

Gustavo Gordillo

Estado y sistema ejidal*

“[...] para la pequeña propiedad individual, aunque en condiciones usurarias, hay sin embargo capital en el capital privado. Para la pequeñísima propiedad individual que [...] se encuentra en manos de los indígenas [...], no hay mas crédito que el del tendero que presta sobre las fracciones respectivas, pan, maíz 0 aguardiente, a precios escandalosos. La propiedad propiamente dicha comunal, en sus dos ramas, el *pueblo* y la *ranchería*, no puede pensar siquiera en el crédito [...]”

Andrés Molina Enríquez, 1909.

Este trabajo es una versión resumida y preliminar de una investigación en curso, patrocinada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Facultad de Economía (UNAM). Intenta situar, en una primera aproximación, las relaciones que existen entre el Estado mexicano y el sistema ejidal. Se busca además caracterizar los elementos específicos y la dinámica del aparato ejidal. Finalmente intenta evaluar la forma como [sic] ha evolucionado la política estatal frente al ejido. No se analizan empero las opciones que, desde una perspectiva revolucionaria, pueden plantearse para superar la crisis en el medio rural.

2.1. El circuito oficial de comercialización

Como señala Gustavo Esteva, al evaluar la intervención reguladora del Estado en cuestiones de producción y distribución de subsistencias,

[esta] es siempre una respuesta política y social decisivamente condicionada por la correlación existente entre las fuerzas de quienes exigen la intervención y las fuerzas de quienes se oponen a ella.¹

* Agradezco las observaciones y críticas que Fernando Rello y Rosa Elena Montes de Oca hicieron a este trabajo. Empero, como suele decirse en estos casos, la responsabilidad de lo aquí expuesto es exclusiva del autor.

1 Gustavo Esteva. "La experiencia reguladora de los mercados de subsistencias en el periodo 1970-1976", mimeo.

Es pues en ese contexto -de correlación de fuerzas variables- donde debe situarse el papel cambiante que ha venido desempeñando el Estado en su intervención en los mercados de subsistencias. Más aun, una determinada correlación de fuerzas no solo determina el tipo de función reguladora que ejerce el Estado, sino también configura y determina la estructura y el funcionamiento interno de los aparatos estatales creados con la finalidad de regular el mercado de subsistencias. Interesa conocer por tanto, no sólo los fines que el Estado se asigna en su función reguladora, sino también la funcionalidad o disfuncionalidad de esos fines con la dinámica interna de las instituciones creadas para cubrir esos propósitos.²

Ahora bien, en el caso específico del aparato estatal de regulación y distribución de subsistencias (APREDIS) está a de por medio lo que viene a ser una de las líneas directrices fundamentales en toda intervención económica del Estado capitalista: garantizar las condiciones sociales que permitan la reproducción de la fuerza de trabajo, por la vía de abatir el costo de la fuerza de trabajo. Encontramos pues que en el largo período de "acumulación salvaje" (1945-1965 a grosso modo) el interés fundamental del APREDIS se centra en subsidiar los artículos de primera necesidad como mecanismo que refuerza el patrón establecido de sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Sin embargo el APREDIS se encuentra marcado por su nacimiento, es decir, por la coyuntura específica en la cual surge (1938-1942) que, como se sabe, es una coyuntura de amplias movilizaciones de masas y de utilización de esas movilizaciones en la fundación y el fortalecimiento de los aparatos estatales hegemónicos³. Esto hace que junto con un propósito (mantener un flujo continuo de alimentos a bajo precio hacia los centros urbanos) perfectamente integrado al modelo de acumulación que prevalece en los años subsiguientes, se defina -aunque de manera voluntarista- otro propósito (pagar precios justos a los productores agrícolas) que, ante la desorganización del movimiento campesino (debida a la cooptación o a la

2 Si partimos de la idea -siguiendo a Poulantzas- de que el Estado capitalista "no debe ser considerado como una entidad intrínseca" sino, como en el caso de "el capital", como una relación, más exactamente como una condensación material (el Estado-aparato) "de una correlación de fuerzas de clases y fracciones de clase tal como estas se expresan siempre de forma específica (separación relativa del Estado y de la economía dando lugar a las instituciones propias del Estado capitalista) en el seno mismo del Estado", hemos de entender que las contradicciones de clase, producto de desplazamientos en la correlación de fuerzas, se expresan siempre bajo la forma de contradicciones internas entre las diversas ramas y aparatos de Estado o en el seno de este. En la medida en que cada una de ellas "constituye a menudo la sede y representación privilegiada de tal o cual fracción del bloque en el poder". Estas contradicciones a su vez deben entenderse como un proceso que a primera vista aparece incoherente. Pero que está integrado por diversos mecanismos (proceso de "selectividad estructural" de parte de un aparato de información dado, proceso contradictorio de decisiones y de "no-decisiones" de parte de ramas y aparatos de Estado; determinación de prioridades y contraprioridades inscritas en la estructura organizacional del Estado; conjunto de medidas puntuales, conflictivas y compensatorias frente a problemas de momento; proceso de filtración escalonada por cada rama o aparato de Estado frente a medidas adoptadas por otras ramas y aparatos) que dan a la política estatal una unidad interna bajo la hegemonía de tal o cual fracción de clase. Cf. Nicos Poulantzas et al., *La crise de l'Etat*. PUF, 1977, pp. 38-40.

3 Cf. Arnaldo Cordova, *La política de masas del cardenismo*. Ed. Era, México, 1974.

represion fisica) y la imposicion del pacto hegemonico urbano. queda durante esos veinte anos archivado en el museo de "buenas intenciones". Seria sin embargo extremadamente simplista suponer que lo que distingue las dos etapas del APREDIS (1945-1965 por un lado, 1965-1976 por el otro) es el énfasis en uno u otro de sus dos propósitos. Porque si bien es cierto que el modelo de acumulación implantado en la primera etapa supuso la extracción del excedente agrícola para sostener el proceso de industrialización. el mismo imperativo de producir alimentos a bajo costo condujo a que la política estatal se orientara a la creación y el fortalecimiento de un pequeño sector de agricultura moderna a al cual se le asignó la función de provisión de alimentos a bajo costo⁴. ... Mas adelante, cuando el proceso de sustitución de importaciones llega a su etapa madura. en donde resulta evidente que la industrialización del país depende esencialmente de la capacidad para importar bienes de capital, se refuerza otra de las funciones asignadas a este sector de la agricultura (proveer divisas para sostener ese proceso de industrialización subordinada), con lo cual se fortalece su papel estratégico.

De igual forma sería sumamente superficial suponer que en el siguiente periodo se prioriza el segundo propósito a costa del primero. Si bien es cierto, por ejemplo, que los precios de garantía experimentan incrementos sustanciales después de diez años de mantenerse casi congelados, el efecto de estos incrementos es mucho mayor en la agricultura comercial que en la agricultura campesina, a la que supuestamente están dirigidos esos incrementos. Esto es así no solo por la mayor capacidad de respuesta de la agricultura comercial ante variaciones en los precios de productos agrícolas, y tampoco se debe solamente a la infraestructura tecnológica con que cuenta la agricultura comercial (y que permite una mayor flexibilidad en las distintas opciones productivas); sino también y de manera muy importante se debe a la existencia de un aparato comercial privado (que va desde el sistema de intermediación de coyotes hasta la presencia de aparatos comerciales propios de la agricultura de contrato) que se interpone entre la agricultura campesina y el APREDIS, asimilando la mayor parte de las ventajas derivadas del incremento de los precios de garantía.

Por otro lado, ciertamente se experimenta en este periodo (sobre todo a partir de 1971) un fuerte proceso inflacionario que afecta notablemente el precio de los alimentos, pero es absolutamente falso que en este fenómeno hayan influido de manera esencial las opciones de política estatal que se implementaron a través del APREDIS. Antes bien el APREDIS

4 Cynthia Hewitt señala por ejemplo: "Desde mediados de la década del cincuenta en adelante, el maíz y el trigo ocuparon aproximadamente el 40 por ciento de todas las tierras de riego de México, con lo que buena parte de las mejores tierras no se dedicaban a cultivos potencialmente más remunerativos". Cynthia Hewitt de Alcantara. La modernización de la agricultura mexicana (1940-1970). Ed. Siglo XXI, México, 1978. p. 102. En un cuadro presentado por la misma autora (cuadro 7, pp. 60-61), referente a la importancia relativa de cultivos en distritos de riego. se observa que hasta 1951 el trigo y el maíz eran los cultivos más importantes en superávit. que de 1951 hasta antes de 1961 el algodón los desplaza, para que a partir de 1961 vuelvan a ser los cultivos más importantes en superávit de riego

reacciona ante este fenómeno (cuya raíz -ya 10 han señalado varios autores- habría que ubicarla en la crisis estructural de la agricultura provocada justamente por la función que tenía asignada en el modelo de acumulación prevaleciente) e intenta compatibilizar la doble presión: por mantener bajos los precios de los alimentos, y por evitar que la inflación deteriore aún más los ingresos del sector rural. Acude pues a la importación masiva de granos y al subsidio -a través de diversos mecanismos- al consumo urbano y rural de las clases populares.

En consecuencia, lo que distingue los dos periodos del APREDIS es más bien el tipo de alianza de clases (o dicho de otra forma, las características del bloque en el poder) prevaleciente en la sociedad mexicana en cada periodo; y los rasgos que asume la lucha de clases en el campo en ambos periodos.

Así, de 1945 a 1970 se da un proceso de convergencia entre los intereses inmediatos de la burguesía agraria con los de la burguesía industrial y con el "interés de estabilidad"⁵ de la burocracia política; convergencia sellada globalmente a nivel del modelo de acumulación implantado.⁶ Coincide esta alianza de clases con una relativa calma en lo que se refiere a movilizaciones campesinas,⁷ en buena parte debido al efecto retardado de la reforma agraria cardenista y al afianzamiento del aparato estatal de control político sobre el campesinado.

5 "Se puede partir del hecho que el primordial e inmediato interés de los agentes del Estado consiste en conservar el aparato de Estado, campo de su actividad social y base de su reproducción material, bajo su forma existente, y -sobre todo en la medida en que esos agentes dependen de las elecciones-- en preservar su posición en el seno del aparato [...] El interés de estabilidad del grupo reinante se expresa vis-ii-vis de las fracciones de las clases dominantes, en la necesidad de estabilizar 'el equilibrio del compromiso' del bloque en el poder, equilibrio constantemente impugnado por el movimiento económico y por el antagonismo de clase [..]" Cf. Nicos Poulantzas, et al., *La crisis de rEtat*, cit., pp. 122-24.

6 "Los dos factores mencionados [el papel exportador de la agricultura y la disponibilidad de tierras] tienen importancia porque el nuevo modelo de acumulación que trata de imponer la emergente burguesía nacional de los años treinta estaba sometido, cuando el antiguo modelo agroexportador, a la restricción, por una parte, de mantener las exportaciones agropecuarias (no para seguir importando bienes de consumo sino esta vez bienes de capital e intermediarios) y, por otra, de no estimularla como sector principal del nuevo modelo de acumulación. Una segunda restricción era que la agricultura abastecía de alimentos a las masas urbanas y secundariamente de materias primas a la agroindustria, a bajo costo, para facilitar la acumulación. Puesto que la expansión del capital se concebía sobre la base de las empresas industriales y por lo tanto su tasa de ganancia debía ser alta, un aumento del precio de los productos agrícolas subiría el costo de reproducción de la fuerza de trabajo industrial y haría invariable la acumulación neta [...] De este modo, la relación entre el sector agrícola y el sector industrial y las correspondientes alianzas políticas entre la burguesía industrial y la agraria varían según el rol exportador de la agricultura y la disponibilidad de tierras." Gonzalo Arroyo, "Modelo de Acumulación, clases sociales y agricultura", *Investigación Económica*, año XXXVII, vol. XXXVII, n. 143, México, 1979.

7 Ciertamente se dan algunas movilizaciones campesinas importantes, sobre todo las promovidas por la UGOCM que se funda en 1949, pero con todo no adquieren ni amplitud ni impacto nacional.

En la segunda etapa esa alianza comienza a resquebrajarse ante el impulso del movimiento campesino y la profundización de la crisis económica. La pérdida de la autosuficiencia alimentaria y los problemas (sobre todo del mercado internacional) por los que atraviesa la agricultura comercial ponen sobre la mesa el papel que debe desempeñar el sector agrícola en un modelo de acumulación que, aunque en lo esencial sigue siendo el mismo, ya ha manifestado síntomas evidentes de agotamiento. Ciertamente esta crisis del sector agrícola no ha desembocado en una ruptura de la alianza burguesía agraria-burguesía industrial, pero ha estado presente de manera fundamental en la ofensiva ideológica contra el sistema ejidal (buscando entre otras cosas la modificación del artículo 27 constitucional), al que se culpa de todos los males en el medio rural. Un factor sin duda de mayor entidad y que explica en buena medida las nuevas características de esta alianza está dado por la creciente penetración transnacional en la agricultura mexicana (a partir de los años sesentas). Esta penetración tiene varios efectos importantes, entre los cuales el mayor consiste en convertir a la actividad agropecuaria en un subsector

