



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
CEPAL/MEX/1052
26 de junio de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

CARACTERIZACION DE LA POLITICA AGRICOLA MEXICANA EN DIFERENTES
PERIODOS DE LOS AÑOS VEINTE A LOS AÑOS SETENTA

Este trabajo forma parte de la serie de documentos del Proyecto sobre
Política Agrícola en México.

81-6-405

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	v
I. Evolución de la política agrícola	1
1. Aspectos generales	1
2. Período 1924-1933	2
3. Período 1934-1940	6
4. Período de la Segunda Guerra Mundial y Posguera (1940-1946)	9
5. Período 1946-1952	12
6. Desarrollo estabilizador (1953-1965)	15
II. Agotamiento del modelo estabilizador	24
III. La crisis agrícola de los años setenta	29
<u>Anexos</u>	
1. El Plan Jalisco	35
2. Un caso de adopción tecnológica: Plan Puebla	45
3. Breve análisis del programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER)	65

INTRODUCCION

En el presente trabajo se intenta caracterizar la política agrícola como un instrumento gubernamental de impulso económico a la actividad correspondiente, insertada en una dinámica histórica de variables exógenas y endógenas, cuya interacción ha resultado en un rezago de la agricultura respecto a los demás sectores de actividad económica.

Una breve revisión de las declaraciones de política agrícola por parte de los diferentes regímenes que han gobernado el país, a partir de la etapa alta de los años veinte permitió un análisis de las circunstancias que han motivado la adopción de diferentes estrategias agrícolas en respuesta a una necesidad de formación de capital para sostener el desarrollo económico del país. A pesar de su consistencia y continuidad temporal a partir de los años cuarenta, las estrategias seguidas propiciaron el surgimiento gradual de desequilibrios estructurales productivos, que en la actualidad cuestionan el modelo de desarrollo agrícola adoptado.

Se intentó relacionar la política agrícola con el comportamiento observado en los mercados internacionales dirigidos desde los centros de poder, asimismo, con una progresiva polarización de la actividad a favor de un minoritario y concentrador sector moderno. Desde una perspectiva interna, se destaca la forma en que la política agrícola se ha venido adecuando a las necesidades de expansión del mercado interno como consecuencia del desarrollo industrial, o bien sea en la formación de capitales, producción de materias primas o mano de obra baratas.

La conducción del sistema agrícola se ha basado, consecuentemente, en una expansión y reorientación de la ayuda gubernamental hacia aquellos proyectos y programas "modernizantes", con variantes fundamentadas en las influencias económicas internacionales. En este sentido, son abundantes los testimonios que permiten destacar el carácter empírico-coyuntural de la política agrícola del gobierno mexicano para hacer frente a los diversos problemas que han aquejado al país.

Un aspecto que corrobora lo anterior es el desvanecimiento progresivo de los intentos de planificación agrícola a partir de los cuarenta y hasta finales de los años sesenta, lo que permite aseverar que la participación del sector público agrícola ha variado desde apoyar a producir al sector moderno de la agricultura, como fue el caso de la emergencia bélica durante el primer quinquenio de los años cuarenta, en el cual el Estado asumió una función planificadora para promover la modernización agrícola, hasta permitir que las funciones de producción y productividad se concentren en los agentes productivos, entre ellos algunas empresas transnacionales, durante los años sesenta.

Al mismo tiempo, se demuestra un agotamiento creciente de la estrategia de la política seguida, mediante el reconocimiento explícito de fenómenos disturbadores de la agricultura y el advenimiento de nuevos

instrumentos de política para hacer frente a tales problemas. En esta dimensión se llevó a cabo un estudio más detallado sobre tres intentos de programar el comportamiento agrícola y rural, como fueron el Plan Jalisco, a mediados de los años cincuenta, el Plan Puebla, a finales del decenio de los sesenta, y el Plan de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), en el decenio de los setenta.

Estos tres casos manifiestan una concepción instrumental de menor a mayor complejidad, sobre todo en lo que respecta a las acciones de política utilizadas. Su análisis comparativo permite, de una manera más concreta, medir la real capacidad que ha presentado el sector público mexicano para hacer frente a los problemas que implica la conducción y regulación del sector agrícola en sus interacciones con el medio rural y el urbano.

I. EVOLUCION DE LA POLITICA AGRICOLA

1. Aspectos generales

Es necesario destacar que el desarrollo económico de México presenta diferentes patrones de comportamiento, sobre todo a partir de los años veinte, y de acuerdo con la evidencia histórica, están íntimamente relacionados con los ciclos económicos de la hegemonía capitalista. Tal es el caso del período 1924-1933, durante el cual por abatimiento de las exportaciones, debido al desplome de la plata, a la política de reducir las extracciones por parte de los grandes monopolios petroleros y a un incipiente proceso de reforma agraria, la agricultura presentaba una total desorganización y carencia de financiamiento.

Posteriormente, "en la historia de México encontramos un segundo ciclo que coincide casi con el régimen cardenista. Se extiende de 1935 a 1941 y se caracteriza por la aparición de nuevos factores, principalmente de carácter interno, sin que desaparecieran las fuerzas externas, Debe anotarse el rumbo distinto que tomó en México la política monetaria (que) hasta 1935 se propuso... hacer cesar la deflación sin caer en la inflación, a partir de este último año, de antideflacionista se convirtió en inflacionista".^{1/}

Durante ese sexenio la política agrícola se basó en un aumento del gasto público a través de inversiones en infraestructura hidráulica y financiamiento de la producción, pero sobre todo dentro de un esquema de cambios estructurales productivos como fue la Reforma Agraria. La formación de capital tuvo un importante componente externo: el alza del precio de la plata por la política monetaria del Presidente Roosevelt y la reactivación de la demanda norteamericana de hortalizas, carne y textiles.

Las altas necesidades en materia de infraestructura propiciaron un elevado impacto a través de la inversión pública, determinante para impulsar el desarrollo económico a partir de ese sexenio. Por esta razón, resulta bastante obvio que la política inflacionista del gasto público obedeció más a un criterio de desarrollo que a uno de carácter antidepresivo.

Los acontecimientos correspondientes a la Segunda Guerra Mundial, influyeron determinantemente en el desarrollo económico del país, coincidiendo esta etapa con el sexenio del General Manuel Avila Camacho. El resultado fue el de un auge que duró prácticamente de 1942 a 1945, y bajo el cual se logró un alto nivel de industrialización y de ocupación.

^{1/} Enrique Padilla A., "La Historia de México y los Ciclos Económicos", El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, abril-junio de 1967.

El modelo de crecimiento "hacia adentro", consistente en la exportación de manufacturas y productos agropecuarios propició la modernización de la industria nacional y de la agricultura (de riego), condicionando a la política agrícola a coadyuvar a la acumulación de capital, aportación de alimentos y mano de obra barata al recién iniciado proceso de industrialización.

Una vez terminada la contienda bélica, al reanudarse la economía de paz de los Estados Unidos, la prosperidad de México se torna en depresión, para lo cual el régimen alemanista instrumentó una política de gasto público tendiente a contrarrestar, vía inflación y devaluación, los efectos negativos de la reducción de las exportaciones. Se trataba de una política "anticrisis" más que de desarrollo, ya que se pretendía aliviar económicamente a los escasos beneficiarios de la industrialización. En consecuencia, la política agrícola se orienta nuevamente a la formación de capital a través de un enfoque productivista empresarial. La inflación, que trajo consigo el cese del conflicto de Corea, provocó un decaimiento económico en el país y un desajuste en el balance de pagos, lo cual orilló al gobierno mexicano a devaluar el peso en 1954, año a partir del cual se inicia un nuevo estilo de política económica denominado de "estabilización proindustrialización".

El ahorro interno, que se logró a través de la estabilización de los precios y de los cambios, incidió en un crecimiento del producto interno bruto de la economía mexicana, a precios constantes, del 7.7% de 1954 a 1955, para estabilizarse en un 6% hasta finales de los setentas, 2/ por lo cual algunos autores denominan a esta etapa como de estancamiento económico en contra del concepto de desarrollo estabilizado. El rol de la agricultura fue el de generar capital y alimentos para ese estilo de desarrollo; por lo cual la política agrícola prosigue su enfoque productivista con base en la modernización en las zonas de riego.

Por último, en la primera mitad del decenio de los años setenta, se agota la estabilización del desarrollo mexicano, con una concentración sin precedentes del ingreso y la riqueza, con desequilibrios productivos a nivel sectorial y dentro de las actividades y un endeudamiento sin precedentes, por lo cual se perfila un giro en la política económica basado en la inversión pública para promover el desarrollo económico de los subsectores rezagados.

2. Período 1924-1933

La intervención del sector público en las actividades agrícolas cobra una tendencia ascendente a partir de la gran depresión de los años treinta. El carácter parcial de la política agrícola como respuesta a ciertos

2/ Banco de México, S. A., Informe anual, varios números.

problemas específicos eminentemente coyunturales cobra gran importancia, instrumentándose acciones de carácter regulador para resolver problemas excedentarios de productos agrícolas de exportación, de presiones sociales por carencia alimentaria, así como acciones tendientes a allegarse fondos para fortalecer la Hacienda Pública.

"Fácil percibir en el cuadro sintomático de los males que aquejaban al país: la aguda deflación monetaria, la inestabilidad internacional de nuestra divisa, y la total desaparición del crédito, la parálisis progresiva de la industria y del comercio; el abatimiento en la tasa de salarios y el aumento en el número de desamparados y, como consecuencia de todo ello, una acelerada declinación del rendimiento de las rentas federales y un estado deficitario creciente de la Hacienda Pública."^{3/}

La respuesta de la administración pública fue el tratar de institucionalizar la política agrícola ante el siguiente panorama:

"La violenta y profunda transformación que se ha operado en nuestra economía rural con la aplicación de las leyes agrarias y con el predominio que ha impuesto la revolución, de los intereses colectivos sobre los individuales, aunados a la sombra que proyecta la crisis mundial sobre nuestros problemas internos, han hecho que el problema agrario revista a la fecha aspectos inesperados y que tenga consecuencias que jamás soñaron sus precursores."^{4/}

Ante tal circunstancia, el gobierno federal constituyó la Comisión Organizadora del Consejo de Agricultura, que de acuerdo con la ley del 19 de agosto de 1932 perseguía coordinar y dar la cohesión necesaria a todos los actos de las dependencias del ministerio del ramo, en aquel entonces la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El intervencionismo gubernamental precede sin lugar a dudas a la planeación del sector; tan es así, que enfrenta empíricamente la conducción del mismo a través de la Ley de Servicios Agrícolas como un intento de normalizar la acción del Estado en provecho de una mayor operatividad

^{3/} Discurso del Presidente Abelardo L. Rodríguez al iniciar el Congreso sus sesiones ordinarias el 1 de septiembre de 1933. Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, Vol. 3, pág. 5, México, 1976.

^{4/} Francisco S. Elías, Secretaría de Agricultura y Fomento, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1 de septiembre de 1933. Secretaría de Agricultura y Ganadería y Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, pág. 211, México, 1976.

institucional. Paralelamente surge la necesidad de planificar, pero en una perspectiva empírica y de corto plazo, como lo denotan los lineamientos que el Ejecutivo le dicta a la mencionada Comisión Organizadora del Consejo de Agricultura:

"i) Procurar que la producción vegetal y animal en el país satisfaga totalmente y en primer término las necesidades primordiales de toda la población;

"ii) Establecer la acción reguladora del poder público dentro de los principios de una economía dirigida, en todas las formas y escalas de la producción agrícola, mediante una organización que, alentando la iniciativa privada, evite que el interés personal y la libre competencia desorganizada provoquen constantes fluctuaciones e irregularidades entre las urgencias del consumo general y las deficiencias en la producción y en la distribución;

"iii) Establecer el inteligente y ordenado proceso de cooperación entre todos los factores que concurren a la producción agrícola;

"iv) Reducir la intermediación entre el productor y el consumidor, eliminando las especulaciones parasitarias y el desperdicio de energía y capital, para disminuir el costo de la actividad agrícola, y

"v) Concentrar la organización especializada de la producción vegetal y animal, con todas las diversas clases de actividades que concurren a la mejor distribución de lo producido, tratando de que una repartición más equitativa de las utilidades se traduzca al mismo tiempo que en un mejoramiento de los servicios al consumidor, en una elevación del plano económico de la producción."^{5/}

Pareciera que la actuación del Estado como responsable del comportamiento agrícola es el principal motivador de la planificación, que para ese entonces ya participaba en el ámbito de apoyar la producción (Direcciones Generales de Agricultura, Agronomía, Economía Agrícola, Geografía y Meteorología). Este esfuerzo se manifiesta en los demás sexenios siempre en términos de declaración formal, bajo un "continuismo" carente de una sistematización de la política planificada.

El conflicto social que enfrenta la agricultura en los inicios de los años treinta desemboca en la instrumentación de políticas a corto plazo en las áreas de estructura agraria y movilización social con la intención de organizar a las fuerzas sociales que participan en la agricultura; este es el caso de la Ley de Asociaciones Agrícolas y el Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas para fomentar las actividades de los Bancos Agrícolas Ejidales constituidos por el gobierno callista. Pero las presiones

5/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op. cit., pág. 212.

sociales rebasan por completo a estos instrumentos, que no obedecían a las prioridades del desarrollo en materia agraria y crediticia en condiciones en que los mecanismos de mercado y las deficiencias en la estructura agraria vulneraban tan parcial intervención.

En términos de continuidad de la política agrícola por parte de los diferentes regímenes que gobernaron al país en este período --General Alvaro Obregón (1920-1924), General Plutarco Elías Calles (1925-1929), Emilio Portes Gil (1929-1930), Pascual Ortíz Rubio (1931-1932) y Abelardo Rodríguez (1933-1934)-- se puede afirmar que las acciones básicas eran en materia de inversión, financiamiento, regulación de mercado, investigación, enseñanza, y de un incipiente reparto agrario. Por presiones coyunturales "... la Secretaría de Agricultura y Fomento, al crear la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas, se propuso hacer fructuoso el reparto y devolución de ejidos... que hasta el 30 de junio (1924) se habían constituido ya 229 sociedades cooperativas ejidales a las que el gobierno ha proporcionado maquinaria agrícola e implementos por valor de 201 148.81 pesos mexicanos...", 6/ en tanto que se preparaban las bases para una política de irrigación que continuaría hasta hoy en día "...la Dirección de Irrigación continúa con mayor intensidad su labor de estudio y preparación, que es la única posible ahora para utilizarla en las futuras actividades del Ejecutivo..."7/

A partir de 1924 se intensifica el reparto agrario a través de un "Proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Terrenos Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario" y surge como una variante discontinua y contradictoria la Ley de Colonización para "... desarrollar su objeto bajo postulados modernos que traigan como consecuencia el bienestar de nacionales que quieran dedicarse a la agricultura..."8/

Se fomenta el crédito agrícola ampliando los beneficios que la Ley del 24 de diciembre de 1924 confiere a los Bancos Agrícolas, así como a los particulares (origen de las Uniones de Crédito); se intensifica la enseñanza agrícola a través de un sistema de escuelas rurales y escuelas centrales de agricultura, integradas a la existente Escuela Nacional de Agricultura.

Por otra parte, surge la Comisión Nacional de Irrigación como un instrumento básico de la inversión pública. La investigación agrícola, la sanidad vegetal, los sistemas de información geográfica y climatológica y el extensionismo prosiguen ininterrumpidamente, aunque con una serie de adecuaciones institucionales por el propio crecimiento del aparato burocrático.

6/ "Programa y administración de gobierno del General Obregón (1923)", México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., pág. 73.

7/ Ibid, pág. 55.

8/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 4, op. cit., Vol. 3, pág. 127.

La política económica que había prevalecido hasta antes de la gran crisis de 1929 se sustentaba bajo la concepción del liberalismo económico, en la cual se suponía que los productores privados serían capaces de generar el excedente necesario para desarrollar el resto de la economía. Pero lo precario de su estabilidad empresarial se reflejó en una alta vulnerabilidad que comprometió la paz social del país, ya que la variable externa representada por la gran crisis obligó a los gobiernos --Portes Gil (1929-1930), Ortíz Rubio (1931-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1933-1934)-- a tomar medidas de carácter coyuntural para superar el caos económico en que se había sumergido la economía mexicana, que agudizaron la problemática del sector agrícola.^{9/}

3. Período 1934-1940

A partir de este período que coincide con la administración presidencial de Lázaro Cárdenas, se radicaliza la política agrícola en términos de promover cambios en la estructura agraria y propiciando la actividad económica en el sector a través de un vasto programa de financiamiento y gasto público, mediante la construcción de carreteras y presas sin precedente alguno.

Estas acciones se tradujeron en un reordenamiento de la administración pública al sector agrícola, como la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (BANJIDAL), reestructuración de la Comisión Nacional de Irrigación, elevación a la categoría de Departamento Autónomo a la Comisión Agraria, socialización de la enseñanza, creación del Departamento Forestal y del Departamento de Caza y Pesca, de los Almacenes Nacionales de Depósito, del Banco Nacional de Crédito Agrícola y de la Bolsa Nacional de Productos Agrícolas.

Por vez primera la política agrícola (incluyendo la agraria) se propone apoyar la producción a nivel predial con base en el crédito agrícola, arbitrando las relaciones entre los diferentes tenedores de tierra y entre otras actividades. Por vez primera, en un intento de mejorar las condiciones del bienestar rural, se instituye una organización eminentemente operativa de la administración pública, en tanto que la parte formal de la misma se limita a la instrumentación de acciones a mediano y largo plazo a través del Ministerio de Agricultura y Fomento.

^{9/} Inclusive al final de su mandato (el 17 de enero de 1934), Abelardo L. Rodríguez constituye el Departamento Agrario como una dependencia del gobierno.

"La vasta tarea que esta Secretaría tiene encomendada se está desarrollando de acuerdo con las funciones que las leyes relativas y el Plan Sexenal le señalan. Siguiendo su programa de mejorar la técnica de los cultivos se han establecido 15 estaciones y campos agrícolas experimentales... la Oficina de Ingeniería Rural ha dictado cursos sobre maquinaria agrícola... con la Ley de Asociaciones Agrícolas se ha impulsado la formación de asociaciones agrícolas... ha desarrollado las funciones que en materia de aguas le competen..." 10/

Las actividades de planificación agrícola se concentraron en la formulación del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario (PNR), 1934-1940, 11/ mediante la definición de lineamientos generales de política agrícola, aprobándose en el mensaje político los grandes propósitos y tareas del desarrollo nacional. En el transcurso del sexenio se generan las medidas más concretas para alcanzar estos objetivos, pero muy fuera de un enfoque planificador, que queda en el mensaje político de toma de posesión, careciéndose de aquellos procedimientos para formular estos mecanismos o acciones concretas de política agrícola de una manera coherente y presentándose un abismo entre los aspectos formales y operativos de la administración pública en el sector, que posteriormente desembocarán en una fuerte tendencia en la elaboración de programas y proyectos de inversión pública a corto plazo por parte de aquellas dependencias más vinculadas con la práctica, resultando incapaces los instrumentos de control y evaluación, que deberían haber tenido una perspectiva más amplia a fin de darles consistencia y viabilidad como acción conjunta.

La modalidad de la política agrícola queda definida en la Declaración de Principios del Partido Nacional Revolucionario, en donde queda implícita la necesidad de modificaciones en la estructura agraria mediante la movilización de grandes núcleos campesinos "...a este respecto, el límite único para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República". 12/ Con ello se da un giro a una política agraria tradicional, que consistía en repartir tierra o frenar el reparto, insertándola en una perspectiva más amplia al promover acciones paralelas en materia crediticia, de inversiones para infraestructura, con lo cual el Estado asumía como nunca antes un nivel de coacción activo para los empresarios ejidales y privados, y obligatorio para el propio sector público.

10/ Secretaría de Agricultura y Fomento, Tomás Garrido al abrir el Congreso, las sesiones ordinarias, el 1 de septiembre de 1935. México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op. cit., pág. 220.

11/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, Anexo 1, pág. 167.

12/ Ibid, pág. 171.

Es conveniente anotar que los mecanismos de política instrumentados poseían una orientación de resolución en el corto plazo, como lo demuestran el reducido número de metas que ordenaban los diversos programas y proyectos que se ejecutaron anualmente como parte integrante del presupuesto de la Federación. Esto se ilustra con el Programa de Gobierno para 1934, del cual se lee "... Instituciones Nacionales de Crédito... al intercambio y a la circulación de la riqueza ha de contribuir, en una gran medida, el crédito. El gobierno ha fundado instituciones nacionales para atender las necesidades que no pudo ni quiso atender la iniciativa privada... Departamento Autónomo Indígena, ...el programa general de progreso que el gobierno se ha trazado favorece los intereses de estos grupos étnicos, en una escala general compatible con nuestras leyes ... Tramitaciones Agrarias, ...por medio de una legislación apropiada deben fijarse procedimientos más rápidos y expeditos para la tramitación de los expedientes..."13/

La respuesta de la administración pública a estos programas fue: "... reformas a instituciones de crédito, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, crédito popular a través del Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, BANJIDAL, Departamento de Asuntos Indígenas, BANGRICOLA, Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional de Comercio Exterior, Bolsa Nacional de Productos Agrícolas..."14/

En la revisión de las evaluaciones que el gobierno realizaba de su gestión destaca una vez más el carácter concreto de los lineamientos económicos "... el gobierno que presido ha seguido invariablemente los lineamientos precisos que en materia económica fueron trazados desde el principio de su administración..." 15/ con la precisión coyuntural de la Reforma Agraria "...al problema de la distribución de la tierra a los grandes núcleos ejidales habrá de sumarse el halagador resultado tenido por el Banco Nacional de Crédito Ejidal..." 16/ que institucionalmente se operó con base en la concertación entre el gobierno y las organizaciones campesinas creadas por el Estado (Confederación Nacional Campesina (CNC)).

La instrumentación de la Reforma Agraria va desde un mensaje ideológico que pretende redimir a los campesinos, como participantes de una lucha histórica por la tierra, hasta la incorporación definitiva de acciones en materia crediticia, de regulación de mercado, de asistencia técnica, etc. Es notable observar las decisiones de organizar las fuerzas sociales rurales que implicó una movilización social y un cambio en la estructura empresarial, promoviendo acciones colectivas que hicieron gravitar la política agrícola en torno a estas áreas de acción.

13/ Ibid., Vol. 4, págs. 111 a 117.

14/ Ibid., págs. 118 a 141.

15/ Ibid., pág. 151.

16/ Ibid., pág. 153. Respuesta de César Martínez, Presidente del Congreso.

"La agricultura se está organizando de la manera más conveniente para satisfacer todas las necesidades y para que continúe siendo la base y sustentación de nuestra economía interna. No obsta para ello la actividad que encauza el concepto de propiedad de la tierra de dominio privado a dominio colectivizado entre campesinos... la cosecha de cereales registrada de 1936 a 1937... reveló un aumento de consideración..., el Banco Nacional de Crédito Ejidal... Agrícola y los Almacenes Nacionales de Depósito han contribuido a realizar la política agrícola del gobierno..."^{17/} Ante la necesidad de apoyar y regular la actividad agrícola generada con la acción agraria, el gobierno dio lugar a una organización funcional de la administración pública agrícola, delegando lo normativo y tradicional a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Este fue uno de los períodos de mayor actividad en el campo agrario ya que durante él se firmaron 11 322 resoluciones de dotación o restitución de tierras (35% del total), se entregaron más de 20 millones de hectáreas, beneficiando a más de 75 000 familias. El período 1935-1940 es históricamente el más importante del proceso agrario de México y el que sentó las bases institucionales para el servicio de los beneficiarios de ese proceso.

4. Período de la Segunda Guerra Mundial y Posguerra (1940-1946)

La sustitución de importaciones

El decenio de los cuarenta se caracterizó por una inestabilidad política y social motivada por la sucesión presidencial y la conflagración de la Segunda Guerra Mundial, que colocaban al país en dos tareas prioritarias, la primera consistente en "...terminar con la violencia emanada de los actos de sublevación y persecución que rodearon su acceso al poder...",^{18/} y la segunda enfrentar a un período de austeridad y emergencia bélica. El problema agrario concebido por el régimen político encabezado por el Presidente Avila Camacho es fiel reflejo de aquella situación:

"Haremos que se rodee de garantías la propiedad legítima del campo para que puedan cultivarla; con el amor queda la seguridad de recoger los frutos de los esfuerzos que se siembran... concentraré mi empeño en hacer florecer la parcela de los campesinos... Extremaremos la protección a la pequeña propiedad, no sólo para defender la que ya existe, sino para que de las vastas extensiones incultas se formen nuevas pequeñas explotaciones agrícolas".^{19/}

El cambio se palpa con toda su agudeza en el mensaje del programa económico: "Cada nueva época reclama una renovación de ideales. El clamor

^{17/} Ibid, págs. 118 a 126.

^{18/} Ibid, pág. 361.

^{19/} Ibid, pág. 363.

de la República entera demanda ahora la consolidación material y espiritual de nuestras conquistas sociales en una economía próspera y poderosa. Demanda una era de construcción, de vida abundante, de expansión económica."20/

Durante este período se gesta un viraje en la política agrícola, en la cual se da especial énfasis al aumento en la producción para satisfacer el mercado interno y aprovechar las demandas que generó la economía norteamericana, para lo cual "... el Gobierno Federal en esta materia se ha encaminado a facilitar el máximo aprovechamiento de los recursos naturales, con el empleo de los últimos adelantos de la ciencia agrícola..." 21/

En materia agraria se mantiene una posición altamente consecuente con lo desarrollado durante el segundo quinquenio de los años treinta. "La acción agraria ... ha tenido como propósito general incluir, a la brevedad posible, el reparto de las tierras afectables, sin desandar el servicio de crédito y la organización ejidal que deben complementar las dotaciones." Se reconoce el compromiso agrario, pero ya no como el pivote de la acción gubernamental, sino como una práctica institucional a la cual se debe "modernizar tecnológicamente" con una consolidación de las acciones de política agrícola tales como los precios de garantía y la regulación del mercado interno, en tanto se deban las bases para el "despegue industrial" creando fuentes de crédito para la promoción industrial, dado a las circunstancias bélicas que obligaban al país a asumir el modelo de sustitución de importaciones. Es claro el papel estabilizador de la actividad agrícola en la "nueva era de construcción y de expansión económica".

Administrativamente prosigue la aplicación, por separado, de la acción agraria a través del Departamento Agrario y de la acción agrícola a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento, pero delegándose a esta última "... organizar la explotación agrícola del ejido; prestar auxilio a la pequeña propiedad, buscar que ambos sistemas se coordinen, en lugar de oponerse, y promover la educación económica del campesino..."22/

Esto significaba que a la política agraria se le asignaba una línea de acción básica que era el reparto, apoyado en un "... cuerpo de leyes y una agregación casi infinita de decisiones administrativas y procedimientos complejos emanados del aparato burocrático, que han acabado por dominar por completo a las normas fundamentales"; 23/ en tanto que la política agrícola se orientaba en un estilo de desarrollo que buscaba la estabilidad y el apoyo político. "Se puso en marcha un plan de movilización agrícola, cuyas finalidades principales son: producir lo necesario para nuestro consumo interno; aumentar la producción de materias primas para uso industrial, suplir las fuentes de abastecimiento del mercado norteamericano que se hallan incomunicadas por la guerra, y difundir el cultivo de especies tradicionalmente descuidadas... Paralelamente a la acción inmediata y urgente, avanzan los estudios, las investigaciones y los experimentos que apoyarán el nuevo trabajo".24/

20/ Ibid.

21/ Ibid, pág. 365.

22/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op. cit., pág. 234.

23/ Ibid, pág. 238.

24/ Ibid, págs. 233 y 240.

Es a partir de este momento que se intensifica la tecnificación a través del extensionismo, investigación, sanidad vegetal, acciones de política agrícola más del área de apoyo que de conducción, e inclusive se somete la organización de los productores en los siguientes términos "... el trabajo colectivo ha de imponerse ahí donde sea necesario para aplicar la técnica; pero donde basta el esfuerzo de las familias no debe ofrecerse el señuelo de mejoras ilusorias".^{25/}

De tal modo, el Banco Ejidal se aboca a la organización de los campesinos con la intención de incorporar a la producción más de 5 000 ejidos, al igual que el Banco Agrícola atendió a la clientela privada. Se reinician programas de investigación agronómica en cooperación con los Estados Unidos, con la intención de seleccionar mejores variedades y control de plagas y enfermedades y se intensifica la enseñanza agrícola media y superior.

Las prioridades al sector estaban basadas en promover la expansión de la producción, para lo cual el "Plan Agrícola" tuvo que concertarse con los productores a través de los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario (24 de septiembre de 1941), posteriormente transformados en Consejos Mixtos de Economía Regional, sobre la base de cooperación económica con las asociaciones, uniones y federaciones agrícolas al amparo de la Ley de Asociaciones Agrícolas. Este intento de planificación del sector, a diferencia de la modalidad cardenista, se basaba en una acción indicativa para el sector privado, en un intento de establecer una modalidad participativa de alcances regionales, procurando orientar al sector en los objetivos y estrategia nacionales.

Los demás componentes que definirán un sistema mínimo de planeación agrícola y el funcionamiento continuo del mismo no se encuentran en el resto de los años cuarenta, sino, por el contrario, destaca la expansión de los programas de inversiones en infraestructura productiva, el financiamiento agrícola y regulación del mercado con base en acciones de precios y de control de inventarios, así como todos aquellos referentes a las acciones de apoyo a la producción, como lo es la investigación y extensión agrícolas.

Dentro de la "nueva era de construcción" y de la "movilización agrícola", a pesar del conflicto bélico que dificultaba la importación de maquinaria, equipo y agroquímicos, surge la acción de modernizar la agricultura sobre la base de semillas mejoradas, fertilización y sustitución de implementos tradicionales y mecanización, ^{26/} como una respuesta a la

25/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, pág. 398.

26/ "Por decreto de fines de 1941 se estableció un sistema mediante el cual los propietarios de diez o menos hectáreas podían obtener un arado de acero para reemplazar sus obsoletos implementos de madera, a través del pago del 50% del costo; el Gobierno Federal aportaría el 50% restante", Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change 1940-1970, pág. 65.

creciente demanda alimentaria (maíz y trigo) del pujante desarrollo urbano que se iniciaba en ese entonces, y al conflicto bélico que dificultaba las posibilidades de importar cereales.

Eslabón para modernizar la agricultura fue la banca oficial, que atendía al sector privado (BANGRICOLA) y al sector ejidal (BANJIDAL) de manera consecuente con el declarado "status agrario", con una gran dinámica operativa que hacía converger en torno al crédito a las políticas de apoyo, con un empirismo modernizador que desvanecía cada vez más el contexto "socializante" del período inmediato anterior.

La investigación agrícola institucional, que de hecho se había iniciado desde 1907 con la fundación de la Estación Agrícola Experimental Central de San Jacinto, D. F., anexa a la Escuela Nacional de Agricultura y Medicina Veterinaria, 27/ cobra especial atención en este sexenio, ya que el anterior Departamento de Campos Experimentales, que dependía de la Dirección de Agricultura, se transforma en 1940 en la Dirección de Campos Experimentales, aumentando sustancialmente su presupuesto; asimismo, en octubre de 1943 se constituye la Oficina de Estudios Especiales como un organismo con personalidad jurídica para suscribir convenios de cooperación técnica con la Fundación Rockefeller. Ambas entidades absorbieron más del 4% de la inversión pública destinada al sector agrícola para el promedio 1940-1946.

5. Período 1946-1952

El período inmediato de la posguerra se manifiesta por problemas monetarios por los reajustes internacionales, fundamentalmente por la escasez de divisas en la importación de bienes de capital para apoyar la expansión industrial y agrícola con base en los patrones tecnológicos estadounidenses.

"Al adoptar la nueva paridad, el gobierno tuvo en cuenta la necesidad de mantener el ritmo normal de nuestra actividad económica; de proteger las industrias extractivas en contra de la caída de los precios en el exterior; de capacitar a las industrias para que pudieran exportar sus productos manufacturados compitiendo en los mercados mundiales, así como de estimular la exportación de los productos agrícolas, y, finalmente, evitar que la invasión de artículos extranjeros acabara con la creciente industria nacional."28/

27/ Secretaría de Agricultura y Ganadería, INIA. 15 años de investigación agrícola, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, octubre de 1976.

28/ Miguel Alemán, discurso pronunciado al iniciar el Congreso las sesiones ordinarias del 1 de septiembre de 1948, México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, pág. 551.

La modalidad del desarrollo con inflación surge casi paralelamente con la sucesión presidencial, agotándose el modelo de crecimiento hacia adentro de la etapa bélica, que se agudiza ante el conflicto de la Guerra de Corea en 1950. En materia agrícola se exigía una mayor producción, para lo cual la estrategia residía en fomentar el crédito agrícola y la tecnificación del campo en las dos formas tradicionales de tenencia: el ejido y la pequeña propiedad, y en una tercera denominada propiedad ganadera.

La política agrícola se apoyaba preponderantemente en la investigación, experimentación y divulgación, para lo cual "... se creará el Instituto de Investigaciones Agrícolas, dentro de cuya jurisdicción estarán los campos experimentales para la selección de mejores semillas, la aplicación de fertilizantes adecuados..." 29/ en tanto que a la Oficina de Estudio Especiales se le deban funciones más de investigación que de experimentación (para lo cual se creaba el Instituto de Investigaciones Agrícolas). Las decisiones del quehacer científico agrícola se tomaban preponderantemente en la oficina en cuestión.

Para contrarrestar el proceso inflacionario se instrumentó un programa de tecnificación de la producción maicera a través de la producción y distribución de las semillas mejoradas obtenidas en los campos experimentales. Para ello fue creada la Comisión Nacional del Maíz, apoyándose en la banca oficial para tener una mayor cobertura, habiendo repartido en su primer año de ejercicio 2 500 toneladas de semilla para cubrir 250 000 hectáreas en 12 entidades, con lo cual se daba un salto importante en el aumento de la superficie cosechada y los rendimientos obtenidos.

Era tal la dependencia tecnológica agronómica con la Fundación Rockefeller, que existía un consenso general de que el Instituto de Investigaciones Agrícolas era del gobierno y que con "... la eficaz cooperación de la Oficina de Estudios Especiales de la Fundación Rockefeller..." 30/ se obtendrían adelantos en la "revolución agrícola", concepto muy en boga en aquel entonces.

"Para acabar con lo aleatorio de nuestra producción agrícola e incorporar las conquistas de la técnica en los cultivos, nos satisface comprobar que la conservación de los suelos, la defensa de nuestros bosques, la mecanización de la agricultura, el impulso a la educación agrícola superior, el funcionamiento de la Comisión Nacional del Maíz, son firmes augurios de que estamos en marcha hacia la consumación de la Revolución Agrícola de México." 31/

29/ Nazario Ortíz Garza, Secretario de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Memoria de Labores, Informe del 1 de septiembre de 1948.

30/ Ibid, pág. 555.

31/ Alejandro Gómez Maganda, Presidente del Congreso, México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, pág. 554, 1 de septiembre de 1947.

De esta manera se entendía que la estrategia de la "revolución agrícola" estaba en la tecnificación de la agricultura, mediante el impulso aislado a la enseñanza, a la distribución del insumo semilla, a la conservación de suelos, etc.

Los intentos de la concertación del plan agrícola desarrollados en el período de "crecimiento hacia adentro" durante el sexenio 1940-1946 desaparecen por completo durante el alemanismo, surgiendo la modalidad del programa agrícola por productos, con tantas comisiones como fuera necesario (del maíz, del café, del cacao, etc.), con el propósito de superar la producción, con una expansión del sistema oficial del crédito agrícola para apoyar los cultivos comerciales, que de hecho demostró ser la más ágil y efectiva de las acciones de política para orientar y estimular la oferta agrícola. Al mismo tiempo se constituye la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA) para instrumentar la comercialización agrícola de los frutos de la "revolución agrícola", regulando los mercados con exportaciones e importaciones de los productos de subsistencia popular.

En enero de 1947 se constituyó la Comisión Nacional de Colonización con el objeto de incorporar a la producción agrícola y ganadera terrenos de buena calidad que estaban ociosos, sobre la base de la pequeña propiedad, supeditando inclusive al Departamento Agrario a dicha Comisión "... con la cooperación de la Comisión Nacional de Colonización ... inició el acomodo de campesinos con derechos a salvo ...",^{32/} en aquellas nuevas zonas abiertas al cultivo a través de ambiciosos programas de inversiones en infraestructura en obras hidráulicas y la adopción de "avanzadas" tecnológicas mediante el crédito agrícola.

Es notable en este sexenio la expansión institucional a través de comisiones y nuevas Secretarías de Estado (Recursos Hidráulicos) y organismos descentralizados de cobertura nacional (Comisión del Maíz, CEIMSA) que surgían al amparo de los atributos y funciones que implicaba la adopción de acciones de política agrícola en el área de los recursos y tecnificación, bajo mecanismos de asignación del gasto público apoyados en programas y proyectos, que en muchos casos no poseían la consistencia ni la viabilidad adecuadas, como es el caso de algunos proyectos hidroagrícolas, que una vez concluidas las obras, los períodos de maduración se prolongaban por la carencia de agricultores capacitados, recomendaciones agronómicas, o bien de no concurrencia de la política conservacionista del suelo con la de operación del riego y, en varios casos, el rezago del apoyo comercializador a los programas de expansión productiva.

Gran parte de la política agrícola se orientó a las zonas de colonización en los Estados de Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Baja California, entre otros, con la estrategia del regadío para productos comerciales con un

32/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, pág. 564.

cierto "liberalismo" en el campo de la organización, como lo demuestra la proliferación de las uniones de crédito legalizadas en el avilacamachismo. En tanto, las zonas "comerciales-temporaleras" fueron atendidas con un enfoque tecnológico financiero conducente al aumento de los rendimientos y a la captación de los excedentes a través de la CEIMSA y de la banca oficial.

Las actividades de apoyo a la producción agrícola se operaban básicamente a través del crédito oficial, manteniendo sin reformas la estructura agraria (aunque la colonización y la inafectabilidad ganadera fortalecían el sistema de pequeña propiedad) y mediante la regulación de las relaciones de mercado, con lo cual la tradición empírica (de corto plazo) normaba al Estado en una función única y exclusivamente de apoyo y regulación de la actividad privada y una corporativización bancaria de aquellos ejidos con buena dotación de recursos.

Por lo que respecta al bienestar de la población rural, la polarización entre los patronos campo-ciudad se deja sentir como nunca, ya que las inversiones en este ramo se centraban en torno a los polos de desarrollo que generaba la política hidroagrícola y el resto mayoritario del gasto público se asignaba a apoyar el "urbanismo industrial".

6. Desarrollo estabilizador (1953-1965)

Disipados los peligros de una contienda bélica en Corea, las compras de alimentos y otros productos agrícolas y pecuarios por parte de los Estados Unidos se reducen notablemente, incidiendo en una contracción de la actividad económica, principalmente la industria sustitutiva y la agricultura de exportación. Por otra parte, a partir de 1953 se agudizó el desequilibrio del balance de pagos, debido en gran parte a la fuerte importación de bienes de capital para la industria y de artículos de consumo suntuario que la "industria de paz" norteamericana reiniciaba a producir.

"México se ha encontrado ante una seria disyuntiva a causa de la escasez de capital disponible para la inversión. Si aplica sus recursos a la producción de bienes de consumo, sin cuidarse de reponer e incrementar la maquinaria y equipo que requieren la agricultura, la industria y el transporte, podrá frenarse el desarrollo económico. Y si se pretende canalizar una parte importante del ingreso nacional hacia la adquisición de maquinaria y equipo tendrá que reducir la producción de artículos agrícola-industriales."^{33/}

La macropolítica que se adoptó fue la de estabilizar el desarrollo, protegiendo a la industria nacional con altos impuestos a la importación a

^{33/} Adolfo Ruíz Cortines, al ser juramentado como Presidente ante el Congreso, México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, pág. 5.

los bienes que competían, otorgando facilidades para importar bienes de capital para apoyar la industria automotriz, de la construcción, siderúrgica y del transporte, en tanto que la tecnificación de la agricultura proseguía con base en maquinaria de importación y un mayor empleo de "insumos modernos".

Una vez devaluado el peso mexicano en 1954, por el desequilibrio del balance de pagos y la escasez de financiamiento internacional, las relaciones sectoriales entre el agro y la industria se complicaban por la emigración de la mano de obra agrícola hacia las ciudades y los Estados Unidos, la creciente urbanización y expansión del mercado interno habían conducido al problema de la escasez alimentaria. "... con la ayuda de la nación entera y como plan de emergencia que iniciaremos en el ciclo 1953/1954, emplearemos los recursos morales y materiales ... que sean menester para abaratar y poner al alcance del pueblo el maíz, el frijol, el azúcar..."^{34/}

Si bien es cierto que la tasa de crecimiento del producto agrícola era de más de 5% en la primera mitad de los cincuentas, el violento crecimiento de la población urbana, principalmente la ciudad de México, con patrones rurales, le daba una importancia estratégica a los productos de subsistencia. La política agrícola se condicionó completamente a la política monetaria y financiera, cuyo efecto indirecto a través de la devaluación de 1954 fue incorporar a la producción comercial a un buen número de agricultores de temporal, ya que con una moneda subvaluada se lograba contrarrestar la carestía y la sustitución de exportaciones agrícolas ante la reactivación de la economía estadounidense después de cesar el conflicto en Corea.

"En particular durante la administración de Ruiz Cortines (1952-1958) las inversiones del sector público siguieron presentando la modalidad de ser "rompedores de cuellos de botella", lo que ya las había caracterizado en la etapa siguiente a 1940. La prioridad en la inversión pública se desplazó del recientemente próspero sector agrícola hacia la industria y los transportes."^{35/}

La estabilidad de los precios y de cambios repercutió en mayores ahorros y una mayor capacidad de financiamiento del sistema bancario hacia la agricultura, ya no tan solo la de exportación sino la de mercado interno. Acciones fundamentales resultaron ser la política de crédito agrícola a través de la creación de Consejos Locales del Banco de Crédito Ejidal y de un fondo de garantía para la banca privada, asimismo la

^{34/} Ibid.

^{35/} Hansen D. Roger, La política del desarrollo mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1976.

estabilización de los precios de garantía y regulación del mercado a través de programas de comercialización para maíz, trigo y frijol.

Un notable "cuello de botella" fue la gran sequía que azotó al país en el ciclo 1952-1953 en lo que el gobierno "aportó 728 millones de pesos, de ellos 233 para siembras de maíz y frijol. Sin embargo, hubo necesidad de importar, tan solo de maíz y frijol, 500 millones de pesos ... para suplir los fuertes faltantes". 36/ Como respuesta se tuvo un "... programa agrícola permanente y de desarrollo progresivo trazado para las zonas regionales ... desde 1953 se estimuló la siembra de los cultivos apropiados ... a fin de que con dicho programa, con los precios de garantía para trigo, maíz y frijol, y con las lluvias propicias, en este año hemos estado obteniendo resultados satisfactorios...37/

Estos excedentes en los cultivos básicos (500 000 toneladas de maíz y 50 000 toneladas de frijol) que se aumentaron con la cosecha del ciclo 1954/1955, obligan al gobierno a extender la capacidad de almacenamiento a través de los Almacenes Nacionales de Depósito y los bancos oficiales demostrando la eficacia del crédito agrícola en la solución de problemas estacionales de producción, sobre todo en zonas de riego y de buen temporal, experiencia que en lo futuro condicionará los programas agrícolas, como fue el Plan de Emergencia en el Estado de Jalisco en 1953/1954, semillero de la "revolución verde", que al disponer de suelo, agua, semillas mejoradas y crédito, permitió llevar a cabo una serie de adopciones tecnológicas que elevaron los rendimientos, permitiendo con sus excedentes estabilizar los precios de los granos de subsistencia.

Si bien desde la administración avilacamachista se procuró incidir en el área productiva a través de programas de infraestructura, a diferencia del cardenismo se introdujo una prioridad nueva: la estabilidad de los precios, que en el sexenio ruizcortinista pasó a ser el pivote de la política económica. La decisión de conceder una prioridad más alta a la estabilidad de precios se debió en gran parte a los efectos económicos y políticos de la devaluación. Consecuentemente, la política agrícola se adecúa en términos de complementariedad a la inversión privada, procurando proseguir con la inversión en infraestructura hidráulica heredada en los regímenes anteriores, debiendo "... el Estado procurar un aumento sustancial de sus inversiones cuando se afronten grandes riesgos de estancamiento de presión..." 38/ en la actividad agrícola.

Esta proposición se identifica con las emitidas en los dos sexenios anteriores, ya que "de 1945 a 1961 las transferencias de capital hacia la

36/ Ibid.

37/ Ibid.

38/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 4, pág. 18.

agricultura parecen alternar con las transferencias de la agricultura hacia el resto de la economía ...", 39/ incidiendo en el crédito agrícola oficial: "Los créditos otorgados a los ejidatarios y agricultores para el ciclo 1953/1954 ... ascendieron a 830 millones de pesos ... para contrarrestar la escasez planteada por el pasado mal temporal..."40/

Los servicios de apoyo agrícola prosiguen tradicionalmente en las áreas de producción de semillas mejoradas fundamentalmente para zonas de riego y de buen temporal, en el área de la sanidad vegetal, prácticas aisladas de conservación de suelos (Plan Tlaxcala), fomento en el uso de los fertilizantes, sobre todo en los cultivos bajo riego y en un incipiente programa de asistencia técnica.

Las alternativas para aumentar la producción se inclinaron más a la intensificación del uso de las tierras que al incremento del área cosechada, con la instrumentación de medidas generales como fueron la investigación, la divulgación, asistencia técnica y sanidad vegetal, que a su vez repercutieron en medidas específicas tales como la mecanización de las zonas de riego, el mayor uso de insumos agroquímicos, mediante el financiamiento. Esta modalidad de la política agrícola -- eminentemente de corto plazo, con finalidades tan generales como aumentar la producción, la productividad, el ingreso y el empleo, carente de precisión en sus objetivos, diseñada para resolver "cuellos de botella" 41/ prevalecerá hasta los años setenta, pero con un crecimiento proporcional de los cada vez mayores obstáculos que fueron surgiendo, pero sin perder su carácter empírico y pragmático para enfrentar tales coyunturas.

Los intentos de planificación del sector se reducen a la creación en junio de 1954 del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, como un órgano de consulta gubernamental para generar "medidas concretas para el incremento y equilibrio entre la agricultura y la industria". 42/

Al inicio del decenio de los sesentas la planificación agrícola cobra gran importancia, en virtud de que iniciaba el país un período de desarrollo estabilizador consistente en buscar "... fórmulas equilibradoras entre la agricultura, la industria y el comercio, para lograr con nuestra expresión el desarrollo de las diversas regiones del país y el beneficio de los

39/ Luis Gómez Oliver, Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia del desarrollo rural, Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, borrador, 1977.

40/ Secretaría de Agricultura y Ganadería, Memoria de Labores del 1 de septiembre de 1953 al 1 de septiembre de 1954, México, 1955.

41/ Gran parte de la discontinuidad observada se debe precisamente a esta finalidad.

42/ Véase el Decreto que creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, publicado el 12 de junio de 1951 en el Diario Oficial de la Federación.

distintos núcleos de nuestra población.^{43/} Al empirismo heredado de años atrás se le anteponía un enfoque "estructuralista" que reconocía la necesidad de la planificación regional para evitar "... la inconveniente y a veces exagerada concentración geográfica, económica y política".^{44/}

Reconociendo el Estado su carácter participativo y negociador, se establecen los Consejos de Planeación Económica, como cuerpos colegiados en los cuales participarían los agentes de la economía nacional. Paralelamente, con un sentido normativo, se crea la Secretaría de la Presidencia con el objeto de planificar el gasto público para lograr los objetivos nacionales.

Como instrumento legal para la participación de los productores, se crea en diciembre de 1958 la Dirección de la Pequeña Propiedad Agrícola "como encargada de auxiliar a los agricultores y de organizar el catastro agrícola y los comités agrícolas distritales y estatales, responsabilizados de la planeación conveniente ..." ^{45/} Se creía que la mejor forma de participación de los productores era a través de la mencionada Ley de Asociaciones, obviando la existencia de campesinos, agricultores, "agrotitanes", etc., dado que lo importante era reconocer a los "productores organizados" como beneficiarios de los servicios agrícolas que prestaba el Estado.

Con apoyo en la mencionada ley, la Secretaría de Agricultura y Ganadería responde a esta nueva modalidad de política económica, constituyéndose en febrero de 1962, por decreto presidencial, el Consejo Nacional de Agricultura, el cual tenía por objeto elaborar mejores programas "... en cuya formulación participen con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, los productores rurales. Tiene como finalidad examinar los problemas generales y especiales que afecten a la economía agrícola del país y de recomendar soluciones que favorezcan su fortalecimiento".^{46/}

Si bien la estrategia del crecimiento agrícola era la diseñada, en este sexenio cobra una mayor relevancia la innovación tecnológica a través de crédito agrícola para apoyar la mecanización de una agricultura que se suponía ya sensibilizada al uso de la semilla mejorada y fertilizantes.

"...Solamente durante la segunda mitad de los años cincuenta, y especialmente en los sesenta, se podía decir que la revolución semilla-fertilizante por sí misma... había permitido un ímpetu para continuar la mecanización en México..."^{47/}

43/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 5, págs. 93 a 95.

44/ Ibid, pág. 93.

45/ Memoria de Labores 1963, op. cit.

46/ Ibid.

47/ Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change 1940-1970, op. cit., pág. 70.

La reorganización de la administración pública en el sector agrícola estuvo enmarcada en "la creación del Comité Coordinador de las instituciones nacionales de crédito que tiene por objeto vincular mejor las operaciones y evitar la multiplicidad en las tareas..."; 48/ asimismo, por la Comisión Asesora Permanente de las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares de Crédito con el objeto de "...vigilar y encauzar las actividades de las instituciones ..." 49/ y generando un crecimiento de los bancos oficiales a través de bancos regionales (Agrario, en La Laguna, Michoacán y Yucatán, y Regional Agrícola en el Papaloapan y Michoacán).

A partir de 1959 se registran las más altas cosechas de maíz, trigo, arroz y frijol, exportándose por vez primera más de 400 000 toneladas de maíz, lo que obliga al sector público a establecer un programa de coordinación agropecuaria entre la Compañía Exportadora e Importadora (CEIMSA), los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) y los bancos oficiales. La "revolución verde" emprendida con la "movilización agrícola" de Avila Camacho desembocó en lo que Keith Griffin denomina "revolución comercial". 50/

La creciente productividad requería una mayor utilización, no solamente de semillas de alto rendimiento, sino de fertilizantes, insecticidas, maquinaria agrícola y riego. Para facilitar la adquisición de tales insumos fue necesaria una notable expansión del sistema crediticio, acompañado por nuevos dispositivos para la compra y distribución de una mayor producción agrícola.

En este sentido, mediante el Decreto Presidencial del 5 de diciembre de 1960, el gobierno mexicano crea el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, absorbiendo la Oficina de Estudios Especiales y el Instituto de Investigaciones Agrícolas; "... la reorganización del Instituto ... obedece a la imprescindible necesidad de lograr un mejor y más eficaz aprovechamiento del personal técnico mexicano con que ya se cuenta ..." 51/52/

48/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 5, pág. 100.

49/ Ibid, pág. 112.

50/ UNRISD, The Green Revolution and Some Issues of Economic Policy, (UNRISD/71/C.82), Ginebra, Suiza, 1971.

51/ Memoria de Labores 1961, op. cit.

52/ "... a tal grado llegó esta situación de ignorancia sobre los beneficios y la importancia de la investigación, que el Ingeniero Edmundo Taboada --el creador de la investigación agronómica en México-- fue removido de su puesto de Director del Instituto (un año después), ... el grupo de la Oficina de Estudios Especiales, que era la Oficina de la Fundación Rockefeller ... absorbió todas las operaciones, a grado tal, que la sede oficial del Instituto se cambió a Londres No. 40, local que venía ocupando la Oficina de Estudios Especiales. Y se quedó como Codirector con mando ...; un norteamericano!", Jesús Uribe Ruiz, Problemas y soluciones en el desarrollo agrícola de México, Academia Mexicana de Ciencias Agrícolas, México, 1964.

A fin de estructurar más adecuadamente el "quehacer tecnológico" agrícola, en un mismo año se decreta la creación del Consejo Nacional de la Investigación y la Educación Agrícola Superior.

La adecuación institucional de la "revolución verde" proseguía, publicándose en el Diario Oficial del 14 de abril de 1961 la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, procediéndose a liquidar la Comisión Nacional del Maíz a favor de la Productora Nacional de Semillas, "... para lo cual se crea un verdadero sistema, en que intervienen dependencias ya establecidas como el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, las Direcciones Generales de Agricultura y Sanidad Vegetal, creando nuevas como el Comité Calificador de Variedades Cultivables, las Asociaciones de Productores de Semillas y el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas".^{53/}

El propósito de "modernizar" la agricultura a través del binomio crédito-fertilizante, rebasó a la oferta nacional de fertilizantes, ya que en este sexenio se triplicó el consumo de fertilizantes respecto al de Ruiz Cortines, pasando de 71 500 toneladas de diversos nutrientes a 228 700 toneladas, sobre la base de fuertes importaciones de nitrógeno que rebasaban la producción interna en los primeros dos años, en tanto la industria nacional de fertilizantes expandía su capacidad de producción al inicio de los años sesenta "... surgiendo ... empresas privadas dedicadas a la fabricación de fertilizantes, que posteriormente se fusionaron a GUANOMEX..."^{54/}

"La forma en que se han aprovechado regionalmente los fertilizantes (entre 1960 y 1967) en superficies cosechadas, indica que el uso de los mismos no se ha concentrado tan fuertemente como cabría suponer. Por el contrario, en las regiones típicamente de temporal también se ha incrementado significativamente la superficie fertilizada ... aunque lo más probable es que la aplicación por hectárea sea más intensiva en las superficies bajo riego que en las de temporal."^{55/}

De 1959 a 1964 el Sistema Bancario Nacional canalizó, a precios de 1960, más del doble que de 1945 a 1958 (35 147 millones contra 15 872 millones), ^{56/} lo cual está en amplia correspondencia con el papel que se le asignó al crédito en este sexenio. "El apoyo más importante para la producción del campo seguramente lo constituye el crédito destinado a la agricultura y a la ganadería."^{57/}

^{53/} Memoria de Labores 1961, op. cit.

^{54/} GUANOMEX, Guanos y Fertilizantes de México, S. A., 30 años, México, 1971, págs. 15 y 16.

^{55/} Características de la agricultura mexicana, op. cit., págs. 80 y 81.

^{56/} México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op. cit., pág. 303.

^{57/} Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia del desarrollo rural, op. cit., pág. 27.

La política monetaria financiera propició este aumento sin precedentes del crédito a la agricultura, ya que la "agricultura y la ganadería han sido favorecidas por las reglas de operación de los recursos de la banca privada, recientemente dictados, y que determinan que hasta el 35% de las disponibilidades bancarias deban ser utilizadas en favor de la economía agrícola".^{58/}

Con el objeto de proteger tal financiamiento, el gobierno expide en 1961 la Ley Nacional del Seguro Agrícola y Ganadero, y una vez terminados los sistemas de operación con base en los riesgos que presentaban las diferentes zonas agrícolas desde el punto de vista de la recuperación del crédito, en 1963 se crea la Aseguradora Nacional Agrícola Ganadera, S. A., con un programa récord de 1.5 millones de hectáreas aseguradas.

Las acciones en materia crediticia y asistencia técnica se concentran en promover a partir de 1959 el Plan Agrícola Nacional, que consistía en definir como metas determinadas cantidades de cultivos de mercado interno y de exportación. Los mecanismos de ejecución de este "plan" eran a nivel de participación a través del Consejo Nacional de Agricultura, en el cual asistían las Uniones Nacionales de Productores Agrícolas por cultivo. Otro mecanismo más operativo era el de "concertar" planes regionales de producción maicera, por ejemplo el Plan Jalisco, Michoacán, Guanajuato, en los cuales la Secretaría del ramo, a través de sus agencias en los Estados, políticamente negociaban las metas maiceras, comprometiendo en la medida de los resultados la intervención de la banca oficial y privada.

Estos planes maiceros, semejantes a los diseñados durante el ruizcortinismo, se apoyaban en la aplicación de las técnicas disponibles tanto en México como en los Estados Unidos, orientadas al aumento de la producción que con un enfoque empírico pragmático se implementaron en tierras de riego o de buen temporal, como fue el caso de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Veracruz.

Los planes de fomento maicero demostraron su eficiencia una vez más, sobre todo en el año de 1962, pues debido a una fuerte sequía sufrida en el país, que afectara a once Estados, bastó con la producción obtenida en Jalisco, Chiapas y Veracruz para que en esas tres entidades se cosechara algo más del 55% de la producción nacional. Se estimaba que para lograr las metas trazadas por los planes de fomento maicero era necesario cosechar más del 75% de la producción en las zonas de eficiencia termopluviométrica.

De estos párrafos se puede deducir una perspectiva coyuntural a la producción maicera, en la cual los mecanismos de política agrícola se enfilaban al ejercicio crediticio, en tanto que se proseguía insistentemente

^{58/} Memoria de Labores 1961, op. cit., pág. 63.

en polarizar la agricultura de riego contra la de temporal, producción en regiones "septas", tecnificación agrícola, etc. La administración pública del sector agrícola se ajusta a esta política, como fue el caso de que el Ministerio del ramo delegara en una sola Dirección, la de Agricultura, la ejecución y control de los planes, en estrecha "coordinación" con los organismos descentralizados cuya autonomía en los programas de investigación, tecnificación, financiamiento y comercialización, reducía toda posibilidad de lograr consistencia en los planes.

Desde el punto de vista de la política de estabilización económica en el régimen de López Mateos, los precios de garantía se utilizan como un instrumento inductor de la "revolución verde", al igual que la política de inversión pública, que como ya se ha mencionado, recaía en las áreas modernas de la agricultura mexicana. Prácticamente durante este decenio se había superado la producción de alimentos básicos (maíz, trigo y frijol), por lo que la tendencia en los precios de los productos agrícolas de consumo interno inicia un franco estancamiento, a excepción del maíz, que en 1964 se elevó a 913 pesos la tonelada.

Este aumento, más que estimular el autoabastecimiento o la generación de excedentes, se debió en gran medida al programa de expansión económica de los grupos obreros, ya que durante este sexenio calificado de "populista" era necesario compensar al sector agrícola mayoritario para que se integrara a la economía nacional. El siguiente mensaje presidencial corrobora tal afirmación:

"La paz política, la estabilidad cambiaria, la fijación de mayores salarios mínimos, el reparto de utilidades y la elevación del precio de garantía para el maíz son las causas de la expansión económica, cuyo principal signo social es el aumento de capacidad de compra en amplios sectores de la población."^{59/}

^{59/} México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 5, pág. 153.

II. AGOTAMIENTO DEL MODELO ESTABILIZADOR

Se puede afirmar que en términos de lineamientos de política agrícola, el desarrollo estabilizador guarda continuidad durante los años sesenta. "La agricultura sigue siendo la actividad básica de nuestro pueblo. Contribuir a su desarrollo es acelerar el progreso general del país. Nos empeñamos en lograr la abundancia agrícola incorporando, a los modos habituales de cultivo, los métodos de la ciencia y la técnica modernos. La meta es producir más y mejores alimentos, con objeto de atender las necesidades del crecimiento demográfico y mejorar la dieta del pueblo." 1/

Hasta antes de este lapso, más precisamente de 1961 a 1965, la oferta de productos básicos crecía en un 7.2%, en tanto que la demanda lo hacía al 5.6%. A partir de 1965 el modelo estabilizador adoptado para la agricultura nacional inicia su agotamiento, ya que la oferta crece por abajo de la demanda, con un incremento acelerado de los precios del 7.4% para los alimentos y del 12.3% para los granos. 2/

Por otro lado, el desplome de los precios de los granos en el mercado internacional se había agudizado a partir de la segunda mitad de los años sesenta, en gran parte debido al "dumping alimentario" que a partir del decenio había iniciado el gobierno estadounidense con el objeto de auxiliar a los países pobres, lo cual permitió en última instancia, regular los inventarios excedentarios que presionaban al mercado mundial.

La situación internacional que imperaba en aquel entonces motivó un cambio en la política de inventarios de granos básicos, que en el caso del maíz oscilaba en un 12% de 1960 a 1965 en promedio anual, 3/ debido a que la "adquisición por parte del gobierno de las cosechas de maíz, de trigo y de frijol, indispensable para que operen los precios de garantía que favorecen a los agricultores, coloca al gobierno en la disyuntiva de hacer almacenamiento de granos de máxima capacidad, o bien, almacenar sólo lo estrictamente necesario y vender los excedentes". 4/

Durante los últimos años del decenio de los sesenta, las siembras de algodón se reducen drásticamente motivando su sustitución por granos, lo cual en buena parte obligó al gobierno a cambiar en organismo público descentralizado, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares hasta entonces, sociedad mercantil, "autorizándolo mediante el decreto correspondiente, a realizar funciones de asesoría, planificación y ejecución". 5/

1/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op. cit., pág. 321.

2/ Véase al respecto Casio Luiselli Fernández, Diagnóstico del estancamiento del sector agrícola de 1965 a 1974, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), versión preliminar, México, 1975.

3/ CONASUPO, Intervención de la CONASUPO en el mercado nacional de maíz, documento interno, México, 1975.

4/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op.cit., pág. 322.

5/ Ibid., Vol. 5, pág. 316.

La política agrícola cobra un giro en cuanto a la producción de granos básicos, ya que la estrategia de autoabastecimiento se cambiaba por la importación, pues "ningún país es autosuficiente. Por eso es preferible importar granos y ahorrarle al país muchos millones de pesos. Lo verdaderamente esencial es evitar sacrificios inútiles. Desde ahora cabe anticipar que seguiremos esa política, renunciando a la satisfacción de anunciar que no compramos granos en el extranjero, si esto llegare a ser necesario". 6/

"El cuantioso volumen de compras de maíz, trigo, sorgo y oleaginosas obligó al gobierno federal a invertir 1 219 000 pesos, que permitió construir, hasta noviembre del año pasado, 60 bodegas de mampostería, seis almacenes metálicos y 40 tejavanos. Los Almacenes Nacionales de Depósito disponen actualmente de 818 bodegas propias y de 613 rentadas para un cupo de 4 000 000 de toneladas, lo que significa un aumento de 40.5% respecto al período anterior." 7/

La política de comercialización se basaba en intervenir "en el mercado adquiriendo, almacenando, distribuyendo y vendiendo cosechas para regular los precios de aquellos productos agrícolas considerados tradicionalmente como de primera necesidad para el pueblo mexicano, procurando desterrar las prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan, sobre todo, en las comunidades campesinas". 8/9/

En este período se agudiza el estancamiento de los precios de garantía para el maíz, y por consiguiente una reducción de los precios reales. En el caso del trigo, con el objeto de "desaparecer la disparidad existente entre la producción y el consumo se estableció una política de precios diferenciales por zonas de producción y consumo, calculados en tal forma que no afectaran a los productores eficientes. A partir de 1966 los precios que rigen ... son ... 913 pesos por tonelada para todo el país, a excepción de los estados de Sonora, Sinaloa y Territorio de Baja California, en donde el precio es de 800 pesos por tonelada". 10/

En 1964 el Gobierno Federal, por conducto de la CONASUPO, modificó los precios del sorgo de 525 a 565 pesos; posteriormente a 575 pesos y por último, en 1965, a 625 pesos por tonelada. Todas estas modificaciones fueron programadas con el propósito de que sirvieran de aliciente a los productores para que los mismos incrementaran la oferta y en esta forma

6/ Ibid., pág. 317.

7/ Ibid., pág. 318.

8/ En 1967 se fija un precio diferencial de 800 pesos por tonelada de maíz producido en las zonas de riego del noroeste y del noreste.

9/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op.cit., pág. 316.

10/ CONASUPO, Memoria de Labores. Gerencia de Compras, México, 1968.

se cubriera la creciente demanda de la industria productora de alimentos balanceados concentrada en unas pocas empresas transnacionales.

Se proclamaba que la forma más adecuada de mejorar el ingreso de los productores agrícolas era no aumentando el precio, sino ofrecerles "desde el momento en que realizan sus siembras, la seguridad de un mercado estable para sus cosechas, con la promesa de que los precios de garantía permanecerán estables ... Incorporando a los ejidatarios en un sistema de comercialización sin precedentes en México, mediante el cual no sólo venderán a la CONASUPO, sino que ellos mismos serán los encargados de certificar la calidad y almacenar sus cosechas en los silos cónicos y bodegas rectangulares construidos por los propios ejidatarios ... (quienes) ya no tendrán que transportar sus productos a grandes distancias, sino que serán almacenados en las mismas zonas en donde se producen, con el considerable ahorro que significa para ellos evitar maniobras y pago de fletes ..." 11/

La política de desinversión de la agricultura como consecuencia del desarrollo estabilizador a favor de la industria, empezó a dejar sentir sus efectos a partir de los años sesenta. De 1960 a 1964 el crédito agropecuario total creció al 12.5% promedio anual, con una participación del 6.3% del sector público y del 18.2% del sector privado. Para el sexenio 1964-1970 la tasa anual promedio del crédito agrícola disminuyó al 11.3%, con un cambio en la tasa de participación, del 12.4% para el sector privado y del 10.3% para el público.

En términos macroeconómicos, el crédito agropecuario total bajó su participación respecto al financiamiento nacional de un 13.8% promedio anual para el período 1960-1964, a un 10.9% promedio anual de 1965 a 1970. Esto pareciera ir en contra de que "La constitución del Banco Nacional Agropecuario obedeció a una política financiera en favor del campo ... al establecerse la nueva institución se ha integrado al sistema el Banco Nacional Agropecuario-Fondo de Garantía y Fomento ... que actúa como eje para el financiamiento agrícola ..." 12/

Una característica de la política agrícola de finales de los años sesenta fue la de tratar de diversificar la agricultura, sobre todo la de riego. "Durante los ciclos agrícolas invierno 1965/1966 y primavera-verano 1966 se cultivaron ... 15 500 000 hectáreas. En ellas 75 cultivos principales produjeron cosechas ... por más de 27 000 millones de pesos"; 13/ así como la actividad pecuaria, para la cual "se aprobó el Programa Nacional de Ganadería y se crearon el Consejo Nacional de Ganadería y los Comités Estatales de Fomento Ganadero". 14/

11/ Ibid, pág. 6.

12/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op.cit., pág. 321.

13/ Ibid, pág. 317.

14/ Ibid, pág. 316.

En este sentido, la agricultura, como fuente de materias primas para la industria nacional, había sido capaz hasta 1965; pero a partir de la caída en la tasa de crecimiento del producto agrícola en el período 1965-1970, provocó la insuficiencia en la oferta de materias primas, lo que condujo a que por un lado disminuyeran las exportaciones (algodón), y por el otro, aumentaran las importaciones de oleaginosas y aceites vegetales. 15/

Paralelamente a la política de comercialización desarrollada por la CONASUPO, "a fin de elevar la productividad agrícola, se ha otorgado constante apoyo al desarrollo de la industria nacional de fertilizantes ... Las varias empresas de fertilizantes sólidos existentes se integraron en una: Guanos y Fertilizantes de México, que a partir de 1965 amplió sus instalaciones". 16/

El binomio comercialización-fertilizantes se suponía capaz de mantener, o más bien de mejorar, la paridad de los precios de los productos agrícolas favorables a los agricultores, en tanto que "nos empeñamos en lograr la abundancia agrícola incorporando, a los modos habituales de cultivo, los métodos de la ciencia y la técnica modernos. La meta es producir más y mejores alimentos ... con la obtención de variedades mejoradas, el uso de fertilizantes, el control de plagas y de enfermedades" 17/ para mejorar la agricultura.

Los planes maiceros se siguieron apoyando en la política crediticia en las zonas de buen temporal, y en caso de emergencia, en las zonas de riego, aunque "el desastroso ciclo agrícola de 1969 (uno de los peores que haya sufrido el país) nos obligó a importar algunos productos agrícolas, principalmente maíz, de los que resultamos deficitarios. Seguimos creyendo que es preferible importar siempre que sea indispensable, en vez de mantener una excesiva reserva que, por muchos conceptos, resulta gravemente antieconómica. 18/

La política agrícola estaba dirigida a la modernización de las áreas rurales, tratando de incorporar a los campesinos a la economía nacional "como productores eficientes y como consumidores potenciales ... haciéndolos participar en la transformación de los productos agropecuarios e incorporándolos dentro de los sistemas comerciales más avanzados"; 19/ acciones que repercutieron en presiones excedentarias de granos en las zonas de riego, principalmente del noroeste, y en un descuido de las áreas tradicionales de minifundio, en las cuales los programas de gasto público se redujeron notablemente debido a su resistencia a modernizarse.

15/ Características de la agricultura mexicana y Proyecciones de la demanda y la oferta de productos agropecuarios a 1976 y 1982, op.cit.

16/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op.cit., Vol. 5, pág. 337.

17/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: La producción agropecuaria y forestal, op.cit., pág. 321.

18/ Ibid., pág. 327.

19/ Memoria de Labores 1968, op. cit.

Es precisamente a partir de 1965 cuando se presentan los primeros indicios de la más severa crisis agrícola, a través de aumentos en las importaciones y de los precios, debido a una oferta por abajo de las necesidades del consumo nacional. 20/ Los niveles de desempleo y subempleo alcanzan cifras sin precedentes 21/ y presionan sobre el desarrollo urbano industrial. Un caso ilustrativo es el de Ciudad Netzahualcóyotl que tan sólo en cinco años, de 1965 a 1970, se eleva a más de 600 000 habitantes.

"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", 22/ como lo demuestran los altibajos registrados en soya, cártamo, algodón, trigo y hortalizas en el noroeste.

El subsector "agrícola empresarial" seguía siendo el más beneficiado de la inversión pública en irrigación a finales de los años sesenta, marginándose al minifundio de tales beneficios. "Habíamos enunciado el propósito de ejecutar la mayor cantidad de obras de pequeña irrigación, aunque tuviéramos que sacrificar la construcción de las grandes y medianas; hicimos muchas de las pequeñas, sin tener que disminuir la inversión en las grandes y medianas ...". 23/

La tendencia de polarización de la agricultura prosigue a finales de los años sesenta con una mayor autonomía de la administración descentralizada (CONASUPO y banca oficial) y la paraestatal (Guanos y Fertilizantes de México), limitándose el ministerio del ramo a coordinar los programas de investigación, tecnificación, comercialización y financiamiento, a partir de un "espíritu de camaradería" de los funcionarios con antecedentes de añeja amistad o parentesco con el Presidente de la República. Los únicos intentos de planificación se realizan en torno a la inversión hidráulica regional, por ejemplo, el Plan Chontalpa. El Consejo de Agricultura sólo aparece en el organigrama de la Secretaría de Agricultura, no existiendo la más pequeña evidencia de concertación agrícola.

20/ Sergio Reyes Osorio, "El marco económico del problema agrario mexicano", Desarrollo Agrícola, selección de Edmundo Flores, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

21/ Manuel Gollás, "El desempleo y el subempleo agrícola en México", Desarrollo Agrícola, op.cit., selección de Edmundo Flores.

22/ Arturo Warman, "Frente a la crisis: ¿Política agraria o política agrícola?", Revista de Comercio Exterior, Vol. 28, N° 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1978.

23/ Secretaría de Recursos Hidráulicos y Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, Tomo 10: La obra hidráulica, pág. 220, México, 1976.

III. LA CRISIS AGRICOLA DE LOS AÑOS SETENTA

Si bien es cierto que la agricultura, en términos macroeconómicos, creció ampliamente a partir de los años cuarenta, a finales de los años sesenta emergen problemas estructurales y de desequilibrio externo, que amenazaban la estabilidad de la economía mexicana.

En la segunda parte del decenio de los sesenta se registró un cambio sustancial en el patrón del crecimiento agrícola tipificado por un estancamiento de la superficie cultivada y el deterioro de los patrones de producción, debido a disminuciones en las superficies cultivadas de algodón y algunas hortalizas como melón y sandía. Los rendimientos agrícolas, por su parte, también disminuyeron su crecimiento, tanto en los distritos de riego como en el resto de las superficies cultivadas. En este período se registraron incrementos significativos en oleaginosas: cártamo, 30% anual; linaza, 19%; soya, 30%. Y en forrajes: alfalfa, 10% y sorgo, 30%. Sin embargo, hubo un estancamiento en la producción de cultivos básicos: arroz, frijol y maíz, principalmente.^{1/}

La perspectiva de corto plazo que ha caracterizado la gestión sexenal de la política económica mexicana, impedía detectar los serios desequilibrios que en aquel entonces empezaban a aquejar al sector rural. El horizonte de la "revolución agrícola" iniciada durante el período bélico de los años cuarenta era impredecible, por lo que se hizo hincapié en el mejoramiento de la producción y la productividad agrícola, ya que los cambios fundamentales en la estructura agraria se suponía que se habían conseguido a partir del decenio anterior prosiguiéndose el compromiso del reparto agrario más por fines políticos que económicos.

El estilo de desarrollo emprendido por los gobiernos posrevolucionarios a partir de la Segunda Guerra Mundial permitió concentrar la riqueza en un reducido número de beneficiarios.

"Ante los cambios ocurridos en el país por un acelerado crecimiento material cuyos beneficios se concentraron en pocas manos y en unas cuantas regiones, ante una alta tasa demográfica que rebasaba la capacidad de las estructuras tradicionales para asimilar en condiciones de dignidad a millones de nuevos mexicanos, y ante los crecientes desequilibrios de orden internacional, se hizo evidente la necesidad de revisar los términos de nuestra convivencia, discernir con verdadera autonomía... Era imperioso sacudir la inercia originada en tres decenios de prosperidad desigual y de una expansión de las fuerzas productivas que relegaba las legítimas exigencias sociales y las sometía en nombre de una falsa y precaria estabilidad."^{2/}

1/ Secretaría de la Presidencia, El sector agrícola: comportamiento y estrategia de desarrollo, pág. 17, México, 1976.

2/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 5, pág. 382.

La estrategia económica del régimen político en turno, consistió en otorgar una alta prioridad al sector agrícola, ya que "la crisis mundial de alimentos ha demostrado que del campo depende, y dependerá por mucho tiempo, gran parte del bienestar de los pueblos".^{3/}

Después de casi treinta años de desarrollismo agrícola, se redefine, cuando menos a nivel declarativo, la política de Reforma Agraria en términos de generar ocupación en el medio rural, para lo cual "todo el esfuerzo administrativo para reorientar las inversiones públicas, construir los caminos, descentralizar las industrias y canalizar el crédito, tiene por objeto aumentar la productividad del campo y absorber una fuerza laboral en constante expansión. Eso es lo que entendemos por una nueva etapa de la reforma agraria".^{4/}

Por otro lado, la política agrícola se sustentó ampliamente en la descentralización del crédito y de la inversión pública, ya que "la canalización masiva de recursos crediticios al campo constituye... una exigencia fundamental... Iniciamos, desde hace varios meses, la reestructuración administrativa de los bancos agropecuarios oficiales... El gobierno federal estableció, para este fin, el Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino, que promueve y otorga créditos a mediano y largo plazo, en favor de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios".^{5/}

La regulación de los mercados agrícolas y la política de precios cobra una gran relevancia, que se mide por la expansión del sistema CONASUPO, ante un agotamiento de las reservas alimentarias nacionales como consecuencia de la escasez mundial. De este modo se reorienta a la política agrícola a lograr la autosuficiencia alimentaria, en contraposición con la política de fines de los años sesenta promoviendo la "revolución verde" a través de un mayor gasto público a los servicios de investigación y extensión (creación de la Dirección General de Extensión Agrícola).

Esta redefinición en las normas de conducción del sector agrícola repercutió en una reorientación de los instrumentos de política existentes, sobre todo el correspondiente a la importación de alimentos, que de 1971 a 1975 ascendió a más de 12 millones de toneladas, mientras que entre 1965 y 1970 sólo se había importado un millón de toneladas,^{6/} ya que el impacto del aumento en los precios de garantía para cultivos básicos (maíz, frijol, trigo y oleaginosas) no había sido de la efectividad prevista, debido en gran parte a la presencia de diversas estructuras productivas cuya lógica de producción resultaba un impedimento para estimularla con mecanismos de mercado y fiscales. Las posibilidades de planes como el Jalisco ya no existían. (Véase el anexo 1.)

3/ Ibid., pág. 449.

4/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: la administración pública, op. cit., Vol. 5, pág. 416.

5/ CONASUPO, Memoria de Labores 1973, México, 1974.

6/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 7: la producción agropecuaria y forestal, op. cit., pág. 331.

Al precipitarse, debido a la crisis económica, los ancestrales desequilibrios regionales en términos de marginamiento y pobreza, se observa un acelerado crecimiento horizontal del sector público para atacar puntualmente su solución con base en un ambicioso programa de inversión pública. De esta manera surge una nueva etapa del Plan Chontalpa, el Desarrollo de la Zona Huichol, de la Tarahumara, del Istmo de Tehuantepec y más adelante se sientan las bases en Yucatán y Oaxaca, para la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en cada uno de los Estados.

Al mismo tiempo se declara formalmente la diversificación de las actividades productivas en el sector rural a través de la Reforma Agraria, aprovechando los recursos forestales por parte de los ejidos que los poseían, los recursos minerales a través de una adecuación legal ante lo agrario y la minería y el aprovechamiento de la mano de obra rural para la producción artesanal. Para ello se constituyó a través del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) un programa de industrialización ejidal.

La desintegración institucional del sector público, en el cual el esfuerzo aislado de cada una de las entidades durante casi 30 años, con una extensa manifestación de acciones y funciones de política agrícola, llega a su máximo nivel de atomización y aislamiento, para lo cual se constituye una Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario "a fin de armonizar los programas que varias dependencias, organismos y empresas realizan en beneficio del campo... que conjugue además de los esfuerzos de las dependencias del Gobierno Federal el de los gobiernos de los Estados".7/

A fines de 1976 "la magnitud del problema es reveladora, pues se detectaron operando 367 organismos o entidades de todo tipo, que agrupados según su carácter jurídico dan 10 secretarías, siete instituciones de crédito, 37 descentralizadas, 118 empresas de participación estatal mayoritaria, 64 comisiones, centros, comités y consejos, 131 fideicomisos... De todos ellos 76 eran organismos "principales", 247 "secundarios" y 35 que sólo en forma parcial actúan para el sector".8/

Es innegable que las complejas manifestaciones desequilibradoras, tanto en lo sectorial como en lo regional, aunadas a una "relativa liberación" de expectativas agrarias, condujeron a una creciente participación del Estado en términos horizontales, debido a que la coyuntura así lo requería. El reordenamiento vertical se intentó a través de la coordinación sectorial, pero más en el campo de la normatividad de la conducción y regulación del sector, prosiguiéndose con una mayor funcionalidad productiva y organizativa que dada su autonomía operativa y compromiso

7/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., Vol. 5, pág. 463.

8/ Asesoría del Lic. José López Portillo, Asesor Lic. José Antonio Ugarte, Grupo Sector Agropecuario, Lineamientos estratégicos para una política de desarrollo rural, versión preliminar inédita, México, 1976, pág. 33.

con determinados grupos sociales y facciones políticas dentro del régimen, rebasaba las posibilidades de ser normadas nacionalmente.

Una vez más la conducción de la actividad agrícola requería, dada la magnitud de los problemas, de un esfuerzo planificador, pero la simultánea prioridad que se le había asignado a los problemas ocupacionales, de balanza de pagos, de ingreso, de redistribución y de producción, propiciaron una aparente consistencia en el plazo coyuntural, bajo el señuelo de una eficaz operatividad (fideicomisos), que en última instancia significaba un uso de mayores recursos financieros bajo criterios "sociales", lo que condujo a un endeudamiento sin precedentes de la economía mexicana.

Con el objeto de resolver la crisis agrícola vigente, "a partir de 1972 el flujo de recursos hacia la agricultura alcanza proporciones sumamente importantes: más de 3 000 millones en 1972, 7 400 millones en 1973, 3 700 millones en 1974 y más de 6 000 millones en 1975. (Datos a precios de 1960.) En relación al producto agropecuario, estos flujos representaron respectivamente 9%, 21%, 10% y 16%".^{9/}

La estrategia de la política agrícola, implementada eminentemente bajo criterios operativos a corto plazo, abarcaba al mismo tiempo áreas de producción y productividad, como de conducción y regulación del sistema de comercialización, de estructura empresarial y hasta lo referente a "movilización social" a través de la capacitación y organización campesina.

El aumento de la producción agrícola se propuso de acuerdo a la tradicional modernización del sector a través de la expansión de la superficie cosechada, de la productividad física y cambio en el patrón de cultivos. Las acciones se basaron fundamentalmente en la inversión pública hacia la infraestructura productiva y servicios de apoyo, financiamiento a la producción, regulación y política de precios.

Por otra parte, se declaró una mayor intervención del Estado en el proceso productivo agrario, apoyándose en un intento de movilización social que implicaba la organización y capacitación campesina. Graves problemas de definición de política agraria y agrícola repercutieron en dos enfoques antitéticos que incidían en la conducción del sector: modernización vs. agrarismo.

En regímenes anteriores se había logrado una conjunción de ambos enfoques, pero con la diferencia que lo prioritario era cumplir con la producción de alimentos, materias primas y formación de capital, de tal forma que lo agrario se supeditaba a la política agrícola, prosiguiendo el reparto más por fines políticos que económicos. Al reconocerse los

9/ Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia del desarrollo rural, op. cit., pág. 38.

graves problemas de polarización, se pretendió a través de la estructura agraria subsanar las diferencias existentes entre los diferentes tipos de productores e intensificando las acciones de política agrícola (infraestructura y servicios) en el sector ejidal.

"El gobierno del Presidente Echeverría decidió aumentar los recursos económicos destinados al campo, así como buscar solución al problema de resoluciones agrarias, formadas en regímenes pasados y que no se habían ejecutado (30 millones de hectáreas). Hasta 1979 se entregaron ocho millones de hectáreas y resolvieron expedientes atrasados equivalentes a 17 millones más, e inclusive se adquirieron tierras de particulares para repartirlas donde la situación era más crítica. La decisión política de contrarrestar las tendencias del pasado a través del aumento de la inversión en el campo y del aumento de los precios de garantía de los productos básicos es clara, pero sus resultados no lo son tanto."^{10/}

Es tal vez en esta época cuando se presenta con mayor claridad, lo cual no niega su complejidad, el carácter de "fascinante mezcla de continuidad y cambio" al cual hace referencia Hansen,^{11/} a través de la interrelación de la política agraria con la política agrícola. Importante es destacar, con la evidencia existente, que el continuismo ha estado más del lado de lo operativo que de lo normativo o planificador, en tanto que se ha pretendido inducir los cambios de "arriba hacia abajo" atravesando una imponente pirámide burocrática.

Desde otra perspectiva, la inercia de lo operativo que se sustenta en los grandes cuadros burocráticos, supera notablemente al poder innovador de las altas esferas, cuando menos en el corto plazo. En este caso y retomando a Hansen, la continuidad no es otra cosa que el resultado de una alta flexibilidad de los regímenes que han gobernado al país motivados por las crecientes oportunidades de movilidad socioeconómica que ofrece la renovación en los puestos políticos bajo un precepto de que la "recompensa a la lealtad es el progreso personal. Lo que realmente consolida al régimen actual no es un grupo de políticas sin coordinación, que satisfagan a todos los sectores y paralicen al gobierno, sino un sistema de movilidad que atrae la fidelidad personal de los voceros de todos los sectores del PRI".^{12/}

Mediante este enfoque se puede complementar la explicación del crecimiento de la administración pública para conducir el sector agrícola, sobre las bases de una diferenciación política de los grupos dirigentes en turno, por ejemplo el ala izquierdista que con tanta claridad planteó el problema del malestar rural mediante los mecanismos de Reforma Agraria

^{10/} Lorenzo Meyer, "Veinticinco años de política mexicana", Revista de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 25, No. 12.

^{11/} La política de desarrollo mexicano, op. cit., pág. 302.

^{12/} Ibid, pág. 2285.

(Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, posteriormente Secretaría de la Reforma Agraria, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal), o bien el ala tradicionalista en el campo de la modernización agrícola (Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Banco Nacional Agrícola y Nacional Agropecuario).

En la medida que las declaraciones políticas han sido más abundantes, la evidencial^{13/} permite asegurar que la priorización de los objetivos se torna más confusa, a favor de una aparente consistencia de las acciones de la política agrícola. Pero la viabilidad, que en estos casos rebasa la frontera sexenal, se ha sustentado en la fuerza que han tenido las facciones ejecutivas de la política agrícola y/o agraria, sin importar los aspectos técnicos (Plan Presidencial Benito Juárez), los económicos (Industrialización Rural-FONAFE) y ni mucho menos los sociales (Fideicomiso Bahía de Banderas).

Es por esta razón que la normatividad de la política agrícola es de primer orden para alcanzar la coherencia en sus acciones, normatividad que se basa en una modificación de las relaciones existentes en el campo, lo cual obviamente implica una orientación ideológica y un compromiso y concertación con los grupos sociales que se pretende beneficiar. El plazo para este proceso rebasa la gestión político-administrativa, por lo cual el continuismo y vigor de la estrategia deberá perfilarse gradualmente y en un horizonte a mediano y largo plazo.

13/ Véase al respecto la multicitada obra México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública.

Anexo 1

EL PLAN JALISCO

1. Antecedentes

En los anales de la modernización de la agricultura mexicana, al inicio del decenio de los años cincuenta, se asienta uno de los éxitos tecnológicos más notables: el Plan Jalisco. Concebido como un intento para solucionar un eventual y agudo problema de escasez de maíz durante el ciclo 1953/1954, como consecuencia de una intensa sequía que afectó a la producción agrícola de temporal, este plan involucró una sólida fundamentación agrónómica producto de la investigación y experimentación agrícolas durante más de cinco años por parte de las dependencias que participaban en la Comisión del Lerma-Santiago, lo cual permitió asegurar un alto nivel de confiabilidad, tanto para las autoridades como por parte de los adoptantes, en su mayoría agricultores tradicionales.

Lo sencillo de su instrumentación contrasta con los beneficios obtenidos. Con una adecuada complementariedad de los servicios agrícolas con el crédito, gradualmente durante casi diez años se promovió la incorporación de superficies cosechables en descanso, así como un aumento en los rendimientos unitarios, mediante la promoción de una tecnología que ofrecía indistintamente posibilidades de aumentar los rendimientos del trabajo campesino y la rentabilidad del capital.

Las referencias bibliográficas al respecto son bastante escasas, sobre todo las referentes al problema de adaptación tecnológica y sus resultados por parte de los diferentes tipos de agricultores. En ese entonces la política agrícola estaba encaminada a modernizar la agricultura de riego así como, aunque en menor proporción, la de aquellas zonas temporales consideradas de buena calidad, y a ir actuando gradualmente en terrenos de menor potencial.

El concepto de revolución agrícola se anteponía al ejercicio de la política agrícola en forma indiscriminada, ya fuera en terrenos con buen o mal temporal, que durante casi diez años arrojó un notable desfinanciamiento por irrecuperabilidad de los créditos e inversiones canalizados a promover el desarrollo agrícola.

Cuando aparece el Plan Jalisco, el más novedoso y consistente planteamiento tecnoeconómico hasta esa fecha, fortalece la intuición de los que dirigían la agricultura en el sentido de que la modernización debería realizarse en las mejores tierras de temporal y de paso resolver los crecientes problemas de abastecimiento de alimentos básicos que generaba el proceso de industrialización y urbanización y las periódicas sequías.

El éxito obtenido en tan sólo dos años sirvió de base para ampliar la adopción de estas prácticas hacia las regiones vecinas consideradas con buena eficiencia termoplumiométricas, principalmente Michoacán y Guanajuato, y posteriormente el estado de Veracruz, con lo cual a finales de los años cincuenta se lograba la autosuficiencia en maíz.

/Desafortunadamente

Desafortunadamente la visión coyuntural de la política agrícola fue un limitante para desarrollar una tecnología apropiada en zonas de productividad más riesgosa sin siquiera complementarse con acciones en materia de organización de los productores, de investigación agronómica integral y de adecuación de los sistemas de asistencia técnica a diferentes condiciones ecológicas y sociales. Sino por el contrario, se pretendió extender de manera irrestricta las prácticas tecnológicas sin una fundamentación como la que existió en el Plan Jalisco.

2. Definición y objetivos

Con base en la información disponible, el Plan Jalisco puede ser definido como un conjunto de acciones de política agrícola tendientes al aprovechamiento de las excelentes condiciones climáticas y edafológicas que presenta parte del estado para el desarrollo de la producción maicera. Las acciones consistieron en una serie de prácticas agronómicas simples, al alcance de los diferentes productores de maíz, a fin de obtener un aumento en la producción de dicha gramínea en determinadas áreas del estado.

En los primeros años de la década de los cincuenta, la superficie nacional cosechada de maíz apenas era superior a los 3 millones de hectáreas con rendimientos menores a los 800 kg por hectárea. De este total, Jalisco aportaba más del 12% de la superficie cosechada pero con un rendimiento de 825 gk por hectárea, superior al promedio nacional debido a su tradición maicera y a la evidencia de que sus condiciones climáticas y agrológicas eran favorables para el cultivo de este cereal.

La intensa sequía había motivado un notable descenso en las disponibilidades de maíz durante el temporal del año 1953 obligando a las autoridades a aumentar la producción a través de una estrategia tecnológica en consecuencia con el esfuerzo modernizador de la agricultura.

Con base en la experiencia y la investigación agronómica, en aquel entonces se había diagnosticado el buen temporal en el estado de Jalisco ya que "toda la zona de eficiencia termopluviométrica para el cultivo del maíz, reúne las características de presentar una precipitación media anual de más de 88 mm, y una distribución que satisface los requerimientos del cultivo ya que casi no presenta un período de sequía, que coincidiendo con la floración, provoca en una amplia porción de la república un sensible descenso en los rendimientos por ser éste el punto de su ciclo en que la planta tiene las mayores demandas de agua".^{1/}

Por lo tanto, el Plan Jalisco representaba una buena alternativa para incrementar la producción de un cultivo básico: el maíz. Posteriormente

^{1/} Ortiz Monasterio, Rafael, El Plan Jalisco, sus realizaciones y limitaciones, trabajo inédito sin fecha.

redundaría en el mejoramiento del nivel de vida de los agricultores del Estado a un bajo costo y en forma fácil.

La alternativa propuesta se refería a un programa gradual de adopción tecnológica cuyo primer paso consistía en "incorporar al cultivo todas las áreas que cada año se dejaban en descanso, ya que esta práctica que tiene por finalidad principal incorporar al suelo toda la precipitación de un año para ser usada al año siguiente y así asegurar una cosecha, no tenía sentido en una zona en la que con la precipitación que caía cada año se lograba esta cosecha".^{2/}

En las etapas subsecuentes se procuraría fertilizar alrededor de 900 000 hectáreas enclavadas en el área de eficiencia termoplúvionétrica del Estado, reconociéndose una tasa de adopción más moderada en virtud de la reducida experiencia en este tema, de una limitada disponibilidad de fertilizantes y la falta de información técnica sobre respuestas a diferentes tipos de fertilizantes, a pesar de un conocimiento profundo sobre los diferentes suelos y sus deficiencias en nutrientes.

Por último, se tomaba en cuenta el uso de semillas mejoradas, que hasta el inicio del Plan no se usaban debido a que la tradición de los campesinos consistía en seleccionar las mejores mazorcas para asegurar la simiente para la próxima cosecha, lo que en gran parte se había fortalecido por el intento fallido de promover híbridos que no eran de buena calidad o no estaban lo suficientemente probados en la zona.

3. Estrategia

Según lo expresado en el inciso anterior, se puede deducir que la estrategia del Plan Jalisco consistía en un conjunto de prácticas agronómicas cuya certeza de éxito estaba lo suficientemente probada. De esta manera, a partir de la iniciación del plan se apoyó su ejecución en un vasto programa de promoción y sobre todo de convencimiento por parte de los campesinos a incorporar sus tierras en descanso,

Para ello, por decisión ministerial se decidió la creación de una coordinación institucional entre los servicios agrícolas que prestaba la Secretaría de Agricultura y los servicios crediticios de la banca oficial, avalado todo ello por el gobierno estatal. En ese entonces (1953), se había dispuesto dar crédito oficial a más de 50 000 ha, que representaba apenas el 5.6% del área programada, por lo que la labor de promoción debió ser muy efectiva al lograr incorporar a la producción en el primer año casi 180 000 ha.

^{2/} Ibid.

Se tenía certeza de que con la bondad de las adopciones tecnológicas propuestas, una vez que se obtuvieran las producciones previstas en las áreas incorporadas, la tarea de promoción capitalizaría tales éxitos para estimular a los productores a que adoptasen esas medidas.

Las expectativas planteadas fueron rebasadas en los siguientes dos años, durante los cuales se aumentó en un 76.9% (335 596 ha) el área cosechada, habiendo influido para ello una gran movilización de los capitales privados ya que el financiamiento oficial siempre evolucionó muy por debajo de la producción.^{3/} En este caso es conveniente aclarar el papel que desempeñó el crédito oficial, que fue el innovador tecnológico e indujo a la inversión privada y a los propios campesinos a utilizar más de su fuerza de trabajo.

La efectividad del crédito oficial en este caso no se debe atribuir al área cubierta, sino más bien al hecho de haberse apoyado en un plan técnica y económicamente consistente que por sus beneficios fue adoptado en gran escala, en lo cual tuvo mucho que ver la decisión de los formuladores para convencer a las más altas autoridades respecto a los objetivos y componentes del Plan, de tal forma que mediante una simple adecuación institucional --más en términos de coordinación que de inversión-- se podría implementar este paquete tecnológico sin que ello implicara riesgo alguno.

Respecto a los sujetos que adoptaran este Plan, se tenía el conocimiento empírico que en su mayoría eran campesinos cuyo bienestar dependía casi exclusivamente de la producción del maíz, ya que la demanda extra-sectorial de mano de obra era del todo raquítica. A través del análisis del III Censo Agrícola Ganadero y Ejidal para el año 1950, en el distrito económico agrícola denominado SUR X, que se localiza en la zona de eficiencia termopluriométrica cubriendo gran parte del Valle de Guadalajara, se tenían 21 839 productores agrícolas, de los cuales 3 455 (15.8%) tenían predios mayores de 5 ha; 5 474 (25.1%) tenían predios menores de 5 ha, y el resto, o sea 12 910 productores (59.1%) eran ejidatarios con parcela.

El tamaño de la parcela cultivable era de 12.7 ha para los agricultores con predios mayores de 5 ha; de 1 ha para los predios menores de 5 ha, y de 4.5 ha para las parcelas ejidales. La información censal corrobora en buena parte la práctica de descanso de la tierra, que la

^{3/} Según datos obtenidos en las memorias de labores de los bancos de crédito oficial, a nivel nacional y estatal se habilitaron en el ciclo 1952/1953, 474 517 ha y 35 270 ha de maíz respectivamente, en tanto que para el ciclo siguiente la superficie habilitada fue de 820 755 ha y 85 400 ha respectivamente. En 1956/1957 se redujo a 612 504 ha a nivel nacional y a 115 000 ha en el Estado.

experiencia de las técnicas del Plan había detectado. Al respecto, se tiene que por las 106 970 ha cultivadas en 1950 se dejaron en descanso 64 000 ha, lo que representa un 60%.

Los agricultores mayores de 5 ha destinaban al descanso casi 1 ha por cada 2 ha que cultivaban, en tanto que las parcelas ejidales mostraban una proporción de 7 ha por cada hectárea cultivada, lo cual podría interpretarse como una relación tierra-agricultor que propiciaba una baja intensidad en el uso de los factores trabajo y tierra. En el mismo censo se obtiene que de 12 910 ejidatarios con parcela en el distrito, 9 731 ejidatarios obtendrían más del 50% de su ingreso en las actividades propias del ejido: agricultura y ganadería.

Es sabido que la incorporación de los terrenos en descanso se realizó en parte bajo el arrendamiento a campesinos sin tierra. En este sentido, el censo de 1950 para el distrito en cuestión arroja un 25% de ejidatarios sin parcela dedicados a la aparcería (408 ejidatarios) y al arrendamiento (232 ejidatarios).

La relativa abundancia de mano de obra en busca de la subsistencia y la posibilidad de obtención de un ingreso adicional por arrendamiento u operación de las áreas cultivables en descanso, permitió, sobre una amplia campaña promocional, la adaptación tecnológica propuesta por el Plan Jalisco, toda vez que en su primera etapa se sustentaba en un aprovechamiento de la mano de obra disponible, sin alternativas de empleo, y las tierras ociosas.

A partir de un conocimiento empírico de las condiciones económicas y sociales del campo jalisciense, por parte de los responsables del Plan, la estrategia, en este sentido de carácter implícito por la aparente obviedad de la problemática para la experiencia acumulada por los técnicos, resultó la más adecuada para aumentar la producción a corto y mediano plazo, con un volumen de inversión irrisorio frente a los cuantiosos programas hidroagrícolas en aquel entonces.

Con base en estas breves anotaciones se puede afirmar que la estrategia del Plan Jalisco era elevar el nivel tecnológico de los productores agrícolas, mediante una mayor y mejor utilización de los insumos: suelo, fertilizantes y semilla mejorada bajo diferentes niveles de eficiencia temporalera. Esta innovación tecnológica fue capaz de aumentar la producción maicera en circunstancias en las cuales la estructura de precios no sufrió cambios radicales. Posteriormente permitió la producción de sorgo ante una relación desfavorable de los resultados económicos del maíz, sobre todo en las áreas no aptas para este cultivo.

Las metas definidas siempre fueron de corto plazo, por lo que nunca se previó utilizar instrumentos de resultados lentos y a largo plazo, como la organización de los agricultores para la producción y comercialización

de sus productos, sino que se aceptaba implícitamente que el mercado del maíz se adaptaría a los mayores volúmenes cosechados y la necesidad de grano que tenía la población.

4. Adopción tecnológica

Hasta antes de la implementación del Plan Jalisco la técnica agrícola tradicional se limitaba a reducir los riesgos mediante el control de una probable sequía en términos de una rotación de las parcelas con base en el "año y vez", es decir, dejar en descanso una parte de los terrenos para asegurar un nivel de humedad que previniera contra una eventual falla en las lluvias. Por tal motivo, el grado de dificultad de la nueva técnica de sembrar las superficies en descanso en aquellas áreas que poseían un patrón de eficiencia termopluviométrica, en función de su diferenciación, era prácticamente nulo.

Parece ser que las disponibilidades de área cultivable y la abundancia relativa de mano de obra campesina, fueron los factores más importantes en la adopción tecnológica. El alza coyuntural del precio del maíz debido a la aguda escasez nacional, aunada a una mayor accesibilidad de los productores a los mercados de Guadalajara y la ciudad de México, proporcionó en gran parte el éxito del Plan en los primeros años. En un período de estabilización económica y en una región económica básicamente agrícola, era de esperarse un caudal de inversionistas y comerciantes que capturaron un buen porcentaje de los beneficios obtenidos a favor del incipiente proceso de industrialización en el Estado.

A medida que se complicaba la tecnología propuesta, como es el caso de la fertilización, la tasa de adopción de 1952 a 1962 se reducía al 37.6% como resultado de dividir 409 980 ha fertilizadas en ese último año entre 1 090 000 ha cultivadas. Inclusive se estima que el período de maduración de la práctica de fertilización abarcó un mínimo de seis años, ya que la información preliminar carecía de toda experiencia sobre reservas a la fertilización, épocas de aplicación, densidades de población óptimas, fórmulas y dosis de nutrientes; y por otra parte la oferta de este insumo resultaba inadecuada para propiciar la decisión de adoptar la práctica.

En seis años, de 1952 a 1958, se tenía un aumento de 100 000 ha en el área fertilizada del Plan; una vez que se dispuso de la información técnica necesaria y la disponibilidad de los fertilizantes y dosis adecuadas, sobre la base de un apoyo crediticio oficial en escasos cuatro años se cuadruplicó el hectareaje fertilizado, lapso durante el cual se trabajó intensamente en difundir las ventajas de la innovación en apoyo de notables experimentos realizados por la Oficina de Estudios Especiales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, demostrando empíricamente el carácter decisivo de la difusión tecnológica hacia los productores.

A partir de estudios agrológicos y análisis de suelos, en una primera etapa se construyeron planos de fertilidad y una estimación técnica sobre las recomendaciones más adecuadas. "Así pues, con estas herramientas tan burdas fue como se puso en marcha el Plan de Fertilización de Maíz de Jalisco. Sin embargo, a la cosecha se había adquirido la certeza de que la ruta era la adecuada y la convicción de que ninguna otra medida que se tomara... podría competir con los resultados que se obtenían con la politización... A la fecha todo el campo de Jalisco nos está dando la respuesta real de cómo se comportan los fertilizantes, y de la forma en que se deben modificar las fórmulas y dosis a las diversas regiones para lograr su mayor eficiencia".4/

El tercer componente del paquete tecnológico del Plan de Jalisco se refería al uso de semilla mejorada, tardando en su adopción más de diez años para llegar a sembrarse alrededor de 300 000 ha con semilla mejorada en 1962, con una tasa de adopción estimada en 30% respecto del total sembrado.

En un mediano plazo se había previsto un límite en la expansión de la producción a través de la incorporación de nuevas tierras, por lo cual el proceso de mejoramiento tecnológico debería enfocarse al aumento de la productividad. En este sentido, la efectividad tecnoeconómica de la fertilización fue en ascenso, permitiendo elevar los rendimientos de maíz por hectárea en más de un 300% en 15 años, con lo cual se proseguían los aumentos en la producción aunque a una tasa de crecimiento menos proporcional que en los primeros años.

El concepto de diversificación estaba previsto al inicio del Plan debido a que en función de la regionalización del estado por su eficiencia termopluviométrica, se había localizado una zona de sorgos que se situaba entre las isoyetas de 600 a 800 mm y en áreas con altitud inferior a 1 800 m sobre el nivel del mar y una de zacates localizada abajo de los 600 mm de precipitación anual o en zonas con pendientes pronunciadas o de suelos poco profundos. El período de adopción del cultivo del sorgo estuvo sujeto a la expansión de la industria pecuaria a partir de la segunda mitad de los años sesenta, en que se inicia un proceso de deterioro de los precios del maíz y un mayor nivel de competitividad del sorgo en las explotaciones comerciales.

Estas condiciones de mercado tan favorables, aunadas al éxito de la tecnología temporalera propuesta para el maíz, influyeron decisivamente en los agricultores a adoptar un paquete tecnológico para el sorgo --más complejo, de menor tiempo-- inclusive a nivel de productores de subsistencia cuyos predios no eran favorables para el maíz y en los que este nuevo grano les permitía una mejor alternativa para su bienestar. Esto viene a demostrar una vez más que los productores minifundistas fueron influenciados por los ingresos obtenidos en sus explotaciones, de tal forma que sustituyeron el maíz por el sorgo y, en el peor de los casos, abandonaron la actividad agrícola.



Anexo 2

UN CASO DE ADOPCION TECNOLOGICA: PLAN PUEBLA

1. Antecedentes

A fines de la década de los setenta el nivel tecnológico de la agricultura mexicana había permitido un crecimiento en la producción por encima de la expansión demográfica, cubriendo un considerable porcentaje de la superficie sembrada, gracias a un sostenido esfuerzo modernizador iniciado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Si bien antes de los años cuarenta se había pugnado por aumentar la superficie de riego, mediante la canalización del gasto público hacia la expansión de la infraestructura hidroagrícola, con un criterio más de minimizar los riesgos de una agricultura temporalera que de propiciar la productividad, a partir de este decenio se integra la producción de riego a una nueva tecnología que habría de incrementar los rendimientos notablemente.

La innovación tecnológica se sustentaba en el empleo combinatorio de semillas mejoradas, agua, fertilizantes, insecticidas, pesticidas, fungicidas, mecanización, almacenamiento y comercialización, crédito agrícola y extensionismo, apoyada mediante mecanismos de precios y fiscales. De esta manera la administración pública se fue adecuando a la instrumentación de tal cambio, promulgando leyes y creando organismos.

Después de casi 30 años de modernización agrícola, de incorporar un considerable porcentaje de la superficie cultivada a la nueva tecnología con una respuesta de aumentos en la producción de granos básicos y productos de exportación, empiezan a manifestarse algunos indicios de resquebrajamiento en la autosuficiencia alimentaria en zonas "agrarias críticas" como es el altiplano central, caracterizados por un agudo minifundismo de subsistencia bajo condiciones de temporales aleatorios.

Los beneficios de la "revolución verde" no se habían repartido equitativamente entre los diferentes grupos de productores y regiones, --los ricos se habían hecho más ricos y los pobres, por lo tanto, comparativamente más pobres-- con evidentes consecuencias en la armonía política y social en el medio rural.

A pesar de que las nuevas tecnologías no entrañaban problemas de divisibilidad física o de escalas económicas, los desequilibrios en la estructura productiva del sector agrícola, principalmente el de la mala distribución del ingreso y de la riqueza, limitaban el acceso de los agricultores minifundistas a los insumos, quienes por su reducida solidez económica y practicantes de una agricultura riesgosa eran descartados como sujetos de crédito.

Sin duda alguna los acontecimientos sociales y políticos que se suscitaron en el Estado de Puebla durante 1967, tuvieron su origen, en parte, en las heladas que disminuyeron la producción agrícola de subsistencia en una parte considerable del Estado y que motivaron las invasiones campesinas, al momento en que un movimiento obrero y popular derrocaba al gobernador en turno.

/Esta rebelión

Esta rebelión tendía a cambiar la situación desfavorable para los campesinos imperante en el Estado de Puebla. "La mayor parte de las tierras estaba en manos de pocas personas y aunque el Departamento Agrario (DAAC), después de negar la existencia de latifundios tuvo que reconocer que había 53... Según los datos oficiales del propio gobierno, 41 000 campesinos no tenían tierras y 1.8 millones de personas tenían ingresos de seis pesos diarios. De 1 554 ejidos sólo 132 recibían crédito del Banco Ejidal". 1/

Por otra parte, el CIMMYT (Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo) se había fundado en 1966 2/ "para ayudar a aumentar los rendimientos mundiales de los cereales... es el resultado de un programa cooperativo de investigación de 20 años entre la Fundación Rockefeller y la Secretaría de Agricultura de México (y por objetivos persigue) ayudar al desarrollo de programas nacionales y regionales de mejoramiento de maíz y suministro de tecnología a aquellos programas que beneficien al mayor número posible de agricultores, especialmente en los países en vías de desarrollo". 3/

Según el reglamento del CIMMYT el Ministro de Agricultura de México presidía la Asamblea, en tanto que el Director General del CIMMYT, anteriormente funcionario de la Fundación Rockefeller, tomaba la iniciativa de proponer el Plan Puebla como una opción de política agrícola que permitiera contrarrestar los "desórdenes políticos y los movimientos campesinos" que afectaban a esa entidad federativa.

En los dos objetivos preliminares de la propuesta del Plan Puebla se contemplaba: "a) desarrollar, probar en el campo y refinar una estrategia para aumentar con rapidez los rendimientos de un cultivo alimenticio básico entre minifundistas y b) adiestrar técnicas de otras regiones sobre los componentes y uso efectivo de esta estrategia". 4/ Es muy probable que por esta razón no se haya institucionalizado dicho plan ya que se iniciaba con una etapa experimental que en un futuro podría generar los mecanismos necesarios para llevar adelante la "revolución verde" en zonas agrícolas deprimidas.

Por este motivo la Secretaría de Agricultura y Ganadería para el ciclo 1967-1968 formula el Plan Agrícola del Estado y su correspondiente programa de fertilización, considerando a los trabajos del CIMMYT y del propio Instituto de Investigaciones Agrícolas como parte de ese plan. 5/

- 1/ Luisa Paré, El Plan Puebla: una revolución verde que está muy verde, Ediciones de Sociología Rural, No. 2, ENA-UACH, Chapingo, 1975.
- 2/ En 1960 ya se había fundado el ICRRRC (Centro Internacional de Investigaciones sobre el arroz) en Filipinas como el inicio de una red de nueve centros internacionales de investigación agrícola.
- 3/ Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, 1978, ¿Qué es el CIMMYT?, El Batán, México.
- 4/ Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo, 1974, El plan Puebla: siete años de experiencia, 1967-1973, El Batán, México.
- 5/ Véase la Memoria de labores de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, 1968, op. cit., pág. 75.

"El oportunismo o el desconocimiento de los objetivos del Plan Puebla hace que ciertos políticos le atribuyan posibilidades de milagros que el propio Plan nunca se ha dado. Por ejemplo, se dijo que el déficit de trigo en el Estado se cubriría con la aplicación intensiva del CIMYT que trabaja solamente con maíz en Puebla. En su campaña electoral, el futuro gobernador incita a los campesinos a "organizarse en cooperativas y a trabajar la tierra colectivamente". Este objetivo nunca ha intentado llevarlo a la práctica ni el Plan Puebla, ni ninguna otra institución." 6/

El análisis del Plan Puebla requiere una revisión de su definición conceptual para posteriormente evaluar su validez como instrumento de política agrícola, tendiente a promover el desarrollo rural. Asimismo, la factibilidad en sus alcances regionales será necesario definirla, aunque en forma somera, con el objeto de evaluar su estrategia como macropolítica y como instrumento operativo bajo las actuales condiciones de la agricultura mexicana.

2. Definición y objetivos

El denominado "Plan Puebla" fue concebido por los directivos del CIMYT, como un "experimento estructurado para atacar simultáneamente... dos problemas de gran urgencia: la amenaza de una escasez absoluta de alimentos a escala global y las continuas bajas de ingresos y la desnutrición entre la mayoría de la población rural". 7/

En el caso de México, siendo el cultivo alimenticio básico el maíz, el experimento en cuestión pretendía propiciar aumentos en su producción "entre pequeños agricultores que producen a niveles de subsistencia con métodos tradicionales ... (reconociendo que los) ... programas gubernamentales orientados hacia el aumento en los rendimientos, se dirigen de manera primordial al relativamente pequeño sector de productores comerciales". 8/

A partir de un breve diagnóstico, evidencia que estaba lo suficientemente probada, se destacaba la importancia de la agricultura tradicional como fuente de subsistencia de una parte importante de la población, cuyo desarrollo era fundamental para la nación en su conjunto y que además tenía posibilidades de ser más productiva a través de la adopción de nuevas prácticas agrícolas. De ahí se generaron los dos "objetivos esenciales" y de corto plazo del plan:

i) "Desarrollar, probar en el campo y refinar una estrategia para aumentar con rapidez los rendimientos de un cultivo alimenticio básico entre minifundistas, y

6/ El Plan Puebla: una revolución verde que está muy verde, op. cit., pág. 19.

7/ El Plan Puebla: siete años de experiencia, 1967-1973, op. cit., pág. viii.

8/ Ibid.

/ii) "Adiestrar

ii) "Adiestrar técnicos de otras regiones sobre los componentes y uso efectivo de esta estrategia."^{9/}

Posteriormente de acuerdo a las experiencias del plan se enuncia un objetivo a largo plazo que "era el de mejorar el ingreso neto, el empleo y el bienestar general de la población rural. Es decir, la acción de incrementar la producción de cultivos básicos se consideró un paso inicial hacia el desarrollo rural". ^{10/}

Como criterios para seleccionar el área de operación, se consideraron un ambiente ecológico que permitiese aumentos sustanciales de rendimiento y un ambiente político propicio a los objetivos del plan.

Especial atención merece el segundo punto, ya que se aceptaba que en el "ámbito político" gubernamental se buscaba rigurosamente aumentar los rendimientos y que se realizaban los ajustes institucionales necesarios para el logro de este objetivo, aparentemente se refería al nivel gobierno federal y de su estrategia en materia de política agrícola, cuando de hecho el factor fundamental de la selección del área fue el criterio de efervescencia social y política que privaba en el Estado de Puebla en 1966 y 1967.

Los directivos del CDMNT, como ya se anotó, habían estado muy íntimamente ligados a la modernización de la agricultura mexicana, sobre todo a partir de la "revolución agrícola" del Presidente Avila Camacho,^{11/} por lo cual es de suponerse que en la definición del plan, se trataba de un experimento de corte social y económico, en el cual la adopción de nuevas tecnologías por los productores mejoraría la estructura productiva e induciría a los ajustes institucionales necesarios.

Otro aspecto fundamental en su definición como experimento resultaría ser la evaluación empírica sobre el problema de adopción tecnológica, llevada a cabo por el propio plan, así como por el Centro de Economía Agrícola del Colegio de Posgraduados, Chapingo, México; lo que viene a confirmar su sesgo positivista y la grave carencia de un enfoque analítico con el cual se hubieran podido detectar ex-ante un buen número de resultados en el aspecto socioeconómico.

Por lo que respecta al empleo de tecnologías nuevas, la definición del plan proponía "hacer asequibles para los agricultores los siguientes factores de cambio:

^{9/} Ibid.
^{10/} Ibid, pág. 121.
^{11/} Véase el capítulo I.

- a) Variedades de maíz de alto rendimiento;
- b) Información sobre prácticas eficientes de producción;
- c) Difusión efectiva de información agronómica a productores y dirigentes agrícolas;
- d) Abastecimiento adecuado y oportuno de insumos agronómicos en punto de fácil acceso;
- e) Seguro agrícola;
- f) Relaciones favorables entre el costo de los insumos y el precio de los productos;
- g) Crédito de producción adecuado a tasas de interés razonables, y
- h) Mercados accesibles con un precio estable para el maíz". 12/

Tratándose de un programa regional para incrementar los rendimientos de maíz entre los pequeños productores, se hizo abstracción de las relaciones sociales y económicas que prevalecían en la zona, sobre todo las que se refieren a los diferentes patrones de tenencia, polarización social, lógicas de producción, en otras palabras, obviar el problema de la heterogeneidad del status quo en favor de un cambio tecnológico que simultáneamente propiciaría el aumento de la producción y una mejor distribución del ingreso.

"Dado que el Plan Puebla sería un proyecto piloto, se quería que la zona escogida tuviera características socioeconómicas tales, que fueran representativas de la agricultura de temporal en condiciones de subsistencia, pero que a la vez, gozara de un medio ambiente ecológico tal que se maximizaran las probabilidades de éxito del programa." 13/

Los parámetros de representatividad eran un gran número de explotaciones de menos de 2.5 hectáreas, el maíz como cultivo básico, rendimientos actuales por debajo de los potenciales, temporal relativamente bueno, infraestructura gubernamental y mercados accesibles, estables y establecidos.

Por lo tanto, en la definición del plan se careció de una fundamentación analítica que explicaría el desarrollo de las zonas temporaleras o más ampliamente los desequilibrios del sector rural, debido principalmente al enfoque metodológico seguido que fue el empírico. Las limitaciones en la concepción estratégica llevada a cabo descansan en gran parte en el método utilizado.

12/ El Plan Puebla: siete años de experiencia, 1967-1973, op.cit, pág. viii.

13/ Manuel R. Villa Issa, "El mercado de trabajo y la adopción de tecnología nueva de producción agrícola", El caso del Plan Puebla, Colegio de Postgraduados, Centro de Economía Agrícola, Chapingo, México, 1977.

3. Estrategia

La estrategia de este experimento de generación y adopción tecnológica gira alrededor del mejoramiento genético del maíz y las prácticas agronómicas más recomendables, ya que una vez que se tuviera esta información disponible se procedería a difundirla a los agricultores y coordinar su adopción con las diferentes instituciones gubernamentales que prestan algún servicio agrícola.

Tomando en consideración que la duración del plan era de cinco años, la investigación agronómica debería complementar en el corto plazo el nivel tecnológico actual en el sentido de elevar la productividad de la tierra, el trabajo y el capital; y en el largo plazo permitir sistemas agrícolas que respondieran a las necesidades del desarrollo rural. 14/ 15/

La selección de tal estrategia presuponía que los determinantes principales de los rendimientos bajo condiciones de temporal eran del orden técnico, como son la preparación del terreno, calidad, variedad del maíz, época de siembra, práctica de manejo, densidad de siembra y fertilización, así como control de plagas y enfermedades. En 1967 y 1968, la información sobre el ambiente físico era aún limitada por lo que los experimentos fueron realizados solamente con el criterio de una distribución geográfica homogénea. 16/

A partir de esta estrategia y siguiendo el método de aproximaciones sucesivas sobre el conocimiento del medio y del patrón tecnológico tradicional, se procedió a obtener una tecnología más eficiente a partir de las investigaciones agrícolas realizadas por el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) y el material genético local.

Mediante las encuestas socioeconómicas levantadas desde el inicio del plan, se reconoce que si bien el número de operarios de predios se ha estimado en 43 300 y el tamaño medio del predio en 2.7 hectáreas, hay una variación considerable en la cual la extensión de los terrenos es de 1.5 hectáreas o menos, en el 45.5% de los agricultores, prevaleciendo diferentes tipos de tenencia en los cuales los mismos poseen varias parcelas en diversas localidades.

"La información disponible a principios de 1967 acerca de la tecnología para la región del 'Plan Puebla', indicaba con bastante claridad que la producción de maíz podría incrementarse sustancialmente mediante la aplicación adecuada de nitrógeno y fósforo, del uso de mayor densidad de plantas por hectárea y del combate oportuno de las malezas."

14/ El caso del Plan Puebla, op. cit., pág. 19.

15/ En la revisión bibliográfica llevada a cabo no se encontró referencia alguna sobre qué era el desarrollo rural ni mucho menos cuáles eran sus necesidades, a pesar de que continuamente se refieren al concepto.

16/ El caso del Plan Puebla, op. cit., pág. 19.

Una contrapartida esencial del "Plan Puebla" fue su negociación con las diversas instituciones que participaban en la región. "A través del Agente General de Agricultura se tuvieron entrevistas personales con varios funcionarios de las diferentes instituciones. Durante las entrevistas se procedió a informar a estas personas acerca de la filosofía, objetivos, organización y operación del plan", 17/ con el objeto de que las dependencias en cuestión adecuaran sus normas para implementar la nueva tecnología.

Sobre este particular la estrategia inicial resultó ser poco eficaz para promover la participación de las agencias gubernamentales ya que "los funcionarios locales y estatales consideraban que los cambios recomendados implicaban nuevos riesgos, no sólo en términos de más crédito, sino también con respecto al prestigio de la institución ante los agricultores y los funcionarios nacionales". 18/ Por tal motivo en 1968 se optó por establecer 141 lotes de alto rendimiento para la demostración, tanto a funcionarios como a agricultores, sobre la base de que una empresa privada proporcionaba el crédito para la adquisición de fertilizantes lo cual permitió demostrar la bondad de las prácticas de fertilización a través de mayores rendimientos.

La opción estratégica adoptada en un principio entraba en conflicto por su falta de consistencia y viabilidad, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino en su carácter integrador, ya que en su concepción nunca se previó su concertación con los agentes gubernamentales en términos de revisión de normas financieras que pudieran resultar conflictivas para las diferentes fuerzas sociales. Su carencia de una perspectiva respecto a su objetivo a largo plazo, que era el de ser un mecanismo de redistribución, le cuestionaba su carácter de instrumento de desarrollo con características propias.

Probablemente el hecho de ser un programa piloto experimental, concebido y ejecutado por un organismo internacional, limitaba las posibilidades de su institucionalización. En la medida en que se tuvieran resultados positivos se podría extrapolar a otras regiones como fue el caso del "plan maíz" en el estado de México, o el Programa de Asistencia Técnica para una microrregión PIDER de Zacapoaxtla, entre otros casos. Al ser definido como un "primer paso en el desarrollo rural", su perspectiva y secuencia temporal dependerían de los logros experimentales y su factibilidad, para lo cual en vez de buscar la institucionalización, bastaba contar con el apoyo político, lo cual conforma una estrategia en su implementación, tanto a nivel nacional como internacional.

17/ Ibid.

18/ Ibid.

Por último, es necesario aclarar que en ningún caso se planteó el "Plan Puebla" como un posible programa de inversión, a diferencia del "Plan Chontalpa" o la Comisión del Balsas, ya que precisamente sus formuladores tenían desde un principio resuelto el problema del financiamiento con el objeto de seleccionar "un pequeño grupo de científicos capaces, bien adiestrados, que dispusieran de un presupuesto adecuado y de la libertad para operar a cualquier nivel técnico o político". 19/

4. El proceso de operación de la adopción tecnológica

De acuerdo a los resultados de la investigación agronómica durante 1967 se estimó que los rendimientos en el cultivo de maíz se podrían elevar considerablemente a través de cambios en las prácticas locales de fertilización, la densidad de población y el control de malezas, insectos y roedores. Se adoptó la posición, respecto a los factores de la producción enumerados, que las dosificaciones de nitrógeno y de fósforo serían los factores sensibles por excelencia a las condiciones de producción al nivel del agricultor.

Este supuesto fue comprobado 20/ al desarrollar criterios para clarificar las condiciones tecnológicas en las que operaban los productores, encontrando que el mejor se refería a las dosis de fertilizantes por hectárea aplicadas en el cultivo del maíz.

La nueva tecnología era superior a la tradicional, al menos en lo que respecta a mayores rendimientos, el "rendimiento medio cuando se usa la tecnología tradicional es de 2.05 t/hectárea, y el que se obtiene con las recomendaciones del Plan es 3.63 t/hectárea. Por otro lado, se estima que los ingresos netos son 41% mayores al emplear la nueva tecnología, en comparación con el uso de la tradicional. A pesar de ello la tasa de innovación respecto a un universo de 100 000 ha y poco más de 50 000 productores fue muy baja, ya que durante cuatro años sólo participaban cerca de 5 000 agricultores con escasamente 12 500 ha". 21/

Al momento de esta evaluación, o sea en 1970, el experimento agronómico había permitido diseñar un paquete tecnológico consistente en una población por hectárea de 40 000 a 50 000 plantas y una fertilización de 90 a 150 kg por hectárea con lo cual se superaban las prácticas locales; asimismo se había llevado a cabo una amplia difusión y capacitación a nivel de productores y funcionarios, por lo cual resultó necesario estudiar los factores que influían en la decisión de los agricultores de adoptar nuevas tecnologías.

19/ ¿Qué es el CIMMYT?, op. cit., pág. IX.

20/ Antonio Martín del Campo, La capacidad del agricultor para adoptar tecnologías: un caso de estudio con productores de maíz de temporal en el área del Plan Puebla. Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Chapingo, México, 1972.

21/ Leobardo Jiménez Sánchez, El Plan Puebla: un programa regional para aumentar los rendimientos de maíz entre agricultores con pequeñas explotaciones, CIMMYT, 1970.

En 1972 se realizó una investigación para "detectar y medir el impacto que tienen varios factores socioeconómicos en la adopción de innovaciones tecnológicas por parte de los agricultores para conocer las condiciones que deben prevalecer para promover la adopción y las barreras que lo dificultan". 22/ Una aportación adicional de este trabajo fue el definir como participantes del plan sólo aquellos agricultores que recibían crédito, en virtud de que la operación del plan consistía en crear grupos de crédito (grupos solidarios en su mayor parte); o lo que es lo mismo, que los adoptantes eran solamente los participantes.

"Por lo tanto, puede decirse sin peligro de caer en un error muy grande que los campesinos que figuran en las listas de crédito son los agricultores que han adoptado las recomendaciones del programa. Es verdad, desde luego, que algunos campesinos no presentes en las listas de crédito han adoptado la nueva tecnología, pero actualmente no hay información sobre cuántos productores se encuentran en esa situación". 23/

Los resultados obtenidos por Moscardi, obviando la discusión del método estadístico empleado, fueron los de haber encontrado una relación inversa entre adopción y: 1) tamaño de familia del agricultor; 2) la edad del productor; 3) las ventas de frutas, y 4) el tamaño del predio; y una relación directa con: 1) la escolaridad del productor; 2) la proporción que del predio destinaba al maíz; 3) las ventas de productos pecuarios, legumbres y frijol, y 4) el ingreso que el productor obtiene en actividades intraprediales. En la segunda parte de su investigación detalla que el problema del endeudamiento era la principal causa para no participar, con lo que se podrá suponer un sistema inadecuado de crédito, o bien una lógica de producción distinta a la de optimizar rendimientos.

En ese mismo año, se identificaron los criterios para clasificar las condiciones tecnológicas, 24/ de los cuales el más recomendable resultó ser el de fertilización, y el de detectar aquellas variables que influían en la toma de decisiones del agricultor sobre la adopción, encontrando que las principales eran el tamaño de la familia del agricultor, la escolaridad, el tamaño del predio regado y las ventas de otros cultivos; aunque este reducido número de variables independientes explicaba casi el 25% de la variable dependiente, razón por la cual el mencionado investigador recomienda incluir un mayor número de variables independientes que expliquen la decisión del agricultor para adoptar nuevas tecnologías.

22/ Edgardo Moscardi, Riesgo y transferencia de tecnología: estudio para el caso del Plan Puebla, Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, ENA, Chapingo, México, 1976.

23/ Ibid, pág. 20.

24/ La capacidad del agricultor para adoptar tecnologías: un caso de estudio con productores de maíz de temporal en el área del Plan Puebla, op. cit.

Para 1973, con base en las evaluaciones llevadas a cabo por el Plan Puebla, la adopción de las recomendaciones técnicas para el maíz había presentado una elevada tasa durante 1969 y 1970, reduciéndose para los siguientes dos años; aun así el aumento en los rendimientos se ha dado en un 30% de 1969 a 1972. "Es evidente, sin embargo, que hacia fines de 1972 muchos agricultores no estaban usando la recomendación (41% de parcelas con bajo nivel de adopción de la recomendación nitrógeno ...) y otros las estaban usando parcialmente (75% de las parcelas con un bajo nivel de adopción de una o más de las tres principales prácticas recomendadas ...). Así parece apropiado preguntarse por qué la tasa de adopción no ha sido más rápida, y examinar algunas de las razones por las cuales los agricultores prosiguen el empleo de sus prácticas tradicionales." 25/

La experiencia del plan permitió definir los principales factores que regían la adopción tecnológica, a saber: disponibilidad de la información, adecuación de la nueva tecnología, riesgo en el uso de la nueva tecnología, disponibilidad del crédito, organización y características del agricultor.

En 1974 26/ se propuso medir el grado de aplicación de las recomendaciones del plan e investigar los factores que afectaban la decisión. En el primer caso se detectó que a mayor número de prácticas tecnológicas la tasa de adopción se computa inversamente. En tanto que en el segundo propósito destacó que el 70% de los agricultores encuestados (a partir de las listas de crédito) desconocían el total de las prácticas, el 67% de los agricultores que conocían el paquete tecnológico se negaban a aplicarlo por el riesgo que conllevaba y el 33% restante no lo usaba por su complejidad y/o una deficiente distribución de insumos. Posteriormente encontró que el conocimiento de la tecnología estaba directamente relacionado con el número de visitas a las demostraciones agrícolas y escolaridad del agricultor, no existiendo relación con el tamaño del predio.

De gran relevancia fue el haber probado que "la influencia positiva sobre la adopción de nueva tecnología, cuando el número de días trabajados fuera de la fábrica es menor de 65. Después de este límite la influencia se vuelve negativa". 27/

Casi simultáneamente 28/ a través de una investigación realizada en ese año se evaluaron las diferentes prácticas tecnológicas en términos de productividad e ingreso neto para el agricultor, demostrando analíticamente

25/ ¿Qué es el CIMMYT?, op. cit., pág. 90.

26/ J. A. Avila Duartes, Factores que pueden actuar como restricciones en la aplicación de las recomendaciones del Plan Puebla, tesis de maestría inédita, Colegio de Postgraduados, Chapingo, México, 1974.

27/ Ibid, pág. 63.

28/ Luis O. Villa Issa, Adopción de tecnología nueva en zonas de temporal: el efecto del factor incertidumbre, tesis de maestría, Colegio de Postgraduados, Chapingo, México, 1974.

que la técnica mejor era la recomendada por el Plan Puebla, bajo el supuesto de un costo de oportunidad cero de la mano de obra familiar. Pero cuando el costo de oportunidad de la mano de obra es superior al 70% del salario mínimo zonal, la tecnología tradicional domina a la del Plan Puebla, relación inversa que se presenta también en el caso de que el tamaño de la familia es menor al promedio y por consiguiente resulta necesario contratar mano de obra.

A partir de la revisión de estos trabajos Manuel R. Villa Issa 29/ fundamenta analíticamente cómo el mercado de la mano de obra que rige a la región del Plan Puebla, resulta bastante importante en la adopción tecnológica ya que la tecnología recomendada es redituable mientras el costo de oportunidad de la mano de obra sea igual o cercano a cero.

Con mucha seriedad y cautela concluye que "existe fuerte evidencia de que hay interacción entre el mercado de mano de obra en el área de estudio y la adopción de la nueva tecnología recomendada por el Plan Puebla... La escolaridad formal parece desempeñar algún papel con esta mayor accesibilidad, pero los programas de capacitación informal también pueden contribuir en parte ...". 30/

El análisis sugiere que el mercado de trabajo funciona con bastante eficiencia dentro de la agricultura. Se encontró que ambos grupos participantes y no participantes optimizan el uso de mano de obra "... Sin embargo, existe cierta evidencia de una distorsión en el mercado entre el sector agrícola y el no agrícola en vista de que el salario percibido en este último es sustancialmente superior al salario agropecuario". 31/

La nueva tecnología del Plan Puebla requiere más mano de obra que la tradicional en la zona de influencia (52.7 días/hombre contra 40.6 días/hombre), sobre todo en la siembra, fertilización y cosecha. Considerando un promedio de la parcela de 2.1 ha se tiene que "cada familia aumentó el número de días ocupados en cultivar maíz de 85.3 en 1967 a 94.3 en 1972, es decir, en un 11%". 32/

Aun cuando se reconoce la importancia del desempleo y del subempleo, la carencia de un enfoque analítico al problema salta a la vista. En primer lugar, la característica fundamental de la sobredemanda laboral es la de ser altamente estacional y en segundo lugar, la oferta en gran medida está definida por el tamaño de la familia.

29/ "El mercado de trabajo y la adopción de tecnología nueva de producción agrícola", El caso del Plan Puebla, op. cit., pág. 50.

30/ Ibid, pág. 213.

31/ Ibid.

32/ El Plan Puebla: siete años de experiencia, 1967-1973, op. cit., pág. 123.

La heterogeneidad socioeconómica de los productores, además de la diferente dotación de recursos que presenta la agricultura regional, obliga a identificar una estratificación de los medios, ya no tan sólo por su tamaño, sino por las combinaciones de los factores productivos y su lógica de producción. Lo que en sentido estricto pudiera parecer irracional se transforma en racional al ubicar al empresario agrícola en una economía de mercado en la cual se tienen graves desequilibrios estructurales y consecuentemente relaciones de producción contrarias a los más numerosos, precisamente por el alto grado de polarización del ingreso, de la riqueza y de la productividad sectorial.

Para aquellos productores cuyo nivel tecnológico está dado por una maximización de su bienestar en términos de un mínimo de insumos y de la mano de obra familiar, la adopción de nuevas prácticas estará en condiciones de modificar la función producción solamente con una disminución en el riesgo, como pudiera ser el dotarla con agua para riego. De lo contrario, el empleo se reducirá al mínimo necesario, en virtud de que el costo de oportunidad del trabajo nunca es de cero y menos en circunstancias como las del Plan Puebla en que se tienen opciones de contratación en actividades extra-agropecuarias con mayores niveles de salario.

Si bien la nueva tecnología es completamente divisible, la productividad de la mano de obra requiere de escalas de producción para, cuando menos, subsanar las diferencias en salarios con otras alternativas de empleo, ya que de lo contrario su adopción será muy baja. Si el aumento en la productividad no es suficiente para cubrir el costo de oportunidad del empleo no agrícola, entonces es poco probable que el productor adopte la tecnología.

Es evidente que la estrategia agronómica del Plan Puebla no contempló en su inicio elevar la productividad del trabajo, tan es así que la falta de variedades mejoradas que lo logren obliga a la utilización de maquinaria agrícola, muy probablemente en detrimento del actual nivel de empleo.

La liberación de la mano de obra agrícola en México indica que si bien en términos relativos ha bajado a casi el 50% en 1970, en términos absolutos se nota un incremento de casi 4 000 000 de 1950 a 1970, representado, en gran parte, por jornaleros y minifundistas. Esta situación obliga a pensar en un mayor peso relativo de empleo en la estrategia innovadora del Plan Puebla, no como una solución al problema ocupacional del país, sino como un mero catalizador de las presiones sociales que ello implica.

5. Ingreso familiar

Los estudios realizados a la fecha confirman un mejoramiento en el nivel de los ingresos familiares por parte de aquellos productores que han adoptado las recomendaciones propuestas por el Plan Puebla. La composición del

/ingreso

ingreso en el área del plan resulta bastante compleja, ya que las fuentes varían desde la producción de maíz, frijol y otros cultivos; el valor de los productos pecuarios hasta la venta de la fuerza de trabajo dentro de la actividad y fuera de ella, ya sea como obrero, comerciante o prestador de diversos servicios; en tanto que los usos pueden ser el mantenimiento de la mano de obra familiar y la adquisición de bienes y servicios para la producción agropecuaria (en muchos casos mano de obra asalariada).

Por esta razón la determinación del ingreso familiar presenta serios problemas de definición, así como de cuantificación. Aceptando como representativos los datos obtenidos a través de encuestas por el Plan Puebla, 33/ destaca el hecho de que en los agricultores participantes el valor relativo del maíz en el ingreso neto aumenta sustancialmente de 30.4% en 1967 hasta 51.8% en 1970, a precios de 1967, como respuesta a la relación directa entre adopción y la tierra de maíz sembrada de temporal, anotado por Moscardi. 34/

Esto se puede entender como una relativa mayor especialización del productor, más aún del trabajo familiar, así como de una elevación en el grado de dependencia de su alimentación en torno al ingreso generado por el maíz. En términos absolutos se tiene que el "ingreso neto promedio por producción de cultivos aumentó de \$2 534.23 en 1967 a \$3 663.25 en 1973, esto es un 44.7% ... El ingreso bruto por hectárea de maíz (grano y rastrojo) aumentó en un 44.7% de 1967 a 1970, mientras que el ingreso bruto derivado de otros cultivos aumentó en un 41.0%", 35/ lo cual demuestra que en un ambiente de producción campesina, como lo es el área del Plan Puebla, la demanda urbana de hortalizas, frijol, frutales y leche, resulta ser tan importante que propicia una gradual substitución del cultivo del maíz por otros más remunerativos.

El inexorable avance de las fuerzas del mercado de productos alimenticios resulta ser una principal alternativa de mejorar el nivel del ingreso neto de los productores, siempre y cuando la capacidad de uso de la tierra así lo permita, como son las zonas con suelos profundos en las faldas del Popocatepetl y la Malinche.

En última instancia, la adopción de la nueva tecnología ha permitido a los productores una mayor respuesta a los cambios en el mercado de productos, sobre todo cuando los excedentes comercializables de maíz se realizan por abajo del nivel de precios de otros productos que le compiten, observándose una tendencia de quienes utilizan la nueva tecnología del maíz por aumentar los niveles de otros cultivos.

33/ ¿Qué es el CIMMYT?, op. cit.

34/ Riego y transferencia de tecnología: estudio para el caso del Plan Puebla, op. cit.

35/ Véase "El mercado de trabajo y la adopción de tecnología nueva de producción agrícola", El caso del Plan Puebla, op. cit.

La disminución del porcentaje de familias con más bajos ingresos, observada en la encuesta de 1970 y 1973, no es del todo imputable a la tecnología del Plan Puebla, ya que calculando el beneficio neto descontado se observa que en 1973, por ejemplo, es de 102 pesos por hectárea de maíz sembrada con la nueva tecnología, bajo el supuesto de que la mano de obra fue de cero. Habiéndose demostrado que las leyes del mercado laboral rigen en esta área campesina, es muy entendible una de las conclusiones de Luis Villa Issa, 36/ de que cuando el costo de oportunidad de la mano de obra familiar es superior al 70% del salario mínimo en la zona rural, la tecnología tradicional es la dominante.

Al revisar los niveles de consumo de maíz por familia (253 kg de maíz por habitante por 6.2 miembros por familia) que ascienden a 1 569 kg anuales, un cambio en rendimientos del 15.2% atribuible al Plan Puebla durante 1973, significaban 567 kg por 2.7 ha de tamaño promedio de los predios familiares, o sea casi un 3% del consumo anual. La relación de precios entre el maíz que vende el agricultor y el que compra en las plazas se estimó casi de 2 a 1, resultando que el costo de oportunidad del grano para la familia campesina es muy superior al precio de garantía. Es de suponerse la gran importancia de la nueva tecnología en un plazo inmediato durante el cual proseguirá la atonización de la tenencia, y el maíz resultará la principal fuente de ingreso para aquellos pobladores que no encuentren trabajo en el medio urbano.

El enfoque actual de las adopciones tecnológicas propuestas por el Plan Puebla ha permitido elevar el nivel de ingresos y consecuentemente el alimenticio, pero para lograr una mayor cobertura es necesario redefinir la estrategia agronómica en términos de investigar sobre variedades que responden más adecuadamente a los factores ecológicos con menor peso relativo al aumento en rendimiento por la incorporación de insumos de procedencia extrasectorial.

6. Relaciones sociales

La caracterización social llevada a cabo por el personal del Plan Puebla es eminentemente descriptiva de la población agrícola, determinando el origen étnico común a la zona: el náhuatl, el número de operarios prediales, tamaño de los predios, tipo de tenencia, tamaño y composición familiar, nivel de escolaridad, contacto con el medio urbano y su movilidad. Con esta información se concluye que se trata de un área eminentemente campesina, ya que el promedio predial por familia es de 2.7 ha; la polarización del bienestar no es clara en función del número de cuartos de la vivienda y las comodidades (luz eléctrica, radio, drenaje, televisión, refrigerador, etc.).

36/ Adopción de tecnología nueva en zonas de temporal: el efecto del factor incertidumbre, op. cit.

Este enfoque "positivista" sugerido por el plan impide el conocimiento de cuál ha sido la génesis de las características internas de la región, a través de una serie de interrelaciones con las otras actividades económicas. Además, se supone una relativa homogeneidad de los "operadores prediales", ocultando diferencias notables en el proceso de acumulación local y regional.

La evidencia empírica que proporciona el plan y los estudios realizados en torno a él, es suficiente para demostrar la presencia de diferentes niveles tecnológicos que obedecen a diversos patrones productivos con su respectiva lógica, y que en su interrelación funcional generan una pluralidad de estructuras productivas, cada una de ellas con diferentes recursos, herramientas y trabajo. Consecuentemente, las relaciones sociales existentes son la causa diferencial de los niveles, aunque relativamente pequeños, de ingreso y riqueza dentro y entre cada comunidad campesina.

Al no disponer de un marco analítico que permita conocer más a fondo las causas de esta relativa heterogeneidad del área del plan, es de suponerse que se dejen de lado una serie de variables que la explican, con lo cual el supuesto de homogeneidad pareciera redundante. Las relaciones y formas de trabajo existentes, 37/ así como las relaciones y formas del capital (pequeños propietarios, campesinos, caciques, etc.) hubieran bastado por sí solas para una más adecuada conceptualización del plan, dimensionando una estrategia más factible socialmente hablando.

En todo intento para alterar las relaciones de producción, es fundamental conocer con mayor precisión al sujeto social "cuya actividad productiva principal se ejerce sobre la tierra, en la explotación agropecuaria, pero puede orientarse hacia una amplia gama de actividades... y cuya existencia como clase social, la campesina, lo identifica en comunidad de intereses con unos grupos sociales, los de los trabajadores asalariados y lo pone en contradicción con otros".38/

7. Estructura agraria y organización

El minifundismo en el área de dominio del Plan Puebla es el resultado de un proceso histórico que se remonta, muy probablemente, a la conquista española, representando en la actualidad una organización social en amplia efervescencia por factores propios y ajenos. La estructura agraria como

37/ Véase, El Plan Puebla: una revolución verde que está muy verde, op. cit.

38/ Véase, Gustavo Esteva, "¿Y si los campesinos existen?", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Vol. 28, No. 6, México, junio de 1978.

resultado de las fuerzas productivas y las relaciones sociales generadas, se ha convertido en este caso en una amplia atomización; pero importante es señalar que ha sido por varias vías, principalmente por los tres tipos de propiedad: ejidal, comunal y pequeña propiedad.

El concepto minifundismo encierra un nivel de abstracción de un fenómeno resultado de las relaciones económicas, por lo que al pretender caracterizarlo por aspectos legales conduce a una engañosa homogenización de los productores. "Muchas de las comunidades rurales de Puebla son ejidos. Se trata de comunidades de campesinos que recibieron tierra como resultado de la Reforma Agraria ... La más alta autoridad en el ejido es el comisariado ejidal. Su principal función es la de representar los intereses de los ejidatarios ... Una segunda función es la de participar en las autoridades políticas a través de la Liga de Comunidades Agrarias ...". 39/

El origen del minifundio en el área del Plan Puebla se debe en parte al fraccionamiento de las haciendas por parte de sus dueños, quienes comenzaron durante los años veinte a vender fracciones de su propiedad a los peones; otra alternativa fue el llamado "común repartimiento" de las tierras comunales y que en la actualidad, a pesar de carecer de la documentación respectiva, funciona como pequeña propiedad, y, por último, el otro mecanismo ha sido el ejidal.

El minifundismo privado así como su equivalente ejidal manifiesta un agudo subempleo y subconsumo, con agricultura de subsistencia de bajo nivel tecnológico que están insertados en los sistemas económicos regionales y nacionales, pero con la diferencia de que el ejidatario minifundista se encuentra más ligado al Estado a través de una organización política económica, como es el ejido, en tanto que para los minifundistas privados su seguridad está en la tenencia de su parcela.

Con base en diferentes estudios del caso, 40/ queda demostrada la importancia de las formas de tenencia a niveles locales, sobre todo en lo concerniente a organización y relaciones con el aparato gubernamental que en muchos casos conforma las relaciones entre campesinos, determinando particulares perfiles de polarización por comunidad, circunstancias que deben tomarse en cuenta en cualquier estrategia de cambio.

39/ El Plan Puebla: siete años de experiencia, 1967-1973, op. cit.,
pág. IX.

40/ Véase, Casiquismos y saber político en el México rural, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Editorial Siglo XXI, México, 1976.

En los diferentes estudios y evaluaciones llevados a cabo por el CIMMYT y el Colegio de Postgraduados, se acepta el minifundismo como un fenómeno homogéneo, por lo que no se correlaciona la adopción tecnológica con la forma de tenencia, sino solamente con el tamaño del predio y su producción, siendo obvia su relación si se reconoce la presencia de estructuras sociales o de poder como instituciones que se han legitimizado históricamente, como es el caso del cacicazgo y de las comunidades campesinas.

Por otro lado, la organización propuesta por el plan resulta muy consecuente con la estrategia crédito-fertilizante, por lo cual la participación de los "adoptantes tecnológicos" en atención a la encuesta realizada en 1973, dependía de "que el único requisito para hacerse miembro de un grupo era que el candidato fuese una persona honrada y responsable, que cumpliera con sus obligaciones", evidentemente el giro del grupo en cuestión era básicamente mercantil a fin de cumplir un mínimo de normas bancarias, sobre todo de solidaridad financiera ante el banco o la agencia habilitadora.

Los logros en este tipo de organización obedecen a un enfoque pragmático sobre lo que es el campesino en esa área, mediante el reconocimiento somero de una escala de valores morales y de supervivencia que definen la tradicional resistencia de los minifundistas a "participar" en programas gubernamentales (muchas veces diseñados por consignas políticas), que por serles ajenos amenazan su bienestar.

Desde un principio se reconoció el papel fundamental que desempeña el crédito, ya no para la mera adopción tecnológica, sino como un mecanismo de explotación por parte de prestamistas rurales que en buena medida caracteriza las relaciones económicas de los minifundistas con otros grupos económicos.

"En las primeras etapas de trabajo del plan hubiera sido inútil hablar a los campesinos de las ventajas de organizarse en grupos o sociedades de crédito para participar en el programa. Por ello, la promoción del uso de la nueva tecnología para las siembras de maíz se llevó a los agricultores en forma individual y a quienes voluntariamente quisieran participar."^{41/} La promoción tecnológica consistía en dar a conocer no sólo sus bondades productivas sino la necesidad de organizarse para obtener los servicios del crédito institucional y abaratar el costo de los insumos. Los logros obtenidos de 1969 a 1973 fueron el haber constituido 553 grupos (solidarios) con 7 194 agricultores minifundistas en una región que tradicionalmente se le había considerado problemática desde el punto de vista crediticio.

41/ El Plan Puebla: siete años de experiencia, 1967-1977, op. cit., pág. 59.

Existen elementos suficientes para demostrar lo conflictivo de este tipo de organización, tanto en el seno de los ejidos como de las comunidades en general, al afectar intereses de caciques, prestamistas y comerciantes, así como también en las instituciones oficiales, por lo que su implementación requiere de un mayor conocimiento analítico de los diferentes minifundistas (por ejemplo, relaciones genealógicas, líderes, principales, etc.) que si bien en el corto plazo se antoja muy difícil, en la medida que se opere (de hecho se tiene una vasta experiencia operativa) se está en posibilidad de mejorar, mediante una evaluación continua y sistemática, los instrumentos de organización sin entrar en conflicto con las comunidades y las estructuras legales (ejido, comunidades agrarias, común repartimiento) establecidas.

La experiencia obtenida por el Plan Puebla permite diseñar un instrumento de asistencia técnica que rebase las actividades de la tradicional extensión agrícola, ya que como ha quedado demostrado, si bien la comunicación y la enseñanza ^{42/} son importantes, el apoyo en materia de organización de los productores para la obtención de créditos resultó ser un determinante de primer orden en la adopción tecnológica y como agente de cambio en las relaciones tradicionales en el financiamiento y comercialización locales.

42/ Una modalidad interesante es la que se refiere a la capacitación del personal técnico, tanto para el servicio como para lograr un mayor nivel académico, con el adiestramiento simultáneo de los investigadores y extensionistas de forma funcional e interdisciplinaria.

Anexo 3

BREVE ANALISIS DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS
PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER)

1. Antecedentes

El acentuado crecimiento del sector público, que trajo consigo la descentralización de las políticas crediticias, de infraestructura y de comercialización, entre otras, en apoyo a la actividad agrícola propició el desarrollo de la agricultura bajo un esquema modernizador, pero resultó ser un factor que ha restado eficacia a la inversión pública en el medio rural, sobre todo como instrumento de redistribución de la riqueza y del ingreso.

No fue suficiente el reparto agrario y la cuantiosa inversión en infraestructura hidráulica; el concepto de "reforma agraria integral" tan en boga en el decenio de los sesenta estaba orientada al productivismo del sector, en tanto que el bienestar de más del 50% de la población repartida en infinidad de comunidades rurales se encontraba en el nivel más precario.

Durante los años cuarenta se inicia el desarrollo de grandes cuencas hidrológicas a través de programas de infraestructura con recursos fiscales y empréstitos con el extranjero.

"Se creó la Comisión del Papaloapan, que ya efectúa trabajos preliminares para desarrollar en forma integral y armónica todos los recursos de la cuenca del mismo nombre y con facultades para construir obras de defensa contra inundaciones sanitarias, de riego, desarrollo de energía, vías de comunicación... También está funcionando la Comisión del Tepalcatepec para resolver los problemas de la cuenca del Río..."^{1/}

En aquel entonces la empresa agrícola basada en la "pequeña propiedad" era el modelo de desarrollo de la agricultura, para lo cual se había implementado un programa de colonización, a semejanza del Tennessee Valley Authority,^{2/} para aprovechar las economías externas que generarían las grandes obras hidráulicas. Desde el punto de vista declarativo, los aspectos prioritarios del desarrollo rural estaban previstos, aunque la estrategia seleccionada se basaba en la infraestructura, crédito y servicios agrícolas, relegándose con bastante notoriedad a la reforma agraria y a la organización campesina, con lo cual perdía su carácter de proceso integral y envolvente de la población rural. El reparto agrario proseguía pero siempre supeditado a la paz social y a la producción que requería el país y el resto de los sectores.

1/ Secretaría de Recursos Hidráulicos y Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, Tomo 10: La obra hidráulica, México, 1976, pág. 143.

2/ Véase, David Barquin y Timothy King, Regional Economic Development, The River Basin Approach in México, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

Sin embargo, la posibilidad de diversificar las actividades productivas en el sector rural nunca fue considerada para aprovechar los recursos forestales por parte de los ejidos que los poseían; los recursos minerales, que se legislaban en un divorcio total con las leyes agrarias y, ni mucho menos, el potencial de la mano de obra rural para la producción artesanal.

En un intento de coordinar las diferentes acciones de política económica en el medio rural, la Secretaría de la Presidencia, a través de la Dirección de Inversiones Públicas (DIP), que ya en 1968 había operado a nivel experimental un Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el medio rural en el Estado de Durango, pretende orientar a través del financiamiento acciones en materia productiva agrícola, infraestructura socio-económica y de servicios de apoyo a la actividad agropecuaria.

Fue necesario llevar a cabo una serie de adecuaciones, sobre todo en lo referente a la programación regional, a través de un esquema de organización y sistema administrativo ad hoc para aumentar los recursos disponibles, ingresos y servicios al sector campesino.

Consecuentemente, "la prioridad que el gobierno ha dado al sector agropecuario determinó la creación del Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural para ser aplicado en las regiones marginales del país. El propósito consiste en crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios..."^{3/}

El escenario de esta "nueva" política de inversiones se daba en las microrregiones, que con criterios eminentemente operativos, por experiencia de los funcionarios comprometidos, debían estar integradas por dos o más municipios vecinos, con determinados parámetros en cuanto a pobreza, potencial productivo y carencia de infraestructura básica.

2. Objetivos y definición

En su concepción inicial el PIDER perseguía los grandes objetivos nacionales para el medio rural, como son el aumento en los niveles de ingreso y de empleo, mejoramiento de la infraestructura para el bienestar social, elevar la producción y la productividad para coadyuvar a la mejor distribución del ingreso. Sin embargo, aparecen dos objetivos que lo caracterizarían más adelante como una política de desarrollo rural: i) contribuir a la distribución más equitativa del producto social, a través de un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales, y ii) aprovechar los recursos naturales y fortalecer el

3/ México a través de los informes presidenciales, Tomo 5: La administración pública, op. cit., p. 430.

crecimiento regional, de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar.^{4/}

"El PIDER rebasa en gran medida lo que sería un programa de inversiones y es en realidad un programa de desarrollo rural, donde la inversión pública representa el principal instrumento para posibilitar la acción de los beneficiarios en la transformación autónoma de las condiciones sociales de su comunidad."^{5/}

Los objetivos impuestos a este programa implicaban la asignación de las inversiones bajo criterios del desarrollo rural. Ya no se trataba de canalizar recursos a través de acciones de política aislada, se requería una compatibilización de los diferentes instrumentos que acudían al medio rural con el fin de fomentar la actividad económica, elevando el bienestar de las comunidades insertadas en las "microrregiones" en las cuales operaba el PIDER.

Por otro lado, este programa de inversiones no surgía como una alternativa de ejecutar la gama de acciones que tradicionalmente habían venido desempeñando los diferentes organismos públicos, sino como un nuevo estilo de programar la inversión sobre la participación coordinada de las dependencias federales en un área determinada, denominada microrregión, pero exigiendo como característica básica, la participación de las comunidades rurales en las diferentes etapas del proceso de inversión.

En términos operativos, en un reducido plazo, el PIDER demostraba una creciente complejidad instrumental, ya que se trabajaba en áreas de acción de política tan variadas como la laboral, fiscal, producción agrícola, infraestructura para el bienestar, reforma agraria, electrificación, etc., con un número mayor de funciones específicas, que generaban estrategias bien particulares para cada una de las microrregiones.

La primera definición sobre lo que sería el PIDER se remonta a finales de los años sesenta, a través de una evaluación de resultados de los programas que realizaba el sector público, en la cual se destacaba la no participación de las comunidades rurales en los programas de inversión, ya que "los pueblos permanecían como 'objetivos' de una acción y no como sujetos de un esfuerzo para su beneficio".^{6/} Como consecuencia, se propuso un Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural "que se encarga de integrar esas acciones dispersas para formular un programa de alcance nacional que tendiera a mejorar el patrón de vida y a impulsar las actividades productivas de las comunidades rurales".^{7/}

^{4/} Fernando Paz Sánchez, ¿Qué es el PIDER?, mimeo inédito, pág. 14, México, 1976.

^{5/} Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, Conclusiones generales del Seminario de Autoevaluación del PIDER, documento inédito, México, 1979.

^{6/} ¿Qué es el PIDER?, op. cit., pág. 21.

^{7/} Ibid, pág. 18.

Es hasta 1975, toda vez que el PIDER había rebasado su definición original, cuando se redefine al programa como "un proceso dinámico que transforma positivamente las estructuras económicas, políticas y sociales de una comunidad, así como su escala de valores y por tanto la forma de vida de su población".^{8/}

Al reunir a las dependencias federales que actuaban en el medio rural, el PIDER toma un carácter integral a diferencia de los anteriores esfuerzos, disponiendo de un considerable número de funciones de política económica y social, que le imprimen una diferenciación operativa según la región de que se tratara, sobre todo en términos de estrategias regionales, que parecían bastante consistentes para lograr el máximo bienestar. Pero debido a la premura y precipitación de su ejercicio, la factibilidad (sobre todo la social) de cada uno de los proyectos resultaría dudosa respecto a los criterios definidos a nivel central.

Con base en evaluaciones llevadas a cabo por el Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) y por la Subdirección del Desarrollo Rural durante 1976, se detectó que la participación de las comunidades en las diferentes etapas del proceso de inversión era muy limitada, por lo cual la formulación de los programas a nivel de comunidad carecía de estrategias propias.

"El dilema del PIDER y de otros programas como éste es que, aun cuando la importancia de inculcar una ética de autodesarrollo se reconoce, el propio proceso de realizar un gran número de inversiones rápidas en proyectos productivos tiende a colocar a la comunidad en una situación de dependencia, situación que es antitética al autodesarrollo".^{9/}

"En una posterior evaluación de carácter conceptual, realizada en 1977 por el PIDER, se considera necesario definir al desarrollo rural, esto es al propio PIDER, "como un proceso de transformación social basado en la generación autosostenida de excedentes de la comunidad, conducente a superar las condiciones de pobreza, desempleo y marginación económica y social y política, reduciendo la polarización social en el campo."^{10/}

Más que un programa regional, el PIDER siempre fue definido como un programa de desarrollo de la comunidad rural, a pesar de que "nuevamente se confunde al PIDER con un programa de planes regionales. EL PIDER es, como lo define el propio grupo de vocales estatales, un conjunto de acciones que genera "un proceso dinámico que transforma positivamente a una comunidad."^{11/}

^{8/} Ibid., pág. 40.

^{9/} Eric J. Miller, Desarrollo integral del medio rural, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 79.

^{10/} Conclusiones generales del seminario de autoevaluación del PIDER, op. cit., pág. 8.

^{11/} ¿Qué es el PIDER?, op. cit., pág. 18 (El subrayado es de la CEPAL.)

La experiencia acumulada en casi ocho años de ejercicio en el desarrollo rural, en los cuales se han modificado los procedimientos del sector público y se ha obtenido un mayor conocimiento sobre las comunidades rurales, sugiere la necesidad de disponer de un enfoque más analítico sobre el desarrollo rural insertado en el panorama regional y nacional, determinando en qué medida el atraso de las comunidades se debe a órdenes estructurales y/o funcionales; precisando el nivel de adecuación institucional y legal para propiciar el acceso de la población rural a los medios y recursos productivos, así como los servicios e infraestructura para el bienestar; o, dicho de otra manera, definir la viabilidad de la participación de las comunidades a un esfuerzo nacional de desarrollo rural.

"Se recomienda precisar y complementar la definición de desarrollo rural y hacer conciencia de ésta en todos los agentes de acción de campo del PIDER, para que la práctica de los mismos responda a dicha concepción." 12/

"Finalmente, cabe señalar que aunque existe conciencia de la marginalidad en que vive gran parte de la población rural, en la mayoría de los países no existe un firme compromiso político para la realización de programas de desarrollo rural verdaderamente tales. A esto se une la ausencia de una efectiva organización campesina capaz de presionar por la realización de los cambios requeridos. Las fallas en la educación básica de la población rural y en la enseñanza agrícola, a diferentes niveles, dificultaron aún más el logro de los objetivos del desarrollo rural." 13/

3. Estrategia de política socioeconómica

A nivel nacional, el PIDER arrancó de un reconocimiento de la necesidad de aumentar el empleo, producción, ingreso, bienestar, etc., de la población rural. La estrategia delineada en un principio se puede estimar que era sencilla, ya que se sustentaba en las acciones de política que tradicionalmente se venían aplicando en el campo.

Las grandes áreas de acción sobre todo en materia de conducción y regulación del sector agrícola, ganadero y forestal, se habían tornado, a finales de los sesentas, completamente impostergables e ineludibles, en virtud de la creciente complejidad de los problemas relacionados con el descenso constante del producto bruto agrícola y la permanente polarización del bienestar de la población rural. Esto a su vez redundaba en un vertiginoso crecimiento del aparato gubernamental para hacer frente a estas tareas.

12/ Conclusiones generales del seminario de Autoevaluación del PIDER, op. cit.

13/ Aspectos más relevantes de programas de desarrollo rural en la región, documento presentado en la Reunión Técnica CEPAL/FAO sobre Desarrollo Social Rural en América Latina, Montevideo, agosto de 1978, pág. 17.

Primeramente, en el área de producción y productividad, el sector público había emprendido desde los cuarentas un proceso de modernización de la agricultura que, aunque no alcanzó a las grandes masas, estaba basado en la adopción tecnológica de semillas mejoradas, fertilizantes, mecanización, dotación de agua para riego, utilización de parasiticidas, etc., mediante mecanismos de inversión y financiamiento que hicieron posible los grandes logros de la "revolución verde". Por esta razón, cuando surge el PIDER se disponía de un vasto catálogo de acciones y experiencias por dependencias públicas, lo cual permitía seleccionar las funciones específicas, tales como servicios de extensión, investigación agrícola, obras para riego, prácticas de conservación de suelo y agua, fomento ganadero y fruticultura, entre otros.

Dado que en la definición se postulaba el promover las actividades productivas, la estrategia en este caso era bastante consistente cuando se explicitaba en términos de aumentar la producción agrícola mediante el uso de tecnologías disponibles en apariencia, por parte de los productores rurales. La regulación del sistema de comercialización era necesaria e impostergable para la realización de la nueva y creciente oferta, tanto de cultivos tradicionales como de otros más comercializables.

A partir del reconocimiento de que existía un atraso relativo en la infraestructura económica en el medio rural, al abordar esta área correspondiente se estaba logrando la consistencia con las dos anteriores áreas. Con caminos rurales era posible vender los excedentes que se obtendrían en la comunidad como resultado de las adopciones tecnológicas.

El mecanismo de seguimiento y control de la inversión se había diseñado de tal forma que permitiera coordinar las inversiones de las dependencias en las diferentes áreas de acción, por región y por comunidad, propiciando operativamente la participación de los beneficiarios. El corolario a la estrategia resultaría ser la organización del programa.

Hasta ese momento se tenía logrado un alto porcentaje en la coherencia del PIDER, pero una parte fundamental del análisis faltaba: la viabilidad, tanto en sus aspectos técnicos-económicos como sociales. La factibilidad institucional merece un comentario aparte.

La formulación de los primeros programas a nivel de microrregión se llevó a cabo por las dependencias federales que participaban en el programa, aportando cada una de ellas los proyectos que les competían, delegándose la definición de criterios para selección de regiones y propuesta de acciones a la propia DIP, con el apoyo técnico de las dependencias y de los niveles estatales, sobre todo los gobernadores.

"A nivel de los Estados el PIDER fue bien recibido, pero de inmediato se gestaron presiones para canalizar sus fondos hacia las regiones donde se tenían problemas de carácter sociopolítico o bien se procuraba la atomización del gasto hacia todos los pueblos de la entidad.. sin

tomar en cuenta la conveniencia de concentrar el volumen de recursos en unas comunidades... conforme a un programa coherentemente secuenciado en acciones y tiempo."14/

Contrarrestado este problema, se procuró desde un principio una programación de abajo hacia arriba, que en la mayoría de los casos no procedía debido a la mentalidad "paternalista" de los funcionarios, y a la resistencia propia de las comunidades, factores que no se habían valorado en una justa dimensión. Al no contar con la participación de las comunidades, sobre todo en proyectos productivos, que en muchos de los casos eran impuestos de "arriba hacia abajo" bajo una clara relación de dependencia de la comunidad a las agencias gubernamentales, la falta de viabilidad social por parte de los legítimos sujetos del PIDER cuestionaba lo previsto técnica y económicamente, aunque es bueno mencionar que la formulación de los proyectos presentados por las dependencias adolecía de la información necesaria para su aprobación.

"La puesta en práctica de una nueva estrategia de desarrollo rural requiere de una fundamentación analítica, la cual en importante medida, descansa en el establecimiento de un sistema lógico de relaciones económicas que permita explicar el desarrollo rural de México... los intentos realizados por establecer dicho sistema, aunque han hecho indiscutibles aportaciones, no ha tenido aún completo éxito."15/

Desde un principio el PIDER había previsto la necesidad de acciones de carácter agrario, puesto que en el diagnóstico preliminar se habían detectado graves problemas por falta de organización y capacitación campesina. Para ello se contó con la participación de la dependencia responsable de la política agraria, a través del Programa de Organización y Capacitación Campesina. Miller16/ señaló con bastante precisión la posición de la dependencia ejecutiva de la acción agraria, en aquel entonces (1973) el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en el sentido de ser "juez y parte" en las relaciones entre las comunidades y las dependencias. No cuestionándose en este párrafo lo que se entendía por comunidad: ejido, poblado, comunidad indígena, etc.

"Hasta cierto punto se estaba pidiendo que el DAAC compensara la realidad de que a pesar de la política planteada, los proyectos no estaban resultando de la petición explícita de la comunidad."17/

14/ ¿Qué es el PIDER? op. cit., pág. 16.

15/ Luis O. Gómez, Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia de desarrollo rural, documento inédito, México, 1977.

16/ Desarrollo integral del medio rural, op. cit.

17/ Ibid, págs. 82 y 83.

Realmente la debilidad de la estrategia del PIDER estaba en suponer que "per se" la organización y capacitación campesina iba a permitir la participación de las comunidades, ya que en última instancia estaría vinculada a la demanda agraria, la cual "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".^{18/}

En este sentido, la realidad rural supera a los tradicionales instrumentos de organización y capacitación, de tal forma que en la actualidad no se dispone de un instrumento viable para lograr la participación de las comunidades. Consecuentemente, con su definición el PIDER debía promover la organización de las comunidades, por ellas y para ellas, para atender a su desarrollo autosostenido; es decir, "que el desarrollo debe definirse en términos de autodeterminación".^{19/}

Ocho años de experiencia de intentos de hacer participar a las comunidades se han reducido a una participación para fines institucionales, bien sea para recibir una obra de agua potable, la construcción de un camino o el complemento para un préstamo con el BANRURAL, que obviamente son de carácter circunstancial y transitorio.

La adecuación de la estrategia en este sentido debe fundamentarse en un vasto programa de capacitación de las dependencias ejecutivas en torno a lo que es y debe ser el desarrollo rural, responsabilidad que es propia del nivel coordinador, en este caso la Secretaría de Programación y Presupuesto, con diversas alternativas para lograrlo cuyo análisis y selección requieren de un esfuerzo más profundo, sobre todo el que se refiere a las decisiones políticas y a los actuales y múltiples patrones de organización de las comunidades.

La capacitación debe sostenerse en lo que Freire denomina: "no más educador del educando; no más educando del educador, sino educando-educador",^{20/} tarea que deberán ejecutar, por definición, aquellas dependencias que regulen y conduzcan las actividades productivas, principalmente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, coordinándose con los criterios de organización en otros campos de interés por parte del resto de las dependencias.

Solamente por este mecanismo se puede lograr la participación de las comunidades a través del ajuste de las organizaciones formales a la decisión de autosostener su desarrollo. Esquemas de "organización per se", como ha sido la organización agraria tradicional, padecen del enfoque "arriba-abajo" y más que facilitar las tareas del desarrollo rural a la larga

^{18/} Arturo Warman, "Frente a la crisis: ¿política agraria o política agrícola?", Revista de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 28, No. 6, México, junio de 1978.

^{19/} Desarrollo integral del medio rural, op. cit., pág. 93.

^{20/} Paulo Freire, Pedagogía del oprimido, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.

desembocan en graves obstáculos operativos, al tratar de imponer a las comunidades procedimientos corporativizantes.

Este sesgo estratégico requiere a su vez, en forma ineludible, de una adecuación tecnológica al desarrollo agrícola tradicional basado en la realidad, que considere los riesgos de las adopciones que se propongan a los campesinos. Existen experiencias notables a este respecto, como son el Plan Jalisco, el Plan Puebla y el Plan Zacapoaxtla.

El proceso correspondiente debe ser gradual y afrontar las resistencias institucionales, razón por la cual el nivel coordinador deberá actuar más efectivamente hacia lo operativo, único medio de hacer participar a las comunidades. La viabilidad en este caso dependerá mucho de la resistencia de las comunidades y la capacidad de los agentes gubernamentales que operan en las comunidades, una vez que se formule y se concentre una estrategia del desarrollo rural a escala nacional y estatal.

Por el momento, el carácter integral de los programas del PIDER, en respuesta a su definición, siempre deberá plantearse en la dimensión comunidad. Cuando se detecten casos no factibles, la estrategia de inversiones deberá ser otra a la del PIDER, como es el caso del Convenio Unico de Coordinación (CUC) u otros programas de subsidio y/o asistencia al medio rural.

"Se considera indispensable y plenamente vigente, que en los objetivos del PIDER, el criterio de potencialidad productiva de las inversiones (a nivel de comunidad no de región) tenga un papel fundamental... dada la escasez de recursos en relación a la magnitud del problema rural... y la necesidad de un desarrollo autosostenido..."^{21/}

Aquí se tiene que, según el enfoque microrregional, los objetivos del PIDER son consistentes; pero a nivel operativo, esto es, por comunidad, resultan ser antitéticos, como el caso de tratar de dotar de infraestructura para el bienestar a aquellas comunidades que no poseen posibilidades de desarrollo autosostenido. De hecho, la asignación de inversiones en muchos casos se maneja por programas regionales, siguiendo la tradición, como es el caso del sistema educacional, y es que la incompatibilidad de los objetivos resulta evidente entre ellos y respecto a la estrategia.

Desde esta perspectiva se debe aceptar que los problemas nacionales de polarización, desempleo y subempleo, requieren de una estrategia de mayores alcances y complejidad extrasectorial, por lo cual, pretender que el PIDER cumpla con tales objetivos es condenarlo al fracaso. Su operación integral deberá ser, en todo caso, a nivel comunidad, lo que conlleva a una diferenciación y selección de las mismas en términos de viabilidad de auto-desarrollo, lo cual de antemano bien podría repercutir en polarización del bienestar, pero más por incapacidad estructural que por acciones de la política del desarrollo rural.

21/ Conclusiones generales del seminario de autoevaluación del PIDER,
op. cit., pág. 12.

4. Desarrollo rural y administración pública

La instrumentación del PIDER se puede considerar, de acuerdo a la evidencia existente, como un proceso de reforma administrativa tendiente a lograr la adecuación de todas aquellas instituciones públicas que de una u otra forma estaban comprometidas en el desarrollo rural y en muchos casos de las leyes que les conferían los atributos en materia de política económica y social.

Tradicionalmente el sistema institucional había canalizado escasos recursos al logro de los objetivos de un desarrollo rural, a través de ~~programas aislados de vías de comunicación, escuelas, centros de salud y de fomento agropecuario y forestal, estos últimos con la peculiaridad de ser inversiones productivas a corto plazo y bajo estrictas normas financieras.~~ La nueva orientación que se pretendía asignar a la inversión pública consistió en integrar aquellas acciones en áreas de fomento a la producción y a la productividad, de servicios a las actividades económicas en el medio rural y aquellas que se relacionaban con el bienestar social, mediante un programa coordinado de inversiones en regiones homogéneas en cuanto a pobreza, dotación de recursos y unidad etnopolítica.

La dirección del programa recayó en un principio en la Secretaría de la Presidencia, a través de la Dirección de Inversiones Públicas, que en última instancia, era la responsable a nivel nacional de programar la inversión pública federal conjuntamente con las demás dependencias. Dado el alto nivel de decisión en el campo de la distribución del gasto público, la DIP resultaba un elemento coordinador que disponía de un cierto nivel de coacción sobre las dependencias ejecutivas, dada su injerencia en la distribución del gasto, que las obligaba a participar en el PIDER.

Tan es así que las "oficinas centrales de las dependencias que participaban en el programa apoyaban la idea del PIDER, ya que lo identificaron como una fuente financiera adicional para la realización de su trabajo. Esto es, lejos de concebir al PIDER como un esfuerzo de conjunto para el beneficio de las comunidades rurales, se tendió a confundirlo con una bolsa presupuestal." 22/

Desde un principio, se le otorgó una gran importancia a la función coordinadora de la DIP, ya que institucionalmente el marco legal del sector público atribuía la ejecución de la inversión a las secretarías y dependencias encargadas de la conducción y regulación sectorial, las que en última instancia serían las responsables de implementar los programas previamente analizados y seleccionados por un Comité Coordinador "que preside el Director de Inversiones Públicas. Este Comité, de nivel federal, se integra con funcionarios ejecutivos de cada una de las entidades que participan en el programa." 23/

22/ ¿Qué es el PIDER?, op. cit., pág. 16.

23/ Secretaría de la Presidencia, México, Programa de inversiones públicas para el desarrollo rural, documento inédito, México, 1974, pág. 25.

Esto significaba un reconocimiento del nivel operativo de esas dependencias en el sector rural y, consecuentemente, la postulación de una estrategia basada en la participación y concertación dirigida por un elemento coordinador que posea un alto poder de gestión que le confería el ejecutivo federal. De este modo se inició un proceso de reforma administrativa de los mecanismos operativos y también decisorios de los participantes en el PIDER.

Desde el punto de vista de la formulación de los presupuestos por programas microrregionales, en 1973 el Comité resultó ser un instrumento bastante efectivo para justificar a nivel de preinversión considerables montos de inversión, comprometiéndose las partes a una óptima ejecución y debida coordinación con las dependencias participantes, todo ello bajo un criterio programador centralizado cuya "filosofía en este caso... es que el desarrollo rural es un medio para incrementar la prosperidad económica nacional. La tarea principal puede definirse de la manera siguiente: desarrollar y organizar a las comunidades rurales para cumplir con metas nacionales de producción".^{24/}

Los ajustes administrativos no habían resultado suficientes para el logro de los objetivos planteados, ya que la premura de la programación impidió una adecuada participación de las comunidades basándose en estudios disponibles a nivel estatal y federal en las oficinas de las dependencias cuyos "proyectos registraban varios años de retraso y por muy diversas causas, su alto costo o sus escasos beneficios, o quizás el aspecto político, no se les había considerado en los programas tradicionales".^{25/}

El enfoque que había regido la programación y operación del PIDER durante 1973 y parte de 1974 era el de la programación regional-sectorial como consecuencia del inicio a partir del centro. Una disposición inmediata fue la de promover la desconcentración del programa en sus aspectos de formulación y operación a nivel estatal, con la creación de comités estatales presididos por los gobernadores. Al Consejo a nivel central se le asignaba una tarea de normalización de las acciones y de los procedimientos administrativos en materia de personal, aprovisionamiento y contratación.

"En sentido inverso, ganó importancia extraordinaria el Comité Estatal, que fue dotado --en todos los casos-- de un grupo técnico de apoyo, con el fin de auxiliar y colaborar en las fases sucesivas de identificación, motivación, sensibilización, programación, ejecución, control, evaluación y reprogramación." ^{26/}

^{24/} Desarrollo integral en el medio rural, op. cit., pág. 87.

^{25/} ¿Qué es el PIDER?, op. cit., pág. 19.

^{26/} Ibid. pág. 22.

La dirección del programa se concentró en la DIP, a través de una Subdirección de Desarrollo Rural (1974), en sustitución de la anterior de Desarrollo Regional. Sin lugar a dudas, este cambio obedecía a la constante confusión de los conceptos regional y rural por parte de los técnicos de la propia DIP y de las dependencias que participaban en el PIDER.

El esfuerzo de la desconcentración de las políticas de inversiones a nivel estatal y regional, sin paralelo en sexenios anteriores, estaba fundamentado en un acercamiento a la programación de "abajo hacia arriba", ya que se pretendía que fueran las comunidades rurales los sujetos del Programa. Los ajustes en los procedimientos presupuestarios, tomando en cuenta la tradicional rigidez hacendaria, fueron posibles gracias, sin lugar a dudas, al alto nivel decisorio que poseía la DIP en el sexenio 1970-1976, lo cual, a su vez, viene a demostrar que para la implementación de un programa tan novedoso se requiere de una cierta coercitividad por parte del elemento "coordinador" en la toma de decisiones, que obligue a las instituciones participantes a cumplir con los objetivos trazados.

De hecho, el manejo y asignación de la inversión y su correspondiente presupuesto se concentró en la propia DIP, lo cual permitió brindarle una mayor consistencia y viabilidad a los programas y proyectos. Importante es mencionar que este "poder coordinador" era bastante circunstancial, sobre todo por la gran importancia estratégica que jugó la inversión pública federal y la decisión gubernamental de promover el desarrollo rural en el período del Presidente Luis Echeverría.

La dinámica del desarrollo rural, sobre todo en términos de las relaciones existentes entre las estructuras prevalecientes en las comunidades rurales y los programas gubernamentales, requiere una auténtica adecuación institucional sobre las bases de las experiencias logradas, consistente en una concentración de la normatividad institucional del programa a niveles realmente dinámicos y decisorios y su desconcentración (no descentralización) para una operación que propicie la participación de las comunidades.

Este último aspecto ha suscitado diferentes posiciones respecto a la "institucionalización" del PIDER. Es tan amplia y compleja la estrategia económica, en términos de acciones y funciones, que la factibilidad de crear un instrumento legal, por ejemplo un organismo descentralizado o una secretaría de Estado, es muy dudosa, si no es que conflictiva, porque redundaría en generar un "minisector público" dentro del mismo gobierno.

Es por ello que la estrategia de desconcentración, consistente en delegar el ejercicio de la política en las extensiones estatales del sector público, por ejemplo los Comités Promotores para el Desarrollo Económico y Social en los Estados, resulta ser más viable en términos de continuidad programática; sobre todo si se toma en cuenta la vulnerabilidad

del alto poder coercitivo del nivel coordinador central al contraponerse con lo esencial de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública que rige en la actualidad.

La eficacia de ambos enfoques se detecta a niveles operativos, lo cual significa hablar de microrregiones y/o Estados, jugando un papel fundamental el sistema político estatal y su estrategia. Es tan variada la realidad rural del país, tanto en su génesis como en su dinámica, que la adecuación instrumental del PIDER, en algunos casos, ha roto con su definición inicial al perfilarse como una "bolsa presupuestal" en apoyo de los mensajes políticos de los gobernadores, o bien se ha transformado en un complemento del financiamiento hacia actividades productivas.

Bajo estas condiciones se puede destacar el carácter eminentemente logístico de la administración pública en el desarrollo rural, ya que son las decisiones de carácter político las que en un momento pueden distorsionar los objetivos y la propia estrategia socioeconómica, por lo cual la normalización, tanto cualitativa como cuantitativa, de las acciones de acuerdo a patrones de factibilidad tecnoeconómica y social, resultará ser el más efectivo catalizador de las presiones políticas en la canalización del gasto público.

