

Indigencia y productividad en el campo mexicano *

Reseña de tres obras

Gustavo Esteva, *The Struggle for Rural Mexico*, South Hadley, Massachusetts, Bergin & Garvey Publishers, Inc., 1983.

Steven E. Sanderson, *The Transformation of Mexican Agriculture: International Structure and the Politics of Rural Change*, Princeton, Princeton University Press, 1986, documento.

Merilee S. Grindle, *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, documento.

The Struggle for Rural Mexico, escrito para distribución entre los participantes en el V Congreso Mundial sobre Sociología Rural efectuado en la ciudad de México en agosto de 1980, intenta explicar el campo mexicano a lectores del exterior. Gustavo Esteva y sus colaboradores enfocan la sociedad rural de México refiriéndose a su formación histórica, utilizando la amalgama de factores del conflicto para explicar el desarrollo de la agricultura y de las áreas rurales dentro de la estructura actual de población, empleo, clases, control de recursos, tecnología, productividad y bienestar. Señala que aún es difícil recabar datos confiables así como información sistemática sobre el México rural, lo que "con frecuencia implica algún tipo de búsqueda metafísica" (p. 1). En consecuencia, junto con sus colegas, procuró seguir una vía histórica que redujo el peso de un análisis cuantitativo. La historia del México rural "se ha descrito como una batalla externa para vencer un ambiente hostil, conformándola a las necesidades de sus habitantes. Y se ha convertido en una batalla intensa y permanente entre quienes están haciendo este esfuerzo y otros quienes los dominan" (p. 4). Esteva y sus colegas exploran las estructuras, las circunstancias y la dinámica de la sociedad mexicana desde un punto de vista interno, aunque también consideran influencias externas.

Un criterio en cierto sentido distinto, si bien un paradigma no completamente diferente, aparece en *The Transformation of Mexican Agriculture* de Sanderson. Su intención es realizar la "nueva" división internacional del trabajo, la cual considera como un producto de la transformación

* © 1987 by the Regents of the University of California. Reproducido con autorización.

global de los procesos laborales. Concentra la atención en la interacción de la economía nacional dentro de un sistema internacional. Así Sanderson destaca la influencia de las fuerzas internacionales de capital y de mercado de productos sobre los acontecimientos dentro de los sectores rural y agrícola de México.

State and Countryside de Merilee Grindle es un análisis ambicioso de los esfuerzos del Estado para confrontar el desarrollo agrícola con los problemas agrarios en Latinoamérica. Aunque Grindle aborda la extensión más amplia de Latinoamérica, escoge a México como uno de los principales países de referencia y sus generalizaciones se derivan en gran parte de su experiencia mexicana. Analiza al Estado como una unidad para promover el cambio y el desarrollo: como un aparato que estimulará el crecimiento económico, mantendrá el orden social e incrementará su propia esfera de influencia.

Cada uno de estos libros asume un punto de vista inequívoco del México rural. Ya en conjunto, ayudan a la apreciación de problemas complejos en el desarrollo agrícola que han emanado de las interconexiones entre el proporcionar provisiones abundantes de productos básicos agrícolas, los procesos modernizados de producción y el bienestar rural.

Gustavo Esteva en su *The Struggle for Rural Mexico* ve a la Reforma Agraria de México como el establecimiento del marco para gran parte del conflicto denodado que ha abrumado al campo a lo largo de los últimos setenta y cinco años. Se pueden encontrar los orígenes de la independencia contemporánea en la evolución de la estructura agraria. Aunque el movimiento político de 1910 se engendró en la lucha por la sucesión a un régimen autoritario envejecido, su derivado social, la Revolución mexicana, fue en gran parte el resultado de los levantamientos agrarios de los zapatistas en el sur y de los villistas en el norte. Al ver que el sistema porfiriano se basaba en la opresión, la explotación y la negación, los integrantes de las comunidades indígenas, los labriegos adjuntos a las haciendas, los pequeños terratenientes y otros trabajadores del campo se unieron en el esfuerzo para recobrar sus antiguas tenencias y tierras y obtener derechos sobre éstas. Sostuvieron la lucha contra un retorno a estructuras del pasado hasta que, con la destrucción de muchas de las haciendas y la vasta destrucción de la base productiva rural, la rebelión rompió la médula del sistema porfiriano. En su lugar, el nuevo Estado mexicano, definido por la Constitución de 1917, esbozó un Estado designado para coadyuvar a erigir una sociedad más justa y salvaguardar los derechos del pueblo al asegurar la educación pública gratuita, protección a los trabajadores institucionalizados y, por medio de la reforma agraria, el retorno de los campesinos a sus antiguas tierras y el acceso a otras nuevas.

En 1917, al finalizar gran parte de las hostilidades, los campesinos regresaron a sus tierras. Los dueños de las haciendas estaban imposibilitados para oponerse a los cambios revolucionarios y miles de campesinos,

pequeños terratenientes e integrantes de comunidades indígenas reclamaron la tierra bajo las nuevas estipulaciones constitucionales para la Reforma Agraria. En esos primeros años, el Estado legalizó el derecho a la tierra para los soldados que regresaban. Sólo cerca de cinco millones de hectáreas, de una extensión total de 100 millones de hectáreas de granjas y ranchos, se vieron afectadas en las primeras reformas (hasta 1930).¹ En áreas donde las fuerzas agrarias radicales fueron fuertes se crearon unidades de reforma (ejidos). En otras regiones, el Estado fue menos enérgico para el cambio de las estructuras y eso hizo posible que los antiguos terratenientes se adaptaran a las nuevas fuerzas del poder y lograran interponerse a las iniciativas de reforma de los campesinos. En la segunda mitad de los años veinte, el Estado actuó menos como un agente responsable de promover la justicia social que como un promotor de técnicas e instituciones modernizantes para aumentar la producción. Se consideraba a los ejidos como las tenencias de sustento para labriegos cuyo empleo principal sería en las granjas comerciales aledañas económicamente viables. En su lucha revolucionaria, los campesinos habían vencido en gran parte en el campo de batalla, pero estaban perdiendo en cuanto a las promesas de tierra y de una mejor vida. Aun así, siguieron organizándose y el gobierno de Cárdenas revigorizó al Estado como árbitro de la justicia social con su participación en algunas revueltas insistentes en el campo, la alianza con los grupos de trabajadores y su enfrentamiento a las empresas agroindustriales debilitadas por la depresión de los años treinta. Entre 1934 y 1940, se dio inicio a las reformas agrarias de mayor importancia en la historia de México. El gobierno de Cárdenas distribuyó 20 millones de hectáreas de las mejores tierras agrícolas de la nación a 11 000 ejidos, beneficiando por ello a más de 700 000 campesinos.² Cárdenas también redefinió la finalidad de la concesión de tierras; ésta pasó de una parcela de sustento para un labriego principalmente empleado en una granja comercial, a una unidad granjera que proporcionaría empleo de tiempo completo y una vida decorosa a quien la recibiera. También hubo un cambio en la organización de unidades granjeras de la Reforma Agraria. Debido a que muchas de las tierras expropiadas se encontraban en las mejores áreas agrícolas (los distritos de irrigación del noroeste y la región de La Laguna en el norte, por ejemplo), el gobierno hizo un intento por establecer nuevas unidades como granjas colectivas. También reorganizó el apoyo público para la agricultura (créditos, extensión, servicios de mercado) de acuerdo con las necesidades específicas del sector de reforma ampliamente extendido. Se consideró al ejido como la estructura fundamental de la economía rural.

Tanto fuerzas internas como externas surgieron en desafío a la nueva

¹ Nathan Whetten, *Rural Mexico*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.

² Nacional Financiera, S. A., *La Economía Mexicana en Cifras 1970*, México, Nacional Financiera, 1972, p. 40.

orientación hacia una economía agrícola basada en el ejido. Dentro de México, el cambio rápido estructural en los patrones de la tenencia de la tierra bajo la reforma de Cárdenas sobrepasó la capacidad de las industrias de servicios agrícolas para responder a las necesidades de las nuevas unidades en cuanto a dirección técnica, crédito y servicios de mercado. La disensión interna y las capacidades y el apoyo inadecuado administrativos también fueron características del sector agrícola. En el aspecto internacional, la segunda guerra mundial creó fuertes mercados para los productos básicos agrícolas. Quizás careció de una gran importancia el que en la depresión de los años treinta no haya podido elevarse la producción debido a la reforma; más, en los años cuarenta, con mercados mundiales sin límite, las posibles pérdidas sufridas como consecuencia de las unidades de reforma llegarían a sentirse en forma severa. Además, surgió un interés renovado en la pureza ideológica. Se consideró que el movimiento de la granja colectiva de la reforma de Cárdenas estaba en conflicto con las metas de la economía de mercado de una comunidad internacional. Cambió la política para acentuar una creciente producción. La preocupación por establecer una sociedad más igualitaria, tanto en las áreas rurales como urbanas, fue sustituida por una embestida dirigida a nivel nacional e internacional hacia una eficiencia económica. En la agricultura, las unidades productivas designadas para cumplir con las metas nacionales fueron los agricultores privados de intermedios a grandes, y cada vez más, las importantes industrias corporativas (nacionales y multinacionales) de servicios agrícolas. Aunque no podían desafiarse directamente los reclamos de los campesinos a una participación importante en las tierras de cultivo (casi el 50 por ciento) la reforma del subsector fue en extremo marginada al concentrarse el apoyo al crecimiento agrícola en el subsector de propietarios privados.

Esta interpretación histórica de la estructura agraria de México, proporciona el telón de fondo en *The Struggle for Rural Mexico* contra el cual se analizan una cantidad de hechos importantes en el desarrollo rural. Gustavo Esteva y sus colegas exploran el crecimiento y el desarrollo de tecnologías mejoradas de producción dentro de los esfuerzos que hace México para la modernización agrícola. (El noroeste de México fue la cuna de la tecnología para una revolución verde a nivel mundial). Este libro demuestra cómo los conflictos de este esquema giran alrededor de un énfasis alternativo, por un lado, en políticas para la reforma agraria y, por el otro, en mejoramiento tecnológico. Indica cómo se quedan rezagados los pequeños agricultores a medida que se desarrollan técnicas para granjas de mayor escala; identifica el conflicto entre regiones a medida que la combinación del desarrollo de la irrigación y la tecnología granjera mejorada asegura regiones nuevas de prosperidad, al mismo tiempo que las áreas productivas más antiguas pierden sus mercados y se estancan o se empobrecen más que antes, y explora la relación entre el Estado y el campesinado, demostrando la relación conflictiva entre un gobierno

dependiente de apoyo político de uno de sus componentes principales (el campesinado), mientras que por otro lado niega de manera sistemática el apoyo de ese grupo al ejercer su función directiva en la economía nacional.

Este libro también identifica y explora las relaciones conflictivas entre los principales actores en el campo mexicano: pequeños agricultores, agricultores y ganaderos de mayor envergadura, ejidatarios (beneficiarios de la reforma), labriegos sin tierra —incluyendo a aquéllos forzados a emigrar a trabajos de temporada—, comerciantes locales y empresas de la agroindustria. Como resultado de estos conflictos, no pueden responder de forma igual todos los actores en la escena rural a los patrones cambiantes requeridos por el modelo general. También es importante notar que el modelo para la agricultura nacional influye poderosamente en la naturaleza de la comunidad rural. Las fuerzas dentro del modelo de producción determinan cómo organizar la mano de obra y racionalizar las decisiones de insumos. La comunidad rural, alrededor de la cual anteriormente se estructuraron importantes actividades productivas, se ha debilitado cada vez más. En contraste con una comunidad rural dentro de la que individuos, servicios y procesos se podrían desarrollar y nutrir para un proceso de producción socialmente cohesivo y responsable, las fuerzas de mercado de una economía agrícola nacional y hasta internacional llevan a servicios y procesos homogeneizados y a la casi total desaparición de la comunidad rural.

El análisis de Esteva se concentra en la dinámica interna de la sociedad mexicana. A la inversa, Sanderson en su libro *The Transformation of Mexican Agriculture*, se enfoca en las fuerzas externas del sistema transnacional. La justificación de Sanderson para la importancia que le da a la interacción entre las economías nacionales dentro del sistema internacional es la abrumadora influencia internacional actual, incluyendo la uniformación de los procesos de trabajo, la volubilidad de capital en búsqueda de fuentes a nivel mundial, la ventaja regional comparativa, el realce al mercado local, un corte transversal en la integración y coordinación de la producción (que puede suplir el control patrimonial), y una intensificación de la integración internacional más allá del comercio de productos básicos. El autor sostiene que la agricultura es la representación avanzada sectorial de este sistema internacional, en parte, debido a su importancia en las economías nacionales y, en parte, a su temprana entrada en el sistema del comercio exterior. El sector agrícola ha sido innovador en el desarrollo de empaque tecnológico para toda la industria, el control no patrimonial en la producción por medio de instrumentos como la contratación comercial y de producción y la incorporación por parte de las poblaciones del Tercer Mundo a los gustos y valores de consumidores de países "centralistas". La importancia de esta transformación agrícola e integración internacional es especialmente clara en México que, a principios de este siglo, inició una Reforma Agraria no socialista y, más

recientemente, fue el lugar de origen de la tecnología de la revolución verde y ha estado a la vanguardia en campañas para la autosuficiencia agrícola. En todos estos cambios, México se ha distinguido por su total adopción de la tecnología moderna en la agricultura a pesar de la extrema estratificación de su orden social rural.

En su exploración de la influencia de las fuerzas de mercado externas sobre las estructuras agrícolas mexicanas, Sanderson examina tres grupos de productos básicos: legumbres de invierno, carne de res y el complejo de granos básicos. Entre los tres grupos de productos básicos, las legumbres de invierno representan la competencia más definida y directa a la autosuficiencia por medio de la producción de granos básicos. Esta industria de vegetales se guía por una integración y coordinación transnacional que impone programas de comercio multilateral y de producción a México. El control se ubica por medio de contratos, paquetes tecnológicos y acuerdos financieros, y no por posesión de patrimonio. Sanderson destaca que las fuerzas del comercio no gobiernan por sí mismas las disposiciones que implica la producción de las legumbres de invierno. El impulso para el comercio proviene de un sector altamente internacionalizado con participantes en ambos lados de la frontera. Las condiciones del mercado no fijan las prioridades para la producción sobre una base de remate, sino responden a relaciones de contrato, políticas gubernamentales en ambos países y una red binacional para la planeación de la producción. Desde luego que son importantes los costos relativos comparativos. La ventaja comparativa de México en la producción de legumbres de invierno incluye las eficiencias asociadas con sus dotaciones de factor: mano de obra barata, clima propicio y bajos costos para tierras, energía, insumos básicos, crédito y agua. El agua, la energía y el crédito reciben subsidios gubernamentales. El autor también cita estudios de costos que indican ventajas preponderantes de costo, previas a la cosecha y de cosecha, para los productores mexicanos. Esta ventaja se vio reducida en México por los altos costos de empaque y comercialización que están más o menos bajo el control del segmento mexicano de la industria, y que tienen ventajas de localidad, relativas a los centros de consumo. Sanderson está preocupado respecto a lo oportuno que será para México servir como un importante productor de legumbres de invierno, sea como sea, por razones políticas. Explica que el sustancial desasosiego popular mexicano se centra en conflictos específicos por la participación en el mercado entre productores mexicanos y productores estadounidenses arraigados y también en la preocupación por parte de los productores mexicanos respecto a los efectos que las estructuras modificadas de costos pudieran tener sobre su relativa ventaja. Ya en un nivel más general, los mexicanos entienden que existe cierta irracionalidad en un sistema agrícola que produce un lujo para exportación, al mismo tiempo que no puede darle de comer a su propia población. Sanderson señala que hasta 250 000 hectáreas de tierras agrícolas superiores se utilizan para sembrar frutas y legumbres fres-

cas. Aunque no representa un área lo suficientemente extensa para proporcionar la autosuficiencia nacional, son tierras de tan alta calidad que bien podrían producir 1 millón de toneladas adicionales de granos básicos.

La internacionalización de la industria de la carne de res es bastante diferente, tanto en estructura como en magnitud, de la del comercio de legumbres de invierno. La industria de la carne de res se ha internacionalizado no a través de propiedad ni a través de control de ventas y adquisiciones, sino por la introducción de tecnología, cría de reses y métodos de procesamiento basados en las preferencias del consumidor del Primer Mundo, en los cortes de las carnes y en las normas de calidad. Se han normalizado las técnicas de producción por medio del predominio de crías europeas, el uso de antibióticos producidos por compañías farmacéuticas transnacionales y por la introducción de lotes para engorda demarcados, al estilo estadounidense. Al mismo tiempo, los cortes de carne locales han sido suplidos por los cortes preferidos internacionalmente y la carne magra de reses apacentadas ha sido suplida por la que trae cierto grado de vetas de grasa características de reses alimentadas con granos. Estos procesos se han propagado por toda Latinoamérica, aunque en México se complica su desarrollo por la división de la industria de la carne de res entre la zona de praderas al norte y las tierras de pastizales tropicales al sur y al sureste. (Además de estas regiones importantes de producción excedente, existe una producción de menor escala para los mercados locales). Históricamente, la producción del sureste se ha dirigido hacia los mercados urbanos mexicanos y la de las regiones del norte hacia los Estados Unidos. Los productores del norte han respondido a dos mercados primordiales: la carne de res procesada o refrigerada o las reses para engorda, dependiendo de las fuerzas externas, que incluyen los requerimientos de salud animal.

La estructura de la industria ganadera mexicana de las praderas nortteñas ha sido influida en grado elevado por el crecimiento y el cambio en los Estados Unidos. Cuando la industria de la carne de res mexicana sufrió de un brote de aftosa, se establecieron en México plantas aprobadas por los Estados Unidos para procesar carne de res para el mercado de ese país. Una vez que los mecanismos para el control de la enfermedad liberaron a la región nortteña de la misma, se reestablecieron las exportaciones de reses para engorda. Sanderson hace especial hincapié en este cambio en la estructura de la industria nortteña de la carne de res. Al concentrarse en la industria nortteña, quizás su análisis exagera el papel de las fuerzas internacionales en la conformación de la industria ganadera mexicana; de hecho, el crecimiento mayor ha ocurrido en las zonas del sureste, donde la frontera en expansión ha absorbido el creciente número de cabezas de ganado en contraste con el crecimiento limitado potencial en las praderas del norte semiárido. Además, los datos de Sanderson indican que la carne de res procesada para exportación ha disminuido con rapidez como una proporción del total de las exportaciones de México

de carne de res procesada y de ganado en pie (como una fracción del total del hato nacional) en más de la mitad desde la década de los sesenta hasta el presente. No obstante estas respuestas a las fuerzas internas mexicanas, la estructura de la industria de la carne de res norteña ha sido conformada en forma importante por influencias económicas de los Estados Unidos. La industria de procesamiento establecida cerca de la frontera respondió a los requerimientos de salud y sanidad estadounidenses y ha sido una característica de largo plazo de la industria del ganado vacuno norteño la importancia que se le ha dado a las praderas para producir reses para engorda destinadas a la industria estadounidense de engorda de ganado.

El complejo de granos básicos no está menos internacionalizado que los sectores de legumbres de invierno y de carne de res, pero el modo de internacionalización es diferente. Ya que los granos no han sido históricamente productos importantes de exportación, los instrumentos para la internacionalización han sido distintos. El mayor impacto de las fuerzas internacionales es la competencia por parte de cultivos de exportación para el uso de los recursos productivos. La tierra, el agua y el capital utilizados para producir legumbres de invierno no están a disposición para la producción de abastecimiento de alimentos básicos. Una segunda fuente de control es la influencia que las corporaciones internacionales han ejercido en el desarrollo y el uso de la semilla mejorada y en las prácticas de cultivo modernizadas. La producción de nuevas semillas, insecticidas, herbicidas, fertilizantes y maquinaria especializada ha quedado en gran parte en manos de las empresas de la agroindustria y el gobierno mexicano sólo tiene un modesto control sobre la disponibilidad y diseminación de estos recursos técnicos. Una tercera y creciente influencia importante sobre el complejo de granos es el control que las empresas de la agroindustria ejercen sobre los alimentos internacionales patentados. Al ayudar a organizar la red de distribución y por medio de una publicidad agresiva, estas empresas están captando proporciones crecientes de lo que se gasta en alimentación por medio de estos productos altos en precio y bajos en valor nutritivo. La estructura del consumo de alimentos está alterada, pero las dependencias gubernamentales tienen poco control sobre los cambios.

Sin embargo, Sanderson señala que hasta las políticas y los programas gubernamentales tienen un efecto importante sobre la internacionalización del sector de granos básicos. En muchos aspectos, puede considerarse el precio de garantía del maíz como el salario mínimo del campesinado.

A medida que el gobierno dio un viraje a su política de favorecer los precios mínimos para el maíz a fin de estimular la producción nacional, para asumir la responsabilidad de abastecer a los mercados urbanos con maíz al precio menor posible, la dependencia compradora ha incorporado de hecho al sector campesino en la competencia internacional. No sólo debe el campesinado competir con productos de bajo costo en otras partes del

mundo, sino que este costo del maíz fijado en los mercados internacionales efectivamente determina los salarios de los productores campesinos. No obstante su aislamiento incluso de la sociedad interna, Sanderson indica que el sector campesino se ve forzado a competir en los mercados internacionales aún mientras trata de abastecer el mercado nacional mexicano.

Una forma adicional de la internacionalización del sector de granos básicos es la competencia para el control de los recursos entre el maíz para el consumo humano nacional y el grano de sorgo, el grano-forraje preferido por la industria multinacional de forraje balanceado. Esta última responde directamente a la demanda creciente en dietas domésticas para alimentos basados en ganado: huevos, pollo, carne de puerco, leche y carne de reses alimentadas con granos. Se dice que este cambio de patrones de consumo tradicionales mexicanos ha sido en parte una respuesta a fuerzas externas causadas por los patrones culturales y sociales representados como los ideales modernos. El pequeño sector agrícola de México ha respondido, tanto hectáreas de irrigación y mejores hectáreas de temporal natural, a la producción de sorgo a costa de la expansión de cultivos de alimentos básicos. Los datos de Sanderson indican que desde 1965 hasta 1983 no ha cambiado en forma básica el área cultivada con maíz y frijol e incluso se ha reducido un poco, mientras que, al mismo tiempo, el área cultivada con sorgo ha aumentado casi cinco veces. Las consecuencias para el sector campesino son sustanciales. En primer lugar, el sorgo es un cultivo para negocio. A diferencia del maíz o el frijol, no es un cultivo para alimento que las familias utilicen para su sustento. Los campesinos que producen sorgo deben hacer tratos en un mundo mercantil para vender su producción y comprar de contado la semilla mejorada, los fertilizantes y otros insumos que se utilizan en su producción. Tanto las provisiones como el mercado se localizan fuera de la comunidad del pueblo. El campesino no puede depender de esta comunidad inmediata en caso de fallar su siembra o de alguna urgencia personal. Las relaciones locales cambian a las condiciones en el mercado nacional y hasta el internacional. En el caso de que, ya sea debido a tierras inadecuadas o porque así no lo quiera, el productor campesino no cambia de cultivos para alimento a cultivos para negocio, él y su familia se verán todavía más marginados. No sólo no se está incorporando a los patrones cambiantes de consumo y se encuentra más aislado de la sociedad nacional, cada vez más urbanizada, sino que también está produciendo cultivos con prospectos menos auspiciosos.

En estos recientes estudios del campo mexicano, Esteva y Sanderson han examinado las fuerzas institucionales opuestas; el primero las estructuras internas que influyen en el campo y el segundo la economía internacional. Ambos pensaron en el gobierno como un instrumento para una posible corrección, pero descubrieron que el papel y el poder de éste están restringidos por fuerzas institucionales dominantes. La obra de Merilee Grindle, *State and Countryside*, se ocupa directamente de los papeles del

Estado y del gobierno en las políticas latinoamericanas agrarias y de desarrollo agrícola. Su libro hace un extenso análisis de Latinoamérica, aunque incluye a México como uno de los casos importantes. En su formulación general, el libro está muy influido por la extensa obra anterior de Grindle sobre el campo mexicano; por lo consiguiente, su estudio es un complemento importante para la interpretación de Eteva y Sanderson.

El análisis de Grindle se enfoca en el contenido y el impacto de las políticas de desarrollo, las relaciones que propician dentro de las estructuras burocráticas y la interacción entre el Estado y los intereses privados. Los programas de Latinoamérica para inducir la modernización y el crecimiento agrícola se han puesto en marcha en un campo que se caracteriza por una distribución de recursos productivos altamente estratificada. Esta distribución falseada influyó en la relación de varias clases rurales con la economía de mercado y determinó su habilidad para responder a alicientes gubernamentales a fin de modernizarse. Su integración en el sector moderno era un requisito para los agricultores individuales que quisieran beneficiarse de las políticas agrícolas; era esencial que tuvieran conocimientos, acceso a insumos y créditos y control sobre tierras y agua de buena calidad. Grindle concluye que las respuestas desiguales de grupos de productores a estos alicientes exacerbaron las ya altamente falseadas distribuciones del poder económico, político y social.

El tema de su análisis son estas relaciones entre los encargados de formular políticas y quienes las ponen en práctica, por una parte, y los productores en el campo, por la otra. En el caso de México, expone su razonamiento con claridad. Grindle señala que desde 1940, y aún antes, el Estado, de manera consciente, formuló los programas públicos que conformaron la estructura del sector agrícola, un sector constituido por empresas mayores capitalistas, granjas privadas más pequeñas y unidades de semisubsistencia consistentes ya sea de tenencias privadas o de ejidos. A principios de este siglo, la Revolución mexicana dio la existencia a un gobierno fuertemente comprometido a mantener el control social. Por todo el campo, la tenencia de la tierra fue la clave para la estabilidad política. El gobierno distribuyó casi la mitad de la tierra cultivada por medio de concesiones de reforma agraria para 1940 (durante casi todo el período de Cárdenas, 1934-1940, en unidades de granjas cooperativas). Esta transferencia masiva de recursos productivos consolidó el apoyo del gobierno en áreas rurales, proporcionó un grupo de clientela masiva y consolidó la base para una estructura integrada de producción, distribución y servicio social. La perspectiva del gobierno de Cárdenas fue inconsistente con la orientación para el desarrollo que recobró predominio en el gobierno mexicano empezando a principio de los años cuarenta. El futuro era basarse en una rápida industrialización con un fuerte sector privado empresarial apoyado por una estructura Estado/partido que pudiera establecer las condiciones necesarias para un crecimiento económico rápido. El desarrollo de una agricultura productiva sería el fundamento para un crecimiento in-

dustrial. La modernización agrícola sería alentada por un desarrollo de recursos (irrigación), una tecnología mejorada, insumos industriales y créditos públicos para la agricultura; el excedente de una agricultura dinámica se transferiría como apoyo a la economía industrial. Un grupo agricultor empresarial de mayores dimensiones sería el instrumento para su puesta en marcha. El Estado le dio la espalda a las unidades cooperativas de la reforma agraria y alentó la desintegración de los ejidos colectivos en unidades para cultivo individual. Grindle asevera que tenía que erradicarse el poder político potencial de los ejidos colectivos pues representaba una amenaza a la propiedad privada y al dominio del Estado. En forma paradójica, fue la incorporación del sector ejidal por parte de Lázaro Cárdenas, como uno de los tres grupos electorales del partido en el poder, lo que creó la capacidad del gobierno para controlar la protesta rural, aun cuando se estaba dando marcha atrás a la política agraria.

La inversión pública en la agricultura apoyó el desarrollo de un sistema productivo moderno. En realidad, la expansión de la producción agrícola de México a partir de principios de los años cuarenta hasta fines de los sesenta fue claramente la más impresionante en Latinoamérica. El país gozaba tanto de crecientes exportaciones de algodón, ganado, frutas, legumbres y café, como de aumentos rápidos en la producción de cultivos de alimentos domésticos. Los excedentes del sector agrícola se extraían para ayudar al desarrollo del sector industrial en expansión y desarrollo. El magno proyecto para la modernización nacional estaba funcionando de acuerdo con el plan. Las tasas de crecimiento agrícola, calculadas en la escala del 5 al 7 por ciento anual, apoyaron el dinámico crecimiento en la economía nacional. Muy a principios de este periodo de rápido crecimiento, la primordial fuente para la creciente producción agrícola fue la expansión de las áreas bajo cultivo, tanto al extender las fronteras y, tal vez aún más importante, al aumentar las instalaciones para la irrigación. A medida que estas opciones se hicieron más costosas, se hizo uso de tecnología para una producción mejorada en tierras supermarginadas. Aquella porción del campesinado ubicada en tierras no adecuadas para las tecnologías mejoradas e insensible a los insumos agroindustriales se encontró con que había quedado rezagada. Aun en las mejores tierras irrigadas y de temporal natural de buena calidad, el pequeño terrateniente y el ejidatario descubrieron que era difícil disponer del conocimiento, insumos y crédito requeridos para utilizar con éxito las técnicas mejoradas; una proporción sustancial de estos agricultores (Grindle cita estudios que informan de hasta un 80 por ciento) arrendaron sus tierras (ilegalmente) a productores más grandes y ofrecieron sus servicios como trabajadores agrícolas. La concentración del control sobre los recursos de la tierra fue, por ende, una respuesta natural a las políticas agrícolas gubernamentales, primero al ampliar las instalaciones para la irrigación hasta la periferia de zonas campesinas de alta concentración de población durante las dé-

cadav de los cuarenta y cincuenta y después, a partir de los años cincuenta, al apoyar la tecnificación del subsector agrícola comercial.

El éxito de las políticas del gobierno mexicano de casi tres décadas, en su esfuerzo por inducir un rápido crecimiento en la producción agrícola, llegó a su fin ya para 1970. Habiendo sido un sector dinámico y productivo que apoyó el más amplio desarrollo económico del país, la agricultura entró a un largo periodo de estancamiento. Al principio, el retraso se atribuyó al mal tiempo y después a una merma en la atención al sector por parte del gobierno. La inversión en la agricultura como una fracción de toda la inversión gubernamental cayó desde un máximo de 22 por ciento en 1947-1952 a un aproximado de 11 por ciento para 1965-1970.³

No sólo fueron los formuladores de las políticas los que observaron el estancamiento en la producción agrícola, sino que cada vez se hizo más evidente la extrema indigencia rural. Las condiciones en el campo mexicano eran comparativamente malas respecto al progreso registrado en los centros urbanos; la emigración rural a urbana excedió en mucho la capacidad de la economía industrial para absorber a los recién llegados y una vez más la siempre presente amenaza de desasosiego social apareció. El estancamiento en la producción agrícola, en un momento de rápido desarrollo económico general, causó asimismo un alza en las importaciones de productos básicos agrícolas, en particular los alimentos básicos. El país aumentó en un grado enorme su dependencia en importaciones de alimentos, principalmente de los Estados Unidos, para el sustento nacional.

Las respuestas gubernamentales fueron sustanciales. La inversión pública en la agricultura se aumentó a más del 20 por ciento del presupuesto nacional en rápido crecimiento.⁴ Se acentuó la autosuficiencia en alimentos básicos y se iniciaron programas nacionales de desarrollo rural integrado, para atacar los problemas de la indigencia rural. La combinación de la insuficiente producción agrícola con la constante desigualdad en las áreas rurales, puso en entredicho la capacidad administrativa del mando agrícola del gobierno mexicano. Los programas que se diseñaron para aumentar la producción de cultivos de alimentos básicos, cuando tenían éxito, se hacían a costa de un decremento en la producción de exportaciones y de cultivos industriales. Los precios de incentivo para los productores implicaban ya fuera costos mayores de alimentos para las nuevas mayoría de moradores urbanos o subsidios compensatorios federales. El cambio en los patrones de consumo de alimentos que hubo, a lo largo de cuarenta años, de la dieta tradicional basada en maíz y frijol a una fuertemente basada en carne, huevos, leche, fruta y legumbres, complicó aún más los requerimientos de producción y el equilibrio de aprovisionamiento. En la ausencia de un rápido crecimiento en la producción agrícola, el país se vio obligado cada vez más a importar cultivos básicos o, si

³ Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico. Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1983, p. 129.

⁴ *Ibid.*

cambiaba los recursos para producir frijol, maíz y trigo, a tener que importar cantidades comparativas de forrajes. Además, el gobierno se percató de que los programas que diseñaba para mejorar las condiciones en las áreas rurales más indigentes, también abrumaba sus capacidades administrativas y técnicas. El resultado final de las iniciativas para el desarrollo rural se podría traducir, en óptimas circunstancias, en mejoras, a largo plazo, en la habilidad y energía del campesino y en la utilización de tecnologías de producción mejoradas y apropiadas.

El éxito ha aludido los esfuerzos públicos, después de más de una década de nuevas iniciativas agrícolas rurales. La producción en ese rubro siguió estancada respondiendo principalmente a variaciones en los ciclos climáticos y cambiando la producción de cultivos individuales según los incentivos que se ofrecían. El campo sigue siendo el lugar donde primordialmente existe la indigencia y ha titubeado todo el esfuerzo, tanto para ampliar la producción como para aliviar la indigencia rural, a medida que ha decaído la capacidad gubernamental para satisfacer los requerimientos presupuestales. Un esfuerzo concertado para modernizar las estructuras productivas y de subsistencia en las áreas campesinas de México, o de cualquier otro país en Latinoamérica, requeriría la movilización de un enorme excedente económico, y esa capacidad fue eliminada en México por las crisis financiera y petrolera. La realidad económica dentro del orden total de la sociedad mexicana restringe la capacidad del Estado para poner en marcha sus políticas prioritarias.

En consecuencia, tenemos aquí tres obras de actualidad que exploran la realidad de las circunstancias rurales y agrícolas de México. Son diversas las perspectivas, pero existe una unidad en la identificación de los problemas y en el apuntalamiento teórico de los análisis de los autores. Gustavo Esteva percibe que el subsector ejidal agrícola no utiliza con eficiencia su base de recursos, ni siquiera para el bienestar general de la sociedad agrícola. Percibe el derecho del productor campesino de utilizar y controlar la tierra (según su criterio de lo que es adecuado) amenazado por la lógica de un modelo de desarrollo establecido por el Estado, con base en acumulación capitalista. Su tesis fundamental es que ha habido un largo proceso histórico de lucha por el control del campo y que es posible desarrollar una política dentro del contexto de esta lucha. El libro de Esteva se consolida con este tema y demuestra una unidad sustancial al evaluar aspectos tan distintos como la estructura agraria, la autosuficiencia alimentaria, las relaciones rural/urbanas, el crecimiento regional, la desigualdad en condición e ingresos personales, el control de recursos y el papel del Estado moderno. Sanderson en *The Transformation of Mexican Agriculture* dirige su atención a muchos de los mismos problemas, los que aborda por medio de una exploración del poder que tiene la economía internacional, cada vez más integrada, para afectar el campo mexicano. Considera la constante indigencia, los sistemas tecnológicos inadecuados, el estancamiento en la producción y, la dependencia internacional como

problemas del pasado reciente y el realismo actual del campo mexicano. Tanto Esteva como Sanderson recurren al cambio gubernamental y estructural en disposiciones del Estado como el instrumento que aliviará el malestar en el sector agrícola.

En su *State and Countryside*, Merilee Grindle observa que el poder del Estado está limitado para reordenar las estructuras rurales, tanto por relaciones internas como externas. En el caso de México, el efecto acumulado de, ahora, casi cuarenta años de apoyo al sector agrícola comercial de mayor escala, ha aumentado el poder de estos agricultores y el de sus partidarios en agroindustrias afines, para retener el control de casi todas las tierras productivas, del aprovisionamiento de insumos y de disponibilidad de crédito, así como del mercado para la más dinámica exportación y cultivos industriales. El Estado se ha vuelto mucho menos capaz de alterar sus programas de apoyo para el agricultor campesino como un componente importante del sistema productivo agrícola. Las cambiantes relaciones externas del Estado han tenido como resultado cambios fundamentales en la orientación de sus poderes. A medida que el Estado se integra más completamente en el sistema económico internacional, las oportunidades que tiene para iniciar programas públicos son más limitadas. El ser integrante, por ejemplo, de grupos internacionales tales como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y el Fondo Monetario Internacional, excluye el nacionalismo tradicional económico y otros programas consagrados para el alivio de las desigualdades estructurales.

Estas tres obras exploran la naturaleza de la agricultura y el bienestar rural. No ofrecen ninguna solución unidimensional de los problemas de indigencia rural, tenencia de tierra altamente tergiversada, producción agrícola estancada y cambios en la utilización de tierras de la producción alimentaria básica. Sin embargo, proporcionan profundos análisis de estos problemas y, desde la perspectiva concreta de fuerzas internas en México, la intrusión por parte del mercado mercantil internacional y la capacidad del Estado para enfrentar las fuerzas rígidas que condicionan tanto la resolución de los problemas como la relación del Estado mismo con las estructuras institucionales.

D. K. FREEBAIRN.