respecto al primer punto, la participación de CONASUPO en el mercado de los principales productos agrícolas ha ido en continuo aumento, no sólo debido a que las compras en el exterior y su distribución interna requerían la ingerencia de ese organismo, sino que también se ha ampliado considerablemente la red de centros de recepción y el volumen adquirido. Este mecanismo puede constituir un elemento clave para canalizar recursos al productor agrícola, en particular a los productores tradicionales, y estimular la producción de alimentos básicos. Como se dijo antes, los precios de garantía beneficiaron desde un principio a los agricultores modernos que tenían acceso al mercado, ya que los productos minifundistas tradicionales no podrían colocar sus productos al precio oficial; hoy se intenta elevar los ingresos de los productores tradicionales, ya que son principalmente los que producen en maíz, que es el cultivo cuya oferta interna presenta un mayor déficit.

En esta misma línea se ubican los incrementos recientes de los precios de garantía: el precio de garantía del maíz, después de permanecer en \$ 940.00 por tonelada durante casi diez años, se elevó a \$ 1,200.00 en 1973, a \$ 1,500.00 en 1974, a \$ 1,750.00 por tonelada en 1975 y, finalmente, a \$ 1,900.00 para 1976; es decir, un incremento de 102% en sólo cuatro años. El precio de garantía del trigo pasó de \$ 838.00 en 1972 a \$ 1,617.00 en 1973, a \$ 1,750.00 en 1974 y a \$ 2,609.00 por tonelada en 1975. El precio del frijol pasó de \$ 1,750.00 en 1972 a \$ 2,000.00 en 1973 y a \$ 6,000.00 en 1974. También se registraron incrementos significativos en cultivos como el arroz, sorgo, girasol, y otros más (ver Cuadro 15).

Finalmente, en contra del tradicional inmovilismo que privó en este campo, se adoptó la decisión de revisar los precios de garantía antes de cada ciclo agrícola, a fin de manejar este instrumento para estimular o inhibir el cultivo de determinados productos.

5.- Coordinación Institucional

Como complemento de las medidas anteriormente mencionadas, durante este sexenio se ha querido impulsar de diver

sas maneras la coordinación de las entidades del sector público que participan en la agricultura, todo ello con el doble propósito de obtener un mayor grado de eficiencia en las inversiones y de programar en alguna medida la producción nacional. En este intento, además de la unificación de la banca oficial agropecuaria ya comentada, destacan los esfuerzos por reunir en un sólo organismo participativo a representantes de todas las instituciones que intervienen en el sector agrícola a fin de elaborar conjuntamente planes y programas y evaluar el avance de los mismos. Estos trabajos se iniciaron con reuniones a nivel más o menos informal, se continuaron a partir de 1973 con la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario y, finalmente, se culminó en la creación formal, por decreto presidencial, de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (CONACOSA) a finales del año 1975.

En el Decreto por el que se crea la CONACOSA se reconoce que el resultado de las acciones gubernamentales de apoyo a la producción agropecuaria y forestal, previstas en el Plan Nacional Agrícola, "depende en gran medida de la oportunidad de realización de los mismos y de la coordinación de las dependencias cuya actividad incide en dicho sector".*

Con el fin explícito de dar fuerza a este organismo, su integración se realizó al más alto nivel de la administración pública: la CONACOSA está integrada, de manera permanente, por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de la Presidencia; y de la Reforma Agraria; así como por los Directores Generales de CONASUPO; del Banco Nacional de Crédito Rural; del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; de Guanos y Fertilizantes; de la Productora Nacional de Semillas; de la Comisión Nacional de Fruticultura; de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera; y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Todas estas dependencias y organismos mencionados tiene la obligación, al menos formal, de elaborar sus respectivos planes y programas y presentarlos a la Comisión, dentro de los plazos que ella les fije, "con el objeto de que los estudie, y además, coordine las actividades necesarias, para asegurar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería".*

* Idem.

Entre las atribuciones de la mencionada Comisión destacan las de integrar y compatibilizar los programas de los organismos y dependencias que la integran, con el objeto de apoyar la realización del Plan Nacional Agropecuario; la de analizar y evaluar los programas de inversión en materia agropecuaria y forestal de los diversos organismos; así como la de formular estudios sobre las realizaciones y perspectivas del sector agropecuario.

Una vez señalado todo lo anterior, cabe hacer algunas aclaraciones. En primer término, no puede caber duda sobre la necesidad de coordinar los trabajos de las múltiples dependencias y organismos que concurren al sector agropecuario. En este sentido el establecimiento de la CONACOSA representa un positivo avance con respecto a la situación anterior, sobre todo en términos de un mejor conocimiento de la problemática sectorial, de la generación de información uniforme y compatible entre las dependencias, y de la elaboración de planes a nivel nacional con sus correspondientes programas de apoyo en cada uno de los distintos insumos y factores de la producción. Sin embargo, más allá de lo anterior, en lo que se refiere al proceso de planeación agrícola y a la realización de las metas establecidas, los resultados son sumamente defi

cientes. Esto se origina en el hecho de que continúa prevaleciendo intereses sectarios de instituciones y grupos de poder, por encima de las necesidades globales de la agricultura, así como en la inexistencia de un control estricto y centralizado de la realización de los planes por cada dependencia y de los recursos invertidos en cada programa.*

6.- Organización de la Producción.

Desde el punto de vista de los cambios cualitativos - con respecto a la política agrícola de administraciones anteriores, lo más significativo de los últimos años ha sido, sin lugar a dudas, el resurgimiento del apoyo gubernamental a las formas colectivas de explotación de la tierra. Desde los más altos niveles del Poder Ejecutivo se ha manifestado la decisión gubernamental de impulsar esa vía de explotación:

"es indispensable que las viejas fórmulas sean desechadas. Latifundio y minifundio son inadmisibles en el México de hoy. El primero es socialmente injusto; el segundo económicamente ineficaz (...) Respetamos

* Para un análisis más completo sobre este punto véase Guzmán Ferrer, M.L. Lineamientos para la planeación agrícola en México, en Revista de Ciencia y Tecnología (CONACYT) Diciembre de 1975.

la organización que cada unidad campesina quiera adoptar, pero fomentaremos la conciencia de que el futuro del país se encuentra en las formas colectivas de explotación"*

En el transcurso de los años siguientes a 1971 se fue afianzando progresivamente en los distintos niveles de la administración pública, la idea de que la organización colectiva de los productores agrícolas —tanto para la producción como para el consumo y la comercialización— constituye una medida capaz de solucionar, si no todos, al menos la mayoría de los problemas del sector agropecuario y de los campesinos. Sin embargo, la política de colectivizar la agricultura, al igual que la política agrícola en general, se fue definiendo sobre la marcha y no existe una exposición clara de la amplitud y objetivos del programa. En la práctica destacan dos medidas que reflejan la puesta en marcha de la colectivización del campo, o, al menos, de un sector del mismo. La primera medida, de orden legislativo, se refiere a las disposiciones de la Ley de Crédito Rural en el sentido de considerar como sujeto de crédito a los ejidos y comunidades como un todo, o a las so-

* Luis Echeverría Álvarez, IV Informe de Gobierno.

ciudades de producción rural. Este aspecto de la ley ya fue comentado con relación al crédito rural. La segunda medida, ligada más directamente a la organización de la producción - se refiere a la puesta en marcha, por parte de la Secretaría de Reforma Agraria, del Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina.

Hacia el año de 1973, cuando se manifestó abiertamente la intención gubernamental de impulsar la explotación colectiva de la agricultura, se habló de que se trabajaría inicialmente en la colectivización de más de 11 000 ejidos, casi la mitad de los que existen en el país. Sin embargo, más adelante la práctica demostró que esa era una meta demasiado ambiciosa en términos de los recursos humanos y financieros y, principalmente en virtud de los complejos problemas políticos y económicos en que el ejido se encuentra inmerso. Por ello, la meta se redujo a 7 000 ejidos; más adelante disminuyó a 5 000 y, finalmente, el Plan Maestro de Organización y Capacitación incluyó a sólo 3 400 ejidos. Sobre este aspecto se cita a continuación un texto del Subsecretario de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria.

"... necesitábamos concentrar nuestros esfuerzos ya no podíamos andar de un lado para otro buscando atender un problema aquí y otro allá como simples promotores, sino atender realmente todos los aspectos inherentes a la organización de un ejido. Concentramos nuestro personal en un determinado número de ejidos, dentro de los cuales ya habíamos trabajado y diseñamos, junto con la Confederación Nacional Campesina y la CONASUPO, un programa de capacitación que nos permitiera asegurar una capacidad mínima de participación de los ejidatarios (...) Redujimos nuestro universo de acción de poco más de cinco mil ejidos a tres mil cuatrocientos ejidos."

Y con respecto a los criterios de selección de los ejidos que se irían a colectivizar añade:

"Estos ejidos, los seleccionamos con base en su capacidad, en su potencial productivo, no por que fueran altamente productivos, sino porque tenían recursos no utilizados, que podrían utilizarse en incrementar la producción.

Los seleccionamos también en función de que sus problemas de carácter agrario estuviesen lo más avanzado en su resolución. Los seleccionamos en función de una disponibilidad mayor de cien mil pesos en fondos comunes, ya que existe un amplio volumen de fondos comunes que debe ser utilizado en apoyo del desarrollo de los propios ejidos (...) Así pues, seleccionamos con base en estos criterios los primeros tres mil cuatrocientos ejidos que debían iniciarse en el proceso de la colectivización".*

El hecho importante es que se ha puesto en marcha un programa para organizar la explotación colectiva de una buena parte de los ejidos existentes en el país. Es indudable que, debido al carácter eminentemente social de este proceso, los resultados patentes podrán apreciarse sólo a mediano y largo plazos. Sin embargo pueden señalarse de antemano algunos de los obstáculos a que deberá enfrentarse esta política así como las posibilidades que tiene para reactivar la producción agrícola y transformar las relaciones sociales en el campo.

* Reyes Osorio, Sergio. Hacia una política de organización económica en el sector rural. Ponencia presentada en el Seminario sobre organización campesina y desarrollo agroindustrial. Oaxtepec, México 1975.

CAPITULO V

EVALUACION Y PERSPECTIVAS

1. - Panorama general.

Se han analizado, en sus líneas más generales, la evolución a largo plazo de la estructura agraria del país, las principales medidas de política agrícola que la determinaron, así como el papel asignado al sector en relación al resto de la economía. El resultado peculiar de esta trayectoria --en el marco de las condiciones políticas y económicas resultantes de la revolución mexicana-- ha sido la concentración de los recursos productivos en un reducido grupo de explotaciones, paralelamente a la existencia de numerosos minifundios, privados y ejidales, carentes de los elementos de producción, imposibilitados para una acumulación progresiva de capital, y que, por ello, tienden a desaparecer como pequeños productores. El proceso ha sido complejo y dinámico: los minifundios se han reproducido a partir de las nuevas dotaciones y con la subdivisión de las parcelas existentes bajo la presión demográfica. Paralelamente han ido apareciendo nuevas formas de acaparamiento y

reconcentración de las tierras mediante la simulación agraria y el rentismo, fenómeno conocido como "neolatifundismo".

Esta polarización de los recursos y de la producción en la agricultura se vió acompañada, durante el lapso comprendido entre 1940 y 1965 por un crecimiento relativamente sostenido de la producción sectorial y permitió la continuidad del sistema en su conjunto, a pesar de sus evidentes contradicciones internas: la producción agrícola de alimentos y materias primas fue suficiente, en la casi totalidad de los productos, para satisfacer la demanda interna; se generaron importantes excedentes para el mercado externo que permitieron la captación creciente de divisas para la compra de insumos y otros bienes del exterior; la economía extrajo de la agricultura recursos netos que posibilitaron la acumulación de capital en otros sectores; por último, la mano de obra excedente en el campo constituyó una reserva abundante de trabajo para las actividades industriales y de servicios. En suma, la agricultura mexicana cumplió durante las tres décadas pasadas las funciones asignadas al sector para permitir, al menos temporalmente, el crecimiento de la economía.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la déca da pasada se puso de manifiesto que la acelerada descomposi- ción de la economía campesina tradicional no podía ser compen- sada por el crecimiento del reducido subsector "moderno" de la agricultura. No obstante que la producción agrícola de las zonas irrigadas continuó creciendo durante los últimos años a tasas elevadas (9.3% anual durante 1970-1975) ello no fue sufi- ciente para contrarrestar el deterioro progresivo de la produc- ción agrícola en las tierras de temporal. Como consecuencia de este fenómeno, la agricultura presentó, en relación al con- junto de la economía, una problemática desconocida hasta hace poco: insuficiencia de la producción agrícola para satisfacer la demanda nacional de cereales y otros alimentos básicos; pér- dida de la autosuficiencia nacional en esos productos; presiones inflacionarias adicionales en bienes salario, como son los ali- mentos; importación de volúmenes desorbitantes de granos, -- principalmente maíz, para satisfacer el mercado interno; aumen- to considerable del déficit de la balanza comercial; todo ello en un contexto de marginalización creciente de un gran número de campesinos, emigración masiva hacia las grandes ciudades, ge- neración de tensiones sociales en éstas, y el recrudecimiento de la violencia en el propio medio rural.

Todo lo anterior conformó, en síntesis, una problemática a la que debía darse solución inmediata, si es que el funcionamiento del sistema económico habría de continuar sin interrupciones violentas (Lampedusa dice: "Para que todo siga como está es preciso que algo cambie").

En consecuencia, durante los años siguientes a 1970 se ha estructurado paulatinamente una nueva política para el sector agropecuario, de tendencia marcadamente reformista, cualitativamente distinta de la que prevaleció durante las tres décadas anteriores. Los objetivos más generales de esa nueva política pueden resumirse en:

- a) Obtener un crecimiento suficiente de la oferta de alimentos y materias primas que permita satisfacer el mercado interno y eliminar las importaciones.
- b) Elevar la capacidad del sector agrícola para retener mano de obra y evitar o disminuir la migración del campo hacia las ciudades.
- c) Incrementar la producción de excedentes de cultivos exportables para la captación de divisas.

- d) Mejorar las condiciones de vida en el medio rural y ampliar el mercado interno mediante la elevación de los ingresos en efectivo de los campesinos.

Para cumplir con los anteriores objetivos se ha adoptado un sinnúmero de medidas, de las cuales las más relevantes ya fueron enumeradas. Con el fin de simplificar el análisis, puede afirmarse que todas ellas caen en alguno de los cuatro siguientes campos que, en conjunto, pueden considerarse como la nueva estrategia para la agricultura: *

- a) Canalización de recursos del resto de la economía hacia el sector agrícola, por lo menos en el corto y mediano plazos.
- b) Dentro de la propia agricultura se ha procurado que los recursos alcancen a beneficiar a los productores "tradicionales" que producen principalmente maíz y otros granos de consumo interno, cuya oferta ha sido deficitaria.

* No está de más aclarar que no existe dentro de la política agrícola de México una estrategia sectorial definida y reconocida explícitamente como tal. Los planes y programas del sector público no han seguido una metodología rigurosa y sistemática. Por ello, lo que aquí se presenta como una "estrategia" es más bien una síntesis —y en alguna medida una conciliación— de múltiples documentos y declaraciones.

- c) Refuncionalización del aparato estatal que interviene en la agricultura, y
- d) Organización colectiva y cooperativa de los productores minifundistas, especialmente los ejidatarios.

Dicha estrategia se tradujo, efectivamente, en medidas prácticas: la intención de canalizar mayores recursos hacia la agricultura se puso de manifiesto al analizar el incremento de la participación sectorial dentro de la inversión pública, en la elevación sustancial del crédito agropecuario oficial, así como en la elevación continua de los precios de garantía para los principales productos agrícolas. La refuncionalización del aparato burocrático ha incluido, por su parte, la creación de un organismo coordinador de todas las dependencias que intervienen en la agricultura (CONACOSA), la unificación de la banca oficial agropecuaria, así como la creación de diversos organismos. Por último, la organización de los productores se ha puesto en marcha, primero, mediante modificaciones expresas a la legislación correspondiente (Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley Federal de Aguas y Ley General de Crédito Rural) y, después, con la implementación del Plan Maestro de Organización Campesina.

Ahora bien, ¿qué resultados se han obtenido en estos primeros años? ¿cuáles son las posibilidades de esta estrategia para resolver o atenuar los problemas que presenta el sector? y ¿cuáles son las principales deficiencias de esas medidas y los obstáculos que se presentan en el cumplimiento de sus objetivos?

2. - Resultados en el corto plazo.

No cabe duda de que aún es muy temprano para evaluar los resultados de una política agrícola cuya orientación contempla presumiblemente un plazo más o menos largo. Si bien es cierto que ya han pasado cinco años desde que inició la actual administración, no debe perderse de vista el hecho de que la mayoría de las medidas de política agrícola —acaso las más significativas— se han iniciado a partir de 1973. Aún así, dadas las proporciones del esfuerzo realizado para reactivar el crecimiento del sector agrícola, cabría ya obtener una respuesta favorable. Es decir, se han invertido cuantiosos recursos en obras de infraestructura agrícola, se ha beneficiado cerca de un millón de hectáreas con obras de irrigación, se ha cuadruplicado el financiamiento agropecuario y se han elevado en varias ocasiones los precios de garantía de los principales productos. Todo ello debería reflejarse, en condiciones "norma

les" en incrementos notables de la producción. Sin embargo - ello no ha sido así. El crecimiento del Producto Bruto Agrícola la fue del 0.1% anual entre 1970 y 1974 (véase nuevamente el Cuadro 3). Para 1975 el incremento estimado fue de apenas - el 1.0%*; es decir, tasas que continúan siendo muy inferiores al crecimiento de la población (3.5% anual), por lo que el pro ducto agrícola por habitante sigue disminuyendo aceleradamen- te en el transcurso del tiempo.

Esta situación no es sino un reflejo de la descomposi- ción en que cayó la gran mayoría de las explotaciones campesi- nas tradicionales que se han desintegrado paulatinamente como unidades productivas. Ningún monto de inversión, por grande que fuese, sería capaz de reactivar la producción sobre la ba- se de explotaciones que están imposibilitadas para aplicar y - retener productivamente los recursos. Este es, en nuestra - opinión, el fenómeno determinante de la terquedad del receso agrícola y de la inelasticidad de la respuesta de la producción a los programas del sector público.

* Banco de México, Informe Anual 1975.

A pesar de lo anterior, se han obtenido algunos logros de consideración en cultivos específicos. Por ejemplo, para el año de 1975 se recuperó ya la autosuficiencia nacional en cultivos como el trigo, frijol, arroz y las principales oleaginosas, de tal modo que el único cultivo básico de la alimentación que continúa importándose en cantidades significativas es precisamente el maíz. La recuperación en las cosechas de los cultivos anteriormente mencionados se debe, principalmente, al aumento substancial de los precios de garantía que ha permitido la sustitución de unos cultivos por otros, ya que la superficie cosechada nacional ha permanecido prácticamente estancada (véase Cuadro 12). El caso del trigo se vio favorecido por la caída del precio internacional del algodón, cosa que propició una reducción de las áreas dedicadas al cultivo de esta fibra para dedicarlas a los cereales, principalmente trigo y sorgo. Baste señalar que entre 1972 y 1975 la superficie dedicada al cultivo del algodón en el ciclo de invierno pasó de 95 mil a 25 mil hectáreas, liberando de ese modo tierras y recursos para la producción de cereales.*

* Datos de la SAC, Plan Nacional Agrícola 1975-1976 (MIMEO).

Concretando, se ha logrado la autosuficiencia en la mayoría de los cultivos básicos de la alimentación mediante un cambio de prioridades que favorece a estos cultivos en detrimento de otros, cambio que se ha visto reforzado por la inestabilidad en el mercado internacional de alimentos. Sin embargo, a nivel sectorial permanece el estancamiento de la superficie cosechada y del Producto Bruto Agropecuario, debido a que la gran mayoría de las explotaciones agrícolas no están en condiciones de asimilar, en el corto plazo, los recursos y canalizarlos a la producción.

Esta situación explica, en gran medida, la preocupación por organizar la producción agrícola, así como las grandes esperanzas que se han puesto en la capacidad de ese proceso para reactivar el crecimiento sectorial.

3.- Minifundio y organización de los productores.

Dicho lo anterior, no hay duda de que el principal obstáculo que se presenta actualmente en el sector, desde el punto de vista de los objetivos propuestos por la política agrícola, es la existencia de esa gran cantidad de pequeñas parcelas individuales que se explotan en condiciones de subsistencia. Tanto el incremento de la producción agrícola y generación de em-

pleos, como la canalización de recursos técnicos y financieros y la organización de la producción se ven obstaculizados por la presencia de una multitud de productores, con recursos de tierra y capital insuficientes y que, por añadidura, toman decisiones de producción y consumo en forma aislada y anárquica. Los esfuerzos de la administración pública por la planificación agropecuaria se convierten igualmente, en acciones imposibles de realizar por las enormes dificultades que plantea el control, asistencia e información sobre millones de productores individuales. El régimen de producción minifundista, que comprende actualmente alrededor de tres millones de productores dispersos en todo el país, opone evidentes obstáculos a la difusión, aceptación y control de cualquier tipo de plan, ya sea un plan de producción, de asistencia técnica o de financiamiento.*

La canalización de los crecientes volúmenes de crédito oficial asignados al sector agropecuario durante la actual administración tampoco ha podido realizarse ágilmente al tener que tratar con acreditados individuales y con superficies

* Banco Nacional Agropecuario. La organización económica rural. México, 1975. Capítulo IV.

productivas mínimas. Ello ha implicado elevados gastos administrativos que en algunos casos hacen incosteable el financiamiento. Asimismo, la imposibilidad de contar en un plazo razonable con personal administrativo y técnico suficiente, conduce necesariamente a un deterioro en la calidad del servicio reduciendo o eliminando sus beneficios.*

El minifundio plantea también grandes desventajas en la planeación y uso de las obras de infraestructura básica tales como obras de riego, desmontes, caminos, etcétera, ya que la diversidad de intereses y criterios que privan entre los múltiples productores representa siempre un obstáculo para la realización de esas obras.**

Finalmente, la acción de instituciones u organismos que se ocupan del asesoramiento de los productores se ha dificultado también por la gran dispersión y pulverización de los predios agrícolas. Una gran variedad de cultivos en áreas relativamente pequeñas es una desventaja en la aplicación de medidat técnicas, dado que los requerimientos difieren en cada caso. Por esa misma razón el minifundio obstruye la eficien-

* Idem.

** Idem.

cia en el servicio de extensionismo, ya que es imposible lograr la atención individual a cada productor. Por último, aunque no menos importante, el minifundio obstruye la mecanización de la agricultura, impide el aprovechamiento de las economías de escala y limita a los productores al uso de sistemas rudimentarios, en la mayoría de los casos empleando tracción animal o humana.*

Para solucionar toda esta compleja problemática el gobierno federal ha retomado, como elemento central de su estrategia, la política de organizar colectiva y cooperativamente a los productores agrícolas. La superación del minifundio sobre todo en tierras de temporal, ha sido reconocida como una condición indispensable para avanzar en el logro de los objetivos sectoriales. Ante la evidencia de las características antieconómicas de la excesiva fragmentación de la tierra se ha impuesto la necesidad de volver al impulso de las formas colectivas de producción en la agricultura.

En todo este contexto, la organización campesina se presenta como una estrategia polivalente, ya que mediante ésta

* Idem.

se intenta obtener, en forma simultánea, una mayor productividad de los recursos, una más ágil canalización del crédito y del extensionismo, mayores posibilidades de participación organizada de los campesinos en la compra de insumos, en la comercialización de las cosechas y en la agroindustrialización de los productos, así como una penetración más directa de los organismos oficiales en la planeación de la producción agrícola.

En suma, la intención es que, al agruparse en sociedades, los campesinos dejen de constituir una masa dispersa y aislada, lo que permitiría un trato directo con los organismos oficiales, tanto en el abastecimiento de insumos como en la difusión y realización de los planes oficiales de producción.*

Desde luego que muchas de las ventajas del proceso de organización colectiva y cooperativa de las explotaciones agrícolas son evidentes y su aceptación no requiere de extensas argumentaciones. La mayoría de los planteamientos gubernamentales sobre la materia ha abundado y puesto énfasis precisamente en tales ventajas, pero se ha omitido el análisis de toda una serie de factores que podrían obstaculizar la implan-

* Guzmán Ferrer, M.L. Lineamientos para la planeación agrícola en México. Revista de Ciencia y Tecnología (CONACYT) México, Diciembre de 1975.

tación de ese sistema productivo en el caso concreto de la agricultura mexicana. Sobre esto se harán algunas consideraciones.

4.- Ejidatarios y pequeños propietarios.

En primer lugar, no puede soslayarse el hecho de que en el medio rural del país existen diversas modalidades de tenencia de la tierra inmersas en marcos jurídicos disímboles lo que implica, a su vez, políticas diferentes por parte del Estado. Tratándose del sector ejidal puede afirmarse que existen ciertas condiciones, legales e institucionales, propicias para emprender el proceso de colectivización promovido por el Estado, cosa que no sucede con respecto a las tierras de propiedad privada. Sin embargo, el minifundismo es igualmente patente y grave tanto en el sector comunal y ejidal como en el de la pequeña propiedad. En particular, la inmensa mayoría de los pequeños propietarios del país pertenece a estratos minifundistas y sus condiciones de vida y producción son iguales o incluso inferiores a las de los ejidatarios y comuneros. Por todo ello, para que el programa de organización económica rural tuviera un alcance de significación nacional debería incluir una revisión de los mecanismos tanto jurídicos como institucionales y políticos, a fin de integrar a los pequeños propietarios en --

ese proceso. De lo contrario se está soslayando una parte fundamental del problema, con lo que los resultados que se esperan tendrán de antemano, severas limitaciones.

5. - Ejidatarios y jornaleros.

Un segundo problema en torno a la organización de la producción agrícola se refiere a los jornaleros. Actualmente existen en el país alrededor de 2.5 millones de trabajadores agrícolas* que no poseen tierra alguna o que no la tienen en cantidad y calidad suficientes y que, por ello, se ven obligados a trabajar en otras explotaciones a cambio de un salario ínfimo. Los escasos y vagos planteamientos que se han hecho dentro del ámbito gubernamental en relación a este contingente de proletarios rurales, se orientan hacia el establecimiento de organizaciones sindicales que garanticen ciertas condiciones mínimas de remuneración y algunas prestaciones sociales.** Sin embargo, todavía no existe nada claro al respecto, ni en el análisis

* De acuerdo con el Censo de 1970 existían en ese año 2.2 millones de jornaleros y peones de campo. Recientemente se ha estimado que el número asciende ya a 2.5 millones de asalariados agrícolas (véase a I.M. Navarrete; trabajo presentado en la Reunión Nacional Sobre Reforma Agraria, Chinameca, Mor., Febrero de 1976, (MIMEO)

** Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Reunión Nacional Sobre Reforma Agraria. Chinameca, Mor. 1976.

político oficial, ni menos aún en la práctica. El hecho es que, en la medida que se avance en la organización productiva de los ejidos, ello lleva implícito el peligro de profundizar las diferencias sociales y las inquietudes políticas en el agro. Una posible alternativa que ya se ha manejado consiste en la apertura de los mecanismos de participación en los ejidos, a fin de que los trabajadores sin tierra pudieran integrarse de alguna manera a los beneficios de las explotaciones colectivas.*

6.- Colectivización y empleo.

El aspecto más delicado de la colectivización de las explotaciones agrícolas, en el caso concreto de la agricultura mexicana, es el que se refiere al problema del subempleo rural. De acuerdo con el Censo de población de 1970 se ha estimado que el sector agropecuario posee una población económicamente activa de 5.1 millones de personas, de las cuales 3.5 millones caen dentro de la categoría de subempleados, en diversos grados (véase cuadro 21). Es decir, que el subempleo en la agricultura alcanza en nuestro país el 68.3% de la población

* Stavenhagen, Rodolfo. La organización colectiva. Ponencia presentada en la Reunión Nacional Sobre Reforma Agraria, JEPES, Chinameca, Mor. 1976 MIMEO.

económicamente activa en el sector, cifra en verdad alarmante.

De acuerdo con los anteriores datos no es exagerado - afirmar que el éxito de la colectivización agrícola, en el media no y largo plazos, dependerá de la capacidad del proceso para proporcionar ocupación productiva a la fuerza de trabajo subempleada y desempleada en el medio rural. Sin embargo, el problema consiste en que, de acuerdo con diversos estudios sobre experiencias previas al respecto se ha determinado que las perspectivas para la generación de empleo agrícola mediante la organización colectiva de las explotaciones son sumamente limitadas. En una primera instancia, la racionalización del proceso productivo pone al descubierto el subempleo disfrazado de la mano de obra, transformándolo en desempleo abierto. Al respecto un autor señala: "...en principio, la organización de la producción dentro del marco de una organización colectiva permite, por una parte, economizar tiempo de trabajo mediante la sencilla cooperación de muchos trabajadores, y, por otra parte, poner en -- práctica las posibilidades más grandes de la mecanización... (sin embargo) la introducción de la mecanización en los ejidos colectivos conduce a la proletarización en la medida en que las máquinas aumentan la movilidad de los trabajadores (por lo que) muchos de ellos se ven en la obligación de buscar trabajo fuera

del ejido... la organización colectiva no reporta ninguna ventaja en las regiones pobres, ya que la economía de mano de obra, en las condiciones generales del subempleo rural, ha tenido poco valor económico y causado muchos males sociales".*

Con el sentido general de la afirmación anterior coinciden muchos otros autores que se han ocupado en el estudio de las formas colectivas de explotación en la agricultura. Otra argumentación sobre el particular es la siguiente: "En todas las regiones caracterizadas por la sobrepoblación rural aparecen problemas especiales relacionados con la transición a la agricultura cooperativa. Es indudable que, en la estructura de la granja individual de un campesino, las condiciones previas para retener la población excedente, para la que no hay otras posibilidades de trabajo fuera de la agricultura, son mejores que en el caso de las granjas colectivas. El desempleo oculto o subempleo que prevalece en las regiones de sobrepoblación rural se pone al descubierto con la transición a la agricultura cooperativa. Esto puede tener consecuencias favorables si da como resultado esfuerzos intensivos para crear más empleos en el sector agrícola y fuera de él. Pero si, a pesar de to--

* Gutelman, Michel. Op. cit. pág. 155. (subrayado nuestro JLS).

dos los esfuerzos, no hay suficientes facilidades para más empleo, la presión de la población sobre la tierra, después de la transición a la labranza cooperativa, se dejará sentir más que antes...*

Es decir, que el proceso de colectivización agrícola, - en sí mismo, lejos de contribuir a la solución del problema del desempleo y subempleo rurales contribuye a agravarlo, poniéndolo al descubierto. En el contexto de desempleo y subempleo generales en que se encuentra la agricultura mexicana, ello - sería simplemente intolerable, tanto en términos económicos - como políticos.

Poca duda cabe entonces de que la viabilidad de la colectivización agrícola (y los beneficios que de ella se esperan) dependerá de que ésta se vea acompañada efectivamente de medidas encaminadas a la generación de empleos rurales no agrícolas, - tales como la ocupación agroindustrial o en los servicios que de manden los propios trabajadores agrícolas. Esta es, por otra - parte, la experiencia de otros países que han alcanzado un alto

* Schiller, Otto. Formas de cooperación e integración en la producción agrícola, Siglo XXI Editoriales Mexico, pág. 54 - (subrayados nuestros, JLS).

nivel de desarrollo*.

En términos macroeconómicos, el problema que se plantea es el siguiente: existe un evidente desequilibrio entre la reducida importancia del sector agropecuario dentro del Producto Interno Bruto --alrededor del 9.7% en 1975-- y la elevada proporción de la población económicamente activa que depende de esa actividad--más del 36% de la PEA en ese mismo año. Tal desequilibrio se origina en la incapacidad de las actividades no agrícolas para absorber la población remanente en el campo y se traduce en una elevada presión demográfica sobre la tierra y en bajos niveles de productividad e ingresos en la agricultura. En este contexto, para elevar la productividad de la agricultura al nivel de la que existe en los otros sectores, se requiere de equilibrar la proporción de la fuerza de trabajo agrícola con la participación sectorial en el producto o, al menos, que las tendencias se encaminen en ese sentido. Solo me

* Por ejemplo, sobre el caso de Israel, Edmundo Flores señala: "El éxito agrícola inicial obligó al kibutz a modernizar y a ampliar continuamente la escala de sus operaciones... Primero se procede a la industrialización de los productos agrícolas por medio de técnicas de refrigeración, deshidratación y enlatado. El paso siguiente consistió en reparar y a veces hasta producir maquinaria agrícola y equipo para riego. () La necesidad de absorber la mano de obra liberada por la mecanización de la agricultura y por el crecimiento de la población del kibutz llevó, por fin, al establecimiento de actividades plenamente industriales que con frecuencia se ubicaron en los mismos centros". Op. cit. pág. 19.

diante una reducción relativa de la población que depende de la agricultura podrá descongestionarse este sector y elevar los ingresos y el nivel de ocupación de aquellos que permanezcan en la actividad agrícola. Por este razonamiento se llega también a la conclusión de que la mejora de los niveles de productividad e ingreso en la agricultura, así como la racionalización del proceso productivo a nivel de las explotaciones, dependerá de la creación de abundantes empleos en actividades no agrícolas, ya sea mediante el establecimiento de industrias rurales o bien mediante la creación de nuevos polos de desarrollo urbano-industrial que demanden mano de obra para diversas actividades, inclusive los servicios.

Dentro de la política agropecuaria de la actual administración es poco lo que se ha avanzado en ese sentido. Las principales medidas se encuentran apenas en sus etapas iniciales: - La Ley General de Crédito Rural incorpora, como ya se dijo, una nueva figura jurídica: las sociedades de producción rural, capacitadas para recibir financiamiento oficial independientemente de que se dediquen a actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Con ello se intenta promover el establecimiento de empresas de diversa índole capaces de generar empleos no agrícolas y mejores ingresos en el medio rural. Una medi-

da que complementa la anterior es la creación de la Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural (antes FONAFE) la cual, de acuerdo con la ley que la crea, tendrá a su cargo el financiamiento y promoción de la industrialización rural del país.

Sería prematuro aventurar un juicio sobre las posibilidades de éxito de tales medidas. Sin embargo, no es difícil darse cuenta de que la actual estructura política y económica imperante en el medio rural impone diversos obstáculos que, si bien no son de manera alguna insalvables, su remoción requiere de una acción más decidida y continua para ver resultados en un largo plazo. Se requiere de algo semejante a un plan nacional de agroindustrialización y empleo que integre actividades agrícolas y agroindustriales e incluya los mecanismos para proporcionar apoyo financiero ágil y suficiente, promoción organizativa, educación elemental de adultos, asistencia técnica, orientación de mercados, capacitación de la mano de obra, así como un decidido apoyo político a las organizaciones campesinas de productores para resistir los embates de los intereses creados y la corrupción generalizada.

Definir la estructura política, económica e institucional necesaria para la implementación de un plan como el señalado -

es algo que queda fuera de los límites de este trabajo. Una cuestión fundamental es si la correlación actual de las fuerzas sociales es propicia a cambios de tal magnitud o si, por el -- contrario, continuarán prevaleciendo los intereses de sectores burocráticos corrompidos y de la burguesía agraria sobre los del campesinado en general.

Los problemas a que debe enfrentarse en estos momentos la política agropecuaria son, desde luego sumamente complejos y no admiten soluciones fáciles y simplistas. Se requiere -- de mucha imaginación, honestidad, y de un esfuerzo continuo y sostenido, pues no es exagerado afirmar que de la solución que se dé actualmente a los problemas del campo dependerá no sólo el futuro del sector, sino el de la economía nacional.