

Se puede pensar que uno de los objetivos de la reforma agraria es hacer más equitativa la distribución del ingreso; pero no parece haber sido éste el resultado. Por el contrario, es posible afirmar que la reforma desató una serie de fenómenos de carácter dinámico, creando un sector de agricultura comercial de alta productividad cuyo ingreso aumentó en forma considerable y se hizo cada vez más alto respecto a la agricultura de subsistencia, estancada técnicamente. Aunque el ingreso de los agricultores de subsistencia creció también como resultado del efecto redistribución, lo hizo en forma mucho menor que el de la agricultura comercial, con lo que la desigualdad aumentó.

En muchos casos los propietarios privados eran empresarios eficientes, y su tendencia a reinvertir los ahorros generados, si bien contribuyó al crecimiento económico, también ayudó a la disparidad en la productividad agrícola entre el sector comercial y el de subsistencia. Así mismo, la creciente demanda por mano de obra barata provocó que muchos trabajadores se alejaran de sus parcelas minifundistas y aun en mayor medida de los ejidos colectivos: es decir, la alternativa de los propietarios fue el trabajo asalariado rural y el abandono de un buen número de hectáreas para la producción.

El crecimiento de la población y la continua parcelización de los predios agravó el minifundio, tendiendo a abatir, en las áreas sobrepobladas, la productividad del trabajo en la agricultura.²⁹ La productividad marginal del trabajo agrícola es baja en general, especialmente en las zonas Pacífico sur y centro, lo que propicia la movilidad de la población. Como se verá más tarde, los estados de estas zonas muestran emigrantes netos; la tasa de movilidad —especialmente en los estados de la zona centro— se aceleró en los años cincuenta respecto a los cuarenta. En casi todas las zonas hay altos rendimientos para los insumos usados en la agricultura modernizada. Esto es consecuencia, en gran medida, de la investigación agrícola aplicada al desarrollo de nuevas variedades de trigo, maíz, sorgo, papa, soya, verduras, oleaginosas, legumbres, etc., y del uso de insumos industriales, lo que ha coadyuvado al desarrollo y rentabilidad de la agricultura comercial.³⁰

En cambio, en la agricultura de subsistencia las cifras proporcionan indicios, una vez más, de que existe un serio problema agrario en las zonas

²⁹ En general se aprecia la presencia de rendimientos decrecientes. En las zonas sobrepobladas la tierra de pastoreo se ha empezado a cultivar, en tanto que los terrenos forestales se usan para el pastoreo.

³⁰ Theodore W. Schultz, *Transforming traditional agriculture*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1964, pp. 148-149.

en que predomina el minifundio: tiende a acentuarse la presión demográfica, hay carencia de capital y la tierra se empobrece por la erosión, la deforestación, etc. La situación resulta bastante más desahogada en los ejidos que en los predios menores de 5 hectáreas. Por lo que hace al ejido, ha habido controversias tanto en favor como en contra de esta forma de tenencia de la tierra y de su significado desde el punto de vista de la eficiencia económica. En efecto, se ha señalado que los ejidos son la causa primordial del desarrollo agrícola,³¹ o bien un obstáculo para el mismo, sobre todo por la imposibilidad legal de la compraventa.³² Las cifras indican que la agricultura ejidal es un caso mixto, con características dominantes de los tipos de agricultura según la zona de que se trate.³³

Sin embargo, la estructura del ejido tiene una justificación política, ya que posibilita una penetración política e ideológica que le ha permitido ser canal de comunicación entre el gobierno y la base de campesinos organizados.

En el sector ejidal el gobierno ha fomentado programas de crédito, y aunque en muchos casos los créditos son administrados en forma deficiente, pues difícilmente se pagan, la canalización de fondos se acentúa conforme han tenido mayor solvencia las finanzas públicas. Por lo que hace al minifundio, en cambio, no existe un mecanismo correspondiente, lo que da pie a un grave problema que conduce a pensar en lo provechoso que resultaría que la mano de obra agrícola de muy baja productividad fuera absorbida por la agricultura comercial, la industria y los servicios. Es éste un problema de gran envergadura que por desgracia no ha sido suficientemente investigado.

Además de haber provocado un aumento en los rendimientos, las inversiones en riego permitieron que nuevas tierras fueran cultivadas. De aquí que el riego sea un factor que afecta tanto al alza de los rendimientos como el aumento en la superficie. Entre otras determinantes de aumento de superficie podemos citar: las crecientes presiones demográficas, la expansión de las redes de transportes y de la infraestructura en general, la existencia de un mercado mundial en expansión, los precios favorables para los productos agrícolas y las políticas de redistribución de tierras bajo

³¹ Edmundo Flores, "La significación de los cambios del uso de la tierra en el desarrollo económico de México", *El Trimestre Económico*, vol. 27 (1), núm. 105 (enero-marzo de 1960), pp. 1-14.

³² Marnie W. Mueller, "Structural inflation and the Mexican experience", *Yale Economic Essays*, vol. 5, núm. 1 (primavera 1965), pp. 69 y 73.

³³ La clasificación de la agricultura en ejidal y privada es poco útil para fines analíticos, ya que ambas presentan agricultura comercial y de subsistencia y son más heterogéneas que una clasificación que se base en estas últimas características.

CUADRO IV.10
DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA
Frecuencias de predios por tamaños

	1930			1960			1970		
	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%
De 0 a 5.0	629	1 006	45.2	1 044	1 952	36.8	522	881	55.9
De 5.1 a 10.0	264	1 669	19.0	608	6 330	21.5	102	778	10.9
De 10.1 a 50.0	335	6 179	23.9	807	22 965	28.5	162	3 981	17.4
De 50.1 a 100.0	108	5 673	7.8	286	23 982	10.0	49	3 714	5.3
De 100.1 a 200.0	19	2 784	1.4	42	5 679	1.0	34	4 916	3.6
De 200.1 a 500.0	17	5 647	1.2	27	8 185	0.9	28	9 148	3.0
De 500.1 a 1 000.0	7	5 754	0.5	11	7 341	0.3	14	10 023	1.5
De 1 000.1 a 5 000.0	10	21 647	0.7	9	22 024	0.3	17	39 354	1.9
De 5 000.1 a más	4	81 235	0.3	4	70 626	0.1	5	67 073	0.6
Total República	1 391	131 594	100.0	2 858	169 084	100.0	933	139 868	100.0

Fuente: Censos agrícola y ganadero de 1930, 1960 y 1970. Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, antes Secretaría de Economía.

Para 1960 el censo incluye los ejidos como unidades individuales, pero aquí no se los consideró en esta forma: para conocer la dotación de tierra por ejidatarios, se calculó el promedio de hectáreas que les fueron otorgadas y se incluyeron las parcelas de acuerdo con las dotaciones ejidales en los estratos de superficie considerados.

EL SECTOR AGRÍCOLA

el programa de la reforma agraria. De todos estos factores destaca, por la importancia de sus efectos, la reforma agraria.

Estos estímulos del crecimiento agrícola mostraron su efecto hasta la primera mitad de la década de los sesenta, lapso suficiente para agudizar la brecha entre los dos tipos de agricultura. A partir de la segunda mitad de los sesenta, el estancamiento del sector fue evidente. La revolución verde ya no pudo hacer llegar sus efectos a la agricultura de subsistencia y aunque el reparto agrario continuó, éste fue de tierras poco aprovechables para cultivos comerciales. Por otra parte influyó en gran medida el establecimiento de un organismo regulador del gobierno (CONASUPO) que, al fijar los precios de algunos de los productos por encima del precio internacional, provocó un cambio en los precios relativos. Ante esto, los agricultores cambiaron la composición de cultivos hacia productos domésticos (menos valiosos), distorsionando así la ventaja comparativa regional. Al establecerse los precios de garantía, los agricultores comenzaron a cultivar los productos protegidos por tales precios y en ningún momento pudieron dirigir su producción hacia el mercado externo. De esta manera a fines de los sesenta se agudizó la situación crítica de la agricultura minifundista y ejidal, sin que haya podido ser superada en el resto del período analizado.

EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO

En el sector agrícola de los países en desarrollo se distinguen dos elementos importantes para el desarrollo económico: *Primero*, es una actividad muy importante, algunas veces la única relevante, que genera entre 40 y 60% del ingreso nacional y ocupa entre 50 y 80% de la fuerza de trabajo. *Segundo*, se presenta un descenso notable en la dimensión del sector, debido sobre todo a una elasticidad ingreso de alimentos decreciente y menor que uno y a la posibilidad de una expansión sustancial de la producción con una fuerza de trabajo constante o en descenso.

Las formas más importantes en que el incremento de la producción y la productividad contribuyen al crecimiento económico, pueden resumirse en las siguientes proposiciones: 1) El desarrollo económico se caracteriza por un incremento sustancial en la demanda de productos agrícolas; el fracaso para expandir la oferta de alimentos al ritmo de crecimiento de la demanda puede obstaculizar seriamente el desarrollo económico. 2) La expansión de las exportaciones de productos agrícolas puede ser uno de los medios más prometedores de aumento del ingreso y de divisas, particu-

CUADRO IV. 11
DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE EN PREDIOS DE TIERRA DE LABOR Y DE RIEGO

Estratos de superficie	Superficie de la labor						Superficie de riego						
	1960			1970			1960			1970			
	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%	Miles de predios	Superf. miles de Ha.	%	
De 0 a 5.0	1 588	2 916	12.2	567	954	4.1	295	584	16.6	100	66.5	4.1	
De 5.1 a 10.0	700	4 927	20.7	100	767	3.3	114	735	20.9	15	9.8	3.2	
De 10.1 a 50.0	368	7 473	31.4	119	2 758	11.9	53	960	27.3	23	15.2	5.5	
De 50.1 a 100.0	22	1 498	6.3	25	1 895	8.2	6	419	11.9	7	4.3	1.6	
De 100.1 a 200.0	10	1 329	5.6	15	3.0	1.8	6	328	9.3	3	2.1	4.2	
De 200.1 a 400.0	3	0.1	3.8	10	1.2	2.836	1	0.2	148	4.3	1.2	5.16	
De 400.1 a más	2	0.1	4 786	11	1.3	11 753	50.8	1	0.2	1	0.9	1 293	
Total	2 693	100.0	23 817	100.0	847	100.0	473	100.0	3 515	100.0	150	100.0	3 583

Fuente: Censo agrícola y ganadero de 1960 y 1970, Dirección General de Estadística.

Nota: Véase la nota del cuadro IV.10 y anexo núm. 2.

lamente en las primeras etapas del desarrollo. 3] La fuerza de trabajo para la industria de transformación y otros sectores en expansión de la economía debe tomarse principalmente de la agricultura. 4] La agricultura, como sector dominante de una economía en desarrollo puede y debe hacer una contribución neta al capital necesario para la inversión fija y para el crecimiento de la industria secundaria. 5] La elevación de los ingresos netos en efectivo de la población agrícola puede ser importante como estímulo de la expansión industrial.³⁴

Se han hecho muchas consideraciones sobre el comportamiento del sector agrícola en el desarrollo económico del país, señalándose que, en buena medida, el rápido auge de este desarrollo es consecuencia del considerable crecimiento registrado por aquel sector, el cual excedió durante larga temporada la tasa de incremento global del producto.³⁵ Esto tiene ciertas implicaciones. El tipo de desenvolvimiento industrial que México ha seguido, orientado el mercado interno a base de sustitución de importaciones, asigna tareas bien definidas al sector agrícola. Como la producción industrial demanda divisas para su desarrollo normal y genera sólo una mínima parte de las que necesita para pagar las importaciones y hacer frente al servicio de la deuda correspondiente, el sector agrícola debe cumplir ciertas funciones si es que el país ha de observar un crecimiento sostenido. Debe producir alimentos para el consumo del propio sector y de la población ocupada en otras actividades y bienes intermedios para la industria; generar un excedente exportable suficientemente grande como para cubrir gran parte del valor de las importaciones de bienes de inversión y de las adquisiciones en el exterior de las materias primas que se usan en la capitalización del país y en la producción industrial. Por otra parte, el sector agrícola puede contribuir al desarrollo también mediante la transferencia de ingresos a los otros sectores por diferentes vías, como la fiscal y la financiera; mediante transferencia de mano de obra, o a través de modificaciones de los precios relativos.

En cuanto al abastecimiento de los productos demandados por el mercado interno, tanto para fines alimentarios como industriales, el análisis de la producción y de los precios de los productos agrícolas indica que no ha existido serio déficit³⁶ (por lo tanto, que se ha abastecido el mercado

³⁴ Bruce F. Johnston y John W. Mellor, "El papel de la agricultura en el desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, núm. 114, Fondo de Cultura Económica.

³⁵ Clarence A. Moore, "Agricultural development in Mexico", *Journal of Farm Economics*, vol. 37, núm. 1 (febrero de 1955), pp. 72-80.

³⁶ Sólo en años de calamidades agrícolas se ha recurrido a las importaciones para satisfacer la demanda interna, tales como 1954 (7.5% de la producción agrícola), 1952-1953 (6.1%) y 1958-1959 (4.2%).

local) ni aumentos considerables en los precios que señalen faltantes en los cultivos principales.³⁷ En la satisfacción de la demanda interna de productos agrícolas coadyuvó la baja elasticidad ingreso de la demanda de los principales productos alimenticios: el maíz manifiesta una elasticidad negativa para el consumo privado de 0.4,³⁸ lo que implica una tasa media de aumento de la demanda interna 2.3.³⁹ La elasticidad-ingreso del frijol es también negativa: -0.26; y la del trigo, aunque positiva, es de sólo 0.4, lo que da como resultado tasas medias de aumento de la demanda interna de 2.7 y 4.7 respectivamente. Estas tasas de demanda interna son inferiores a las tasas de crecimiento de dichos productos alimenticios (véase cuadro iv-7), y han propiciado excedentes exportables crecientes, que convirtieron las importaciones de maíz, frijol y trigo que se realizaron en algunos años de las décadas de 1940 y 1950, en exportaciones de cierta significación en la de 1960, estimulada su producción por los precios internos de garantía bastante superiores a los del mercado mundial.

Creemos conveniente abrir un paréntesis en este punto con el fin de referirnos a la demanda interna de un sector íntimamente ligado con la agricultura: la ganadería. Si bien la producción agrícola ha cumplido con la demanda interna, no ha sucedido lo mismo con la producción ganadera que, entorpecida por rigideces institucionales, ha crecido a una tasa muy inferior a la de la agricultura. La demanda de productos pecuarios expresa elasticidades-ingreso bastante mayores, 0.84 en conjunto, lo que implica una tasa de crecimiento de la demanda casi igual a la del producto y, desde luego, bastante superior, casi el doble, a la de aumento del producto ganadero. Esto ha conducido, por un lado, a aumentos de los precios de los productos pecuarios bastante superiores a los del índice general de precios, más de un 50% mayores, con base en 1940. Por otra parte, los precios de los productos ganaderos están sujetos a control de la ciudad de México para evitar mayores cotizaciones, en tanto que los de algunos de sus insumos, por ejemplo los granos utilizables como forrajes, han ascendido en razón de la protección industrial o de los precios de garantía, lo que conduce a comprimir las utilidades de la ganadería y a limitar su desarrollo. El fu-

³⁷ Sólo se han registrado fuertes aumentos en precios de frutas, lo que indica faltantes en estos productos, pero son de poco peso en la canasta de bienes del consumidor mexicano.

³⁸ Proyecciones de la oferta y demanda de productos agropecuarios en México, a 1970 y a 1975, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, S.A. México, 1960.

³⁹ 0.4×3 (tasa media de aumento del ingreso per cápita) + $-1.2 + 3.5$ (tasa media de aumento demográfico) = 2.3. Estas cifras corresponden a los últimos años, ya que las elasticidades-ingreso que se citan fueron calculadas con la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1963.

turo de la oferta y la demanda de productos ganaderos es el dato más alarmante de las proyecciones sobre la oferta y la demanda de productos agropecuarios, con una brecha creciente entre ambas. Otro tanto puede esperarse por lo que hace a la leche y sus derivados.

Como resultado del crecimiento de la producción de alimentos agrícolas en el país ha mejorado el consumo de calorías, hasta rebasar las 2 650 diarias por persona, cantidad más próxima a los patrones de países de alto (3 000 calorías) que a los de bajo ingreso.⁴⁰ En lo que se refiere al consumo de proteínas, según la encuesta del Banco de México de 1963, fue de 19 gramos siendo el mínimo necesario 30 diarios. Sin embargo, durante el período 1960-1970 el consumo promedio de calorías y proteínas tuvo un incremento significativo.⁴¹ México se acerca al consumo requerido de calorías pero no al de proteínas y si observamos el crecimiento de la ganadería nos damos cuenta de que los requerimientos mínimos se alcanzarán sólo a largo plazo. Como el aumento de los precios de sus productos hará que su demanda disminuya por efecto de la elasticidad-precio, que de hecho influye en el bajo consumo actual, es conveniente buscar el abaratamiento de estos productos y del costo de sus insumos mediante innovaciones técnicas, bajas de precios de forrajes y de insumos industriales y normalización de las condiciones de las propiedades ganaderas.

En México, el proceso de formación del excedente de producción generado en la agricultura que sostuvo el desarrollo de las actividades urbanas nunca fue muy importante y, en todo caso, fue anterior a la reforma agraria. Probablemente se produjo durante el Porfiriato y se vio aminorado o sustituido por las inversiones extranjeras y el sector minero. Las cifras indican que la estructura productiva se había diversificado desde antes del reparto agrario y que los sectores industrial y de servicios fueron autosuficientes para su desarrollo sin necesidad de recibir recursos transferidos por el sector agropecuario en cantidad significativa. Resulta claro, también, que la nueva forma de producción agrícola resultante de la reforma agraria propició el desarrollo del sector, a pesar de que tuvo que crecer a una tasa lo suficientemente rápida como para no entorpecer el desarrollo de la industria y los servicios. Así mismo, en vista de que el crecimiento industrial se vinculó casi exclusivamente con el mercado interno, fue necesario que el sector agrícola exportara productos y obtuviera divisas en cantidad suficiente para financiar un nivel cada vez mayor de importaciones de maqui-

⁴⁰ La FAO señala como mínimo necesario para América Latina 2 400 calorías diarias por persona.

⁴¹ Gunter Van Ginneken, *Basic needs in Mexico: analysis and policies. Income distribution and employment programme*, International Labor Office, Ginebra, 1979.

naria, equipo y materias primas industriales, en tanto avanzaba la sustitución de importaciones. La agricultura logró esto formando un dinámico sector de exportación, aun en presencia de términos de intercambio en deterioro y precios relativos internos que se movían en sentido desfavorable. Con el turismo, el sector de servicios ayudó al incremento de la capacidad de importar, fenómeno poco común en países subdesarrollados, con lo que alivió la carga del sector agrícola en el crecimiento económico general.

Por otro lado, al ampliar la oferta de mano de obra urbana, la movilidad demográfica ayudó a deprimir la tasa real de salarios urbanos, cuya oferta de mano de obra se mantuvo muy elástica. Esta influencia, que se vio apoyada por la baja de los salarios reales durante el período inflacionario, mantuvo deprimidos los costos de la mano de obra.⁴² El mercado de trabajo presentó características mixtas: por un lado, el aumento de la demanda de trabajo calificado elevó la retribución real de la mano de obra; por otro, la migración dificultó el alza de las tasas reales de salarios para el trabajo no calificado en zonas urbanas, si bien hizo descender la importancia del sector de subsistencia.⁴³

El movimiento migratorio del campo a la ciudad, que provee de mano de obra barata a la industria y a los servicios, hizo que el crecimiento de las ciudades propiciara la especialización del trabajo; propició fuertes inversiones en inmuebles, servicios y abastecimientos urbanos; originó cuantiosas ganancias de capital en terrenos urbanos y gastos en la industria de la construcción, y creó ampliaciones de la oferta del mercado de trabajo en las ciudades.⁴⁴ Esta fue una de las formas en que el desarrollo del sector agropecuario apoyó el crecimiento industrial.

Algunos economistas, ciertos grupos políticos y un sector de nuevos industriales consideraban la industrialización como un paso necesario en el proceso encaminado a alcanzar la independencia económica del país; había que transformar las materias primas nacionales y sustituir con producción interna los productos industriales importados. Por otra parte un grupo de

⁴² Véanse cuadros de migración en el anexo.

⁴³ Al tratar de calcular funciones producción para la industria con objeto de compararlas con las agrícolas y evaluar la asignación de recursos, los resultados fueron en general poco satisfactorios para los grupos industriales en que las regresiones resultaron aceptables, pero la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo fue, casi en la totalidad de los casos, superior a la unidad. De ser correctos los resultados, es fácil sustituir capital con trabajo y absorber mano de obra, cosa que puede explicar el rápido crecimiento de la ocupación de la mano de obra en la industria durante el decenio 1950-1960; cuando ésta aumentó a un ritmo de 4.5% anual, tasa bastante más rápida que el aumento de la fuerza de trabajo, que fue de 3.0%. Esto genera un incremento en la participación relativa a la operación industrial.

⁴⁴ Flores, *op. cit.*, pp. 8-9.

economistas, representantes de las grandes empresas comerciales e industriales tradicionalistas, y personas conectadas con las inversiones extranjeras, estimaban que el tamaño del mercado impedía una estructura industrial amplia y diversificada; así mismo, preocupados por la baja redistribución del asalariado y el empresario agrícola, aconsejaban disminuir la inversión industrial y realizar las obras básicas para el progreso de la agricultura: expansión de la industria eléctrica, caminos y obras hidráulicas, que permitirían mejorar la situación de la actividad en que estaba ocupada la mayoría de la población.⁴⁵ Al finalizar el período de intensa distribución de tierras, y sin que todavía se hubieran producido los cambios drásticos en el comportamiento de la producción y en los rendimientos por hectárea en el sector agropecuario que ocurrieron poco después, el desarrollo industrial se convirtió en el eje central de la política. Las actividades industriales se vieron aisladas de la competencia internacional por medio de aranceles y cuotas de importación; se concedieron exenciones en el pago del impuesto sobre la renta y, con el apoyo de la política financiera, se forzó la canalización de un volumen creciente de recursos en favor de la inversión industrial, en muchos casos con préstamos de instituciones oficiales a tasas de interés inferiores a las prevalecientes en el mercado, y tratando de que las instituciones de crédito privadas aumentaran su cartera industrial en el total de préstamos y valores. Al mismo tiempo, las inversiones extranjeras, antes orientadas a la exportación de materias primas y a los servicios públicos, empezaron a dirigirse de manera creciente a nuevas actividades industriales —y de servicios— cuya producción se destinó al mercado interno. A tales actividades, así como a las empresas de viejo cuño y a las artesanías, se agregó la nueva clase de empresarios industriales como empresas pequeñas que, sustituyendo importaciones vinieron a aumentar la oferta interna y a diversificar la estructura industrial.

El fortalecimiento de la base industrial robusteció el mercado urbano para los productos agrícolas, de tal manera que el mercado interno complementó a las exportaciones para estimular la oferta productiva del sector agropecuario. En algunos casos, como en los del maíz y el trigo, se establecieron precios de garantía para los productos agrícolas —con un margen de subsidio— que propiciaron un consumo aún mayor de estos bienes y eliminaron el riesgo de fluctuaciones en los precios. La respuesta de la oferta llevó a niveles de producción que superaron el consumo interno, con la consiguiente acumulación de existencias que hizo posible realizar exporta-

⁴⁵ Sanford A. Mosk, "La revolución industrial en México", *Problemas agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, núm. 2 (abril-junio), 1951, pp. 11-233; Schultz, *op. cit.*