

# Frente a la crisis ¿Política agraria o política agrícola?

ARTURO WARMAN

La política para el desarrollo rural a partir de la Revolución mexicana ha oscilado, vacilado y a veces naufragado, entre dos procesos sociales contradictorios. Por un lado ha repartido la tierra. Aunque sea de manera injusta, confusa y con procedimientos que nunca terminan, la redistribución del territorio constituye un hecho irreversible por sus implicaciones económicas y políticas. Por otra parte se han hecho esfuerzos sistemáticos y continuos para propiciar la concentración de los bienes de producción en empresas agropecuarias "de gran escala" que cumplan con el modelo de eficiencia del capitalismo en su etapa industrial. Para enfrentar y tratar de dirigir cada proceso, el Estado ha creado políticas diferenciadas que se aplican por complejos institucionales independientes. Incluso ha bautizado con nombres distintos al conjunto de medidas que pretenden regular cada proceso: se llama "política agraria" a la que se refiere al reparto y "política agrícola" a la que se encarga de la producción en su sentido de concentración de recursos para atender la demanda del mercado.

## LA POLITICA AGRICOLA

La política agrícola se expresa como un conjunto de medidas económicas por parte del Estado: inversión directa, financiamiento, regulación de mercados y de precios, cargas y subsidios fiscales, investigación y divulgación agrícola, etc. Entre las inversiones directas ocupa el primer lugar la destinada a la construcción de grandes obras de irrigación. Los distritos de riego, administrados directamente por el Gobierno federal, son superficies compactas, concentradas, en las que es posible poner en práctica las técnicas "de gran escala": mecanización, aplicación intensiva de productos químicos para fertilizar y combatir las plagas resultantes de la especialización de cultivos, instalación y operación de plantas para la transformación o empaque de las cosechas; todas concebidas para centralizar los recursos y abatir los costos unitarios en función del gran volumen. En los distritos de riego se invierte la mayor parte del capital agropecuario fijo y consecuentemente se produce la mayor proporción de los productos comerciales. Son polos en los que se concentran recursos públicos y privados para producir eficientemente en términos de un mercado capitalista. Esta concentración tiene una excepción notable: la gente, la mano de obra, que no es capturada por estos oasis del desarrollo sino que es usada temporalmente y expulsada inmediatamente después. Proporcionalmente, en los distritos de riego radica y trabaja menos gente que en las zonas más pobres e inhóspitas en que se practica la agricultura de temporal. Tampoco para los que viven y trabajan en los polos irrigados todo es bienaventuranza y armonía. Existen contradicciones severas entre los grupos sociales que participan en la producción y entre todos ellos y la economía nacional e internacional. Para atenuar las

contradicciones se inyectan más recursos, sobre todo públicos, que aumentan la concentración. La tantas veces declarada esperanza de que la riqueza se derramara desde estos núcleos protegidos no se ha realizado. Por el contrario: reclaman más para que se acumule en menos manos.

El financiamiento público a la producción agropecuaria sigue el mismo modelo que la inversión directa y se dedica en su mayor parte a apoyar a las empresas existentes o a formar otras nuevas. Sólo una pequeña porción del crédito oficial se destina al financiamiento de la producción de las unidades familiares campesinas dispersas. Esta inversión se considera un subsidio, estrictamente un gasto político que implica una excepción en la política agrícola, y no un apoyo sistemático a una manera específica de producir. La política crediticia se maneja con un criterio bancario y da preferencia a las actividades con más capacidad de ofrecer una ganancia sobre la inversión, independientemente de los rendimientos de los otros factores de la producción, como la tierra y el trabajo. Muchas de las actividades financiadas con recursos públicos son de tipo extensivo, con una alta tasa de utilidad pero con bajos rendimientos para la tierra y muy baja ocupación de mano de obra. El mejor ejemplo de estas actividades es la ganadería de pastoreo, que en los últimos diez años ha sostenido una expansión superior a la de las demás actividades del sector agropecuario. Por la presión de las instituciones crediticias, en muchas zonas del país la ganadería ha desplazado a la agricultura; el precio ha sido la desocupación de mucha gente y la eliminación de cultivos que ahora se importan para alimentar ganado y eventual y magramente a sus antiguos productores.

La inversión directa y el crédito son los principales instrumentos de la política agrícola; su orientación y propósito conforman a las otras acciones, que quedan subordinadas y dedicadas a proporcionar apoyos complementarios a las grandes empresas del sector agropecuario. La política de precios de garantía apoya a las grandes empresas al ofrecerles precios remunerativos por su producción. A veces éstos se calculan a partir de los hipotéticos costos de los productores "marginales" o campesinos, que parecen más altos que los de los empresarios por su pequeña escala, lo que se traduce en ganancias más elevadas para los grandes productores. Este sistema de cálculo a partir de los "marginales" a quienes se quiere proteger y ayudar produce resultados paradójicos, si no irónicos, en dos sentidos: los costos que se suponen al "marginal" son inexistentes, ya que estos productores invierten sobre todo su trabajo, por el que no reciben un salario, y conservan parte de la cosecha de maíz y frijol para su propio consumo; así, sólo disponen de un pequeño excedente comercializable, tan pequeño que resulta incosteable venderlo a las dependencias oficiales por lo complejo del proce-

dimiento, razón por la cual se entrega a los intermediarios o acaparadores.

La selección y creación de tecnología también está pensada para apoyar a los grandes productores. La "revolución verde", un paquete tecnológico para lograr altos rendimientos, en gran medida desarrollada en México y con recursos nacionales, es la mejor muestra del objetivo de la investigación y la divulgación agrícolas. Su aplicación sólo es posible en tierras planas, irrigadas, mecanizadas y con fuertes inversiones en insumos industriales, es decir, en las empresas "de gran escala" que concentran y centralizan capital.

La política agrícola se lleva a cabo por más de un centenar de instituciones oficiales. Muchas fueron creadas para sustituir a otra que lo hizo mal y que sin embargo persistió. Hay duplicidad y triplicidad, falta de cooperación, competencia o franco pleito entre los promotores del desarrollo agrícola; hay ineptitud, ineficiencia y corrupción. Decenas de miles de burócratas, que dependen del monto y de la orientación de las inversiones públicas, ejercen una de las más fuertes presiones para mantener fijo e invariable el objetivo de la política agrícola. De ella derivan sus privilegios que, sobre todo en las ciudades provincianas, los colocan en la cúspide de la pirámide social. Sus asociaciones económicas, políticas y sociales con los grandes empresarios constituyen una barrera adicional para que los recursos públicos lleguen hasta los campesinos, que retóricamente son declarados sus beneficiarios.

La política agrícola se anuncia como carente de presupuestos ideológicos, como neutral. Sus diagnósticos se dicen "objetivos", sus propuestas "técnicas" y sus metas se consideran "naturales". Para elevar la producción, objetivo prioritario de la política agrícola, el único camino consiste en concentrar los recursos productivos; ésta es una verdad evidente y revelada que no requiere de demostración. Bajo la neutralidad de los hechos evidentes, las respuestas probadas por la ciencia, el camino abierto por la técnica, el devenir histórico inevitable, el dominio de la razón práctica y el sentido común, la política agrícola tiene una clara afiliación ideológica y un proyecto para el futuro. La "mano invisible" del capitalismo, la creencia en que la acumulación es el motor y el gran regulador de la sociedad, alienta como sustrato de sus planteamientos. A veces también aflora un vago pero amenazante tinte de darwinismo social, que para proteger a los eficientes, a los mejores, a los que han acumulado, pide la desaparición de los otros, de las mayorías, de los marginales. La política agrícola también es política, valga la redundancia, en el sentido de que agrupa los intereses concretos de grupos poderosos que proponen el desarrollo del capitalismo en su propio beneficio.

#### LA POLITICA AGRARIA

La política agraria siempre ha sido más elemental. Su acción básica ha consistido en repartir la tierra o frenar este proceso. Su instrumento principal es un cuerpo de leyes y una agregación casi infinita de decisiones administrativas y procedimientos complejos emanados del aparato burocrático que han acabado por dominar ampliamente a las normas fundamentales. Pero tras esta verdadera maraña de papel permanece vigente el sentido profundo de la legislación: la nación puede imponer a la propiedad de la tierra los límites,

formas y modalidades que mejor se ajusten a su situación. El Estado, que asume concretamente a la nación, crea y finca su fuerza en esa facultad que lo convierte en factor determinante de las relaciones de producción y puede ejercer el control directo, "patronal", sobre el grupo de productores más numeroso del país: los ejidatarios y los solicitantes de tierra. Para los empresarios agropecuarios, la facultad del Estado es amenaza que les impide crecer conforme a las normas clásicas del capitalismo; pero al mismo tiempo es privilegio y beneficio, ya que les permite usar y reproducir inversiones que ellos no hicieron sino que fueron realizadas por el Estado, por la nación que genera los recursos públicos. Para los campesinos, que tal vez presumen a la nación de otra manera, la facultad capturada por el Estado se traduce en dependencia y subordinación, pero también en posibilidad de persistencia y en esperanza de reproducción. Estos, entre otros elementos, son líneas principales por las que la historia reciente puede explicarse. Pese a su carácter elemental, primario en muchas de sus expresiones, la política agraria es central y prioritaria para la estabilidad y la transformación del país. Por otra parte, sus protagonistas directos, los campesinos, constituyen la clase más numerosa y oprimida: al mismo tiempo, y pese a los severos controles, la menos predecible.

Institucionalmente, la política agraria se lleva a cabo por la Secretaría de la Reforma Agraria y por las organizaciones campesinas creadas por el Estado, como la Confederación Nacional Campesina, o cooptadas e incorporadas por él, como la Confederación Campesina Independiente o el Consejo Agrarista Mexicano, a las que se reconoce o atribuye la representación de los campesinos. Empero, en este esquema, sencillo si se compara con el complejo institucional que aplica la política agrícola, intervienen y presionan una multitud de grupos de poder. La aplicación concreta de la política agraria carece de toda sencillez: sus procedimientos son largos y complejos, la ineficacia y la corrupción los han convertido en infinitos o imposibles. La confusión, inseguridad e incumplimiento son las expresiones cotidianas de la política agraria. La tenencia de la tierra es uno de los aspectos más complejos de la realidad nacional: las leyes se dictan, las instituciones las obedecen pero casi nadie las cumple.

La política agraria se enuncia como el producto y la expresión concreta de una ideología. Se declara que todas sus acciones están dictadas por ideales y encaminadas a la creación de un futuro mejor y diferente. Al contrario que los postulados de la política agrícola, la agraria rechaza la neutralidad y enfáticamente toma partido por los pobres, por los desprotegidos, por los oprimidos del medio rural. La redistribución de la tierra en beneficio de quienes la trabajan se expresa como un proceso que busca conseguir la justicia social, el bienestar de la gente explotada en el campo, como objetivo central y por encima de cualquier otro criterio. Sin embargo, la ideología justiciera que dio origen a la política agraria no formuló un proyecto original y completo para el conjunto de la sociedad. Asumió el modelo del capitalismo para la evolución de la nación pero se propuso corregirlo, ponerle límites, especialmente en la cuestión agraria. El reparto de la tierra se concibió como una excepción a la norma general de la propiedad privada de los medios de producción. Esta y otras excepciones o correcciones deformaron severamente el modelo del desarrollo del capitalismo,

pero no lo eliminaron; las reglas del capitalismo están vigentes y dominan en el proceso de cambio en el país.

En esas condiciones, la política agraria se manejó como un instrumento del proyecto global y prioritario. Sus propósitos específicos pero parciales se subordinaron a las decisiones del conjunto. Por ello, en su aplicación concreta, la política agraria ha estado determinada por un "realismo pragmático" que priva sobre los ideales expresados. La demanda agraria se ha concedido, negado o todo lo contrario, como una función derivada de necesidades externas a los solicitantes. La justicia social fue subordinada a otros criterios. Entre éstos sobresalen los que se refieren a la estabilidad política del país, en cuya conservación la política agraria ha desempeñado un papel esencial. Los otros criterios que determinan la política agraria son los que se refieren a la producción, su incremento, objetivo y destino en función de los intereses del conjunto nacional en los términos de una economía capitalista dependiente. Es decir, que la política agrícola ha dominado a la política agraria, pese a que la primera se enuncie como neutral y técnica, es decir subordinada, y la segunda como ideológica y portadora de un proyecto nacional.

#### LA HISTORIA DE LA RELACION ENTRE AMBAS POLITICAS

Esta relación está ampliamente documentada por la historia. En 1915 se inició la política agraria institucionalizada —el reparto lo habían iniciado antes los campesinos con la fuerza de las armas— y en 1918 y 1919 muchas de las haciendas ocupadas por los campesinos se devolvieron a sus "legítimos propietarios", los latifundistas que habían provocado la revolución. Había que imponer el orden, acabar con la anarquía y restablecer las condiciones para garantizar a los propietarios sus legítimos derechos para que reorganizaran la producción dislocada por la guerra.<sup>1</sup> En 1930 Calles, el Jefe máximo, declaraba que era necesario dar por terminado el reparto que de manera parcial y fragmentaria se había iniciado de hecho apenas diez años atrás; en cinco estados se decretó la terminación del reparto y se tomaron medidas para hacerlo en el resto del país. Se decía que era necesario garantizar la propiedad del suelo para estimular la producción que el país necesitaba; que el reparto había sido una fase provisional y transitoria; que el ejido no podría sustituir nunca al propietario-empresario que en busca de ganancia produciría más y más barato.<sup>2</sup> La crisis mundial desmintió la fortaleza de la empresa agrícola y tuvo que darse marcha atrás. Avila Camacho y Alemán reformaron la constitución para fortalecer las garantías otorgadas a los propietarios de la tierra. Otra vez se argumentó la necesidad de aumentar la producción a partir del estímulo de la ganancia.<sup>3</sup> López Mateos declara la "reforma agraria integral" para que el aumento de productividad llegara a las tierras repartidas. De hecho, una vez más el reparto se condicionaba a la producción que otros sectores necesitaban para su expansión y

desarrollo.<sup>4</sup> Echeverría sustituyó el código agrario por la ley de reforma agraria. En el cambio, nada sustancial se agregó al viejo código respecto al reparto de la tierra y su consecuencia: las limitaciones a la propiedad particular. En cambio, se introdujeron modificaciones importantes para propiciar la transformación de la producción ejidal en términos de su escala, organización técnica, intervención en el mercado, etc., conforme a criterios empresariales.<sup>5</sup> Otra vez, la producción y la productividad como resultado de la concentración se impusieron a la redistribución.

Pese a las diversas medidas destinadas a favorecer la acumulación de los recursos en el campo, todos los regímenes repartieron la tierra. Primero se confirmaron las posesiones que los campesinos habían conservado bajo su dominio desde tiempos antiguos, incluso bajo el porfiriato; estas confirmaciones fueron disfrazadas como repartos, como donaciones que confirmaban el carácter agrarista de los gobiernos revolucionarios. Casi al mismo tiempo se entregaron muchas de las haciendas destruidas por la guerra civil, las que habían perdido su capacidad productiva, su acumulación de capital. Con ello no sólo se satisficieron demandas de los campesinos sino que se debilitó a la vieja clase latifundista como grupo político con pretensiones de poder. A veces se repartió para crear al nuevo tipo de latifundista revolucionario sin que los campesinos recibieran nada. Después del cardenismo, el reparto de la tierra se convirtió en un ritual político sin verdaderos efectos redistributivos. Se entregaron desiertos, selvas y malpaíses sin potencial productivo. Muchos de los bosques pasaron a ser propiedad de los campesinos aunque su explotación, regulada por concesiones federales, quedara en manos de grandes empresas particulares o estatales. Se entregaron playas, esteros y hasta bahías que los campesinos no podían aprovechar; en cambio, los concesionarios sí pudieron hacerlo.<sup>6</sup> Todos estos actos agrarios en que la tierra cambió formalmente de propietarios sin que se modificara su forma de aprovechamiento, tuvieron importantes funciones políticas: tranquilizaron inquietudes y renovaron esperanzas campesinas, reiteraron la amenaza a los viejos o nuevos latifundistas, abrieron válvulas de escape, crearon clientelas, liderazgos, caciques y facciones. . . Mientras tanto, el índice de concentración de la distribución del territorio se polarizaba en beneficio de las empresas agropecuarias.<sup>7</sup> Pese a todo, estos "repartos" mantuvieron abierto el proceso de reforma agraria y dejaron vigente el problema de la tierra.

Una excepción notable confirma la subordinación del reparto a la política agrícola: durante los tres primeros años de gobierno del general Lázaro Cárdenas, la entrega de la tierra alcanzó una proporción todavía no igualada. En esos años, la búsqueda de efectos sociales fue aparentemente más importante que la obtención de resultados productivos a

1. Véase, por ejemplo, el caso del estado de Morelos en John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

2. Hay datos sobre este período en las obras de Manuel González Ramírez, *La revolución social en México, III, El problema agrario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966 y de Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana; la formación del nuevo régimen*, Ediciones Era, México, 1974.

3. Véase Manuel González Ramírez, *op. cit.*

4. Véase Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Seis años de política agraria del presidente Adolfo López Mateos, 1958-1964*, DAAC, México, 1964.

5. Véase la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

6. La bibliografía sobre el reparto agrario es muy amplia, pero al mismo tiempo fragmentaria y con frecuencia superficial y apologetica. No existe una obra que analice el proceso en términos de la calidad y usos de la tierra. La afirmación se basa en diversos trabajos y sobre todo en experiencias directas.

7. Sergio Reyes Osorio y Salomón Eckstein, "El desarrollo polarizado de la agricultura mexicana", en Miguel S. Wionczek (ed.), *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, Sep-setentas, México, 1976.

corto plazo. La mitad de la tierra cultivable, incluso la irrigada, pasó al régimen ejidal y sirvió para la expansión de la producción de los campesinos. Se llevó a cabo una auténtica redistribución y muchas de las grandes propiedades fueron repartidas. Vale la pena mencionar que la viabilidad económica de buena parte de los latifundios afectados estaba agotada por los efectos de la crisis mundial de 1929.<sup>8</sup> La estructura productiva en el campo mexicano en la década de los treinta estaba polarizada en extremo, y su sector más "productivo" y protegido, el dominante, estaba directamente ligado a los mercados internacionales en sus renglones más especulativos. La crisis mostró la fragilidad de esta estructura y abrió el espacio para una reforma profunda mediante el reparto agrario.

La entrega de la tierra durante el cardenismo tuvo efectos importantes sobre la producción agropecuaria. Ninguno de ellos fue negativo. En el corto plazo no se registró el descenso catastrófico que muchos predijeron. Aunque el proceso no se ha estudiado en detalle, parece que el incremento en los cultivos campesinos compensó ampliamente la pérdida en cultivos especulativos. En el plazo largo, el "milagro" agrícola mexicano, el excepcional crecimiento del producto agropecuario entre 1940 y 1965 que hizo posible el "desarrollo" económico del país, se sustentó en la reforma cardenista. Sus efectos fueron múltiples y complejos: millones de campesinos incrementaron su producción y su dependencia respecto del mercado; así crearon una capacidad de compra al tiempo que generaron importantes flujos de capital, que se concentró en los sectores "modernos" de la economía; la superficie cultivada por los campesinos creció a ritmo acelerado y fue el principal factor del incremento de la producción; el volumen de la oferta agrícola permitió el abasto a precios bajos y la exportación a los mercados internacionales; se liberó mano de obra para la industria y hasta para la agricultura norteamericana. . . En términos generales, puede afirmarse que la reforma cardenista permitió la reorganización de la estructura productiva en el campo en función del desarrollo industrial del país. Sus efectos perduraron por un cuarto de siglo.

#### LA NUEVA CRISIS Y LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

A partir de 1965, aunque entonces nadie lo percibiera, la nueva estructura productiva alcanzó su máximo desarrollo e inició su deterioro. Otra vez, aunque de manera distinta y en muy diferentes circunstancias, la dinámica del crecimiento se tradujo en una polarización creciente, con un sector dominante y protegido dedicado a productos especulativos. La viabilidad del neolatifundio y su capacidad para atender las demandas nacionales se agotaba rápidamente. También otra vez, la inserción en una crisis internacional precipitó los acontecimientos. Empero, la estructura polarizada contemporánea no ha sido sustituida, ni siquiera alterada, pese a su fragilidad y rigidez. Tal vez, por el contrario, fue reforzada con enormes montos de recursos públicos capturados por el

sector dominante, que sustituyó con subsidios reales o distribuidos la pérdida de su eficacia productiva y mantuvo sus elevadas tasas de ganancia.

A partir de 1970, la crisis agrícola se hizo evidente. Entre los círculos técnicos y académicos se verbalizó su existencia, se inició el análisis de sus causas y se propusieron soluciones. Aunque éstas emanan de muy diversas y hasta antagónicas posiciones teóricas y políticas, presentan coincidencias inquietantes, o cuando menos desconcertantes. La coincidencia más frecuente es que entre las medidas propuestas no se incluya y a veces ni se mencione el reparto de la tierra. A veces se declara explícitamente que ese proceso ha terminado, que no hay más tierra por repartir, y que la fragmentación de la propiedad agravará el problema evidente e inmediato de la insuficiente producción. La mayoría de las propuestas se enmarcan dentro de la política agrícola y su objetivo central y prioritario es obtener un aumento considerable del volumen total de la producción para lograr, a corto plazo, una oferta agrícola capaz de cubrir las demandas nacionales.

La coincidencia entre muchas de las propuestas se puede caracterizar, en sus términos más generales, omitiendo las diferencias de énfasis, en los siguientes planteamientos:

1. La insuficiente producción tiene solución técnica dentro de la estructura agraria vigente si se incrementa sensiblemente la inversión de capital.

2. Para que el capital invertido se aproveche con eficacia y se traduzca en incrementos de la producción, es indispensable la concentración de los recursos y medios de producción dispersos, la formación de unidades de gran escala en las que la inversión obtenga rendimientos aceptables; en otras palabras, es necesario modernizar y tecnificar conforme a modelos empresariales mediante inversiones de capital fijo.

3. Como resultado de la reforma agraria, los poseedores de los recursos dispersos son los campesinos que cultivan una pequeña parcela, utilizando básicamente su fuerza de trabajo, para obtener una producción que conservan en parte para su propio consumo. Consecuentemente, los campesinos son el objeto de transformación.

4. La concentración de recursos dispersos sin alterar la estructura agraria requiere de la "organización" de los campesinos poseedores de tierra para que se establezcan las magnitudes de escala que permitan la reproducción del capital. La organización en forma colectiva, cooperativa o asociativa, es una tarea que corresponde a quien invierte el capital, es decir, al Estado.

5. Como resultado de la formación de estas unidades empresariales se puede esperar un aumento del ingreso de los campesinos poseedores asociados, un objetivo de tipo social con importantes efectos económicos en la ampliación del mercado nacional.

En el esquema anterior, el incremento de la producción se concibe como una función de la inversión de capital, sobre todo de capital fijo que en la práctica significa particularmente maquinaria, que multiplique el rendimiento del trabajo humano y abata los costos. Frente a la crisis, el capital se concibe como la variable independiente que puede movilizar todos los recursos del sector agropecuario para incrementar la oferta de mercancías. Al hacer de los campe-

8. Los efectos de la crisis no se han estudiado con detalle. Clark W. Reynolds, en *La economía mexicana; su estructura y crecimiento en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, sugiere que han sido muy severos. Mi propio trabajo en *Y venimos a contradecir: los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, Ediciones de La Casa Chata, México, 1976, confirma esta impresión.

sinos el objeto de la acción, al mismo tiempo que se supone la perpetuación de la actual distribución de la tierra, se excluye del análisis a los neolatifundios y otras formas empresariales. Se implica que las empresas están produciendo al máximo de su capacidad y que están al margen de la crisis en virtud de su eficiencia, de su disponibilidad de capital. Al combinar estos elementos se conforma una versión de la crisis que vaga pero inequívocamente hace culpables a los campesinos.

El modelo propuesto presenta lagunas y contradicciones importantes dentro de su propia lógica. Deja fuera, por omisión, a los campesinos sin tierra que subsisten asimilados a las explotaciones campesinas existentes. La ausencia de este grupo es sorprendente (entre dos y cuatro millones de campesinos con derechos a salvo según diferentes autores) ya que su magnitud es el argumento que utilizan para afirmar que el reparto se ha agotado puesto que no puede atender una demanda tan grande. La inversión de capital fijo en unidades concentradas se contradice claramente con la necesidad de ofrecer ocupación a este grupo; en cambio, los despoja de su única posibilidad de obtener acceso a la tierra para producir en ella. La propuesta ignora otra paradoja: si la inversión quiere ser exitosa tiene que evitar las tierras marginales y los productos menos remunerativos; tiene que adoptar la lógica de los neolatifundios. Pero las malas tierras y el incremento de la oferta de productos básicos con precios controlados para evitar el alza del costo de la vida, son precisamente los problemas a cuya solución se dirige la propuesta, puesto que las buenas tierras están totalmente ocupadas y capitalizadas por los neolatifundistas. También se omite el factor temporal. La instrumentación de programas de este tipo es lenta y tortuosa, como quedó demostrado en el sexenio pasado. La demora se debe en parte a que no es fácil encontrar rubros de inversión viable con las limitaciones señaladas. Otra parte del retraso se explica por la resistencia de los campesinos a ser organizados conforme a normas empresariales.<sup>9</sup> La "eficiencia" del aparato burocrático también colabora en la lentitud y sobre todo en la tortuosidad. Estos no son problemas secundarios y la experiencia no puede ignorarse para enfrentar problemas urgentes. Finalmente, este modelo sacraliza al capital, lo dota de omnipotencia y supone la presencia de la "mano invisible", pero ignora su escasez y las limitaciones que de ella se derivan. Los sujetos de la inversión, sin contar a los campesinos sin tierra, suman más de dos millones de poseedores de tierra o más de diez millones de personas. Incluir a un porcentaje significativo de este grupo en proyectos empresariales requiere de inversiones enormes a corto plazo y no están claras las posibilidades de financiamiento. La política agrícola propuesta tiene problemas no resueltos.

#### LOS CAMPESINOS ANTE LA CRISIS

La ausencia de opciones agrarias entre quienes discuten y proponen soluciones a la crisis productiva se vuelve más notable si se toma en cuenta que los campesinos, en forma clara y explícita, están reclamando la entrega de la tierra. En una movilización que por su magnitud y extensión no tiene precedentes desde la época cardenista, aunque sin la atención

que entonces recibió del Estado, los campesinos exigen una solución agraria, una nueva redistribución del territorio. Por las vías legales y excepcionalmente por las de los hechos, la acción campesina ha amenazado a la estructura agraria vigente y ha puesto en duda su estabilidad y su eficacia. La movilización campesina es uno de los elementos constitutivos de la crisis, aunque casi nunca se le considere así, y una de las causas centrales de preocupación que ha motivado la búsqueda de soluciones, aunque tampoco esto se admita entre quienes formulan las proposiciones.

La demanda de los campesinos no es irracional ni emana de una visión parroquial y rústica de los problemas, aunque muchas veces se le descalifique como tal. Por el contrario, es una respuesta lógica derivada de una posición definida en la estructura de la sociedad. Para los campesinos, la producción y su magnitud no puede ser el resultado de una inversión de capital que nunca han tenido. Primordialmente, es la cristalización de su propio trabajo, del esfuerzo físico y organizativo de una unidad compleja, generalmente definida por lazos de parentesco y por la pertenencia a una comunidad agraria. La producción, en su uso directo y su participación en el mercado, constituye la remuneración de su esfuerzo. El trabajo no se concibe ni se contabiliza como un costo sino como algo parecido a una "inversión" que será redimida con el producto final. Así, la remuneración estará ligada al volumen producido y a su precio en el mercado en relación con el esfuerzo productivo. A partir de cierto punto, el trabajo campesino se ve sometido a la ley de los rendimientos decrecientes, o si se quiere a remuneraciones más bajas, en función de la mala calidad de las tierras, de los precios en el mercado, de los costos monetarios que la producción reclama o por otros muchos factores que se combinan de manera compleja. Cuando esto sucede, cuanto más grande sea la "inversión" en trabajo menor será la remuneración por cada jornada. En otros términos, cuanto más días se trabaje menor será el "salario" diario aunque el ingreso anual sea más alto. La opción entre obtener un mayor ingreso global como productor o una mejor remuneración por jornada es difícil y compleja, ya que en ella intervienen las limitantes internas de la unidad campesina y las condiciones externas del mercado de productos y de trabajo. La combinación de estos factores complejos define el comportamiento económico del campesino y las opciones reales para el incremento de su producción.<sup>10</sup>

La mayoría de los campesinos se encuentra actualmente frente a una situación paradójica e insostenible: por una parte, el deterioro de su remuneración como productores es tan profundo que los máximos aumentos de la producción que pueden lograr por la intensificación del trabajo serían insuficientes para cubrir una proporción significativa de los costos de subsistencia; en esas condiciones, aceptar la baja de su retribución por jornada sería totalmente irracional. Por otra parte, la demanda para el trabajo campesino fuera de su parcela se ha contraído, provocando un severo descenso en los salarios reales, y ya no puede ofrecer el complemento a la producción independiente de los parcelarios. La primera situación tiene que ver, primordialmente, con la pérdida de

9. Intenté un análisis de la resistencia campesina en "La colectivización en el campo: una crítica" en *Cuadernos Políticos*, núm. 11, México, enero-marzo de 1977.

10. Ahora existe una amplia bibliografía sobre la economía campesina. La influencia de A.V. Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1974, es decisiva en esta concepción.

las mejores tierras campesinas. Por diversas vías como la expropiación *de facto*, el arrendamiento o la "asociación", el crédito oficial en su modalidad en que el banco aporta todos los elementos y organiza la producción sin la intervención de los campesinos, las tierras más fértiles han caído bajo el control de las empresas agropecuarias. Las obras públicas, especialmente la irrigación y sobre todo las carreteras, amplificaron este proceso al transformar territorios que antes estaban fuera del alcance de los empresarios pero que los campesinos aprovechaban con ventaja. Esto implica que los campesinos han conservado las tierras más difíciles, en las que los riesgos son más elevados y más baja la productividad por unidad de superficie. Es decir, donde la frontera de los rendimientos decrecientes para el trabajo está más cercana. Si a esto se agregan otros elementos como el estancamiento de los precios de los productos agrícolas, en especial el del maíz, los cambios tecnológicos y el costo creciente de los insumos industriales, se comprende mejor la gravedad del deterioro. El campesino se enfrenta hoy con una situación en que por más trabajo que dedique su producción es incierta, costosa e insuficiente, y la máxima remuneración posible está muy por debajo de la que obtendría trabajando fuera.

El proceso que produjo esta situación extrema fue muy prolongado y pudo darse porque los campesinos encontraron la manera de amortiguar sus efectos. Una salida consistió en cultivar superficies mayores de tierras cada vez más malas para compensar la pérdida. Esto fue posible mientras los precios mantuvieron cierto equilibrio con los costos monetarios de la producción y los salarios medios en el campo. A partir de 1966, el precario equilibrio se rompió y se suspendió la apertura de nuevas tierras de temporal. Para 1974 se habían abandonado dos millones de hectáreas de temporal que se cultivaban en 1965.<sup>11</sup> Los precios, sin embargo, se mantuvieron artificialmente deprimidos hasta 1972. El crecimiento de la superficie cultivada, el fundamento del "milagro" agrícola mexicano, había terminado.

Otra manera de enfrentarse al proceso de deterioro consistió en utilizar más intensamente las mejores tierras que los campesinos lograron conservar bajo su control. El mecanismo de intensificación más frecuente implicó el cambio de los cultivos, sustituyendo los cereales por otros de ciclo más corto, rendimiento más alto por unidad de superficie, requerimientos de trabajo más elevados y mejores precios, lo que se tradujo en remuneraciones más altas. La modificación de la estructura de cultivos campesinos en sus mejores tierras acentuó el déficit de la oferta de granos y contribuyó al aumento de las importaciones. Para aprovechar más intensamente las buenas tierras y atender, al mismo tiempo, la presión sobre el territorio, los campesinos dividieron las parcelas. Los datos censales sugieren que el proceso de fragmentación en la posesión y en la utilización de estas buenas tierras no se ha suspendido y tal vez hasta se haya incrementado. Pero ningún dato disponible hace pensar que la división haya afectado la productividad y la producción en sentido negativo. Por el contrario, el aumento en la proporción del producto agrícola que se asigna a las tierras de riego, que en primera instancia demuestra la expansión del neolatifundio empresarial, puede también sugerir que la productividad en las mejores tierras campesinas ha aumenta-

do pese a la reducción del tamaño de las parcelas.<sup>12</sup> Hay que considerar, sin embargo, que relativamente muy pocos campesinos tienen acceso a las buenas tierras y que éstas siempre son peores que las que controlan las empresas agropecuarias.

La tercera forma de paliar el deterioro de la economía campesina está en las ocupaciones complementarias, en especial la venta de fuerza de trabajo. Este camino siempre estuvo abierto, pero su importancia creció paralelamente con el deterioro de la producción autónoma de los campesinos. Alrededor de 1965, el salario medio rural superó a la remuneración del productor independiente en tierras marginales y frenó la ampliación de la producción. Los campesinos limitaron su "inversión" en trabajo e incrementaron su dependencia respecto al mercado de trabajo estacional. El hecho de que las grandes empresas agropecuarias se dedicaran preferentemente a cultivos que en una o varias de sus etapas requieran de grandes montos de trabajo, como el algodón y las legumbres, favoreció esta transferencia hasta 1965. También la favoreció la demanda de trabajo agrícola en Estados Unidos. En 1964 se suspendió el convenio para la contratación de los trabajadores migratorios. La exportación de trabajo continuó y hasta se incrementó en condiciones de ilegalidad, lo que implicó un costo más alto para mojarse las espaldas, por lo que muchos campesinos pobres no tuvieron acceso a ese mercado de trabajo. En la segunda mitad de los años sesenta los grandes neolatifundios iniciaron la modificación de su estructura de cultivos. Los productos para exportación fueron paulatinamente sustituidos por el cultivo mecanizado de granos para el consumo interno, en la medida en que la concurrencia a los mercados internacionales se volvía menos atractiva que la certeza y el beneficio de los precios oficiales de garantía. La demanda de trabajo disminuyó rápidamente.<sup>13</sup>

Muchos nuevos latifundios se organizaron alrededor de la ganadería, con frecuencia a costa de tierras cultivadas por los campesinos y otras veces a costa de grandes y muy costosas obras de infraestructura agrícola, como en Balancán o La Chontalpa. Estas enormes empresas no ocupan mano de obra excepto para el desmonte y la siembra de pasto. Hasta este pequeño mercado de trabajo fue afectado por el Programa Nacional de Desmontes, que con fondos públicos y uso de maquinaria entregó miles de hectáreas a los grandes ganaderos. Las obras públicas, en menor escala, utilizaban trabajo campesino, pero la disminución relativa del gasto público en la agricultura y su concentración en grandes obras de irrigación limitó esa posibilidad hasta 1970. El notable aumento de la inversión entre 1970 y 1976 apenas modificó la situación, puesto que la proporción entre gasto público y empleo decrecía en función del tipo de obras y de los crecientes costos de administración burocrática. El efecto total de la contracción de la demanda de mano de obra no se ha medido ni tomado en cuenta como factor de la crisis actual, pero sus consecuencias son enormes. Los campesinos las resienten como problemas concretos: no hay suficiente trabajo, el que se consigue está mal pagado y dura muy poco...

12. *Ibid.*

13. Véase, por ejemplo, Rubén Mújica Vélez, "Subempleo y crisis agraria. Las opciones agropecuarias", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977.

11. Véase Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CI- DER), "La crisis agrícola a partir de 1965", inédito, 1977.

La crisis se expresa para los campesinos de muchas maneras. La más severa consiste en una reducción de la ocupación con remuneración aceptable. El cultivo de tierras marginales y la venta de trabajo fuera de la parcela no ofrecen salidas para remediar esta situación. La única posibilidad se refiere al cultivo en tierras mejores, en las que a una mayor inversión de trabajo corresponda un aumento sensible de la producción y de su valor. Así se fundamenta la demanda agraria de los campesinos del país. Su exigencia no es por tierra en abstracto, como con frecuencia la interpretan las autoridades y muchos de los que proponen soluciones. Por el contrario, la solicitud se refiere a territorios con potencialidades productivas para reproducir la inversión de trabajo humano. Estas tierras son las que controlan y usan las empresas para reproducir su capital. Por eso se ha agudizado el conflicto agrario y está presente la posibilidad de confrontaciones más severas.

#### LA POSIBILIDAD DE UNA SALIDA AGRARIA

Conforme a las estadísticas nacionales no queda mucha tierra por repartir en los términos de la legislación vigente.<sup>14</sup> Esa abstracción general no es verdad cuando se analiza en marcos concretos, en zonas agrícolas definidas. La simulación agraria escapa de los censos nacionales pero no de los campesinos. Si a la simulación, en sus variadas y sutiles modalidades, se agregan las ocupaciones de hecho y por la fuerza, los arrendamientos en todas sus variantes y las formas financieras de control sobre la tierra, la evidencia de tierras afectables es abrumadora. Los campesinos fincan sus demandas en el conocimiento preciso de estas irregularidades, que muchas veces los han despojado de tierras que les fueron dotadas tiempo atrás. Dentro de los límites de las leyes actuales, la demanda campesina tiene fundamentos de legalidad insoslayables.

Otro elemento, más importante todavía, debe tomarse en cuenta. Desde el inicio de la reforma agraria y particularmente en los últimos treinta años, los límites para la propiedad privada se han modificado sólo para favorecer la acumulación. En ese lapso todas las condiciones para la producción agropecuaria se han modificado. Ha cambiado el aparato técnico para la reproducción de las plantas y los animales, se introdujeron nuevos cultivos y otros se han abandonado, los rendimientos por unidad de superficie y por unidad de trabajo se modificaron en proporciones significativas. No sólo las posibilidades técnicas cambiaron radicalmente sino también el marco socioeconómico en que éstas se ejercitan. La naturaleza y extensión de los mercados, la importancia relativa de la producción agropecuaria en la economía nacional y las relaciones complejas entre el sector primario y los otros sectores económicos se han transformado profundamente en este siglo. Con todos estos elementos, también cambió la medida relativa de lo que constituye un latifundio.

Esta medida relativa la comprueban los campesinos por la comparación cotidiana entre quienes tienen más cada vez y quienes ven amenazada su subsistencia por la creciente polarización de la tenencia de la tierra. Esta se expresa no sólo en el crecimiento de los latifundios sino también por la

fragmentación de las tierras, que tampoco registran las estadísticas oficiales. Entre 1940 y la actualidad, la población dedicada a la agricultura prácticamente se ha triplicado. La mayoría de los nuevos campesinos se han incorporado al trabajo a costa de la reducción del tamaño de las parcelas y se ha incrementado la distancia relativa respecto a las empresas. En esas condiciones cambiantes, la rigidez de la estructura agraria no puede argumentarse en términos de justicia social. Por eso se argumenta en términos de productividad y se supone sin ninguna evidencia que la disminución del tamaño de las explotaciones se traduce inevitablemente en descensos de la producción. Los pocos datos disponibles, y falta mucho por esclarecerlos, sugieren que la calidad de la tierra es una variable mucho más importante que la extensión en lo que se refiere a la productividad. Las superficies que han dejado de cultivarse, no sólo por los campesinos sino también por los empresarios, son tierras pobres y no parcelas de extensión pequeña. La catástrofe productiva que se predice frente al reparto no tiene fundamento teórico consistente. El hecho de que los campesinos produzcan menos con las peores tierras mientras que los empresarios producen más con las mejores, como lo muestran los datos actuales, no puede interpretarse hacia el futuro afirmando que los campesinos producirán poco con los mejores recursos. Hay una falacia lógica en esta argumentación, aunque pueda inferirse una congruencia política.

También es dudosa la afirmación de que incluso reformando la legislación vigente no podrá satisfacerse la demanda de todos los solicitantes de tierra.<sup>15</sup> Este argumento es el resultado de una simple manipulación estadística, una abstracción que falsifica el objetivo de la reforma agraria. Esta no puede entenderse como un proceso destinado a satisfacer demandas individuales. Incluso durante el cardenismo, cuando el reparto logró su máxima intensidad, mucho menos de la mitad de las solicitudes individuales fueron atendidas. Pese a ello, la reforma fue exitosa y produjo el crecimiento de la producción por un cuarto de siglo. Obtuvo ese resultado porque modificó algunas de las relaciones que normaban la producción en el campo, porque redistribuyó los recursos entre los grupos sociales. Generó procesos nuevos y difícilmente predecibles. Las demandas individuales se ubicaron en nuevas relaciones de trabajo con posibilidades desconocidas e insospechadas. La reforma agraria cardenista abrió el espacio para que los campesinos, como clase, pudieran subsistir y producir.

La demanda agraria contemporánea no puede entenderse ni analizarse como una suma de peticiones individuales por un pedazo de tierra, sino como un movimiento de clase, de un grupo complejo con relaciones específicas internas y con los otros grupos de la sociedad. La exigencia de una redistribución de la tierra implica la transformación de estas relaciones. Los campesinos están luchando por un espacio para seguir produciendo y existiendo como grupo, como la clase social más numerosa del país. Están reclamando condiciones para transformarse. El país no tiene, ni tendrá en el futuro cercano, ninguna otra opción para ellos que la de seguir siendo campesinos. Por ello, la cuestión de la tierra sigue vigente y requiere de atención urgente y prioritaria. La política agraria no está agotada ni puede ser sustituida. □

14. Véase Sergio Reyes Osorio *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

15. *Ibid.*, "Conclusiones".