

La sinrazón de la crisis agrícola en México*

Fernando Paz Sánchez•

“¿Cuál es el objetivo de los que somos partidarios de la reforma agraria? Queremos lograr que los campesinos tengan tierra, que no viva sobre ellos el cacique rural, que a través de una organización conveniente sean ellos mismos, quienes aprovechen el rendimiento íntegro de su trabajo, enriquecido mediante la aplicación de los recursos técnicos modernos. Ese es nuestro ideal. Y no cabe tener otro ninguno. Es absurdo concebir el desarrollo futuro, en grande, de nuestro país, por caminos distintos del de la libertad plena de nuestros campesinos”.

NARCISO BASSOLS, 1947.

Introducción

El trabajo que se presenta requeriría un tratamiento más extenso y mucho más profundo para explicar, de manera objetiva, los problemas y los cambios ocurridos en la producción agrícola, el ritmo desigual de las fases de expansión y de crisis para los agricultores

* Trabajo recepcional a la Academia Mexicana de Economía Política, septiembre de 1990.

• Ex-profesor de varias instituciones de Educación Superior y actualmente funcionario de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

y los campesinos, así como las consecuencias de estos fenómenos en la economía nacional en su conjunto, en el sector agrícola en particular, así como en el empleo, el ingreso y los índices de bienestar de la población rural.

Por tanto, considerando el tiempo que habitualmente demanda la realización de este tipo de eventos, sólo se ha preparado un resumen muy apretado y esquemático, que deja fuera de consideración muchas interrelaciones y características que ayudarían a su comprensión cabal.

Con esa salvedad, en las notas que siguen, se intenta reunir materiales que permitan seguir las tendencias del desarrollo agrícola —en el sentido estricto del término— desde 1940 a la fecha y apuntar algunos factores de los cambios ocurridos.

Reseña este documento algunos de los problemas que han frenado el desarrollo de la agricultura y procura establecer un juego de relaciones para sostener, en primer término, que la trayectoria de la agricultura está vinculada al conjunto de la economía nacional.

En segundo término, que la crisis agrícola no tiene justificación, si se toma en cuenta, por una parte, la potencialidad de los factores agroecológicos de México, así como los recursos humanos y de capital de que se dispone en el ámbito rural; y por la otra, la carencia de alimentos: cereales y oleaginosas, principalmente.

Procura demostrar, en tercer lugar, que la crisis de la agricultura no es novedosa, ni que arranca desde 1982, si no que se trata de un problema de mayor duración y que se ha ido agravando.

También persigue mostrar que la crisis no ha sido de todo el sector agrícola y que no ha lesionado la calidad de la vida de todos los que trabajan en el campo mexicano.

Antecedentes

En México se ha vuelto común, cuando la economía del país no marcha bien, que se manifieste una preocupación generalizada por las cuestiones del campo, y más concretamente en torno a la agricultura. De tal suerte que no son sólo los especialistas, los técnicos en cuestiones agronómicas, los profesionistas preocupados honestamente por los problemas de la población rural, los agricultores, los ejidatarios, los líderes, los políticos y los funcionarios públicos, sino también los representantes del sector privado y sus más reco-

nocidos voceros quienes organicen conferencias y seminarios, o bien publiquen estudios y hagan declaraciones en torno a la crisis agrícola.

Los planteamientos y las soluciones que estos últimos presentan, desde hace ya un largo plazo, tienen el mismo hilo conductor, el mismo motivo central: el campo está en crisis —afirman— porque se mantiene la propiedad de la tierra ejidal y no se ha transformado el campesino en un propietario privado. Esa circunstancia limita su interés y su iniciativa, y por lo tanto su progreso.

El razonamiento en cuestión carece de veracidad. Sin embargo, se repite una y otra vez, desde antes del reparto de la tierra y con mayor frecuencia después del impulso que al ejido otorgara el presidente Lázaro Cárdenas.

Impedir o estorbar el avance, pero sobre todo el éxito del ejido, va mucho más allá de los esquemas abstractos en torno a las supuestas bondades del sistema de propiedad privada. En la fase revolucionaria, antes de la expedición de la Ley Agrícola del 6 de enero de 1915, Luis Cabrera consideraba al ejido como un medio para completar el jornal del campesino. Esto es, se pensaba que el campesino debería seguir vendiendo su fuerza de trabajo en las fincas de los particulares y no se concebía que como ejidatario debiera y pudiera disfrutar libremente de su tierra y de sus frutos.

La legislación, y en general el expediente agrario, se fue configurando en contra del interés de los ejidatarios. La ley de Irrigación que presentara Calles en diciembre de 1925 fue muy clara en tal sentido:

... El Ejecutivo Federal cree que es una obligación que tiene contraída para con el pueblo y sus representantes legales de ambas cámaras, expresar con toda claridad y firmeza los objetivos que persigue al enfrentarse con el problema de irrigación del país, siguiendo las bases que establece el proyecto de Ley que presenta a vuestra consideración, y estos objetivos son: Primero, desarrollo de la producción agrícola del país mediante el aumento del área cultivada y asegurando las cosechas de las superficies ya en cultivo. Segundo, creación de la pequeña propiedad, mediante el fraccionamiento de las tierras que se irrigen, facilitando en esta forma de resolución del problema agrario. Tercero, liberación económica de una gran parte de la masa campesina del país, fijándola a la tierra como pequeños propietarios.

Hay en nuestro medio campesino, fuera de la gran masa del campesino humilde, del antiguo peón a quien nunca se le permitió otra cosa que alquilar sus brazos al hacendado, y al que liberan de esa condición social y económica las leyes agrarias que la Revolución dictó y puso en vigor, otra clase que pu-

diéramos llamar campesino medio o liberado apenas en parte por sus solos esfuerzos... Se trata de esa masa campesina que forma lo que pudiéramos llamar la clase media de los agricultores y que serán, mediante el desarrollo de las obras de irrigación, los pequeños propietarios que queden colocados, por sus intereses y aspiraciones, entre los ejidatarios y los grandes terratenientes y, de esta forma, atenuarán en mucho los choques violentos de aquellos intereses, sirviendo de estímulo con su ejemplo a los ejidatarios y de barrera a la ambición monopolizadora de los latifundios.¹

En 1942, en el Código Agrario queda establecido que la parcela ejidal será de seis hectáreas en terrenos de riesgo o humedad, o bien de 12 hectáreas en tierras de temporal; pero mantiene inafectables las propiedades privadas de hasta 100 hectáreas en superficie de riego, 150 hectáreas, si se dedican al algodón, y 300 hectáreas en el caso de las plantaciones.

Al aprobarse las reformas al Artículo 27 Constitucional en diciembre de 1946, parte de esas disposiciones vinieron a configurar la pequeña propiedad inafectable y a conceder a sus titulares, en caso de posible afectación, el derecho de amparo.

La propiedad privada, concebida exclusivamente en las magnitudes que fijó la Ley, requería y requiere por fuerza del trabajo asalariado. Ese trabajo asalariado provendría de la población ejidal y de las comunidades campesinas sin tierra, que fueron creciendo en número, pero que no fueron atendidas en su demanda de tierras.

Pese a todos esos factores en contra, la reforma agraria, al liberar de las haciendas una gran masa de jornaleros contribuyó positivamente a un desarrollo espectacular de la agricultura.

El desarrollo agrícola

El desarrollo de la agricultura mexicana, a partir de 1940, se apoyó además en otros factores: una buena parte de la tierra repartida se incorporaba por vez primera al cultivo sistemático; se abren al cultivo nuevas superficies beneficiadas con riego; se inicia la incorporación de nuevas técnicas agrícolas: semillas certificadas, el empleo de fertilizantes e insecticidas; se incorporan gradualmente

¹ Silva Herzog, Jesús. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*. México, FCE, 1959.

nuevos equipos y maquinaria, y muy especialmente, el auge del campo mexicano coincide con la economía mundial altamente dinámica de la posguerra, lo que se traduce en amplia demanda y buenos precios para los cultivos de las zonas tropicales. Además, cabe subrayar que la fuerza de trabajo, tal y como se requería, fue barata y abundante.

Con apoyo en esas bases, el Producto Interno Bruto (PIB) de la agricultura, entre 1947 y 1955, creció a un ritmo más acelerado que el de los otros sectores de la economía, como el comercio y la minería e inclusive llegó a superar la tasa de expansión de la industria manufacturera.

Al concluir el auge de la posguerra, los precios de los productos de exportación se flexionaron y los agricultores tuvieron que modificar su estructura de producción hacia el mercado interno. De esta manera, las tierras de alta productividad que se ocupaban con el algodón y otros cultivos de exportación se orientaron en esta fase a producir maíz, trigo, frijol y oleaginosas, que demandaba la población nacional.

La ventaja productiva que ofrecían las tierras de riego superó rápidamente los cálculos y aparecieron excedentes importantes que tuvieron que ser colocados a precios muy bajos en el mercado internacional. El quebranto vino en contra de los productores localizados en las regiones de agricultura tradicional, que se quedaron con un mercado muy restringido y con precios nada atractivos para seguir en la esfera productiva.

Los costos de producción, el otro lado de la moneda, habían subido en forma considerable. El precio de la maquinaria y de los equipos, los de la semilla mejorada y los fertilizantes tuvieron un alza tan marcada que se limitó su empleo a las mejores tierras y a los cultivos más rentables. Las diferencias en el campo se hicieron evidentes, tanto entre las regiones, como entre los productores.

Si en una primera etapa resultaba válido hablar solamente de diferencias entre agricultores y campesinos por la extensión de la superficie de labor; en una segunda era marcada, también, la diferencia basada en la calidad de la tierra. En la tercera, los costos de los insumos necesarios para la producción vinieron a completar el marco de la desigualdad existente entre agricultores y campesinos.

Si a lo anterior se agrega la forma de cómo fueron canalizados los créditos y los servicios técnicos se tendrá una idea cabal de la forma como percibía este fenómeno el licenciado Narciso Bassols.

Conforme crezca la fuerza económica de la producción agrícola que está en manos de los capitalistas —afirmaba— será más y más difícil la lucha en favor de los ejidatarios y campesinos... El contraste será cada día más desfavorable para el sistema de producción ejidal, si se le deja desorganizado, sin crédito, sin la posibilidad de mejorar sus tierras y elevar el nivel técnico de sus cultivos, mientras por otro lado, la iniciativa privada disfruta de todas las oportunidades y cuenta con todos los elementos que el éxito requiere.²

Hacia la crisis

Los cambios en la producción que antes se han reseñado y el estancamiento relativo de los precios de los productos del campo, restaron dinamismo al crecimiento agrícola. De modo que entre 1956 y 1962 el producto de la agricultura sólo registró una tasa anual de expansión de 2.7 por ciento, inferior a la tasa media a la que aumentara la población del país en ese mismo lapso.

En la fase ascendente de la agricultura habían desempeñado un papel muy importante los ejidatarios. En 1960, la superficie total de labor censada era de 23.8 millones de hectáreas. De esta suma, 10.3 millones de hectáreas (43 por ciento del total) eran ejidales. Ahora bien, de la superficie total, poco más del 80 por ciento era de temporal y escasamente el 15 por ciento, esto es 3.5 millones de hectáreas, correspondía a las tierras de riego.

La distribución de esas tierras por tipo de propietarios y extensión de las unidades de producción encierra también particular interés. 1 281 000 parcelas ejidales tenían, conforme al Censo de 1960, una superficie menor a 10 hectáreas y cerca de un millón de unidades de propiedad privada también eran de 10 hectáreas o menos.

Salvo casos aislados de microclima altamente favorable, ubicación privilegiada en cuanto a los mercados o terrenos agrícolas en áreas altamente urbanizadas —que también los había— puede afirmarse que el 86 por ciento de las unidades de producción existentes en 1960 eran verdaderos minifundios. Esto es, superficies

² Bassols, Narciso. *Obras*. México, FCE, 1964, p. 712.

incapaces por su magnitud de garantizar la subsistencia del propietario —el usufructuario en el caso de los ejidatarios— y su familia.

La migración del campo a la ciudad y el bracerismo habían cobrado fuerza inusitada a partir de la Segunda Guerra Mundial. En la primera fase, más que el rechazo al campo fue el aliciente de ingreso y de educación lo que motivó a los contingentes liberados de las haciendas. En las colonias proletarias en esa época, en las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla y otras, se tenía un nivel decoroso de vida y existían medios para mejorar el ingreso familiar. El desarrollo industrial se nutrió de brazos con esa población deseosa de incorporarse a la vida económica.

Al declinar la expansión acelerada de la industria e iniciarse la etapa en que habrán de cobrar impulso creciente las actividades terciarias, el campesino ya no podrá participar más que en las tareas de acarreo, limpieza y, cuando le va bien, en la compraventa al menudeo. Las oportunidades de empleo son más escasas en las ciudades, pero el campo ya no tiene capacidad para sostener una población creciente. Se recrudece el éxodo, esta vez como expulsión del campesino de su terruño, más que como atracción ciudadina.

El minifundio es uno de los factores que explica la fuerza y el volumen de la población que acude a las ciudades y que engrosa la corriente que emigra a Estados Unidos, ya sea legal o ilegalmente.

La importancia de la agricultura en el sector externo era por demás relevante. En 1955 aportaba poco más del 43 por ciento del valor total de las mercancías vendidas al exterior y a pesar de los factores contrarios en 1960 pudo mantener ese mismo nivel de participación, gracias al buen mercado que tuvo el azúcar, como efecto de la revolución cubana.

Por el lado de las importaciones, a pesar del crecimiento acelerado de la población y del mayor ingreso real por habitante, el valor de las compras de bienes agropecuarios siguió una tendencia descendente. En 1950 representaban el 15 por ciento de las compras totales y en 1960 sólo el 9.5 por ciento.

Las estadísticas de producción correspondientes a 1960 muestran objetivamente, que a pesar de las críticas de sus detractores, de la falta de apoyo, de los traidores de la lucha agraria y del interés de los grandes agricultores por el fracaso del ejido, en varios de los cultivos más importantes, como eran el maíz, el algodón,

la caña de azúcar y el arroz, el ejido registraba rendimientos unitarios por encima de los obtenidos en las no tan pequeñas propiedades.

Primera fase de la crisis

No obstante que algunos estudiosos de la agricultura tienden a puntualizar que hasta 1965 se mantuvo la actividad en crecimiento acelerado, la realidad de los números permite advertir que desde antes de 1960 se había iniciado el descenso. En los años subsiguientes, la crisis se haría cada vez más evidente.

En 1962-1965, la agricultura tuvo una reanimación al cobrar impulso los cultivos de cártamo y de sorgo. Sin embargo, bastaron esos tres años para saturar el mercado nacional y nuevamente la economía con su desenvolvimiento observado entre 1966 y 1967 fue incapaz de reanimar la producción agrícola, la que a pesar de contar con buen clima y buen cielo no pudo crecer por arriba del dos por ciento.

Los datos correspondientes al producto por hombre ocupado en la agricultura muestran y corroboran la tendencia apuntada. Entre 1940 y 1950 creció al 3.4 por ciento anual. Para 1950-1960 esa tasa se reduce al dos por ciento y entre 1960 y 1967 sólo alcanza el 1.7 por ciento. Es decir, la productividad por hombre ocupado en este último lapso reseñado crecía sólo a la mitad que en los años cuarenta.

En la agudización de la crisis estaban presentes varios factores: si bien el reparto agrario había tenido un nuevo impulso durante la administración del presidente Adolfo López Mateos, la mayor parte de la tierra entregada a los campesinos no era de labor. Su efecto positivo fue por lo tanto muy limitado.

En materia de riego se habían seguido incorporando áreas al cultivo, pero en menor cuantía que en los años precedentes, como efecto de los mayores costos de construcción, y en distritos ubicados en zonas del país que no contaban con las grandes ventajas de clima y fuerza de trabajo altamente calificada que se tuvieron en los periodos anteriores.

Las limitaciones crediticias de las instituciones oficiales y el escaso interés por el campo de parte de la banca comercial, en esa

etapa propiedad de particulares, abrieron paso a nuevas formas de financiamiento extrabancario de la producción agrícola. En las zonas de riego del norte y del noroeste de México, así como en el Bajío, el intermediario industrial o el exportador, que con mucha frecuencia desempeñaba los dos papeles, orientó y encauzó la producción conforme a sus intereses particulares. Algunas de las viejas firmas cobran creciente importancia y aparecen otras nuevas: Anderson Clayton, General Foods, McCormick, La Hacienda, Ralston-Purina, Nabisco, Kellogg's, Bird's eye, Green Giant, Gerber y Heinz.

En las zonas de agricultura tradicional, especializadas en la producción de verduras y hortalizas, irrumpe el financiamiento del gran comercio, representado por intermediarios o comisionistas, con y sin transporte, que fijan precios y nuevas formas de apropiación de los productos de la tierra. Este gran comercio penetra también a las plantaciones y muy pronto controla las cosechas de papaya, mango, sandía, melón, coco, aguacate y naranja, entre otros productos.

El sistema se basa en las compras "al tiempo", que mediante anticipos atan a los compradores con el intermediario desde la fase de cultivo; o bien en el alquiler de las huertas, que por una suma modesta permite la cosecha de los frutos de la tierra.

Estas nuevas formas son contrarias al interés de los agricultores y negativas para la práctica agrícola. Con el rentismo de las huertas sobreviene el abandono de las mismas, la falta de cultivo favorece las plagas y enfermedades, y se quebranta así la base de la economía regional.

La política de precios de garantía, puesta en vigor para defender a los campesinos de la explotación por parte de los intermediarios, resultó positiva durante un tiempo y después fue negativa. A medida que los cultivos de cereales básicos y de frijol se movieron a las zonas de riego, los precios de garantía estimularon la producción y dejaron ganancias considerables a los agricultores prósperos. Sin embargo, en las zonas tradicionales los precios no resultaban tan atractivos por los bajos rendimientos observados y la falta de elementos, como la carencia de equipos de transporte, para llevar los productos a los centros de recepción.

Segunda fase de la crisis

Entre 1966 y 1977 se fue reduciendo gradualmente la tasa de crecimiento de la economía nacional y ello repercutió negativamente en el desarrollo agrícola. Medido en pesos constantes de 1977, el PIB creció en un 6.2 por ciento anual, como promedio, pero el producto agrícola sólo avanzó al 3.1 por ciento anual. El producto por hombre ocupado en el sector agropecuario por vez primera, desde 1940, mostraba una tasa negativa de 0.3 por ciento.

La crisis de la economía mundial fue definitiva en estos resultados. La escalada de los precios del petróleo alentó nuevas fuentes de aprovechamiento de los productos de la tierra y se generalizó el empleo de materiales sintéticos, como las fibras artificiales y los plásticos, en detrimento de la demanda de los productos naturales de origen agropecuario.

La competencia con las nuevas zonas productoras del continente africano abarató considerablemente los precios de varios cultivos en los que antes se tenía una ventaja incuestionable y la lucha por ganar mercados abrió el paso al *dumping* en los cereales, la leche en polvo y otros productos, que bien pronto empezaron a cobrar relevancia en las importaciones nacionales. Con esto, la balanza comercial de productos agrícolas inicia un movimiento contrario al ocurrido en las etapas precedentes.

En el campo agudiza la incapacidad de los factores para dar acomodo a la fuerza de trabajo, que sigue sus tradicionales rutas migratorias a las ciudades, a la frontera y hacia Estados Unidos. Pero en el interior del país ya no hay capacidad para una absorción productiva y permanente. Crecen las economías subterráneas alentadas por este contingente que ofrece su fuerza de trabajo a muy bajo salario y, desde luego, aumenta el subempleo.

En 1972, una vez que pudo superarse la crisis económica de 1970-1971, se buscó dar un nuevo aliento al campo. Cobraron importancia las obras menores de riego, los caminos rurales, los bordos y las industrias rurales.

Se procuraba integrar el reparto agrario con el desarrollo rural. Este propósito, noble y válido, enfrentaba, sin embargo, obstáculos muy serios, que a la postre impidieron cumplirlo.

Las obras de infraestructura, limitadas en su alcance, no podían tener una importancia económica de carácter regional. Tampoco eran secuenciadas con otras obras y servicios complementarios

y su planeación no atendía a objetivos más generales. Se ejecutaban sí, pero los beneficios eran muy limitados y con gran frecuencia acaparados por los viejos y los nuevos caciques de las comunidades campesinas.

Las agroindustrias, salvo unos cuantos casos exitosos, no contribuyeron grandemente —como se esperaba— al empleo, ni tampoco al ingreso de los trabajadores rurales.

En el manejo del crédito y de los seguros se llegó a extremos de paternalismo casi inconcebibles. En el Valle del Yaqui, una de las zonas agrícolas de vanguardia, el crédito se proporcionaba en especie convirtiendo a los ejidatarios en meros espectadores del cultivo de su tierra. A la postre, la cosecha no rendía lo que se había prometido. Los técnicos recogían sus equipos y los ejidatarios las nuevas deudas.

El seguro agrícola, necesidad de primer orden en el caso del campo mexicano, se vinculó con el crédito para apoyar la recuperación de los financiamientos concedidos, pero la corrupción en su manejo formó el pentagrama para que el objetivo de la agricultura fuera el no cosechar. Se inventaron áreas habilitadas y también áreas siniestradas. Los recursos de créditos y los del seguro fueron a dar, en parte, a manos de funcionarios corruptos.

Hacia 1975, como los resultados de la producción no eran satisfactorios, mediante acciones desesperadas se trató de dar un escarmiento a los pocos que se habían beneficiado de la situación. Se dio curso al reparto de tierras en el Noroeste, afectando parcialmente a los agricultores y concediendo a los ejidos vastas extensiones pero sin riego con lo cual no se tuvieron tampoco resultados en la producción.

Sin embargo, estos repartos avivaron la cohesión entre los pequeños propietarios, que nuevamente demandaron al gobierno garantías y seguridad en la tenencia de la tierra y abrieron paso a una nueva ofensiva contra el régimen de tenencia ejidal.

Los años de 1975 y 1976 fueron de malos resultados debido a la magnitud escasa de la inversión privada, misma que correspondía a la difícil situación económica nacional, especialmente derivada de un fuerte desequilibrio externo.

Pese a que enfrentaba tales limitaciones, la agricultura seguía jugando un papel positivo en el desarrollo económico del país, a través de los precios de intercambio. Sin embargo, si se consideraran los gastos de inversión en infraestructura, los subsidios en los

precios de los insumos y de los energéticos, y los apoyos netos en créditos y seguros, se llega a cifras que permiten afirmar que hacia 1976 era casi igual el valor de la producción agrícola al de los recursos que canalizaba el resto de la sociedad en su fomento.

Un periodo de crecimiento

Al iniciar su administración el presidente José López Portillo vuelve a plantearse la urgencia de apoyar en forma más efectiva el desarrollo rural. Se enfatiza el grave problema nutricional que padecen los grupos de la población que reciben menores ingresos, sobre todo en el campo, y se propone el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano con objeto de recuperar la autosuficiencia.

El propósito de alcanzar, al mismo tiempo, la autosuficiencia financiera orilla a realizar grandes inversiones en la exploración y en la explotación del petróleo. La economía nacional cobra un auge inusitado. Entre 1977 y 1981, el PIB creció, en términos reales, al 8.7 por ciento anual. El producto agrícola también aumentó, aunque a un ritmo más lento, 4.1 por ciento y el producto agropecuario por hombre ocupado volvió a ser positivo al crecer en 1.2 por ciento anual.

Cabe destacar, a riesgo de parecer reiterativo, que los buenos años de la agricultura en esta etapa coinciden con un lapso de expansión de la economía. La agricultura recibió apoyos muy considerables en materia de insumos y de servicios técnicos. El crédito agrícola también se acrecentó y se dio curso a nuevas acciones para impulsar el aprovechamiento de las tierras en zonas de buen temporal.

En el crédito agrícola se intentaron nuevos esquemas, como el denominado riesgo compartido, que alentaron el aprovechamiento de vastas extensiones temporales.

Los precios de garantía se elevaron para estimular la oferta de varios productos y una vez más los agricultores grandes y los medianos capitalizaron en su favor la parte sustancial de los beneficios.

La cuestión agraria cayó nuevamente en el ostracismo. Se argumentó, al igual que en los gobiernos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Gustavo Díaz Ordaz, que ya no había tierras que repartir. Lo importante, se afirmó, era otorgar garantías y seguridad a los propietarios legítimos. Se aceleró la entrega de certifica-

dos de inafectabilidad en favor de grandes propietarios que utilizaron y aprovecharon la tierra para practicar una ganadería extensiva.

Al respecto, cabe hacer un paréntesis para destacar que la ley sigue manteniendo principios ampliamente superados por el desarrollo tecnológico. En su fracción XV, el Artículo 27 Constitucional señala que:

Se considera 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.

El agregado es también muy importante:

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 que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebase los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fija la Ley.³

La determinación de la capacidad forrajera de los terrenos se apoya en datos técnicos, pero en la actualidad se utilizan esquilmos, mieles incristalizables, urea, gallinaza y hormonas para el crecimiento acelerado y la engorda de ganado. También se han introducido praderas cultivadas con pastos de alto rendimiento, principalmente en el trópico y en algunas zonas de riego con modernos y costosos equipos mecánicos. Pero, como la capacidad forrajera de los terrenos está determinada, se rebasan con creces los topes que fija la ley para la pequeña propiedad ganadera.

Una extensión muy considerable de estas pequeñas propiedades ganaderas es susceptible de buen aprovechamiento agrícola y otras áreas ya se trabajan con sistemas intensivos de explotación pecuaria. Los beneficios quedan, desde luego, en manos de los ganaderos de vanguardia, pero los que se aferran a las prácticas ancestrales no la pasan nada mal en razón del tamaño de sus hatos y del bajo costo de la fuerza de trabajo.

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Ediciones Andrade, S. A., 1986. Tomo I, pp. 26-27.

Los esquemas paternalistas adoptaron nuevas formas. La abundancia aparente de recursos financieros permitió instrumentar programas muy ambiciosos de tareas productivas y de obras y servicios de beneficio social en favor de las comunidades rurales, todas ellas al amparo del COPLAMAR.

Los resultados de las inversiones productivas no fueron ni remotamente los esperados, aunque los beneficios de algunos programas sociales permitieron aliviar las carencias de atención y de servicios médicos, así como de enseñanza elemental en las zonas marginadas del país.

Tampoco pudo contenerse el éxodo rural y las áreas metropolitanas siguieron creciendo con rapidez y desorden haciendo cada vez más difícil y más costosa la prestación de los servicios urbanos. Las ciudades perdidas, en particular en el caso del área metropolitana de la ciudad de México, se volvieron de pronto enormes hacinamientos, sin servicios elementales. La "calcutización" de México —como la denomina el Lic. Emilio Mújica M.— empezaba a cobrar cuerpo.

A pesar de los apoyos canalizados a la agricultura, ésta fue incapaz de recuperar la autosuficiencia. Las importaciones, sobre todo de cereales, oleaginosas y leche en polvo, vísceras, madera, papel y derivados siguieron siendo cuantiosas.

La política de precios de garantía, orientada en esta etapa a sostener bajos los precios de los bienes producidos en el campo desalentó a los productores. Los agricultores prósperos y los medianos de las zonas de riego cambiaron el uso de sus tierras hacia los cultivos intensivos de exportación o hacia el desarrollo de frutales, lo que vino a intensificar la insuficiencia alimentaria.

A mediados de 1981 sobreviene la caída en los precios del petróleo y se busca mantener, a toda costa, el ritmo de crecimiento alcanzado. Se recurre en una escala desusada al crédito externo, pero la salida de divisas, el saqueo —como le denominara el presidente López Portillo— fue todavía mayor. El saldo: una deuda externa sólo superada en América Latina por la de Brasil y una inflación amenazante que polarizó en forma profunda las diferencias de clase.

La crisis agrícola de los ochenta

En 1982 el país enfrentaba, a pesar de la abundancia relativa de sus recursos petroleros, una nueva crisis, cuya magnitud y duración muy pocos alcanzaron a vislumbrar. A diferencia de lo acontecido en el pasado, la reactivación de la economía estadounidense y de las demás naciones de alto desarrollo, como Alemania, Japón, Inglaterra, Francia e Italia, no se tradujo en efectos positivos para los países latinoamericanos, fueran o no exportadores de petróleo.

La crisis de la economía nacional agudizó los problemas del campo. La inflación modificó la estructura de la demanda interna y la reducción en la capacidad adquisitiva de los salarios, tanto en la ciudad como en el campo, fue un factor en contra de la producción agropecuaria. El país fue ahondando rápida y peligrosamente su dependencia alimentaria.

La política de precios de garantía dio un golpe brutal a la rentabilidad de las explotaciones agropecuarias. El abandono de las pequeñas unidades de producción agrícola (parcelas o minifundios privados), se combinó con el cierre de granjas lecheras, porcinas y avícolas. Los precios relativos de los servicios y la industria resultaban cada vez más lesivos para el sector rural.

En 1981, la superficie total utilizada para la producción agrícola fue de 23.1 millones de hectáreas, compuestas por 17.6 millones de hectáreas de temporal y 5.5 millones de hectáreas aprovechadas mediante riego. En 1988, último año para el que se dispone de datos completos, se utilizaron solamente 18.6 millones de hectáreas, superficie inferior a la cultivada en 1980. Esta vez, la extensión total la formaron 14.3 millones de tierras de temporal y 4.3 millones de hectáreas bajo riego. La contracción de la superficie refleja por sí sola la amplitud de la crisis.

El PIB de 1988 ascendió a 4 855 billones de pesos de 1980, ligeramente inferior a los 4 862 billones que se lograron en 1981. El producto agrícola corrió casi la misma suerte: de 233 mil millones en 1981 pasó a 240 mil millones en 1988. Esto es, solamente aumentó un tres por ciento en siete años.

La crisis económica comprendió además del quebranto de la producción el del ingreso rural. No fueron años de lluvias escasas por lo que tampoco pueden abonarse los resultados al mal cielo

o a las "condiciones climatológicas adversas". La explicación tiene raíces económicas.

La inversión en el campo se contrajo drásticamente y como los costos de producción se movían al alza, las nuevas superficies beneficiadas resultaron cada vez menores. La estadística consigna que en 1981 se incorporaron al cultivo 288 mil hectáreas bajo riego, 209 mil con obras mayores, esto es en grandes distritos, y 79 mil con obras menores. En 1988, a pesar de ser el último año de gobierno, sólo se abrieron 31 mil nuevas hectáreas bajo riego: seis mil hectáreas con obras grandes y 25 mil con obras menores. La frialdad y objetividad de estos números, ahorra los comentarios.

La superficie habilitada con crédito oficial había permanecido casi constante: 6.9 millones de hectáreas en 1981 y 7.3 millones en 1988. La superficie asegurada descendió de 7.4 millones de hectáreas en 1981 a 6.6 millones de hectáreas en 1988.

El volumen de venta de la semilla certificada también declinó al pasar de 164 mil toneladas en 1981 a sólo 76 mil toneladas en 1988. También se estanca la venta de fertilizantes. El nitrógeno, que es el de mayor demanda, pasa de 1 212 000 en 1981, a 1 268 000 toneladas en 1988.

Otro elemento que vino a frenar las posibilidades de expansión agrícola fue la inflación, expresada en el costo creciente de los equipos, la maquinaria, los medios de transporte, las tarifas de almacenamiento y las tasas de interés casi prohibitivas, además de la aguda escasez de los recursos de crédito.

Los precios relativos, otra vez jugaron a favor de los servicios y de la industria, agudizándose la concentración del ingreso y de la riqueza en pocas manos; mientras la pobreza, la desnutrición y el abandono se hacían más evidentes en las zonas proletarias de las ciudades y en el medio rural.

La falta de estímulos a la producción agrícola se refleja también en los rendimientos medios obtenidos por hectárea. En los cultivos básicos, el rendimiento logrado en el trienio 1986-1988 resulta inferior al del cuatrienio 1979-1982: en materia de maíz, 1 774 contra 1 720 kilos, en frijol 624 contra 534 kilos, en cártamo 1 094 contra 921 kilos, en soya 1 880 frente a 1 782 kilos y en sorgo 3 437 contra 3 282 kilos.

Una tendencia contraria acusan los otros productos básicos: el trigo, que pasa de un rendimiento medio de 4 003 kilos por hectárea, conseguido entre 1979 y 1982, a 4 142 kilos cosechados entre

1986 y 1988. Los demás que crecieron fueron: arroz de 2 283 a 2 397 kilos, ajonjolí de 492 a 539 kilos, semilla de algodón de 1 500 a 1 668 kilos y cebada de 1 733 a 1 864 kilos.

La crisis agrícola, aunque es un fenómeno general, no ha lesionado a todos los agricultores por igual. Sería imposible explicar entonces el por qué subieron algunos rendimientos.

En el campo mexicano existen varias clases de agricultores: los grandes y los de vanguardia, aunque han resistido algunos ciclos negativos en su resultado económico, se han beneficiado regularmente con las ventas al exterior y con los precios de garantía. Si bien el margen de ganancia logrado por hectárea no ha sido muy atractivo, en el caso de los productos destinados al mercado interno, la masa de ganancia conseguida en 50 100 150 hectáreas o más sigue siendo significativa.

Cabe agregar que dentro de este grupo tienden a confundirse los neolatifundistas, que al amparo de las facilidades que confiere la ley manejan como unidad de producción varios predios de familiares y amigos, y, además, acostumbran arrendar parcelas ejidales. Existen agricultores de este grupo que llegan a operar más de un millar de hectáreas bajo riego. A ellos, esta crisis agrícola les ha beneficiado.

Durante muchos años, estas dos clases de agricultores han obtenido considerables excedentes del campo. En una primera etapa, la mayor parte de esos excedentes se reinvertió en maquinaria, equipo e instalaciones, trabajos de nivelación y mejoramiento de estructuras para el riego. Más tarde, se desvió del campo y los excedentes apoyaron el desarrollo industrial y el comercial en las ciudades de las regiones agrícolas. En una fase avanzada, el excedente agrícola permitió desarrollar conjuntos inmobiliarios y centros turísticos. Pero en la última crisis los fondos fluyeron hacia las casas de bolsa y a las inversiones financieras, preferentemente.

Además de las fuertes ganancias lícitas, los agricultores de cultivos de exportación acostumbraban practicar la subvaluación. Conforme a las estadísticas nacionales, el valor de la exportación de productos agrícolas a Estados Unidos resulta muy inferior al valor de las importaciones de esos mismos productos que consigna la estadística estadounidense. Las diferencias se depositan fuera de México en su gran mayoría, y otra parte corresponde a las ganancias de las empresas matrices de las firmas que operan en el territorio nacional.

En el otro extremo, los ejidatarios y minifundistas privados se han visto obligados a abandonar la agricultura. Los oficios y las artesanías regionales reclutan ahí su fuerza de trabajo. Otra parte engrosa las filas de la población urbana en las colonias de la periferia y un segmento importante busca acomodo como peón agrícola en el país o en Estados Unidos.

Este movimiento migratorio ha facilitado la concentración de las parcelas ejidales y ha favorecido la continuidad del caciquismo. Además de la ocupación violenta de algunas parcelas, los líderes controlan los insumos, arriendan parcelas o las trabajan en aparcería y practican el peonismo con sus viejos compañeros de clase.

Fuera de quienes les han traicionado, en el campo mexicano, en las tierras de temporal y en el trópico, en la sierra y en las planicies del Altiplano, la población rural vive en condiciones miserables. El hambre se soporta por las vías del reparto que imponen las costumbres de las comunidades campesinas y del compadrazgo. Estos grupos de población son quienes han sentido con mayor fuerza los efectos negativos de la crisis.

Política de desarrollo

A pesar de la profundidad y de la duración de la crisis agrícola, todavía hay quienes se empeñan en proponer para su solución medidas aisladas y simplistas. El problema no es sólo de productividad ejidal, no puede, por tanto, esperarse una solución mágica con la generalización de la propiedad privada, como lo pregonan algunos expertos.

Al respecto, conviene subrayar lo que afirmara el investigador José Luis Calva en un evento relativamente reciente. Hasta la fecha, no se tiene conocimiento de que la forma de propiedad sea un factor de la producción.

Las explicaciones tecnócratas sólo resultan válidas parcialmente por lo que se refiere a predios específicos o a regiones de características agroecológicas bien determinadas. Ayudaría, sin embargo, sin duda alguna, el mejorar las prácticas de laboreo, especialmente en el trópico húmedo para elevar los rendimientos de las huertas y de las plantaciones. De otra forma, los recursos bióticos seguirán en grave riesgo de perderse, como ha ocurrido

con los palmares de las costas del Golfo de México y del Caribe amenazados de muerte por el "amarillamiento letal".

En las tierras de temporal, especialmente en las superficies dedicadas a la subsistencia pueden emplearse sistemas de policultivo que ayudarían a evitar el agotamiento de los suelos.

En las superficies con pendientes pronunciadas hacen falta obras de defensa para superar la erosión, que resulta cada ciclo más extendida y más grave en Puebla, México, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y otras entidades federativas.

En los distritos de riego habrá que explorar las ventajas de evitar el sobrecultivo. Esto es, que se realicen trabajos más allá de los necesarios para lograr rendimientos aceptables. Experiencias de campo, realizadas por los técnicos de la Universidad de Chapingo muestran que suprimiendo pasos de rastra y otras labores no indispensables se tienen considerables ahorros de energía (costos), que resultan superiores al valor adicional generado en las superficies superexplotadas.

En fin, los rendimientos por hectárea han crecido muy poco en los últimos años, y se está muy lejos todavía de agotar la frontera técnica. Algunos agricultores logran cosechas que duplican o triplican por su rendimiento unitario los rendimientos medios nacionales, pero debe tenerse en cuenta que impulsar la tecnología exige otras condiciones económicas y demanda organización, recursos financieros y tiempo.

Además de que no se ha agotado la frontera técnica, tampoco se ha alcanzado la frontera física. Al respecto, el potencial de las superficies que podrían beneficiarse con riego se estima en el orden de 10 millones de hectáreas y el uso de las tierras de temporal podría ser más intenso, si se superaran prácticas ancestrales, como el descanso, y se acrecentaran los recursos crediticios y la cobertura de los servicios técnicos.

Varios autores estiman que se requiere mayor inversión pública y subsidios transparentes a la producción agropecuaria. Esta vía se ha transitado y los resultados fueron muy positivos cuando se aprovecharon condiciones propicias. Al crecer los costos y movilizar factores sin tradición el costo-beneficio resultó negativo. La técnica agropecuaria, como señalara el Dr. Kenneth Shwedel, es adaptable pero no puede transferirse. En la zona del Yaqui había agricultores que aprovechaban el agua, desde antes de que se realizaran las grandes obras del distrito de riego. Pero en la zona del

Pánuco se efectuaron las grandes obras y no se han podido transformar los ganaderos propietarios y sus vaqueros, que hoy son ejidatarios, en agricultores.

El subsidio beneficia mucho más a los grandes y medianos agricultores, que utilizan energía eléctrica para sus equipos de bombeo, que disponen de máquinas y equipos que emplean gasolina y diesel, que fertilizan regularmente, que acostumbran emplear semillas certificadas, fungicidas y plaguicidas, que tienen acceso al crédito subsidiado y al seguro, y que disponen de elementos para hacer efectivos los precios de garantía. Pero no a los campesinos y los minifundistas, que sólo reciben parte mínima de esos apoyos, cuando bien les va.

Los paquetes tecnológicos y los apoyos financieros y de mercado se han orientado con frecuencia en razón de factores políticos y han contribuido, por lo tanto, a la estabilidad social más que a los resultados económicos.

Se requiere —y de ello no hay duda— una mayor eficiencia en la producción agrícola, pero ésta sólo podrá conseguirse a través de la concurrencia de muchos elementos y no simplemente por la dotación de paquetes tecnológicos.

En materia de inversión pública habrá que fortalecer las acciones de modernización en los distritos de riego. Las tierras presentan problemas de ensalitramiento, faltan estructuras a nivel predial y la adopción de nuevos mecanismos y sistemas de regadío permitirán evitar las pérdidas de agua y el desperdicio de la misma por excesos en su aplicación. Estas tareas tendrán buenos resultados, si se acompañan de otras acciones, que consideren la organización productiva de los ejidos y la asociación de los parvifundistas para superar las limitaciones del trabajo en el minifundio.

Si se quiere tener éxito, habrá que actuar a fondo en la estructura crediticia y comercial. Los agricultores y ejidatarios trabajan asociados con aquellos que les garantizan la compra de sus productos, pero que también los apoyan económicamente desde que se inicia el ciclo agrícola. Apoyar el desarrollo de empresas de comercialización de bienes agrícolas y facilitar oportunamente recursos financieros a los productores es lo aconsejable. Habrá que traducir estas palabras en hechos y evitar la corrupción en el manejo de los instrumentos.

En lo referente a la balanza comercial del sector será indispensable, en primer término, sustituir las importaciones no necesarias

e inconvenientes con programas específicos. En segundo lugar, será preciso apoyar la exportación de bienes agrícolas en los cuales el país tiene incuestionables ventajas comparativas.

Al afirmar lo anterior, no se borda en el vacío. La capacidad de producción agrícola —y agropecuaria— de México es muy superior a la que hoy se utiliza. Por eso intitulamos esta disertación como *la sinrazón de la crisis agrícola*. Así, de un lado se tiene la capacidad para producir más y por el otro existen demandas interna y externa que con una distribución justa del producto nacional y sin barreras artificiales podrían alentar un crecimiento mucho más significativo de las actividades agropecuarias.

El objetivo de la política de desarrollo agrícola se encuentra en elevar el bienestar de la población rural. Por eso mismo, la política de desarrollo debe comprender todos los mecanismos para impulsar la producción: los técnicos, la infraestructura, los financieros, los comerciales y los fiscales. Pero, al mismo tiempo, requiere la concurrencia de servicios de atención social: educación, salud, recreación; y, lo que es más importante, el apoyo de los otros sectores económicos: los servicios y la industria.

La apertura económica tiene y tendrá que observarse en ambos sentidos: oferta y demanda y demanda y oferta para ser efectiva. De este modo, la determinación de precios de mercado realistas y la canalización selectiva de los apoyos podrán ayudar a procurar un uso más adecuado de los recursos naturales y a evitar las diferencias que han acentuado la desigualdad en la distribución del ingreso.

En suma:

No se tienen barreras físicas, ni técnicas para ampliar la producción agrícola de México. Pero sí es preciso y urgente aplicar una política agropecuaria y forestal que permita reordenar las actividades primarias y delinear las fronteras agrícola, pecuaria y forestal para aprovechar y conservar mejor los recursos naturales.

La política de desarrollo a seguir deberá ser consistente y coordinada, tomando en cuenta las diferencias entre los tipos de agricultores y campesinos que serán sujetos de beneficio. Activar el expediente agrario, brindar seguridad en la tenencia de la tierra a los ejidos y a los pequeños propietarios legítimos, proporcionar apoyos técnicos y financieros para impulsar las líneas de producción deseadas, buscar, promover y establecer formas de organización que favorezcan transformar los ejidos en unidades eficientes

de producción, diversificar o especializar los cultivos en la medida que resulte aconsejable para intensificar el grado de aprovechamiento de los recursos naturales, fijar precios realistas y competitivos en el mercado interno para apoyar también las exportaciones, promover la construcción de instalaciones adecuadas para el manejo, comercialización, transformación y distribución de los productos de la tierra.

Eslabonar en forma conveniente las obras de infraestructura con la prestación de servicios, de modo que puedan rendir los beneficios esperados en el menor tiempo posible.

La política agrícola necesitará adecuar sus instrumentos a los propósitos finales del productor: exportación, mercado interno o bien subsistencia alimentaria. Este enfoque facilitaría la coordinación de las acciones de gobierno y se traduciría en mayores beneficios por cada peso invertido.

En las áreas de temporal, además, se requieren obras y servicios para elevar la calidad de la vida, el grado de ocupación de la fuerza de trabajo, y sobre todo para dar expectativas ciertas de mejoramiento a quienes durante muchos años han esperado un futuro más justo.

Talleres, huertos familiares, ganadería de traspatio, artesanías, agua potable, sanidad y salud, educación, cultura y esparcimiento son algunas de las actividades y servicios que deben ponerse en juego.

Este cambio debe ser inmediato, puesto que la población campesina lo demanda y lo exige por las vías políticas. Atender su demanda permitirá, además, abrir curso a nuevas fuerzas democráticas, cuyo concurso será vital para activar el desarrollo económico y social.

No hay duda acerca de que si no se avanza en el mejoramiento de la calidad de la vida de la población rural, será imposible alcanzar etapas superiores de desarrollo.

En este proceso, tenemos que volver los ojos a nosotros y ensanchar nuestro mercado interno, proceso que constituye la base real de todo desarrollo legítimo. Esta dinámica ayudaría a reforzar nuestra soberanía y a fortalecer la estructura productiva.

Este sería el camino para participar en la etapa de apertura global y de integración de grandes bloques económicos, sin riesgo de perder el ser nacional.

La política de desarrollo agrícola debe partir de la consideración central que debe integrarse la reforma agraria con la transformación de los ejidos y las comunidades campesinas en unidades de producción que les aseguren disfrutar de los ingresos y beneficios que anhelan para una vida plena en lo material y en lo social.

Debe tenerse presente la vinculación muy estrecha entre la actividad económica general y el desarrollo de la agricultura. Una política de desarrollo agrícola para lograr su propósito demanda una economía general en crecimiento. La duración y el ritmo, así como la orientación del desarrollo económico nacional habrán de influir, a su vez, en lo que ocurra en el campo mexicano.

La política de desarrollo agrícola tendrá y tiene como medio para conseguir su objetivo: ensanchar la base productiva y hacer efectiva una mayor y más eficiente producción.

Así como la agricultura requiere para superar sus problemas del desarrollo económico general, éste sólo podrá alcanzarse con una producción agrícola en crecimiento.

Por la otra vía se corren serios riesgos, ya que "sin una gran producción —como afirmó el general Lázaro Cárdenas en 1949— no hay amplio consumo, ni gran industria ni economía poderosa ni bienestar efectivo ni nación soberana".⁴

⁴ Cárdenas, Lázaro. *Obras y Apuntes 1941-1956*. UNAM, 1973. Tomo II, p. 342.