

# La (dis)funcionalidad de la política agraria en México<sup>1</sup>

Diputada Patricia Espinosa Torres\*

"El más grave, quizá de los problemas nacionales, es el del campo, y no será resuelto, antes se verá constantemente agravado, por los métodos insinceros y de mero interés político que hasta ahora se han empleado a su respecto. Es un problema primordial de nuestra economía, pero es, sobre todo, un problema de elevación humana. Reclama el establecimiento y la afirmación de relaciones de justicia y armonía entre todos los que cultivan la tierra."

PRINCIPIOS DE DOCTRINA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, 1939.

## PRESENTACIÓN

Entender la consideración hacia uno de los sectores más importantes de nuestro país y del mundo, es que la agricultura es punto fundamental debido al grado de vulnerabilidad de dicho sector en su proceso productivo, en el que intervienen directamente las fuerzas de la naturaleza, para su producción, y biológicas que sobrepasan, aunque queramos no reconocerlo, la capacidad de control sobre la técnica.

Es un punto nodal que permite tener la soberanía alimentaria, ya que es un bien estratégico al responder como una necesidad básica de sobrevivencia y de bienestar para cualquier población.

Esto permite explicar el papel que juega el estado en la injerencia del campo, es por ello que se pueden manifestar las acciones estatales con el fin de presentar un acentuado proteccionismo o subsidios, que no significan paternalismo y clientelismo electoral por parte de los países industrializados.

Por ello, la política gubernamental en la protección hacia este sector es que asume los costos internos de cuando existe una sobreproducción o escasez de productos agrícolas, ya sea para consumo humano o para alimento de animales.

En el caso de nuestro país no es fácil explicar una evaluación de la reforma agraria, sus problemas, la (dis)funcionalidad hacia este sector, pero lo que es más importante es que constituye uno de los ejes sobre el que se finca el desarrollo de México en el siglo xx.<sup>2</sup>

## ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

Una de las banderas ideológicas de la Revolución mexicana de 1910 fue el problema del reparto agrario y con el movimiento armado en la primera década del siglo xx, tuvo un impacto social que representó para los campesinos un medio para acceder a la

\*Diputada Federal, subcoordinadora de Cultura, educación e información del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

tierra, tanto por la vía de la propiedad social como por la privada.

La reforma agraria, hay que reconocer, tuvo grandes limitaciones desde el principio, pero constituyó un mecanismo de ascenso social dentro del ámbito rural. Esto puede verse definido dentro de la Constitución de 1917, al permitir el desarrollo de la promoción social, elevación de los niveles de bienestar social de los campesinos, aunque la política gubernamental después de ocho décadas no dio los resultados esperados.

Lo anterior se debe a la escasa proporción de suelos cultivables, lo que lleva a que la mayor parte de los ejidatarios recurran a la producción de subsistencia para poder sobrevivir.

Durante el periodo que va después de la Segunda Guerra Mundial, el sector agrícola mexicano desempeña un papel decisivo dentro del comportamiento general de la economía nacional. En particular, durante este periodo la oferta de los alimentos e insumos primarios son suficientes para la demanda del consumo doméstico e industrial de nuestro país.

Además, hay que agregar que la contribución al resto de la economía fue con el apoyo a la capitalización de las otras unidades económicas, lo que permite el apoyo al mercado de la producción no agrícola. Sin embargo, a partir del inicio de 1960 se comienza a notar un deterioro en el sector agrícola, pero que detrás de él se encuentran otros factores de largo alcance que han impedido hasta la fecha que la agricultura mexicana se encuentre cada día frente a más decaimiento de su crecimiento.

Los motores del auge del crecimiento agrícola entre 1945 y 1965 pueden atribuirse al desenvolvimiento ascendente de la econo-

mía durante el periodo de industrialización, por varias razones, la primera por la generación de divisas, que fueron utilizadas para importar de manera importante bienes intermedios y de capital, lo que permite entender la balanza de pagos y las presiones inflacionarias.

Los indicadores de la crisis agrícola han sido constantes con excepción del periodo en la década de 1970; aunque hay que reconocer que en el siguiente decenio el crecimiento es lento frente al crecimiento demográfico.

La explicación que parece entender este problema es que el sector agropecuario deja de ser punta de lanza dentro de la economía nacional para ser remplazada por el sector secundario (sector industrial); además durante el periodo de 1980 la agricultura muestra su poca capacidad de generador de divisas, que anteriormente era muestra palpable del financiamiento para el crecimiento global de la economía nacional. Este fenómeno no debe de sorprender, ya que es debido al cambio del tipo de política económica que había seguido nuestro país frente al entorno internacional.

También es importante reconocer que el disfuncionalismo de la política agraria se encuentra en una serie de factores que son adversos a la del rendimiento físico y de superficie sembrada. Uno de los factores que marcan este tipo de problemas es la descapitalización para la reducción de apoyo económico al gobierno en las formas de producción, que de cierta manera limita a los sectores más desprotegidos e incrementa de forma importante la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos.

Ahora bien, hay que reconocer que uno de los nudos gordianos del sector agropecuario es el deterioro de la capacidad de empleo

y el proceso de depauperación de los niveles salariales de los campesinos.

## LA CRISIS AGRÍCOLA Y LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

La estrategia gubernamental que empezó en 1982 y que continúa hasta el día de hoy, muestra que para hacer frente a la crisis es necesario hacer un ajuste estructural presupuestal del erario público a partir de la privatización de la economía, la apertura comercial y la desregulación económica.

En el caso del sector agropecuario, la política gubernamental ha sido de dos vertientes. Por una parte, han sido racionalizados los sistemas de crédito agropecuario, el desmantelamiento de la infraestructura estatal que permitía regular entre el comercio y el abasto, la eliminación de subsidios y la desincorporación de las empresas paraestatales responsables de los insumos y productos que apoyaban al agro mexicano.<sup>3</sup>

Por otra parte, ha sido el carácter político que se ha seguido después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que se firmó en 1993, que ha impactado a los productores de manera significativa y que los ha llevado a una crisis económica que no se conocía desde de los años treinta.

Es importante retomar los acuerdos que nuestro país tuvo con el GATT, para comprender los efectos que se tuvo en política agraria en México. Después del TLC, que correspondería en un primer momento a la apertura de 1988 y 1998, que permite comprender la liberalización agrícola en México.

Lo anterior se debía a un factor preponderante durante este periodo y que es el de los programas económicos estabilizadores. El primero denominado como Pacto de Solidari-

dad Económica firmado en 1987 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico; al año siguiente trajeron un nuevo proyecto de desarrollo económico, que mostró un proceso de inflexión de la política agropecuaria al permitir que la política antiinflacionaria como un nuevo eje de orientación dentro de la nueva propuesta gubernamental, frente a la crisis económica y que se juntó con las elecciones presidenciales de 1988.

Este nuevo proyecto permite dar una apertura comercial que no se había conocido hasta ahora. Lo que trajo como consecuencia la invasión de productos de nuestro vecino del norte, lo que provocó que los productores agropecuarios quedaran en un proceso de franca desventaja al tener sobreproducción y con deudas impagables. Ejemplo de lo anterior, fue la creación de un movimiento que adquirió una fuerza importante denominado "El Barzón", donde miles de pequeños y medianos productores agrícolas se quedaron con deudas bancarias difíciles de pagar.<sup>4</sup>

Otro punto en contra de la política agraria en nuestro país fue la firma del TLC, que significó de manera importante la desventaja a que los productos de nuestro país sean liberados del procedimiento de los permisos de importación; el problema es que existe una desigualdad comercial con nuestros vecinos del norte con la economía agrícola de nuestro país, dado que la supresión sólo es para la parte mexicana.<sup>5</sup>

A continuación se describe de manera sucinta el contenido hacia el sector agrícola de los diversos pactos económicos puestos en práctica durante la administración de Salinas de Gortari y la del actual sexenio zedillista. En ellos puede observarse la puntualidad con que se aplicaron las recetas monetaristas que han recomendado al gobierno mexicano.

<i>Nombre del pacto</i>	<i>Fecha de firma</i>	<i>Propuesta al sector agrícola</i>
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico I	12 de diciembre de 1988	Se revisarán los precios de acuerdo con el calendario agrícola.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico II	18 de junio de 1989	Se procurará mantener los precios en términos reales.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico III	3 de diciembre de 1989	Se ratifica el compromiso de la fase anterior.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico IV	27 de mayo de 1990	Vigente el compromiso anterior.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico V	11 de noviembre de 1990	Se aplica una regla para revisar los precios de garantía del frijol y maíz, de acuerdo con el deslizamiento del peso al índice de la inflación internacional.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico VI	10 de noviembre de 1991	Sin cambios.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico VII	20 de octubre de 1992	Programa de apoyo que signifique mayores ingresos al productor, sin afectar a los precios finales.
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico VIII	3 de octubre de 1993	El gobierno crea el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), con una inversión de 11,700 millones de pesos.
Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento I	24 de septiembre de 1994	Procampo será un programa definitivo.
Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento II	20 de diciembre de 1994	Sin cambios.
Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento III	21 de diciembre de 1994	No aparece el sector agropecuario mencionado en dicho pacto.
Programa de Emergencia Económica	29 de diciembre de 1994	No aparece el sector agropecuario mencionado en dicho pacto.
Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica	3 de enero de 1996	No aparece el sector agropecuario mencionado en dicho pacto.

Fuente: Informe Especial "Estallidos Sociales", en *El Financiero*, 19 de marzo de 1995.

Finalmente, con Procampo se encuentra la última etapa de un proceso desregulatorio, pues con dicho programa pueden advertirse medidas que complementan la política seguida hasta entonces, la eliminación de subsidios que comenzaron con respecto al *tlc*. Por esto, a partir de abril de 1995, los precios de los granos básicos se equiparan con los valores internacionales, esto demuestra el retiro de subsidios que se otorgan por esta vía.

Con estas medidas México se convierte en el único país del mundo que hizo una de las reformas agrícolas de tal magnitud y que daña de forma severa a los productores nacionales mientras que los competidores disfrutan todavía de sus programas compensatorios.

Esto lleva a que los productores se encuentren desprotegidos por dos flancos, en el ámbito internacional, al no poder competir frente nuestros vecinos del norte, y por el lado interno, al quedar abandonados sin el apoyo y la protección estatal. Por lo que se puede afirmar que la política gubernamental ha sentenciado a muerte al campo mexicano y en especial al área de granos, y esto puede verse en el conflicto en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca donde existe una gran marginación para este sector; además los agricultores medianos organizados en torno a “El Barzón” que están enfrentándose contra esta política gubernamental.

## LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Es importante retomar la reforma constitucional del artículo 27, pues se trata de una reordenación jurídica que traspassa a la iniciativa privada una multitud de funciones que anteriormente tenía reservadas el estado.

La reforma del 27 constitucional impactó de forma importante tanto a la política económica como a la jurídica, al definir una serie de reglas en que se desenvolverán la sociedad rural en el futuro inmediato. Ya que en teoría, el estado mexicano impulsó la política agraria para el desarrollo de los ejidos y comunidades con una serie de apoyos que iban desde el crédito, pasando por la asistencia hidráulica, la capacitación y la asistencia técnica para cumplir los objetivos que permitieran al agro mexicano producir los granos básicos y ser una fuente de justicia social en el campo.

Es por ello que el estado, desde la promulgación del Código Agrario de 1940, permite la intervención estatal en la regulación de las relaciones económicas, políticas y sociales del campo. Lo anterior se debía a que ningún gobierno, quizá con excepción del cardenista,<sup>6</sup> tuvo la intención de llevarlo a la práctica, ya que nada más se redujo al dogmatismo discursivo, y que en la realidad eran bloqueados o cumplidos parcialmente, como lo explica Bárbara Zamora al mencionar que:

Los problemas de la tenencia de la tierra que enfrentaban ejidos y comunidades era: falta de resolución presidencial a sus solicitudes de dotación, ampliación, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales con expedientes de 20 años de trámites en promedio; resoluciones presidenciales sin ejecutar, es decir, la entrega física de la tierra no se ha hecho porque está en posesión de otros campesinos o porque los terratenientes afectados se oponen por medio de artimañas jurídicas o por la violencia a través de sus pistoleros; resoluciones mal ejecutadas, lo que significa que se entregan tierras que no corresponden a las señaladas en la resolución; falta de planos

definitivos, lo que provoca conflictos de linderos con otros ejidos o comunidades; sobreposición de planos, lo que quiere decir la entrega de la misma tierra a dos o más poblados distintos; entregas “virtuales” de tierra, o las que se realizan en actos políticos para el lucimiento del funcionario que la hace, sin documentos que acrediten la propiedad a los campesinos y sin la certeza de que esa entrega sea definitiva, en virtud de que las mismas se vuelven a entregar en un nuevo acto político a otros campesinos.<sup>7</sup>

La anterior cita es el mejor ejemplo de cuál ha sido la política que se le ha dado al campo mexicano, también permite ver la incongruencia de los postulados respecto a la política gubernamental y las prácticas clientelistas por parte de la burocracia gubernamental, que permitió la proliferación de una serie de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas que fueron deficientemente formuladas, que permitió el crecimiento y afianzamiento de numerosos caciques ejidales, centrales campesinas y funcionarios de las dependencias oficiales.

Esto explica, por qué a partir de la década de los setenta se empieza a desarrollar una economía más del tipo empresarial con respecto al campo, que permite la existencia de una economía campesina cada vez más pobre y con problemas de subsistencia. Como lo explica Mackinlay Grohmann donde la reforma agraria creó un poderoso sector empresarial que tiene las mejores tierras e infraestructura, mientras que por el lado de los campesinos se encontraban con tierras miniproductivas y atomizados, lo que permite explicar en cierto grado los conflictos inter e intraejidales.<sup>8</sup>

La reforma del artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo en 1992, sorprendió a propios y extraños; es más, la mayoría de las centrales campesinas la rechazaron de forma unánime en un primer momento –con excepción de la Confederación Nacional Campesina– a la que la calificaron como retroceso del campo mexicano.

Además, existieron dudas por parte de los partidos de oposición que tenían representación en el Congreso, por que se inclinaban en un primer momento por reformar el marco jurídico previo, para no correr el riesgo de tener consecuencias funestas para el campesinado mexicano. Aunque en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma explica la imposibilidad de continuar con el reparto agrario por un lado, y por el otro eliminar el carácter “tutelar y paternalista” por parte del Estado mexicano. Es más, el mismo presidente Carlos Salinas de Gortari declaró enfáticamente que las reformas no eran para privatizar y regresar al latifundismo al agro mexicano.

Se empezó una campaña por parte de las autoridades gubernamentales para dividir a las centrales campesinas que se oponían a las reformas, esto puede verse en el caso del 2 de diciembre de 1992, cuando salieron los desplegados a favor y en contra a los cambios constitucionales, todas las centrales aparecían en ambos desplegados a excepción de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos.

La explicación que puede darse a la poca resistencia de las centrales a las reformas del 27 constitucional, se debía a que en parte habían perdido su capacidad de negociación desde mucho tiempo atrás, debido al retiro del estado en apoyo agropecuario y el estancamiento agrario en que se encontraba el país

desde la década de los ochenta. Lo peor es que los líderes asumieron la defensa de lo que no conocían y tenían que empezar a cambiar su discurso, que era completamente opuesto al que habían estado realizando.

Dentro de los cambios al artículo 27 constitucional, cuatro son los más importantes:

1. El fin del reparto agrario;
2. la privatización del ejido;
3. los límites de la propiedad privada y el abandono social de la función social de la tierra; y,
4. la modernización para impartir y procurar justicia agraria.<sup>9</sup>

En el fondo, los cambios constitucionales son acordes a la política económica gubernamental al permitir mayor participación de otros agentes económicos en el agro mexicano y la renuncia cada vez más explícita a la rectoría económica del estado. Además, al desaparecer una serie de apoyos e instituciones, desaparecería el reclamo de los campesinos al solicitar tierra para trabajar.

Las reformas legislativas no sólo se limitan al problema de la tierra, sino que inciden directamente en la forma de producción agraria y redimensionan de forma preponderante los factores de producción para atraer capital privado y extranjero, ya que de acuerdo al discurso oficial los recursos naturales en manos de campesinos carentes de medios económicos, no sólo hace ineficiente la producción agrícola, sino también son un problema de tipo ambiental por hacerse depredación de la ecología.<sup>10</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

México, es uno de los principales centros agrícolas en el mundo, origen de una de las primeras culturas en el proceso de cultivos;

enfrenta hoy la mayor crisis agroalimentaria desde fines de la revolución de 1910.

En las dos últimas décadas de fines del siglo xx los problemas estructurales de este sector no solamente no han sido resueltos, sino por el contrario se ha agravado en los últimos diez años.

Por lo que es necesario una transformación del sector rural, que tendría como estrategia el contemplar el cambio de una política económica que incluya precios relativos, crédito, inversión, apoyo con subsidios, entre otros; lo que constituye a un cambio que representaría la democratización del sector agropecuario.

También dentro de este proceso de democratización es necesario que se incluya: la formación de organismos sociales y elección de representantes para participar en la administración, gobierno y usufructo que tiene una dimensión ecológica y otra de tipo histórico social.<sup>11</sup>

Las reformas constitucionales y las estructuras regionales son verdaderas camisas de fuerza que sofocan continuamente a los pequeños campesinos mexicanos. Lo que representa un verdadero dique para la vitalidad rural, que conlleva a un papel de retraso agrario.

Además, la agricultura mexicana también carece de una competitividad que se inserte favorablemente en el mercado internacional. Si a ello le agregamos las políticas de desprotección, es poco probable que el campo mexicano pueda seguir funcionando en un futuro inmediato.

Pero lo que sorprende es que conociendo los límites de nuestro campo, en sus carencias de recursos naturales, tecnología, financieros, se pretenda enfrentar un desafío de tal magnitud.

Pero mientras que siga la misma actitud de indiferencia del gobierno hacia nuestra soberanía alimentaria, el campo será cada día más marginado dentro del proceso de producción y apoyo a la economía nacional.

## NOTAS

1. Agradezco la colaboración de Claudia García González y Roberto Ortiz Vega.
2. Arturo Warman, "«De aquí, pal real...» Hacia el futuro de la reforma agraria en México", en Rolando Cordera Campos *et al.* (coords.), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, Siglo XXI Editores-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1988, p. 360.
3. Horacio Mackinlay Grohman, "Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la reforma agraria y la privatización de ejido mexicano", en *Polis 93. Anuario de Sociología*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, 1994, p. 101.
4. Cenobio Briones Sánchez, "El movimiento campesino e indígena en México al finalizar el siglo xx", en Max Ortega y Enrique García Márquez (coords.), *Memoria del Segundo Coloquio sobre el Estado y Movimientos Sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, p. 18.
5. Magda Fristcher Mundt, "La reforma agrícola en marcha: México y los acuerdos del GATT", en *Polis 94. Estudios teóricos, urbanos-rurales y político electorales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, 1995, p. 73.
6. El gobierno de Lázaro Cárdenas distribuyó cerca de 18 millones de hectáreas y beneficio a más de 750,000 ejidatarios. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 21a. ed., Era, México, 1997, p. 294.
7. Bárbara Zamora López, "Las reformas al artículo 27 constitucional. Significado y consecuencias en el campo", en Jorge Fuentes Morúa y Enrique García Márquez (coords.), *¿Reforma o regresión en el Estado? Segundo coloquio sobre la reforma del Estado*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, 1997, p. 27.
8. Horacio Mackinlay Grohman, *op. cit.*, p. 107.
9. *Ibidem*, pp. 117-119.
10. *Cfr.* Gonzalo Armienta Calderón, "El campo", en Diego Valadés y Mario Ruiz Massieu (coords.), *La transformación del Estado Mexicano*, Diana, México, 1989, p. 294.
11. Fernando Rello, "El significado de la democratización rural", en Rolando Cordera Campos *et al.* (coords.), *México... op. cit.*, p. 351.