

Textos breves de
Economía

Emilio Romero Polanco

UN SIGLO
DE AGRICULTURA
EN MÉXICO



28137



Textos breves de
Economía

UN SIGLO
DE AGRICULTURA
EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario General

Dra. Olga Elizabeth Hansberg Torres

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Jorge Basave Kunhardt

Director

Dra. Rosario Pérez Espejo

Secretaria Académica

Lic. Ernesto Reyes Guzmán

Secretario Técnico

Mtra. Georgina Naufal Tuena

Jefa del Departamento de Ediciones

Lic. Alma Chapoy Bonifaz

Coordinadora General de la colección

**Textos breves de
Economía**

Emilio Romero Polanco

UN SIGLO
DE AGRICULTURA
EN MÉXICO



MÉXICO



2002

HDA92
R66

M-959725

28137

01-2

Ejems	2 DOS
Páginas	101
Proveedor	DON
Núm. Factura	
ISBN	970 701 2919
Clave Biblioteca	IQ

Corrección de estilo y colaboración
en el cuidado de la edición

Marisol Simón del IEC

Primera edición, noviembre del año 2002

© 2002

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 2002

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-291-9

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

PRESENTACIÓN

LA SERIE de publicaciones Textos breves de economía se inició con motivo del sexagésimo aniversario de la fundación del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Su propósito es presentar en forma breve y accesible temas económicos relevantes para estudiantes y público en general no necesariamente versados en la ciencia económica. Además, busca inducir a sus lectores en el estudio de obras de mayor extensión y profundidad, sobre las temáticas presentadas.

El buen recibimiento que ha tenido la colección nos motiva a continuar la tarea de difusión de las investigaciones que se llevan a cabo en el IIEC. Con ello cumplimos con una de las tareas fundamentales del Instituto de Investigaciones Económicas y de la propia Universidad Nacional Autónoma de México, que es poner al alcance de todos los sectores de la sociedad el conocimiento que se genera en su interior.

JORGE BASAVE KUNHARDT
Director

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

PRESENTACIÓN

LA SERIE de publicaciones Textos breves de economía se inició con motivo del sexagésimo aniversario de la fundación del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Su propósito es presentar en forma breve y accesible temas económicos relevantes para estudiantes y público en general no necesariamente versados en la ciencia económica. Además, busca inducir a sus lectores en el estudio de obras de mayor extensión y profundidad, sobre las temáticas presentadas.

El buen recibimiento que ha tenido la colección nos motiva a continuar la tarea de difusión de las investigaciones que se llevan a cabo en el IIEC. Con ello cumplimos con una de las tareas fundamentales del Instituto de Investigaciones Económicas y de la propia Universidad Nacional Autónoma de México, que es poner al alcance de todos los sectores de la sociedad el conocimiento que se genera en su interior.

JORGE BASAVE KUNHARDT
Director

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

LA REFORMA AGRARIA

EL ANTECEDENTE histórico más importante que nos permite explicarnos el ulterior desarrollo capitalista de la agricultura mexicana a partir de la década de los años cuarenta, está sin duda relacionado con las importantes transformaciones socio-económicas, jurídicas y políticas que tuvieron lugar en la estructura agraria mexicana a partir del movimiento revolucionario de 1910 y, de manera particular, bajo el proceso de la reforma agraria cardenista que le siguió.

Las grandes movilizaciones agraristas de principios de siglo encontraron, durante la etapa revolucionaria, sus más logradas expresiones político-militares en la organización de los ejércitos campesinos encabezados por Emiliano Zapata en el centro y sur del país y por la famosa División del Norte liderada por Francisco Villa, siendo en ambos movimientos la cuestión de la tierra el principal objetivo de su lucha. A lo largo de varias décadas, el tesón combativo y el sacrificio de cientos de miles de campesinos se transformó en la fuerza material que allanó el camino a las corrientes más radicales y lúcidas del agrarismo mexicano que exigían que el nuevo Estado surgido de la Revolución mexicana legislara y se com-

prometiera a dar una solución campesina al problema de la tierra.

Las luchas sociales campesinas se convirtieron en la principal punta de lanza que forzó el proceso de desmantelamiento de las anacrónicas estructuras rurales de producción y de poder al reivindicar la necesidad de destruir la gran propiedad latifundista de la tierra que se había erigido en la principal unidad económica de la producción agrícola nacional. La lucha por sustituir a las grandes haciendas latifundistas por formas de propiedad y organización económica de la producción de la tierra más racionales y eficientes, fue una respuesta campesina a la conducta seguida durante largas décadas e incluso siglos por parte de las grandes familias de terratenientes, quienes hicieron un lucrativo negocio de las invasiones y expropiaciones de las tierras de los pueblos y las comunidades indígenas y campesinas, realizadas frecuentemente de manera ilegal y violenta, así como de la feroz explotación y trato inhumano a que sometían a los peones acasillados que trabajaban en los grandes latifundios.

La afectación de grandes propiedades en manos de los hacendados asentadas en tierras fértiles y la restitución y dotación de importantes extensiones agrícolas a las comunidades indígenas y a los campesinos sin tierras, así como el fomento a la organización cooperativa y ejidal de los productores rurales, fueron factores de gran importancia que permitieron, junto a los importantes recursos técnicos y financieros proporcionados al sector primario por el Estado,

reactivar el grado de actividad que se había paralizado durante el conflicto armado, vigorizando la estructura productiva del sector agropecuario en su conjunto.

Los más importantes antecedentes jurídicos que permitieron dotar de una base legal al proceso de la reforma agraria se remontan a la ley del 6 de enero de 1915 promulgada por Venustiano Carranza y particularmente al artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917.

La ley del 6 de enero, entre sus preceptos más significativos declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes que pertenecían a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y las concesiones de compra-venta realizadas con posterioridad a 1876, que habían permitido la invasión y ocupación ilegal de los ejidos y los terrenos de repartimiento de los campesinos. Esta ley también prevé el derecho que asiste a los pueblos de ser dotados de terrenos mediante expropiación realizada por cuenta del gobierno federal.

Por su parte, el artículo 27 constitucional sustenta una nueva concepción del dominio de la nación sobre la propiedad territorial y de su facultad de transmitir la propiedad a particulares, reservándose la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Entre otras cuestiones, en este artículo se ordena el fraccionamiento de los latifundios como vía para impulsar el desarrollo de la pequeña propiedad; la creación de nuevos centros de población agrícola; la dotación de tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de

ellas o no las tengan en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades. Al aprobarse el artículo 27 surgen dos formas de propiedad agraria: el ejido y la pequeña propiedad, desapareciendo jurídicamente la posibilidad de la supervivencia de la propiedad latifundista de la tierra.

A partir de entonces se multiplican las leyes, decretos y reglamentos agrarios, entre los que destacan: la Ley de Ejidos (1920); Ley Federal de Irrigación (1925); Ley de Colonización (1926); Ley de Crédito Agrícola (1926); Código Agrario (1936), etcétera.

Aunque el reparto agrario encuentra su primer antecedente en 1913, cuando el general Lucio Blanco y su jefe de Estado Mayor Francisco J. Múgica reparten la hacienda "Las Borregas" entre campesinos sin tierras y a pesar de que pronto empieza a construirse un complejo andamiaje jurídico que sustentaba la legalidad de la reforma agraria, la verdad es que salvo en la etapa cardenista, su puesta en marcha siempre tropezó con innumerables obstáculos y aun serios retrocesos.

El resultado actual es una síntesis de una lucha de varios lustros entre los revolucionarios, que trataban de subvertir definitivamente el régimen anterior de la propiedad de la tierra y los representantes de ese régimen que defendían sus privilegios y que siempre, al perder, han maniobrado en forma inteligente para que las nuevas situaciones nazcan débiles y anémicas, con la esperanza de que esa misma debilidad las haga derrumbarse. No han sido los agraristas los únicos que han legislado. En las fórmulas de resolución del problema agrario ha intervenido también, la opinión del sector afectado [Durán, 1946: 16].

Las trabas y dificultades que enfrentó el proceso de la reforma agraria provenían no sólo de la reacción virulenta de los terratenientes y de los sectores del alto clero, quienes hacían valer los intereses e influencias en la defensa de sus antiguos privilegios, apelando a distintos expedientes sin descartar incluso levantamientos armados como fue el caso de la rebelión de la huertista en 1922 o la rebelión cristera que estalló en 1926 y que se prolongó más de diez años. Por su parte, también dentro de las propias filas de las fracciones revolucionarias triunfantes encabezadas por Carranza, Obregón y Calles, se manifiestan resistencias veladas o abiertas con el objeto de frenar el reparto agrario. Durante las décadas de los años veinte y treinta los más importantes intentos por minimizar los alcances de la reforma agraria se centraron en las reticencias para impulsar el desarrollo de los ejidos y las comunidades indígenas al concebirse dentro de los altos círculos gubernamentales a estas formas de propiedad o tenencia de la tierra, como formas transitorias que deberían finalmente evolucionar hacia la pequeña y mediana propiedades. De hecho durante los primeros gobiernos posrevolucionarios, el avance de la reforma agraria se vio obstaculizado por los puntos de vista dominantes que consideraban al ejido como una forma transitoria de tenencia de la tierra o como una fuente complementaria de los ingresos de las familias campesinas, pero siempre teniendo como objetivo alcanzar la meta de la propiedad privada [Shejtman, 1982: 162].

Este tipo de conflictos y resistencias en torno al problema agrario contribuyeron a que todavía en 1930, el agro

mexicano exhibiera una estructura rural basada en las haciendas y los hacendados, como lo ilustra el hecho de que 0.3% de las fincas de propiedad privada con extensiones mayores a las 10 000 hectáreas, poseían 55.8% de la superficie privada total [Simpson, 1952: 109].

No es sino hasta el periodo cardenista, cuando el proceso de la reforma agraria adquiere una intensidad sin precedente al darse un giro radical a la política agraria que se expresa en la profundización del ritmo del reparto agrario; en el surgimiento de una nueva concepción oficial que vislumbra la organización de la producción ejidal, ya no como una forma de producción transitoria o marginal sino como un pilar para el desarrollo agrícola nacional.

La reforma agraria cardenista cambió la estructura agraria de la tierra y la mitad de la tierra cultivada se entregó a los campesinos bajo el régimen de posesión ejidal. La tierra entregada se dedicó principalmente a los cultivos de subsistencia que se integraban a la economía a través del mercado [Warman, 1972: 1369].

La explicación del inusitado impulso al proceso del reparto agrario durante este periodo debe encontrarse no sólo en las inclinaciones del general Cárdenas y de varios de sus principales colaboradores, sino en causas económicas y sociales más profundas, ya que las acciones del Estado mexicano por lograr una solución campesina al problema de la tierra, estuvieron influidas tanto por la necesidad de reactivar la producción agrícola, que para esas fechas todavía resentía

los efectos del abandono y de los estragos destructivos de que fue objeto durante la etapa armada de la Revolución, como los efectos recesivos que engendró la depresión de los años treinta. Otro factor no menos importante fue el descontento acumulado y las crecientes presiones de los campesinos que amenazaban con estallar de seguirse postergando el reparto agrario, así como la propia necesidad del Estado de construir sólidos pactos sociales que lo legitimaran y que le permitieran afianzar una estabilidad social y política que sólo podía consolidar atendiendo las demandas campesinas.

La mayoría de los estudiosos del problema agrario mexicano consideran que es únicamente bajo el periodo presidencial del general Cárdenas cuando se pretende dar una solución campesina a la cuestión agraria. Durante su mandato se impulsa de manera decisiva la creación de ejidos de explotación colectiva o cooperativa. A partir de 1935 se crean alrededor de 800 cooperativas de producción agrícola en algunas de las regiones naturales más ricas del país como la región Lagunera, Los Mochis, el Río Yaqui, Lombardía y Nueva Italia, a la vez que se afectan grandes propiedades latifundistas en las zonas centro y en la península de Yucatán [Ciafardi, 1972: 56].

El reparto agrario entre los campesinos sin tierra y el fomento gubernamental a la organización ejidal entre importantes sectores de aquéllos, se tradujo en significativos cambios en la estructura de la tenencia de la tierra. Como consecuencia de estas transformaciones agrarias, encontramos

que ya para 1940, los ejidos representaban cerca de 50% del total de las tierras de labor, ya que de 14.8 millones de hectáreas de tierras de labor existentes, 7.0 millones pertenecían a los ejidos y el resto a particulares. Por su trascendencia económica destaca la distribución de tierras de riego en favor de los ejidos que en 1940 contaban con cerca de un millón de hectáreas de regadío, frente a 738 000 en manos de particulares. En relación con las tierras de temporal, los ejidos contaban con 5.4 millones de hectáreas y los particulares con 6.2 millones [Paz, 1969: 61].

La intensidad alcanzada por el reparto agrario y la distribución de tierras destinadas a la formación de ejidos y de pequeñas propiedades, posibilitó la apertura de cultivos en zonas no explotadas con anterioridad. La construcción de obras de infraestructura y de riego en particular, así como los apoyos oficiales otorgados a los beneficiarios de la reforma agraria en materia de financiamiento crediticio y asistencia técnica, permitieron incrementar la superficie cultivada e introducir cultivos con una explotación regular y más intensiva. Incluso en las áreas de temporal que disponían de tierras menos fértiles el reparto agrario se transformó por ese solo hecho, en un incentivo adicional para el desarrollo de la agricultura al abrir nuevas fuentes de trabajo que generaban productos básicos para el consumo familiar y para el abasto del mercado interno.

El reparto agrario también favoreció el desarrollo de la agricultura capitalista, ya que la dotación de pequeñas parcelas a lo largo del territorio nacional, permitió en esta etapa amortiguar la demanda campesina de tierras en las áreas

más productivas y reducir el costo de la mano de obra agrícola, en la medida en que la explotación de las parcelas repartidas permitía a las familias campesinas obtener parte de los alimentos necesarios para su subsistencia. Esta situación abría la posibilidad de que los campesinos aceptaran salarios inferiores al mínimo de subsistencia cuando se contrataban como jornaleros en los enclaves agrícolas de alta productividad [Esteva, 1975: 1313].

A partir de 1940 se interrumpe bruscamente el proceso de la reforma agraria y los estímulos oficiales que se venían otorgando a la producción agrícola campesina empiezan a canalizarse hacia la agricultura organizada sobre bases empresariales. En la explicación de este nuevo proceso de contrarreforma agraria intervienen una serie de factores de origen interno y externo dados por el contexto internacional creado por el estallido de la segunda guerra mundial y por el surgimiento de una nueva constelación de fuerzas económicas y sociales que empiezan a manifestarse en la sociedad mexicana y en la propia composición y orientación política del Estado. En esta coyuntura surge un nuevo paradigma que encuentra en la búsqueda de la industrialización a toda costa, la piedra de toque que permitirá resolver los añejos problemas del subdesarrollo y del atraso de la economía mexicana.

Los abruptos dislocamientos ocurridos en los circuitos internacionales de mercancías y capitales a raíz del estallido de la nueva conflagración mundial se presentaron ante los ojos del gobierno y de los empresarios nacionales, como una coyuntura especialmente favorable para iniciar un proceso de mayor desarrollo y profundización del mercado interno,

mediante el impulso de una estrategia de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, que se consideraba iba a sentar las bases para crear localmente una industria de bienes intermedios que paulatinamente evolucionaría hasta arribar a la conformación de una industria de bienes de capital, capaz de transformarse en el eje principal de la economía mexicana y en el motor de su desarrollo capitalista independiente.

El nuevo modelo de desarrollo que se esperaba iba a garantizar las metas antes señaladas, afectó al sector agropecuario en la medida en que exigía subordinar el grueso de los recursos productivos del país a las necesidades que planteaba el crecimiento acelerado de la industria.

La nueva estrategia de industrialización y modernización capitalista de la economía mexicana, delineada a principios de la década de los años cuarenta, se manifestó dentro del sector agropecuario en la creciente marginación económica y social de las grandes masas de productores rurales de subsistencia. A partir de entonces, se abrieron camino las concepciones oficiales que consideraban que la asignación de los recursos productivos en el sector primario debería basarse principalmente en los mecanismos de los precios y el mercado, situación que implicó el paulatino abandono de las unidades de producción campesina que, dejadas a su suerte, no podían adaptarse por sus escasos recursos a las nuevas reglas del juego.

A su vez, el impulso a la agricultura empresarial exigía métodos de producción más intensivos que sólo podían instrumentarse mediante el incremento en el uso de insumos

industriales como maquinaria, fertilizantes, herbicidas, etc. La demanda de estos insumos elevaba los costos de producción y los ponía fuera del alcance económico de los campesinos que sólo disponían de pequeñas parcelas, muchas de las cuales se localizaban en tierras temporaleras de baja calidad.

Aunado al freno del reparto de la tierra, el proceso de la *contrarreforma agraria*, se inició con distintas disposiciones jurídicas que estimulaban la tendencia a la concentración de las mejores tierras en manos de unos pocos propietarios privados. El primer antecedente de este giro conservador en materia agraria se registró en 1937, durante el propio régimen cardenista, cuando se promulgó una ley de fomento a la ganadería que buscaba impulsar el desarrollo de la ganadería extensiva mediante el otorgamiento de protección a grandes latifundios ubicados principalmente en la zona norte del país.

En el régimen de Miguel Alemán se dieron nuevos y trascendentales pasos jurídicos para fortalecer al sector privado organizado sobre fundamentos empresariales en la agricultura. Las modificaciones realizadas al inciso xv del artículo 27 constitucional, redefinen las condiciones de existencia de la pequeña propiedad en términos muy favorables para los grandes empresarios agrícolas;

se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación (...) Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, sí

reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos de la ley.

Como salta a la vista, estas disposiciones tenían como objeto dar una base legal al desarrollo de una agricultura capitalista y, de hecho, legitimaron la existencia de viejos latifundios encubiertos bajo el púdico manto de la "pequeña propiedad privada". El proceso de la concentración capitalista de la tierra se apoyó no sólo en preceptos legales como los anteriormente señalados, en el afán por concentrar las mejores tierras de riego y de buen temporal; también se apoyó en procedimientos ilegales que en muchos casos contaron con la complicidad de las autoridades agrarias, a costa del despojo, la miseria y la explotación de los ejidatarios y los auténticos pequeños propietarios.

Las consecuencias de este proceso de modernización capitalista de la agricultura mexicana pronto se evidenciaron en

el creciente número de campesinos sin tierras y en la disolución de los ejidos colectivos. En los diez años que van de 1930 a 1940, el número de campesinos sin tierra bajó de 68 a 36% de la fuerza de trabajo agrícola, pero a partir del año de 1940 empieza a aumentar su número hasta alcanzar más de 3 millones de campesinos entre 1957 y 1968 [Stavenhagen, 1973: 11].

Por su parte, el proceso de disolución de los ejidos tampoco se hizo esperar, ya que como lo señalan algunos autores:

la ocupación ilegal de las parcelas abandonadas, el arrendamiento de ellas a particulares, la concentración de los derechos del agua y en general de todas las medidas que benefician a los ejidos fueron aprovechadas por un pequeño núcleo, disolviéndose la base ejidal, cayendo ésta, cada vez más, en un tipo de explotación personal y no colectiva [Paz, 1969: 103].

Ya durante 1945, se estimaba que de los ejidos existentes, en el 95% de los mismos la tierra se laboraba individualmente y, sólo en el 5% restante se laboraba colectivamente [Rao, 1962: 18].

Las políticas oficiales que estimularon la concentración de la tierra y de la riqueza agrícola en unas cuantas manos, pronto trajeron consigo el surgimiento de una estructura rural con rasgos cada vez más desiguales y polarizados, como lo ilustra el hecho de que en 1955 del producto agrícola total 54.3% correspondía a sólo 3.3% de las unidades agrícolas de producción [Hansen, 1971: 109].

LA POLÍTICA DE OBRAS PÚBLICAS E IRRIGACIÓN

EN NUESTRO país, el proceso de modernización y de crecimiento económico de la agricultura está profundamente apoyado por las características y trayectoria adoptadas por la inversión pública en el sector primario. En el examen de la inversión pública destaca por su importancia la política estatal de creación de zonas de riego que tienen como antecedente la formación de la Comisión Nacional de Irrigación instituida por el gobierno federal en 1925. Los programas de construcción de obras de riego y la apertura de tierras irrigables han sido de gran trascendencia para elevar los rendimientos de la agricultura en las zonas beneficiadas, máxime si tomamos en cuenta que nuestro país —comparado internacionalmente— ocupa una posición intermedia en cuanto a la cantidad y la calidad de los recursos agrícolas de que dispone, siendo la escasez de agua el principal factor limitante que enfrenta el impulso de la producción agrícola en vastas zonas del país [Fernández, 1961: 18].

Para ilustrar esta problemática se puede señalar que diversas estimaciones efectuadas sobre las características físicas de la superficie cultivable en México concluyen en señalar que las zonas húmedas que cuentan con lluvias abundantes y

bien distribuidas para satisfacer las necesidades de agua de los cultivos más usuales, y que por tanto no requieren de irrigación, ocupan solamente 6.8% de la superficie total del país, mientras que las zonas semihúmedas representan 10.5% de esa superficie. En cambio las zonas áridas y semiáridas en donde la escasez de lluvias o el carácter irregular de las mismas determinan que las posibilidades de desarrollar la agricultura estén condicionadas a la existencia de obras de riego, abarcan respectivamente 52.1 y 30.6% de la superficie del país [Orive, 1946: 105].

Desde sus orígenes la política estatal de irrigación ejecutada por medio de la Comisión Nacional de Irrigación, tuvo como principal propósito la realización de obras hidráulicas, cuyos costos y envergadura determinaron que sólo pudieran ser efectuadas por el Estado, ya que los grandes montos de inversión que implicaba su construcción, así como sus plazos de recuperación, las ponían fuera de las posibilidades económicas de la iniciativa privada. Por su parte, el gobierno federal, al financiar estas grandes obras consideraba que si bien su costo no podía ser recuperado directamente, sí existía en cambio la perspectiva, aún en el corto y mediano plazos, de obtener recuperaciones indirectas, en la forma de los beneficios sociales que entrañaba promover el desarrollo económico de las regiones favorecidas.

El objetivo deliberado que pretendía alcanzar el gobierno federal mediante la ejecución de grandes obras hidráulicas y la organización y control de los distritos de riego, consistía en orientar la agricultura nacional hacia el logro simultáneo del

abasto nacional de productos agrícolas y el fomento de la agricultura de exportación. La apertura de áreas de irrigación también tenía como propósito que la agricultura de orientación comercial desarrollada en las zonas de riego, se convirtiera en el eje de la agricultura nacional, haciendo a un lado la agricultura de temporal [*ibid.* 121].

La característica principal de la política de inversiones públicas en el sector agropecuario fue la creación de grandes obras hidráulicas que se concentraron sobre todo en unos cuantos estados del norte y noroeste del país: Baja California Norte, Sonora, Tamaulipas, Baja California Sur y Sinaloa. En menor medida este tipo de obras beneficiaron a otras regiones como Michoacán, Valle de México y la cuenca del Papaloapan. Lo anterior obedeció al interés por impulsar las actividades primarias en regiones que contaban con condiciones favorables para el fomento de cultivos altamente comerciales y de exportación.

A lo largo del periodo analizado, más de 80% de las inversiones públicas en el sector se destinaron, por tanto, a crear sistemas de riego que apuntalaran el surgimiento de una agricultura próspera de carácter intensivo y de altos rendimientos, proclive a utilizar los híbridos y los paquetes tecnológicos promovidos por la Revolución Verde. Esta revolución tecnológica agrícola promovida por Estados Unidos se basaba en la introducción de semillas mejoradas que combinadas con el uso de agua y agroquímicos, así como de maquinaria agrícola, permitía elevar los rendimientos por hectárea de cultivos de granos básicos como maíz, trigo o arroz.

La concentración geográfica de las obras de riego benefició a unos pocos polos de desarrollo en detrimento del resto de las regiones agrícolas del país, ya que como lo señalan algunos autores:

En resumen, hasta 1958 el mayor volumen de las inversiones gubernamentales en el sector agropecuario se orientó y concentró en determinados estados del Norte y Noroeste de la República, donde se lograron los mayores aumentos de superficie agrícola y de rendimientos, donde la producción agrícola para la exportación creció a más del doble, mientras que por otra parte, fueron olvidadas las regiones productoras para el mercado interior [CIDA, 1970: 212].

Las grandes obras de riego construidas con el financiamiento gubernamental permitieron abrir al cultivo 500 000 hectáreas durante el gobierno de Ávila Camacho; 600 000, con Miguel Alemán y 750 000, en el sexenio siguiente:

Entre 1943 y 1955 –año en que Ruiz Cortines inauguró por fin el último de los impresionantes proyectos para el desarrollo hidráulico iniciado por Alemán el estado destinó a la agricultura un promedio de 10% del presupuesto federal. Por lo menos cuatro quintas partes de esta partida correspondieron a las grandes obras de riego [Wionczek, 1972: 405].

A partir de 1955 empieza a disminuir el gasto público destinado al sector primario, para canalizarlo a áreas consideradas de mayor prioridad, fundamentalmente, actividades industriales y en menor medida, obras de beneficio social como educación, salud, vivienda, etc. También en esta época pierde impulso la realización de nuevas obras hidráulicas

y se da prioridad a la conclusión de obras de distribución de las aguas alrededor de las presas construidas con anterioridad; asimismo, se descuidaron actividades menos costosas y de suma importancia para el desarrollo de la infraestructura hidráulica del país, como la construcción de obras menores de irrigación con aguas del subsuelo en las regiones agrícolas más densamente pobladas —como la zona centro— y el mantenimiento o rehabilitación de las obras hidráulicas ya construidas [*ibid.* 405].

En el momento en que empieza a contraerse el volumen de las inversiones gubernamentales en el sector agrícola, las perspectivas de la política de irrigación se debilitan, no sólo por la pérdida de apoyo gubernamental, sino también por los déficit crónicos que arrastraba esta actividad al adoptar durante los años cuarenta y cincuenta una política de tarifas de agua que se evidenció como una verdadera política de subsidios injustificados que beneficiaba fundamentalmente a aquellos sectores de agricultores organizados empresarialmente que menos las necesitaban.

A manera de conclusión podríamos comentar como lo señala Gustavo Esteva [1975: 405], que la orientación de la política estatal de obras públicas y de riego, fomentó el desarrollo de una agricultura capitalista concentrada en unas cuantas regiones y entidades federativas del país, privilegiando ciertos cultivos comerciales como trigo, algodón, sorgo, fresas, jitomate, melón, etc. En estas regiones y en torno a este tipo de cultivos, asociados a los agricultores capitalistas, también se concentró la asistencia técnica y el crédito institucional disponible.

EL CRÉDITO RURAL

EL CRÉDITO rural siempre ha ocupado un lugar importante en el diseño y ejecución de cualquier política de desarrollo agropecuario, ya que los apoyos financieros al sector constituyen un instrumento eficaz para fomentar la producción, cuando los productores directos no poseen el capital para incrementar o iniciar la producción. Desde el punto de vista gubernamental, el crédito rural permite estimular a aquellos productores y actividades que se consideran prioritarios. Sin embargo, la organización institucional del crédito rural y el grado de su eficacia dependen en gran medida de un adecuado conocimiento de las peculiaridades que distinguen al crédito rural y que lo convierten en una de las actividades financieras más especializadas del crédito bancario. Las características más importantes del crédito agropecuario brotan de las condiciones físicas y biológicas de la producción primaria, así como de factores sociales relacionados con el tipo de productores y de tenencia de la tierra que prevalecen en un país determinado. Una de las características que hacen más complejas las operaciones de crédito rural la constituye la dispersión geográfica de los predios beneficiados por financiamiento bancario. Cuando se incrementa la magnitud de los usuarios del

crédito y disminuye su capacidad de endeudamiento, dada la pequeña extensión de sus predios, crece en la misma proporción el problema administrativo de hacer llegar oportunamente el financiamiento a cada una de las explotaciones agrícolas o pecuarias, configurándose un panorama caracterizado, por un lado, por la presencia de un gran número de usuarios dispersos geográficamente y, por el otro, de un gran número de pequeños créditos de operación laboriosa y cobranza costosa [Mendieta, 1983: 31].

Otra de las peculiaridades importantes del crédito agrario que obstaculiza su desarrollo, es el problema de las escasas garantías que pueden otorgar los usuarios del crédito. La dificultad de obtener garantías sólidas como sucede comúnmente en las actividades industriales y comerciales, se traduce en el marcado desinterés histórico que muestran las instituciones bancarias privadas hacia el sector primario, obligando a los gobiernos a crear instituciones oficiales especializadas en el crédito rural. La hipoteca de la tierra como forma más adecuada de responder por los créditos otorgados, pierde viabilidad o se debilita ante la existencia de numerosos productores minifundistas que laboran en tierras de ínfima calidad o por la presencia de tenencias jurídicamente inembargables como es el caso de las tierras ejidales. El carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las formas de tenencia ejidales, previsto por la Constitución de 1917, hizo imposible la garantía hipotecaria de la tierra para respaldar los créditos otorgados; tal circunstancia condiciona la necesidad de sustituir esta forma de garantías por otras, como es el caso de las garantías prendarias sobre las cosechas futuras y median-

te la responsabilidad solidaria de los agricultores asociados. Estas circunstancias obligaron al Estado mexicano posrevolucionario, comprometido con un proceso de reforma agraria que estimulaba la multiplicación de pequeños propietarios y ejidatarios, a fundar instituciones gubernamentales que complementasen el proceso de reparto de la tierra con el acceso a formas de financiamiento que no interesaban a la banca privada pero que eran imprescindibles para reactivar la producción agrícola campesina.

Banco Nacional de Crédito Agrícola

Por ley del 10 de febrero de 1926, se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA), el cual, salvo en un primer momento en que también atiende a sectores de ejidatarios, se especializó en financiar a los pequeños propietarios para el cultivo de sus tierras. El BNCA se concibió como una estructura centralizada que operaba por medio de sus bancos regionales y de las sociedades de crédito con el objeto de atender las necesidades financieras en todo el agro nacional [ONU-CESPA, 1982: 197]. Su clientela, en consecuencia, se localizó entre los pequeños productores propietarios de su tierra. Esta situación favoreció el otorgamiento de créditos de mediano plazo para capitalizar los predios, al tener estos créditos como respaldo principal, la garantía hipotecaria de la tierra. Sin embargo, el examen del tipo de financiamiento otorgado revela que a lo largo de su existencia el BNCA otorgó créditos de avío de corto plazo, más que créditos refaccionarios de mediano y largo plazos. Es decir se da atención a las nece-

sidades del cultivo y la cosecha de cada ciclo agrícola, en detrimento de créditos que por su monto y naturaleza permiten crear infraestructura tendiente a la capitalización de los predios rurales. Si bien la proporción del crédito refaccionario con relación al crédito total otorgado fue más importante que en otras instituciones oficiales de crédito rural y tendió a incrementarse, sobre todo en la década de los cincuenta, dicha proporción nunca representó más de 30% de los créditos totales otorgados por esta institución.

En lo que respecta a la cobertura de créditos ejercidos, destaca el evidente rezago de la oferta crediticia con relación a su demanda, ya que el crédito otorgado a los campesinos minifundistas siempre fue muy exiguo y nunca alcanzó a cubrir a más de 3 o 4% de los campesinos pobres, dada la escasez de los recursos, la dificultad en la cobranza de los créditos y la preferencia por otro tipo de agricultores más solventes. La mayor selección de su clientela y el tipo de garantías más sólidas, permitía al BNCA registrar menores saldos de cartera vencida que el Banco Ejidal y de 1940 a 1960 el promedio de recuperación fue de alrededor de 80% [*ibid.* 40]. A pesar de lo anterior, al no contar este banco con un sistema de captación de recursos propios, además de la mala supervisión de los créditos, los altos gastos de administración, la corrupción que existía en todos los niveles y las frecuentes pérdidas de las cosechas que volvían irre recuperables los créditos otorgados, obligaban al banco a depender constantemente de la ayuda del gobierno federal para hacer frente a sus compromisos y deudas acumuladas.

Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE)

Surge por ley del 2 de enero de 1935 que separa como sujetos de crédito a los ejidatarios y a los pequeños propietarios. Su objetivo consistía en atender las necesidades crediticias de los ejidatarios y en contribuir a desarrollar el crédito rural basado en principios cooperativos. El BNCE se concibió no sólo como una institución de crédito, sino también como una institución de fomento económico, ya que además de dar financiamiento y organizar a las sociedades locales de crédito, se encargaba de proveer de insumos a los productores, de reparar maquinaria agrícola, de realizar obras de riego, de comercializar las cosechas, de administrar plantas industriales, etc. En particular destaca por su importancia la política de riego seguida por el BNCE que transformó a esta institución crediticia en la segunda agencia gubernamental más importante —después de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)— en materia de fomento de obras de riego. En 1956 el valor de los financiamientos para irrigación realizados por este banco representó 4% de lo erogado por la SARH y 7% de la superficie nacional irrigada. Por cierto que estas actividades siempre reportaron pérdidas y distrajeron recursos en actividades ajenas a las actividades crediticias propias de un banco pues

se dio importancia a la atención de servicios técnicos de la agricultura en detrimento de la buena administración del crédito, y por atender distritos de crédito, beneficios del café y otras ramas, se perdió el camino, se descuidó a las sociedades locales de crédito, que en el abandono se corrompieron [Romero, 1963: 112].

A partir de 1956 y con el objetivo de acrecentar y descentralizar sus actividades, se crean varios bancos regionales de crédito ejidal. Dado que la tenencia de la tierra ejidal imposibilitaba garantizar los créditos sobre la base de la hipoteca de la tierra, se buscó garantizarlos acrecentando la solvencia moral de los ejidatarios mediante su organización crediticia y mediante el otorgamiento de garantías prendarias basadas en las cosechas esperadas. Con relación al tipo de financiamiento ejercido, se puede señalar que a pesar de haber otorgado durante algunos periodos créditos refaccionarios de cierta importancia, la verdad es que el peso de los créditos de avío siempre fue abrumador dentro del total ejercido; así, encontramos que entre 1936 y 1967, del total de créditos otorgados, 80% fueron créditos de avío, 10% refaccionarios y 10% de otro tipo [CIDA: 41].

Esta situación hizo evidente una contradicción con los objetivos declarados de capitalizar el campo mexicano en su sector ejidal. Aunque el BNCE se convirtió en su época en la más importante institución oficial de crédito rural en México, sus recursos nunca pudieron satisfacer las necesidades financieras de los ejidatarios, por lo que tendió a concentrar sus operaciones en determinadas regiones y grupos de cultivos (principalmente en zonas de riego y cultivos de exportación), y por lo general conservó desde su fundación los mismos ejidos con pocas variantes de segregación e incorporación de su clientela.

En 1969 el BNCE nunca fue capaz de operar con números positivos, presentaba una cartera vencida que ascendía a

alrededor de 50% de los saldos totales. Esto acentuó su dependencia de los recursos del gobierno federal quien se veía obligado periódicamente a absorber sus pérdidas y a recurrir al clásico “borrón y cuenta nueva”. Esta institución no cumplió con su principal cometido de fomentar la organización cooperativa de los ejidatarios; las sociedades locales de crédito tendieron a tener una existencia formal y a ser sustituidas en la práctica por una estructura centralizada y burocratizada que se convirtió en una fuente de corrupción por parte de muchos funcionarios y de manipulación política de los ejidatarios quienes veían al banco como patrón y proveedor de insumos en calidad de peones y no como agricultores independientes [Rao: 48]. Habría que ponderar la responsabilidad específica del BNCE en el abandono y desmembramiento de los ejidos colectivos, así como en el surgimiento de los llamados ejidatarios “nylon” y el arrendamiento ilegal de las parcelas ejidales.

Al principio de los años setenta, los primeros del sexenio del presidente Luis Echeverría, tanto el BNCA como el BNCE se fusionan con otras instituciones financieras gubernamentales para dar origen al Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) con el objetivo de reactivar el financiamiento al campo mexicano. Sin embargo, al no investigarse a fondo el uso de los créditos y no proceder a la depuración de las carteras vencidas, se solaparon de manera deliberada las viejas prácticas de corrupción y clientelismo político, mismas que florecieron en la nueva institución e impidieron renovar las prácticas bancarias institucionales en beneficio de los productores rurales.

LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA

Aunque los trabajos de investigación y experimentación agrícola encuentran antecedentes desde principios del siglo pasado, ya que durante el Porfiriato se crea la Estación Experimental de San Jacinto en 1907, no es sino hasta principios de los años treinta cuando se empiezan a realizar estas actividades de una manera sistemática. A partir de 1929, la Secretaría de Agricultura crea nueve campos experimentales con el objetivo de intentar aclimatar semillas importadas y otras variedades locales a las distintas zonas agrícolas del país. En los primeros años del régimen cardenista se crean 15 estaciones y campos experimentales que tienen como finalidad producir nuevas variedades de maíz de alto rendimiento, así como de otros cereales que se adaptaran a las distintas regiones agroecológicas de México. Un objetivo adicional que se buscaba alcanzar, mediante las labores de estos centros de investigación experimental, consistía en promover actividades de extensionismo agrícola para difundir y popularizar entre sectores de campesinos y ejidatarios el uso de semillas mejoradas y fertilizantes [Suárez, 1983: 50]. Cabe mencionar que durante la etapa cardenista, los agrónomos y especialistas que realizaban estas actividades centraban sus esfuerzos de investiga-

ción y experimentación en la búsqueda de las semillas y métodos de producción que mejor se adaptasen a los recursos productivos y técnicos al alcance de los campesinos.

Al concluir el periodo cardenista, el interés por fortalecer al próspero sector de la agricultura comercial y expandir los cultivos vinculados a la exportación, encontró respuesta en el renovado impulso que realizó el gobierno federal en materia de investigaciones agrícolas destinadas a encontrar variedades de altos rendimientos adaptables a los suelos mexicanos y capaces de elevar la productividad y los volúmenes de las cosechas obtenidas. Bajo esta orientación se funda en 1943 la Oficina de Estudios Especiales (OEE), que surge como producto de un convenio realizado entre el gobierno mexicano y la Fundación Rockefeller. Desde un principio el trabajo de investigación de la OEE, consistió en difundir y aplicar en el agro mexicano la tecnología agrícola estadounidense. En 1947 se crea un nuevo organismo: el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA), que da prioridad a las actividades de selección de semillas y aplicación de fertilizantes en campos experimentales en detrimento de las labores de investigación que ya venía realizando la OEE.

Aunque se buscaba coordinar y complementar las actividades científicas y experimentales de la OEE, y del IIA, pronto afloraron discrepancias entre ambas instituciones, producto de enfoques antagónicos y contrapuestos acerca de la orientación que debería prevalecer en México en materia de investigación agrícola; "Simplificando, la diferencia entre los dos radicaba en la preferencia del primero (OEE) por impulsar el

cultivo de maíces híbridos y del segundo (IIA) por los de polinización abierta" [Barkin y Suárez, 1983: 97].

La anterior diferencia consistía en que los técnicos del IIA, consideraban que las semillas de polinización abierta podrían obtener rendimientos semejantes a los producidos por las semillas híbridas, pero con la ventaja de ser más aceptables a las tierras de temporal, menos vulnerables a las plagas y sobre todo, estar al alcance de los recursos técnicos de la mayoría de los campesinos mexicanos.

En un documento elaborado por la Secretaría de Agricultura en 1952, se señala nítidamente el alcance y los argumentos de esta polémica:

Hay varios tipos de semillas de maíz de alto rendimiento. Los rendimientos mayores se obtienen con los maíces llamados "híbridos", pero su excepcional productividad sólo dura para la primera siembra. En las siembras siguientes, la productividad baja tan señaladamente (...) que obligan así al agricultor a adquirir semilla nueva cada año. Gran número de los que cultivan el maíz no pueden emplear con éxito estos maíces híbridos, sea por sus limitados recursos económicos, sea por sus limitados conocimientos. Las variedades mejoradas de polinización abierta son otro tipo de maíz con alto rendimiento. Aunque a veces son algo menos productivas que las híbridas, tienen la gran ventaja de la permanencia, y el agricultor puede destinar una parte de su cosecha para semilla del año siguiente. Debido a estas características, las variedades de polinización abierta resultan mejores para nuestros campesinos más pobres [*ibid.* 58].

Al margen de este tipo de debates, la realidad que se iba imponiendo era la adopción de las tecnologías promovi-

das por la Revolución Verde, que eran aptas para incorporarse sólo en los cultivos de una minoría de medianos y grandes productores que disponían de infraestructura y recursos financieros adecuados. La adopción de tecnologías, que por sus altos costos y sus características de empleo se divorciaban de las posibilidades de la inmensa mayoría de los productores rurales, no debería de extrañar en un país como México, en donde es muy común que sobre la lógica de la razón y del interés social y nacional se impongan los intereses de los grandes bloques económicos y políticos de poder de origen local y trasnacional.

A partir de los años cincuenta los esfuerzos gubernamentales en materia de investigación agrícola se centran en el combate de distintas plagas que afectan a los cultivos sujetos a experimentación y particularmente en el desarrollo de nuevas variedades capaces de responder óptimamente en presencia de paquetes tecnológicos que incluyen la aplicación de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, uso de agua, etc. Como atinadamente señala Cynthia Hewitt [1978: 41] para el caso de las variedades trigueras de altos rendimientos, la pauta de su éxito dependía de la capacidad de responder:

a un paquete cada vez más complejo de insumos y prácticas aplicables a las zonas de riego. La mecanización era uno de los elementos del "paquete": ya en 1949, el departamento del trigo de la OEE recomendaba un vigoroso esfuerzo para incrementar la mecanización en las tierras de trigo en todas las fases de cultivo y cosecha. Otro elemento era el uso de fertilizantes químicos: para 1960, estos productos que combinados con

los métodos debidos de siembra y riego podían asegurar rendimientos hasta “dos y tres veces más elevados que los obtenidos en franjas no fertilizadas en los mismos campos”, llegaron a emplearse en casi dos tercios de todas las tierras trigueras del país. Otros elementos del “paquete” eran los herbicidas, los insecticidas y la regulación del agua.

Es evidente que a partir de los años cuarenta el Estado dio prioridad a sus esfuerzos en investigación agrícola alrededor de los sectores de agricultores organizados empresarialmente, dotándolos de nuevas tecnologías que les permitieron apuntalar sus prósperos negocios agrícolas. A partir de 1960 las actividades gubernamentales en investigación y experimentación y la propia formación de personal técnicamente calificado entran a una nueva etapa de su evolución al crearse el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), que surge de la fusión de las dos instituciones anteriormente existentes, asimilando su infraestructura, sus experiencias y su personal, pero cuidando de que la orientación de las investigaciones siguiese desarrollándose bajo las pautas del modelo tecnológico estadounidense. En 1962 se dio un nuevo paso en esta dirección al crearse, bajo el apoyo financiero y la asesoría técnica de la Fundación Rockefeller, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), institución que además de vincularse con los programas de investigación gubernamentales, se encargaba de difundir en el nivel latinoamericano y mundial los avances de la Revolución Verde en el cultivo del maíz y del trigo.

Pronto la orientación comercial y productivista de la investigación y experimentación agrícola que promovieron las autoridades mexicanas durante varios lustros, encontró renovados bríos y nuevas vías de desarrollo, cuando desde los años sesenta empiezan a establecerse empresas trasnacionales y nacionales de carácter privado vinculadas con el nuevo y próspero negocio que representa la industria semillera.

En relación a las empresas privadas, éstas empezaron a establecerse con más formalidad al inicio de los sesenta, circunscribiendo su actividad casi exclusivamente, a la importación y distribución de semillas en el mercado nacional. En tanto se iniciaba la construcción de las primeras plantas para beneficio de las semillas cultivadas en México bajo la gestión del capital privado. Iniciaban sus operaciones, en 1961, tres filiales de empresas norteamericanas que se esforzaban en penetrar el mercado internacional: Asgrow, Northrup King y Semillas Híbridas (Dekalp). Estas empresas tratan desde entonces de realizar sus propias investigaciones para adaptar material genético básico a las condiciones mexicanas, que les permitan generar nuevas variedades en las diferentes líneas de cultivos, para facilitar el ensamblamiento del mercado nacional y su rápida penetración [Suárez, 1983: 86].

Al hacer un balance de los resultados de las técnicas promovidas por la Revolución Verde, debemos reconocer que efectivamente estas estrategias de modernización cumplieron muchos de sus propósitos en materia de productividad, pero a costa de provocar grandes desequilibrios económicos, sociales y regionales en la estructura agraria mexicana. El trasladar automáticamente las técnicas y los métodos de producción que revolucionan el panorama actual de la agricul-

tura estadounidense, choca en países como el nuestro, con la presencia de una amplia estructura minifundista de la tierra que concentra a grandes sectores de campesinos con escasos recursos, nula organización y faltos de acceso al financiamiento institucional. Esta situación determina que los procesos de modernización y la elevada productividad agrícola se restrinjan a unas cuantas regiones, cultivos y tipos de productores del país [Rama, 1984: 386].

Las estrategias de modernización de la agricultura asociadas a la Revolución Verde además de contribuir a polarizar la estructura de la producción y de los productores en el agro mexicano, también facilitan la creciente penetración de las grandes empresas transnacionales agroalimentarias, en la medida en que al elevar el peso económico de los agricultores capitalistas y de la producción intensiva sobre bases científicas, les permiten garantizarse un abasto de materias primas de calidad homogénea y en condiciones continuas. Es también importante señalar que al iniciarse los programas de investigaciones agrícolas promovidos por la Revolución Verde que permitieron aumentar la capacidad productiva de diversos cultivos, no se consideró la investigación de la conservación de los recursos genéticos que pueden llegar a desaparecer en diversas regiones ante las presiones de una sola variedad importada, así como de las consecuencias negativas que estas nuevas técnicas productivas pueden engendrar, tales como la pérdida de producción por las pocas posibilidades de cultivo (v. gr. de maíz y frijol); la mayor vulnerabilidad a enfermedades y plagas provocadas por la uniformidad y menor

variedad genética de los híbridos; la dependencia del conjunto de insumos que integran los paquetes tecnológicos, ya que la ausencia de alguno de los insumos puede frustrar los resultados de las semillas “milagrosas”, etcétera.

En este sentido y visto el problema desde una perspectiva internacional, resultan válidos los sombríos vaticinios que sobre la producción y el abasto mundial de alimentos de los pueblos pobres del mundo hace P. R. Mooney [1979: 46], cuando señala:

En el lapso de dos décadas, los variados sistemas agrícolas del Tercer Mundo y las estructuras sociales que los rodean han sido desarraigados, derrocados y reemplazados por un nuevo modelo occidental. Tanto los cultivos como las economías de Asia, África y América Latina han sido atraídos a la economía de mercado occidental bajo el pretexto de alimentar a los hambrientos. El Tercer Mundo está siendo incluido dentro de un sistema alimentario que no funciona en el Primer Mundo y que está en peligro inminente de destruir las opciones para las naciones pobres (...) La clave para el potencial de mercado de los bienes del Tercer Mundo es la semilla. Los negocios agrícolas internacionales empezaron a controlar el aspecto semillero de la Revolución Verde desde el principio de la historia.

AUGE ECONÓMICO DE LA AGRICULTURA MEXICANA (1940-1965)

EN ESTE periodo el sector primario y la agricultura en particular experimentaron un acelerado proceso de modernización económica y de elevados ritmos de crecimiento en su producción, superiores a los incrementos de la población mexicana. Lo anterior permitió una expansión sostenida en la producción per cápita de productos primarios que garantizaban el logro de la autosuficiencia alimentaria nacional y el fomento a la exportación de los excedentes agrícolas nacionales.

A lo largo de cinco lustros, los incrementos en el nivel de actividad económica del sector primario se sostienen de manera ascendente y sin mayores obstáculos. De hecho, la tasa de crecimiento en la agricultura alcanza, en conjunto, un promedio anual de 4.5% [Schejtman, 1982: 10].

En el periodo 1940-1955 los incrementos en el producto agrícola y en el pecuario alcanzan una tasa de 5.8% anual, gracias a los efectos productivos positivos de las transformaciones estructurales en el agro derivadas de la Reforma Agraria y por el crecimiento de la superficie agrícola que esa reforma impulsó. En este periodo la ampliación de la superficie cultivada en escala nacional coincide con importantes aumentos en la productividad de la tierra, estimulados por

la creación de grandes obras de riego y los consiguientes incrementos en la superficie irrigada.

Durante el siguiente periodo que va de 1955 a 1965, la tasa de crecimiento agropecuaria mantiene todavía un importante dinamismo al registrarse un crecimiento promedio de 4.5% [Guzmán, 1982: 421].

En esta etapa se intensificó la producción agropecuaria por la introducción de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y maquinaria agrícola, todo lo cual incrementó la productividad de los productos del campo destinados al mercado interno y a la exportación.

En 1967 la producción agrícola era, en términos de su volumen físico, siete veces mayor que la producción obtenida en 1940, y los incrementos a lo largo del periodo fueron siempre superiores a los aumentos de la población, por lo que en el lapso en cuestión, se expandió el consumo per cápita de productos agrícolas [Paz, 1969: 59]. Como prueba de lo anterior, en cultivos de alimentos básicos como el maíz, frijol, trigo y arroz, se registraron importantes aumentos tanto en superficie cosechada, como en rendimientos medios por hectárea y en consumo per cápita.

La expansión del conjunto de la producción agrícola permitió que la oferta de productos primarios pudiera garantizar la expansión de su demanda en los sectores urbano e industrial, al grado de que en estos 25 años, las importaciones agropecuarias en el mercado internacional nunca rebasaron 5% de la oferta local de estos productos. Los niveles de producción permitieron garantizar la autosuficiencia de alimen-

tos en el país y un abasto regular de materias primas para la industria mexicana. Lo anterior se logró sin menoscabo de aprovechar las ventajas comparativas de la agricultura mexicana que destinó grandes volúmenes de productos a la exportación, tales como café, algodón, henequén, cacao, jitomate, etc. El dinamismo en las exportaciones agropecuarias se reflejó en su creciente importancia dentro del total de las exportaciones nacionales, al llegar a representar 37% del total en 1960, frente a sólo 10.3% en 1940.

La notable expansión de las exportaciones de productos primarios y de los volúmenes de divisas que generaban, gracias a la favorable evolución de su demanda y de sus cotizaciones en el mercado mundial, durante los primeros años de la posguerra y a raíz de la coyuntura especulativa creada por la guerra de Corea, permitieron que el sector primario financiara de manera importante las importaciones de maquinaria y equipo que requerían los procesos de la industrialización nacional.

Además de apoyar el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, impulsada por el Estado mexicano, la agricultura contribuyó, mediante el abasto continuo de alimentos, al crecimiento urbano. Es importante señalar que los precios relativamente estables de estos productos que crecían a tasas menores que los precios de los productos no agrícolas, facilitaron la expansión industrial, al permitir que la productividad del trabajo industrial creciera más aprisa que el nivel de los salarios. En igual dirección operó el continuo flujo de trabajadores rurales que se desplazaban del campo hacia las ciudades y zonas industriales.

El importante papel desempeñado por la agricultura en la industrialización nacional en el periodo que se inicia al concluir la segunda guerra mundial, llevó a algunos autores a considerar que en su dinámica residía una de las claves más importantes de la explicación del llamado "milagro" económico mexicano durante este periodo [Hansen, 1971: 81].

Visto desde una perspectiva amplia, el importante desarrollo del mercado interno y los éxitos iniciales de la primera etapa de la estrategia de la industrialización por la vía sustitutiva de importaciones, ocurrida en la economía mexicana durante las primeras décadas posteriores a la segunda guerra mundial, serían difíciles de explicar sin tomar en cuenta las contribuciones múltiples que efectuó el sector primario dentro de este proceso.

De una manera esquemática se pueden enumerar algunas de las principales aportaciones realizadas por la agricultura en favor del desarrollo económico nacional:

- Garantizar la autosuficiencia alimentaria en un contexto de rápido crecimiento demográfico. Esta situación se tradujo en incrementos en el nivel de consumo de alimentos y en una mejoría de la dieta nutricional de la población mexicana, sobre todo en los medios urbanos.
- Crecimiento de la oferta de productos primarios industrializables que permitieron garantizar la expansión de la demanda por estos productos en el sector manufacturero.
- Flujos constantes de mano de obra agrícola que permitían satisfacer los incrementos de su demanda en la industria y los servicios urbanos. Esta disponibilidad de mano de obra logró contener las presiones alcistas en el nivel salarial y estimuló el atractivo de las inversiones industriales.

- Transferencias de parte del excedente económico agrícola hacia el resto de la economía nacional. El ahorro generado en la agricultura financió las inversiones en el sector y a la vez representó una fuente importante de fondos de inversión para el impulso de actividades económicas no agrícolas.
- El crecimiento del ingreso rural permitió que el sector rural se transformara en un mercado importante para los productos industriales (agroquímicos, maquinaria agrícola, bienes de consumo no duraderos, etcétera).
- Generación de divisas mediante un crecimiento de las exportaciones agropecuarias que se destinaron a financiar las importaciones de maquinaria y equipo que exigía el proceso de industrialización nacional.

LA AGRICULTURA MEXICANA Y SU CRISIS (1965-1982)

A PARTIR de los años sesenta, el sector primario empezó a experimentar los efectos de una crisis prolongada y profunda que llega hasta nuestros días y que con distintas variantes canceló las funciones tradicionales que en otros momentos permitieron al sector apoyar el desarrollo económico general del país. Esta crítica situación expresa, a nuestro juicio, el fracaso del modelo capitalista del agro mexicano. La crisis de este modelo se produjo por su propia naturaleza excluyente y polarizante que favoreció la concentración de los recursos: tierra, agua, semillas mejoradas, tecnología, créditos, etc., en torno a una minoría de productores capitalistas y a costa de sacrificar a la gran masa de productores campesinos de escasos recursos, sobre cuyas espaldas recayó el logro de la autosuficiencia alimentaria.

A consecuencia de la pérdida de dinamismo económico del sector, se registraron diversos desequilibrios, tales como el creciente rezago del sector agropecuario frente al resto de la economía nacional y ante el propio crecimiento demográfico; la falta de respuesta, en términos generales, de la oferta agropecuaria y principalmente agrícola, ante el crecimiento de la demanda de estos productos y ante los cambios ocurridos

en la propia estructura del consumo nacional alimentario; el deterioro de la balanza comercial agrícola y alimentaria, como resultado de la pérdida de dinamismo de las exportaciones y, particularmente, por los continuos incrementos de las importaciones de productos primarios.

Una de las principales manifestaciones del deterioro del sector lo constituye la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la consecuente dependencia de granos provenientes del mercado mundial, fenómeno que por sus implicaciones se ha transformado no sólo en un problema económico sino también social y político. Esta situación eleva a su vez el grado de vulnerabilidad externa de la economía mexicana frente a los intereses del llamado *food power*, representado por las grandes empresas trasnacionales agroalimentarias y los gobiernos de los países imperialistas occidentales que durante las últimas décadas se transforman en los graneros del mundo.

En la segunda mitad de los años sesenta se empieza a advertir una transformación de las tendencias previas del desenvolvimiento económico del sector, lo que se manifiesta en una persistente desaceleración en sus ritmos de crecimiento. Este proceso fue particularmente notorio en el subsector agrícola, que empezó a dar muestras de estancamiento y aún de descensos absolutos en varios cultivos. Así, entre 1965 y 1980, la tasa de crecimiento de la producción agrícola fue en promedio 1.7%, muy por debajo del crecimiento demográfico [Rodríguez, 1983: 171].

La crisis también acentuó la tendencia a la pérdida de importancia relativa del PIB agrícola dentro del PIB nacional, ya que en 1970, el primero representó 7.1 % del PIB total y en 1982, sólo 5.1% [Nafinsa, 1984: 63].

El proceso de crisis y estancamiento productivo del sector agropecuario no es, sin embargo, un proceso generalizado que englobe a todo el sector, ya sea que analicemos el comportamiento de las actividades agrícolas y pecuarias por separado, o de la dinámica interna de cada una de ellas. Al examinar en forma desglosada las actividades pecuarias y agrícolas, se observa que la pérdida de dinamismo del sector se debe principalmente al subsector agrícola, pues mientras la tasa de crecimiento de la agricultura en 1960-1980 fue de 2.8%, en el subsector pecuario fue de 6.5%. Asimismo, dentro del subsector pecuario al lado de actividades muy dinámicas como la explotación intensiva de aves de corral y cerdos, había otras menos dinámicas como la explotación extensiva de bovinos o subproductos como la leche y el huevo [Rodríguez, 1982 (2): 13].

Por su parte, la pérdida de dinamismo de las actividades agrícolas se localiza en la tendencia al estancamiento de la superficie cosechada, la cual tendió a disminuir durante este periodo. El análisis de la superficie cosechada y su evolución interna durante 1965-1980 revela la reducción de las tierras de temporal (-1.9%), que por su magnitud dentro de la superficie nacional cultivada contrarrestó el crecimiento registrado en las tierras de riego (5.5 por ciento).

Entre 1965 y 1980, las tierras de temporal disminuyeron su participación en la superficie nacional cosechada de 84 a 71%; en cambio las tierras de riego, aumentaron su participación de 16 a 29 por ciento.

Visto el comportamiento productivo de los distintos grupos de cultivos que contribuyeron al estancamiento del subsector agrícola al disminuir su superficie cosechada y su valor porcentual dentro de la producción agrícola nacional, encontramos que la principal responsabilidad recae en los cultivos de granos básicos, localizados a su vez de manera muy importante en las tierras de temporal. La participación porcentual de estos cultivos (maíz, frijol, trigo y arroz) en la superficie nacional cosechada fue del orden de 67.3% en 1971, 63.5% en 1975 y 49.3% en 1979, incrementándose a partir de entonces según las cifras oficiales, hasta alcanzar 55.1% en 1982.

En cuanto a las variaciones porcentuales del valor de la producción agrícola, los cultivos básicos muestran una situación de estancamiento, pues en 1971 representaron 35.6% del valor de la producción agrícola y en 1981 de 35.8 por ciento.

Las mismas tendencias de estancamiento y retroceso productivo se observan en algunos cultivos de exportación tradicionalmente importantes en la anterior etapa de auge de la agricultura mexicana como las fibras duras (algodón y henequén), que disminuyeron su participación dentro de la superficie nacional cosechada de 4.1% en 1971 a 1.9% en 1982. Su participación en la producción agrícola también bajó: 8.1% en 1971 y sólo 3.9% en 1982.

Lo anterior revela que, contra lo que comúnmente se piensa o como pudo haber ocurrido en décadas previas, la pérdida de importancia relativa de los cultivos básicos no obedece a su sustitución por cultivos de exportación, ya que como hemos visto, algunos de éstos, como el henequén o el algodón, que contaban con superficies cultivadas de significación, también declinaron, en tanto que cultivos de exportación que mantienen un dinamismo importante en sus volúmenes de producción, como jitomate, fresas, cacao o melón, nunca destacaron por su importancia dentro de la superficie nacional cultivada.

En la agricultura mexicana existen grupos de cultivos que durante el periodo de análisis muestran un gran dinamismo, tanto en el crecimiento de su superficie cosechada, como en su participación en el valor de la producción agrícola nacional. Un primer grupo de cultivos lo conforman las oleaginosas (ajonjolí, cártamo, soya, copra, semilla de algodón, cacahuate, etc.), que pasan de representar 8.2% de la superficie cultivada en 1971 a 12.1% en 1979, mientras que su participación en el valor de la producción se mantiene más o menos constante (alrededor de 8% del total). A partir de 1979, disminuye paulatinamente la superficie dedicada al cultivo de las oleaginosas, así como su valor porcentual dentro de la producción agrícola en 1982 hasta representar 6.6 y 4.7%, respectivamente. El estancamiento de estos cultivos está asociado principalmente al comportamiento de la semilla de algodón, ajonjolí y copra.

Otro grupo de cultivos que demostraron dinamismo a lo largo de estos años son los forrajeros que pasan de repre-

sentar 8.4% del total de la superficie nacional cosechada a 10.3% en 1982. Con relación al valor de su producción, tuvieron una participación de 7.0% en 1971 hasta alcanzar 9.0% en 1982.

Otros cultivos como hortalizas, frutales y cultivos agrícolas industrializables como la cebada, café, cacao, tabaco, etc., también mostraron un gran dinamismo.

En suma, el estancamiento del sector agrícola y de la superficie cosechada se debe básicamente a la disminución de las tierras de temporal, siendo más afectados los cultivos de alimentos básicos, asociados a este tipo de tierras. Su peso económico dentro del conjunto del subsector agrícola determina que en su caída arrastre al resto del sector, caída que hubiera sido mayor de no haberse contrarrestado por los incrementos de la producción de cultivos comerciales como las oleaginosas, hortalizas, frutales, etcétera.

Para explicar los cambios ocurridos en la estructura productiva del sector ante el creciente desplazamiento de cultivos básicos tradicionales por cultivos rentables y actividades pecuarias, es preciso introducir dos tipos de hipótesis íntimamente relacionadas: los llamados procesos de "ganaderización" del agro mexicano y las tendencias a la "agro industrialización" del sector primario.

El fenómeno de la "ganaderización" de las actividades primarias se verifica en un doble sentido: primero, por el mayor dinamismo de las actividades pecuarias frente al crecimiento agrícola y, en segundo, por la creciente importancia productiva y comercial de los cultivos agrícolas que se destinan

como insumos para producir alimentos balanceados para el ganado. Como lo señala Nicolás Reig [1982: 25], el notable dinamismo de las actividades pecuarias con relación al crecimiento de las actividades agrícolas da como resultado que

la ponderación agricultura-ganadería se desplaza fuertemente en favor de esta última, tendencia que se acentúa en la última década, hasta el punto que el PIB ganadero reestructurado supera al agrícola. Esta tendencia supone reintegrar sistemas de producción ganaderos y agrícolas en un nivel técnico más avanzado, así como subordinar ciertos cultivos a los sistemas ganaderos.

En este sentido el auge de la ganadería mayor y menor, vinculadas, la primera a la exportación y, la segunda, al abasto del mercado interno, necesitan para su desarrollo de tierras y recursos agrícolas y ejercen una notable competencia sobre los alimentos humanos. Aquí los bovinos compiten por los granos que los alimentan y por las tierras que requieren para su crianza y pastoreo, mientras que las aves y los cerdos requieren de enormes cantidades de sorgo que es sustituto del maíz [*ibid.* 27].

En estrecha relación con estos procesos de ganaderización, actúan las transformaciones que provoca en la estructura de los cultivos y actividades pecuarias, la llamada agroindustrialización del sector primario. En este proceso se da mayor importancia al fomento de distintas actividades, unas como las ya señaladas de producir insumos agrícolas destinados a los alimentos balanceados para bovinos, aves y cerdos, y otras, como el cultivo de frutales y hortalizas, que median-

te su transformación industrial se destinan al consumo de la población de medianos y altos ingresos, localizada principalmente en los centros urbanos.

Los procesos de ganaderización y agroindustrialización del campo mexicano contribuyen a conformar, y a la vez se apoyan en una nueva estructura de la demanda que se caracteriza por el creciente consumo de productos proteicos de origen animal. Las nuevas condiciones sociales y culturales que explican estos cambios en la estructura de la demanda y en el consumo de productos de origen primario, reflejan los procesos de industrialización y urbanización experimentados por el país durante las últimas décadas y sus efectos en una distribución de la riqueza y del ingreso nacional que favorece a una minoría de la población.

A partir de 1980, se inicia una nueva etapa de profundización y generalización de la crisis del sector primario que se manifiesta en el estancamiento productivo de actividades que hasta entonces habían experimentado un dinamismo económico. En 1980-1982, los productos como el sorgo, el cártamo, el ajonjolí, la cebada, la avena forrajera, el algodón y el jitomate, vieron disminuidos, en diverso grado, su superficie cultivada, sus volúmenes de producción y su consumo nacional per cápita.

EL PROYECTO MODERNIZADOR Y LA CRISIS DEL AGRO MEXICANO (1980-2000)

EL PROCESO de modernización económica que se viene impulsando en las últimas administraciones gubernamentales tiene un efecto considerable en el campo mexicano, al replantear los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario y rural. En el diagnóstico oficial de estos años, se señala que el estancamiento productivo, la pérdida de competitividad y rentabilidad en el sector, así como el ahondamiento de la marginalidad y pobreza en la mayoría de las familias rurales, exhiben el fracaso de las estrategias intervencionistas, populistas y proteccionistas aplicadas por el Estado mexicano en décadas pasadas.

La política gubernamental a partir de los años ochenta, basada en la privatización de la economía, la inversión extranjera y la apertura comercial, se concibió como una vía válida para retomar la senda del crecimiento económico e integró de una manera más dinámica a nuestro país dentro del mercado internacional. De forma semejante a como sucedió en el conjunto de la economía mexicana, en el caso del sector primario, el estímulo al proceso modernizador implicó la reformulación de distintas prioridades y viejos paradigmas

en que se sustentó la política agropecuaria. Al iniciarse el siglo XXI, las autoridades en la materia consideran que los distintos esquemas y mecanismos de fomento a la producción y comercialización asociados al Estado populista y paternalista agotaron sus posibilidades de desarrollo.

MODERNIZACIÓN Y REFORMA JURÍDICA

LA DISMINUCIÓN en términos reales de los subsidios y del gasto público y el retiro de la presencia estatal en los procesos de comercialización en el agro, pretenden crear las condiciones para transformar el capital privado nacional y extranjero en el principal agente de la reactivación económica del sector. En este sentido, las recientes modificaciones al artículo 27 constitucional buscan desde el punto de vista oficial, readecuar la estructura de la tenencia de la tierra de acuerdo con las necesidades impuestas por la privatización y globalización del conjunto de la economía mexicana, creando un marco jurídico más favorable para atraer inversiones en el campo, generar economías de escala y fomentar distintas formas de asociación entre el capital privado y los productores tradicionales con potencial productivo.

Sin lugar a dudas, uno de los pasos más espectaculares dados por el Estado mexicano para apuntalar su nuevo proyecto modernizador y hacerlo irreversible, lo constituye la modificación al artículo 27 constitucional, piedra angular del pacto social entre el Estado y el sector campesino. Los aspectos más importantes de la reforma constitucional impulsada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, están rela-

cionados con el fin de la obligación estatal de fomentar el reparto agrario y con la posibilidad de la privatización de la tierra de los ejidos y de las comunidades, al prescribir su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. El posible efecto social de este nuevo marco jurídico puede ser de gran aliento, si se toma en cuenta que la superficie ejidal ocupa 54% de la superficie nacional: 106 millones de hectáreas distribuidas entre alrededor de 30 000 ejidos.

La validez de estas medidas se justifica arguyendo que la antigua legislación es ya inoperante en la nueva realidad económica y demográfica mexicana. La promesa del reparto de nuevas tierras, además de demagógica, fomentaba falsas expectativas entre los agricultores sin tierra e inseguridad entre los pequeños propietarios. Una de las consecuencias negativas de las anteriores políticas agrarias de carácter paternalista fue el fomento a la ineficiencia de los productores y la generalización del minifundismo: según datos oficiales de la SARH, en la actualidad 49% de las parcelas ejidales tienen una superficie inferior a cinco hectáreas, mientras que 32% de los predios de propiedad privada son inferiores a dicha superficie. Adicionalmente, se argumenta que la gran mayoría de esas tierras se localizan en zonas de temporal, dedicadas mayoritariamente a la producción de cultivos básicos poco eficientes, dado que sus costos y precios les impiden competir internacionalmente. El esquema modernizador del agro mexicano exige una nueva actitud de los productores rurales, ya que sólo aquellos sectores de agricultores que demuestren eficiencia productiva y competitividad podrán aspirar a recibir

apoyos y subsistir en el mercado. En este esquema, la mayoría de los recursos financieros y tecnológicos se concentran en estimular la producción de actividades donde existan perspectivas de competir en los mercados nacional e internacional.

En este sentido, la nueva legislación agraria, al liberar el régimen de propiedad de la tierra, busca desarrollar un mercado de tierras dinámico que permita la afluencia masiva de capitales privados y extranjeros, legalizando las acciones de privatización y renta de este tipo de tierras o los distintos contratos de asociación con los productores minifundistas. La privatización del ejido y las diferentes modalidades de agrosociación permiten superar los obstáculos inherentes al minifundismo, ya que la concentración de la tierra y su carácter privado tornan factible la incorporación de tecnologías más costosas y facilitan el acceso al financiamiento, al incrementar las garantías dado el carácter embargable de las tierras.

De esta manera, los empresarios vinculados a los agro-negocios estarán en condiciones de actuar con mayor seguridad y libertad para planear sus actividades y reconvertir la estructura de producción en torno a aquellos productos de mayor rentabilidad.

La trascendencia y alcance de las reformas constitucionales incorporadas al nuevo artículo 27 han desatado una intensa y acalorada polémica entre los más diversos círculos de políticos, organizaciones de productores y especialistas en la materia. En divergencia con las opiniones que celebran las bondades de la nueva legislación, existen amplios sectores de críticos a la reforma que consideran que la misma

atenta contra las bases del pacto social e histórico entre el Estado y los campesinos surgido de la Revolución mexicana de 1910. En la actualidad todavía es prematuro aseverar si la reforma jurídica al régimen de tenencia de la tierra coloca al campo en las vísperas de su reorganización productiva y recuperación económica o a las puertas de un cataclismo económico y social, o en algún escenario intermedio entre estas posibilidades extremas. Si bien es cierto que todavía no se produce un desarraigo y expulsión de características masivas y apocalípticas, como vaticinaban algunos especialistas, el nuevo marco legal tampoco actúa como varita mágica de atracción de grandes flujos de capitales o solución a los complejos problemas que experimenta el agro mexicano.

De hecho, y como era de esperarse, el proceso de privatización de tierras ejidales, en caso de generalizarse, será más lento y tortuoso de lo que podría suponerse. Por una parte, parece que el interés de los capitales privados, nacionales e internacionales, por las tierras campesinas tenderá a concentrarse en las zonas de riego y buen temporal, en las regiones que cuentan con infraestructura, en los terrenos urbanos o con potencial turístico, así como en las propiedades localizadas en nichos agroecológicos cuya producción es rentable y exportable. Por el contrario, al menos a corto y mediano plazos, los inversionistas privados difícilmente estarán interesados en adquirir tierras ejidales de mal temporal, erosionadas y aisladas de los mercados de comercialización y consumo, por lo que se puede suponer que grandes franjas de las tierras sin potencial productivo, salvo que sean abando-

nadas, seguirán en manos de sus actuales poseedores o propietarios, quienes se verán obligados a seguir sobreviviendo en el autoconsumo y la miseria.

Además de otros factores relacionados con la rentabilidad de las distintas actividades productivas y el acceso a los mercados, el proceso privatizador de las tierras ejidales se ve obstaculizado por la magnitud del rezago agrario (solicitudes de dotaciones de tierras en trámite y resoluciones presidenciales no ejecutadas) y la dificultad del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) para avanzar en los procesos de legislación de los derechos de propiedad de los ejidos, principalmente de los asentados en las entidades federativas del centro, sur y sureste de la República [Yúñez, 1994: 40].

Según informes recientes de la Procuraduría Agraria, de los más de 30 000 ejidos y comunidades existentes en el país, menos de 3% aceptaron incorporarse al Procede. Para explicar esto, hay que tomar en cuenta no sólo la complejidad del proceso de titulación de las propiedades, muchas de las cuales se encuentran atrapadas por litigios muy añejos que en ocasiones enfrentan de manera sangrienta a familias de las propias comunidades, o la lentitud de la burocracia agraria, sino además la propia desconfianza y resistencia de numerosos núcleos de campesinos ante la nueva legislación y las consecuencias para su futuro como propietarios de las tierras.

Existen posturas entre organizaciones campesinas oficialistas como la Central Nacional Campesina (CNC) que pretenden ser pragmáticas y que señalan que aunque teóri-

camente se puede aceptar la hipótesis probabilística de la futura desaparición de los ejidos que dan sustento al sector social de la agricultura, dada la posibilidad legal de privatizar y concentrar las tierras de los campesinos en manos empresariales, es más importante aferrarse a los resquicios jurídicos que brinda la nueva ley, para estimular la preservación y florecimiento de la economía campesina. Desde este punto de vista se señalan las potencialidades de una adecuada asociación entre ejidatarios y comuneros con el capital privado, para fortalecer la propiedad social en el campo. Ello, además de las perspectivas de mayor autonomía de los productores tradicionales en el uso de sus recursos, las mayores posibilidades de asociación entre los propios ejidatarios, de creación de uniones y de autoaseguramiento, de certidumbre en la posesión ejidal, o la desaparición de la presencia tutelar del Estado en la vida interna de los ejidos [Concheiro, 1994: 122].

En medio de este debate, el golpe más severo y dramático que recibió la nueva legislación, dadas sus repercusiones políticas nacionales, lo constituye sin lugar a dudas la insurrección indígena chiapaneca iniciada el 1 de enero de 1994, una de cuyas causas es el fin del reparto agrario y el establecimiento de nuevas leyes que a su juicio amenazan con la futura enajenación de sus tierras y en consecuencia, dados los íntimos vínculos que ligan a los indígenas con la tierra, a la propia capacidad de supervivencia de las etnias que la poseen. Aunque las razones profundas de la insurrección chiapaneca se relacionan con factores muy complejos de tipo histórico, étnico, religioso y político, exclusivos de esa región, la identi-

ficación y simpatías mostradas por numerosos grupos sociales y por la amplia mayoría de las etnias existentes en el país a sus demandas, son una clara muestra de los límites sociales que enfrentan los esquemas liberalizadores a ultranza y de cómo el alto costo social que generan se puede traducir en costos políticos que cuestionan el proyecto privatizador en su conjunto.

EVOLUCIÓN DE LA CRISIS DEL AGRO MEXICANO

EL ESTALLIDO de la crisis económica y financiera que experimentó la economía mexicana a partir de la década de los años ochenta agudizó los conflictos productivos del sector agropecuario como consecuencia de la caída de la demanda efectiva que inició un proceso de desganaderización del campo mexicano. Además de las consecuencias negativas para el sector, originadas por la pérdida del poder adquisitivo de la población, como consecuencia de la crisis, la inflación y desempleo, la generalización del panorama recesivo en la agricultura se explica por las políticas contraccionistas y la disminución de los apoyos gubernamentales aplicados al sector. La descapitalización y pérdida de rentabilidad del campo a partir de los años ochenta es el resultado de los bajos niveles de inversión pública y financiamiento bancario y del deterioro de los precios relativos de los productos primarios frente a los productos y servicios industriales y urbanos.

En las dos últimas décadas del siglo xx se registró un amplio proceso de redefinición de la actividad gubernamental, de apoyos a la producción y comercialización y en materia de investigación y asistencia técnica. Tan solo en el periodo

1980-1988, la inversión pública en el sector agropecuario cayó 85% en términos reales y su participación relativa dentro de la inversión pública total se redujo en 18.9 a sólo 6.0%. Por su parte, el valor de los subsidios financieros a la agricultura como proporción del PIB representaban 0.42% del total en 1982 y sólo 0.09% en 1989. Hacia finales de los ochenta la inversión bruta de capital fijo en el agro apenas alcanzaba en términos reales los niveles registrados en 1976 [Gordillo, 1990:423].

La caída en la rentabilidad de las actividades agropecuarias se tradujo en un creciente desinterés del sistema bancario por el sector, de tal manera que para 1989, a pesar de cierto repunte de la derrama crediticia, los recursos financieros canalizados tuvieron un saldo real inferior en 30% al de 1980 [Mora, 1990: 946].

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, en el contexto de las políticas de austeridad y privatización económica, el Estado mexicano empezó a dismantlar el sistema de instituciones relacionadas con el sector agropecuario. Esta política llega a su clímax durante el periodo 1989-1992, cuando los organismos y entidades gubernamentales vinculadas con el sector primario disminuyen de 103 a sólo 26. Destacan por su importancia la delimitación de funciones de Conasupo y la liquidación de Inmecafe, Tabamex y Azúcar S.A.

Se argumenta que si bien las nuevas políticas aplicadas se traducen en una menor cobertura crediticia, en la actualidad la mayor selectividad de su clientela permite concentrar recursos en productores y actividades más rentables, situación que

ayuda a cambiar la estructura del financiamiento, al disminuir los créditos de avío de corto plazo de 85 a 51% del total de los recursos otorgados. Adicionalmente el Banrural diversifica sus actividades con apoyos no estrictamente agropecuarios (agroindustrias, comercializadoras, proveedores de insumos, etc.), mismas que representan 47% del total de sus movimientos crediticios.

Durante los últimos años la restricción crediticia de Banrural afecta principalmente a productores campesinos tradicionales con escaso potencial productivo; si en 1988 este banco otorgaba financiamiento para 7 234 000 hectáreas, para 1992 su cobertura había disminuido a sólo 1 178 000 [Rubio, 1994: 71].

La disminución de las derramas crediticias (oficiales y privadas), la menor cobertura de seguros agrícolas, las altas tasas de interés, el alza de los precios de los insumos y la caída de los precios de los productos agropecuarios descapitalizaron a los productores rurales y originaron la multiplicación de las carteras vencidas ante sus acreedores bancarios. A lo anterior también ha contribuido el deterioro de los términos de intercambio que tan solo entre 1981 y 1988 provocó que los campesinos productores de granos básicos sufrieran una pérdida en su poder adquisitivo de 48.7%, al incrementarse de manera más acelerada el precio de los insumos que el precio de los productos básicos [Calva, 1991: 18].

La caída de la rentabilidad en el campo se expresa en bajas sistemáticas en la inversión, que aunadas al carácter recesivo de la política sectorial, aceleraron la descapitaliza-

ción del agro, reduciéndose de manera significativa el parque de tractores y maquinaria agrícola, las áreas de granos básicos sembradas con semillas mejoradas y la aplicación de fertilizantes y plaguicidas. Las reducciones en la inversión pública deterioraron seriamente los programas de investigación agropecuaria y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica [*ibid.* 20].

Las autoridades agropecuarias restan importancia a la autosuficiencia alimentaria, como parte integrante de la seguridad alimentaria nacional; en consecuencia, los apoyos a los productores de granos básicos y otros alimentos, menos eficientes que sus contrapartes en el exterior, han disminuido durante los últimos años. En la práctica se considera que dentro de este nuevo esquema de desarrollo, y con el propósito de cumplir los objetivos en materia de política económica, es preferible que el país adquiera en el mercado internacional, a precios bajos, los productos agropecuarios cuya producción interna es más costosa. La disminución de los subsidios a los productores sin potencial productivo y la adquisición en el mercado internacional de productos a precios relativamente más baratos, contribuyen a sanear las finanzas gubernamentales y al logro de los objetivos antiinflacionarios.

Como consecuencia de estas acciones, el gobierno mexicano, desde 1986 cuando anuncia su intención de adherirse al GATT,¹ y sobre todo a partir de 1988, inicia un acelera-

¹ Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) organismo que rige los acuerdos internacionales comerciales entre las naciones.

do proceso de apertura comercial y liberalización arancelaria, que se refleja en las siguientes cifras: en 1984, estaban sujetas a permisos previos de importación 780 fracciones arancelarias del sector; al finalizar 1990 su número se había reducido a 33 [*ibid.* 29].

Este proceso de apertura comercial unilateral deja desprotegidos a los productores agrícolas mexicanos, quienes enfrentan una competencia desventajosa frente a otros productores internacionales que, como en el caso de Estados Unidos y Canadá, cuentan con amplios recursos tecnológicos y fuertes subsidios gubernamentales. Por su importancia estratégica dentro del consumo nacional, destaca el caso del maíz, que durante las últimas décadas experimenta crecientes déficit en su producción a consecuencia de una política de precios desfavorable que no fue compensada con políticas crediticias y de mejoras tecnológicas que permitieran reducir los costos de producción. A esta situación se añaden en la actualidad los retos competitivos que enfrenta nuestro país en el contexto de la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dado que las asimetrías con los productores de América del Norte son abismales: mientras México necesita 17.8 días-hombre para producir una tonelada de maíz, en Estados Unidos se requiere la vigésima parte de ese tiempo, siendo además nuestro costo de producción tres veces superior a los costos estadounidenses [Torres, 1993: 42].

En este caso, como en otros cultivos campesinos, las desventajas comparativas frente a otros productos del extran-

jero pueden llevar no sólo a la pérdida definitiva de la autonomía productiva nacional, sino además a grandes tensiones sociales y políticas.

La apertura comercial y la firma del TLCAN acentúan la dependencia de las exportaciones con estos países, principalmente con Estados Unidos, que representa por sí solo cerca de 90% de nuestras exportaciones agrícolas totales. Este país, más otras siete naciones (Alemania, Francia, Japón, España, Canadá, Reino Unido e Italia) absorbieron en 1991 cerca de 95% del total de la producción agrícola exportada. En contraste, las ventas de estos productos a países latinoamericanos como Brasil, Colombia, Argentina, Venezuela, Chile y Costa Rica sólo representaron 2% de nuestras exportaciones, con valor de 3.9 millones de dólares.

Existen productos con los que tradicionalmente México concurre al mercado internacional, como el café y el cacao que se cosechan en regiones tropicales y subtropicales, los cuales experimentan bruscas caídas en sus cotizaciones internacionales, producto de una sobreoferta mundial, de la existencia de grandes inventarios y de tendencias al estancamiento en su demanda dentro de los grandes países consumidores. Los productores nacionales concurren con productos de escaso valor agregado y se enfrentan a un mercado controlado por los países industrializados que concentran el grueso de las importaciones mundiales. En el caso de otros productos, como el plátano, los agroexportadores se enfrentan a boicots como los impuestos recientemente por la UE (Unión Europea) a los países bananeros latinoamericanos mediante

la fijación de cuotas de exportación y nuevos aranceles. También es frecuente la adopción de medidas unilaterales y discriminatorias de tipo fitosanitario para diversos productos mexicanos, como el melón, aguacate, mango y otro tipo de frutas y verduras.

Siendo la exportación de hortalizas un mercado muy dinámico, más de 70% se destina al consumo estadounidense, no es sencillo que nuestro país se beneficie sustancialmente con el TLCAN, dado que para la producción hortícola nacional el mercado estadounidense sigue siendo en lo fundamental estacional, principalmente durante el ciclo verano-otoño. Adicionalmente a las barreras comerciales que se imponen a nuestros productos hortícolas durante los ciclos en que los agricultores estadounidenses levantan y comercializan sus cosechas, existen asimetrías productivas y de costos en la mayoría de nuestras hortalizas, con la excepción del tomate de bola y los chiles. De hecho, la apertura comercial puede entrañar, dados los niveles más elevados de productividad existentes en el exterior, una competencia desventajosa para nuestros productores en el abasto del mercado nacional, en la medida en que la ventaja que aporta el menor costo de la mano de obra mexicana se ve anulada por la mayor eficiencia y baratura de los costos estadounidenses en empaques, comercialización y transporte [Gómez, 1992: 122].

La apertura comercial, las negociaciones del TLCAN, la incertidumbre de los mercados internacionales, los precios a la baja, la existencia de barreras proteccionistas de todo tipo y las asimetrías en materia de productividad, costos y

calidad, parecen explicar la cautela con que los grandes inversionistas nacionales y extranjeros están explorando las perspectivas de inversión y asociación con productores primarios en proyectos agroexportadores. A pesar de la nueva política de fomento a la inversión extranjera y de las propias modificaciones al artículo 27 constitucional, que pretenden crear condiciones más atractivas para que los empresarios nacionales y foráneos desarrollen proyectos de inversión y asociación que capitalicen al campo en general y al sector agroexportador en particular, la verdad es que no se han generado las respuestas esperadas por parte del capital privado nacional y los flujos de inversión extranjera brillan por su ausencia, como lo ilustra el hecho de que del total de la inversión extranjera directa en escala nacional, la canalizada al sector, no represente más de 1.0% del total. Si bien es cierto que se informa sobre diversos proyectos de inversión por parte de grandes empresas nacionales y transnacionales vinculadas a los agronegocios, como el grupo Pulsar, Del Monte, Campbells, en productos variados como el café, chiles, legumbres y hortalizas, frutas frescas y otros productos tropicales, su efecto en el nivel macroeconómico es todavía muy débil.

EL CAMPO MEXICANO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO (1982-2000)

DURANTE las dos últimas décadas, el sector agropecuario mexicano, experimentó un comportamiento errático, expresado en grandes vaivenes productivos que dieron cuenta de la permanencia de una crisis estructural de largo aliento que anuló las aportaciones positivas del sector hacia el resto de la economía nacional. En efecto, a lo largo de este periodo se impulsaron profundas transformaciones en las estrategias de desarrollo en el conjunto de la economía mexicana sin que las mismas pudieran superar las condiciones críticas en que vive el campo mexicano.

A partir de la crisis petrolera y de endeudamiento externo iniciados a principios de los años ochenta, que agotan las posibilidades del Estado mexicano de garantizar el desarrollo económico interno y de hacer frente al mismo tiempo a sus compromisos financieros externos, se inicia —auspiciada por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial—, una nueva estrategia de desarrollo basada en la desregulación gubernamental, la privatización y transnacionalización de la economía y la apertura comercial. El modelo del neoliberalismo mexicano vigente desde 1982 da prioridad a la inserción de la economía mexicana al mercado externo, en detri-



mento del mercado interno, así como al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, en lugar del fomento a las actividades productivas internas y al bienestar de la población.

A pesar de que los tecnócratas neoliberales señalan que el rezago de la agricultura obedece a las ineficiencias de las políticas populistas asociadas al Estado económicamente intervencionista, y aseguran que el mercado y la competencia garantizan una mejor asignación de los recursos productivos, lo que ayudaría a una paulatina modernización económica y reactivación del nivel de actividad del sector, los hechos evidencian que sus diagnósticos no se han cumplido, ya que hasta la fecha se puede constatar que la agricultura sigue en el abandono, al sacrificarla en aras del libre juego de las fuerzas del mercado, de las ventajas competitivas internacionales y de las metas que dan prioridad a los objetivos antiinflacionarios, al superávit fiscal y a los equilibrios macroeconómicos.

No obstante, sería un error considerar que el panorama del sector agropecuario no ha experimentado profundos cambios en su dinámica interna y en sus relaciones con el resto de la economía nacional e internacional. En efecto, a lo largo de 1982-2000, numerosos expertos en la temática ilustran la presencia de profundas transformaciones experimentadas en el sector agropecuario y rural como el acelerado proceso de caída de los financiamientos y subsidios gubernamentales y la desincorporación y privatización de empresas y agencias de fomento estatal; un nuevo marco jurídico proclive al fomento de la inversión privada nacional

y extranjera; acelerado proceso de apertura comercial; nuevas relaciones entre los productores rurales y entre éstos y otros agentes económicos externos al sector que permiten el surgimiento de nuevos esquemas de reorganización tecnológica y empresarial en el agro mexicano. Esta dinámica localiza ciertos factores explicativos en el comportamiento económico del sector, para establecer cierta periodización esquemática de la evolución de la crisis agropecuaria nacional [De Grammont, 1999: 11]:

- *1965-1982.* Durante la etapa del modelo de desarrollo "hacia adentro", del intervencionismo económico del Estado, el estancamiento y la crisis del sector no puede ubicarse como un fenómeno generalizado. Es ante todo una crisis de la agricultura y en particular de la agricultura campesina y de sus cultivos tradicionales (maíz y frijol). En este periodo, asociados al fenómeno de la agroindustrialización y ganaderización del sector primario, se observa un importante crecimiento de cultivos (oleaginosas, hortícolas, tropicales) y un auge de la ganadería (bovina, porcícola y avícola). El principal saldo negativo está dado por la disminución de las tierras temporeras dedicadas a la producción de granos básicos, el surgimiento de déficit en la oferta agrícola que ponen en entredicho la autosuficiencia alimentaria y obligan a nuestro país a importar alimentos.

- *1982-1988.* Durante este periodo se observa la tendencia hacia la generalización de la crisis del sector. En el contexto de la crisis económica y financiera que experimenta la economía mexicana en su conjunto, debido a la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés en que estaba contratada nuestra deuda externa, el sector agropecuario sufre un grave retroceso productivo. La brusca reducción de las inversiones, del financiamiento y de la demanda provocadas por la crisis y el empobrecimiento de la mayoría de la población, están en el trasfondo de lo que distintos especialistas denomi-

nan como el proceso de "desganaderización" de la agricultura mexicana [Pérez, 1995].

- 1988-2000. A diferencia de otros sectores de la economía que experimentan en distinto grado ciertos procesos de recuperación económica y de algunas tendencias en sectores localizados de la población urbana, por regresar a los niveles de ingesta alimentaria que acostumbraban antes del estallido de la crisis financiera de 1982, durante este lapso se observa una continuidad en el estancamiento del sector agropecuario. Además de la orientación antiagrícola de la política económica gubernamental, una clave explicativa del deterioro del sector la da el proceso acelerado y unilateral de la apertura comercial. De hecho la firma del TLCAN sólo vino a formalizar el previo desmantelamiento del sistema de protección comercial (arancelario y no arancelario) del sector primario nacional. Así encontramos que si en 1982 el arancel promedio agropecuario fue de 28% con un máximo de 100%, para 1992 cayó en promedio 8% con 25% como máximo. Si en 1982 todas las importaciones agroalimentarias requerían permisos previos para su importación, diez años después, salvo para un reducido número de productos, prácticamente habían desaparecido. La falta de apoyos financieros, comerciales y técnicos así como el acelerado proceso de apertura comercial, exponen a la mayoría de los productores rurales a una competencia muy desventajosa frente a sus competidores internacionales, situación que amenaza dar al estancamiento del sector un carácter irreversible ante la imposibilidad de sostenerse en el mercado. En el contexto de la economía globalizada, el futuro del campo mexicano está en entredicho, salvo para pocos productores, cultivos y regiones que han demostrado capacidad de reestructurarse productiva y comercialmente y de competir exitosamente tanto en el mercado local e internacional.

La problemática actual del sector primario es susceptible de evaluarse desde distintos tipos de indicadores (financie-

ros, fiscales, tecnológicos, ambientales, etc.). En este apartado queremos destacar algunos aspectos relativos al comercio exterior agroalimentario entre México y Estados Unidos, en la medida en que ese país es nuestro principal socio comercial y el análisis de su dinámica da cuenta de nuestro grado real de competitividad y del nivel alcanzado en nuestra dependencia alimentaria.

El examen de la balanza comercial agroalimentaria de México y Estados Unidos nos muestra un déficit crónico que tiende a incrementarse a partir del proceso de apertura comercial y de la firma del TLCAN. Si durante el periodo 1989-1993 se registra un saldo negativo de 635 millones de dólares en promedio anual, para 1994-1999 esa cifra se incrementa a 1 075 millones de dólares. Aunque las exportaciones de productos agroalimentarios se incrementan de manera importante entre los dos periodos considerados, al pasar de 2 500 millones de dólares a 3 995 millones en promedio anual, también es cierto que este dinamismo no alcanza a compensar el crecimiento aún más rápido de nuestras importaciones que pasan de 3 135 millones de dólares en promedio durante el primer periodo hasta alcanzar un promedio de 5.069 millones de dólares en 1994-1999. Los acuerdos comerciales permiten a Estados Unidos aprovechar sus ventajas competitivas en una amplia gama de productos como lácteos, carne, frutas y granos básicos.

A partir de la firma del TLCAN se incrementa la importancia del mercado mexicano para Estados Unidos dentro de su estructura de comercio agroalimentario. En la actuali-

dad, México es el tercer mercado internacional de destino de las exportaciones agrícolas estadounidenses, sólo superado por Canadá y Japón. Por tipo de productos de exportación, sobresalen como primer mercado en rango de importancia el algodón, frutas frescas, aceite vegetal y grasa animal. Por su parte México constituye el segundo mercado internacional de exportación para productos como granos forrajeros, carnes rojas, soya, productos lácteos, animales vivos y arroz. En cuanto a las importaciones, México es el segundo abastecedor del mercado estadounidense. De hecho es el primer abastecedor de frutas y hortalizas frescas y el segundo en escala mundial en materia de animales vivos, y frutas y hortalizas procesadas.

La estructura del comercio agroalimentario entre México y Estados Unidos es dinámica, crecientemente interdependiente, pero también muy asimétrica dada nuestra mayor dependencia relativa [Fritcher, 1995: 65]. A pesar de acrecentarse la importancia mexicana en materia de importaciones y exportaciones, la dependencia estadounidense frente a nuestro mercado no es tan significativa y aun tiende a disminuir de un promedio histórico de 15 a sólo 12.9 % en 1999. En contraste, la dependencia de nuestro país frente al mercado estadounidense desde el punto de vista del abasto o del suministro de alimentos es muy pronunciada, fluctuando alrededor de 85% de nuestro comercio internacional. En relación con los beneficiarios dentro de las negociaciones del TLCAN, diversas organizaciones de productores rurales vinculadas al Consejo Agrario Permanente, denuncian que las

negociaciones del capítulo agrícola favorecen básicamente a los productores hortícolas nacionales que representan a 200 000 productores y abarcan una superficie cultivada de aproximadamente 8% de la superficie agrícola nacional. Por su parte los productores de granos básicos y oleaginosas, que suman alrededor de 3.5 millones de productores y que cultivan cerca de 70% de la superficie agrícola, quedaron expuestos a la competencia externa en condiciones desfavorables.

Es importante no perder de vista que al analizar los saldos finales de estas relaciones asimétricas no estamos haciendo referencia a un problema de divisas o de intercambio de productos entre dos países en abstracto, ya que atrás de los superávit o déficit, se encuentran grupos de productores vencedores y vencidos. Lo anterior cobra más vigencia que nunca en el contexto de una economía global transnacionalizada, en donde un puñado de grandes corporaciones transnacionales agroalimentarias, operando desde los eslabones estratégicos de la cadena agroindustrial internacional, obtienen la parte del león de los beneficios del comercio México-EUA. No son los pequeños granjeros de Ohio, Idaho o California los que, subordinados a aquellas corporaciones, se benefician de estos flujos comerciales. Las ventas de maíz a México, de cerca de 13 millones de toneladas con un valor de 2 000 millones de dólares, sólo benefician en lo fundamental a grandes empresas transnacionales como Cargill, Continental Grains, Purina, Anderson Clayton, entre otras [De Ita, 1999].

Estas mismas empresas gigantes asociadas a otras corporaciones financieras y comerciales de origen nacional, construyen carteles para hacer acopio y comercializar internamente los excedentes de granos básicos ante los vacíos institucionales provocados por la desaparición de la Conasupo.

Las políticas antiagrícolas del gobierno mexicano y la apertura comercial aceleran la dependencia alimentaria nacional, observándose que durante el lapso comprendido entre 1997 y 1999 las importaciones de granos básicos se incrementaron 84% al crecer los volúmenes importados de 3.4 a 6.2 millones de toneladas. Destaca por su importancia en la dieta nacional el caso de las importaciones de maíz, que durante el mismo periodo se incrementan en cerca de 300% al pasar de 998 000 toneladas en 1997 a 3 millones de toneladas en 1999. La Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC) manifiesta que durante los últimos cinco años el volumen de importaciones agropecuarias del orden de 58.8 millones de toneladas equivale a la producción total de dos años, mientras que su valor (10.7 millones de dólares) representa diez veces el presupuesto otorgado por el gobierno federal a su programa de apoyos al campo Procampo y cinco veces el presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Sagar) durante 1999.

Los fenómenos anteriormente señalados dan cuenta no sólo de las consecuencias graves que acarrea la apertura comercial indiscriminada, sino además la presencia de una política agropecuaria errónea que no pondera la importancia estratégica del sector y cuyos objetivos se subordinan al

logro de metas antiinflacionarias y de saneamiento de las finanzas públicas. Así, el retiro del Estado mexicano se tradujo en el brusco desmantelamiento de la mayoría de las instituciones que a pesar de su burocratismo y corrupción apoyaban hasta cierto punto a los productores rurales de escasos recursos (Tabamex, Inmecafé, Albamex, Fertimex, Azúcar, Conasupo, etc.). En la actualidad con la desaparición de Conasupo y la parálisis de Banrural son casi inexistentes.

La política agropecuaria gubernamental basada en la privatización del campo, el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial, se traduce desde principios de la década de los ochenta en una sistemática contracción en términos reales del gasto público, el financiamiento institucional, los subsidios y los apoyos estatales a los procesos de comercialización e industrialización en el agro mexicano. Si en 1982 del gasto programable se canalizaba al sector primario 18%, en 1999 los apoyos gubernamentales se redujeron a 4% del total. Es decir, si en 1982 de cada peso del presupuesto federal se destinaban 12 centavos, para 1999 el sector absorbía sólo cuatro centavos del presupuesto programado. En el último lustro del siglo xx, el Consejo Nacional Agropecuario estimó una caída, en términos reales, de cerca de 50% en los precios de granos básicos (maíz, frijol, sorgo) que contrasta con los incrementos reales de los costos de los insumos agrícolas: semillas (65%) y fertilizantes (52%). Por su parte, los subsidios, ajustados al ritmo inflacionario, disminuyeron de 2 777 millones de pesos en 1994 a sólo 528 millones de pesos en 1999. La superficie asegurada disminuyó de 4.6

millones de hectáreas en 1989 a 1.2 millones de hectáreas en 1999. En ese año, Banrural habilitó con crédito una superficie de 1.1 millones de hectáreas, frente a las 5.5 millones de hectáreas que habilitaba en 1989. En 1999 el sector agropecuario recibió sólo 4.0% del total de crédito otorgado al conjunto de la economía, frente a 7.5% que recibió en 1994.

La gravedad de la situación que experimentan el agro y los productores rurales es de tal magnitud, que en los debates y diagnósticos efectuados durante la legislatura federal correspondiente al gobierno del presidente Ernesto Zedillo, hubo consenso entre diputados de distinta procedencia ideológica y partidaria en el sentido de revalorar la importancia estratégica del campo mexicano y de revisar los criterios de la actual política gubernamental en el sector. Existe la preocupación por revertir los efectos de una política gubernamental que carece de objetivos y mecanismos que fortalezcan nuestras ventajas comparativas y que atenúen los efectos negativos de nuestras desventajas competitivas, particularmente en granos básicos. Se evalúa la necesidad de impulsar programas de fomento a la organización de los productores en materia de producción, comercialización e industrialización; fomento a la promoción de nuestras exportaciones y la creación de sistemas modernos de información de mercados; creación de infraestructura para la comercialización, almacenaje y transporte de productos agropecuarios; revisión de los actuales programas como Procampo, Alianza para el campo, en el sentido de homologar los subsidios que

recibe el productor mexicano con respecto a los otorgados en los países del TLCAN; nuevos mecanismos de financiamiento en escalas nacional y regional que reactiven los créditos y den solución al problema de las carteras vencidas, etc. Para avanzar en lo anterior también es indispensable revisar puntualmente los resultados del TLCAN en aspectos tan importantes como los plazos de la desgravación arancelaria; salvaguardas a la producción de alimentos sensibles a la seguridad alimentaria nacional; monto de los aranceles y de las barreras no arancelarias; cuotas de importación y exportación, etc. La problemática agroambiental y las presiones de las fuerzas transnacionales globalizadoras exige una puntual revisión y actualización legislativa en temas nuevos y sensibles, como el derecho a la propiedad intelectual o del patrimonio de los productores rurales sobre recursos genéticos, así como la problemática que representa el desarrollo de la biotecnología, la bioseguridad y los organismos transgénicos.

AGRICULTURA Y NEOLIBERALISMO EN MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

DURANTE las tres últimas décadas, la urgencia de la sociedad global intensifica la influencia de las grandes empresas corporativas transnacionales en la mayoría de las esferas de la vida social y de las distintas actividades económicas incluida la agricultura. En la actualidad, en el contexto de una economía globalizada, la preservación de un sector agroalimentario eficaz y viable parece ser una actividad muy onerosa que sólo los países ricos del mundo pueden garantizarse, dados los altos costos que esta actividad implica en materia de proteccionismo, subsidios, financiamiento, investigación y desarrollo, etcétera.

Cada vez en mayor medida, los países ricos del mundo como los europeos, Estados Unidos, Canadá y Australia se transforman en los principales productores, consumidores, importadores y exportadores de alimentos en escala mundial, reservando a la mayoría de los países pobres el papel de suministradores de productos como hortalizas, frutas, flores y otros productos tropicales, así como de consumidores de sus excedentes alimentarios, principalmente de granos básicos, oleaginosas, productos lácteos y otros alimentos industrializados.

Sin embargo, aunque esta nueva realidad agroalimentaria internacional se impone auspiciada por las grandes corporaciones agroindustriales globales y sus enormes recursos en materia de financiamiento, tecnología y comercialización, sus consecuencias no necesariamente son irreversibles ya que existen experiencias internacionales que ilustran la capacidad de las sociedades de impulsar estrategias de desarrollo rural que tienden a preservar la soberanía alimentaria de naciones que aspiran a incorporarse en condiciones menos desfavorables para sus intereses dentro del mundo globalizado.

En los países tercermundistas que se han visto obligados a encadenarse a las estrategias neoliberales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, basadas en la especialización productiva dictada por sus supuestas ventajas comparativas, los resultados son devastadores en materia de su seguridad alimentaria y del bienestar de su población rural. Las experiencias de regiones y países como África Subsahariana, Centroamérica o México son elocuentes. En el caso de los países de África negra que se cuentan entre los más pobres entre los pobres del mundo, su especialización productiva marcada por las pautas de las corporaciones agroalimentarias globales se traducen en el desmantelamiento de su producción agrícola tradicional, en la pérdida de su autosuficiencia alimentaria y en el empobrecimiento de la población rural que actualmente cuenta con 11 kilogramos de alimentos menos que hace diez años. En los países centroamericanos se observa una rápida pérdida del dinamismo de sus cultivos básicos, un estancamiento en sus rendimientos

y un rezago del crecimiento de su oferta frente al aumento de la demanda, situación que provoca un alarmante incremento de su dependencia alimentaria en granos básicos como el trigo, el maíz y el arroz.

Sin embargo, la actual experiencia internacional muestra que esta tendencia al avasallamiento alimentario propiciado por las empresas globales en los países pobres del mundo no es necesariamente un fenómeno fatalmente irreversible. La República Popular China es un claro ejemplo de cómo una voluntad política sólida y una adecuada estrategia de desarrollo pueden sentar las bases de un desarrollo económico exitoso que se apoye en una agricultura dinámica capaz de garantizar la producción y el abasto de alimentos a la nación más populosa del mundo que cuenta con cerca de 1 300 millones de seres humanos.

En el caso mexicano, la evidencia de las últimas décadas manifiesta el rotundo fracaso de las estrategias de modernización capitalista de la agricultura impulsada primero por gobiernos populistas y posteriormente por gobiernos neoliberales y tecnócratas. Durante las épocas del modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, basada en el proteccionismo comercial y el Estado económicamente interventor, el sector primario fue sacrificado en aras de impulsar el desarrollo urbano e industrial. Posteriormente, a pesar de que las versiones neoliberales imputaron la responsabilidad del fracaso agrícola a las políticas proteccionistas y populistas del Estado mexicano, sus estrategias de ajuste estructural y de depender del mercado y de las venta-

jas comparativas, generalizaron la crisis agropecuaria, la pobreza rural y la agudización de la dependencia alimentaria.

De hecho, desde los años cuarenta del siglo xx, en medio del auge de la agricultura mexicana, cuando se registraban incrementos en la producción que aseguraban la autosuficiencia en la producción nacional de alimentos y se obtenían importantes excedentes de productos primarios exportables que generaban cerca de la mitad de las divisas que producía el total del comercio exterior mexicano, ya se mostraban los primeros síntomas del fracaso de las estrategias de modernización del agro. La subordinación de la agricultura, ante las exigencias de las políticas industrializadoras y la adopción de las estrategias productivistas asociadas a la llamada Revolución Verde, fueron agotando paulatinamente, desde una perspectiva macroeconómica y social, las bases estructurales del dinamismo del sector. La política de adoptar la tecnología estadounidense de la Revolución Verde, basada en la obtención de semillas híbridas mejoradas, además del paquete tecnológico que incluía manejo del agua, pesticidas, herbicidas, fertilizantes y maquinaria agrícola, no tomaba en cuenta las características físicas de gran parte del territorio agrícola nacional ni de las tradiciones culturales de la mayoría de los campesinos tradicionales y de sus escasos recursos económicos.

Muchos de los logros de esta estrategia en materia de productividad, se lograron a expensas de concentrar los recursos (tierras y capital) en unos cuantos productores, regiones y cultivos, en detrimento de la mayoría de los productores

tradicionales y sus cultivos históricos (maíz y frijol) que garantizaban el logro de la autosuficiencia alimentaria. Desde esa época se empezó a generar una dicotomía entre la agricultura campesina y la agricultura empresarial, que engendró una estructura bipolar y altamente desigual desde el punto de vista regional. A pesar de distintas políticas que pretendieron coyunturalmente reactivar la actividad agrícola, desde mediados de la década de los sesenta, el sector experimenta una crisis en la producción de granos básicos, localizada en las tierras de temporal y asociada a la economía campesina. Si bien el estancamiento productivo no es generalizado, ante el auge que registran las actividades pecuarias y algunos cultivos como las hortalizas, oleaginosas y frutales, se empiezan a registrar incrementos de importaciones de alimentos básicos y otros productos, ante la incapacidad de cubrir con oferta local el crecimiento de su demanda.

A partir de la crisis económica y financiera que sufre la economía mexicana y la adopción de las estrategias neoliberales sugeridas por el FMI y el Banco Mundial, la crisis del sector primario tiende a generalizarse, afectando ya no sólo a los productos básicos, sino también otros cultivos comerciales y las actividades ganaderas anteriormente dinámicas. Como sucedió con el resto de las actividades productivas durante la llamada "década perdida", las políticas contraccionistas de ajuste estructural y las obligaciones financieras externas del Estado mexicano afectaron desfavorablemente al sector. La drástica reducción de las inversiones, del gasto público, de los subsidios y del crédito, golpearon duramente a las actividades

agropecuarias. En contraste con un panorama internacional que muestra la existencia de estructuras agrícolas fuertemente proteccionistas y subsidiadas, el gobierno mexicano adoptó una nueva estrategia de modernización capitalista basada en los principios ortodoxos del más puro neoliberalismo, como lo son la reducción drástica de los subsidios y regulaciones del Estado en el sector, un nuevo marco jurídico favorable a la concentración de la tierra y el fomento de la inversión privada nacional y extranjera, así como una acelerada y unilateral apertura comercial.

La estrategia neoliberal pretende desarrollar el sector basándose no en el interés nacional sino en las decisiones del mercado y de la capacidad de los productores de subsistir en un mercado abierto y altamente oligopolizado. El desmantelamiento del sector agropecuario paraestatal (Inmecafé, Albamex, Fertimex, Azúcar, Conasupo, etc.) propicia la presencia hegemónica de empresas globales que tienden a ocupar los vacíos dejados por el Estado y a subordinar a sus intereses al grueso de los productores rurales.

El Estado mexicano parece no advertir que las recetas neoliberales son reservadas para ser aplicadas en los países pobres, ya que en los ricos sus clases dirigentes las predicán, pero se cuidan muy bien de no llevarlas a la práctica. En este sentido, la apertura unilateral que México adoptó en materia comercial desde 1986 cuando ingresa al GATT, expuso a los productores locales a una competencia desleal con los que cuentan con altos niveles de protección y subsidios. Así por ejemplo, se estima que en promedio, 50% del valor de la

producción agropecuaria de la Unión Europea y alrededor de 40% de la producción estadounidense son subsidios, mientras éstos en México casi desaparecen.

De hecho los apoyos gubernamentales comprometidos para los 15 años de vigencia del TLCAN por medio del Procampo, que eran de 103 dólares por hectárea son ahora de sólo 70 dólares por hectárea. En 1997, los subsidios otorgados al sector fueron de 72 000 millones de dólares en la Unión Europea; 27 000 millones de dólares en Estados Unidos y 2 400 millones de dólares en México. Simplemente la diferencia del costo financiero que enfrentan nuestros productores con su contraparte estadounidense los pone en serias dificultades para competir, al ser las tasas de interés tres veces más elevadas que en el vecino país del norte.

La apertura comercial y la falta de competitividad de la mayoría de los productores primarios mexicanos, así como las prácticas desleales de importaciones de contrabando, subsidios y cuotas de importación mayores a las previstas por el TLCAN, que aprueba el gobierno mexicano, generan una situación muy crítica en el campo que en el primer trimestre de 2001 experimentó una caída en su producción de 5.5%. Los déficit productivos y la agudización de la dependencia comercial quedan de manifiesto en los casi 50 millones de toneladas de alimentos compradas en el exterior durante 1995-2000 o por el déficit de la balanza comercial agroalimentaria que fluctúa alrededor de los 1 500 millones de dólares.

Lo anteriormente expuesto no significa que durante los últimos lustros la estrategia neoliberal no haya producido ciertos frutos que expresan la presencia de profundas transformaciones de la estructura agropecuaria y de una nueva rearticulación de sus actores productivos. En efecto, el retiro directo e indirecto de la presencia económica gubernamental, la reforma al artículo 27 constitucional y el fomento a la inversión privada, nacional y extranjera, han permitido el surgimiento de poderosos conglomerados globalizadores que tienden a llenar los vacíos dejados por el sector oficial y a instalarse en los eslabones estratégicos de la cadena agroalimentaria, realizando grandes ganancias y elaborando ambiciosos proyectos para su ulterior desarrollo. Un ejemplo de lo anterior lo muestra la creación del Fondo Chiapas, integrado por poderosos grupos empresariales como el Grupo Mexicano de Desarrollo, Grupo Modelo, Grupo Escorpión, Grupo Pulsar, Protexa, Minsa, Maseca, Nestlé, Herdez, Grupo Financiero Serfín y el Grupo Financiero Bancrecer. Estos grupos, más otras empresas trasnacionales, pretenden someter a su control el sureste mexicano y Centroamérica, para usufructuar sus recursos turísticos, arqueológicos, hidráulicos, mineros, energéticos, agrícolas, silvícolas y su biodiversidad. Otro ejemplo lo dan, en materia de comercialización de granos, tres grupos conformados por grandes consorcios: Cargill-Continental-Monsanto; ADM-Dreyfus-Novarits-Maseca; y Minsa-Arancia-Corn Products International que están prácticamente acaparando los espacios dejados por la desaparición de Conasupo en materia de comercialización y acopio de la producción nacional de granos.

Adicionalmente, varios de estos consorcios son los principales importadores de los excedentes de granos estadounidenses que año tras año adquiere nuestro país para complementar su consumo de alimentos. Estos grandes consorcios se benefician de la firma del TLCAN y de las nuevas formas de concentración de la tierra y de las figuras de agroasociaciones previstas por la reforma constitucional e incursionan exitosamente en el mundo de los agronegocios. Gracias a sus vastos recursos financieros y a su experiencia comercial, forman importantes redes de empresas flexibles y de agroasociaciones con productores medianos y ejidatarios, que cuentan con tecnología de punta (semillas mejoradas, plasticultura, fertirrigación, biotecnología, informática, etc.) y que les permite incursionar en mercados nacionales y extranjeros. Desde este ángulo no se puede desconocer la importancia que estas grandes empresas adquieren en materia de agroexportación. Durante el periodo 1990-1999 las exportaciones agroalimentarias crecieron de 2 900 a 7 000 millones de dólares, lo que representó una tasa de crecimiento promedio de 10.1 por ciento.

Aunque es cierto que desde un punto de vista empresarial los agronegocios vinculados a la exportación reportan grandes beneficios a sus propietarios, también lo es que desde una perspectiva macroeconómica y sectorial, sus efectos son limitados, ya que en conjunto, los productores involucrados en estas actividades no superan un número de 200 000 y la superficie cultivada no rebasa 8% de la superficie agrícola nacional.

Otro factor importante a tomar en cuenta en el nuevo contexto de la agricultura globalizada es el riesgo que entrañan los apetitos transnacionales, sobre la salud humana y la protección de la biodiversidad. En la actualidad la producción de transgénicos se calcula en alrededor de 200 000 hectáreas según estiman estudios del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria. De acuerdo con este análisis, cuatro empresas globalizadas: Pulsar, Dupont y Aventis, encabezadas por Monsanto, son las que controlan este mercado. La empresa Monsanto controla 90% de la producción nacional de transgénicos, dedicados básicamente al algodón y la soya. Aunque se importan crecientes volúmenes de maíz transgénico, sin ninguna regulación por parte de las autoridades mexicanas, no existen suficientes estudios médicos que determinen si su consumo es o no dañino para la salud, así como sus probables efectos sobre la biodiversidad.

Si bien la globalización de los mercados agroalimentarios entraña la tendencia a popularizar mundialmente un mismo estilo de producción y de consumo de todo tipo de alimentos de marca, la nueva conciencia ecológica y de protección a la salud humana permite en los países ricos y entre sectores de ingresos altos y medianos de países como el nuestro, el surgimiento de nichos de mercado de productos orgánicos (vegetales, lácteos, frutas, café, cereales, etc.). Estos productos tienen un sobreprecio en el mercado y su demanda es creciente. En México la producción orgánica, estimada en alrededor de 100 000 hectáreas, puede ofrecer opciones

para el futuro entre los productores tradicionales, particularmente en aquellos asentados en zonas naturalmente privilegiadas, pero que no cuentan con apoyos oficiales significativos en materia de financiamiento, asistencia técnica o comercialización.

Desafortunadamente, en lugar de existir una política gubernamental que replantee en términos positivos la política nacional agropecuaria, para reactivar al sector, atacar la pobreza y la marginación rural y aminorar los efectos negativos de nuestra excesiva dependencia alimentaria, y aprovechar los resquicios que están considerados por la Organización Mundial de Comercio y el TLCAN en materia de plazos de desgravación arancelaria, subsidios, apoyos técnicos, etc., el gobierno foxista parece empeñado en continuar e incluso profundizar las políticas neoliberales y globalizadoras que tanto daño han hecho a nuestro sector rural.

Distintas organizaciones, tanto del sector social como privado, denuncian el veto presidencial a la Ley de Desarrollo Rural que intentaba revisar la crítica situación del sector primario, o el anuncio de recortes presupuestales destinados al agro, que se presentan como los más bajos en 25 años (sólo 2.9% del total programable). La ANEC denuncia que en 2001 los apoyos a la comercialización tuvieron una caída de 13.1% con relación al año 2000; en Alianza para el Campo la disminución fue de 14.2% y en Procampo no existen aumentos reales. Por su parte, distintas organizaciones de productores de frijol, de copreros, cafetaleros, arroceros y ganaderos, realizan numerosas protestas y movilizaciones.

ciones por las autorizaciones gubernamentales a importar productos subsidiados del extranjero, aun por encima de las cuotas de importación estipuladas por el TLCAN.

Por lo anterior es urgente que los distintos sectores de la sociedad mexicana tomen conciencia de la gravedad de esta situación y exijan, unidos con las organizaciones de los productores rurales y sus representantes legales, el replanteamiento de la actual política neoliberal y su sustitución por una estrategia de desarrollo agropecuario y rural que atienda los verdaderos intereses nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- BARKIN, D. y B. Suárez [1983], *El fin del principio*, Ed. Océano.
- CALVA, J.L. [1991], *Probables efectos del tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara.
- _____, "El papel de la agricultura en México: retrospectiva y prospectiva", *Problemas del Desarrollo*, núm. 118, vol. 30, julio-septiembre, 1998.
- CIASFARDIN, M., "La reforma agraria mexicana", *Problemas del Desarrollo*, núm. 11, 1972.
- CIDA [1970], *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, tomo 1.
- CONCHEIRO, L. [1994], "Participación campesina y legislación agraria", en Emilio Romero (coord.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario hacia el año 2000*, UNAM.
- DE GRAMMONT, Hubert [1999], *Agricultura mexicana de exportación en tiempos de globalización*, Juan Pablos Editor.
- De Ita, Ana, "Libre mercado de granos: propiedad privada", *La Jornada*, 15 de mayo de 1999.
- DURÁN, M.A., "Del agrarismo a la revolución agrícola", *Problemas económicos y agrícolas de México*, octubre-diciembre de 1946.
- ESTEVA, G., "La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falsa analogía", *Comercio Exterior*, diciembre de 1975.
- FERNÁNDEZ, R. [1961], *Política Agrícola*, Fondo de Cultura Económica.

- FRITCHER, Magda [1995], "Agricultura y TLC: Canadá y México frente a los Estados Unidos", en *El campo mexicano en el umbral del siglo xx*, Espasa-hoy.
- GÓMEZ, M.A. [1992], "Principales indicadores del sector hortícola en México para la negociación del tratado de libre comercio", en *El sector agropecuario mexicano frente al tratado de libre comercio*, Juan Pablos Editor.
- GORDILLO, G., "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 9, septiembre de 1990.
- GUZMÁN, O., "Energía y sector agrícola de subsistencia", *Comercio Exterior*, núm. 4, abril de 1982.
- HANSEN, D.R. [1971], *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores.
- HEWITT, C. [1978], *La modernización de la agricultura mexicana*, Siglo XXI Editores.
- MENDIETA, L. [1983], *El crédito agrícola en México*, Ed. Porrúa.
- MOONEY, P. [1979], *Semilla de la tierra. Un recurso público o privado*, Mutual Press Limited.
- MORA, J., "La banca de desarrollo en la modernización del campo", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, octubre de 1990.
- NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, 1984.
- ONU (CEPAL)-CESPA (SARH) [1982], *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas*, Política Agrícola, tomo XII.
- ORIVE, A., "La política de irrigación", *Problemas Económicos y Agrícolas de México*, octubre-diciembre de 1946.
- PAZ, F., "México, agricultura y subdesarrollo", *Problemas del Desarrollo*, núm. 2, 1969.
- PÉREZ, Rosario [1995], "Bovinos de carne, porcicultura y avicultura en el TLC de América del Norte", en *El campo mexicano en el umbral del siglo xx*, Espasa-hoy.

- RAMA, R., "El papel de las empresas transnacionales en la agricultura mexicana", *Comercio Exterior*, noviembre de 1984.
- RAO, T.S. [1962], *Crédito rural en México*, Banjidal.
- REIG, N. [1982], *El desarrollo agroindustrial y la ganadería en México*, SARH-CODAI.
- RODRÍGUEZ, G. [1983], "Expansión ganadera y crisis agrícola, el papel del consumo y la rentabilidad", *Economía Mexicana*, CIDE.
- _____, [1983], *Sector Agropecuario. Serie Temática*, CIDE.
- ROMERO, E., "La reforma agraria en México", *Cuadernos Americanos*, 1963.
- _____, [1995], "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en *El campo mexicano en el umbral del siglo XX*, Espasa-hoy.
- RUBIO, B. [1994], "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo mexicano", en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario hacia el año 2000*, UNAM.
- SCHEJTMAN, A. [1982], *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI Editores.
- SIMPSON, E.M., "El ejido, única salida para México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. IV, 1952.
- STAVENHAGEN, R. [1973], "Aspectos sociales de la estructura agraria en México", en *Neolatifundismo y explotación*, Ed. Nuestro Tiempo.
- SUÁREZ, B., "Semillas, Estado y transnacionales", *Problemas del Desarrollo*, núms. 50-51, 1983.
- TORRES, F. [1993], "El maíz: un escudo contra el hambre en México", en *Los retos de la soberanía alimentaria en México*, Juan Pablos Editor.
- WARMAN, A., "El neolatifundismo mexicano: expansión y crisis de una forma de dominación", *Comercio Exterior*, marzo-abril de 1972.

WIONCZEK, S.M., "La aportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis agrícola mexicana", *Comercio Exterior*, núm. 4, 1972.

YÚÑEZ-NAUDE, A. [1994], "Situación presente y perspectivas de la agricultura mexicana ante los procesos de liberalización", en Emilio Romero (coord.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario hacia el año 2000*, UNAM.

ÍNDICE

La reforma agraria	7
La política de obras públicas e irrigación	21
El crédito rural	27
Banco Nacional de Crédito Agrícola	29
Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE)	31
La política de investigación agrícola	35
Auge económico de la agricultura mexicana (1940-1965)	43
La agricultura mexicana y su crisis (1965-1982)	49
El proyecto modernizador y la crisis del agro mexicano (1980-2000)	57
Modernización y reforma jurídica	59

Evolución de la crisis del agro mexicano.	67
El campo mexicano y las políticas de desarrollo agropecuario (1982-2000)	75
Agricultura y neoliberalismo en México en el contexto internacional.	87
Bibliografía.	99

Textos breves de Economía

- ARTURO ORTIZ WADGYMAR *Comercio exterior de México en el siglo xx*
- ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ *Crisis financieras*
- ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ *Debate inquilinario en la ciudad de México durante el siglo xx*
- JAVIER DELGADILLO MACÍAS,
FELIPE TORRES TORRES Y
JOSÉ GASCA ZAMORA *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*
- MARCELA ASTUDILLO MOYA *La distribución de los impuestos entre la Federación, estados y municipios en el siglo xx*
- IRIS GUEVARA GONZÁLEZ *La educación en México. Siglo xx*
- FELIPE TORRES TORRES
Y JOSÉ GASCA ZAMORA *Ingreso y alimentación de la población en el México del siglo xx*
- OLIVA SARAHÍ ÁNGELES CORNEJO *Intervención del Estado en la industria petrolera*
- ISABEL RUEDA PEIRO *Las micro, pequeña y mediana empresas en México en los años noventa*
- SERGIO SUÁREZ GUEVARA
E ISAAC PALACIOS SOLANO *Pemex y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos*

Un siglo de agricultura en México
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de noviembre del año 2002.
La edición, en papel de 75 gramos, consta
de 1 500 ejemplares más sobrantes para
reposición y estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-291-9
MAP: 350185-01

Un siglo de agricultura



9 789707 012912



El presente trabajo presenta al público lector una panorámica general de la dinámica y evolución económica del sector primario mexicano durante la pasada centuria. Se pretende hacer un recuento de las principales transformaciones estructurales ocurridas en el agro mexicano que explican los distintos momentos de auge y crisis del sector primario. Además de ubicar lo que a juicio del autor constituyen los principales factores y políticas institucionales que permitieron a la agricultura contribuir al desarrollo económico e industrial de México durante el periodo 1940-1965, se analizan las principales causas de la larga crisis estructural del sector agropecuario durante la segunda mitad del siglo XX y que se asocian con el fracaso de las estrategias modernizadoras y neoliberales aplicadas en el campo mexicano, así como los retos alimentarios que enfrenta México en los umbrales del nuevo milenio.

El maestro Emilio Romero Polanco es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM). Es economista egresado de la Facultad de Economía (UNAM), realizó su maestría en la especialidad de Políticas alimentarias y desarrollo rural en el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CESTEM) y doctorado en Ciencias Sociales de la UNAM-Xochimilco. Ha sido coordinador de foros y autor de diversas publicaciones sobre la problemática alimentaria mexicana y ha desempeñado actividades docentes en distintas escuelas y facultades de la UNAM, y en otras instituciones académicas como la Escuela Nacional de Antropología e Historia y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

UN SIGLO DE AGRICULTURA EN MÉXICO

BIBLIOTECA "MTR O JESUS SILVA HERZOG"
HD1792 R66 EJ.2