

LA AGRICULTURA CON PIES DE BARRO

FERNANDO RELLO

México fue en la década de los sesenta el país del milagro agrícola. Citado en foros internacionales y en artículos y libros especializados como un éxito en la agricultura, experimentó tasas de crecimiento del producto agrícola sorprendentemente altas en términos comparativos internacionales. Durante el periodo 1930-1946 —etapa de reconstrucción después del proceso revolucionario— la producción agrícola creció más rápidamente que la población (3.5 y 2.2% anual respectivamente). Fueron tiempos de crecimiento agrícola satisfactorio en los que el país cubría sus necesidades internas y aun exportaba. En una siguiente etapa (1946-1966) la población creció con mayor rapidez (3.2% cada año) y pasó de 23.1 a 42.7 millones de habitantes. Sin embargo, la producción agrícola aumentó aún más rápidamente (7.1%). Como resultado, la disponibilidad interna de alimentos por habitante creció 3.8% anualmente. Esa fue la época del milagro agrícola. En 20 años la producción se cuadruplicó y el sector agropecuario contribuyó al desarrollo urbano-industrial con una oferta de alimentos a bajos precios y con abundantes y crecientes exportaciones. Por desgracia, la fase del milagro terminó rápidamente y la agricultura mexicana comenzó, a partir de 1966, un descenso continuo que a mediados de los setenta era ya una caída en picada. Desde ese año el ritmo de incremento de la producción agrícola (2%) ha sido inferior al crecimiento de la población; la producción por habitante, en lugar de crecer, disminuyó 1.4% anualmente. Durante algunos años la producción de maíz y frijol descendió en términos absolutos

en un país que siguió teniendo un incremento demográfico considerable.¹

La crisis agrícola tomó por sorpresa a funcionarios e investigadores. Uno de los trabajos más completos e influyentes sobre el campo mexicano concluía, en sus inicios, que el principal problema de la agricultura mexicana era la falta de demanda y no insuficiencia de oferta, equivocándose de cabo a rabo.² Veinte años de crecimiento agrícola desequilibrado e insuficiente indican la existencia de fallas estructurales cuyo origen está en el modelo de desarrollo seguido. El gobierno ha tratado de enfrentarlas basándose en diagnósticos equivocados —siempre viéndolas como circunstanciales— y con medidas que no rebasan lo parcial, lo superficial. De ahí la poca eficacia de la política del Estado para el campo. Resolver los problemas alimentario y rural requiere de una cirugía mayor y no de simples aspirinas. Pero antes se precisa de un análisis histórico-estructural del patrón de desarrollo, origen de los problemas.

Existen suficientes estudios sobre México y otros países para identificar los elementos claves de los distintos patrones de desarrollo rural y hacer comparaciones de utilidad analítica. La cuestión podría iniciarse a partir de la siguiente pregunta: ¿qué factores se han conjugado en las experiencias de los países que han logrado sostener tasas de crecimiento de la producción agrícola suficientes para cubrir las necesidades internas y al mismo tiempo mejorar el nivel de vida de las mayorías rurales? Identificar esos factores comunes permitiría establecer las condiciones necesarias para alcanzar ambos objetivos: elevar la producción y mejorar los niveles de bienestar rural. Cabe aclarar que a pesar de que esos factores se encuentran muy relacionados y algunos engloban a otros, conviene separarlos a fin de facilitar el análisis.

1. Carácter *unimodal* o *bimodal* de la estructura agraria y de la estrategia de crecimiento rural.³ En el primer caso se trata de una agri-

¹ Datos tomados de *El desarrollo agropecuario de México. La oferta de productos agropecuarios*. Tomo III. Centro de Estudios en Planeación Agropecuaria SARH-ONU-CEPAL. México, 1982.

² Reyes Osorio y otros autores. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. FCE, México, 1974, p. 949. Ningún análisis del sector agropecuario vislumbró el agotamiento del modelo de desarrollo agrícola.

³ Estos conceptos fueron inicialmente utilizados por B. Johnston y P. Kilby para comparar las experiencias de varios países. *Agricultura y transformación estructural*. FCE, México, 1980. William Murdoch los retomó a fin de explicar la pobreza de los países subdesarrollados.

cultura basada en un conjunto homogéneo de unidades productivas, ya sea de pequeños campesinos (Japón, Taiwán, Corea), grandes empresas agrícolas (Estados Unidos, Inglaterra), o empresas cooperativas o colectivas (China, Israel, Yugoslavia), y en una estrategia de apoyo y estímulo a ese conjunto mayoritario. Al contrario, cuando tenemos una estructura agraria en la que coexisten un pequeño número de grandes empresas agrícolas que concentra la mayoría de los recursos y un gran subsector de pequeños campesinos confinados en pequeños predios, casi de subsistencia, nos referimos a una agricultura bimodal o dual (América Latina, incluyendo México).

Una agricultura unimodal tiene mayor éxito —en el sentido antes señalado— porque moviliza mejor los recursos existentes, aprovecha más las potencialidades del sistema agrícola, emplea técnicas más acordes con la dotación de recursos productivos, y es más capaz de crear mecanismos de multiplicación económica y crecimiento sostenido. Además, en una agricultura unimodal se reúnen más fácilmente las condiciones para que operen los restantes factores del progreso rural.

2. El grado de equidad en la distribución de los recursos productivos. Esto, en los países subdesarrollados, significa sobre todo reparto equitativo de la tierra y contratos de arrendamiento que no esquilmén al pequeño productor sino que lo estimulen y favorezcan su desarrollo.

3. Las formas de articulación entre agricultura e industria en el proceso de crecimiento económico, en particular el mayor o menor éxito en la solución del problema crucial de cómo extraer excedente económico del sector rural sin comprometer o afectar su evolución futura. Cuando las transferencias de riqueza del campo a la ciudad son compensadas por alzas en la productividad y es menor el sesgo urbano del desarrollo, la agricultura crece más velozmente y con mayor provecho para sus integrantes.

4. La fortaleza de las organizaciones de productores rurales y su capacidad para negociar precios, créditos y subsidios, entre otras cosas. En los países subdesarrollados los sistemas políticos regionales, basados en la concentración del poder en manos de terratenientes y comerciantes, funcionan como un obstáculo casi insalvable para el desarrollo rural y el bienestar campesino.

5. Finalmente, la eficacia de las instituciones-nexo (aquellas que ponen en contacto al Estado con los productores) influye decisivamente en los éxitos o fracasos de experiencias de desarrollo rural.

Los factores mencionados se interrelacionan de maneras diversas y dan lugar a experiencias distintas de evolución agrícola. Tomemos el caso de Estados Unidos, la principal potencia alimentaria del mundo.⁴ En este país, a diferencia de la mayoría de las naciones subdesarrolladas, la tierra era abundante y barata, y la mano de obra escasa y cara. Para desarrollar la agricultura, el gobierno estadounidense fomentó la colonización de tierras vírgenes a través de una explotación familiar relativamente extensa (en sus inicios la ley autorizaba una propiedad de 70 hectáreas por familia, una cantidad que ningún campesino del Tercer Mundo soñaría poseer). Esta agricultura familiar, casi uniforme, que después evolucionaría hacia explotaciones más grandes y empresariales, planteaba dos problemas comunes que fueron resueltos satisfactoriamente: encontrar métodos adecuados para elevar la producción, y hallar una salida comercial para sus productos, a buenos precios. La solución para el primero fue la mecanización, que permitió la incorporación de nuevas tierras al cultivo salvando al mismo tiempo el escollo que representaba la escasez de fuerza de trabajo. Durante muchos decenios la agricultura norteamericana creció gracias a la puesta en cultivo de nuevas tierras, más que a incrementos en la productividad de la tierra. La demanda de bienes agrícolas fue asegurada por un dinámico sector urbano-industrial y por el mercado externo. Más adelante, al encarecer el precio de la tierra, los nuevos insumos químicos permitieron seguir aumentando la producción. La población rural creció aceleradamente, pero sin saturar el campo, merced a la absorción por parte de la industria de los brazos sobrantes. Debe agregarse que los *farmers* encontraron tierra libre y nunca estuvieron sometidos a estructuras políticas y comerciales basadas en el control monopólico de la tierra y los mecanismos de intercambio, de manera que pudieron invertir el excedente económico generado e iniciar un proceso de acumulación sostenido.

Los incrementos en la productividad hicieron compatible mantener bajos los precios agrícolas internos —algo necesario para el crecimiento del sector industrial— y sostener los niveles de redituabilidad e ingreso en el campo. Una relación agricultura-industria mutuamente

⁴ Un análisis de los casos estadounidense y japonés se encuentra en B. Johnston y P. Kilby. *Op. cit.*, cap. V.

provechosa desempeñó un papel importante. La primera aportó alimentos y materias primas a precios adecuados, divisas, fondos de inversión y mano de obra. La segunda suministró técnicas adecuadas a la composición de factores productivos, demanda para los productos del campo, y absorbió la mano de obra rural que fue sobrando debido a la mecanización y al incremento de la población.

En Estados Unidos no se produjo el sesgo urbano. La industria no creció a expensas de los agricultores. Para explicar este hecho debe agregarse a lo ya señalado la decisión fundamental del gobierno estadounidense de crear una agricultura fuerte a fin de que a través de ella se alcanzara la autosuficiencia alimentaria, y además disponer de un bastión agroexportador. Para lograrlo, instrumentó medidas de estímulo y apoyo que incluyeron el subsidio a los agricultores. La política de ventajas comparadas —renunciar a tener un nivel significativo de autoabastecimiento en productos agrícolas estratégicos y comprarlos en el mercado internacional a precios bajos— nunca estuvo en el repertorio político de los gobiernos de los países desarrollados, lo cual no excluye que adquieran en el exterior los bienes que no pueden producir internamente. Debe agregarse la cohesión organizativa y la capacidad de negociación y presión que tradicionalmente han tenido los organismos de agricultores en los centros de poder político. Ello les permitió detener políticas antirurales, y negociar precios, financiamiento y estímulos favorables. Dos hechos indican el éxito de este modelo agrícola: la pobreza en Estados Unidos es un fenómeno urbano y no rural; es un país cuyo problema agrícola no es la insuficiencia de la oferta sino la sobreproducción.

Otro caso de éxito en el desarrollo agrícola es Japón, país con características radicalmente distintas a las de Estados Unidos.⁵ Sobre poblado en términos comparativos, con poca tierra cultivable por habitante, Japón ilustra la forma en cómo un país con una gran presión sobre la tierra cultivable logra impulsar a sus agricultores a la par que éstos hacen valiosas contribuciones al crecimiento industrial. Existe acuerdo entre los estudiosos del Japón en que el despegue del crecimiento agrícola se inició con la reforma agraria, que puso término a un rígido sistema social en el cual las relaciones comerciales y la introducción de nuevas técnicas —requisitos para la transformación agraria— tenían poca cabida. Una reforma agraria a fondo destruyó

⁵ La superficie cultivable por trabajador agrícola es 50 veces mayor en Estados Unidos.

el poder de los terratenientes y puso la tierra en manos de los pequeños campesinos (en promedio recibieron menos de una hectárea) que venían cultivando los predios de los terratenientes mediante contratos de aparcería.

También existe acuerdo en que el Estado japonés desempeñó un papel clave en ese desarrollo agrícola al impulsar de manera conciente y decidida la construcción de una agricultura fuerte basada en el progreso de los pequeños campesinos. Reconoció desde un principio que uno de los principales recursos disponibles era el trabajo y la energía creadora de los campesinos, la mayoría de la población japonesa en ese tiempo. Se colocó entonces a los pequeños productores como el pilar de una estrategia que buscaba la autosuficiencia alimentaria y la dinamización de la economía. Una de las medidas gubernamentales más importantes consistió en implantar un sistema de tenencia que estimuló a los campesinos, permitiendo que éstos se beneficiaran directamente con los aumentos de la productividad, lo que implicó el combate a formas de intermediarismo que desviaban el excedente económico producido hacia otras manos. El gobierno japonés fomentó el incremento de la productividad y la adopción de nuevas técnicas. A diferencia de Estados Unidos, éstas consistieron en métodos intensivos en trabajo —el recurso más abundante— y en la aplicación de fertilizantes e insumos químicos que elevaron los rendimientos por unidad de tierra, el recurso más escaso. La maquinaria agrícola —una forma de ahorrar mano de obra— sólo se usó en los casos específicos en que la falta de brazos planteaba un problema. Esta vía unimodal de desarrollo rural aceleró la adopción del progreso técnico. Las empresas productoras de insumos agrícolas respondieron a las demandas de los pequeños campesinos, y crearon nueva tecnología con la que se explotaron racionalmente los recursos del país. Por la vía unimodal, el efecto positivo de la estrategia rural fue muy extendido y generó efectos multiplicadores casi inmediatamente. Como se favoreció de un solo golpe a la mayoría de familias rurales, hubo ingresos adicionales que circularon en el campo y crearon nuevos empleos e ingresos.

En el Japón tampoco hubo sesgo urbano. Los precios internos del arroz —el cereal básico— se mantuvieron por encima de los precios internacionales. Los precios de los fertilizantes tendieron hacia la baja. Esto significa que se utilizó el mecanismo de los precios para incentivar a los productores rurales. Las transferencias del excedente económico del campo a la ciudad se hicieron a través de los impuestos. Sin

embargo, los incrementos de la productividad y los estímulos recibidos a través del mercado, permitieron el progreso de los campesinos al mismo tiempo que se transferían recursos al sector industrial y se cubría la demanda alimentaria.

Las interrelaciones entre la agricultura y la industria tuvieron un efecto positivo. Las nuevas técnicas aportadas por la industria hicieron posible el aumento de la oferta alimentaria y la aplicación de métodos intensivos en trabajo. Se retuvo en la agricultura a una masa de población que no podía absorber el sector industrial cuando éste iniciaba su despegue, y se evitó la sobreurbanización. En esta etapa el agro contribuyó, además, con divisas y una creciente demanda de artículos industriales. Cuando en una fase posterior la industria japonesa se transformó en más dinámica, generó empleos para la población agrícola sobrante. De esta forma, los salarios e ingresos rurales nunca se rezagaron respecto a los urbanos, y se evitó la miseria rural, la migración excesiva y la marginación urbana. Japón, una nación con dotaciones de recursos agrícolas por habitante bastante bajas en comparación con otros países, logró convertir a su agricultura en factor de impulso de su economía, elevar el ingreso de sus pequeños campesinos, y alcanzar un grado aceptable de seguridad alimentaria que se complementa con importaciones de alimentos que no gravan demasiado sus finanzas externas.

Los países que lograron el crecimiento agrícola más rápido y sostenido en las últimas décadas (Israel, Yugoslavia, Taiwán y Corea del Sur), se distinguen porque ofrecieron acceso efectivo a la tierra a sus campesinos a través de reformas agrarias profundas, y fomentaron la formación de organizaciones de productores como parte de estrategias de desarrollo unimodal. Es interesante ver que en estos países de desarrollo medio, con una problemática más cercana a la mexicana, el papel desempeñado por la empresa privada agropecuaria haya sido poco importante y, en cambio, decisivo el de los pequeños campesinos, los miembros de empresas colectivas, y los gobiernos.⁶

Una comparación entre algunos países del sur y del sudeste asiático así como de América Latina, muestra que la distribución de los recursos productivos, como parte esencial de una estrategia unimodal, crea agriculturas dinámicas y equitativas, mientras que la concentración de la tierra y la persistencia de monopolios de poder —rasgos de las

⁶ En los dos primeros se ensayó con éxito la agricultura colectiva. En los dos últimos se siguió una vía basada en la pequeña agricultura individual.

agriculturas polarizadas— detienen la producción agrícola y producen una desigual distribución de la riqueza. En Bangladesh la tasa de crecimiento del producto agrícola por persona fue negativa (-1% cada año) en el periodo 1950-1973, y nulo en los últimos años; en la India, otro país del sur de Asia, el aumento del producto agrícola por cabeza en el mismo lapso, fue moderado (0.8% anual). En contraste, esta tasa fue tres veces superior en Corea del Sur y Taiwán. En los dos primeros países la subalimentación es extensa, mientras que en los últimos la pobreza rural fue erradicada. ¿Cómo explicar estas diferencias? La disponibilidad de recursos no puede ser una razón ya que Corea y Taiwán tienen menos tierra por habitante. Lo evidente es que en estos países hubo reformas agrarias radicales, y políticas deliberadas para evitar nuevas concentraciones de tierra y tendencias polarizantes en la distribución de recursos e ingresos rurales. En ambos países se siguieron estrategias unimodales basadas en el fomento de la pequeña agricultura privada siguiendo las líneas del modelo japonés.⁷

Por el contrario, en la India y Bangladesh existen estructuras agrarias basadas en el monopolio de la tierra. El excedente agrícola está concentrado en pocas manos, mientras que la mayoría de la población rural (como pequeños arrendatarios y trabajadores sin tierra) vive en la pobreza. Las estructuras de poder regional controladas por los grandes propietarios perpetúan las tendencias hacia la concentración del ingreso. Existe una agricultura polarizada o bimodal, y prevalece el sesgo urbano que busca el desarrollo a través de la industrialización instantánea. Dentro de esta estructura social y en ausencia de cambios en la estructura política en el campo, existen limitadas opciones para el desarrollo rural. Dadas las restricciones políticas, el único camino que queda es aumentar la tasa de crecimiento agrícola con la esperanza infundada de que los beneficios alcancen a los más pobres. Pero la estrategia bimodal cae en una contradicción central, resultado de la estructura agraria polarizada y desigual: a fin de crecer rápidamente, los recursos financieros y los apoyos gubernamentales se concentran en los agricultores grandes y en las regiones más desarrolladas. Lógicamente, éstos se llevan la parte del león dejando pocos

⁷ B. Johnston y P. Kilby ofrecen una explicación del caso de Taiwán. *Op. cit.*, cap. VI. Un análisis de Corea del Sur, la India y Bangladesh se encuentra en D. Ghai, A. Rahman, E. Lee y S. Radwan. *Agrarian Systems and Rural Development*. International Labour Organization, Macmillan, Londres, 1979.

recursos para atacar la pobreza y el atraso de la mayoría de los pequeños campesinos que permanecen al margen del crecimiento agrícola. Los estudios de estos países señalan las grandes dificultades que se presentan para impulsar un desarrollo más equilibrado y justo. Las nuevas técnicas —como la “Revolución verde”— quedan fuera del alcance de los campesinos pobres y conducen a mayores diferencias. Proyectos de desarrollo regional progresistas —como el famoso Proyecto Comillas en Bangladesh— quedan reducidos a experiencias piloto, sin mayor efecto sobre el resto de la estructura agraria y sin posibilidades de reproducirse en otros lados. En suma, la monopolización de la tierra y del poder político son barreras fundamentales para el desarrollo rural.

¿Qué importancia tienen las *instituciones locales* para elevar la productividad y mejorar las condiciones de vida de la gente del campo? Una amplia investigación sobre el tema concluye que en todos los casos de éxito agrícola existen organizaciones locales que operan eficazmente.⁸ El principio es sencillo: las organizaciones de productores dotan a éstos de capacidad de presión y negociación, poder para influir sobre la política estatal y defender sus intereses con eficacia. El estudio citado encontró una correlación perfecta entre la distribución de la tierra y los ingresos, y la extensión y el grado de desarrollo de la organización campesina. Esto se refleja en las condiciones de Asia, donde las reformas agrarias y las estrategias de desarrollo fomentaron la formación de organizaciones de pequeños productores, y éstas, a su vez, sirvieron de sustento a la estrategia. No obstante, se puede establecer la relación cambiando los términos de la comparación: donde existe una organización campesina hay mayor participación y capacidad de lucha para obtener la tierra y mejorar los ingresos.

Las organizaciones de productores más eficaces combinan el nivel del núcleo —unidades básicas que aprovechan la solidaridad y el trabajo conjunto en pequeños grupos— con el organismo regional que permite proyectos de mayor envergadura. Pero para que estas organizaciones puedan ofrecer sus frutos, es necesario crear instituciones-nexo a fin de permitir la concertación y la planeación conjunta. Una organiza-

⁸ La organización local tiene dos dimensiones: la organización campesina o agrupación de productores, y las instituciones-nexo a cargo de reunir a campesinos y gobierno para dialogar, negociar y concertar acciones conjuntas. Al respecto se sugiere consultar a Norman T. Uphoff (ed.) *Rural Development and Local Organization in Asia*. Macmillan India Ltd., Nueva Delhi, 1983.

ción campesina aislada de los ámbitos donde se deciden el uso y la dirección de los recursos necesarios para el desarrollo, será débil necesariamente. A su vez, los gobiernos requieren de una organización de base para que la planeación y la puesta en marcha de sus programas se lleven a cabo adecuadamente.⁹

Un examen de las reformas agrarias latinoamericanas podría contradecir la tesis de que este tipo de transformaciones sociales son fundamentales para iniciar procesos de desarrollo rural. En efecto, un estudio sobre las reformas agrarias en esta región indica que no han sido suficientes para crear agriculturas campesinas fuertes y dinámicas. Tuvieron efectos poco importantes sobre la generación de empleos e ingresos. No provocaron aumentos significativos en la demanda de bienes industriales ni una inserción más favorable de los campesinos en la economía global; tampoco crearon condiciones para el surgimiento de una economía campesina autosostenida, siendo, paradójicamente, los subsectores agrícolas no reformados, generalmente dominados por empresas privadas, los más dinámicos.¹⁰ A partir de esto se puede argumentar que una reforma agraria no es condición *suficiente* para iniciar un proceso de transformación agrícola basada en las nuevas unidades campesinas creadas por ella. El caso del sudeste asiático enseña que una redistribución de la tierra y los recursos sólo se convierte en elemento de transformación rural cuando la reforma es lo suficientemente radical como para romper el monopolio agrario y político de las clases terratenientes, y cuando va acompañada de estrategias de desarrollo unimodal sustentadas en el fortalecimiento de las explotaciones campesinas.

Y este es un buen momento para iniciar el análisis del caso mexicano, que ilustra con claridad cómo una estructura agraria polarizada, una estrategia bimodal, y una política estatal marcada por el sesgo urbano, pueden trabar el desarrollo de la agricultura a pesar de la reforma agraria y de programas rurales de gobierno orientados a com-

⁹ El estudio ya citado ofrece ejemplos específicos de organizaciones campesinas multiactivas y de instituciones-nexo en varios países. El común denominador de aquellos con avances significativos en materia de productividad y bienestar campesino, es la presencia de organizaciones locales desarrolladas.

¹⁰ A. De Janvry y Lynn Ground. "Types and Consequences of Land Reform in Latin America". *Latin American Perspectives*, núm. 19, vol. V. núm. 4, otoño 1978. Según estos autores, la necesidad de mano de obra barata —eje de la acumulación de capital en las desintegradas economías subdesarrolladas— hace que las reformas agrarias sirvan para producir peones con parcela que se alquilan a bajos precios.

batir el atraso y la desigualdad. Un hecho salta a la vista: la debilidad de la estrategia rural para sostener en el largo plazo una tasa de crecimiento agrícola suficiente para cubrir las necesidades internas y aliviar la pobreza masiva que todavía prevalece en el campo. La reforma agraria —parte central de esa estrategia—, a pesar del positivo efecto inicial que tuvo sobre la producción agrícola y el ingreso rural, no creó condiciones para iniciar y mantener un proceso de desarrollo rural basado en el sector ejidal, principal resultado de la reforma. A diferencia de las reformas agrarias de Japón, Corea y Taiwán, la mexicana no tuvo una sola dirección fundamental —crear una base de pequeños campesinos que fuese la fuerza motriz de la modernización y el incremento de la producción—, ni se hizo de un solo golpe. Al contrario, fue desde su inicio una reforma bimodal, polarizante. Se extendió a lo largo del tiempo, asumiendo rasgos difusos y hasta contradictorios (México es el único país en la historia que ha tenido más de 65 años de reforma agraria). El naciente Estado mexicano —con excepción del periodo cardenista—, no vio al pequeño campesino como la célula económica de la evolución agrícola. Este papel le correspondía más bien al *farmer*, a la propiedad privada rural, según las “americanizadas” concepciones de los políticos nortños que dominaron la política rural posrevolucionaria.¹¹

La distribución de la tierra a través de los ejidos no formó parte de una política global que buscara resolver el problema de la producción y el consumo agrícolas. Hubo que dar la tierra para obtener la paz, y hacer que los campesinos dotados trabajasen parte en sus minúsculas parcelas de subsistencia y parte como jornaleros a sueldo, mientras que los empresarios agrícolas se encargarían de la tarea real de producir alimentos para el consumo interno y la exportación. La estrategia de desarrollo bimodal estuvo presente desde un principio y sucedió lo que en otros países de América Latina: el subsector rural reformado —ejidos y minifundios privados— creció más lentamente que el subsector que permaneció al margen de la reforma.

Una consecuencia de la reforma agraria bimodal es que dejó casi intocado el poder económico y político de las clases dominantes en el agro. Los terratenientes y el capital financiero y comercial, adecuándose a los cambios, lograron seguir con el control de los recursos y

¹¹ Las marcadas preferencias de Carranza, Obregón y Calles por la empresa agrícola privada están ampliamente documentadas.

mecanismos que permiten la dominación económica y política. Con sus tierras, recursos financieros y experiencia, ofrecían mayores atractivos a los ojos de políticos y reformadores. La reforma agraria, como instrumento de desarrollo rural, falló en un punto nodal: redistribuir el poder político e impedir la sobrevivencia y el restablecimiento del poder de los terratenientes. Los campesinos no encontraron condiciones favorables para progresar. Recibieron poca y mala tierra. La buena siguió siendo un medio de explotar su trabajo, lo mismo que el comercio y las finanzas. Otro de los inconvenientes de esta estrategia bimodal fue la debilidad que tuvo el ejido como organización campesina desde el inicio, y su limitada capacidad de presión y negociación política.¹²

Hemos dado ejidos sin un plan definido... no se ha pensado con antelación qué sistema de agricultura queremos crear...

Esta era la conclusión que sacaron dirigentes e intelectuales del Partido Nacional Revolucionario en 1934, en un importante examen histórico de la reforma agraria.¹³ Ante la ausencia de una estrategia agrícola que caminase en la misma dirección que la reforma, no sorprende que también se concluyera que

no ha bastado la repartición de tierras para conquistar el mejoramiento económico y social de los campesinos. En posesión éstos de la parcela ejidal, difícilmente pueden explotarla con eficiencia, al encontrarse carentes de toda clase de elementos y sin organización económica que les permita obtener mayores utilidades en su trabajo, algunas veces menores de lo que respresentaba su jornal...

El balance que el PNR sacó del efecto de la reforma sobre la concentración de la tierra no pudo ser más claro:

¹² En los países con organizaciones campesinas fuertes, éstas crecieron combinando los niveles nucleares y regionales (unidades agrícolas y el comité de agricultores en Taiwán y Corea; la pequeña unidad nuclear y las villas campesinas en Japón; las asociaciones de vecinos y la comuna en Yugoslavia; los *kibbutzim* y *moshovim* y sus contrapartes regionales en Israel; en China funciona una organización de tres niveles: el equipo agrícola, la comuna y la agrupación provincial). En cambio, en México las actuales uniones de ejidos se comenzaron a formar en los años setenta, 50 años después de que se constituyeron los primeros ejidos.

¹³ *La cuestión agraria mexicana*. Secretaría de Acción Agraria, PNR. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1934, pp. 61, 67, 251 y 252.

las cifras anteriores nos demuestran que los ejidos no tienen, por cuanto su extensión, la importancia decisiva para juzgar que el régimen de la propiedad agrícola ha cambiado en México.

Esta es la situación que trató de transformar Lázaro Cárdenas, en cuyo régimen presidencial la reforma agraria mexicana vivió su etapa radical y decisiva. La reforma cardenista es lo suficientemente conocida como para repetir aquí lo dicho en otras partes. Cabe sólo señalar que el mérito histórico de Cárdenas fue intentar por primera vez orientar la agricultura por una vía unimodal al reconocer la importancia del ejido como institución productiva. La formación de un nuevo subsector de campesinos medios, con suficientes recursos para convertirse en una potencia productiva, da cuenta de la importancia de esa reforma. Con Cárdenas el ejido se transformó en una parte esencial de la estructura agraria.¹⁴ Los gobiernos siguientes, en lugar de apoyar y fomentar por todos los medios a los ejidos recién creados, prefirieron impulsar a la empresa agrícola, muchas veces en detrimento de aquéllos. Se perdió así, por segunda ocasión en la historia contemporánea del país, la oportunidad de convertir la reforma agraria en un instrumento de desarrollo rural a largo plazo con participación de la mayor parte de los campesinos.

La Segunda Guerra Mundial abrió grandes posibilidades de exportación y la política estatal puso el mayor énfasis en elevar la producción agropecuaria. Esto significó, en medio de una estrategia de crecimiento agrícola bimodal, que la mayor parte de los recursos —agua, inversión pública, créditos, subsidios— se concentraran en los productores privados más grandes y en las zonas rurales más desarrolladas. Lo que ocasionó a su vez un aumento de la polarización del sector agrícola. En 1950, la mitad de los predios agrícolas con menores recursos aportaron sólo el 6% del producto agrícola, y para 1960 su participación bajó al 4%.¹⁵

Una de las lecciones que se derivan de la experiencia mexicana es que una estrategia de desarrollo agrícola bimodal puede aumentar la producción y las exportaciones por un tiempo relativamente corto,

¹⁴ Entre 1930 y 1940 la participación de los ejidos en la superficie agrícola cultivable pasó del 13 al 47%, y en la tierra de riego del 13 al 57%. Se distribuyeron entre 722 mil ejidatarios, 18 millones de hectáreas y zonas agrícolas irrigadas o de un gran potencial productivo.

¹⁵ *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*. Tomo VII. El ingreso y su distribución. Proyecto SARH-ONU-CEPAL, México, 1982, p. 47.

pero es incapaz de sostener su crecimiento a largo plazo, y hacer participar a la mayoría de los productores en los frutos de la expansión. En efecto, durante los 27 años que cubre el periodo 1940-1966, la producción agrícola aumentó casi 300% y se duplicó la producción por habitante. Aún más significativo es que los alimentos básicos —maíz, frijol, trigo y arroz— crecieron a un ritmo de 7.5% anual, lo que permitió que la disponibilidad por cabeza aumentara 4.3% cada año. La producción de algodón —el principal cultivo de exportación en esa época— creció a un ritmo anual de 10%. En algunos años el sector agrícola aportó más del 50% de los ingresos totales de divisas. Había razones para hablar del milagro agrícola mexicano.

¿Qué razones explican este auge? Existe acuerdo entre los estudiosos del tema en que el factor más importante fue la expansión de la frontera agrícola. La tasa anual de ampliación del área cultivada superó con creces a la de la población (la superficie cosechada de alimentos pasó de 4.8 a 10.9 millones de hectáreas de 1946 a 1966). Este aumento obedeció al efecto de la reforma agraria y la inversión pública en obras de irrigación. Se estima que entre 1925 y 1965 el gobierno destinó a obras de riego el 15% de la inversión pública.¹⁶ El área cosechada bajo riego pasó de 466 mil a 1.4 millones de hectáreas. El impacto positivo de la agricultura de riego se debió también a que en estas zonas se produjeron los mayores incrementos de la productividad (ésta constituyó el segundo factor en importancia en el impulso a la producción agrícola). La política agrícola en los distritos de riego fue el factor de más éxito en la estrategia bimodal. A partir del gobierno de Miguel Alemán, la mayor parte de la tierra de riego y los elementos de fomento agropecuario beneficiaron a los empresarios privados. Así se fue creando la polarización que las cifras citadas muestran.¹⁷

El efecto de arrastre que tuvo la reforma agraria cardenista no se reduce al aumento de la superficie cultivada. Mejoró el ingreso de

¹⁶ C. Reynolds. *La economía mexicana; su estructura y crecimiento en el siglo xx*. FCE, México, 1973.

¹⁷ La desigualdad en la distribución de los recursos está contenida en la Constitución misma. Mientras que al empresario privado se le pueden conceder como superficie máxima 100 hectáreas de riego y hasta 300 en casos de cultivos redituables, al ejidatario sólo se le conceden 10 hectáreas, aunque en los hechos se le otorguen muchas menos. El mejor análisis de cómo la modernización de la agricultura de riego conduce a la concentración de recursos, y de los efectos polarizadores que la "Revolución verde" tuvo en México, se encuentra en C. Hewitt. *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México, Siglo xxi, 1978.

un sector importante del campesinado, y ello contribuyó a dinamizar al sector industrial a través del alza en la demanda de bienes no agrícolas. A su vez, el crecimiento del ingreso urbano se tradujo en una mayor demanda de alimentos básicos y materias primas que sirvió de acicate al sector rural. Cabe señalar que en este lapso la demanda alimentaria urbana no se había inclinado con tanto peso hacia los productos cárnicos y, por tanto, sirvió para alentar la producción campesina de granos básicos. La estrategia agrícola bimodal pudo dinamizar la producción debido, en buena medida, a una favorable relación entre agricultura e industria, y a una positiva evolución de los precios rurales. De 1930 a 1957 los precios agrícolas se revaluaron respecto al nivel general de precios a una tasa promedio anual de 1.1%, aunque la mayor parte del aumento correspondió al periodo 1930-1943. Se puede afirmar que el sostenimiento de los precios agrícolas en términos reales fue un estímulo muy importante para el sector rural. Si a esto añadimos los fuertes montos de inversión pública en el agro, se puede concluir que las transferencias de recursos del campo a la industria no fueron ni demasiado grandes ni lesivas.¹⁸ En otras palabras, el sesgo urbano todavía no adquiría las formas ni la magnitud que tendría más adelante. Todos coinciden en señalar a 1965 como el inicio del declive de la producción agrícola. También existe consenso al identificar las causas que explican ese declive. Las estadísticas indican claramente un estancamiento de la superficie cosechada total. Esto significa que el principal factor de impulso de la agricultura durante las dos décadas anteriores a 1965 perdió su capacidad de arrastre (lo cual no equivale al agotamiento de la frontera agrícola).¹⁹ El crecimiento de la productividad, que había desempeñado un papel importante en la época de auge, también se reduce y contribuye al estancamiento de la oferta agrícola.

Sin embargo, estos hechos no son más que la punta de un iceberg.

¹⁸ Se calcula que de 1940 a 1969 el sector agropecuario contribuyó a la capitalización industrial con montos que representaron sólo entre el 1 y el 2% del ingreso anual total del primero. *El desarrollo agropecuario de México. Op. cit.*, tomo VII, p. 191.

¹⁹ En promedio, la superficie cosechada total pasó de 6.6 a 14.9 millones de hectáreas en el lapso 1946-66. En cambio, tuvo un crecimiento casi nulo en la siguiente década; alcanzó en promedio un monto de 15.1 millones de hectáreas en el periodo 1976-78. Sólo durante 1981 hubo un incremento significativo en la superficie cosechada como resultado de la elevación de los precios de garantía que propuso el Sistema Alimentario Mexicano. La caída fue mucho más pronunciada en las zonas de temporal, donde el área cultivada de los principales productos disminuyó en términos absolutos. La superficie de riego siguió aumentando pero a ritmos mucho menores que los históricos.

Una explicación a fondo de las causas de la insuficiencia de la producción agrícola exige ir más allá del estancamiento del área cosechada y la productividad, y ofrecer un análisis de cómo los distintos tipos de productores se comportaron en un sector agropecuario que sufrió modificaciones radicales bajo el influjo de las transformaciones en la sociedad urbana.

En los últimos 25 años México ha experimentado un proceso de urbanización muy acelerado que ha transformado la vida nacional y tenido profundas resonancias sobre los sectores productivos y las clases sociales, particularmente las rurales. No se trata de ver si México es un país rural o urbano según el tipo de localidad —mayor o menor de 2 500 habitantes— donde se ubique la mayoría de la población. Lo que se quiere más bien es analizar las implicaciones económicas y sociales de la urbanización, un proceso de concentración de los recursos materiales y humanos, del ingreso, el poder político, la información, y la articulación social y capacidad de decisión, que convierte a las ciudades y a las clases urbanas dominantes en los centros rectores de la vida económica y social del país. No es exagerado afirmar que la sociedad urbana le marca el rumbo a la rural, lo cual no quiere decir que ésta no influya sobre la primera, sino que las causas de los cambios se han gestado principalmente en las urbes.

Una característica de la agricultura mexicana es que ha sufrido modificaciones muy rápidas en las últimas dos décadas como consecuencia de cambios en la orientación de la economía global y la política estatal. Entre estos cambios, uno de los más importantes es el modo de producir, distribuir y consumir alimentos. El México urbano, a partir de mediados de los años sesenta, comenzó a copiar y asimilar el modelo alimentario norteamericano.²⁰ Con el mejoramiento del nivel de ingreso aumentó aceleradamente la demanda de alimentos basados en proteína animal y de productos procesados industrialmente (entre ellos los alimentos chatarra). La oferta de estos productos también subió rápidamente como resultado de la entrada de agroempresas transnacionales y mexicanas, portadoras de métodos de producción y mercadeo creadas en el complejo alimentario norteamericano. Un ejemplo es la producción industrial y en gran escala de carne de cer-

²⁰ Una explicación más amplia del impacto que tiene la implantación del modelo alimentario transnacional sobre la agricultura de México y otros países latinoamericanos se encuentra en: Gonzalo Arroyo, Ruth Rama y Fernando Rello. *Agricultura y alimentos en América Latina. El poder de las transnacionales. Op. cit.*

do, pollo y huevos. Cerdos y aves, de razas especiales que se manipulan genéticamente, se desarrollan a gran velocidad gracias al consumo de alimentos balanceados basados en nuevos forrajes como el sorgo y la soya.

Surgen nuevas ramas de la industria alimentaria y rubros de importación que no existían antes (razas avícolas, incubadoras, etc.). Las empresas transnacionales comienzan a dominar las actividades alimentarias más dinámicas y lucrativas creando estructuras monopólicas. En la agricultura crece la explotación de productos que antes apenas si se cultivaban, como el sorgo y la soya, que compiten, desplazándolos, con cultivos tradicionales como el maíz y el frijol. La fisonomía de regiones enteras cambia. Se desatan intensos procesos de acumulación y diferenciación social. Este conjunto de acontecimientos, bautizado como la ganaderización de la agricultura, va acompañado de otras actividades menos modernas, como la ganadería bovina extensiva, que crece también con rapidez invadiendo tierras campesinas antes cultivadas con alimentos básicos, y ocupando la frontera agrícola en los trópicos donde, además de ser causa de verdaderos desastres ecológicos, impide la siembra de esos alimentos.²¹

La política agropecuaria estatal orientada en primer término a satisfacer las demandas de los grupos urbanos, dirigió sus instrumentos de apoyo y fomento hacia las actividades y agentes productivos más capaces de satisfacerlas. El crédito oficial de avío para la siembra de sorgo, soya y alfalfa creció continuamente a expensas del financiamiento al maíz. La mayor parte del crédito refaccionario ha sido para las actividades ganaderas, por lo que algunos funcionarios hablan de la ganaderización del crédito. La investigación agrícola se orientó hacia el mejoramiento de las semillas de sorgo, dejando de lado al maíz y, en general, a los cultivos de temporal. Los precios agrícolas de los nuevos forrajes se fijaron de manera que los hicieron más lucrativos que otros productos. Se alentó el cultivo del sorgo y soya en los distritos de riego donde las nuevas técnicas alcanzan sus mejores resultados. No es casualidad que los forrajes fuesen los cultivos de

²¹ En el sureste de México y Chiapas el avance de la ganadería ha destruido la selva tropical. El lector interesado en una evaluación de los efectos de la urbanización en el sureste puede consultar a Víctor Toledo: *Cómo destruir el paraíso. El desastre ecológico del sureste*. Ed. Oceano, Mex., 1984, y a Ursula Oswald y Antonio Flores: *Gran visión y avance de investigación del proyecto integrado del sur del Golfo de México*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1985.

mayor dinamismo en el periodo 1965-1980 y que experimentaran tasas de crecimiento excepcionalmente altas en plena etapa del estancamiento de la producción. La soya aumentó en ese lapso 20% anualmente en terrenos de riego, y 8% en zonas temporaleras; el sorgo 1 y 16%, y la alfalfa 11 y 8% respectivamente, a diferencia del maíz que sólo creció 1.3% en riego y 0.7% en temporal. Con ello, la composición global de los cultivos agrícolas cambió sustancialmente.

La ganaderización del agro se dio en un marco dominado por la internacionalización del capital y la interrelación de los mercados. México se convirtió en un importante exportador a Estados Unidos de becerros en pie, y carne para hamburguesas y embutidos. El trabajo de Ernest Feder y su equipo mostró que los organismos financieros internacionales apoyaron fuertemente el desarrollo de la ganadería mexicana como parte de un proyecto de división internacional de la producción agropecuaria, que concibe a México como importador de granos y exportador de carne, frutas y hortalizas. Si bien es cierto que las empresas transnacionales estadounidenses desempeñaron aquí un papel fundamental, no debe olvidarse que el proceso general sólo es posible gracias a urbanización de las sociedades y a la carnificación de los sistemas alimentarios. El término *urbanización de la producción agrícola* refleja la readecuación del uso y destino de los recursos productivos agrícolas en función de las necesidades de las clases urbanas dominantes en México y otros países. Esto es una consecuencia, a menudo olvidada, del sesgo urbano del desarrollo.²²

La estrategia bimodal tuvo consecuencias significativas sobre las clases sociales rurales y las organizaciones de productores. La información disponible indica un abrumador predominio de las organizaciones gremiales de los grandes agricultores privados sobre las agrupaciones ejidales regionales hasta el comienzo de la década de los setenta, fecha en que éstas comienzan a desarrollarse. Diversos recuen-

²² Véase a E. Feder: "Vacas flacas, ganaderos gordos: las ramificaciones internacionales de la industria de ganado vacuno en México", en *Desarrollo agroindustrial y la ganadería en México*. Documentos de trabajo para el desarrollo agroindustrial, núm. 8. Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, 1982. David Barkin y Blanca Suárez abordan el tema usando el enfoque de la internacionalización del capital en *El fin de la autosuficiencia alimentaria*. Nueva Imagen, México, 1982. Luis Fernández y María Tarrío estudian el efecto de la ganaderización sobre la producción de granos básicos: "Ganadería, campesinado y producción de granos básicos: competencias por el uso de la tierra en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 102, año ssvi, nueva época, octubre diciembre 1980.

tos históricos señalan el nacimiento de las organizaciones de empresarios agrícolas en las ricas zonas del noroeste casi inmediatamente después de la Revolución. Muchas de ellas fueron fundadas por los políticos creadores de la extrategia bimodal. Las más fuertes se formaron para controlar la exportación (hortalizas, algodón, garbanzo, frutas) o la producción de ciertos productos de consumo básico típicos de los distritos de riego, como el trigo o el arroz. Estas organizaciones tuvieron éxito en la defensa de los intereses gremiales de los agricultores privados. Su función evidente es el control regional y nacional de los rubros más lucrativos de la actividad agrícola (entre ellas se encuentra la Unión Nacional de Productores de Hortalizas, la Unión Nacional de Productores de Algodón, y diversas uniones agrícolas regionales que dominan la economía de regiones enteras).²³ La eficacia de estas organizaciones se debe a su capacidad de presión sobre los funcionarios públicos, a su poder para influir sobre las políticas estatales, y al papel de interlocutor que el propio Estado les concede. No sólo pudieron acaparar la mayor parte de los subsidios y apoyos gubernamentales, sino que pudieron influir en la instrumentación de las políticas gracias al peso que se les concedió como miembros de comités destinados a definir acciones concretas (por ejemplo, su participación en los Comités Directivos de los Distritos de Riego les aseguró el vital control del agua).

Una cosa similar puede decirse de las poderosas organizaciones ganaderas que se consolidaron desde que, gracias al pacto que realizaron con Cárdenas, pudieron conservar sus tierras a pesar de la reforma agraria. Sobra decir que la ganaderización del agro fortaleció enormemente su poder, a lo que debe agregarse el monopolio del negocio ganadero concedido por el Estado a la ganadería privada (la ganadería ejidal está muy poco desarrollada). Actualmente las organizaciones ganaderas dominan regiones enteras y son un gran obstáculo para proyectos de reforma agraria y desarrollo rural en zonas con vocación agrícola pero hoy ocupadas por extensos pastizales. Dos de los factores del crecimiento agrícola —poder de las organizaciones de productores y eficacia de las instituciones-nexo que permiten el diálogo y la negociación entre productores y Estado— se encuentran presentes en el caso de los empresarios agrícolas y ganaderos. Ello, sin

²³ Una explicación más detallada del funcionamiento de estas agrupaciones se encuentra en CEPAL, *Las organizaciones gremiales de los empresarios agrícolas*. Mimeo. México, 1982 (E/CEPAL/MEX./1982/L. 21).

duda alguna, contribuyó a su fortalecimiento y a la consolidación de una agricultura polarizada.

El congelamiento de los precios agrícolas de los granos básicos durante la época conocida como de desarrollo estabilizador, es otra ilustración de cómo las políticas definidas en las urbes pueden tener consecuencias sustanciales sobre la agricultura y los campesinos. En los inicios de los sesenta se tomó la decisión de seguir una política de crecimiento económico con estabilidad de precios y salarios. Los precios oficiales de los granos básicos —el principal componente de la canasta básica de consumo de los trabajadores— permanecieron sin cambio de 1963 a 1973. En el mismo lapso el índice general de precios subió, aunque el precio oficial del maíz en términos reales disminuyó 33%, y el del frijol 15%. El precio de garantía fijado por el gobierno funcionó como precio tope —siempre a nivel inferior al precio rural en el mercado libre— que transfirió recursos financieros de los campesinos temporaleros al resto de la economía. Mientras tanto, los precios del sorgo, soya, cártamo, alfalfa, hortalizas y productos cárnicos subían continuamente. De esta manera el mecanismo de precios desestimuló a los agricultores temporaleros que cultivan cereales básicos y ahondó la polarización agrícola. La debilidad organizativa de los ejidatarios y pequeños productores impidió una lucha más eficaz contra las caídas de los precios.

Con el fin de contrarrestar el efecto desestimulante del congelamiento de precios, el gobierno inició una política de subsidiar a los insumos agrícolas, que disminuirían los costos de producción y protegerían los márgenes de ganancia. Sin embargo, los campesinos más pobres casi no se beneficiaron de los subsidios. El más cuantioso, el del agua de riego, se concentró en las zonas irrigadas y en los agricultores más grandes. El crédito oficial barato benefició a los productores que sembraban los cultivos agroindustriales que el gobierno impulsaba, y a los ganaderos. Las concesiones de fertilizantes subsidiados estuvieron durante varios años monopolizadas por los grandes agricultores y los comerciantes locales. El subsidio a la gasolina sólo fue aprovechado por los productores con maquinaria. La estructura agraria dual hizo que los instrumentos tradicionales de la política económica funcionasen de manera irracional —si se toma en cuenta que el objetivo era supuestamente defender el ingreso de los campesinos—, y sirvieran para profundizar las diferencias entre los productores rurales.

Para evitar la caída de sus niveles de vida, los campesinos intenta-

ron los cultivos más intensivos en trabajo y con mayor precio en el mercado (frutas y hortalizas principalmente) y también los nuevos forrajes así como otros productos comerciales. No obstante, esta vía sólo se abrió para los campesinos con mayores recursos y posibilidades y, por si fuera poco, estructuras de poder e intermediación sumamente monopolizadas hicieron que los pequeños productores se beneficiaran poco de los mayores montos de trabajo invertido en la parcela. Como efecto del sesgo urbano de las políticas económicas, los salarios en las actividades no agrícolas aumentaron significativamente en comparación con los ingresos derivados del cultivo de la parcela; en 1958 estaban a la par, en 1965 el ingreso parcelario proveniente de cultivar y vender maíz a los precios de garantía era la mitad del salario mínimo rural (inferior al salario mínimo urbano), y en 1973 era menos de la tercera parte. Un estudio afirma correctamente que

una caída de más de 70% en el precio del maíz respecto al salario no podría quedar sin respuesta. Si los agricultores capitalistas que producían maíz en el noroeste y en el Bajío, sustituyeron el maíz por el sorgo en zonas bien localizadas, en todo el resto del país la disminución de la superficie cosechada de maíz no se compensó con un aumento de la superficie destinada a ningún otro cultivo, sino que representó disminuciones de la superficie cosechada nacional, en términos absolutos.²⁴

Tampoco hubo aumentos de productividad que contrarrestaran la caída de los precios. Los cultivos típicamente campesinos —maíz, frijol y ajonjolí— fueron los que experimentaron las menores tasas de aumento de los rendimientos por hectárea. Lo lógico fue entonces el abandono de las tierras, la emigración hacia los centros urbanos, o bien el desestímulo a invertir trabajo en la parcela.

El abasto a los centros urbanos ha tenido la prioridad más alta en la política alimentaria estatal. En particular la venta en las principales ciudades del país de tortillas y pan a precios que implican enormes subsidios, ha desempeñado un papel importante como política asistencial hacia los marginados urbanos, aunque sea un subsidio generalizado a toda la población urbana, rica y pobre. Es a todas luces un contrasentido que los subsidios a la población que menos los necesita los pa-

²⁴ *El desarrollo agropecuario, op. cit.*, tomo VII, pp. 57 y 58.

guen, aunque sea en parte, los campesinos pobres productores de granos básicos. Un indiscriminado subsidio al consumo urbano desestimula la producción de la mayoría de los campesinos del país.

Las cifras del censo agropecuario de 1970 —el último censo nacional disponible— muestra el crecimiento de la polarización rural, resultado del modelo de crecimiento agrícola descrito. La mitad de los predios rurales que en 1950 y 1960 participaron con apenas el 6 y el 4% respectivamente del producto agrícola nacional, aportaron en 1970 sólo el 2% de éste. Mientras tanto, los predios más grandes y capitalizados, que representaron el 0.5% del total de explotaciones, aportaron el 32% del producto agrícola total. Una investigación reciente que reclasificó toda la información del censo de 1970, llegó a la conclusión de que un poco más de la mitad (55%) de los predios agrícolas carecían de los recursos productivos para obtener un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades familiares y, por tanto, debían sus posesionarios trabajar en otros lados para sobrevivir. Un 16% adicional apenas obtenía un ingreso de subsistencia pero sin reponer el capital invertido; es decir, un 71% de los predios trabajaban en condiciones tan precarias que requerían de ingresos procedentes de fuera de la explotación agrícola a fin de poder continuar como unidades de producción y consumo.²⁵

Al iniciarse la década de los setentas había en México una sociedad campesina profundamente agredida. Varios años de crecimiento económico acelerado y de modernización no lograron reducir el número absoluto de pobres, sobre todo en el campo. La pobreza siguió siendo un fenómeno mayoritariamente rural. Las condiciones bajo las cuales la gran parte de los habitantes rurales reproduce su vida material sufrieron deterioros significativos.²⁶ Sin embargo, los campesinos se negaron a desaparecer y desplegaron una vitalidad que sorprendió a la nación. Desde 1973 comenzó una movilización social generalizada. Por esas mismas fechas ocurrieron hechos que favorecieron la lucha de los campesinos. En 1972 hubo caídas drásticas en los suministros internacionales de alimentos y subidas abruptas de los precios agrícolas

²⁵ El trabajo aludido fue elaborado por Alejandro Schetjman para la CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores del agro mexicano*. Siglo XXI, Editores, México, 1982.

²⁶ Según encuestas levantadas en 1979 por el Instituto Nacional de Nutrición, 19 millones de mexicanos presentaban graves deficiencias en sus consumos de calorías y proteínas; de éstos, 13 millones habitaban en el campo y seis en las ciudades. La gravedad del problema nutricional se reconoce y describe en el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988.

en el mercado mundial, en el momento preciso en que la producción agrícola en México atravesaba por su peor momento. El país mostró su debilidad alimentaria y se tuvieron que importar grandes cantidades de granos a precios elevados. La agricultura y la autosuficiencia alimentaria surgieron como una prioridad nacional. Sin embargo, lo importante fue que el Estado comenzó a reconocer la importancia que tienen los ejidatarios como productores rurales. En efecto, a partir de 1973 —y como respuesta a la crisis agrícola y a la movilización campesina— se inauguró una política diferente: se aumentaron los precios rurales, el crédito agrícola y la inversión pública en el agro crecieron significativamente, los mecanismos de transferencia de ingreso operaron en favor de la agricultura, y se echaron a andar nuevos programas de desarrollo rural.²⁷

Es innegable que una franja importante de campesinos medios se benefició de los recursos inyectados al agro y de políticas más favorables. Inclusive su participación en la tierra de riego aumentó. La intensidad de la lucha por la tierra obligó al gobierno a repartir tierra de primera calidad como en el Valle del Yaqui, Sinaloa, o las Huastecas. Así se fue consolidando un sector de campesinos productores con buenos recursos y potencial de acumulación, tendencia que había recibido su principal impulso con la reforma cardenista. Esto significa que la estrategia bimodal no produjo, estrictamente hablando, una agricultura dual, sino una agricultura *tripolar*. Otra investigación reciente indica la existencia de un sector de pequeños productores rurales excedentarios que participa de manera significativa en el área cosechada de los principales cultivos: entre 45 y 55% de la superficie total cultivada con maíz, frijol, trigo, algodón y caña.²⁸ Información complementaria permite afirmar que estos pequeños productores excedentarios —alrededor de la mitad son ejidatarios— participan de manera importante en los cultivos dinámicos. Datos de la citada investigación sustentan la idea de que estos productores rurales medios tienen un comportamiento parecido al de los empresarios en lo que se refiere al tipo de cultivos preferidos (dejaron el maíz y frijol por el sorgo, la soya y el cártamo). En cambio, resulta claro que la agricul-

²⁷ Entre éstos debe señalarse al PIDER, un proyecto de inversión y desarrollo en áreas campesinas, y al Sistema Alimentario Mexicano, el primer programa gubernamental que vio el problema alimentario como un todo.

²⁸ Gonzalo Rodríguez G.: *Campesinos, productores transicionales y empresarios en la crisis agrícola. (Conducta productiva diferencial en siete de los principales cultivos)*, en Economía Mexicana. Serie Temática núm. 1. El sector agropecuario, CIDE, México, 1983.

tura campesina de subsistencia sigue sembrando básicamente maíz, frijol y algunos cultivos comerciales como el café. La gran contribución nacional de los campesinos de subsistencia es seguir produciendo los granos básicos de consumo popular a pesar de su baja rentabilidad.

Los datos disponibles señalan la existencia de un marcado contraste entre los grandes volúmenes de recursos que recibió la agricultura a partir de 1973 y lo magro de los frutos obtenidos. Explicar este hecho implica analizar los efectos a largo plazo de la estrategia bimodal y de la estructura agrícola esencialmente polarizada, con todo y la presencia de ese sector de pequeña agricultura excedentaria. En primer término, no cabe duda sobre la importancia cuantitativa de los recursos económicos canalizados hacia el sector agropecuario. Entre 1973 y 1982 la inversión neta (inversión bruta menos inversión en reposición y mantenimiento del capital fijo) fue un poco más del 20% del producto agropecuario, cuando en el lapso 1963-1972 había sido menos del 10%. El gobierno, a través del mecanismo fiscal (gasto público en el agro menos impuestos provenientes del sector) inyectó recursos que en el periodo 1975 a 1981 representaron el 8.5% del ingreso sectorial.²⁹ El crecimiento de los subsidios concedidos al sector agropecuario fue espectacular. Cuantitativamente, uno de los más importantes es el concedido a través del crédito agrícola oficial (subsidios provenientes de diferencias en las tasas de interés del mercado y las tasas más bajas que cobra BANRURAL, y por créditos no cobrables). Se estima que un 50% de los créditos concedidos son subsidios y que estas transferencias representaron el 10% del producto agropecuario. Además, existieron transferencias a través de otros mecanismos tales como los precios y tarifas de bienes y servicios estatales o el gasto de instituciones oficiales de fomento agropecuario. Una estimación consolidada de todos los subsidios arroja el resultado siguiente: en relación al producto agropecuario, el subsidio pasó de 10% en 1970 a 27% en 1981, y tuvo una tasa de incremento de 12% anual. En promedio, de cada 100 pesos de ingreso agropecuario, 18 pesos correspondieron a aportaciones del sector público mediante subsidios. En suma, el rápido crecimiento de la inversión y los subsidios contrastan con la lentitud del ingreso agropecuario (3.3% anual). Esta evidente disparidad indica que algo anda mal en el modelo de desarrollo agrícola.

¿Por qué si se tomaron medidas de fomento agropecuario que apa-

²⁹ Toda la información sobre transferencias e ingresos fue tomada de CEPAL-SARH, *El desarrollo agropecuario de México*, vol. VII, "El ingreso y su distribución", *op. cit.*, pp. 75 a 159.

rentemente rectificaban el sesgo urbano de las políticas estatales, el sector rural no respondió creciendo a tasas superiores a las registradas en promedio durante los últimos 20 años, en particular la agricultura campesina? La respuesta debe buscarse en el hecho de que si algunas medidas fueron acertadas, no se rectificó a fondo la estrategia bimodal ni el sesgo urbano de la dirección del proceso de crecimiento global, y que la propia estructura bimodal del sector rural se encargó de neutralizar los esfuerzos encaminados a darle dinamismo. Varios razones sustentan esta aseveración. En primer lugar, no se estableció una política coherente de fomento de las unidades campesinas que le diera dinamismo a un proceso de cambio rural por una vía más unimodal, tal y como algunos programas gubernamentales plantearon. En lugar de sostener el crecimiento de los precios agrícolas en términos reales, apoyar a la agricultura campesina mayoritaria con algunos subsidios selectivos y, sobre todo crear las condiciones políticas necesarias para revitalizarla, se escogió la vía del subsidio indiscriminado, es decir, la medida que más favorece la concentración de los beneficios y la corrupción. La estrategia bimodal funcionó como era de esperarse: ante la presión por elevar la producción rápidamente, los apoyos se volvieron a asignar a quienes tenían mayores recursos y potencialidades, y los subsidios los capturaron aquellos con mayor poder y experiencia. El Estado, en lugar de apoyar el fortalecimiento económico y político de las organizaciones campesinas mediante vías más autogestionarias y autosostenidas, tomó una decisión que resultó nefasta: se convirtió en tutor y director de la agricultura ejidal. Creó con este fin grandes y costosos aparatos de regulación agrícola que en la práctica han ido sustituyendo a los pequeños productores en la dirección del proceso productivo rural.

Se fue consolidando una tendencia hacia la estatización de la agricultura que conlleva serios inconvenientes. Bloquea el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, hace ineficiente la gestión productiva, y desvía hacia grandes aparatos burocráticos una gran cantidad de recursos que de otra forma podrían usarse para apoyar las unidades de los pequeños productores. Los cálculos del gasto y los subsidios gubernamentales ignoran que una buena parte de éstos se desperdicia desde el punto de vista productivo, ya que forman parte de los jugosos ingresos de la enorme burocracia empleada para administrarlos, para no mencionar su frecuente corrupción.

Los encargados de planear la política agrícola cometieron el grave

error de suponer que basta con canalizar más recursos económicos al agro para lograr reanimarlo, *sin tocar las monopolizadas estructuras regionales de poder y sin permitir la movilización campesina*. Las clases dominantes rurales pudieron en cada región aprovechar en su beneficio las derramas económicas.

Estrategia bimodal y sesgo urbano —la peor de las combinaciones observables en los diferentes modelos de crecimiento agrícola— crearon una estructura agraria que hace poco operativos los elementos tradicionales de la política económica. Está visto que medidas parciales orientadas a corregir el sesgo urbano, como el aumento de los precios agrícolas y los recursos económicos disponibles, son ineficaces para reanimar al sector rural si no van acompañadas de transformaciones estructurales. La principal falla del modelo agrícola mexicano es su incapacidad para movilizar y aprovechar eficientemente la fuerza de trabajo, su principal recurso, el que en otros países ha mostrado su gran potencial productivo y su capacidad para elevar al máximo los rendimientos por unidad de tierra, el recurso más escaso en la mayor parte de los países subdesarrollados. La experiencia histórica indica que una agricultura bimodal no puede ser una agricultura fuerte *de manera sostenida*.

Estrategia bimodal y sesgo urbano no pueden ver el potencial productivo de la agricultura de temporal. Para ellos sólo cuenta la industrialización como motor del desarrollo económico, el pequeño subsector agrícola moderno que produce divisas, alimentos y materias primas destinadas al consumo urbano, y la agricultura de riego, cultivada con maquinaria, en terrenos planos y con técnicas norteamericanas. El subsector mayoritario de la agricultura —según esta concepción— es casi improductivo, incapaz de generar excedente económico, y sólo puede avanzar mediante el subsidio transferido desde otros sectores de la economía. Y no es que sea improductivo, sino que sus potencialidades han sido ignoradas por la concepción imperante. Resulta inconcebible que en un país temporalero, sinuoso, y de pequeños campesinos, los métodos productivos y técnicos de la agricultura de temporal y la agricultura de ladera hayan sido tan poco aprovechadas.

La estrategia agrícola bimodal y patrón de crecimiento industrial basado en la producción de bienes para los grupos urbanos con mayores ingresos, genera una vinculación entre la agricultura y la industria que no favorece el crecimiento autosostenido de la agricultura ni de la economía en su conjunto. La demanda de bienes de consumo de las

mayorías rurales permanece estancada y no estimula el crecimiento de la industria. Ésta produce manufacturas para el consumo urbano mediante técnicas que exigen mucho capital, divisas y poco trabajo. Acicateada por la demanda del subsector moderno de la agricultura, la industria genera tecnologías y equipo basados en un uso intensivo de capital y poca utilización de mano de obra. La "tractorización" de la agricultura conllevó una disminución de los empleos rurales.³⁰ Así, la tecnología adoptada, desaprovecha las potencialidades de nuestro sistema agrícola. En términos generales se puede afirmar que la industria no contribuye a dinamizar al sector rural como un todo, a diferencia de lo que ocurrió en los países que tuvieron éxito en su agricultura.³¹

Finalmente, estrategia bimodal y sesgo urbano bloquean los impulsos que podrían desatar procesos de crecimiento en el agro. En principio, el progreso de la agricultura implica que cada peso (acompañado de trabajo) invertido en actividades agropecuarias circule el mayor número de veces dentro del sector, creando nuevos empleos e ingresos. Sin embargo, al concentrarse los recursos en la industria y en el pequeño subsector de agricultura moderna, los efectos multiplicadores de la inversión se fugan de la agricultura y la economía nacional. El punto es fácil de ilustrar: industria y agricultura moderna utilizan una gran cantidad de insumos importados (y por tanto dejan de generar actividades internas); los ingresos de industriales y empresarios agrícolas se traducen en consumo de bienes de lujo con un gran contenido de importación (cuando no los depositan en bancos del extranjero) y se escapan de los circuitos internos de multiplicación económica y creación de empleos. También resulta evidente por qué, bajo esta estrategia, los programas gubernamentales orientados a redistribuir el ingreso rural y a combatir la pobreza en el campo, tienen tan poco efecto. Los jornaleros sin tierra y los pequeños campesinos, sus principales víctimas, no tienen nada que esperar del modelo de desarrollo agrícola mexicano.

México tiene una agricultura con pies de barro. Otros países sub-

³⁰ En el periodo 1965-1977 se perdieron 127 millones de jornadas debido al efecto combinado del maquinismo y la caída de la superficie cultivada total. Además, los cultivos dinámicos (sorgo, soya, cártamo y alfalfa) y la ganadería, emplean muy poca mano de obra. *El desarrollo agropecuario de México*, tomo VI. El empleo de mano de obra en las actividades productivas agropecuarias, *op. cit.*, p. 59.

³¹ Al respecto, consultar a José Casar y Jaime Ros. "Problemas estructurales de la industrialización en México". *Investigación Económica*, núm. 164, vol. XLII, abril-junio 1983, Fac. Economía, UNAM, México.

desarrollados con una menor dotación de tierra por habitante pero que siguieron estrategias unimodales coherentes con su realidad, como Corea del Sur, Taiwán o Sri Lanka, lograron construir una agricultura fuerte y satisfacer las necesidades alimenticias de su población. Cuando estos países comenzaron a adoptar estrategias de crecimiento económico basadas en una mayor apertura hacia la economía mundial, habían superado ya el problema de la desnutrición y la pobreza absoluta, y contaban con una población bien alimentada y pertrechada. En cambio, México es un país más rico pero mucho menos preparado para intentar un salto en su evolución económica. Aun con su reforma agraria y su fama como cuna de la "Revolución verde", tiene entre tres y cuatro millones de campesinos sin tierra y dos millones de campesinos depauperados, así como varios otros millones de campesinos, o de hijos de campesinos emigrados en ciudades y viviendo como marginados.³² ¿Qué pasará con estos marginados y explotados si al calor de la mayor crisis económica de su historia posrevolucionaria México adopta esquemas de liberación económica y de mayor apertura a la economía internacional, que implicarán necesariamente readecuaciones internas que golpearán a los más débiles? El gran lastre histórico de la estrategia bimodal es el enorme costo —en sufrimiento y oportunidades perdidas— que las mayorías pobres han pagado y seguirán pagando si no cambia la concepción y el rumbo básico del crecimiento económico.

³² En 1977 un tercio de las familias se encontraba por debajo del nivel de la línea de pobreza (casi cuatro millones de familias, la gran parte rurales o de origen rural). CEPAL, *México: estructura productiva y modelos de consumo del sector agroalimentario*. *Op. cit.*, p. 7. Por otro lado, el Programa Nacional de Alimentación fijaba su población objetivo —personas que se encontraban subalimentadas— en 30 millones de personas, o sea, el 40% de la población total.