

# Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976

por Jorge Castell Cancino y Fernando Rello Espinosa \*

## 1. *Introducción*

AL iniciarse la administración del pasado régimen, uno de los rasgos más sobresalientes que presentaba el panorama nacional estaba constituido por el deterioro que desde la segunda mitad de los sesentas arrastraba el sector agrícola, el cual habría de contribuir, en parte, al supuesto abandono de la estrategia del desarrollo estabilizador adoptada diez años atrás y que tan buenos resultados daría, en términos de crecimiento, a la economía nacional.

Una de las características definitorias del capitalismo tardío y dependiente es el papel que juega el Estado como impulsor del proceso de acumulación de capital. En el caso de México, el Estado ha centrado sus políticas y sus acciones dentro de un esquema que él mismo ha contribuido decisivamente a configurar, siendo los ejes de su estrategia: 1) el congelamiento de los salarios reales mediante el control vertical de las organizaciones sindicales; 2) la canalización de su in-

versión y el manejo de los instrumentos de la política económica al servicio de la acumulación capitalista privada; y, 3) la subordinación de la agricultura y de los intereses de los campesinos a las necesidades de la acumulación de capital. Estos tres procesos no solamente han contribuido a definir el esquema general de crecimiento, sino que su desenvolvimiento ha influido, decisivamente, en la configuración de las contradicciones básicas de la formación social mexicana de hoy en día. La política del régimen echeverrista pretendió ser una respuesta al reto que plantearon dichas contradicciones. De entre éstas, es a la crisis general de la agricultura mexicana que el Estado le concedió una mayor atención y ante la cual desplegó, con una mayor decisión,

\* Los autores son profesores titulares de tiempo completo de la Facultad de Economía, UNAM, y están adscritos al Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM) de la misma facultad. Agradecen la colaboración de Salvador de Lara Rangel, ayudante de investigación del CEDEM, en la sistematización de la información estadística.

los instrumentos de su política modernizadora.

La subordinación de la agricultura a las necesidades de la acumulación de capital siguió dos caminos paralelos: 1) la especialización de un sector de la agricultura en la producción de las divisas que el desarrollo industrial requería, para lo cual el Estado promovió por todos los medios posibles el surgimiento de una agricultura capitalista exportadora; y 2) la transferencia al sector urbano del excedente económico producido en el campo que hizo posible la remuneración de las mercancías agrícolas por debajo de su valor. Producir bienes alimenticios baratos que hicieran posible la operación de las empresas capitalistas, ha sido la aportación fundamental del campesinado mexicano al desarrollo del país. En efecto, la reducción de su consumo hizo posible el suministro de los granos baratos que permitieron disminuir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y mantener casi invariables los salarios nominales. Así, la exacción del excedente económico campesino y el congelamiento de los precios de sus mercancías, que la política oficial de precios de garantía produjo, explican la descomposición de la organización económica del campesinado y la importancia creciente que tiene para ésta la venta de fuerza de trabajo, que, a su vez, es un elemento esencial para el crecimiento de la agricultura capitalista exportadora.

La subordinación de la agricul-

tura fue exitosa y ésta pudo impulsar el crecimiento industrial del país. Sin embargo, los resultados de esta política, medidos en términos de las posibilidades del crecimiento de la producción agrícola y de la capacidad de satisfacer las necesidades de campesinos y trabajadores rurales, son amenazadores. La crisis del campo se manifiesta hoy en la insuficiencia de la producción agrícola y en movimientos sociales de descontento que se tornan cada vez más frecuentes y violentos. La política agraria de Echeverría, sus resultados y contradicciones, se inscribieron en este contexto.

## 2. *La crisis agraria y sus repercusiones.*

### 2.1. *La crisis de producción*

La crisis agraria por la que atraviesa el país se hace evidente en una caída de los ritmos de crecimiento de la producción agrícola iniciada a mediados de la década de los sesentas y agudizada en los últimos años. Durante aproximadamente tres décadas, el ritmo de crecimiento anual del producto agrícola fue de 4.4 por ciento, cifra bastante superior al crecimiento demográfico, habiendo inclusive quinquenios en los que la agricultura mexicana tuvo tasas de crecimiento de las más altas del mundo. Este auge de la producción agrícola obedeció a varios factores de los cuales los más importantes fueron el crecimiento del área cosechada y el aumento

de la productividad que trajo consigo la construcción de obras hidráulicas. A partir de 1965, el aumento de la superficie cosechada comenzó a encontrar los límites que le marca la dificultad creciente de ampliar la frontera agrícola y el avance de la construcción de grandes obras hidráulicas perdió ímpetu al aumentar grandemente el costo de la hectárea irrigada debido a las crecientes dificultades técnicas. Con ello, los factores dinamizadores que operaron en la época de auge han perdido su capacidad de arrastre. La posibilidad de aumentar la productividad mediante el empleo de mejores técnicas de cultivo y el uso de insumos y semillas mejoradas, ha sido bloqueada por un tipo de desarrollo agrícola que excluye del progreso técnico al sector mayoritario de la agricultura mexicana. De esta manera, durante la década 1965-1975 la producción agrícola no sólo crece a ritmos bastante inferiores al crecimiento de la población, sino que en varios años registra descensos absolutos (véase el cuadro 1). La información estadística indica una relación estrecha entre la baja de la producción y el descenso del área cosechada, sobre todo en las zonas de temporal.

La crisis agrícola se manifiesta particularmente en la producción de granos básicos. Esto no quiere decir que el comportamiento errático de la demanda internacional y la baja de los precios de algunos bienes agrícolas de exportación no hayan ocasionado una caída en la

producción de estos bienes. Sin embargo, estas bajas y caídas no se han dado con la intensidad suficiente, ni en un lapso tan prolongado como para hablar de una tendencia definida. De hecho, los productos más afectados, el algodón y el café, han visto aumentadas sus cotizaciones y han respondido sin dificultades. En cambio, las bajas dramáticas de la producción de cereales, sobre todo maíz, frijol y trigo, constituyen un fenómeno estructural cuyas repercusiones son de la mayor gravedad. En efecto, después de crecer a ritmos acelerados durante el periodo 1960-1965, la producción de estos cereales se desplomó en el quinquenio 1965-1970 y su declive se ha agudizado en los últimos años, durante los cuales el maíz y el frijol han tenido tasas de crecimiento negativas y el trigo prácticamente no creció (véase el cuadro 2). La baja de la producción se debe, esencialmente, al descenso de la superficie cosechada, sobre todo en los casos del maíz y del frijol. Los cambios en la productividad sólo logran contrabalancear, en menor medida, los efectos depresivos de la disminución del área cosechada.

El caso más grave es el del maíz. El cultivo de este grano representa aproximadamente el 22 por ciento del valor de la producción agrícola total y el 45 por ciento de la superficie cosechada total. Asimismo, constituye el elemento fundamental de la dieta del campesino (en la agricultura de subsistencia aproxi-

Cuadro 1

**RITMOS DE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE COSECHADA Y DEL VALOR DE LA PRODUCCION  
AGRICOLA 1965-1975**

Años	TOTAL NACIONAL				RIEGO				TEMPORAL			
	Superficie. (miles de Hectrs.)	%	Valor (Mills. de pesos) <sup>1</sup>	%	Superficie. (miles de Hectrs.) <sup>1</sup>	%	Valor (Mills. de pesos) <sup>1</sup>	%	Superficie. (miles de Hectrs.)	%	Valor (Mills. de pesos) <sup>1</sup>	%
1965	14,707	—	23,493	—	2,557	—	6,551	—	12,150	—	16,932	—
1966	15,753	7.1	24,386	3.8	2,584	1.0	6,683	1.8	13,169	8.3	17,713	4.6
1967	14,889	—5.4	24,231	—0.6	2,600	0.6	6,896	3.1	12,289	—6.7	17,335	—2.1
1968	15,002	0.7	24,360	0.5	2,797	7.5	7,839	13.6	12,205	—0.6	16,521	—4.9
1969	14,036	—6.4	23,790	—2.3	3,002	7.3	7,854	0.1	11,034	9.6	15,933	—3.6
1970	14,857	5.8	23,266	—2.2	2,992	—0.3	8,451	7.6	11,865	7.5	14,815	—7.0
1971	14,413	—3.0	24,823	6.6	3,026	1.1	8,947	5.8	11,387	—4.0	15,876	7.1
1972	14,447	0.2	23,405	—6.0	2,871	—5.1	7,630	—14.7	11,576	1.6	15,775	—0.6
1973	14,476	0.2	23,007	—1.7	3,146	9.5	9,870	29.3	11,577	0.0	13,137	—16.7
1974	14,053	—3.0	23,743	3.2	3,492	10.9	10,551	6.8	10,658	—7.9	13,192	0.4
1975	14,172	0.8	23,800	0.2	4,541	30.0	—	—	9,631	—9.6	—	—
<b>INCREMENTO MEDIO ANUAL %</b>												
1965/60	5.3		7.5		3.1		4.2		5.8		8.9	
1970/65	0.2		—0.2		3.2		5.2		—0.6		—2.6	
1974/70	—1.2		0.6		6.8		5.7		—2.6		—2.9	
1975/70	—1.0		0.5		8.7		—		—4.1		—	

FUENTE: Elaborado en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), Facultad de Economía, UNAM, con datos de la DCEA — SAC, SRH, y Banco de México, S. A.

<sup>1</sup> Millones de pesos en 1960.

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCCION,  
SUPERFICIE COSECHADA Y RENDIMIENTOS DE MAIZ,  
FRIJOL Y TRIGO. 1960-1974

Producto	P R O D U C C I O N			S U P E R F I C I E C O S E C H A D A			R E N D I M I E N T O S		
	1960-65	1965-70	1970-74	1960-65	1965-70	1970-74	1960-65	1965-70	1970-74
Frijol	10.2	1.5	— 0.8	9.8	— 3.7	— 6.5	0.4	5.5	6.2
Maíz	10.5	— 0.1	— 3.2	6.8	— 0.7	— 4.7	3.5	0.6	1.5
Trigo	12.5	4.5	1.0	0.4	0.7	— 3.2	12.0	3.8	4.5

FUENTE: DCEA — SAG, "consumos aparentes 1925-1974".

madamente el 60 por ciento del maíz es autoconsumido) y de la canasta de consumo del trabajador urbano (en las familias con los menores ingresos, el consumo del maíz representa alrededor del 16 por ciento del gasto total en alimentos). Por tanto, las caídas de la producción maicera, que adquirieron un carácter dramático en 1973 y 1974, han significado la pérdida de la autosuficiencia, dando lugar a costosas importaciones. Si bien las importaciones de maíz no son algo nuevo, ya que ocuparon durante 1957 y 1958 el primer lugar dentro de las importaciones totales de mercancías agrícolas, su importancia relativa no era significativa puesto que representaron menos del 2 por ciento de la producción interna de este grano. En cambio, en 1975 las importaciones ascendieron a casi la cuarta parte de la producción interna de maíz, lo cual refleja la gravedad de la pérdida de la autosuficiencia. La producción de trigo y, en menor medida, la de frijol, ha sido también insuficiente para

cubrir la demanda interna, la cual ha tenido que ser satisfecha con importaciones. El hecho gravísimo de que en 1973 las importaciones de trigo ascendieron a más del 50 por ciento de la producción interna obligó al Estado a elevar los precios de garantía para incentivar su cultivo en los distritos de riego. De igual modo, las importaciones de frijol y de sorgo se han venido acrecentando en los últimos años. (Véase el cuadro 3.)

Vista en el marco de las necesidades de la economía nacional, la crisis del sector agrícola hace que éste, en vez de seguir impulsando la industrialización del país, se constituye en una traba importante para la acumulación de capital. En efecto, la agricultura ya no cumple con eficacia su papel de proveedora de divisas en una situación en la que las posibilidades de crecimiento de la economía dependen cada vez más de la capacidad de importación. La pérdida de la capacidad generadora de divisas del sector agrícola no sólo debe verse como resultado de la

Cuadro 3

**IMPORTACIONES TOTALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS Y PARTICIPACION DE LAS  
IMPORTACIONES EN LA PRODUCCION INTERNA TOTAL DE ESOS PRODUCTOS  
1965-1975**

Años	M A I Z			F R I J O L			T R I G O			S O R G O		
	Producción total (toneladas)	Importaciones (toneladas)	% de las importaciones en la Producción total	Producción total (toneladas)	Importaciones (toneladas)	% de las importaciones en la Producción total	Producción total (toneladas)	Importaciones (toneladas)	% de las importaciones en la Producción total	Producción total (toneladas)	Importaciones (toneladas)	% de las importaciones en la Producción total
1965	8.436,381	12,033	*	859,584	458	*	2.150,354	12,535	*	746,994	33,853	4.5
1966	9.271,485	4,502	*	1.013,169	583	*	1.647,368	1,122	*	1.410,971	22,920	1.6
1967	8.603,279	5,080	*	980,169	409	*	2.122,389	1,172	*	1.666,621	4,521	*
1968	9.061,823	5,500	*	856,939	303	*	2.080,725	1,599	*	2.132,619	69,608	3.2
1969	8.410,894	8,442	*	834,597	381	*	2.326,055	762	*	2.455,928	11,718	*
1970	8.879,384	818,819	9.2	725,042	8,319	*	2.676,451	788	*	2.747,211	12,142	*
1971	9.785,734	17,336	*	921,059	466	*	1.830,845	287,250	15.6	2.525,477	8,809	*
1972	9.223,341	182,475	1.9	869,359	12,686	1.5	1.809,124	539,500	29.8	2.561,112	152,645	5.9
1973	8.609,131	1.093,377	13.0	1.008,596	2,454	*	2.090,840	1.095,000	52.4	3.269,825	426,717	13.5
1974	7.783,614	1.323,662	15.5	895,000	39,466	4.4	2.788,677	822,970	29.5	3.142,210	387,856	12.3
1975	9.541,967 <sup>1</sup>	2.181,322	22.9	1.265,564	128,966	10.2	2.759,305	241,261 <sup>1</sup>	8.7	3.688,419	580,613	15.7

FUENTE: Elaborado en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), Facultad de Economía, UNAM, con datos de DGSA — SAC.

<sup>1</sup> Preliminar

\* Nulo o menor de 1.0%.

falta de dinamismo de la demanda internacional y del descenso de las cotizaciones de las exportaciones sino, sobre todo, de la pérdida de la autosuficiencia agropecuaria. Es cierto que la participación de las exportaciones agrícolas en las exportaciones totales de mercancías y servicios (elemento básico de la capacidad de importación) comienza a disminuir lenta pero constantemente a partir de 1965. Pero también, las causas de esta disminución están tanto en la crisis internacional y sus efectos, como en el aumento relativo de las exportaciones industria-

les y del turismo. En cambio, la aportación neta de divisas del sector agropecuario, medida por el saldo neto de la balanza agropecuaria, ha disminuido drásticamente. En 1965, este sector tuvo un saldo neto positivo que representó el 29 por ciento de las exportaciones totales de mercancías y servicios, mientras que en 1975 esta participación disminuyó al 3 por ciento. De igual modo, este mismo sector financió en 1965 la cuarta parte de nuestras importaciones totales, mientras que en 1975 prácticamente su contribución fue nula. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 4  
AGRICULTURA Y COMERCIO EXTERIOR 1960-1975

Año	I		III		IV		
	Exportaciones totales de mercancías y servicios (millones de pesos)	Exportaciones agropecuarias (millones de pesos)	%II/I	Saldo balanza agropecuaria (millones de pesos)	%III/I	Importaciones totales de mercancías y servicios (millones de pesos)	%III/IV
1960	17,135	4,967	29	3,553	21	20,904	17
1961	18,292	6,005	33	4,702	26	20,734	23
1962	19,835	8,098	41	6,051	34	21,337	31
1963	21,366	7,242	34	5,425	25	23,491	23
1964	23,099	8,106	35	5,443	24	27,497	19
1965	24,864	9,104	37	7,323	29	28,794	25
1966	27,265	10,730	39	9,165	34	30,966	29
1967	27,582	9,886	36	8,065	29	33,911	23
1968	31,329	10,282	33	8,401	27	39,169	21
1969	37,201	12,294	33	9,589	26	43,110	22
1970	36,664	9,052	25	5,997	16	48,489	12
1971	39,589	9,296	23	6,744	17	48,669	13
1972	47,507	11,425	24	7,998	17	57,026	14
1973	60,334	14,250	24	7,583	13	75,047	10
1974	79,281	16,265	21	2,595	3.3	111,257	2
1975	78,787	13,965	18	2,487	3.2	125,899	1

FUENTE: Elaborado en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), Facultad de Economía, UNAM con datos de DGEA — SAC; Banco de México y NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, 1974.

Por otra parte, el sector agrícola, que durante mucho tiempo suministró los granos baratos que el congelamiento del salario del trabajador industrial hace necesario, no sólo ha dejado de desempeñar esta función, sino que se ha convertido en una de las causas del proceso inflacionario. Ciertamente, a partir de 1973, el índice de precios agrícolas se dispara con relación al índice general de precios. (Véase el cuadro 5.)

## 2.2. *La crisis social*

Cuando se desagregan los datos agrícolas globales, salta a la vista el hecho de que la crisis de produc-

ción es bastante más grave en las zonas de temporal que en las de riego. De hecho, la producción en estas últimas, si bien no ha crecido como en los mejores tiempos, aumenta con ritmos satisfactorios, mientras que en la agricultura de temporal se dan los descensos más notorios de la producción agrícola. (Véase el cuadro 1.) Pensamos, a manera de hipótesis, que la crisis de producción está estrechamente vinculada al deterioro de las condiciones materiales de producción y de vida del sector más atrasado de la agricultura mexicana, o sea la llamada agricultura de subsistencia. Estamos concientes de que agricultura de subsistencia y agricultura de temporal no son la

Cuadro 5

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

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

FUENTE: Banco de México, S. A.



misma cosa y que la información estadística no distingue entre ambas. Sin embargo, hay otro tipo de evidencias que indican que es en la agricultura de subsistencia donde deben buscarse las causas de la baja de la producción; por ejemplo, en el caso del maíz, producto que hasta hace poco era cultivado casi exclusivamente en áreas de temporal y en el que se dan los descensos más sensibles, tenemos que el 48 por ciento de los predios que cultivan maíz de temporal caen dentro de la agricultura de subsistencia y sólo el 16 por ciento es agricultura comercial. Otro factor ilustrativo es que el descenso de la superficie cosechada, causa básica de la caída de la producción, toma lugar solamente en las zonas de temporal. La explicación a este hecho la encontramos en el abandono de parcelas por parte de campesinos que encuentran más redituable vender su fuerza de trabajo o dedicarse a otras actividades. La gran cantidad de tierra, que debido a la falta de una rotación de cultivos adecuada y de insumos que conserven la fertilidad del suelo, está erosionada, y la que permanece ociosa más tiempo de lo normal, indican el deterioro de las fuerzas productivas de los campesinos.

Así pues, la ininterrumpida explotación del campesino parcelario ha desembocado en un deterioro agudo de sus condiciones materiales y en una pérdida de su importancia como generadores de producto. Este hecho se percibe en el

cuadro 6, donde los campesinos de subsistencia (propietarios de los predios de infrasubsistencia y subsistencia) que desde 1950 constituyen aproximadamente el 80 por ciento de los predios, contribuyeron con el 22 por ciento del producto agrícola total en 1950, con el 21 por ciento en 1960 y con sólo el 15 por ciento en 1970. Por el contrario, los predios capitalistas (propietarios de los predios multifamiliares medianos y grandes) han crecido numéricamente en forma rápida, ya que eran sólo el 1 por ciento en 1950 y fueron el 10 por ciento en 1970; pero más importante fue el aumento de su contribución al producto agrícola total, la cual pasó del 36 por ciento en 1950 al 70 por ciento en 1970. Estas cifras ilustran claramente la profundización del carácter desigual y combinado del capitalismo agrario mexicano.

Las consecuencias sociales y políticas del aumento de la pobreza rural no pueden soslayarse. Esto y la crisis de las grandes centrales campesinas, sobre todo de la Confederación Nacional Campesina (CNC) como mecanismos de control y manipulación de los campesinos, ocasionada por su incapacidad creciente de satisfacer las demandas de tierra, explican el surgimiento de un desorganizado pero creciente movimiento campesino, cuyas expresiones más importantes han sido las tomas de tierra, las marchas a la ciudad de México, las tomas de locales de organismos oficiales agrarios y la organización independiente

Cuadro 6

**ESTRATIFICACION DE PREDIOS AGRICOLAS Y SU PARTICIPACION EN LA PRODUCCION  
EN 1950, 1960 Y 1970**

(precios constantes)

<i>Predios por niveles de producción</i>	<i>Predios privados y Parcelas ejidales</i>								
	<i>Número de unidades (en miles)</i>			<i>Porcentajes</i>			<i>Participación en la producción (%)</i>		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
1. <b>Infrasubsistencia</b> (hasta \$ 1,000)	1,335	1,241	1,384	54.8	50.7	43.4	6.2	4.2	2.3
2. <b>Subsistencia</b> (de \$ 1,000 a \$ 5,000)	648	821	1,108	26.6	33.5	34.8	16.2	17.1	13.0
3. <b>Familiares</b> (de \$ 5,000 a \$ 25,000)	429	307	382	17.6	12.5	12.0	41.2	24.4	15.0
4. <b>Multifamiliares medianos</b> (de \$ 25,000 a \$ 100,000)	16	67	291	0.6	2.8	9.2	9.6	22.0	39.4
5. <b>Multifamiliares grandes</b> (de más de \$ 100,000)	9	12	18	0.4	0.5	0.6	26.8	32.3	30.3
<b>Total</b>	<b>2,437</b>	<b>2,448</b>	<b>3,183</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Datos de 1959 y 1970 elaborados por el Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) con base en los Censos Agrícola, Ganadero, Ejidal de 1950 y 1970. Datos para 1960 elaborados por el Centro de Investigaciones Agrarias, SAC, (CIDA) con base en el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1960.

del Estado y de sus organismos de manipulación en frentes y agrupaciones locales y regionales.

### 3. *La nueva estrategia agraria*

#### 3.1. *Los objetivos*

Ante la crítica situación agraria del país, el gobierno encabezado por Luis Echeverría estableció los lineamientos y los objetivos de su política agraria. Esta buscaba restablecer las bases del dinamismo agrícola con el fin de que el sector lograra satisfacer el crecimiento de la demanda interna y de generar excedentes exportables que, a su vez, permitieran a la economía nacional allegarse montos crecientes de divisas e incrementar así su capacidad de importación. Con ello se preveía atenuar, en parte, las causas de los profundos desequilibrios externos que venían acumulándose desde la fase estabilizadora. Pero, al mismo tiempo, lo que se buscaba era enfrentar el profundo deterioro social que desde años atrás arrastraba el campo, ya fuera por la insatisfacción de las aspiraciones campesinas, o bien porque el avance del capitalismo agrario había causado estragos sociales significativos.

Dentro de la revisión de la estrategia económica estabilizadora, anunciada espectacularmente por Echeverría desde su campaña presidencial, al sector agrícola le fue asignado un papel relevante en las "nuevas reglas del juego", pretendiendo alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Concluir la fase distributiva de tierra y fortalecer el régimen de garantías creado por la Revolución Mexicana. En otros términos, se buscaba reafirmar el reconocimiento institucional a las diferentes formas de tenencia de la tierra que configuró el desarrollo del capitalismo agrario en México: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.
- 2) Iniciar la segunda etapa de la reforma agraria que consistiría en organizar y modernizar los métodos de cultivo y de explotación de la tierra. Para ello, se facilitaría la canalización de recursos de capital y la introducción de innovaciones tecnológicas y se impulsaría a los campesinos a formar unidades de producción que les permitieran elevar el rendimiento de su trabajo agrícola, ganadero y forestal. Esto es, se organizaría el trabajo colectivo en los ejidos y en las comunidades donde fuera económicamente necesario para elevar la productividad y el rendimiento de la tierra y, así, liquidar las consecuencias negativas del minifundio.
- 3) Industrializar los productos agrícolas como medio de acelerar el proceso de industrialización del país alcanzando mayores niveles de integración y, a la vez, captar los excedentes de mano de obra que no pudieran ser incorporados por otras actividades económicas.

Desde el inicio de la pasada administración se reiteró que este paquete de objetivos implicaba crear condiciones favorables al ejido, a la propiedad comunal y a la auténtica pequeña propiedad para hacerlos productivos. Así pues, en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 se comenzó a instrumentar la nueva política agraria que confirmaba la necesidad no sólo de concluir el reparto agrario y regularizar los derechos agrarios, sino la de fortalecer al ejido para transformarlo en una verdadera unidad productiva mediante su colectivización. Es decir, se planteó como la solución al minifundismo, el agrupamiento de parcelas y la asociación voluntaria de los campesinos en el trabajo cooperativo para crear empresas rurales modernas y funcionales.

Paralelamente, se estableció como prioridad de la política económica la inyección de recursos al campo para corregir la política de sacrificio sistemático de la agricultura favorecedora de la acumulación de capital en otros sectores productivos, prevaleciente de las décadas anteriores. De esta manera, el aumento de la inversión en fomento agropecuario, la canalización de mayores créditos hacia el campo y la elevación de los precios de garantía constituirían los mecanismos fundamentales de la nueva política agrícola por la cual se ordenarían los recursos suficientes para llevar hasta sus últimas consecuencias la alternativa propuesta.

### 3.2. *Las disposiciones jurídicas y administrativas*

Siendo el eje ordenador de la política agraria el intento de colectivización ejidal, el Estado desplegó su acción de instrumentación en el llamado Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina. Este plan se apoyaba en la necesidad de “restituir al ejido y a la comunidad su carácter de unidad económica y social”, procurándose que el interés colectivo estuviera por encima del individual y aprovechar íntegramente los recursos con que habían sido dotados para elevar el nivel de vida de sus integrantes.

El marco de acción en donde se llevaría a cabo la capacitación y la organización colectivista, abarcaría casi la mitad de un total de 23,615 núcleos de población compuestos por ejidos y comunidades con resoluciones presidenciales ejecutadas. Dicho en otra forma, la acción estatal debería concretarse sobre una parte considerable del sector de la agricultura que cuenta con un 45 por ciento de los recursos naturales del país. Sin embargo, el plan estableció como criterio en su acción el “comentar los esfuerzos en aquellas regiones donde exista un potencial de desarrollo, en consideración a los recursos naturales disponibles y las inversiones en infraestructura ya realizadas, donde se pueda obtener una rápida respuesta”.<sup>1</sup> Es decir,

<sup>1</sup> Cf. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina*, Versión mimeo; México, junio de 1974, p. 24.

como el objetivo inmediato era el abastecimiento de alimentos para la población los esfuerzos se concentrarían prioritariamente en los ejidos con mayores posibilidades de responder productivamente, dejando el desarrollo de otro tipo de ejidos para un plazo mayor por requerir de fuertes inversiones.

Conforme al Plan Maestro, el programa de trabajo alcanzaría en una primera etapa, de 1974 a 1976, un total de 11,000 ejidos colectivizados. La organización de estos ejidos supondría, al mismo tiempo, la formulación de planes de producción, programas de créditos y sus requerimientos de infraestructura, los cuales deberían realizarse también simultáneamente a la constitución legal de los ejidos y a su reglamentación interna, así como al programa de información y capacitación de campesinos que para 1976 llegaría al número de un millón 100 mil jefes de familia.

Estas metas propuestas por el Plan Maestro estarían adecuadas a la estrategia del desarrollo agropecuario del país y contribuirían, en consecuencia, a la realización de los objetivos del Plan Nacional Agrícola que, como prioridades en el corto plazo buscaban asegurar el abastecimiento de alimentos básicos para satisfacer el mercado interno y, a largo plazo, aumentar los niveles de eficiencia de las zonas temporales. Esto es, estarían encaminadas a lograr un crecimiento del sector agrícola del 4.8 por ciento anual en lo inmediato y del 5 por ciento en el

mediano y largo plazo, en función de una tasa de crecimiento global del país del 8 por ciento en el periodo de 1973 a 1976.

Para la instrumentación de las medidas que permitieran llegar a esas metas se dictaron una serie de disposiciones legales y administrativas que constituirían el marco jurídico e instituciones de legitimación de la nueva política agraria. Además de la Ley Federal de Reforma Agraria, se promulgó, en 1973, la Ley Federal de Aguas, a través de la cual se proponía el Estado corregir las políticas que habían permitido la concentración de tierras irrigadas en favor de unos cuantos beneficiarios. En 1975 se inició la modernización del aparato financiero rural mediante la fusión de la banca oficial rural que beneficiaba diferentes segmentos de la actividad agropecuaria, en el Banco Nacional de Crédito Rural. Este banco se integró por 12 bancos regionales y por la Financiera Nacional de la Industria Rural que se ocupará del financiamiento de la producción agroindustrial. Actualmente esta última institución está en proceso de formación con la liquidación del Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (FONAFE) creado en 1971. Asimismo, cabe señalar que, en 1976, entró en vigor la Ley General de Crédito Rural que sustituyó a la ley que regía desde 1956, persiguiéndose con ella una política de crédito fácil, el aumento de los volúmenes de financiamiento y la reducción de las tasas de interés para aquellas

inversiones consideradas prioritarias.

En 1976, también para impulsar a la organización colectiva, se promulgó la Ley de Sociedades de Solidaridad Social. Con esta ley se dio origen a un nuevo tipo de sociedad, cuya constitución será hecha por el patrimonio colectivo de sus miembros que serán ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y otras personas que tengan derecho al trabajo. Estos destinarán una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social para realizar actividades mercantiles. Lo novedoso de este tipo de sociedades es que todas sus labores serán realizadas por sus miembros con el propósito de no contratar trabajadores asalariados.

Dentro de las disposiciones administrativas tomadas durante el pasado régimen cabe destacar la creación por decreto presidencial, en 1973, de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, cuyas funciones estarían orientadas a dar uniformidad a las políticas y a los criterios de operación de los programas de desarrollo que el gobierno federal dicte para la actividad agropecuaria. En otras palabras, lo que se buscó con la creación de esta Comisión fue evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos de los organismos del Estado que tienen ingerencia en el sector agropecuario. Este objetivo de la Comisión resultó contradictorio con la creación de un número considerable de fideicomisos, comisiones y empresas para el

campo durante el sexenio, que alcanzó la cifra, además de las secretarías, bancos y otros organismos ya establecidos, de 367 en 1976.

Finalmente tuvo relevancia la transformación, en 1975, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) en Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual constituyó no sólo un cambio de nombre, sino la modernización y el cambio en muchos aspectos de aquella dependencia con la finalidad de atender la organización y la planificación ejidal. Así como también la tuvo la creación de la Comisión Tripartita Agraria de corte corporativista, integrada por representantes de ejidatarios, grupos oficiales del sector agrario y grupos de "pequeños propietarios", la cual se encargaría de arbitrar los conflictos que surgieran en el país como consecuencia de interpretaciones incorrectas de la Ley Federal de Reforma Agraria.

### 3.3. *Los resultados*

De acuerdo a los objetivos propuestos y a las políticas y disposiciones diseñadas para alcanzarlos, se puede afirmar que el Estado conjugó, durante el sexenio pasado, un conjunto de esfuerzos en lo político y en lo financiero sin precedentes en las últimas décadas de la historia agraria del país. En efecto, incrementó sustancialmente la inversión pública al campo, la cual había venido sufriendo un rezago continuo

desde hacía 15 años. Así, la inversión en fomento agropecuario de 1970 a 1976 superó a la de los otros sectores productivos, pasando en ese lapso de 4,000 millones de pesos a 20,079 millones de pesos. Tomando en consideración únicamente la inversión en la agricultura, el incremento pasó de 2,628 millones de

pesos en 1970 a 17,595 millones de pesos en 1976. Lo que es lo mismo, mientras que la inversión pública total aumentó a un ritmo promedio anual de 1970 a 1975 del 27 por ciento, la de fomento agropecuario lo hizo al 36 por ciento y la de la agricultura en 49 por ciento. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

INVERSION PUBLICA TOTAL EN LA AGRICULTURA

(millones de pesos)

Años	<i>Inversión pública total</i>	<i>Inversión pública en fomento agropecuario</i>	<i>Inversión pública en la agricultura</i>	<i>Participación relativa de la agricultura en la inversión pública</i>
1960	8,376	580	577	6.9
1961	10,372	953	943	9.1
1962	10,823	818	813	7.5
1963	13,821	1,415	1,412	10.2
1964	17,436	2,369	2,167	12.4
1965	13,049	1,124	1,106	8.5
1966	15,475	1,267	1,255	8.1
1967	21,057	2,405	2,349	11.2
1968	23,314	2,461	2,131	9.1
1969	26,339	2,897	2,661	10.1
1970	30,250	4,000	2,628	12.0
1971	22,559	3,264	2,885	13.2
1972	34,715	4,948	4,447	12.8
1973	49,838	7,044	6,284	12.6
1974	64,817	10,969	10,191	15.7
1975	99,023	18,917	16,708	16.9
1976 *	106,046	20,079	17,595	16.6

RITMOS DE CRECIMIENTO ANUAL

1965/60	9.3	14.1	13.9
1970/65	18.3	29.0	27.0
1975/70	27.0	36.0	49.0

FUENTE: Dirección General de Inversiones Públicas, Secretaría de la Presidencia.

\* Al 30 de septiembre de 1976.

Sin duda, a ese fuerte incremento de la inversión pública para el campo es que debe atribuirse el aumento en la disponibilidad de la superficie cultivable en aproximadamente 655,000 hectáreas de riego, de las cuales el 62 por ciento correspondió a obras de gran irrigación y el 32 por ciento a obras de pequeña irrigación dentro del programa de "desarrollo rural".<sup>2</sup> Sin embargo, es importante destacar que si se atiende a la distribución de la inversión pública por entidades federativas, encontramos que esa inversión benefició fundamentalmente a aquellas entidades que tienen más del 50 por ciento de su superficie regada; es decir, 7

entidades absorbieron alrededor del 30 por ciento del total de la inversión pública en fomento agropecuario en 1974 y 1975 solamente, en tanto que el resto de las 25 entidades se repartieron el 70 por ciento de esa inversión en los mismos años (véase el cuadro 8). Esto significa que los incrementos de la superficie de riego cultivable fueron resultado de la ampliación de algunos distritos de riego, así como de la rehabilitación y el mejoramiento de otros, localizados principalmente en Sonora (las colonias yaquis), Sinaloa (el Carrizo y ríos San Loren-

<sup>2</sup> Cf. CONACOSA, *Nota técnica N° 8*, 1976.

Cuadro 8

DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA PARA FOMENTO AGROPECUARIO<sup>1</sup> EN 1970, 1974 Y 1975

(porcentaje)

Clases	Distribución porcentual		
	1970	1974	1975
I. 0 - 25%	48.564	71.109	69.996
II. 26 - 50%	6.072	5.007	4.855
III. 51 - 75%	13.560	7.192	7.759
IV. 76 - 100%	31.804	16.692	17.392
S U M A	100.000	100.000	100.000

<sup>1</sup> No se incluye ningún tipo del crédito oficial agropecuario.  
FUENTE: CONACOSA, *Nota técnica N° 8*, 1976.

NOTA: Las clases se refieren a las entidades federativas que se agregan para formarlas, según los porcentajes que la superficie regada representó de la total cosecha de los nueve principales cultivos en cada una de ellas. La clase I agrega a las entidades federativas que tienen de 0 a 25 por ciento de superficie regada en la entidad en 1973, y son: Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; la clase II la forman Coahuila y Nuevo León; la III está integrada por Tamaulipas únicamente y, la IV por Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.



zo, Culiacán y Humaya), Tamaulipas (río Soto La Marina), Tabasco (Balancán y Tenosique) y Chiapas (Suchiate), entre los principales. Estas obras absorbieron solamente entre el 80 y el 90 por ciento de obras, también se hicieron otras de conservación de suelos, drenajes y desmontes en diversos puntos del país que beneficiaron a tierras de temporal y permitieron la apertura de otras de esta misma clase.

Con respecto al crédito destinado al sector agropecuario, la tendencia es similar a la de la inversión. Esto es, el volumen de créditos para el campo alcanzó un incremento del orden del 46.6 por ciento en 1975, teniendo un crecimiento medio anual en el quinquenio de 1970-1975 del 23 por ciento. No obstante, los fondos disponibles para el sector agropecuario crecieron con menor lentitud que los fondos para la economía nacional, que lo hizo a un ritmo superior al 15 por ciento en los últimos 25 años (véase el cuadro 9). Otro hecho que debe tomarse en cuenta es que aun cuando durante el sexenio pasado se hicieron esfuerzos por homogeneizar el crédito agropecuario para todo el país, su concentración persistió, de tal manera que solamente el noroeste del país captó alrededor de un tercio, en promedio, del crédito disponible.

Asimismo, dentro de la política agrícola del pasado régimen, los precios de garantía jugaron un papel importante como instrumento de estímulo a la producción. Aunque

el aumento de los precios de garantía —que permanecieron inalterables en los últimos 20 años— se hicieron persistentes a partir de 1973 con el fin de detener el deterioro del nivel de vida de las masas campesinas, en la práctica volvieron más lucrativo el cultivo de algunos productos básicos como en los casos del maíz, el frijol, el trigo y el de algunas oleaginosas. Este hecho, incentivó a los agricultores capitalistas a producirlos por significarles una renta automática y, por tanto, la posibilidad de mantener una determinada tasa de rentabilidad de sus predios ante las condiciones adversas que, en algunos años, presentó el mercado internacional para los productos de exportación.

Estos efectos de los precios de garantía son fáciles de percibir estadísticamente cuando se correlacionan sus cambios con los de las superficies cosechadas, como en el cuadro 10, donde para el caso de los productos mencionados, al incrementarse sus precios de garantía de manera sustancial, se observa que fueron inducidos incrementos notables de superficies cosechadas para su producción en tierras irrigadas. En cuanto a las superficies cosechadas de temporal no siempre sucedió lo mismo, incluso para algunos productos, que a pesar de los aumentos en sus precios de garantía se observaron decrecimientos de sus superficies cosechadas. Sin embargo, puede decirse que si bien el manejo de los precios de garantía logró estimular la producción de algunos pro-

**Cuadro 9**

**VOLUMEN DEL CREDITO PUBLICO Y PRIVADO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO  
(millones de pesos)**

<i>Años</i>	<i>Total del crédito agropecuario</i>	<i>Tasa de crecimiento del crédito agropecuario</i>	<i>Público</i>	<i>Participación del crédito agropecuario %</i>	<i>Privado</i>	<i>%</i>	<i>Participación del crédito agropecuario en el financiamiento total %</i>
1965	10,634	14.1	7,460	70	3,174	30	12.2
1966	12,688	19.3	8,599	68	4,089	32	12.1
1967	14,025	10.5	10,155	72	3,870	28	11.6
1968	15,355	9.4	10,772	70	4,583	30	11.1
1969	16,188	5.4	11,360	70	4,827	30	9.7
1970	17,695	9.3	12,113	68	5,581	32	9.1
1971	20,992	18.6	14,489	71	5,951	29	9.3
1972	23,668	12.7	—	—	—	—	9.3
1973	27,538	16.4	15,131	55	12,407	45	9.0
1974	33,903	23.1	21,529	64	12,374	36	9.0
1975 *	49,710	46.6	—	—	—	—	10.3

**CRECIMIENTO MEDIO ANUAL %**

1970/75                      23

FUENTE: Elaborado en el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de México (CEDEM) Facultad de Economía, UNAM, con datos del Banco de México.  
\* Cifras preliminares.

Cuadro 10

**RELACION ENTRE LOS CAMBIOS DE VOLUMEN DE PRODUCCION,  
LAS SUPERFICIES COSECHADAS Y LOS PRECIOS DE GARANTIA**

<i>Años</i>	<i>Superficie total cosechada (Has.)</i>	<i>Superficie cosechada distritos de riego (Has. irrigds.)</i>	<i>Superficie cosechada temporal (Has.)</i>	<i>Volumen total de la producción (miles de toneladas)</i>	<i>Precios de garantía</i>
<b>M A I Z</b>					
1971	7.691,656	356,192	7.335,464	9,786	940
1972	7.292,180	343,417	6.948,763	9,223	940
1973	7.606,291	470,040	7.136,251	8,609	1,200
1974	6.717,234	666,623	6.050,611	7,784	1,750
1975	6.694,267	719,724	5.974,543	9,541 *	1,900
<b>F R I J O L</b>					
1971	1.932,236	70,866	1.861,370	921	1,750
1972	1.686,746	56,785	1.629,961	869	1,750
1973	1.869,686	82,979	1.786,707	1,009	5,000
1974	1.551,877	157,712	1.394,165	895	6,000
1975	1.752,632	258,883	1.493,799	1,266	5,000
<b>T R I G O</b>					
1971	614,180	392,384	221,796	1,831	800
1972	686,665	445,912	240,753	1,809	800
1973	640,456	434,188	206,268	2,091	870
1974	774,149	482,460	291,689	2,788	1,300
1975	778,237	544,588	233,649	2,759	1,750
<b>C A R T A M O</b>					
1971	261,039	189,458	71,581	411	1,500
1972	198,837	101,175	97,662	271	1,500
1973	197,992	86,701	111,291	298	1,600
1974	191,654	142,704	48,950	272	3,000
1975	363,051	283,417	79,634	478	3,500
<b>S O Y A</b>					
1971	128,276	85,616	42,660	255	1,600
1972	221,639	172,070	45,569	375	1,800
1973	311,895	255,302	56,593	585	3,000
1974	300,118	224,275	75,843	491	3,500
1975	344,450	275,254	69,196	699	3,500
<b>A J O N J O L I</b>					
1971	281,172	20,167	261,005	180	2,500
1972	276,495	24,263	252,232	160	3,000
1973	255,166	23,230	231,936	178	3,000
1974	240,257	21,777	218,480	151	5,000
1975	218,660	29,341	189,319	171	6,000

FUENTES: Cuadro elaborado en el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de México (CEDEM) Facultad de Economía, UNAM, con datos de la DCEA — SAG, y de CONASUPO.

\* Preliminar.

ductos alimenticios en los distritos de riego en un plazo relativamente corto, esos aumentos no lograron la recuperación del país en la producción agrícola de consumo básico. Además, al extinguirse el estímulo provocado por los aumentos de los precios de garantía y al recuperarse los precios de los productos de exportación, se han ido sustituyendo otra vez los cultivos por aquellos más rentables.

En suma, el análisis del comportamiento de los factores productivos que determinan el funcionamiento del sector agropecuario, permite explicar parcialmente el fracaso que tuvieron tanto la nueva política agraria diseñada en torno al proyecto de colectivización ejidal como la política agrícola de recuperación de la agricultura, que en el último año del sexenio pasado arrojó un crecimiento negativo del 4.0 por ciento. En efecto, la urgencia de elevar la producción determinó que la mayor parte de los recursos disponibles para el sector fueran canalizados hacia sus segmentos con mayores posibilidades de responder productivamente de manera inmediata. Ello dejó prácticamente de lado el impulso a la organización colectiva del sector ejidal, que requería de grandes recursos para hacerse viable y, en consecuencia, desatendió a la agricultura de subsistencia que es la más atrasada, sumiéndola en un deterioro más profundo e incidiendo con más fuerza aun sobre la crisis agraria del país.

Las cifras sobre los resultados de la organización y planificación del sector ejidal no se conocen aún con exactitud, ya que la información oficial que existe es parcial e imprecisa. Sin embargo, la evaluación final hecha por parte del equipo que en la SRA estuvo encargado de la instrumentación política colectivista, da el dato de 633 ejidos colectivizados,<sup>3</sup> o sea, menos del 3 por ciento del sector ejidal, a pesar de las supuestas preferencias y privilegios que se otorgaron a los ejidos que adoptaran la forma colectiva.

Por último, las medidas tendientes a elevar el ingreso de los campesinos y el nivel de empleo del sector, como es el caso de la fundación de agroindustrias en una escala masiva, también se vieron relegadas a un segundo plano por la incapacidad del Estado de afrontar su costo. Los datos que al respecto existen tampoco son precisos, sin embargo, se habla de la creación de 350 empresas,<sup>4</sup> de las cuales funciona únicamente el 15 por ciento.

#### 4. *Contradicciones y límites de la política agraria*

La estrategia agraria del régimen echeverrista pareció sentar las bases de una recuperación de la pro-

<sup>3</sup> Cf. "El gobierno define: colectivizar, única salida agraria", en *Proceso*, N° 13, enero 29 de 1977.

<sup>4</sup> Cf. Discurso de Félix Barrera García, secretario de la Reforma Agraria en la inauguración del nuevo edificio del Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. *El Día*, agosto 4 de 1976.

ducción y abrir cauces para atenuar las tensiones sociales. Sin embargo, después de concluido el sexenio encontramos que se ha agudizado la crisis de producción y que los conflictos sociales y políticos se han profundizado.

¿Cómo explicar este resultado? ¿Es esta una prueba de que el diagnóstico de la crisis agraria y la política diseñada para combatirla fueron incompatibles? ¿Es la consecuencia lógica de una política sólo vigorosa en el plano declarativo?, o bien ¿es el colofón de las contradicciones sociales y políticas que impidieron su instrumentación?

Hemos visto que la política agraria fue bastante más allá de la demagogia y las declaraciones. Con todo, sus resultados reales han sido amortiguados por varios factores como las necesidades apremiantes de una economía nacional en dificultades, la profundidad misma de las causas de la crisis agraria, la crisis financiera del Estado, las contradicciones de las distintas concepciones de política agraria que actúan desde el aparato del Estado y la agudización de la lucha de clases en el campo. A esto hay que agregar el crecimiento exagerado de organismos públicos que restaron eficacia a la intervención estatal, burocratizándola y duplicando funciones, aun cuando ello encuentre su explicación en el deliberado propósito del Estado de legitimarse socialmente frente a la pérdida de credibilidad de sus acciones.

No obstante, visto el problema

desde una perspectiva económica, puede afirmarse que la insuficiencia de la producción y sus efectos negativos obligaron al Estado a canalizar la mayor parte de los recursos hacia las zonas en donde el aumento de la producción pudiera hacerse con mayor rapidez, o sea, en las regiones más desarrolladas o en aquellas con mejores recursos naturales. Esto implicó el fortalecimiento de la agricultura capitalista y la marginación de la agricultura de subsistencia. Los estímulos del sector público, sobre todo el alza de los precios de garantía, elevaron las ganancias de la agricultura capitalista. En cambio, la agricultura atrasada no respondió, ni podía responder con rapidez, a estos estímulos. Esto no quiere decir que la elevación de los precios de garantía no haya elevado el ingreso de aquellos campesinos que recibieron dicho precio y que obtienen una parte importante de sus ingresos monetarios a través de la venta del maíz y del frijol; lo que se quiere destacar es que la situación es contraria para los campesinos que obtienen la mayoría de sus ingresos totales de la venta de su fuerza de trabajo y para los proletarios rurales, ya que se han visto obligados a comprar esos productos más caros.

Estas experiencias muestran, primero, que no es posible salir del atolladero solamente usando los mecanismos clásicos de apoyo a la agricultura capitalista, ya que esta estrategia no conduce a la autosuficiencia agrícola y sí amplifica el

desarrollo desigual de la agricultura y acelera los conflictos sociales; y, segundo, que afrontar a fondo el problema de la falta de producción implica necesariamente hacer dinámica a la agricultura de subsistencia. Ello no puede lograrse con medidas inmediatas, sino con una política global a mediano plazo que modifique las relaciones sociales y políticas que resultan de formas determinadas de exacción del excedente rural y de control político de las clases sociales en el campo.

Las dificultades tan grandes que encuentra una estrategia de esta naturaleza las ilustran con claridad las limitaciones que tuvo el plan de colectivización ejidal. En nuestra opinión, son dos factores los que explican los resultados tan pobres de dicho plan: por una parte, las concepciones contrapuestas que dentro del Estado hubo sobre la forma de llevar a cabo la colectivización y que se tradujeron en la ausencia de una acción unificada y masiva y, por otra, las contradicciones sociales y políticas que la ejecución del plan suscitó.

La gestión agraria de los distintos gobiernos a partir de Cárdenas ha seguido dos vertientes paralelas e independientes una de la otra: la política de distribución de la tierra entre ejidatarios y comunidades, realizada por el DAAC y más tarde por la SRA, y la política agrícola de apoyo a la producción, llevada a cabo por las secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y por los bancos rurales. La política agrí-

cola realizada por estos últimos organismos se ha llevado a cabo mediante acciones que han acentuado y propiciado el carácter individualista de la explotación ejidal. El carácter social que teóricamente tiene el ejido ha sido desvirtuado constantemente por el hecho de que en sus relaciones con los campesinos, estos organismos prefieren tratar con individuos particulares y no con la sociedad ejidal y, en consecuencia han ejercido una política de corte paternalista.<sup>5</sup>

En esto, lo novedoso del intento de colectivización ejidal fue que el grupo que desde la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario trató de instrumentarlo tuvo una concepción de la colectivización que implicaba la socialización no sólo de la tierra y los recursos, sino de las mismas relaciones de producción, lo cual, a su vez, hacía necesaria la participación activa de los campesinos en formas de organización que hicieran posible la de-

<sup>5</sup> Por ejemplo, la Ley de Crédito Ejidal del periodo cardenista exigía que el 50 por ciento más uno de los miembros de un ejido estuvieran en la sociedad de crédito ejidal, mientras que la legislación elaborada posteriormente sólo exigía que 10 ejidatarios formaran una sociedad de crédito. De esta manera, en cada ejido surgieron múltiples sociedades que, entre otros resultados, propiciaron la desintegración de la experiencia colectivista impulsada por Cárdenas. Aunque en la nueva Ley General de Crédito Rural se ha tratado de reivindicar algunas ideas de la legislación cardenista dándoles prioridad a los sujetos de crédito organizados comunal o colectivamente, su reciente promulgación y la confusión del proyecto colectivista para los campesinos, han impedido su utilización para coadyuvar a revertir la "conciencia individualista".

mocratización interna y la liquidación del paternalismo, basándose en el convencimiento y en la acción de promotores agrarios que, salidos de las mismas comunidades, implementarían el proyecto desde la base campesina. Sin embargo, la experimentación de esta idea colectivizadora se impuso desde arriba, sin mediar, en los hechos, más voluntad que la del Estado como medio de superar la crisis agraria.

En la práctica esta concepción novedosa se enfrentó con los otros organismos agrarios que siguieron su política conservadora y paternalista. Los hechos también muestran que, como en el caso de la Chontalpa, en la mayor parte de los ejidos colectivos que se formaron imperaron las acciones autoritarias, y los campesinos, relegados de la toma de decisiones, participaron marginalmente siendo las distintas instancias del Estado las que controlaban los ejidos colectivos convertidos en empresas estatales. En otras ocasiones los intentos de democratización y de organización colectiva amenazaban el poder de algunos caciques, el cual se basa en la desorganización y debilidad del campesino, e incluso provocaron reacciones agresivas de las ligas de comunidades agrarias que vieron en el ejido colectivo un factor de merma de su capacidad de control.

Es necesario señalar que el Estado nunca pudo definir con claridad qué tipo de ejido colectivo quiso para enfilar todas sus baterías hacia su apoyo e instrumentación. Has-

ta el momento los hechos muestran que la concepción estatal sobre el ejido colectivo se inclinó más hacia la constitución de empresas en las cuales existen dos sectores sociales bien diferenciados: por un lado, las distintas instancias estatales (secretarías, bancos, fideicomisos, etc.) y empresas capitalistas privadas (en el caso de proyectos conjuntos) las cuales deciden sobre la siembra, las compras, las ventas y las utilidades a repartir, y, por el otro, los trabajadores que aportaron la tierra (socios del ejido) y los jornaleros agrícolas que vienen de otros lugares. No es ninguna exageración afirmar que los ejidatarios se están convirtiendo en asalariados del Estado.

Al mismo tiempo, el descontento social en el campo, siempre latente pero agudizado en los últimos años, se transformó en una verdadera insurgencia campesina que amenaza todavía con desbordar los marcos de control del Estado. El deterioro del nivel de vida en el campo, provocado por la explotación del campesino parcelario, no pudo ser detenido por la política de inyección de recursos que se implementó durante el sexenio. El sector rural más golpeado fue el del proletariado agrícola y el de los campesinos que se encuentran en un proceso avanzado de proletarianización, ya que el salario real en el campo disminuyó como lo muestra el hecho de que el ritmo de crecimiento anual de los salarios rurales descendió y los precios de los

bienes de subsistencia subieron rápidamente, sobre todo el del maíz.<sup>6</sup> No es fortuito, por eso, que las invasiones de tierras cobraran una importancia inusitada en estados con un alto grado de desarrollo capitalista y de proletarización en el campo, como Sonora y Sinaloa.

La política de represión militar utilizada por el Estado durante los primeros años del régimen en una situación de insurgencia campesina generalizada, se vio impotente para frenar las tomas de tierras. Frente a ello, el Estado se vio obligado a intentar una vía más conciliadora y política, tratando de refuncionalizar los mecanismos de control político al crear, a través de la CNC, primero el Congreso Permanente Agrario del que surge posteriormente el Pacto de Ocampo, en cuyo programa se estipula que las organizaciones firmantes se comprometen a apoyar firme y decididamente al régimen, luchar contra el latifundismo, combatir actos ilegales (o sea invasiones) y luchar por la organización colectiva del ejido. En esta forma el Estado unifica a centrales no oficiales, como es el caso del Consejo Agrarista Mexicano (CAM), de una fracción de la Central Campesina Independiente (CCI) y de otra de la Unión General de Obreros y Campesinos (UGOCM), organizaciones hasta ese entonces independientes y que habían librado importantes luchas en defensa de los intereses campesinos en algunos estados de la República.

La captación de organizaciones

campesinas otrora independientes constituyó un éxito relativo para el Estado. Si bien el Pacto de Ocampo ha logrado frenar la movilización campesina o encauzarla conforme a los intereses de sus líderes y del Estado, el avance del movimiento campesino y el crecimiento de organizaciones independientes muestra que las organizaciones pactantes encuentran dificultades cada vez mayores para controlar y manipular a los campesinos.

El poder de la CNC como central oficial se basó siempre en el monopolio de la distribución de la tierra que el propio Estado le otorgó. El reparto agrario se dificulta cada vez más debido a que casi toda la tierra está distribuida y concentrada ilegalmente por una burguesía agraria que se opone violentamente a su redistribución. Esto se traduce en una menor capacidad de la CNC para satisfacer las demandas reales de los campesinos. De manera que ante el surgimiento de organizaciones campesinas independientes, en ocasiones salidas de la misma CNC, ésta tuvo que

<sup>6</sup> En el sexenio pasado se dio un descenso en los consumos aparentes *per capita* de algunos alimentos básicos: el del maíz pasó de 199.8 Kg. a 192.9 K.; el del trigo de 54.8 a 49.5 y el de oleaginosas de 32.6 a 31.7. El consumo de otros productos como el arroz y el frijol oscilaron pero han logrado mantenerse. Cf. C. Luiselli y J. Mariscal, La crisis agrícola a partir de 1965, versión mimeo, p. 11. A pesar de lo limitado que pueda ser un indicador como el del consumo aparente, si se toma en cuenta por ejemplo que el maíz se consume en su mayor parte en el medio rural, nos da una idea de la situación dramática que se vive en el campo.





radicalizar sus planteamientos sobre la reducción de la pequeña propiedad, la abolición del amparo agrario y la distribución de las tierras de riego, como una forma de mantener su poder de control. Esto, además de radicalizar a sus bases, la enfrenta, al mismo tiempo, de manera cada vez más aguda con los intereses de la burguesía agraria.

La expropiación de algunos latifundios familiares en Sonora que realizó el pasado régimen en noviembre de 1976, aunada a otras causas determinadas por la situación política nacional en que se llevó a cabo, muestra que ante la radicalización de las bases campesinas de las mismas centrales oficiales y ante la existencia de un movimiento campesino independiente que está tomando la tierra por cuenta propia, el Estado se vio en la necesidad de hacer concesiones que implican golpear a un sector de la burguesía nacional.

Así, frente a la amenaza que para sus intereses representa el movimiento campesino, la burguesía agraria ha formado organizaciones de lucha que han instrumentado políticas cada vez más agresivas y que han estado exigiendo una mayor ingerencia en la definición de la política agraria. Asimismo, está visto que se ha fundido con otros sectores de la burguesía nacional. El caso de Sonora muestra cómo los sectores más reaccionarios de ella pueden salir en defensa de los intereses de la

burguesía agraria mediante amenazas y chantajes, apoyando también su proyecto político que consiste en lograr que el Estado les garantice el respeto a sus propiedades y mantenga un clima propicio para la inversión y las ganancias, lo cual implica, para ellos, la terminación de la demagogia de los líderes agrarios y la represión del movimiento campesino.

En conclusión, el sexenio 1970-1976 ha resultado crucial en la definición del perfil básico de las contradicciones sociales que hoy día muestra el campo mexicano. Ellas son el resultado de un modelo de desarrollo agrícola que habiendo empezado a generar problemas hace más de tres décadas entró en crisis a finales del decenio pasado, y de un proyecto agrario que quiso enfrentar las contradicciones sociales en el campo pero que en los hechos se tradujo en un reforzamiento de la forma capitalista de desarrollo agrícola y en una exacerbación de las contradicciones mismas. Esta última experiencia, dramática sin duda, debe ser asimilada críticamente, sobre todo por la inmensa masa campesina que, sumida en la pobreza, deberá luchar por una alternativa cuya viabilidad implique su participación organizada y, en consecuencia, no postergue la satisfacción de sus legítimos intereses sino, por el contrario, los coloque en el lugar preminente que les corresponde.