

# QUÓRUM

Año VIII, No. 66, mayo-junio 1999



## Retos de la política agropecuaria

DIP. ENRIQUE BAUTISTA VILLEGAS - DIP. JORGE GALO MEDINA TORRES - DIP. ARMANDO RANGEL HERNANDEZ - DIP. PATRICIA ESPINOSA TORRES - ERNESTO LADRON DE GUEVARA - VICENTE J. AGUIRRE M. - GUILLERMO ALMEYRA - ARNULFO EMBRIZ OSORIO - TERESA ROJAS RABIELA - BRUNO LUTZ - MARIA TARRIO GARCIA - LUCIANO CONCEIRO BOROQUEZ - ROBERTO DIEGO O. - NICOLAS MORALES CARRILLO - ANA PATRICIA SOSA FERREIRA - DARIO ALEJANDRO ESCOBAR MORENO - JUAN CARLOS LEDESMA MARES

# QUÓRUM

Año VIII, No. 66, mayo-junio 1999

Retos de la política agropecuaria



# Contenido

## EDITORIAL

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez	3	Nicolás Morales Carrillo	
<b>I REFORMA DEL ESTADO: RETOS DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA Visión de los legisladores</b>	<b>5</b>	<i>Los retos del sector agropecuario de Zacatecas</i>	<b>145</b>
Diputado Enrique Bautista Villegas		Ana Patricia Sosa Ferreira	
<i>Trabajando por una ley de fomento a las actividades productivas para el desarrollo rural integral y sustentable</i>	7	Eulalia Peña Torres	
Diputado Jorge Galo Medina Torres		<i>Globalización, pobreza rural y recursos naturales. Una aproximación a la problemática en el estado de Guerrero</i>	153
Vicente Javier Aguirre Moreno		Dario Alejandro Escobar Moreno	
<i>La globalización y el sector agropecuario</i>	13	Juan Carlos Ledesma Mares	
Diputado Armando Rangel Hernández		<i>Los retos de la producción de frijol en México. El caso de la región centro-norte</i>	167
<i>Revisión del TLC para una nueva política agropecuaria</i>	31	<b>II INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS</b>	179
Diputado Plutarco García Jiménez		Diputado Pablo Sandoval Ramírez	
<i>Globalización y mundo rural</i>	37	<i>Reformas a la normatividad educativa</i>	181
Diputada Patricia Espinosa Torres		Eliseo Rangel Gaspar	
<i>La (dis)funcionalidad de la política agraria en México</i>	45	<i>Las perspectivas del gobierno presidencial</i>	189
<b>REFORMA DEL ESTADO: RETOS DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA Perspectiva académica</b>	<b>53</b>	<b>III ANÁLISIS DE COYUNTURA Y PROSPECTIVA POLÍTICA: ANÁLISIS DEL ENTORNO POLÍTICO ACTUAL</b>	<b>199</b>
Ernesto Ladrón de Guevara Alfara		A. Fernanda Mora Z.	
<i>La reforma rural, principal reto de la globalización</i>	55	<i>De la importancia de la reforma política del Distrito Federal</i>	201
Guillermo Almeyra		Raúl Ross Pineda	
<i>Globalización y lucha por la hegemonía en el sector agrícola y alimentario</i>	65	<i>Reflexiones sobre el voto extraterritorial</i>	207
Arnulfo Eratríz Osorio		Luis Sandoval Ramírez	
Teresa Rojas Rabiela		<i>Yugoslavia: dinámica y consecuencias de la agresión de la OTAN en contra de un país pobre</i>	221
<i>Eos sistemas de tenencia de la tierra en México. Transiciones y rupturas. Fuentes para su estudio</i>	75	<b>IV RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	243
Bruno Lutz		Francisco Berlín Valenzuela	
<i>El proceso de renovación de los dirigentes campesinos y su influencia sobre el destino de los programas agropecuarios</i>	91	<i>El dictamen legislativo</i>	245
María Tarrío García		Rogelio López Cordero	
Luciano Concheiro Bórquez		<i>Las relaciones entre México y el Vaticano</i>	248
Roberto Diego Q.		José de Jesús Fonseca Villa	
<i>La globalización en algunos países de América Latina y sus efectos en el medio rural: reflexiones teórico-contextuales</i>	103	<i>La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México</i>	254
Juan Manuel Zepeda del Valle		Bernardo Bátiz Vázquez	
<i>La formación de profesionales en ciencias agropecuarias en México ante un mundo en proceso de integración regional y globalización</i>	123	<i>Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones</i>	256
		José de Jesús Fonseca Villa	
		<i>El funcionario, el diplomático y el juez</i>	257
		<i>Fe de erratas</i>	

En el número 65 correspondiente a los meses de marzo-abril del año en curso el artículo: *Una aproximación al pensamiento histórico y jurídico de Isidro Antonio Montiel y Duarte (1821-1892)*, aparecido en la página 121 de nuestra sección de Investigaciones Legislativas, se publicó sin el nombre de su autora, la maestra Ramona Isabel Pérez Bertruy, investigadora del Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM. Ofrecemos a la autora y a nuestro público lector una disculpa por esta omisión del todo involuntaria.

# Editorial

Diputado Bernardo Batiz Vazquez

LA SOBERANÍA tiene dos cosas complementarias una de la otra: hacia el interior de un estado, significa que no hay otra autoridad superior a la soberanía y que ésta se encuentra por encima de todo poder interior, incluyendo a los poderes económicos, políticos o religiosos; hacia el exterior, la soberanía se traduce como independencia frente a otras soberanías y a otros estados o poderes ajenos.

La soberanía se manifiesta en la autodeterminación de los pueblos y se ejerce a través de los sistemas democráticos, representativos, directos, semidirectos o participativos. Una nación es soberana cuando puede por sí misma tomar sus decisiones, sin que éstas le sean impuestas por poderes externos o internos, no surgidos de la misma entraña del pueblo.

La soberanía presupone la existencia de un estado, organizado dentro de un territorio determinado y con instituciones y funciones propias, no impuestas, sino adoptadas por medio de mecanismos democráticos.

Antiguamente, los pueblos pedían soberanía, porque eran sometidos por la fuerza por otros mejor armados o mejor organizados, o ambas cosas a la vez. Así sucedió con todas las naciones que a lo largo y a lo ancho de la cuenca del Mediterráneo perdieron su

independencia y cayeron bajo el dominio del imperio romano; así sucedió después con otros imperios como el español, el portugués o el inglés.

En la actualidad, la soberanía ya no se limita o se pone en entredicho por la fuerza de las armas. Hoy, la soberanía se pierde porque un pueblo y sus representantes se ven impedidos de tomar resoluciones independientes, por la presencia de fuerzas económicas, nacionales e internacionales, que por encima de congresos, poderes soberanos e instituciones, deciden por encima y en contra del pueblo sometido.

Nadie ignora que hoy la soberanía se pierde por el camino del mercado dependiente, de la pobreza, de la deuda pública, en fin, de la dependencia económica. Un estado que necesita de otro o de otros para alimentar y conseguir la subsistencia de la propia gente, es un estado que ha perdido o está en vías de perder su soberanía.

Es por ello que resolver el problema de la producción primaria de alimentos es vital para toda nación y el caso mexicano es un claro ejemplo de ello.

El agro mexicano, que otrora fuera suficiente para satisfacer necesidades internas y

para exportar, se encuentra desde hace ya varios lustros, deprimido, empobrecido y por ello incapaz de producir lo suficiente para nuestro propio abasto, lo que nos hace necesariamente depender, cada vez más, de las importaciones de productos agropecuarios.

En este renglón, el gobierno ha descuidado su obligación constitucional de programas con eficacia y de coordinar esfuerzos para salir adelante. Políticas erróneas, como permitir so pretexto de la globalización, el ingreso indiscriminado de productos extranjeros, sin cobro de aranceles o con aranceles ínfimos, el permitir la baja de los precios de los productos agrícolas, que descendieron para los productores en un 30 por ciento sólo en el año pa-

sado, frente a una tasa de inflación del 18 por ciento, y otras políticas equivocadas en materia de crédito y apoyos al campo, han producido la crisis actual, que es indispensable superar, si queremos mantener soberanía y la autonomía de las decisiones en materia económica y política.

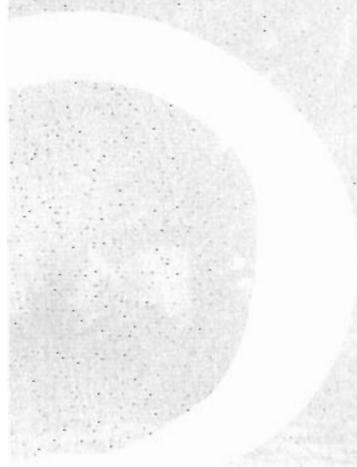
Por ello, pensando en la necesidad de contribuir al planteamiento correcto de los problemas del campo mexicano, primer paso para su solución, en esta ocasión la revista *Quórum* reúne opiniones de diputados y expertos en el tema, a sabiendas que de la discusión nace la luz y de que en materia de soberanía alimentaria, no podemos seguir equivocándonos.

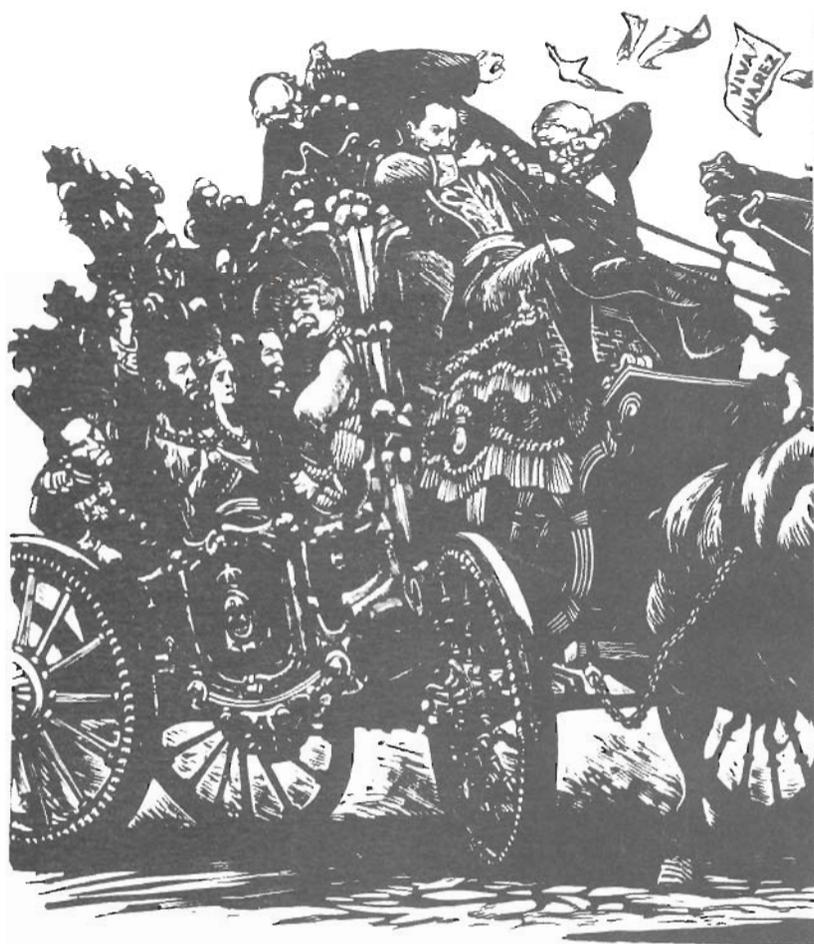
QUÓRUM

---

**Reforma del Estado:  
Retos de la política  
agropecuaria**

*Visión de  
los legisladores*





Detalle de la obra "Maximiliano y Carlota". Linoleum

# Trabajando por una ley de fomento a las actividades productivas para el desarrollo rural integral y sustentable

Diputado Enrique Bautista Villegas\*

LAS MODIFICACIONES efectuadas al artículo 27 constitucional durante la LV Legislatura del Congreso de la Unión derogaron, en la práctica, los últimos vestigios del derecho social agrario. Sin embargo, la distribución de la tierra, que durante décadas se llevó a cabo en el país al amparo de la ley, no logró por sí sola superar la marginación y pobreza en que han vivido por generaciones millones de familias campesinas en México. Primero fue la carencia de tierra; después la de los recursos económicos y técnicos necesarios para hacerla producir.

El sector rural mexicano y sus actividades productivas se encuentran sumidas en el atraso y la marginación, no sólo desde antes que se iniciara el prolongado proceso de la reforma agraria, sino de manera ininterrumpida aun después de concluido éste. Con marcadas excepciones en el tiempo y en el espacio, los sucesivos regímenes posteriores al movimiento revolucionario de 1910 fallaron en su intento de, a partir del reparto de tierras,

dotar a los beneficiarios de los elementos necesarios para simultáneamente hacerlas producir y generar el ingreso que requerían para satisfacer las necesidades básicas de sus familias.

La situación de pobreza y marginación del campo mexicano se ha visto paulatinamente agravada a partir de 1982, año en que se inauguró, además de un nuevo régimen, un modelo de desarrollo completamente ajeno al experimentado hasta entonces por los regímenes posrevolucionarios. Un modelo diferente que ha fincado sus expectativas de crecimiento en el paulatino retiro de la función rectora y orientadora del Estado de la promoción de las actividades económicas –sobre todo las actividades primarias–, así como en la disminución del financiamiento del gasto social.

Un elocuente indicador de las prioridades del nuevo modelo lo constituye el presupuesto que el gobierno de la República ha canalizado al sector rural y a las actividades

---

\*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del Pso, Presidente de la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura.

agropecuarias en el periodo comprendido a partir de 1982 y hasta el momento actual. En ese año, de cada peso del presupuesto de gasto, 12 centavos se destinaban al fomento de las actividades agropecuarias, mientras que en 1999 el presupuesto correspondiente únicamente asciende a 4.7 centavos.

Paralelamente, y desde ese mismo año, se inició un improvisado proceso de apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional, viéndose seriamente afectados quienes se dedican a la agricultura y a la ganadería. Esta situación se agravó en forma aguda a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) el 1o. de enero de 1994.

Entre los factores que influyeron negativamente sobre la competitividad de las actividades agropecuarias mexicanas con respecto a las practicadas en otros países con los que nuestro intercambio comercial se ha intensificado en el marco de la liberalización comercial, se encuentran los siguientes:

- La mayor parte de nuestras tierras agrícolas son intrínsecamente menos productivas que las de nuestros competidores, específicamente de Estados Unidos. Mientras que la generalidad de nuestro territorio es árido y semiárido, los terrenos que los productores estadounidenses dedican a la producción de granos son sumamente fértiles, por estar expuestos a un alto grado de humedad durante todo el año. Lo anterior se traduce en que mientras los rendimientos medios por hectárea en la producción de granos en los Estados Unidos sean cercanos a las 10 toneladas, en México tan sólo ascienden a 3 toneladas.

- Los costos de producción (intereses bancarios, agroquímicos, diesel, gasolina, semillas) son mucho más caros en nuestro país que en los de nuestros socios comerciales de Norteamérica.

- Los recursos presupuestarios que nuestro país destina al fomento de las actividades productivas en el sector rural son, comparativamente, mucho menores que las que nuestros socios comerciales destinan al mismo fin. De manera que la inversión en infraestructura de riego, de comunicaciones y transportes, de al-

macenamiento, etcétera, así como las transferencias vía mecanismos de compensación y subsidios, resultan insuficientes para garantizar a los productores nacionales los medios necesarios para ser competitivos frente a sus pares de Estados Unidos y Canadá.

- El rezago histórico en nuestro desarrollo económico, la polarizada distribución de la riqueza, la falta de acceso a niveles de bienestar mínimos y a tecnologías y prácticas de producción modernas, son factores que tiene sus manifestaciones más extremas en el sector rural y en las actividades productivas que allí se practican.

- La carencia de una política consistente de desarrollo de largo plazo, y de un marco jurídico integral y adecuado a los nuevos tiempos. Un marco jurídico que sí bien, responda a la realidad actual de la integración económica internacional y a la globalización de las relaciones comerciales, considere también la realidad que se vive en el campo mexicano, las necesidades y carencias de sus pobladores, su derecho a acceder a mínimos de bienestar, la función que las actividades agropecuarias deben jugar en la producción de las materias primas y los alimentos que el mercado interno requiere, las necesidades de infraestructura y recursos suficientes para cumplir con esa función y el fortalecimiento del mercado interno, entre otros.

Los productores del campo, además de haber carecido de apoyos suficientes, tanto en lo económico, como en infraestructura, para haber estado en condiciones de desarrollar sus actividades en forma eficiente y rentable, tampoco han disfrutado de instrumentos de desarrollo que les otorguen confianza y certidumbre a través de los insuficientes mecanismos de apoyo que los regímenes recientes han diseñado para promover las actividades productivas en el sector rural. Así, por ejemplo:

- Cuando se creó Procampo -instrumento diseñado para compensar los diferenciales negativos en los costos de producción de nuestros productores con relación a sus competidores de Norteamérica, y ayudarlos a reconvertirse tecnológicamente en una etapa inicial del TLCAN de 15 años- su importe por hectárea era ligeramente superior al equivalente de EE.UU.: 100 dólares, cinco años después de haber entrado en vigen-

cia ese acuerdo comercial su monto sólo asciende al equivalente de EE.UU.: 65 dólares.

- Aun cuando la partida de apoyos a la comercialización de granos, incluida en el presupuesto de gasto del gobierno federal para 1998 fue insuficiente para atender a los productores de granos sujetos de apoyo, la partida correspondiente disminuyó 45 por ciento en términos reales para 1999.

- A pesar de que el TLCAN faculta al gobierno mexicano a cobrar aranceles predeterminados para las importaciones de maíz, cebada, leche en polvo, entre otros, provenientes de los países signantes del acuerdo, el gobierno federal no ha aplicado arancel alguno cuando las importaciones han excedido los cupos establecidos.

En este contexto, al constituirse la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, en octubre de 1997, se acordó estimular la discusión y el análisis colectivo entre sus integrantes con relación a estos temas, con el propósito de formular un diagnóstico único, en el que se reconocieran las causas y los efectos y se revalidaran hipótesis sobre los motivos estructurales y coyunturales que tienen sumido en el atraso al campo mexicano.

Como parte de los trabajos para el logro del fin señalado, los legisladores formularon el compromiso de anteponer los intereses del campo, a los de los partidos políticos a los que pertenecen, o a los de intereses de grupo o particulares.

Para contribuir a establecer las bases para un desarrollo sustentable del sector rural, y de las actividades agropecuarias en lo particular, y considerando las facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes otorgan a los legisladores, los integrantes de la Comisión de Agricultura tomaron el acuerdo de trabajar colectivamente con el propósito fundamental de buscar dotar al sector rural mexicano, y específicamente a las actividades productivas que en el mismo se practican, de un marco jurídico moderno e integral. Una

Ley de Desarrollo Rural, o de Fomento a las Actividades Productivas para el Desarrollo Rural Integral y Sustentable, que viniera a reglamentar en forma global el contenido de la Fracción XX del artículo 27 constitucional, y que a la letra dice:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El propósito de las y los diputados integrantes de la Comisión de Agricultura es en el sentido de que la ley de referencia deberá prever la construcción de infraestructura de comunicaciones, almacenamiento, hidráulica y el establecimiento de los criterios e instrumentos mínimos necesarios para dotar al sector una política de estado de mediano plazo, que garantice que el presupuesto para el campo se incremente anualmente en términos reales, que su ejercicio se transparente, que se dote al sector de los mecanismos de financiamiento para el cumplimiento de sus objetivos, que se establezca una política de apoyos congruente con las necesidades del país, que se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar el desarrollo integral de las familias campesinas y la dignificación de sus actividades, entre otras.

Debido a lo extenso y complejo de la problemática de la tarea planteada, las y los legisladores acordaron constituir una serie de subcomisiones de trabajo integradas pluralmente, que se ocuparían de los siguientes temas:

1. Precios y subsidios a los granos básicos.
2. financiamiento al sector agropecuario,
3. mercado interno, mercado externo y tratados internacionales,
4. planeación, programación, presupuesto y cuenta pública,
5. organizaciones de productores y capacitación,
6. normatividad fitosanitaria y técnicas de producción, y
7. políticas de investigación y transferencia de tecnología.

Se tomó el acuerdo de organizar una serie de foros regionales de consulta, en todo el país, para conocer los puntos de vista de los agricultores, los campesinos, los académicos, los investigadores, los empleados y funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, los legisladores de los congresos de los estados y de todos aquéllos vinculados con la problemática de la actividad agrícola y en general al desarrollo rural.

El desarrollo de estos foros se llevó a cabo durante el segundo semestre de 1998 en los siguientes lugares:

1. Celaya, Gto., con la participación de los estados de: Guanajuato, Querétaro, Jalisco, San Luis Potosí y Aguascalientes;
2. Saltillo, Coah., con la participación de: Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua y Zacatecas;
3. Oaxaca, Oax., con la participación de: Oaxaca, Chiapas y Guerrero;
4. Morelia, Mich., con la participación de: Michoacán, Colima, Estado de México, Distrito Federal y Morelos;
5. Villahermosa, Tab., con la participación de: Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo;

6. Veracruz, Ver., con la participación de Veracruz, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, y
7. Ciudad Obregón, Son., con la participación de: Sonora, Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Nayarit.

En cada foro se establecieron siete mesas de trabajo correspondientes a las siete Subcomisiones que integraron en la Comisión. Las mesas fueron coordinadas por diputados, integrantes de cada Subcomisión, con el apoyo de un equipo de investigadores y docentes de la Universidad Autónoma de Chapingo, UACH, y de otros centros académicos y de investigación del área agropecuaria.

En los foros regionales participaron 2,527 personas y se presentaron 653 ponencias sobre los temas de especialidad de las diferentes mesas de trabajo.

Una vez concluido el desarrollo de los mismos, el equipo técnico de la UACH procedió a la revisión y sistematización de cada una de las ponencias. El material en cuestión constituye la esencia de las demandas de los asistentes a los foros y servirá como material base para ser incorporado en la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural. El reporte del análisis de las ponencias sistematizadas ha sido difundido ampliamente a través de su publicación y distribución a través de los congresos locales de las entidades del país y por medio del espacio correspondiente a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados en la *pagina de Web* del Congreso de la Unión.

Adicionalmente se convocó a una serie de foros temáticos sobre cuestiones que por su importancia merecen una consulta específica; éstos fueron:

- El foro de análisis sobre el sistema producto azúcar. Al mismo asistieron representantes de las diferentes organizaciones de productores azucareros del país, así como de la industria azucarera nacional.

- El foro de análisis sobre el sistema producto café, al que asistieron representantes de las organizaciones de productores, beneficiadores e industriales del café de diferentes regiones del país, así como los directivos del Consejo Mexicano del Café.

- El foro de análisis y discusión sobre los apoyos a la comercialización del trigo.

Una vez sistematizadas las demandas y puntos de vista de los participantes en los foros temáticos citados y en múltiples reuniones de trabajo para tratar otros temas relativos a la materia de la legislación de referencia, con el apoyo del equipo de investigadores de la UACH y la participación de las y los legisladores integrantes de la Comisión de Agricultura se procedió a la redacción de un primer borrador de la iniciativa de ley que nos ocupa. Su contenido fue puesto a la consideración de la Comisión en pleno, así como de representantes de organizaciones sociales y productivas del sector rural, académicos e investigadores, diputados y senadores interesados en el tema, integrantes las legislaturas locales y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno vinculados con el sector. De los foros y discusiones sobre el particular, surgieron modificaciones que dieron como resultado la edición de un segundo borrador de la iniciativa.

De los intercambios con los diputados, senadores y representantes del ejecutivo surgió la propuesta de revisar exhaustivamente el contenido del segundo borrador, con objeto de incorporar una serie de temas que a juicio de los mismos habían sido tomados en cuenta en la redacción de los documentos iniciales, y discutir la viabilidad de otros contenidos en el documento.

Los temas que se incluyen en el segundo borrador de la iniciativa de ley, y los que se han propuesto se incorporarán al texto que eventualmente deberá ser sometido a la con-

sideración del Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, son los siguientes:

- Disposiciones Generales.- Señala los alcances de la ley, el objeto y aplicación de la misma, quiénes serán sujetos de la legislación, así como las autoridades competentes.

- De la planeación y coordinación para el desarrollo rural.- Toca los temas relativos a la federalización, la coordinación y corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, las dependencias de la administración pública federal y la participación de los sectores productivo y social, en lo relativo a la planeación, programación, presupuestación y operación de la política para las actividades productivas del sector rural.

- Políticas e instrumentos de fomento agropecuario.- Este título reglamentará las políticas de fomento, apoyo y acciones compensatorias, que el gobierno aplique para las actividades productivas en el sector rural.

- Sistema financiero rural.- Como su nombre lo indica el propósito de este título es el determinar los alcances y objetivos de un sistema de financiamiento para las actividades productivas que se efectúan en el campo. Debe ser materia del mismo la acción de la banca de fomento, la comercial, y las organizaciones de financiamiento y ahorro solidarias.

- Atención prioritaria a zonas de marginación rural.- En este título se establecerán las características de los programas y acciones de gobierno para dar un tratamiento diferencial a los grupos vulnerables, tales como jornaleros, mujeres, menores de edad, jóvenes, ancianos. Se tocarán aspectos relativos a la infraestructura productiva para los grupos étnicos y se establecerán las bases de operación de los programas de reconversión productiva.

- Infraestructura física.- Se establecerán las normas jurídicas relativas a los aspectos hidroagrícolas, de comunicaciones, electrificación, almacenamiento, comerciales y los niveles de coordinación respectivos.

- Bienestar social.- Se tocarán los temas relativos a los derechos de los trabajadores, jornaleros, grupos vulnerables, en relación a la capacitación, y otros medios para mejorar su capacidad productiva.

- Fortalecimiento de las organizaciones económicas y sistemas-producto.- Se establecerán las bases jurídicas para modernizar las formas de organización productiva y a través de las cadenas productivas los sistemas-producto de los diferentes cultivos agrícolas.

• Sistema de arbitraje agropecuario. Se establecerán las bases jurídicas para el establecimiento y operación de un sistema de arbitraje, para dirimir las controversias entre sujetos de esta ley y las relacionadas con las actividades productivas en el sector rural, de una manera ágil, expedita y transparente.

• Sustentabilidad del desarrollo agropecuario y forestal, recursos naturales y fito-zoogenéticos y protección a la biodiversidad.- Se encargará de establecer las bases jurídicas para que las actividades productivas del sector rural se practiquen en un contexto de respeto al entorno natural, y que los avances tecnológicos y bio-genéticos que se adopten no constituyan amenaza para el hábitat, y la salud del hombre, la fauna y la flora que nos rodean.

• Seguridad alimentaria y esquemas de protección a la producción nacional.- El título establecerá las bases jurídicas para garantizar la búsqueda de la seguridad o soberanía alimentaria, a través del estímulo a la producción de los alimentos que los mexicanos demandamos. Asimismo, establecerá los mecanismos jurídicos que garanticen la producción de alimentos e insumos que el agro nacional genera.

2 Con el ánimo de avanzar en el cumplimiento de la meta establecida por el pleno de la Comisión de Agricultura, se tomó el acuerdo de integrar un grupo de trabajo, conformado con diputados, senadores y representantes del ejecutivo, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, SAGAR, para lograr la integración de un

documento final que responda al espíritu de la Fracción XX del artículo 27 constitucional, a los objetivos planteados por los legisladores integrantes de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, y a las demandas y prioridades señaladas por los participantes en la consulta nacional celebrada para los efectos.

Es previsible, dado el programa de actividades acordado y el ritmo de los trabajos correspondientes, que a más tardar al inicio del primer periodo de sesiones del tercer año legislativo de la presente Legislatura, sea presentada al pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades Productivas para el Desarrollo Rural Integral y Sustentable (o como se determine que se deba denominar), para su dictamen, eventual aprobación y envío al Senado de la República para lo procedente.

De lograrse este ambicioso objetivo, se estará cumpliendo con una añeja demanda de quienes se dedican a las actividades productivas en el sector rural. Y se estará dotando al campo mexicano y las actividades productivas de un marco jurídico que les garantice la atención y los apoyos que requieren, y sienta las bases para su desarrollo estable y sostenido para el siglo XXI.

QUÓRUM

# La globalización y el sector agropecuario

Diputado Jorge Galo Medina Torres\*

Vicente Javier Aquirre Moreno\*\*

## INTRODUCCIÓN

ACTUALMENTE se está dando una rápida transformación mundial, donde ocurren cambios importantes en lapsos muy cortos. Uno de los fenómenos de mayor trascendencia es el proceso de globalización de la economía y la conformación de bloques económicos regionales, que introducen cambios profundos a escala global y nacional, afectando a todos los sectores económicos y configurando nuevas relaciones productivas, comerciales y financieras.

En este trabajo se pretende hacer una rápida revisión de las implicaciones que tiene el proceso de globalización para el sector agropecuario, tanto a nivel internacional como para el caso de México. El trabajo va de lo general a lo particular, iniciando con la revisión del significado y consecuencias de la globalización de la economía internacional, para analizar la forma en que el proceso de globalización se extiende a la agricultura mundial. Después, para el análisis de la globali-

zación del sector agropecuario mexicano, se analiza primero la forma en que se dio la apertura comercial de la economía mexicana, la forma en que dicha apertura se extendió a la agricultura y algunos de los efectos que esto está teniendo sobre el comportamiento del sector.

## LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Durante los años setenta da inicio el proceso de globalización de los mercados debido a la existencia de una abundante liquidez financiera internacional, apoyada por el reciclaje de los petrodólares de la OPEP y con el auge de créditos abundantes y baratos, que fomentaron el espectacular endeudamiento de los países del Tercer Mundo.

La globalización de la economía constituye la búsqueda de un nuevo orden económico y político mundial, ante la pérdida de hegemonía económica por parte de los Esta-

\* Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PRI, Secretario de la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura.

\*\* Ingeniero agrónomo, Coordinador de la División de Ciencias Socioeconómicas de la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro".

dos Unidos, el desquebrajamiento de los acuerdos de Bretton Woods y la caída del bloque soviético. En el nuevo escenario, Alemania, Japón y Estados Unidos buscan imponer su supremacía y liderazgo a nivel regional y mundial, teniendo como base de competencia el avance tecnológico y el aumento de la productividad para dominar los mercados mundiales. La concreción de las ventajas competitivas hace indispensable la liberalización del comercio mundial, la cual es promovida por los principales organismos económicos internacionales, encabezados por el GATT.

La globalización es un proceso que se caracteriza porque una parte cada vez mayor de la producción, el comercio y los recursos financieros se orientan hacia el mercado internacional, de manera que en todos los países se observa una creciente influencia de las variables externas sobre el rumbo y el comportamiento de la economía, lo que les hace indispensable ligarse a los mercados internacionales.

Con la globalización en marcha, todas las naciones se ven en la necesidad de participar en los flujos comerciales internacionales como condición para lograr más altas tasas de crecimiento y desarrollo económico. Para mejorar el acceso a los mercados externos, los países se ven obligados a seguir un modelo económico casi único, el neoliberal, en el que se privilegian las fuerzas del mercado como mecanismo de asignación de recursos y de distribución de los frutos de la actividad económica, de manera que se condena toda forma de intervención estatal bajo el argumento de que distorsiona el funcionamiento del mercado.

Las dificultades derivadas de la negociación de un acuerdo comercial multilateral que incluya a todos los sectores productivos

dentro del GATT, ha forzado a los países a la búsqueda de acuerdos comerciales regionales por las razones siguientes:

- a) La convergencia de políticas que requiere el comercio internacional es más fácil de acordar entre pocos países que entre todos los miembros del GATT;
- b) la consolidación de Comunidad Económica Europea como un poderoso bloque comercial, ha presionado a sus principales competidores a estimular el desarrollo de otros bloques; y
- c) es más fácil resolver los problemas y disputas de acceso a mercados, ya que cada bloque puede abrir sus mercados de manera selectiva, relajando sus medidas proteccionistas solamente para los países con los que el bloque tiene acuerdos comerciales o de integración (Agostini y Tussie, 1993).

En muchos casos la conformación de bloques regionales obedece al deseo de los países de beneficiarse de la cooperación y las alianzas con sus vecinos, aprovechando su proximidad geográfica y la complementariedad de recursos, para mejorar la estabilidad económica regional. Sin embargo, en casi todos los casos los bloques regionales se conformaron a la iniciativa de los países que luchan por la hegemonía económica mundial, en su intento por garantizarse áreas de influencia y como una estrategia para enfrentar de manera exitosa a sus competidores. Este es el caso de la Comunidad Económica Europea, donde los países miembros se dan cuenta de que de manera independiente no tienen ninguna posibilidad de competir exitosamente frente a los Estados Unidos y el Japón. La firma del TLC con México y Canadá y su posible extensión a toda América constituye la respuesta norteamericana al poderío de la Comunidad Europea. Lo mismo se puede decir de la asociación de naciones del sudeste asiático (ASEAN), liderado por Japón. Es un hecho que el comercio entre

bloques ha tenido un crecimiento importante, sobre todo en lo que se refiere el comercio intrafirmas, calculado en un 40 por ciento del comercio internacional, lo que en muchos casos en lugar de contribuir a liberalizar el comercio mundial, es decir a la globalización de la economía, contribuye a su fragmentación al establecer restricciones para los países externos al bloque, es decir en lugar de una competencia de todos contra todos surge la competencia "nosotros contra ellos".

La globalización de la economía y la conformación de bloques regionales, plantea a los países y a las empresas el reto de alcanzar mayores niveles de competitividad, que les permitan sobrevivir y actuar con éxito en los mercados.

De acuerdo con Cedreros (1993), se puede definir la competitividad como la capacidad de una organización socioeconómica de conquistar, mantener o ampliar su participación en un mercado de una manera lucrativa que permita su crecimiento. El concepto de competitividad puede referirse a una empresa, un sector económico o una nación (Petit y Gnaegy, 1994).

El desarrollo de la teoría de las ventajas competitivas está dejando atrás el enfoque estático de las ventajas comparativas que establece que el éxito de un país o de una empresa en los mercados internacionales depende de su dotación de recursos naturales, mano de obra, tierra y capital. Actualmente, el análisis de la competitividad implica analizar no sólo la disponibilidad de recursos naturales, sino además considerar la forma en que las empresas combinan sus recursos, los canales de distribución a través de los cuales llegan a sus consumidores; la forma en que establecen alianzas estratégicas con otras empresas, con sus proveedores o con el gobierno; es decir todos aquellos aspectos que

contribuyen al éxito de una empresa o país en un ambiente cada vez más competido. De acuerdo con esto se puede decir que la competitividad es un proceso de creación de ventajas comparativas, donde lo importante es la capacidad de innovar, en el sentido más amplio de la palabra, para incluir mejoras en lo que ya se hace sin perjuicio de lograr verdaderos saltos tecnológicos o institucionales.

En su afán de reducir costos e incrementar su competitividad, las transnacionales han modificado la división internacional del trabajo, la cual ya no se da por productos sino por fases o etapas en la producción de los bienes finales, tratando de aprovechar las ventajas que ofrece cada país o región: una empresa puede producir o comprar sus materias primas en un país, trasladarlas a otro para obtener un producto semiprocesado que luego es llevado a un tercer país donde se fabrica otro producto, el cual puede ser distribuido a todo el mundo para su consumo final, por ejemplo alimentos preparados. Esto hace necesario el establecimiento de vínculos entre empresas de diferentes economías, por lo que han crecido con rapidez los acuerdos de subcontratación a largo plazo, las inversiones recíprocas, las compras de acciones, los contratos de patentes y la producción y distribución a través de redes de empresas en todo el mundo.

La globalización se manifiesta en una creciente interdependencia entre países y regiones, y en la expansión del poderío de las empresas transnacionales, que se convierten en el motor de la economía mundial. La capacidad de las empresas transnacionales para transferir y diversificar regionalmente la producción como parte de sus operaciones a nivel mundial, magnificada por la revolución de la informática y las telecomunicaciones,

ha recrudescido la competencia entre los países para lograr que dichas empresas se ubiquen en ellos, de manera que las diferentes prácticas institucionales y las decisiones de política económica pueden tener efectos significativos en los flujos de comercio e inversión mundial.

En la era de la globalización las diferencias en las regulaciones nacionales pueden considerarse fuente de ventajas y desventajas competitivas en los mercados internacionales, lo que presiona a los países a homogeneizar sus políticas, forzándoles a eliminar barreras comerciales y mecanismos de intervención que alteren el libre comercio e impidan la manifestación de las ventajas comparativas. Es decir ahora las negociaciones comerciales ya no se enfocan en los productos sino en las políticas de los países, de manera que los Estados nacionales pierden autonomía en el diseño de la política económica, la cual es influenciada cada vez más por factores externos (Agostini y Tussie, 1993).

### LA GLOBALIZACIÓN EN LA AGRICULTURA

La competencia por la hegemonía económica ha puesto en primer plano la seguridad alimentaria de los bloques en contienda, lo que ha llevado a una lucha en la cual Estados Unidos pugna por hacer valer sus ventajas naturales y reducir la producción interna en la Comunidad Económica Europea, a la vez que presiona a Japón para que abra su mercado a las exportaciones de arroz (Rubio, 1995). Como reflejo de estas presiones, desde mediados de los años ochenta la actividad agropecuaria ha jugado un papel central en las disputas sobre el comercio mundial, dado que

el comercio agropecuario ha estado exento de las normas que sobre el libre intercambio se establecieron a partir de la posguerra mediante la creación del GATT.

Cuando se crea el GATT los países desarrollados lograron que el sector recibiera un trato de excepción bajo el argumento de que los alimentos son bienes estratégicos para la seguridad nacional y que su producción está afectada por factores naturales no controlables. Bajo este régimen de excepción se consideraba legítimo que los países aplicaran las medidas necesarias para proteger a su sector agropecuario de la competencia externa, de manera que se volvió común el uso de barreras no arancelarias y el establecimiento de cuotas de importación, combinadas con la aplicación de otras medidas que afectan el libre funcionamiento de los mercados agrícolas, como son los programas de regulación de la oferta, los precios administrados y la intervención en el comercio agropecuario por parte de los gobiernos. El proteccionismo comercial hacia la rama agropecuaria se intensificó durante la década de los años ochenta, a raíz de una fuerte contracción de la demanda mundial de alimentos que generó una crisis de sobreoferta que hizo caer entre 30 y 80 por ciento a los precios internacionales, ocasionando fuertes problemas en el sector agropecuario de los países exportadores de alimentos (Fritscher, 1995).

La crisis del mercado mundial de alimentos en los años ochenta surge cuando Estados Unidos ve amenazada su hegemonía en el mercado de granos básicos y forrajeros. La amenaza surge de la transformación de la Comunidad Europea en zona productora de excedentes y competidora en los tradicionales mercados norteamericanos gracias a las medidas protectoras derivadas de los programas

agrícolas aplicados en la Comunidad. La generación y acumulación de excedentes obligó a los países europeos buscar mercados de exportación, en los que logra penetrar mediante subsidios, desplazando a los Estados Unidos de algunos de sus mercados tradicionales. La magnitud de la crisis se vio agravada por la caída de la demanda de los países del Tercer Mundo como consecuencia de la caída de los precios de materias primas y los problemas de deuda externa, así como por la desintegración de la demanda soviética. Todo esto llevó a la agricultura norteamericana a una crisis sin precedentes, caracterizada por la quiebra masiva de granjeros, la pérdida de mercados de exportación y la creciente necesidad de subsidios para competir en los mercados internacionales.

En sus afán de ganar o recuperar mercados, tanto Estados Unidos como la Comunidad Europea dan crecientes apoyos y subsidios a su agricultura, lo que acentúa el problema de sobreoferta y caída de los precios en el mercado mundial, ocasionando un alto costo fiscal para los países participantes. Todo esto dio origen a un fuerte conflicto entre ambas regiones, cuya expresión más visible es la batalla comercial que hasta la fecha se mantiene (Fritscher, 1995). Este conflicto es lo que empuja al GATT a plantear la necesidad de modificar la normatividad agropecuaria.

En 1986, a iniciativa de los países líderes en la exportación de alimentos, se constituye la Ronda Uruguay en el seno del GATT. El objetivo fundamental de la Ronda es promover una reforma agrícola que cancele las condiciones de excepción que rigen el comercio mundial de alimentos. En el arranque de la Ronda destacan las propuestas de Estados Unidos relativas a la eliminación total de los aranceles en plazo de 10 años y de los

subsidios a las exportaciones en un plazo de cinco años, con lo cual el comercio agropecuario estaría totalmente liberalizado antes del año 2000 (Fritscher, 1995). Al fijar su posición en la Ronda Uruguay, el supuesto de los norteamericanos es que una vez cancelada la estructura de subsidios y protección en el sector agroalimentario, podrán hacer valer sus ventajas comparativas sobre la Comunidad Europea, ya que ésta basa su competitividad en esos factores más que en la disponibilidad de elementos naturales y en el desarrollo tecnológico.

La Ronda Uruguay ha sido la más larga y conflictiva en la historia del GATT, pasando siete años antes de su conclusión en 1993. La liberalización de los mercados agrícolas mundiales es algo que todavía no se consolida aun cuando la Ronda Uruguay fijó para 1995 el inicio de un proceso gradual de disminución de aranceles y subsidios, con miras a hacer del comercio mundial agroalimentario una actividad más libre y fluida, aunque sin llegar a formular un estatuto comercial similar al de los demás sectores productivos.

Aunque los acuerdos logrados no tienen el alcance propuesto por los norteamericanos, sí hubo modificaciones importantes que pueden alterar substancialmente las bases del comercio agropecuario mundial, ya que se acuerda prohibir el uso de políticas no arancelarias para el control de importaciones y se impone la tarificación, además de que se pacta la reducción de subsidios a las exportaciones. Los aranceles deberán reducirse 37 por ciento en los próximos seis años en el caso de los países industrializados, mientras que los países en desarrollo las reducirán en un 24 por ciento en un plazo de 10 años. Los subsidios a la exportación se reducirán 36 por ciento y sólo serán aplicables al 21 por cien-

to del volumen exportado, todo esto en un plazo de seis años. Adicionalmente se acuerda garantizar un acceso mínimo a los mercados equivalente al 3 por ciento del consumo interno, el cual se elevará al 5 por ciento en los próximos años (Fritscher, 1995).

La necesidad de que la agricultura se sujete a las mismas reglas que los demás sectores productivos incluidos en el GATT, se debe a que al excluirla del acuerdo limita las posibilidades para la reestructuración capitalista mundial, dadas las siguientes razones:

1. Los subsidios representan un fuerte gasto interno en cada país, lo que agrava los problemas de déficit público y comercial;
2. el proteccionismo genera el encarecimiento de los bienes alimentarios y materias primas; y,
3. mientras el comercio agropecuario esté sujeto a un régimen de excepción en el comercio internacional, esto constituye un freno para la liberación total del comercio mundial de bienes industriales (Rubio, 1995).

Además, es pertinente señalar que los gobiernos impulsan la apertura de los mercados porque los costos del proteccionismo se están haciendo cada vez más altos y pueden llegar a ser políticamente insostenibles

De concretarse la liberalización de los mercados agrícolas mundiales el reto para las empresas y los países que participan en el mercado mundial será el de ser competitivos. Aunque en el caso agrícola nadie puede negar la importancia de los recursos naturales como elemento determinante de la capacidad para competir; para que esta ventaja inicial sea sostenible en el largo plazo, debe complementarse con otros factores que influyen en la definición de competitividad, tales como la capacidad de innovar en aspectos institucionales, tecnológicos y empresariales y anticipar las necesidades de los consumidores. La disponibilidad y el costo

de los factores clásicos de la producción, por más ventajosos que sean, no garantizan que la ventaja competitiva sea real y sostenible: alcanzar la competitividad es asegurar que en el futuro el proceso productivo se pueda sostener a pesar de los cambios en la tecnología, la demanda de mercado o los precios de los insumos o los productos

En el nuevo orden agrícola mundial la competitividad depende de cuatro factores considerados simultáneamente:

1. El medio ambiente macroeconómico;
2. la capacidad para absorber, usar o desarrollar tecnología que reduzca los costos de producción, mejorar calidad o crear nuevos productos;
3. las estrategias de penetración y posicionamiento del mercado, que en el caso de productos agrícolas incluyen procesos de poscosecha y empaque, estándares sanitarios e infraestructura de distribución; y
4. La disponibilidad y calidad de los recursos naturales, que constituye un factor fundamental en el caso de productos primarios. Bajo estas consideraciones, para competir con éxito en el mercado internacional cualquier productor deberá disponer de altos montos de capital para hacer frente a todo sus costos de producción y distribución, por lo que, considerando que sólo un pequeño grupo de productores tienen esa capacidad, se hace indispensable abrir las fronteras al capital extranjero y a las transnacionales para que impulsen la producción en asociación con los pequeños y medianos empresarios agrícolas.

Otro efecto de la globalización sobre los mercados agrícolas, lo constituye el nacimiento de una nueva estructura de las exportaciones a nivel mundial, ya que en los países menos desarrollados tienden a aumentar la importancia de las exportaciones de frutas y hortalizas, las cuales tienden a sustituir a los cultivos tradicionales como los principales generadores de divisas en el sector. Por otra parte, al orientar sus estructura productiva

hacia productos de exportación, estos países descuidan la producción de granos alimenticios, generando o ampliando sus problemas de dependencia alimentaria.

La globalización de los mercados agrícolas apunta hacia una nueva división internacional de trabajo, en la que México se integraría como un consumidor dependiente de granos y alimentos, a la vez que sería proveedor de ganado en pie, hortalizas, frutas y productos tropicales a los países que son grandes consumidores. En este esquema las transnacionales agroalimentarias están haciendo esfuerzos por controlar distintas zonas productoras mediante contratos y agromaquilas que les permitan abastecerse de productos primarios para su posterior transformación y venta tanto en el mercado nacional como en el internacional.

### LA APERTURA COMERCIAL DE MÉXICO

Desde 1940 y hasta 1982, nuestro país siguió un modelo de desarrollo hacia adentro, basado en una política de sustitución de importaciones. Bajo este modelo se buscó la industrialización del país protegiendo y aislando a la industria nacional de la competencia externa, dando oportunidad al desarrollo y expansión de empresas productoras de los bienes que antes se importaban. Como resultado de la aplicación del modelo, durante el periodo de 1950 a 1981 el país mostró tasas de crecimiento económico relativamente altas (6-7 por ciento anual), muy por encima de la del crecimiento poblacional, lo cual permitió mejorar los niveles de ingreso y de bienestar. Sin embargo, a partir de la crisis del sector

industrial, el fuerte peso de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo, México se ve forzado a abandonar su estrategia de desarrollo económico a través de la sustitución de importaciones, para favorecer una política de mercados abiertos y comercio con el exterior.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se inició la política de corte neoliberal, con el retiro del Estado de la gestoría económica, el impulso a la política de las ventajas comparativas y la definición de las leyes del mercado como rectores privilegiados de la economía (Rubio, 1994). La nueva política gubernamental plantea la privatización de la economía, la inversión extranjera y la apertura comercial como la vía para retomar la senda del crecimiento económico e integrar de una manera más dinámica a nuestro país dentro del mercado internacional (Romero, 1995).

El modelo de crecimiento basado en las exportaciones, exigió a México lanzar señales al mercado internacional en el sentido de que la nueva política económica tendría permanencia en el tiempo y no solamente era una moda sexenal, de manera que se garantizara a los inversionistas extranjeros condiciones para los negocios y acceso a los mercados para las exportaciones mexicanas. Por ello en 1986, México se incorpora al GATT, comprometiéndose a eliminar restricciones a las importaciones y a reducir el nivel promedio de sus tarifas de importación. Durante el sexenio de Salinas de Gortari México pacta junto con Canadá y Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Como parte de su incorporación al GATT, México se obligó a reducir el nivel promedio de sus tarifas de importación de un 80 a alrededor de un 50 por ciento. Sin embargo nuestro país

fue mucho más allá de sus obligaciones, fijando el promedio de sus tarifas entre el 10 y el 20 por ciento.

Además de ser favorecida por la crisis del país, la incorporación de México al TLC fue favorecida por las dificultades de Estados Unidos para imponer su hegemonía mundial. En su relación con México, desde el punto de vista comercial el TLC no era fundamental para Estados Unidos, pero sí lo era desde el punto de vista estratégico, dado que sienta las bases para establecer una área regional con políticas comunes que **posibilitan** a los estadounidenses enfrentar la competencia con otras potencias en la región.

La apertura comercial, que inicialmente fue utilizada por el gobierno como un mecanismo para el control de la inflación y la atracción de inversión **extranjera** para financiar el **desarrollo** dada la **insuficiencia** crónica de **ahorro interno** en México, transforma rápida y radicalmente las reglas para las empresas y la industria nacional, ya que en lugar de un mercado cautivo, aislado de la **competencia** extranjera, ahora tienen que enfrentar una aguda competencia basada en la eficiencia, la calidad y la productividad.

En su aplicación, el nuevo esquema de política económica refleja una gran preocupación por lograr la estabilidad de las variables macroeconómicas (inflación y tasas de interés) como requisito para lograr un crecimiento sano y duradero, ya que se argumenta que sin un ambiente macroeconómico estable el mercado no puede funcionar eficientemente. El problema es que el control de las variables macroeconómicas se convirtió en un objetivo en lugar de ser solamente un instrumento para la reactivación económica.

## LA APERTURA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

A **partir de la crisis** de la deuda en 1982, los **gobiernos de México** han adoptado una serie de medidas tendientes a reducir la participación del gobierno en la economía, entre las que destacan la sustitución de los controles a la importación por aranceles, la venta de empresas **paraestatales**, **la disminución** de la participación **gubernamental** en actividades de distribución y comercialización, la eliminación de los controles de precios y la abolición o reducción de los subsidios. **Entre las reformas** a la política económica relacionadas con el sector agropecuario destacan el **desmantelamiento del sistema** de precios de garantía, la **sustitución de los permisos** previos de importación por aranceles y cuotas, la reforma al artículo 27 y la creación de Procampo. Según las **autoridades gubernamentales**, con todas estas medidas de liberalización se eliminarán las distorsiones en la asignación de los recursos agropecuarios, se hará más eficiente la producción del sector, se impulsarán la inversión y el cambio tecnológico en el agro y se recuperará el crecimiento. Con las reformas se pone en práctica la hipótesis de que una de las causas fundamentales del estancamiento y de la pobreza rurales es la restricción al funcionamiento de los mercados (Yúnez, 1994).

De acuerdo con esta hipótesis el mecanismo esencial para lograr la transformación y modernización del campo, además de las medidas neoliberales, era la apertura comercial que a través del enfrentamiento directo de los productores con la **competencia internacional** pretendía dar pie a una selección de las empresas agropecuarias, al sobrevivir sólo las que fueran competitivas.

Como consecuencia de este enfoque, el gobierno mexicano, desde 1986, cuando anuncia su intención de adherirse al GATT, y sobre todo a partir de 1988, inicia un acelerado proceso de apertura comercial y liberación arancelaria, de tal modo que, si en 1982 todas las importaciones agropecuarias requerían permiso previo, a finales de 1990 sólo 33 quedaban sujetas a permisos previos y para 1993 el permiso previo se requería para un número mínimo de productos. Además, si en 1982 el arancel promedio agropecuario fue del 27 por ciento, con un máximo de 100 por ciento; para 1992 había bajado a menos del 8 por ciento, con un máximo de 25 por ciento. Todo esto pone en evidencia que México abrió su mercado agropecuario mucho antes de firmar el TLC.

El TLC entró en vigor en 1994 con la desaparición de todas las barreras no arancelarias existentes y su sustitución por un sistema de cuotas y aranceles, según la cual una parte de las importaciones entra libremente al país y la porción que exceda a la cuota establecida se le aplicarán gravámenes. A partir de 1994 se inicia un aumento gradual de las cuotas libres y una disminución gradual de los aranceles a las importaciones, hasta su total desaparición en plazo máximo de 15 años. El TLC considera diferentes periodos de transición para al liberación total del comercio entre los países miembros, siendo el plazo máximo de 15 años para los productos más sensibles; al término de dicho periodo no habrá subsidios ni protección comercial para los productores agropecuarios provenientes de los países firmantes del acuerdo.

A pesar de que, con las reglas vigentes en el GATT, México pudo haber excluido del proceso de apertura comercial a los sectores más débiles del agro nacional, no lo hizo, aparen-

temente porque así convenía la política de estabilización económica implementada en el país. La eliminación del proteccionismo y la intervención del estado contribuiría a reducir el déficit fiscal y a detener las presiones inflacionarias, además de obligar a las empresas a lograr mayores niveles de eficiencia al exponerlas a la competencia y a las señales del mercado.

Para los Estados Unidos la inclusión de la agricultura en el TLC forma parte de su estrategia para atenuar la pérdida de mercados agrícolas frente a los países europeos, la cual incluye impulsar la penetración de sus productos en países localizados dentro de su órbita comercial, presionando el establecimiento de compromisos expresos de reducción de la estructura proteccionista, destacando los casos de Japón, Canadá y México. En este sentido, la razón primaria del interés de los Estados Unidos por la inclusión del sector agrícola en la firma del TLC no fue el tamaño del mercado agrícola mexicano, que ya había sido abierto unilateralmente a sus exportaciones a raíz de la entrada de México al GATT, sino del potencial de crecimiento de dicho mercado, dadas las limitaciones del área cultivable y los recursos de agua necesarios para la producción agrícola en México, además de sus restricciones en tecnología y capital, lo que le hará cada vez más dependiente del mercado internacional para cubrir su demanda de alimentos.

Para impulsar el cambio estructural y la modernización del sector agropecuario en el marco de la apertura comercial, la política agrícola mexicana incluye los siguientes elementos básicos (Swedell, 1995).

- A) Se redefine el papel del estado y se pasa de una política caracterizada por el alto grado de intervencionismo, proteccionismo y subsi-

dios a otra en la que predomina el mercado como mecanismo de asignación de recursos. Esto implicó venta de paraestatales y la reducción de subsidios.

- B) Inserción de la economía mexicana en el contexto internacional (apertura comercial): se abre la economía al comercio internacional tanto de productos finales como de insumos para la producción, lo que obliga a las empresas a competir dentro del marco económico mundial. Se busca producir lo que se pueda en forma competitiva a nivel internacional, incluso los productos para el mercado nacional.
- C) Reformas al artículo 27 constitucional: mediante las reformas se facilita el proceso de compactación de predios como salida al problema del minifundio, lo que a su vez permite la obtención de economías de escala. Con estos cambios se pretende estimular el flujo de capital al campo e impulsar la integración vertical en la cadena agroindustrial, creando condiciones que den certidumbre y confianza a los inversionistas privados nacionales y extranjeros.
- D) Procampo: el programa está diseñado para dismantelar el sistema de precios de garantía, proscrito en las nuevas normas del comercio internacional, de manera que los precios nacionales se ajusten a los precios internacionales. Además los apoyos de Procampo no solo se otorgarán a los productores de básicos, sino también a quienes cambien de cultivo, de manera que a través del programa se impulsa un cambio en la estructura productiva del sector, empujando la producción hacia los cultivos de mayor rentabilidad, entre los que están los de exportación.

Algunos de los cambios de política económica que se instrumentaron no respondían únicamente a la búsqueda de condiciones favorables para el desarrollo de la actividad productiva en el campo, sino a las prioridades macroeconómicas del gobierno. Así, la brusca apertura comercial del sector en 1988 y la eliminación de subsidios que se otorgaban a través de insumos como fertilizantes, semillas y crédito, correspondían a objetivos de re-

ducción de la inflación y de saneamiento de las finanzas públicas, y no a los objetivos del sector agropecuario (Salcedo, 1995).

Por parte de las autoridades agropecuarias se ha venido relativizando la importancia de la autosuficiencia alimentaria como parte integrante de la seguridad alimentaria nacional; como consecuencia, los apoyos a los productores de granos básicos y de otros alimentos, menos eficientes que sus contrapartes en el exterior, ha disminuido en los últimos años. Con el objeto de sanear las finanzas públicas y con el pretexto de eficientar la producción aprovechando ventajas competitivas, se ha preferido la disminución de subsidios a los productores con bajo potencial productivo y la adquisición de productos en el mercado internacional a precios relativamente más baratos.

#### EFFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL SOBRE LA AGRICULTURA MEXICANA

Una rápida revisión de los efectos de la política neoliberal y de la apertura comercial del sector agropecuario, permite visualizar que el impacto de estas políticas sobre el agro no ha sido lo positivo que planteaba el gobierno mexicano: El valor promedio del PIB agropecuario correspondiente al periodo 1991-1994, después de la apertura, es apenas 1.5 por ciento mayor al valor promedio del periodo 1985-1987, antes de la apertura comercial. A pesar de las medidas diseñadas para la reactivación del campo el sector continúa estancado.

Como consecuencia de la apertura comercial iniciada con la incorporación de México al GATT, que significó la eliminación de permi-

sos de importación y la reducción unilateral de aranceles, se observa un progresivo deterioro de la balanza comercial alimentaria, la cual se hace deficitaria a partir de 1988, a pesar de que las exportaciones crecieron sostenidamente, llegando a ser 3.37 veces mayores en 1995 que en 1985. Después de tener una balanza alimentaria positiva, a partir del año 1988 se hace deficitaria hasta en más de 3000 dólares anuales dado que el crecimiento de las exportaciones no fue suficiente para compensar el aumento de las importaciones (véase cuadro 1).

el mercado de productos agrícolas procesados, sobre todo por sus menores costos de poscosecha, procesamiento y distribución de productos agrícolas elaborados.

En el grupo de alimentos, bebidas y tabaco, los productos que mostraron mayor dinamismo en las exportaciones durante el periodo 1985-1997 fueron las legumbres y frutas preparadas o en conserva, la cerveza, el tequila y otros aguardientes, el jugo de naranja, los extractos de café, las carnes de ganado y otros productos. Por el lado de las importaciones, las que mostraron mayor dinamismo, y

#### CUADRO 1

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA AMPLIADA, 1985-1997  
(Millones de dólares)

Año	Exportaciones		Importaciones		Saldos
	Valor	Índice	Valor	Índice	
1985	1740	100	2106	100	-366
1986	2619	151	1422	67	1197
1987	2323	134	1562	74	761
1988	2544	146	2973	141	-429
1989	2371	136	3978	189	-1607
1990	2910	167	4704	223	-1794
1991	3200	184	4643	220	-1443
1992	5141	181	6143	292	-3002
1993	3683	212	5915	281	-2232
1994	4116	237	7274	345	-3158
1995	5861	337	5222	248	639
1996	5782	332	7752	368	-1970
1997	4165	239	4278	203	-113

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Comercio Exterior/dgai/sagar. Datos del Banco de México.

Debido a la apertura comercial indiscriminada y el sostenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, las importaciones de alimentos, bebidas y tabaco se dispararon, siendo casi ocho veces más altas en 1994 que en 1985 (véase cuadro 2), lo que pone de manifiesto que los Estados Unidos tienen mayores ventajas competitivas que nuestro país en

por tanto contribuyeron de manera importante a generar el déficit en la balanza alimentaria, destacan las compras de alimentos para animales, las carnes frescas o refrigerada, los aceites y grasas animales y vegetales, los preparados alimenticios especiales, las conservas vegetales y el rubro de otros productos. (véase cuadro 3). Aquí cabe destacar el crecimiento

CUADRO 2

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO 1985-1997

(Millones de Dólares)

Año	Exportaciones		Importaciones		Saldos
	Valor	Índice	Valor	Índice	
1985	405	100	503	100	-100
1986	533	132	487	97	46
1987	803	199	457	91	346
1988	902	224	1207	240	-305
1989	830	206	1982	394	-1152
1990	799	198	2641	525	-1842
1991	909	226	2657	528	-1748
1992	890	221	4141	823	-3251
1993	1234	306	3255	647	-2020
1994	1500	372	3929	781	-2429
1995	1959	486	2594	516	-655
1996	2396	596	3097	616	-701
1997	1656	411	1942	386	-286

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Comercio Exterior /dgai/sagar. Datos del Banco de México.

24

CUADRO 3

MÉXICO: RUBROS CON MAYOR DINAMISMO EN LA BALANZA COMERCIAL DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO

Rubro	Valor (millones de dólares)					Relación	
	1985	1994	1995	1996	1997	1994/1985	1997/1985
<b>Exportaciones</b>							
Legumbres y frutas preparadas y/o en conserva	77	291	307	327	208	3.77	2.70
Cerveza	66	233	310	374	300	3.53	4.55
Tequila y otros aguardientes	40	157	176	213	152	3.93	3.8
Jugo de naranja	5	51	90	66	35	10.20	7.00
Extracto de café	0.26	19	44	30	43	73.08	165.38
Carnes de ganado	5	22	34	80	60	4.4	12.00
Otros	63	572	703	872	577	9.08	9.16
<b>Importaciones</b>							
Alimentos prepar. para animales	25	215	147	158	70	8.60	2.80
Carnes frescas o refrigeradas	96	773	392	520	399	8.05	4.06
Conservas veget. alimenticias	5	169	73	71	52	33.80	10.40
Aceites y grasas veget. o animales	63	370	394	376	226	5.87	3.59
Preparados alimenticios especiales	2	302	168	219	145	151.00	72.5
Otros	34	1196	683	794	532	35.18	15.65

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Comercio Exterior /dgai/sagar. Datos del Banco de México.

tanto en importaciones como en exportaciones del renglón de otros productos, lo que pone de manifiesto que uno de los efectos positivos de la apertura ha sido la diversificación del comercio, lo que se concreta en el aumento de las exportaciones y de las importaciones de productos no tradicionales.

En cuanto al comportamiento de la balanza comercial agropecuaria, se puede señalar que éste ha sido muy errático, alternando años de déficit con años de superávits como consecuencia de las variaciones climáticas y de los ajustes del tipo de cambio (véase cuadro 4).

se refiere a, semilla de soya, semilla de algodón, frutas de clima templado y a hortalizas (véase cuadro 5). Históricamente las importaciones mexicanas de productos agropecuarios se concentran en granos y oleaginosas debido a la incapacidad del país para satisfacer su demanda, sin embargo, la apertura comercial incentivo aún más la importación de estos productos, aunque cabe señalar que las importaciones que se han incrementado más a raíz de la apertura son las de alimentos procesados.

Tomando el periodo en conjunto, se puede observar que las divisas generadas por los

CUADRO 4  
MÉXICO: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA 1985-1997

Año	Exportaciones		Importaciones		Saldos
	Valor	Índice	Valor	Índice	
1985	1400	100	1603	100	-203
1986	2086	149	935	58	1151
1987	1520	109	1106	69	414
1988	1639	117	1766	110	-127
1989	1707	122	1995	124	-288
1990	2111	151	2062	129	49
1991	2291	164	2086	130	205
1992	2053	147	2845	177	-792
1993	2449	175	2617	163	-168
1994	2616	187	3345	209	-729
1995	3902	279	2627	169	1275
1996	3385	241	4654	290	-1269
1997	2508	179	2335	146	173

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Comercio Exterior Jdgal/sagar. Datos del Banco de México.

Las exportaciones agropecuarias han crecido de manera casi sostenida, fundamentalmente gracias al dinamismo de las exportaciones de frutas y hortalizas en las que México goza de ventajas estacionales Sin embargo, el crecimiento de las importaciones ha sido un poco más dinámico, sobre todo en lo que

productos agrícolas de exportación han tendido a incrementarse gradualmente; sin embargo, el crecimiento de las exportaciones no ha sido capaz de contrarrestar el dinamismo de las importaciones, que durante los últimos años se ha visto alentado por la apertura comercial, expresada en la eliminación

CUADRO 5

MÉXICO: RUBROS CON MAYOR DINAMISMO EN LA BALANZA COMERCIAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Rubro	Valor (millones de dólares)					Índice	
	1985	1994	1995	1996	1997	1994/1985	1997/1985
<i>Exportaciones</i>							
Legumbres y hortalizas frescas	162	689	929	742	652		
Otras frutas frescas	38	350	401	450	299		
Otros prod. agric. y silvícolas	20	80	92	188	76		
<i>Importaciones</i>							
Frutas frescas y secas	6	289	133	145	105		
Semilla de algodón	12	254	239	347	277		
Trigo	32	189	217	427	169		
Semilla de soya	275	640	542	898			
Otros prod. agric. y silvícolas	71	353	242	344	191		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Comercio Exterior. *Idgaisagar*. Datos del Banco de México.

26

de los permisos de importación y la reducción de aranceles, así como por la sobrevaluación de nuestra moneda.

Las hortalizas y legumbres son el sector que muestra mayor dinamismo exportador, desplazando a partir de 1990 al café, al jitomate y a la ganadería vacuna como principales productos de exportación de México. Aunque existen evidencias del crecimiento de las exportaciones agropecuarias mexicanas en los últimos años, mismas que han compensado el crecimiento de las importaciones de granos, oleaginosas y otros productos alimentarios, generando un superávit en la balanza comercial agropecuaria en algunos años, no parece que existan las condiciones nacionales e internacionales propicias para esperar que en el futuro próximo las exportaciones primarias se expandan de una manera espectacular y acorde con las expectativas que se han generado en torno a estas actividades. Además, muchos productos en los que tradicionalmente participa México en el mercado internacional, muestran tendencias a la baja en sus cotizaciones inter-

nacionales como consecuencia de una sobreabundancia mundial, la existencia de grandes inventarios y tendencias al estancamiento de su demanda, tal es el caso del café. Los productores nacionales concurren a los mercados con productos de escaso valor agregado y que se enfrentan a un mercado controlado por los países industrializados que concentran el grueso de las importaciones mundiales, los cuales con frecuencia imponen barreras a las exportaciones tales como cuotas de importación y medidas unilaterales y discriminatorias de tipo fitosanitario, como en el caso de melón, mango, aguacate y otras frutas y hortalizas (Romero, 1995).

En el caso de las hortalizas no es fácil que nuestro país se beneficie del TLC, dado que el 70 por ciento de nuestra exportación se destina al mercado norteamericano y dicho mercado es un mercado estacional, principalmente para el ciclo verano-otoño. Adicionalmente a las barreras arancelarias y no arancelarias que se imponen a nuestros productos hortícolas durante los ciclos en los que los agricultores estadounidenses levantan y comercializan

sus cosechas, en la mayoría de nuestras hortalizas tenemos desventajas de costos, debido a que la ventaja que se deriva del bajo costo de la mano de obra mexicana se ve anulada por la mayor eficiencia y el menor costo de los servicios de empaque, comercialización y transporte de los norteamericanos (Romero, 1995).

Aquí cabe señalar que como parte de los acuerdos del TLC, México abrió indiscriminadamente su mercado a las importaciones de hortalizas olvidando que sus ventajas competitivas en la producción hortícola no se extienden a todos los productos ni a lo largo del todo el año. En cambio, Estados Unidos protegió su mercado, abriéndolo solamente durante algunas épocas del año y bajo el esquema de reducción gradual de aranceles

No obstante que el TLC y la liberalización podrían promover la producción de vegetales y frutas el efecto será limitado, entre otras razones porque la producción de hortalizas requiere mucha menos tierra que la de granos y oleaginosas y porque la demanda norteamericana de estos productos está reduciendo sus tasas de crecimiento, además de que durante el verano y parte de la primavera los productores norteamericanos producen a costos menores que los mexicanos (Yúnez, 1994).

La apertura comercial permitirá que el patrón de ventajas comparativas tenga una influencia más determinante en el patrón y montos del comercio agropecuario. La mayor parte de los investigadores coinciden en que México tiene ventaja sobre Estados Unidos en frutas tropicales y en productos hortícolas como tomates, chile, calabacitas, brócoli, pepino, fresa y en la producción de ganado para engorda; mientras que Estados Unidos tiene ventaja en frutas como manzana y peras, algunas hortalizas y melones,

granos básicos, ganadería de engorda, producción de carne y lácteos. Sin embargo hay quienes afirman que ni el patrón ni las tendencias de la producción agrícola, el procesamiento industrial y el comercio alimentario serán alterados significativamente por el TLC, en ausencia de un crecimiento vigoroso de la economía mexicana (Williams, 1994).

La apertura comercial y la firma del TLC se han traducido en la acentuación de nuestra dependencia comercial respecto a los Estados Unidos: el comercio agroalimentario de México con los Estados Unidos representa para nuestro país el 80 por ciento de nuestras exportaciones e importaciones en esta rama de actividad. En cambio, aunque el comercio con México es importante para los Estados Unidos, el mercado mexicano no representa más del 15 por ciento de sus exportaciones e importaciones agroalimentarias totales. En el caso de frutas y verduras las compras de productos mexicanos representan el 26 por ciento del total de las importaciones norteamericanas, siendo México el proveedor más importante. Para otros productos como flores, café, plátanos, jugos y animales vivos, México participa con menos del 10 por ciento en las compras estadounidenses.

La apertura comercial permitió al consumidor mexicano el acceso a una amplia gama de productos, calidades y precios, lo que indujo cambios en sus hábitos de consumo y en sus preferencias, de manera que hoy exige una mayor variedad y calidad en los productos nacionales. Sin embargo, los datos de la balanza comercial alimentaria dejan ver que la agroempresa mexicana no ha podido responder a estas demandas, por lo que se han incrementado las importaciones, siendo mayor el aumento en la importación de alimen-

tos procesados que en la de productos agropecuarios primarios.

Este problema se presenta porque las agroempresas mexicanas basan su escasa competitividad en el acceso a insumos primarios baratos en las importaciones subsidiadas, así como en ventajas de ubicación y naturales. En muy pocos casos la apertura ha provocado ajustes en las estrategias hacia una competitividad basada en el desarrollo de nuevas tecnologías y actitudes innovadoras. Se sigue dependiendo en gran medida de la mano de obra barata y se descuida la productividad, la investigación y la misma capacitación de la mano de obra. Con contadas excepciones las estrategias comerciales se orientan al mercado doméstico y no a la competencia internacional; algunas empresas han innovado empaques y realizado ciertas prácticas de diferenciación de productos más con el afán de proteger su mercado nacional que con el de conquistar otros mercados (Swedell, 1995).

Debido a que les es más barato, en el corto plazo las agroindustrias recurren al mercado internacional para satisfacer sus necesidades de insumos y tecnología. Sin embargo, a mediano plazo esta estrategia resultará contraproducente ya que no fomenta el desarrollo de la industria doméstica complementaria, ocasionando la ruptura de cadenas agroindustriales nacionales que son fundamentales para lograr una competitividad sostenida.

Existen otros factores, además de los relacionados con su orientación al mercado doméstico y la producción agrícola nacional, que limitan la competitividad internacional de la agroindustria mexicana, entre los que destacan asuntos relativos a transporte, financiamiento, reglamentación, empaque, escalas de

operación y sistemas de comercialización en el exterior (Swedell, 1995).

La apertura de las fronteras para ciertos productos (leche, carne, cítricos, manzana, piña y azúcar), las altas tasa de interés y las condiciones climáticas, aunadas a la crisis prevaeciente golpearon fuertemente a los productores agropecuarios, quienes fueron incapaces de cubrir sus adeudos bancarios, por lo que se generó un grave problema de cartera vencida. Los productores argumentan que, entre otras cosas, la falta de rentabilidad en el campo se debe a las importaciones indiscriminadas de productos que en muchos de los casos gozan de subsidios para la producción en sus países de origen. La crisis del sector agropecuario no solamente afecta a los pequeños y medianos productores, sino también a los grandes grupos empresariales, ya que muchas de sus empresas se ven amenazadas por la entrada de productos más baratos del exterior, tanto en lo que se refiere a productos como a insumos agrícolas (Encinas, 1995).

La apertura comercial, **la incertidumbre** de los mercados internacionales, **los precios** a la baja, la existencia de barreras proteccionistas de todo tipo y las asimetrías en materia de productividad, costos y calidad parecen explicar la cautela con la que los inversionistas privados y extranjeros están explorando las perspectivas de inversión y asociación con productores primarios en proyectos agroexportadores. A pesar de la nueva política de fomento a la inversión extranjera y de las modificaciones al artículo 27 constitucional, no se ha generado la respuesta esperada por parte del capital privado nacional y los flujos de inversión extranjera directa no se han dirigido al agro, ya que del total sólo el uno por ciento fue canalizada al sector (Romero, 1995).

Una limitación para impulsar una reconversión productiva orientada a las exportaciones lo constituye el hecho de que hasta la fecha no existe un diagnóstico académico o institucional que dé cuenta, región por región y producto por producto, del potencial real de exportación que tiene el campo mexicano y de las perspectivas de los principales mercados de destino de nuestras exportaciones, así como de las consecuencias económicas y sociales del desarrollo de proyectos productivos ligados al comercio internacional.

## CONCLUSIONES

En el caso del sector agropecuario, México hizo una apuesta total al libre comercio desde el momento en que aceptó eliminar a mediano plazo todas las barreras comerciales para todos los productos del agro, sin conservar a largo plazo la posibilidad de protección para sus sectores más débiles. El reto para todos los productores es mantener o lograr la competitividad al término de los periodos de transición contemplados en el TLC o desaparecer.

Para competir, el productor agropecuario requiere desarrollar una cultura empresarial caracterizada por una gran capacidad para adaptarse a las cambiantes condiciones internacionales, así como de los valores de la sociedad (mayor preocupación por el medio ambiente y la salud).

La competitividad y la eficiencia en los mercados no se logra por decreto. Para lograr la competitividad no es suficiente que el Estado se retire de los mercados y, por el contrario, se requiere que el gobierno apoye el desarrollo de infraestructura, instituciones y políticas que propicien la creación y mejoramiento de factores que contribuyan a me-

jorar la posición competitiva de los productores mexicanos.

Dadas las distorsiones de los mercados internacionales, la característica biológica y dependencia del clima de la agricultura, los objetivos de seguridad alimentaria, de distribución del ingreso y de la conservación del medio ambiente y la salud de la población no hay duda que el gobierno debe intervenir en el sector agropecuario, el problema es cómo debe ser esa participación.

En el campo alimentario la apertura entraña graves peligros para México ya que, aun con un proceso gradual de reducción de la protección, es difícil que se dé una reconversión sustancial del agro mexicano debido a sus desfavorables condiciones naturales, al atraso tecnológico y la descapitalización que sufre el sector. Esto se agrava por el hecho de que la apertura se inició antes de poner en marcha un verdadero plan de reconversión productiva en el sector.

La expansión de las exportaciones de frutas y hortalizas no alcanzará a compensar los efectos que sobre el empleo y la superficie cultivada tendrá el crecimiento de las importaciones de granos, carnes y alimentos procesados, por lo que debería implementarse un verdadero programa de impulso a la producción de básicos.

Dado que desde antes de la firma del TLC México ya había liberado unilateralmente su comercio agropecuario, no se espera que con la entrada en vigor del acuerdo se modifique substancialmente la tendencia de sus importaciones agroalimentarias, así como tampoco el de sus exportaciones ya que la mayoría de ellas cubren ventanas estacionales, por lo que son complementarias a la producción de los Estados Unidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGOSTINI, M.R. y Tussie D. "Nuevos dilemas de la política comercial para el desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 10, México, octubre de 1993, pp. 899-912.
- CEDREROS, A., "Competitividad agropecuaria en condiciones de apertura económica", en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 10, México, octubre de 1993.
- ENCINAS R., A., J. de la Fuente y H. Mackinlay, *Movimiento campesino y reforma neoliberal*, en A. Encinas (coord.), J. de la Fuente, H. Mackinlay y E. Romero (comps.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa, México, 1995, pp. 11-68.
- FRICTSCHER MUND, M., "Agricultura y TLC: Canadá y México frente a Estados Unidos", en A. Encinas (coord.), J. de la Fuente, H. Mackinlay y E. Romero (comps.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa, México, 1995, pp. 141-164.
- PETIT, M. y S. Gnaegy, "Agricultural Competitiveness and Global Trade: Looking at the Future Through a Crystal Ball", en *Competitiveness, Market Forces and Policy Choice*, proceeding of the Twenty-Second International Conference of Agricultural Economists, Zimbabwe, 22-29 de agosto de 1994, Editado por Y.G.H. Peters y Douglas D. Hedley, pp. 45-60.
- ROMERO, E., "La modernización del campo mexicano, saldos y perspectivas", en A. Encinas (coord.), J. de la Fuente, H. Mackinlay y E. Romero (comps.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa, México, 1995, pp. 69-90.
- SALCEDO, S., "Elementos de política para el sector agropecuario", en A. Encinas (coord.), J. de la Fuente, H. Mackinlay y E. Romero (comps.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa, México, 1995, pp. 91-115.
- SWEDELL, K., "La Política Económica y el Sector Agroalimentario", en A. Encinas (coord.), J. de la Fuente, H. Mackinlay y E. Romero (comps.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa, México, 1995, pp. 115-140.
- RUBIO, B., "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo", en E. Romero, F. Torres y M. de C. del Valle (coords.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1994, pp. 61-74.
- RUBIO, B., "La vía exportadora neoliberal en América Latina", en A. Encinas (coord.), J. de la Fuente, H. Mackinlay y E. Romero (comps.), *El campo mexicano en el umbral del Siglo XXI*, Espasa, México, 1995, pp. 185-204.
- WILLIAMS, G., "Perspectivas del comercio agrícola entre Estados Unidos y México dentro del Tratado de Libre Comercio: Un punto de vista norteamericano", en E. Romero, F. Torres y M. de C. del Valle (coords.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1994, pp. 17-27.
- YÚNEZ, A., "Situación presente y perspectivas de la agricultura mexicana frente al proceso de liberalización", en E. Romero, F. Torres y M. de C. del Valle (coords.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1994, pp. 28-48.

# Revisión del TLC para una nueva política agropecuaria

Diputado Armando Rangel Hernández\*

DURANTE LA negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, diversos señalamientos se hicieron sobre la indefensión en que quedaría la agricultura nacional al obligarla a competir, después de una larga tradición proteccionista, por nuestro propio mercado nacional y en nuestro mismo territorio, con agriculturas más desarrolladas que la nuestra. No obstante, los negociadores mexicanos desdeñando todo señalamiento nos informaron después de la firma, que se había conseguido para el sector agropecuario periodos de gracia de hasta quince años, tiempo más que suficiente para alcanzar la competitividad necesaria para enfrentar con éxito este compromiso comercial.

En los últimos cinco años, el deterioro de los precios de los granos básicos, del azúcar, de la leche, la carne y otros cultivos como el algodón, provocado por importaciones de los mismos o sustitutos de éstos a precios internacionales por debajo incluso de sus respectivos costos de producción nacionales ha afectado nuestra planta productiva dificultando nuestra comercialización, disminuyen-

do la rentabilidad y descapitalizando al sector. Son constantes las movilizaciones, tomas de carreteras y demás manifestaciones de protesta de los productores nacionales en cada época de cosecha de las diversas zonas productoras del país.

Lo anterior ha llevado a que algunas voces pidan la revisión del mismo tratado, argumentando que "éste, ha perjudicado a la gran mayoría de los productores agropecuarios y sólo ha beneficiado a algunos pocos", refiriéndose a los productores de hortalizas, frutales y demás productos con importante demanda en el mercado exterior, tanto por los atractivos precios nacionales como por su producción en épocas fuera de la posibilidad productiva de nuestros socios comerciales e incluso, en ocasiones, por la inexistencia de su producción en Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, a cinco años de la entrada en vigor del tratado encontramos serias deficiencias en nuestra política agropecuaria frente al mismo, las cuales se pueden agrupar en tres áreas concretamente:

---

\*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PAN, Secretario de la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura

## MAL APROVECHAMIENTO DE NUESTRAS VENTAJAS COMPARATIVAS

En lo referente al primer punto señalado con anterioridad y no obstante la gran diversidad agroecológica de nuestro país, superior en mucho a la de nuestros socios comerciales, no se ha detectado, por ejemplo, qué cultivos, en qué volúmenes de producción, en qué épocas de cosecha, en qué regiones y para qué mercados tenemos ventajas comparativas, que nos brinden la oportunidad de incursionar exitosamente en el mercado nacional y extranjero.

Como consecuencia de ello, carecemos de mecanismos que promuevan la conversión hacia productos con mayor rentabilidad.

No contamos tampoco con programas que fomenten la organización agropecuaria para la producción, comercialización y/o la agroindustria. De tal manera que nos permita, a pesar del reducido tamaño de la propiedad agropecuaria individual, y la comúnmente limitada capacidad económica de nuestros productores, tener la posibilidad mediante asociaciones de éstos, de garantizar a los clientes los volúmenes de producción que nos demandan sin importar su tamaño, asegurar el abasto a lo largo del año e incluso darle un valor agregado a la producción mediante procesos industriales.

Hace falta también orientación y promoción de las exportaciones. La gran mayoría de los productores mexicanos además de desconocer, como se señaló anteriormente, los cultivos susceptibles de producir en sus predios y con oportunidades de comercializarse exitosamente en el extranjero, ignoran también los mecanismos requeridos para incursionar en el mercado exterior, mismo que ven con desconfianza haciendo a un lado por ello,

una importante oportunidad de mejorar sus ingresos.

No existe, por otro lado, un sistema de información de mercados que permita a los productores agropecuarios conocer con oportunidad la demanda y los precios de sus productos en los diferentes mercados. Así pues, estos productores no solamente están imposibilitados de planear eficazmente su producción sino incluso no cuentan con la seguridad sobre el destino de la misma. Es común verles barbechar sus cultivos al finalizar el ciclo agrícola, ante la imposibilidad de cosecharlos y comercializarlos.

La disponibilidad de financiamiento para el sector agropecuario se ha vuelto también reducido lo cual limita seriamente las posibilidades de adecuaciones tecnológicas para la reconversión de cultivos, la incursión en la agroindustria y en el mercado exterior y demás transformaciones necesarias para fortalecer la participación de nuestros productores en el mercado exterior.

En resumen respecto al punto de desaprovechamiento de nuestras ventajas comparativas, no hemos construido los instrumentos que permitan que esa gran parte de los productores a quienes con el TLC "les ha ido mal", ingresen a ese pequeño grupo de los que, hoy se reconoce, "les ha ido bien".

## DESATENCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE NUESTRAS DESVENTAJAS COMPARATIVAS

La base de este punto radica en la indefinición sobre qué cultivos, a pesar de las desventajas comparativas que en su producción tenemos respecto de nuestros socios comerciales, por cuestiones de interés nacional de-

bemos seguir produciendo, en qué volúmenes, en qué épocas, en qué regiones y sobre todo cuánto nos va a costar darle rentabilidad a sus productores.

Cierto que la diferencia económica que nos separa de Estados Unidos y Canadá nos limita a competir con sus gobiernos en torno a quién destina más subsidios a sus productores agropecuarios. De igual manera un precio caro de los productos en que tenemos desventajas comparativas perjudica severamente a otras áreas productivas que los utilizan como insumos, o al consumidor final.

Por esa razón más preocupante aún que la disminución anual del presupuesto destinado a los apoyos a la comercialización y el deterioro del Procampo, resulta ser en primer lugar el que no se hable claramente con los productores agropecuarios para establecer oportunamente cuántos, quiénes, con cuánto y cómo podrán ser beneficiados (lo cual se agrava por el inexistente ofrecimiento de nuevas alternativas de producción mediante mecanismos como los mencionados en el punto anterior); en segundo término, preocupa también que no se tomen medidas que a largo plazo disminuyan la necesidad de estos subsidios, sobretodo ante la inminencia de no contar con éstos por un lado, y la inconveniencia de que la rentabilidad del sector esté supeditada a ellos por encima de factores como la eficiencia y la productividad.

A este respecto, no existe una política para atenuar esas desventajas comparativas sobre todo en lo relativo a la comercialización de los productos; a la creación de infraestructura de almacenaje y transporte, ocasionando que por ejemplo resulte más caro el flete para traer granos básicos del noreste del país hacia los lugares de consumo en el centro del mismo, que traerlo desde la Unión Americana

y más allá de buscar mejorar esta situación se pretende atenuarla a través de precios de apoyo económico para precios de indiferencia a pesar de que tal medida no constituye una solución para el futuro ni se dispone como ya se mencionó, de los recursos para hacerlo permanentemente.

Es criticable la eficiencia y la transparencia del sistema de precios dada la normatividad variable año con año, su publicación posterior a los periodos de siembra y su asignación vía compradores y no productores. Aunado a ello los mecanismos de pignoración carecen de la capacidad de atender la necesidad de los productores.

No obstante, quizás la mayor inseguridad para la producción nacional resulta ser la falta de definición clara y precisa de los volúmenes de productos agropecuarios que habrán de importarse anualmente para asegurar el abasto nacional.

Por otra parte, la Alianza para el Campo podría ser un buen instrumento para la recapitalización del sector, la transferencia tecnológica y la reconversión hacia cultivos más rentables, sin embargo al fijarse como metas cuantificables la cantidad y el tipo de apoyos a distribuirse y no el impacto que éstos deben tener en el Sistema Productivo Nacional se desdibuja la oportunidad de dirigir estos programas al mejoramiento de la competitividad y eficiencia del sector. Lo anterior se refleja en la evaluación de la Alianza que anualmente se presenta en el Informe de Gobierno y en el que se enumeran solamente los apoyos brindados pero no existe la posibilidad de cuantificar de manera precisa de qué manera éstos han contribuido a incrementar la productividad, el abatimiento de los costos de producción, la diversificación productiva y la oferta exportable, el mejor

aprovechamiento de los recursos naturales y demás parámetros necesarios para conocer la misma eficacia del programa.

Dentro del mismo orden de ideas pareciera que la meta sigue siendo dar más desaprovechando también la oportunidad de conjuntar los programas de la Alianza en paquetes para que de manera complementaria, éstos contribuyan a mejorar el aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas tal y como se señala en el punto anterior.

Finalmente, la situación de ineficiencia de los instrumentos de apoyo a la actividad productiva agropecuaria como el financiamiento (escaso y sumamente caro respecto al de los países de Norteamérica) y el seguro agropecuario; así como el costo de combustibles (lo doble que el de nuestros socios comerciales) de la energía eléctrica para bombeo agrícola y demás insumos; funcionan más como lastre para la reducción de nuestras desventajas comparativas, provocando además que los cultivos en que contamos con ventajas sea debido casi exclusivamente a nuestras características agroecológicas y a la mano de obra barata. Lamentablemente no se ven esfuerzos por incrementar la competitividad de todo ello a niveles de Estados Unidos y Canadá.

#### LA NO-UTILIZACIÓN PLENA DE LOS INSTRUMENTOS FAVORABLES DEL TLCAN

Independientemente de la suficiencia o insuficiencia de instrumentos favorables a nuestra agricultura dentro del TLC, los existentes están también subaprovechados:

Comités de cupo, encargados de autorizar importaciones de productos agropecuarios por

arriba de los volúmenes comprometidos, que carecen de la confianza de los productores por los constantes daños sufridos en su economía debido a importaciones, consideradas por éstos como excesivas y coincidentes además con los periodos de cosecha nacionales.

Mecanismos “anti-dumping” y de salvaguarda ineficientes y lentos que nos impiden defendernos oportunamente de prácticas desleales de comercio. Si bien debe reconocerse que en algunos casos, como el aguacate y el jitomate, se ha conseguido una defensa favorable de nuestros productores, ésta se ha dado después de grandes pérdidas sufridas por éstos. Mientras que por otro lado, en algunos otros casos como el algodón y la frutosa no se ha conseguido defender nuestra planta productiva.

Los recursos del Nat Bank, cuya finalidad es contribuir al acotamiento de las desventajas comparativas entre los países signatarios, han sido canalizados (o desperdiciados) por parte del gobierno mexicano a obras de agua potable y drenaje en ciudades fronterizas, ello a pesar de la ya mencionada necesidad de financiamiento para el sector, sobre todo en lo relativo al mejoramiento de la infraestructura de almacenamiento, transporte, comercialización y agroindustria.

Por último el propio espíritu del TLC pretende hacernos socios comerciales de nuestros homólogos norteamericanos, no competidores comerciales. Durante la negociación del tratado quedó perfectamente estipulado que la relación entre economías tan disímiles como la que nos ocupa, más que competitiva debía de ser complementaria. Por ello la inexistencia de asociaciones estratégicas entre productores o comercializadores de carácter multinacional creando cadenas de sistema-producto con la aportación más favorable

de cada país, así como la falta de promoción de las mismas, nos obliga a competir con quien no podemos y nos impide capitalizar diversas oportunidades comerciales.

El análisis de lo anteriormente expuesto parece indicarnos que más allá de la poca o mucha competitividad de nuestros productores frente a la de sus homólogos norteamericanos, existe una enorme falta de competitividad de nuestro gobierno frente al de nuestros socios comerciales en cuanto a su labor para con la agricultura.

Es indudable que hubo errores graves en la negociación y firma del TLC dentro del capitulado del sector agropecuario, sin embargo debemos estar concientes que su modificación por una parte no depende hoy exclusivamente del gobierno mexicano, y por la otra abrir el mismo nuevamente, en caso de conseguirlo, podría involucrar cambios en otras áreas no necesariamente benéficos para México, no obstante, ello no significa que no deba intentarse.

Coincidimos en la necesidad de hacer una revisión y evaluación profunda del tratado y sus efectos en nuestro sector agropecuario, pero ésta no debe dirigirse exclusivamente a la modificación del contenido del mismo, sobre todo porque lo que sí es facultad exclusivamente nuestra y por tanto no constituye una decisión unilateral, es la reorientación de nuestra política agropecuaria de manera tal que podamos atenuar los daños que nos ha causado y aprovechar las ventajas que nos ofrece; no podemos tener desde el gobierno la misma actitud hacia el campo que se tenía cuando no existía el TLC, ni determinar si éste es perjudicial o no para nuestro campo cuando no se han atendido los compromisos que se tienen con nuestros productores ante las exigencias de éste; es evidente que el fracaso hasta el día de hoy en el campo, más que de los productores o el mismo tratado, corresponde a la función de fomento del gobierno federal, necesitamos pues un gobierno más competitivo y acorde a esta era de globalización.



Detalle de la obra "Juarez vuelve al poder". Linoleum

# Globalización y mundo rural

Diputado Plutarco García Jiménez\*

EN LOS UMBRALES del siglo XXI y en plena globalización, la agricultura mexicana ha enfrentado graves desastres naturales que se han venido a sumar a los nefastos efectos de la imposición de un modelo económico depredador e inhumano, al que le debemos el desmantelamiento de la estructura productiva del sector agropecuario, el desabasto alimentario, el incremento de la pobreza, el deterioro ambiental, la destrucción de la comunidad campesina y la creciente migración de hombres del campo a las urbes nacionales y a los Estados Unidos.

Los afectados tanto por los fenómenos naturales como por las políticas neoliberales son los pequeños, medianos y aun grandes productores nacionales, sobre todo de granos básicos, como son los agricultores de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, que recientemente han acudido al Ejecutivo y a la Cámara de Diputados, para gestionar un subsidio compensatorio para el precio del trigo, que está muy por abajo de los costos de producción.

Los productores (medios y empresariales) de granos básicos de los estados del norte del

país, en otros tiempos excedentarios y prósperos exportadores, hoy reclaman mayores apoyos de ASERCA para la comercialización del trigo, maíz y sorgo, abatimiento de los diferenciales en costos de combustible, gastos financieros e infraestructura a fin de compensar, al menos parcialmente, las asimetrías con respecto a nuestros socios comerciales de EE.UU. y Canadá, signantes del Tratado de Libre Comercio. Aun los productores de Sinaloa, que registran los más altos rendimientos en granos, señalan que producir una tonelada de maíz les cuesta 125 dólares, mientras que en EE.UU. sólo se requieren 85 dólares. Si a esto agregamos los altos subsidios que reciben los productores de EE.UU. y Canadá, en tanto que para los productores mexicanos los apoyos a la comercialización se redujeron en 1999 en un 40 por ciento, la competencia es tan desigual como injusta.

## LOS CAMPESINOS Y LA CRISIS

Pero si para los empresarios agrícolas del Bajío y del norte de la República las políticas

\* Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Agricultura de la LXVI Legislatura.

de liberalización comercial y el retiro de apoyos gubernamentales han sido nefastas, es evidente que para la agricultura campesina en general los efectos de dichas políticas han sido devastadores.

Para entender la magnitud económica y social de los resultados de las políticas mencionadas, es necesario recordar antecedentes y acciones que precedieron a la actual crisis.

Hace 50 años, el profesor Frank Tennenbaum, profundo conocedor del desarrollo y las características del campo mexicano, afirmaba que: "Cualquier plan que pudiera destruir la vitalidad de la comunidad rural mexicana tendrá consecuencias trágicas..."<sup>1</sup>

A principios de la década de los años cincuenta, la producción agrícola en México registró sus más altos índices de crecimiento, habiendo alcanzado de 1940 a 1965 un crecimiento medio del 5 por ciento anual. Esta tasa de crecimiento cayó drásticamente a principios de los años setenta, alcanzando menos del 1 por ciento entre 1970 y 1974. Sin duda alguna, la aportación de la producción campesina (ejidatarios, comuneros y minifundistas) fue decisiva a lo largo del llamado periodo de modernización de la agricultura y de industrialización del país. La pequeña producción agrícola aportó materias primas y mano de obra barata, así como excedentes exportables en beneficio del desarrollo industrial.

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), quizá el último de los regímenes populistas, al que le tocó vivir los estertores del Estado benefactor, intentó rescatar de la descapitalización al campo; para ello, destinó mayores recursos presupuestarios y dispuso el fortalecimiento de la organización del sector social, mediante la colectivización de los ejidos y la diversificación de instrumentos y

figuras jurídicas que permitieran la optimización de las inversiones y el incremento de la producción y de la productividad. Pero este esfuerzo resultó tardío; el desgaste y la crisis del modelo del "desarrollo estabilizador" exigían una solución más integral y la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo para el agro mexicano.

El gobierno de José López Portillo quiso dar los primeros pasos hacia una nueva política orientada a la superación del estado benefactor. Anunció el fin del reparto agrario, dando por terminada la vieja alianza entre el Estado y los campesinos; decretó el programa de la Alianza para la Producción (entre campesinos y empresarios); creó el Sistema Alimentario Mexicano e impulsó la Ley de Fomento Agropecuario. Con esta línea productivista, respaldada por los excedentes provenientes de la exportación petrolera, López Portillo prometió un futuro de abundancia y de prosperidad nacional. Sin embargo, este proyecto de gobierno tampoco superó la crisis del sector agropecuario.

No obstante las previsiones de la extinción del campesinado por algunos teóricos en los años setenta, al final del sexenio lópez-portillista "los campesinos estaban todavía allí", creando desde abajo nuevas organizaciones agrarias y productivas autónomas, las cuales desarrollaron sus principales acciones a principios de los años ochenta, cuando la crisis económica había llegado para quedarse.

El neoliberalismo implantado desde los primeros años de la década de los ochenta puso en marcha, en nombre de la austeridad, las políticas más recesivas en materia de inversiones y restrictivas en materia de salarios, créditos y servicios públicos. Debido a la devaluación del peso (1982) y a la caída de los precios del petróleo, a mediados de los ochenta

ta pesaba sobre la nación una deuda exterior gigantesca.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, acatando fielmente las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, priorizó el pago puntual de la deuda externa, procedió al adelgazamiento del Estado, a la privatización de empresas paraestatales, a la desnacionalización de la banca, la cancelación de la reforma agraria y la apertura comercial indiscriminada.

Lo anterior profundizó la crisis económica, llevó a la ruina a cientos de miles de pequeños y medianos empresarios, desmanteló la estructura agropecuaria del país, perdimos la autosuficiencia de básicos, se incrementaron las importaciones de alimentos, millones de pequeños productores, trabajadores y empresarios cayeron en carter vencida; en fin, se incrementó el desempleo y la pobreza, con la consiguiente disminución de la calidad de vida de los mexicanos.

El neoliberalismo, por otra parte, lesionó nuestra soberanía como nación, destruyó lazos comunitarios, valores solidarios y suplantó las colectividades por las individualidades. La advertencia de Tennenbaum no se tomó en cuenta y las consecuencias fueron trágicas.

## COMUNIDAD RURAL Y CAMPESINADO

El tema del campesinado vuelve a estar presente cuando se hacen balances de las políticas neoliberales y se evalúan los efectos en el conjunto de la población rural y urbana. Por ello, consideramos necesario retomar los elementos de un viejo debate en torno a la concepción e implicaciones económicas, sociales y culturales del mundo campesino.

Hablar de comunidad rural es hablar del campesinado, de la población campesina y por tanto, de agricultura campesina. El término campesinado va más allá de la definición sociológica de clase social y de la antropológica, que privilegia la relación directa con la tierra y cultivo de la misma, y de la económica que distingue las formas de propiedad de la tierra y los modos de producción.

Hace más de veinte años, el investigador Arturo Warman tras reconocer al campesinado como un sector mayoritario de nuestra sociedad, definió al campesino como "...un tenedor de tierra para cultivar en ella". Señaló, no obstante, que "la relación del campesino con la tierra no excluye que tenga otras actividades productivas... como complemento... el campesino procura producir lo que puede conservar para su propio consumo y obtener un excedente que pueda cambiar por lo que necesita y (que) él mismo no produce. El campesino no persigue acumular".<sup>2</sup>

Esta lógica del modo de producción mercantil simple del campesinado, articulado al modo de producción capitalista en condiciones de subordinación, fue analizada en los años setenta por Armando Bartra en *La explotación del trabajo campesino por el capital*. En este importante trabajo, el autor desarrolló teóricamente la relación del campesino con el capital a través del proceso global de producción-circulación. Esta relación del campesino con el capital no sólo es la transferencia de valor sino también de explotación, es decir, "cuando el campesino se ve sometido como comprador y vendedor a un intercambio desigual, el mismo sujeto, en tanto productor, está siendo sometido a una relación de explotación por la que escapa parte de su trabajo cristalizado en productos" (Bartra, 1979).

Otros autores,<sup>3</sup> como Eric Hobsbawm y Hamza Alavi, definen al campesinado como una clase, que si bien la consideran “de baja claridad”, comparada con la clase obrera industrial, constituye una fuerza social capaz de articularse con otras fuerzas progresistas, incluso de izquierda, para impulsar cambios sociales. Otra característica que estos autores atribuyen a los campesinos tradicionales es su tendencia a la colectividad formal o informal, que en muchas ocasiones tiende a suprimir la diferenciación social dentro de sus localidades y aun a imponer la acción comunal. Lo que diferencia a los campesinos en sus comunidades son las diversas formas de producción de tipo familiar y su estatus socioeconómico que más allá de cierto límite rebasa el marco de lo que es aplicable al término campesino.<sup>4</sup>

40

Una descripción dramática y paradójica de los campesinos del siglo XVII es la que presenta Hobsbawm (1976), citando una letanía de odio de los campesinos de La Bruyère (1688):

Esparcidos por el campo puede uno observar ciertos animales salvajes, machos y hembras, oscuros, lividos y quemados por el sol, pegados a la tierra que cavan y remueven con invencible tesón. Pero tienen algo que parece voz articulada, y cuando se yerguen sobre sus pies dejan ver un rostro humano. Son verdaderamente seres humanos... gracias a ellos los otros seres humanos no han de sembrar, labrar ni segar para vivir. Por eso no debería faltarles el pan que ellos mismos siembran.

La descripción anterior expresa el odio de los campesinos hacia sí mismos y su desesperación puesto que están encadenados al orden social del que también forman parte sus explotadores, manifestación del sentido

subyacente de separación y rencor de los que dan de comer a los otros y que a cambio son considerados como seres inferiores.

Los indígenas y los campesinos mexicanos que durante siglos han sido explotados y excluidos, si bien muestran rencor contra el estado y desconfianza hacia los no indios y los no campesinos, muestran sin embargo una alta autovaloración como mexicanos y no excluyen a los no indios o no campesinos, pese a que ellos siempre fueron considerados mexicanos de segunda o de tercera. Esto explica la cordial y solidaria convivencia de seis mil delegados no indígenas con las bases del EZLN en la Convención Nacional del 6 al 9 de agosto de 1994, o la respetuosa presencia de campesinos que con frecuencia se manifiestan por las calles de la ciudad de México y de otras ciudades del país, buscando la solidaridad de sus compatriotas, que cuando no la dan tampoco les son hostiles.

Los campesinos en nuestro país y en América Latina, representan la raíz de nuestra civilización, son los inventores de la agricultura, son los *hombres del maíz* que han hecho revoluciones, que han liberado de la opresión a muchos pueblos, que han hecho la historia, que son sujetos del cambio y del desarrollo social.

Nuestra Constitución Política en la Fracción XX del artículo 27, establece que:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional...

Con ello, los gobiernos posrevolucionarios han reconocido la deuda social que el estado mexicano tiene con los campesinos.

## LA LUCHA POR LA AUTOGESTIÓN Y LA DEMOCRACIA

El terremoto de 1985 y la insurrección cívica de 1988, rompieron las ataduras del paternalismo y el corporativismo. Al finalizar la década de los ochenta un gran universo de grupos y organizaciones sociales se manifestaron, los cuales pasaron de la impugnación a la propuesta, de la búsqueda de estrategias de sobrevivencia al autodesarrollo, de la autoexclusión política a la participación en la lucha por la transición a la democracia a través de la conquista de poderes locales.

Los grupos de productores rurales aprendieron las formalidades de la gestión, la aplicación, administración y pago de recursos crediticios otorgados por instituciones públicas y privadas; aprendieron a elaborar proyectos productivos y de comercialización, a planificar su producción y a insertarse en los mercados locales, en el nacional y aun en el mercado internacional.

Los campesinos han recorrido un largo camino en la lucha por su reproducción y por un nuevo proyecto de nación. Han luchado por la tierra y la han conquistado, han participado en la insurgencia cívica, han construido empresas sociales y redes de las mismas, han contribuido inclusive a la creación de infraestructura y de aparatos económicos y financieros.

Cuando hablamos de población campesina nos referimos a los más de cuatro millones de productores y trabajadores que son ejidatarios, comuneros, minifundistas y jornaleros (70 por ciento de ellos maiceros), que representan un tercio de la población total del país y que por varias décadas fueron la garantía de la seguridad y la soberanía alimentaria de nuestro país.

Armando Bartra señala que:

En la medida de su emancipación, el pequeño productor rural liberado y creativo no es añorable anticualla sino paradigma de un nuevo orden social con rostro humano. El campesino no es reliquia sino proyecto.<sup>5</sup>

El mismo autor que señaló críticamente el pragmatismo apolítico de muchas organizaciones económicas a principios de los ochenta, ha tenido que reconocer que en la actualidad gran parte de ellas luchan también por el poder, como los casos de la UNORCA, CNPA, UNTA y CIOAC que han logrado contar con legisladores en la Cámara de Diputados, así como con decenas de presidentes municipales militantes de esas organizaciones campesinas.

## CONTRARREFORMA AGRARIA Y SOCIAL

El presidente Carlos Salinas de Gortari y sus teóricos sencillamente ignoraron los aportes de investigaciones serias que muchos estudiosos latinoamericanos, mexicanos y europeos hicieron en los setenta y los ochenta en torno a la reforma agraria y la producción agropecuaria. Ellos demostraron la potencialidad creadora y transformadora del campesinado y su agricultura familiar en América Latina y en México.<sup>6</sup>

Casi tres lustros antes de las reformas salinistas al artículo 27 constitucional, el investigador Antonio García advertía:

Están ya formulándose, públicamente, cuáles son los requisitos finales de la contrarreforma agraria: la abolición jurídica de la tenencia ejidal no divisible ni negociable, la fractura de la comunidad campesina, la consagración legal de la libre compra-venta de tierras, la legalización del arrendamiento y la declaración gubernamental de que

la propiedad agraria es inafectable y de que en México ha terminado el reparto de la tierra.<sup>7</sup>

La contrarreforma agraria se consumó por el gobierno salinista el 6 de enero de 1992, cuando fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* varios cambios al artículo 27 constitucional, que dieron por terminado el reparto agrario, autorizaron la privatización, compraventa y renta de tierras ejidales. Se suprimió el carácter inalienable, inembargable, intransferible e imprescriptible de la parcela ejidal.

Con la nueva legislación agraria, la apertura de las tierras ejidales al mercado del suelo, se aceleró el desmantelamiento de la estructura productiva de la economía campesina y, por tanto, se atentó contra la integridad del mundo rural y de los pueblos indios.

Las políticas neoliberales en el campo no sólo impulsaron la contrarreforma agraria, también se caracterizaron por el autoritarismo, por los drásticos ajustes presupuestarios, por una acelerada privatización de la economía y retiro del estado de áreas estratégicas para el desarrollo rural.

La exclusión de vastos sectores de la población urbana y rural de los programas de desarrollo, condujo al agravamiento de los niveles de pobreza y pobreza extrema. Oficialmente, según un documento de trabajo interno de la Sedesol basado en el conteo del INEGI en 1995, la geografía de la pobreza de México se ubicaba en 1,376 municipios (56.9 por ciento), los cuales comprendían una población marginada de 25'846,236 de mexicanos sin especificar a los que viven en extrema pobreza. Rodolfo de la Torre calculó en 1997 el

índice de desarrollo humano –el definido por la ONU– para cada estado y sus resultados señalan que la población de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Michoacán son las de menor desarrollo humano.<sup>8</sup> Investigadores académicos y dirigentes sociales estiman que actualmente 27 millones de mexicanos viven en extrema pobreza, de los cuales la gran mayoría es población campesina e indígena.

Frente a esta situación el gobierno de Ernesto Zedillo ha implementado programas sociales que atacan los efectos, no las causas de la pobreza; pero, además, programas como Progresá rayan en la perversidad de mantener a miles de mexicanos en la extrema pobreza como rehenes del hambre, ya que han sido muchos los casos en que quienes reciben tan exiguo apoyo quedan comprometidos a dar su voto a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional en elecciones federales y locales. Este “generoso” programa contribuyó para que el PRI “ganara” en este año las gubernaturas en Oaxaca y Guerrero.

Para el presente año, el gobierno federal anunció con gran despliegue publicitario que destinará 4.077 millones de pesos para Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, cantidad que resulta ridícula e insignificante comparada con los pasivos del Fobaproa, convertidos en deuda pública, que alcanzaron a principios de 1999, la cantidad de 609,000 millones de pesos, cifra equivalente al 12 por ciento del Producto Interno Bruto, al 40 por ciento de la deuda externa y a 22 veces el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para desarrollo agropecuario en 1999.<sup>9</sup>

## MODERNIZACIÓN Y CAMPESINADO

La inserción del campesinado en el torbellino capitalista de la modernización se realiza independientemente de su voluntad, el campesinado y los pequeños productores rurales se ven involucrados a un modelo de desarrollo que ellos no eligieron. De ahí la resistencia consciente o inconsciente, organizada o desorganizada, ante programas y acciones gubernamentales que afectan sus intereses y que no responden a sus viejas aspiraciones de justicia social.

No tratamos de defender un *statu quo*, ni de resistir conservadoramente a la modernización, ni de persistir en la cultura de la pobreza o el pobrismo, ni de justificar el estatismo. Tratamos de reivindicar valores, de incluir a los que siempre han sido excluidos, de rescatar lo revolucionario y progresista del campesinado.

Para nosotros, los campesinos constituyen un sector de la población portador de valores culturales y morales, como la cooperación y la ayuda mutua. Por ello, nos oponemos a la modernización salvaje, en beneficio de unos cuantos, así como a las políticas sociales que en lugar de acabar con la pobreza acaban con los pobres.

En el contexto económico y político actual sostenemos que ningún sector productivo, cualquiera que sea su actividad y su grado de desarrollo, puede sustraerse de un proceso irreversible como la dinámica de la mundiali-

zación. Lo que consideramos es que al insertarse en la globalización y los mercados, los pequeños productores y los campesinos deben preservar sus valores, sus derechos fundamentales y la soberanía de la nación.

Estamos convencidos que los campesinos, que en el año 2000 representarán cerca de una tercera parte de los 100 millones de mexicanos, constituyen una importante fuerza social para construir una nueva relación con el Estado, para avanzar en el irreversible proceso de democratización del país y hacia un nuevo proyecto de nación.

## NOTAS

1. Botey, Carlota. "Introducción", en Laura Randall, *Reformando la reforma agraria*, UAM-X-El Atajo, 1999, p. 20.
2. Warman, Arturo, *Los campesinos hijos predilectos del régimen*, Nuestro Tiempo, 1972, pp. 117-118.
3. Véase Hobsbawm, Eric J., *Los campesinos y la política*, Anagrama, 1976.
4. *Ibidem*, pp. 7-8.
5. Bartra, Armando, "Sobrevivientes", en *(La Jornada del Campo)*, 10. de octubre de 1997.
6. Véanse estudios de Guerrit Huizer (1973), Arturo Warman (1972), Antonio García (1981), Armando Bartra, Gustavo Esteva, Rodolfo Stavenhagen, Luisa Paré, Beatriz Canabal, Úrsula Oswald y otros.
7. Almeyra, Guillermo. "Privatización del sector agropecuario en América Latina", en Luciano Concheiro Bórquez y M. Tarrío García, *Privatización en el mundo rural*, UAM-X, 1998, p. 44.
8. Macías, M., "Los pobres mal contados", en *El Financiero*, 15 de octubre de 1998.
9. Cruz, I., "Una mirada al Fobaproa banqueros y campesinos", en *La Jornada (La Jornada del campo)*, 26 de junio de 1998.



"Santa Anna" Linoleum

Alberto Beltrán

# 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 meredos 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 devaluación 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 T.C. 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 dañó de forma severa a los productores nacionales mientras que los competidores disfrutaban 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 a 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 atomizadas, 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.

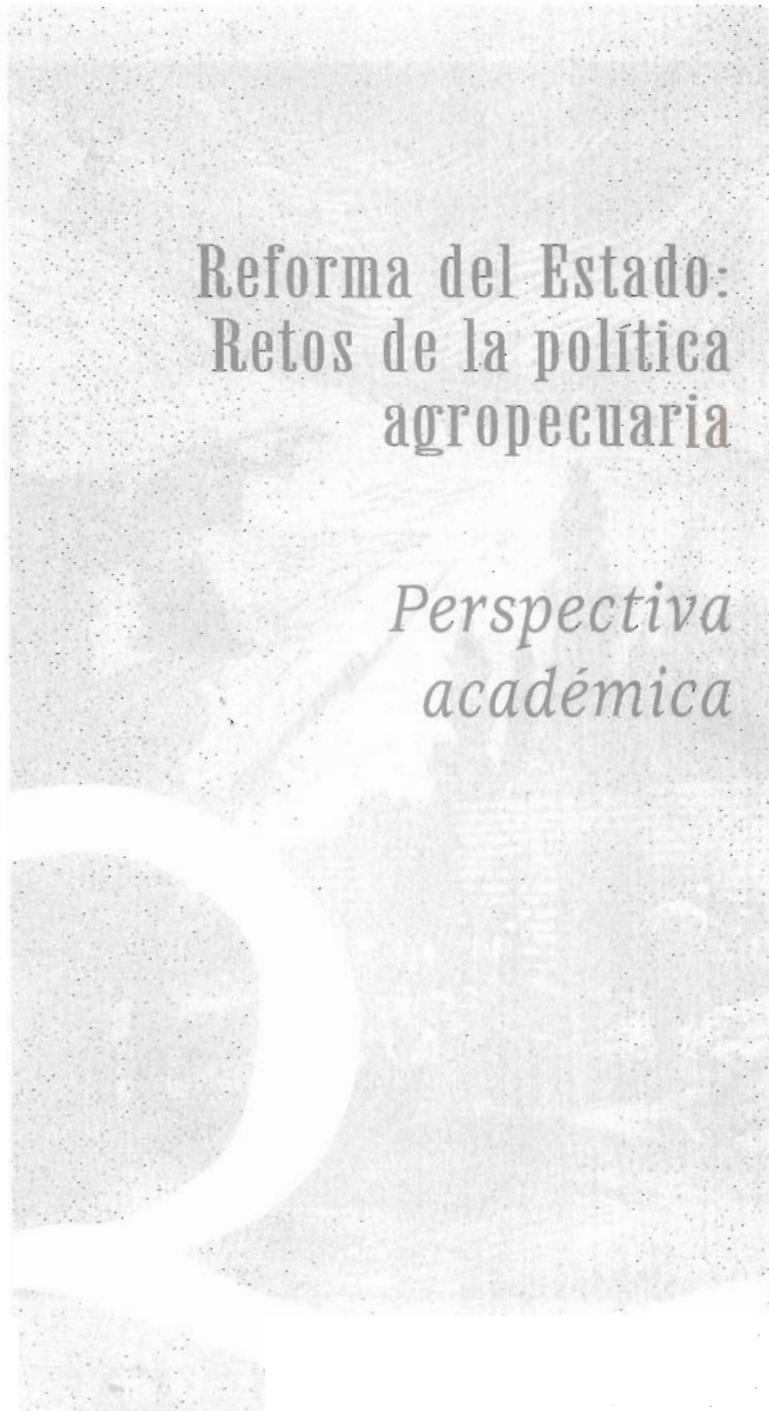
Además, la agricultura mexicana también carece de una competitividad que se inserte favorablemente en el mercado internacional. Si a ello le agregamos las políticas de desprotección, es poco probable que el campo mexicano pueda seguir funcionando en un futuro inmediato.

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 Armenta 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.



Reforma del Estado:  
Retos de la política  
agropecuaria

*Perspectiva  
académica*



"El clero sometiendo al campesino". Linoleum

Alberto Beltrán

# La reforma rural, principal reto de la globalización

Ernesto Ladron de Guevara Alafita\*

EL MUNDO vive un acelerado proceso de integración económica y en otros casos también de integración política y social que se refleja en una serie de fenómenos globales, pero principalmente en procesos regionales, tales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), Unión Europea (UE), Asociación de Países del Sudeste Asiático (APSEA), Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), por señalar sólo algunos de los más importantes. Por otro lado el mismo proceso de globalización ha llevado al refuncionamiento, reorganización y fortalecimiento de los organismos e instituciones de corte internacional, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) juega ahora un renovado papel; la Organización Mundial del Comercio asume una función preponderante, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual tiene un gran peso junto con los flujos de capital que ahora recorren el mundo.

Hoy el capital financiero internacional adquiere una importancia fundamental y decisiva en la política económica nacional de gran número de países. El flujo de capitales que se mueven en las bolsas del mundo es capaz de alterar la vida económica de un país

en sólo unos días; basta recordar el efecto Tequila de México, el efecto Zamba de Brasil y el efecto Dragón en Asia, este fenómeno requiere de una regulación sana del capital financiero externo.

Todos los países que participan en este proceso de globalización, considerado éste como un proceso de integración económica regional, han estructurado un sistema de apoyo y protección de la producción agropecuaria nacional para responder a estos fenómenos mundiales, no es de extrañarse que los países considerados más desarrollados (Francia, Japón, Estados Unidos, Inglaterra y Alemania) son también los que más protegen a sus productores.

Nuestro país a partir de su regreso al GATT presentó una serie de cambios estructurales en su sector agropecuario y rural, caracterizados principalmente por:

- La modificación sustantiva del papel del Estado respecto al sector agropecuario, la modificación de las políticas públicas agropecuarias, entre las que destacan la eliminación de los precios de garantía para productos básicos y del crédito agrícola generalizado. Así como el surgimiento de los programas gubernamentales de aplicación individual (Pronasol, Procampo, Procede).

que presionaron para una sustitución de los interlocutores en el campo.

- La desincorporación de instituciones y empresas del sector público que producían bienes y servicios para el sector rural, desde las empresas privatizadas a mediados de los ochenta hasta la reciente liquidación de Conasupo.

- La apertura comercial en el sector agropecuario que significó aun antes de la firma del TLCAN, el ingreso de un gran volumen de productos y materias primas, las cuales colocaron en un gran problema comercial a los productores mexicanos.

- La incorporación al proceso de globalización significó también una serie de adecuaciones jurídicas, de reformas y ajustes legales que pondrían las reglas nacionales al tono del marco regulatorio internacional, para permitir la inversión extranjera con mejores condiciones y abrir los mercados nacionales. Entre los casos más destacados están las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria, las reformas en materia de inversión extranjera, los ajustes legales emanados de las disposiciones del TLCAN como es la Ley de Variedades Vegetales, entre otras.

- El presupuesto destinado al sector agropecuario presentó dos grandes efectos, el primero fue su reducción paulatina y constante durante los últimos 18 años, pasando de significar el 12 por ciento del gasto programable en 1982 a sólo el 4 por ciento en 1999; el otro cambio sustantivo se reflejó en la estructura presupuestal, en donde el grueso de los recursos que en el periodo 1983-1989 se destinaba el 51 por ciento del presupuesto para apoyos a reducir los costos de producción, tales como la producción de insumos, subsidio financiero, infraestructura, etcétera, dicho monto en 1998 pasó a significar sólo el 15 por ciento; por otro lado los llamados pagos o subsidios directos (Procampo y apoyos a la comercialización) pasaron a ser el principal rubro del presupuesto al pasar del 0 por ciento en el mismo periodo 1983-1989, al 38 por ciento en 1998.

Como parte del diagnóstico, tenemos que considerar a un campo con fuertes rezagos económicos y sociales, producto de muchos años de desatención o políticas deficientes y limitadas; resultado también de una serie de crisis cíclicas que ha vivido el medio rural, crisis que se han hecho permanentes sin que hayan sido erradicadas las causas

que las originan, durante años y décadas. Esto hace que el campo mexicano viva con una problemática compleja, que sólo puede ser resuelta con una política integral. La cual exige atender la añeja descapitalización y falta de tecnología en la producción, industrialización y comercialización agropecuaria; así como los efectos de los precios bajos en los cultivos básicos, la falta de infraestructura rural, las dificultades de educación y capacitación, la carencia de servicios públicos en general, agregado a ello la crisis económica nacional que se resiste a igualar los indicadores nacionales con la situación de ingresos de la población rural. Aunado a lo anterior, las pérdidas por efectos climatológicos que ha venido afectando a los productores, etcétera. Todo ello hace un sector agropecuario con demandas que exigen una solución integral.

La pobreza es ahora un fenómeno que mayoritariamente se presenta en el medio rural, el 75 por ciento de los pobres de este país viven en pequeñas comunidades. La pobreza ha crecido en los últimos años, según cifras oficiales asciende a 42 millones de pobres en México, de los cuales 26 millones viven en extrema pobreza.

En el campo emergen actores sociales que antes no tenían tanta fuerza sus demandas y que hoy exigen nuevas soluciones; muchos de ellos como las mujeres, los indígenas, los jóvenes, los vecindados y jornaleros tienen vieja presencia en el campo pero nuevas formas de expresión y organización.

## LA REFORMA RURAL

En este escenario de profundos cambios estructurales y rezagos es importante la realización de una profunda reforma rural entendida como un pacto de todos los actores

sociales y el gobierno para reactivar el campo, para adecuar políticas, para crear nuevos instrumentos de desarrollo, para reactivar las fuerzas sociales, para abrir nuevos espacios a quienes ahora se sienten olvidados; la reforma debe encontrar el punto de consenso entre los diferentes actores sociales, económicos e ideológicos, para buscar soluciones que saquen al campo de su atraso.

La reforma rural debe revalorar el campo frente a la sociedad, reconsiderar su papel como productor de alimentos para la sociedad, de materias primas e insumos para la industria. El campo es primordial para la conservación de recursos naturales y de los elementos vitales como aire, agua y suelos. Hay que revalorar al campo en su papel de estabilizador social y generador de empleos. El campo también deberá revalorarse en la cultura, en la expresión diversa de México, en el arraigo de la tradición de un nacionalismo que es fundamental ante la globalización.

La reforma rural deberá renovar la energía social de los pobladores del campo, establecer mecanismos de participación local, evitar el corporativismo, reconocer la autonomía de las comunidades, fomentar la soberanía del productor, reconocer y promover la organización rural representativa y reconocer plenamente los derechos de los pueblos indígenas y la conformación de una energía social sin exclusiones.

Se requerirá de la voluntad política de los actores y el gobierno para realizar este cambio, la reforma rural no se dará por decreto presidencial o iniciativa institucional; deberá ésta ser propuesta de la sociedad civil, expresada por los legisladores que tengan compromisos claros con el campo y por las organizaciones campesinas y rurales.

La reforma rural tiene 5 componentes básicos: una reforma legislativa, una reforma en las formas de gobierno y su relación con el movimiento campesino y el sector rural, una reforma institucional, una reforma a las políticas públicas y una reforma a los instrumentos de desarrollo.

En primer lugar la reforma jurídica deberá dar pie al desarrollo de una serie de iniciativas sociales y atención a la expresión de la sociedad. Esta reforma podrá estar sustentada en tres ámbitos: las reformas a la Ley Agraria que permitan cubrir las lagunas que en ella persisten y logren un mejor equilibrio entre las necesidades sociales y el uso del suelo; con ello, impedir que se concentre la tierra, desapareciendo la propiedad directa de las sociedades mercantiles y reglamentando la renta de la tierra. En segundo lugar, la reglamentación de una Ley Indígena que reconozca este importante sector de la sociedad y respete su autonomía. En tercer lugar, una Ley de Desarrollo Rural, que reglamente la fracción XX del artículo 27 constitucional, que defina la función del fomento rural, que reconozca la organización campesina como eje de expresión social, que establezca las bases para la industrialización en el campo, así como las políticas y programas de la comercialización rural.

La reforma relacionada a las formas de gobierno tienen su contenido fundamental en la construcción de un federalismo participativo, en el reconocimiento de la organización campesina y de productores, en general, como factores para la formulación de políticas públicas relativas al sector así como su incorporación a los Consejos Agropecuarios Estatales y en los Consejos de Desarrollo Municipal. Además de la participación de los productores en las evaluaciones de los programas oficiales que tengan que ver con el sector.

La reforma institucional deberá llevar hacia la conformación de la financiera rural, rescatar el papel del crédito como palanca de desarrollo, utilizar de los recursos del BANRURAL y FIRA para tener una nueva institución de crédito, impulsar el crédito cooperativo en el campo y ayudar a la comercialización hecha por los productores, en un escenario de comercio justo. Asimismo, la readecuación de las diferentes instituciones destinadas a la atención del campo, de acuerdo a sus funciones, objetivos y apoyos para el fomento al desarrollo rural.

En sí se requiere construir instituciones que den sustento y fomentar la organización y participación campesina e indígena; que apoyen la propiedad social y ayuden a redefinir el nuevo papel del ejido y la comunidad y a la reconstrucción y renovación de las empresas de productores rurales. Tales instituciones deberán garantizar el acceso al crédito para que los campesinos que construyan mercados locales y regionales en una estrategia de mercados internos.

Parte fundamental de este proceso de reforma se sustenta en el reconocimiento de instituciones no gubernamentales, que puedan dinamizar el desarrollo local y regional, particularmente el reconocimiento y apoyo con programas específicos a las Cajas de Ahorro y Préstamo, así como a los Fondos de Autoaseguramiento para las Uniones de Crédito, la asignación de programas de saneamiento financiero semejante a la de los bancos y la asignación de la facultad de ahorro para su consolidación.

Estamos frente a nuevos paradigmas para resolver viejas demandas que siguen vigentes. Garantizar la seguridad alimentaria; impedir la concentración de la tierra; erradicar la pobreza en el campo; aumentar la producti-

vidad y la producción sobre la base de la capacitación y la incorporación de nuevas tecnologías que sean sustentables; tener financiamientos oportunos, lograr un comercio justo, garantizar justicia y libertad son antiguas aspiraciones de los campesinos y del mundo rural, que sólo se resolverán si impulsamos un desarrollo rural integral y sustentable; el cual debe ser incluyente, democrático y participativo.

La nueva organicidad de la vida rural demanda mayor participación campesina e indígena, respeto a sus forma de vida y costumbres, y mayor responsabilidad de los gobernantes con el campo, indígenas y campesinos.

La autonomía, la pluralidad, la soberanía, la democracia, la justicia, la ayuda mútua y la identidad nacional, siguen siendo principios que nos unen en el campo y que a la vez son programas de acción para lograr la unidad de las organizaciones y de los campesinos, indígenas y productores rurales.

Debemos enfocar el desarrollo rural desde otras perspectivas, pudiendo ser desde una visión regional; ello buscaría el fortalecimiento de los mercados internos y locales, el fomento de la organización campesina local, regional y nacional, y la promoción de la organización para la participación productiva entendida como instrumento financiero, comercial y de capacitación rural. En todo esto, toca al Estado, con sus instrumentos y en sus diferentes instancias, desempeñar un papel de fomento a la propiedad social.

Pero las políticas rurales deben ser diferenciadas, una política agraria que otorgue apoyos específicos a los ejidos y comunidades, a los pequeños productores y a los pobladores rurales; donde los campesinos, las mujeres, los indígenas y los jornaleros en-

cuentren condiciones de vida digna: empleo, alimentación, salud y mayor educación.

Impulsar una política agraria para ejidatarios indígenas y pobladores rurales, que reduzca, en un tiempo corto, el abismo que hay entre el 75 por ciento de la población rural que se dedica a producir para el consumo y los mercados locales, respecto al otro 25 por ciento de productores incorporados a procesos comerciales de nacional o internacional.

Incorporar nuestra actividad rural en los procesos de globalización internacional, no debe significar romper nuestras economías campesinas e indígenas, sino fortalecer nuestra vida social.

## LOS RETOS

Los actores que intervienen en el sector agropecuario y que plantean una reforma rural, encuentran entre sus principales retos:

- El convencer a la sociedad urbana que el desarrollo nacional no es posible si se mantiene rezagado el sector rural; la sociedad urbana tiene que aceptar que una **mejoría** de los indicadores macroeconómicos nacionales, con base en una mayor diferenciación y concentración de la pobreza en campo o la ciudad, es un proyecto no adecuado para nuestro país, asimismo el **consenso** en torno a revalorar el campo como **productor de alimentos**, de materias primas, de recursos naturales, de seguridad nacional y de estabilidad social.

- Una **adecuada** articulación de las políticas públicas en nuestro país con las disposiciones planteadas en los acuerdos internacionales (OMC, TLCAN), con ello el establecimiento de reglas claras que permitan dar certidumbre al productor rural sobre su actividad y los actores competitivos en un mercado abierto, en el que los precios se alinean con los precios internacionales, los **costos de producción** también deberán alinearse, ya sea con **medidas de control** de precios o con **medidas compensatorias**. El rubro que es necesario incorporar en este proceso es una compensación ante el desequilibrio estructural que tenemos ante nuestros competidores, principalmente la diferencia de infraestructura,

de tecnología y de costos, con ello ampliar los acuerdos comerciales hacia acuerdos de desarrollo con los que se atiendan las asimetrías existentes.

La legislación sobre temas nuevos de la vida rural nacional, muchos de ellos polémicos y de gran impacto, tales como: agricultura orgánica, bioseguridad, organismos transgénicos, biotecnología, derechos de los productores rurales sobre los recursos genéticos, derechos sobre propiedad intelectual, biodiversidad, cambio climático y otros.

## LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, en la elaboración de la Ley de Desarrollo Rural, estableció como mecanismo para su trabajo legislativo, un proceso que se define por las siguientes características:

- Una amplia consulta a los sectores productivos, agentes sociales, dirigentes, académicos, funcionarios y expertos del sector rural para recoger las opiniones de la población involucrada. En este proceso se realizaron foros regionales y temáticos.
- Un trabajo legislativo plural y concertado, recogiendo las opiniones de todas las fracciones parlamentarias, respetando sus puntos de vista y opiniones.
- Un diseño conjunto de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en la integración de la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural.

Producto de este trabajo se han integrado una gran cantidad de propuestas sobre políticas públicas agropecuarias, a continuación se señala un resumen de las más importantes de ellas:

## SOBRE PRECIOS Y SUBSIDIOS:

- Se reclama certidumbre en cuanto a los precios de los productos, por lo que se requiere establecer un mecanismo ágil, claro y preciso para que en la definición

de los precios se consideren los costos de producción nacionales y regionalizados; de tal forma que la oferta y la demanda nacional de productos sea considerada en función de los volúmenes deseables, del tipo de productor, de la situación de los inventarios y las expectativas de las cosechas, contrastándoles con las necesidades del consumo nacional y volúmenes exportables.

- Crear instrumentos que regulen las tasas de crecimiento que registran los precios de los insumos básicos para la producción, que son sensiblemente superiores a las tasas de crecimiento registradas en los precios de los productos agrícolas.

- Diversificar las formas de subsidio privilegiando aquéllos destinados a fomentar la producción y la productividad, la tecnificación y la asistencia técnica profesional permanente.

- Impulsar la reconversión productiva. Dada la condición preponderante de la producción mercantil y las dificultades del sistema financiero para el otorgamiento de créditos blandos, los subsidios pueden traducirse en recursos frescos que formen capital semilla para la construcción de parafinancieras y/o que lleguen al productor permitiéndole contar con medios económicos para acceder a los paquetes tecnológicos de mayor rendimiento que el tradicional; orientarlos a mejorar técnicamente las unidades de producción.

- Revisar los programas de ASERCA, Procampo y Alianza para el Campo, a fin de reorientarlos, flexibilizarlos y simplificarlos para darle una mayor proyección bajo el criterio de homologar el tipo y porcentaje de subsidios a la producción y la comercialización que recibe el productor mexicano, respecto al que reciben los productores de los países que son socios comerciales del nuestro.

- Legislar sobre la normatividad que haga posible la regulación del sistema de subsidios para que, considerando las necesidades de los planes y programas de desarrollo regionales, cada entidad federativa y los municipios puedan contribuir a la planeación de su producción agropecuaria, al contar con instrumentos legales permanentes que les den certidumbre.

## SOBRE FINANCIAMIENTO

En general, los productores demandan mayores apoyos financieros para el desarrollo de

la infraestructura productiva y la capitalización de sus empresas, proponiendo esquemas de organización que les permitan aprovechar las ventajas de las economías de escala.

El financiamiento es considerado medular en función del tipo de agricultura que se practica en las variadas regiones del país y es particularmente importante para los ejidatarios, colonos y propietarios. En este ámbito, el crédito es concebido como un instrumento que contribuye al fomento de la producción, a la capitalización de las organizaciones económicas de los productores rurales y, en especial, de aquellas organizaciones integradas por productores sociales. Por lo que se propone:

- Reorganizar el Sistema Financiero Rural, en cuatro grandes ejes: primero, una reestructuración jurídica y operativa de las instituciones de crédito; segundo, el fomento de los organismos parafinancieros; tercero, la integración de todos los programas de los gobiernos federales, estatales y municipales; y, cuarto, la promoción del ahorro de los productores.

- La coordinación de este Sistema Financiero Rural debe quedar a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

- Promover una solución al problema de la cartera vencida agropecuaria. Para ello es necesario que las empresas agropecuarias en esta situación, tengan acceso a los programas de reestructuración de la deuda.

- La revisión y reestructuración de las leyes relativas a la operación crediticia replanteando las políticas de desarrollo de la banca de fomento, representada en gran parte por el BANRURAL y el FIRA, transformándoles en promotoras del desarrollo rural.

- Transformar al FIRA en un verdadero agente financiero rural, mediante la modificación legal de sus ordenamientos que le impiden la operación directa como banca de primer piso con los productores revisando las normas y lineamientos operativos de la fuente de fondeo.

- Establecer un programa de créditos a la comercialización, en función a contratos pignoraticios, tomando como única garantía el volumen de grano estimado a cosechar.

- Coordinar a organismos que promueven programas de apoyo para el desarrollo del sector y que actualmente actúan de manera independiente como son, FOCIR, FONAES y FIRCO.

- Fomentar los organismos paraфинancieros.
- Promover y fortalecer programas de organización de productores para crear las condiciones objetivas que les permitan una consolidación plena en lo financiero, económico y administrativo, cuyo fin es abaratar el costo del dinero, ya que al disminuir los costos de intermediación es posible elevar la tasa de recuperación y resolver de fondo el problema de crédito al campo.

- Legislar para que las organizaciones económicas puedan tener fundamento jurídico, permitiéndoseles con ello, operar como sociedades de créditos con redescuento directo con el FIRA; recibir fondeos a través de banca de primer piso; y establecer las formas de control, seguimiento y supervisión de cada financiamiento otorgado.

- Transformar las Uniones de Crédito a mediano plazo en bancos rurales regionales, habilitadores de los productores y con tasas preferenciales para los socios. La legislación debe garantizar los mecanismos para que organismos auxiliares consolidados puedan concurrir a bancos extranjeros y organismos internacionales cuya misión sea la de otorgar facilidades en créditos a fondo perdido, como otra forma de recibir subsidios.

- Privilegiar la promoción del ahorro interno, ligado directamente con los esquemas de financiamiento afirmados en los organismos auxiliares, por encima de la política de atraer a la inversión privada extranjera y retener a la inversión privada nacional, puesto que obligados a ofrecer altas tasas de interés provocan elevados costos financieros causándole serios daños a los sectores productivos.

## SOBRE MERCADO INTERNO, MERCADO EXTERNO Y TRATADOS INTERNACIONALES

El comercio nacional e internacional constituye para México parte relevante de los procesos que inciden en el desarrollo rural. En la oferta mundial de productos agrícolas, los paí-

ses en vías de desarrollo tienden a incrementar sus exportaciones; pero también concurren productos agrícolas de los países industrializados, en especial de Estados Unidos, generando importantes excedentes agrícolas y presionando a la baja de precios.

Las corrientes de comercio internacional son altamente sensibles a los cambios en la política mundial. Las exportaciones de productos agrícolas o de cualquier otro tipo de productos, no cuentan con la seguridad de mantener un flujo comercial más o menos constante. En este sentido, el mercado exterior es subsidiario, lo principal es el desarrollo de nuestro mercado interior.

Con los intercambios comerciales internacionales se han provocado distorsiones del mercado interno, causadas por la introducción de productos provenientes de agriculturas de mayor productividad que la nuestra y, además, altamente subsidiadas.

En el sector opera aún un pesado aparato de intermediación en la comercialización de sus productos, afectando tanto a productores como a consumidores, por sus altos márgenes de ganancia.

Los tratados internacionales han favorecido la exportación y el ingreso económico de algunos productos como el tomate, aguacate y mango, por sólo citar a algunos; sin embargo la experiencia con otros cultivos como el maíz, frijol, trigo, algodón y manzana, ha sido adversa.

En el ámbito nacional se considera de manera generalizada que el diseño de una política agrícola integral de beneficio para México, debe tener como imperativo categórico el fortalecimiento del mercado interior.

Sobresalen por su importancia las demandas recogidas en los foros sobre este tema:

- Elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación, e incorporar dentro del concepto de Soberanía, previsto en el Título II de la Constitución, el concepto de seguridad alimentaria con el fin de que la reglamentación de la Fracción XX del artículo 27 constitucional se substancie y los asuma como ejes rectores para la definición de una política agrícola y agraria integral.

- Normar los mecanismos reguladores de las importaciones tomando en cuenta el volumen de las cosechas nacionales y la igualdad de condiciones de venta para nuestros productos, contando con apoyos al financiamiento que permitan la competitividad del producto nacional con el importado.

- Establecer las líneas básicas sobre las que debe estructurarse una política de acopio y abasto de granos básicos en México, haciendo uso de la totalidad de los esquemas de apoyo permitidos dentro del TLCAN.

- Definir y garantizar que los canales de comercialización estimulen la producción.

- Promover la modernización de otros sectores productivos y del sector de los servicios ligados directamente con la problemática agropecuaria, con el fin de acelerar la apertura en el sector financiero. Crear tribunales agropecuarios donde se diriman las controversias entre productores y comercializadores.

- Fomentar el consumo de los productos nacionales permitiendo la importación de sus homólogos una vez consumido el producto nacional, ya que ésta debe sólo resolver los déficit estimados en el consumo interno.

- Evaluar el TLCAN, particularmente los plazos de desgravación arancelaria, los montos de los aranceles, los cupos de importación y exportación, las salvaguardas protectoras de la producción nacional y el tratamiento a las barreras no arancelarias; pues no se están aplicando correctamente los mecanismos de protección establecidos en el TLCAN y no se cuenta con políticas para resolver estos problemas.

## SOBRE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

- Contar con un ordenamiento que defina y precise las responsabilidades económicas del estado, y las que les corresponden a los principales agentes sociales

involucrados en el medio rural; que sea capaz de establecer las bases para colegiadamente, diseñar, programar, instrumentar y evaluar una política agrícola integral de corto, mediano y largo plazos.

- Diseñar una nueva política agrícola fincada en el interés nacional por el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales propiedad de la nación, y cuya explotación permita una mejor distribución del aprovechamiento de esa riqueza social.

- Atender los procesos de transferencia de tecnología, lo fitosanitario, la desertificación, el manejo del agua, etcétera. Armonizándolos con una programación de actividades respaldada por los presupuestos necesarios y los mecanismos de instrumentación para su ejercicio.

- Considerar, en la aplicación de las políticas públicas hacia el sector, que éstas deben ser diferenciadas y de acuerdo a la diversidad regional conforme a los tipos de productores, tomando como base los diversos grados de marginación o desarrollo en que se encuentran; y que tiendan a equilibrar los polarizados niveles de bienestar social.

- Se requieren mecanismos para disponer de información nacional e internacional de mercados para planear cultivos y comercializar cosechas.

- Establecer responsabilidades claras en la elaboración de diagnósticos para el manejo de cuencas hidrológicas y de los distritos de desarrollo rural, ratificando el papel para lo cual fueron instituidos.

- Establecer las nuevas modalidades de planeación, contemplando la autonomía y suficiencia presupuestal a los ayuntamientos en el diseño y planeación del gasto aplicado al desarrollo rural.

- Determinar las competencias y facultades legales a los gobiernos de los estados en materia de planeación agropecuaria, definiendo mecanismos para dotarles de los recursos presupuestales necesarios con el fin de cumplir cabalmente con las atribuciones que sean transferidas a los estados.

- Se propone crear un Consejo Nacional de Desarrollo Rural, con representaciones en cada entidad federativa; integrado por funcionarios del sector, representantes de los productores o de sus agrupaciones y por los agroindustriales; con atribuciones y facultades específicas para un cuerpo colegiado que permita proponer al ejecutivo federal políticas, estrategias y programas encaminados a atender y a resolver la problemática del sector.

- Se necesita en el país una verdadera política agrícola congruente en todos sus frentes, celosamente definida y renovada periódicamente por el Poder Legislativo, como ocurre en la mayor parte de los países que cuentan con una agricultura fuerte.

- Promover el uso de productos orgánicos con programas de manejo integrado de plagas y enfermedades, por su alta rentabilidad; por ser un medio de preservar el ambiente y garantizar un consumo libre de pesticidas, se reconoce la exigencia social que demanda un mayor apoyo a los procesos de investigación, validación tecnológica y divulgación relativos a estas tecnologías.

## SOBRE NORMATIVIDAD FITOSANITARIA Y TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN

Para garantizar un mercadeo nacional e internacional seguro, se deben ofrecer productos que estén libres de plagas, enfermedades, con bajos índices de residualidad en tóxicos y con una avales de inocuidad; es decir, productos de calidad.

La globalización provoca una gran movilidad de insumos y productos a escala nacional e internacional; favoreciendo potencialmente una propagación nacional e internacional de las plagas y enfermedades de los cultivos económicamente importantes.

Por lo que se requiere:

- Mejor control fitosanitario de los movimientos de insumos y productos que el proceso de la globalización involucra.
- Elevar la productividad y la calidad de los productos
- Definir mecanismos institucionales para crear y aplicar mayor rigurosidad en la observancia de las Normas Oficiales Mexicanas, tanto para la exportación como a la importación.
- Contar con programas de registro y vigilancia en la producción, distribución, calidad y uso de los insumos agrícolas a través de la verificación obligatoria del Estado y los productores agropecuarios, reglamentando la operación de los establecimientos comerciales destinados a la compra, venta, importación, almacenamiento y distribución de productos biológicos, químicos y farmacéuticos con el fin de fincar responsabilidades jurídicas así como para la aplicación inmediata de medidas preventivas y de control comercial.

## SOBRE POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

- Reorientar la investigación; regionalizándola, aprovechar la diversidad de condiciones agroclimáticas.
- Reconocer y promover los numerosos cultivos alternativos y exóticos que nuestra variada ecología ofrece al mundo.
- Encontrar el óptimo aprovechamiento económico de los cultivos comerciales que conforman nuestro tradicional patrón de cultivos, todo ello, impulsando técnicas de producción alternativa preservadoras del ecosistema, procurando la no-contaminación de los mantos acuíferos y la eliminación de residuos tóxicos en los productos agropecuarios.

## SOBRE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

- Reconocer que una tecnología adecuada requiere de paquetes tecnológicos diversos de conformidad con la tipología regional de productores; que deben estar diseñados de acuerdo a las condiciones económicas y sociales específicas, a la disponibilidad nacional de los bienes de capital involucrados, al grado de desarrollo de los sistemas de comercialización.
- Se exige que desde el diseño de la investigación tecnológica se reflexione ampliamente sobre la congruencia entre lo que se debe investigar y las necesidades propias de los beneficiarios de la investigación.

- Fortalecer el enlace y mantener la vinculación de investigadores, extensionistas y productores, para establecer un sistema que permita la interacción entre ellos y retroalimente su función. Este sistema propone opere desde los municipios, integrándose por coordinaciones constituidas con investigadores, productores, representantes de dependencias de gobierno, instituciones de enseñanza y de servicio, despachos agropecuarios y forestales, organismos privados, y, promotores de la construcción de Centros de Valoración Tecnológica y Capacitación.

- Garantizar la asistencia técnica bajo dos modalidades: para la agricultura con financiamiento, el servi-

cio debe provenir de los despachos agropecuarios y forestales que actualmente se encargan de dicha actividad demandando que todo proyecto productivo integre una parte proporcional que garantice su pago; para la producción de subsistencia, las instituciones gubernamentales e instituciones educativas relacionadas con el sector deben organizar y ofrecer el servicio gratuito.

#### NOTA

1. OCDE, *Examen de políticas agrícolas en México*, 1998.

# Globalización y lucha por la hegemonía en el sector agrícola y alimentario

Guillermo Almeyra\*

LOS VIOLENTOS cambios económicos sufridos por la economía mundial, en general, y particularmente tanto por la economía de los países metropolitanos como por la de aquellos países que de éstos dependen y algunos de los cuales son calificados, con ironía involuntaria, de “emergentes”, han sido abundantemente expuestos por autores europeos y estadounidenses e incluso en la prensa, especializada o no. En cambio, la disputa por la hegemonía en el campo de la agricultura y de la industria alimentaria y las transformaciones que se están realizando en los sectores rurales de todos los países han sido menos analizadas y son menos conocidas, a pesar de la evidente importancia económica, demográfica y política que ellas tienen.

Este artículo tiene pues el objetivo –limitado en sus aspiraciones y en su tratamiento– de subrayar algunas de las características principales de la batalla que se está dando a escala mundial en torno a la mesa y a la formación de los hábitos de consumo, así como en los campos de todos los países. De ahí lo esquemático y somero de la exposición, que intenta sobre todo reflexionar sobre la necesi-

dad de discutir el problema básico de la producción de alimentos y, en el campo de los países latinoamericanos, la búsqueda de medidas de defensa contra las características más nocivas de la globalización en la agricultura, así como el estudio de posibles alternativas a corto y a mediano plazos en este sector vital, sin el cual no hay desarrollo posible.

65

## LA GLOBALIZACIÓN (O MUNDIALIZACIÓN)

Como punto de partida podemos hacer propia la definición de Zaki Laïdi según el cual la globalización sería “un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que ponen en acción una proximidad planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad)”.

Las fronteras se han tornado porosas y han sido superadas por el movimiento de las mercancías y de los capitales y las decisio-

\*Profesor-investigador de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

nes económicas fundamentales (con todo lo que esto tiene como consecuencias políticas) actualmente se adoptan en el ámbito internacional y sobre todo en las sedes del capital financiero y no en el nacional y en los organismos de mediación, como los parlamentos o los aparatos estatales, que en el pasado tenían la voz cantante en este terreno.

La pérdida de funciones y atribuciones del Estado en la defensa de su moneda, en la determinación de sus políticas fiscales o monetarias para equilibrar el desarrollo y en la defensa de los productos nacionales en el mercado mundial, ha provocado no sólo una brutal transformación en la relación de fuerzas entre los Estados (grandes y fuertes o pequeños y débiles) y el capital financiero y las grandes corporaciones multinacionales sino también una transformación en aquéllos y la fusión entre los intereses de una parte importante del capital nacional y de sus representaciones políticas con los de los últimos, desvalorizando así la política nacional como arma para plasmar la economía.

Los Estados, por supuesto, no dejan de existir, porque el capital realiza sus ganancias en un territorio concreto y aprovechando las diferencias en la tasa de ganancia que existen entre los distintos países, y también porque, para ello, necesitan la política, es decir, que una parte importante de las poblaciones internalicen y acepten o hagan suyas, fatales, las nuevas relaciones socioeconómicas que les son impuestas. Pero esos Estados, como actores sociales y políticos, tienen un papel subordinado en la negociación con un capital financiero internacional que los utiliza (pues no hay ni habrá la posibilidad de crear un Estado mundial único que represente la unificación del mercado y la lucha por la convergencia económica y cultural) pero que los sobrepasa, subordina y malea.

La concentración cada vez mayor del poder económico en manos de grandes corporaciones multinacionales, que se entrecruzan y fusionan y que son mucho más poderosas que la gran mayoría de los Estados (y sólo utilizan a las principales potencias en función de sus necesidades de apoyo financiero, social y militar, pero también modifican profundamente los Estados que son su principal sostén), reduce crecientemente los márgenes de la democracia y la hace residir cada vez más en el territorio, ante el desgaste de las fronteras, la unificación de los mercados, el debilitamiento de las representaciones e instrumentos tradicionales de la soberanía. Tal efecto conduce a la fragmentación territorial en micro y macrorregiones y en sectores autónomos, que debilitan su centralización respecto al poder central nacional mediante un proceso caracterizado por una nueva centralización con los poderes transnacionales o por una creciente autodeterminación municipal o regional que es portadora de la posibilidad de la autonomía política y de la autogestión económica. Hay así una tendencia doble: a la convergencia económica y política más allá de las fronteras y, al mismo tiempo, a la construcción molecular, desde abajo, de micromercados, micropoderes regionales, microrrealidades semiestatales que no son un retorno al pasado o a la anarquía sino una expresión deformada y transitoria de otra modernidad, democrática en este caso.

A la desterritorialización de la economía se opone pues otra territorialidad y a la convergencia y la tendencia a la homologación del mercado y de la cultura y a la pérdida de las identidades, se opone una contratendencia a la universalización de los particularismos y a la construcción tenaz de otras identidades. Al mismo tiempo, el Estado se desgasta

“por arriba” (debido a su dependencia del capital financiero internacional) y “por abajo” (debido a las nuevas relaciones de fuerza que surgen entre él, ya debilitado y con un consenso reducido, y la sociedad y a las nuevas relaciones entre los diferentes sectores sociales que resultan de un remodelamiento del cuerpo social, del empobrecimiento que se generaliza, de la polarización social, de la generalización de la inseguridad y de las insatisfacciones).

Por lo tanto, se reduce la autonomía del Estado como actor político y económico y, en general, la autonomía misma de la política al mismo tiempo que, dado que la política depende cada vez más de la economía, ésta se politiza y aparece ante todos no como una fuerza natural (como pretenden presentarla los fundamentalistas del librecambio) sino como una decisión política que tiene efectos irreversibles, como la inserción en el mercado mundial, pero que es modificable en sus modos de ejecución si cambian las relaciones de fuerza entre las clases y los sujetos de la vida política a nivel nacional e internacional.

La mundialización no es sólo económica sino que también tiene importantes aspectos culturales. Por un lado, rompe los pactos fundadores tácitos entre la sociedad y el Estado y le quita legitimidad no solamente al aparato estatal (sus órganos de control y represión) sino también al Estado mismo, es decir, a esa relación social interiorizada en las cabezas de los pobladores del marco histórico en el cual éste actúa. El mercado mundial pretende imponerse como única legitimidad posible, pero el espesor de las tradiciones políticas, sociales e históricas, le impiden hacer tabla rasa en la conciencia de los diversos pueblos. Surge así la tendencia, sea a reforzar las viejas identidades (la tendencia al re-

gionalismo, al etnicismo, por ejemplo) como la tendencia a constituir identidades nuevas y superiores, resultantes de una abstracción pero que adquieren gran peso político y económico (por ejemplo, el identificarse a sí mismos no como huicholes o tarahumaras, tzotziles o tojolabates sino como “indios” o incluso “pobres”, “oprimidos”). El funcionamiento del mercado pasa pues por nuevas mediaciones no reglamentadas ni institucionalizadas tras haber semidestruido las barreras de los viejos órganos de mediación (Estado, parlamentos, sindicatos). Enfrenta por consiguiente la resistencia arraigada del sustrato más profundo del sentimiento nacional, que es el que dio nacimiento a cada país específico.

En la fase actual, por supuesto, la acción disolvente de la globalización o mundialización se ve favorecida por el efecto brutal de ruptura producido por todas las rutinas e ilusiones estatistas que caracterizaron tanto al mal llamado “socialismo real”, ese totalitarismo de mercado, como al keynesianismo de la socialdemocracia europea, del régimen estadounidense a partir del *New Deal*, de los partidos y gobiernos distribucionistas y con apoyo popular que buscan reforzar los sectores nacionales del capital y el mercado interno. Como esa adoración del Estado caracterizó tanto a las izquierdas tradicionales como a los fascismos, pasando por todos los otros regímenes intermedios, y ocupó la vida de tres generaciones, es lógico que el triunfo de la globalización, a partir de los años ochenta y, después, el derrumbe del Pacto de Varsovia, haya tenido un gran impacto en la conciencia mundial. Los efectos de esa transformación traumática aún se sienten porque la desilusión es proporcional a las ilusiones anteriores sobre el papel del Estado en el desarrollo y para la regulación social.

Además, aunque no es demasiado difícil perder las esperanzas ciegas en el Estado paternalista, en cambio no es nada fácil construir un elemento fundamental de la identidad que es el reconocimiento no sólo de los posibles aliados sino también el conocimiento y el reconocimiento del enemigo. Para un obrero era antes posible reconocer a éste en su patrón, manifestar ante la cámara empresarial del ramo del mismo o ante el poder local para que mediase. Ahora, cuando la fábrica se va a otro país o cierra a causa de la política del FMI y ni siquiera el parlamento tiene cartas en el problema, ¿contra quién actúa o manifiesta? Para un campesino, la lucha contra el cacique, el usurero o el intermediario era clara pero cuando debe enfrentar la introducción de semillas transgénicas por parte de la Monsanto o la fijación de un precio del maíz menor al del que él produce, debido a las subvenciones que da Estados Unidos a su agricultura ¿dónde y contra quién debe manifestarse?

Eso, sin duda, junto con la agresión del mercado, que anula muchos de sus proyectos productivos, explica la confusión reinante en las organizaciones campesinas y la disminución de los movimientos en ese sector, con la excepción, precisamente, de los movimientos étnicos, que son potenciados por la mundialización.

Como parte fundamental de la globalización es la dislocación territorial de las empresas si así les conviene y la competencia exacerbada entre los trabajadores de una y otra región y entre diversos países que ofrecen sus territorios en competencia con los demás, basándose en los menores costos salariales, en la flexibilidad y sumisión de su mano de obra, en su carencia de regulaciones fiscales o ambientales, cuando no en la corrupción de sus apa-

ratos de control, resulta difícil contrarrestar estas tendencias en lo inmediato y sólo desde la propia región o localidad.

Además, mientras el tiempo y el espacio de los campesinos siguen siendo los tradicionales, la globalización ha cambiado el tiempo y el espacio del capital y de los sectores y clases que lo sirve, pues los nuevos medios de comunicación suprimen las diferencias horarias, permiten transacciones durante las 24 horas y en tiempo real y ponen a cada región y cada país al alcance del especulador, del empresario o del estratega. Todo se hace inmediato y eso anula los proyectos a largo y medio plazo y acelera el caos.

¿Qué relación tiene todo esto con la hegemonía alimentaria y con la situación de la agricultura y del mundo rural? En primer lugar, la mundialización ha cambiado la geografía y no sólo países sino también partes enteras de grandes continentes han perdido su lugar en el comercio mundial de productos agroganaderos, en la medida en que los países metropolitanos se han hecho grandes productores de sustitutos de los mismos o incluso de productos tropicales y, en general, grandes exportadores de alimentos cárnicos o agrícolas.

En segundo lugar, ha cambiado la composición demográfica y el paisaje rural, con las enormes migraciones internas y fuera de las fronteras o con el monocultivo allí donde el campesino cultivaba tradicionalmente muchas variedades. Los efectos ecológicos de este proceso, que va unido a la utilización masiva de agroquímicos, son gigantescos y no tienen precedentes. Como la reglamentación del uso de los agroquímicos o de las emisiones de gases, o del desperdicio y privatización del agua, o de la destrucción de los recursos fitogenéticos se opone a la filosofía del libre mercado y a la rapiña como forma de

aumentar la tasa de ganancias, las grandes corporaciones y los Estados que las apoyan se niegan a aplicar las resoluciones internacionales (como la de Río, la de Buenos Aires, la de Tokio, etcétera). Dado que la emigración es trabada por las leyes antimigratorias (que impiden el juego de la oferta y la demanda en el caso de la mano de obra, que no puede ir a los mercados con mejores salarios y condiciones más dignas) hay una continua degradación y empobrecimiento de los sectores rurales, ya que la urbanización se ve también frenada por la caída del mercado interno que acompaña regularmente el aumento de las exportaciones (a cargo de transnacionales que explotan tanto el suelo como las pésimas condiciones salariales).

Por último, es evidente que en este mercado oligopólico controlado mundialmente por menos de 200 empresas, no hay regulación y menos aún una hegemonía única y permanente sino un proceso de permanentes cambios en las relaciones de fuerza intertrusts y, por consecuencia, entre Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

## ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

Actualmente se está librando la guerra económica entre la Unión Europea que no acepta tratamientos hormonales para el crecimiento de los bovinos, y Estados Unidos que pretende exportar carne inflada y crecida a velocidad antinatural. Esto se produce en el mismo momento en que los gobiernos europeos se someten a la imposición estadounidense y bombardean a otros europeos en los Balcanes como miembros subordinados y disciplinados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Evidentemente, el sector ga-

nadero pesa mucho más para Francia, Alemania y Holanda que la montañosa península de los Balcanes (además, pequeña pero eficiente competidora en carnes y granos).

Si bien las compañías se entrecruzan independientemente del país de origen (la británica *Unilever*, la francesa *Danone*, la suiza *Nestlé* y la estadounidense *Philip Morris* compraron la *Kraft* y la *Jacobs Suchard* para formar una sola división alimentaria), los intereses de la Unión Europea disputan desde hace rato la hegemonía agroalimentaria a los de Estados Unidos primero en el difunto GATT y ahora en la OMC (Organización Mundial del Comercio, que sustituyó a aquél). La lucha se da también en el terreno de los países afrocaribeños integrantes del Pacto de Lomé y, por supuesto, por el control de los inmensos recursos potenciales rusos y ucranianos.

Sin embargo, este oligopolio mundial (los 100 grupos más fuertes controlaban ya en 1993 el 32 por ciento del comercio total de alimentos y 20 de ellos han dirigido todas las reestructuraciones) no coincide completamente con los Estados (o grupos estatales) ya que está compuesto por diversas combinaciones de alianzas y cooperaciones entre capitales y empresas de ambos lados del Atlántico (los grupos japoneses participan menos en este sector).

Por otra parte, las grandes empresas agroindustriales tienden a diversificar y ampliar sus intereses, controlando grandes cadenas de distribución así como grupos químicos, farmacéuticos y biotécnicos. El grupo farmacéutico *Sandoz*, por ejemplo, absorbió a *Gerber*, gran productor de alimentos para bebés.

No hay una hegemonía indiscutida de Estados Unidos en el campo alimentario mundial. Ese país controla, en efecto, sobre todo

el comercio cerealero (es el principal exportador de granos), pero cede el paso a Europa en carnes, bebidas, lácteos y productos elaborados y, mientras la Unión Europea controla parte del mercado asiático, el mercado mediorientado y el africano. Estados Unidos lo hace en el caso del mercado japonés y del latinoamericano y encuentra grandes dificultades para competir con los europeos en el Viejo Continente, incluyendo en éste a Rusia que es un ambicionado y apetecible mercado potencial.

Además, la hegemonía estadounidense se ha ido deteriorando no sólo porque la economía del país más endeudado del mundo depende fundamentalmente del flujo constante de inversiones japonesas y europeas, en industrias y en Bonos del Tesoro, sino también porque sus competidores le han ido quitando partes sustanciales del mercado mundial. Así, si Estados Unidos controlaba antes de la reconstrucción europea, en 1950, el 70 por ciento de dicho mercado, en 1980 su parte en el mismo se reducía al 34 por ciento y, en 1990, al 26 por ciento.

La disputa entre dos agriculturas que dependen fundamentalmente de la renovación tecnológica en el campo de las maquinarias y aperos, de los instrumentos de todo tipo, del transporte, los métodos de control y contabilidad, la distribución y el mercadeo, las comunicaciones en general, las investigaciones científicas y biogenéticas, de los productos químicos y biofarmacéuticos y de una posición monopolista en el mercado, para imponer marcas, presentaciones, precios, gustos y productos, es incesante y se hace también a costa de los sectores agrícolas tradicionales, que sobreviven en los países dependientes.

Es evidente que en estos países del llamado Tercer Mundo hay sectores del Primer

Mundo cuyos patrones de consumo corresponden a los de los países metropolitanos y que en éstos, a su vez, todavía hay bolsones tradicionales con campesinos, y no agricultores, y productores que no se han transformado sólo o principalmente en consumidores de los grandes grupos agroalimentarios y que se obstinan en producir su vino, sus quesos, sus fiambres, sus animales de corral, para mercados locales o para las brechas que existen en el mercado global. En este sentido, más que de países o continentes habría que hablar de sectores sociales predominantes en los mismos y que están siendo moldeados por la lucha por la hegemonía no sólo entre dos grandes bloques sino también entre dos grandes modelos, el tradicional y el capitalista moderno.

## LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL CAMPO LATINOAMERICANO

Los efectos de la mundialización han sido terribles en el sector rural latinoamericano. La caída de los precios ha ido acompañada por un deterioro constante de las relaciones de intercambio de modo que los insumos de todo tipo, que son importados, aumentan incesantemente sus precios relativos con relación a los de los productos agrícolas que nuestros países exportan. Como el modelo agrícola, desde la revolución verde, requiere grandes cantidades de productos químicos (fertilizantes, desherbantes, insecticidas) y éstos cuestan cada vez más; al mismo tiempo la caída de los precios de los productos locales y los desastres ecológicos hacen cada vez más difícil contar con los fondos necesarios para mantener una agricultura o una ganadería competitiva con la de las grandes po-

tencias agroganaderas, dichos productos son cada vez menos utilizados y la brecha en la productividad entre los diversos modelos agrícolas crece constantemente.

Eso significa, en pocas palabras, que mientras en Europa y Estados Unidos los *farmers* o campesinos ricos se transforman en un puñado de empresarios rurales o agroindustriales, con fuerte peso en el cabildeo político, en nuestros países la mayoría de los campesinos se pauperiza y pierde peso económico y político mientras el campo se despuebla, no como resultado de la concentración productiva capitalista sino de la emigración de los desesperados (y sólo en muy pocos casos de la concentración monoprodutiva y antiecológica de la tierra para cultivar productos para el consumo de lujo extranjero, como fresas, flores u hortalizas fuera de estación o para criar vacas cuya carne de escasa calidad sirva para la industria conservera de Estados Unidos). Países que siguen siendo, a pesar de la urbanización, fuertemente dependientes de los sectores rurales, se ven obligados así a importar alimentos, como sucede incluso en el caso de la escasamente poblada Argentina o en el del inmenso Brasil.

México, por su parte, como resultado sobre todo de la destrucción de la agricultura de subsistencia, de las migraciones, la urbanización y los desastres ecológicos resultantes del abandono de la tierra, pasó de ser un país autosuficiente en materia alimentaria durante la presidencia de José López Portillo, cuando el Sistema Agroalimentario Mexicano (SAM), a convertirse en un país importador de alimentos, pues ha perdido su soberanía y suficiencia alimentaria, al extremo de tener que importar más de un tercio de los granos que consume (en 1998 tuvo que importar 14 millones de toneladas de cereales). Se calcu-

la que en el 2010, con una población que se estima llegará a 112 millones de habitantes, deberá importar para alimentarla más de 25 millones de toneladas y, en el 2020, si dicha población llega a 134 millones, deberá importar más de 30 millones de toneladas, o sea, más de 4 veces lo que importó, en promedio, en un año bueno de este fin de siglo.

Es innecesario destacar los peligros políticos implícitos en la dependencia total de un solo mercado en el caso de los hidrocarburos, que son un recurso escaso, mal pagado y no renovable y, al mismo tiempo, del mismo mercado en el campo estratégico y vital de la alimentación y de los productos e insumos de todo tipo necesarios para la producción de alimentos.

Por otra parte, si el desarrollo de China mantuviese un ritmo acelerado (aunque caese a la mitad del excepcional 8-10 por ciento anual de la última década), la presión sobre la demanda de cereales sería inmensa y los precios de los mismos subirían, para ventaja de los grandes bloques exportadores y neta desventaja para los importadores, que son la mayoría y entre los cuales se cuenta México. Es evidente la importancia estratégica de la lucha, en los países del llamado Tercer Mundo, por reducir su actual dependencia alimentaria.

## ¿HAY ALTERNATIVAS PARA LOS CAMPESINOS?

La globalización significa también turbulencias financieras, libre juego mundial a la especulación, falta de control en el mercado de capitales y, por ende, crisis del sistema financiero de los países, reducción del crédito en condiciones no usurarias al campesino, dismi-

nución del papel de sostén y de fomento de la producción rural por parte del Estado. Los campesinos y los pequeños y medios productores agroganaderos se ven agredidos a la vez por la desprotección del mercado para sus productos y por la carencia de apoyos técnicos y crediticios. Deben contar con sus propias fuerzas y no pueden participar en los cambios veloces que se producen en los mercados y en las técnicas de producción. La llamada nueva revolución verde propuesta por la FAO en materia de semillas más resistentes a la salinidad, a las plagas, a la sequía, para aprovechar mejor las tierras marginales, no les puede llegar por falta de recursos. Deben pues combinar, por razones de seguridad y de supervivencia, una economía de resistencia con estrategias que incluyen la búsqueda de fuentes de ingreso extraagrícolas. Pero la migración depende de los factores climáticos (las sequías o las inundaciones la impiden o reducen), de la política antimigratoria de Estados Unidos que pretende exportar sus productos sin traba alguna pero se niega a importar la mano de obra que, sin embargo, necesita, del desarrollo de la economía interna (sobre todo en la construcción) y de la reducción de hecho de las distancias mediante la creación de caminos y la disminución del tiempo y costo de los transportes, lo cual exige fuertes inversiones estatales. La producción y venta de artesanías, a su vez, depende sobre todo del nivel de vida de las capas urbanas nacionales y, en los mercados internacionales, de la competitividad de países con vieja cultura artesanal y precios sumamente bajos de la mano de obra, como la India o China, incluso Filipinas. La idea según la cual es posible exportar para llenar las brechas del mercado con frutas, flores y hortalizas tropieza con el hecho de que existen

reglamentaciones en los países importadores y, además, la presencia simultánea de muchos exportadores similares tiende a hacer caer el precio de dichos productos, sin contar con que los mismos mantienen precios de producción bajos porque es sumamente bajo el costo de los recursos (sobre todo el agua) que utilizan, aunque los mismos sean escasos, y es muy bajo el precio de la mano de obra y son pésimas las condiciones sanitarias y de trabajo en esas plantaciones, todo lo cual afecta duramente a los países exportadores.

Atrapados en esa situación aparentemente sin salida, los sectores rurales, en todos los países, buscan a la vez enfrentar el grave problema del crédito y de los bancos y encontrar opciones locales de mercado o luchar por soluciones políticas (el movimiento de los "Sin Tierra" en Brasil, los sucesivos y continuos movimientos de pequeños y medios productores o de cooperativistas en la Argentina). También en el campo tienden a nacer nuevas solidaridades locales y a politizarse los conflictos. Pero lo local, lo "pequeño" no es "bello" por fuerza si no puede extenderse y formar parte de una solución general, la cual depende, fundamentalmente, del cambio de la política del *market first* por la del *people first*, o sea del abandono de una política que privilegia absolutamente la ganancia de las grandes empresas agroalimentarias, importadoras o exportadoras sin preocuparse por los costos sociales, que corren a cargo de las comunidades, para adoptar, en cambio, una política de ampliación del nivel del vida y del mercado interno y de solidaridad social. Parte de la solidez de Europa en su competencia por la hegemonía agroalimentaria con Estados Unidos se basa, precisamente, en el mantenimiento a toda costa del mercado interno

y del poder adquisitivo de sus campesinos, incluso marginales, mientras la economía estadounidense busca precios muy bajos de los productos importados sin tener en cuenta la reducción del poder adquisitivo y de las condiciones de vida de quienes los hacen crecer y los llevan al mercado.

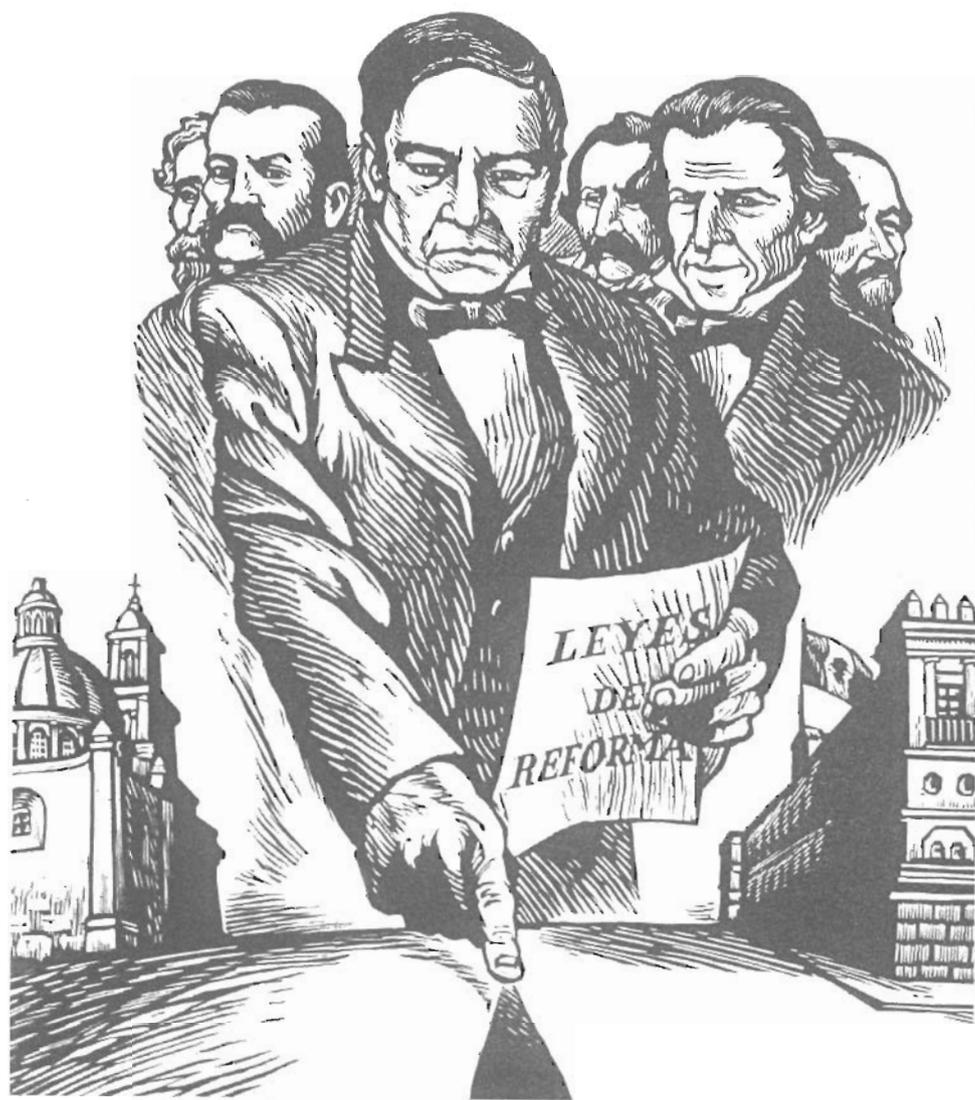
La globalización tiene como característica principal el desarrollo de las interrelaciones y las interdependencias entre los países, que no son ya ladrillos yuxtapuestos en el edificio de la comunidad internacional (si es que alguna vez fueron en realidad esas piezas independientes). Pero interdependencia no es sinónimo de *esta* interdependencia actual que aprovecha a fondo las desigualdades económicas y políticas para sacar el máximo de ganancias en situaciones particulares de modo de compensar la incapacidad para extender el mercado mundial.

Globalización significa también creciente desconocimiento de la multilateralidad, lo cual se expresa en el papel cada vez menor de las Naciones Unidas y de todas las organizaciones reguladoras. Todos los pueblos y los países menores están siendo despojados de su derecho a pesar sobre las decisio-

nes económicas o políticas que los afectan, y la comunidad internacional en formación está siendo disuelta por la concentración del poder de decidir en manos de unas 200 empresas oligopólicas que hablan de libre mercado.

Puesto que la economía nacional o mundial es una relación entre seres humanos y no una ley divina, la solución, en ambos ámbitos, es política pues si bien no se puede prescindir del mercado éste debe estar subordinado a su fin, que es facilitar la satisfacción de las necesidades y no asegurar las ganancias de unos pocos a costa de todos los demás.

Es necesario, por lo tanto, organizar una discusión nacional sobre el problema de la agricultura y, de modo más general, el de los sectores rurales y del territorio, no solamente desde el punto de vista de las ventajas comparativas en el intercambio comercial sino desde el punto de vista social, ecológico, político, productivo para reducir los costos humanos, los costos sociales del Estado, los costos futuros en destrucción del ambiente y de los recursos humanos y sentar una base sólida para el desarrollo nacional.



"Leyes de Reforma". Linoleum

# Los sistemas de tenencia de la tierra en México. Transiciones y rupturas. Fuentes para su estudio\*

Arnulfo Embriz Osorio\*\*

Teresa Rojas Rabiela\*\*\*

EL PRESENTE trabajo es el resultado de los estudios que se realizan en el Proyecto Archivos Agrarios, gracias al convenio entre el Registro Agrario Nacional y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

La nación mexicana en las últimas ocho décadas cambió de rostro agrario, de ser una nación de latifundios, haciendas y comunidades pasó a ser una de pequeñas propiedades, ejidos y comunidades. Esta gran transformación agraria no fue realizada en un tiempo corto, ni fue una decisión coyuntural, fue producto del esfuerzo y del sacrificio de muchos campesinos, propietarios y funcionarios agrarios y se cumplió también gracias a la voluntad del Estado mexicano.

Ninguna demanda de la población mexicana ha tenido tantos estudios, tantos mártires y ha originado tal cantidad de movilizaciones

y movimientos sociales. Las luchas agrarias de este siglo se ampararon en ideas de justicia que fueron desde el mejoramiento de la vida de los campesinos y que se traducían en dotarles de un pedazo de tierra para que continuaran vivos, hasta repartir en partes iguales la superficie total de la nación mexicana.

La frase célebre “la tierra es de quien la trabaja”, fue el lema de muchas movilizaciones sociales. Tener tierra para trabajarla fue la consigna de muchas organizaciones sociales que se crearon para obtenerla y exigirla como pago de un esfuerzo de los mexicanos que habían participado en la revolución. Otro tipo de organizaciones sociales de propietarios de tierras argumentaron que ellos también trabajaban las tierras y que generaban empleos y recursos que engrandecían a la nación y que el producto de sus esfuerzos eran

75

\* Ponencia presentada en el Taller Internacional Transiciones en Materia de Tenencia de la Tierra y Cambio Social. Sesión Historia y actualidad de las reformas en la tenencia de la tierra en México, CIESAS-Institut de Recherche pour le Développement, Casa Chata, México, D.F., 9 de marzo de 1999.

\*\* Antropólogo, Coordinador de archivística del Proyecto RAN-CIESAS

\*\*\* Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora del CIESAS y Coordinadora general del Proyecto Archivos Agrarios RAN-CIESAS

las fincas y plantaciones que poseían y que también era justo que continuaran en sus manos.

La que sigue es una presentación sucinta sobre los principales cambios jurídicos de los sistemas de tenencia de la tierra desde 1856 hasta 1990. Se recorren así revisando las transiciones y las rupturas a partir de las leyes de colonización y deslindes de terrenos baldíos y las leyes agrarias de la Revolución mexicana. Y sobre todo pensando en lo que fue necesario recorrer, para los hombres del campo y las instituciones agrarias.

## LAS LEYES DE DESAMORTIZACIÓN Y DE COLONIZACIÓN Y DESLINDES

En el siglo XIX los liberales identificaron a los grandes latifundios y a las propiedades en manos muertas de las corporaciones como los mayores obstáculos para el progreso de la nueva nación mexicana. En 1856 Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de desamortización de bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, también conocida como Ley Lerdo. Con ella los pueblos y las comunidades indígenas, corporaciones al fin, perdieron la capacidad jurídica para poseer y administrar bienes raíces.

La ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, decretada por el presidente Benito Juárez pocos años después, en 1863, estableció que todos los habitantes de la República tenían derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terrenos baldíos, con la excepción de aquellos que vivieran en las fronteras. Los nuevos dueños de esos terrenos baldíos se obligaban a mantener durante 10 años a un mínimo de un habitante por cada 200 hectáreas adjudicadas.

Los denuncios de terrenos baldíos se hicieron ante el juez de primera instancia y la posesión se llevó a cabo por medio de un decreto judicial aprobado por el Secretario de Fomento. El presidente de la República era el único que podía celebrar esta clase de contratos de terrenos baldíos.

Veinte años después, en diciembre de 1883, el presidente Manuel González emitió el Decreto sobre colonización y compañías deslindadoras, por el cual la ahora Secretaría de Estado y del despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, estaba facultada para conseguir los terrenos para el establecimiento de colonos, por lo que debía mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional. Los terrenos así deslindados, medidos, fraccionados y valuados serían cedidos a inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse como colonos. La adjudicación a un individuo no sería mayor a las 2500 hectáreas.

Esa misma ley facultó al presidente de la República para autorizar a compañías privadas para que se encargaran de habilitar los terrenos baldíos con la medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúos y el establecimiento de los colonos en los terrenos. En compensación de los gastos hechos por estas compañías, el ejecutivo podía concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habilitaban o su valor. Los terrenos así deslindados (con excepción de los cedidos a las compañías deslindadoras) eran cedidos a los colonos o quedaban reservados a la nación.<sup>1</sup>

El presidente Porfirio Díaz emitió, en marzo de 1894, la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos. Esta ley autorizó que todo habitante de la República, mayor

de edad y con capacidad para contratar tenía derecho a denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión, salvo la puesta a los extranjeros. Cancelló la obligación previamente establecida a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos, de tener poblados, acotados y cultivados; modificó las formas de adquisición, que ahora se harían por denuncia y también que los terrenos nacionales sólo podían ser enajenados por la Secretaría de Fomento. Las playas del mar, la zona marítima, las riberas de ríos navegables y los terrenos con ruinas monumentales no podían enajenarse por ningún título, ni estaban sujetos a prescripción, sino que permanecerían siempre dentro del dominio de la federación.

Resultado de esta política agraria de la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1919 fue la siguiente distribución de la propiedad de la tierra:

1915, propuesta e instrumentada por el grupo constitucionalista y ratificada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

Estas dos últimas leyes permitieron que la nación continuara con la propiedad de los terrenos nacionales y con los procesos de colonización.

## TERRENOS NACIONALES Y COLONIAS

Ley del 6 de enero de 1915 dio inicio al proceso de la más grande transformación agraria de México. En su texto se reconoció:

Que una de las causas más generales del malestar y el descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de la propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno

77

TIPO DE PROPIEDADES SEGÚN SU SUPERFICIE EN HECTÁREAS, ANTES DE LA REFORMA AGRARIA, 1910

Propietarios	Número	Superficie en has.	%
Hacendados	8,431	113'800,000	57.9
Rancheros	48,633	9'700,000	4.9
Pequeños propietarios	109,378	1'399,000	0.7
Comuneros	150,000	17'173,119	8.7
Terrenos nacionales		54'385,874	27.7
Total	Nacional	196'651,650	100.0

Una de las principales causas de la Revolución mexicana fue sin duda la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, contra la que se alzaron varios de los grupos revolucionarios. Las demandas a favor de un reparto equitativo se concretaron en planes y leyes que se iniciaron con el Plan de San Luis, continuaron con el Plan de Ayala de Emiliano Zapata, las propuestas de Francisco Villa y sobre todo la Ley del 6 de enero de

colonial... Que en la misma situación se encuentran las congregaciones, comunidades o rancherías y que fueron despojados por la aplicación incorrecta de la ley de 25 de junio de 1856 y por las leyes de deslindes de terrenos baldíos.

Asimismo, era necesario devolver a los pueblos los terrenos de que habían sido despojados, como un acto de elemental justicia

y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y el mejoramiento de las clases pobres, que en los casos que no se pueda realizar la restitución se den tierras suficientes a los pueblos que carecieran de ellas.

Los mayores cambios en la estructura de la propiedad de la tierra durante el siglo xx tuvieron este origen. La Ley de 1915 se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de la manera siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915.

Esta disposición constitucional permitió a la nación expedir los títulos de colonias y de terrenos nacionales y tener en propiedad los terrenos baldíos, nacionales y demasías. En abril de 1926 se promulgó una nueva Ley de Colonización, que derogó la del 15 de diciembre de 1883 y declaró colonizables los terrenos nacionales. Esta ley dio preferencia para la adquisición de éstos a los arrendatarios o usufructuarios del predio (antes que a los agricultores locales, los repatriados y agricultores de otros lugares). Todos los interesados en ocupar terrenos nacionales, mexicanos o extranjeros, debían demostrar claramente su experiencia en la agricultura.

Los poseedores de extensiones rurales situadas en terrenos nacionales y que tienen el uso y usufructo de los mismos son conocidos como nacionaleros. En 1946 se creó la Comisión Nacional de Colonización, adscrita a la Secretaría de Agricultura. La ley que la creó declaró de utilidad pública la colonización, pero la prohibió en zonas forestales protegidas, en propiedades particulares trabajadas adecuadamente y en la pequeña propiedad inafectable.

Diez años después, en 1956, entró en vigor la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías expedida por el presidente Miguel Alemán. En ésta se estableció que los propietarios de latifundios afectables podían acogerse a la colonización voluntaria de sus pertenencias, por lo cual la Comisión Nacional de Colonización decretaría la inafectabilidad del predio.

En diciembre de 1958, el presidente Adolfo López Mateos modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y dispuso que el Departamento Agrario tuviera el control de los terrenos nacionales, la función colonizadora y el fomento agrícola ejidal que venía ejer-

ciendo la Secretaría de Agricultura, por lo cual el Departamento Agrario cambió de nombre por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Con el decreto del 30 de diciembre de 1958 se transfirió a la Dirección de Terrenos Nacionales, de la Secretaría de Agricultura al nuevo Departamento.

En el mes de diciembre de 1962 se modificó el Código Agrario de 1942 que estableció que los terrenos nacionales y en general los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, estarían destinados a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal, por lo cual las solicitudes individuales de adquisición ya no procedían.

## LOS BIENES COMUNALES

La Ley del 6 de enero de 1915 no tuvo capacidad para reconocer o confirmar los bienes comunales, pues todavía estaba vigente la incapacidad legal de las comunidades indígenas para poseer y administrar bienes raíces, de las que fueron privadas (como se dijo al principio) por la ley de desamortización de bienes de manos muertas de 1865.

Fue el artículo 27 de la Constitución de 1917 el que reintegró la personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaban estado comunal, para poseer y administrar bienes raíces. Pero fue hasta 1940 cuando el Código Agrario consideró dos situaciones diferentes sobre este tipo de propiedad. La primera establecía que el gobierno de la Colonia había expedido títulos que amparaban los bienes de que disfrutaban las comunidades hasta esa fecha. La segunda situación era aquella en que las comunidades no alcanzaron a ser tituladas por el gobierno virreinal, pero que, y a pesar de la

ley de 1856, conservaban sus bienes comunales.

Así cuando las comunidades tuvieran la posesión de sus tierras y estuvieran en conflicto por límites con un particular, el camino que se abrió fue la restitución, pero si el conflicto era entre pueblos, comunidades o núcleos de población, se abrió el procedimiento de conflicto por límites. Este procedimiento de conflictos por límites era una controversia existente entre dos o más núcleos de población por los linderos de las superficies poseídas, de tal forma que ambos disputan determinadas áreas que se superponen en los linderos. Los terrenos confirmados tenían las mismas limitaciones y modalidades establecidas en el Código Agrario para los terrenos ejidales.

## RESTITUCIÓN DE TIERRAS

79

La varias veces mencionada Ley de 1915, estableció que los pueblos que carecieran de ejidos y que los necesitaran podían solicitarlos por la acción agraria llamada restitución de tierras.

La restitución fue la acción agraria por la cual los pueblos y los núcleos de población que hubieran sido privados de sus tierras, bosques o aguas en los términos del artículo 27 constitucional tendrían derecho a que se les restituyeran, cuando se comprobara que eran los propietarios de las tierras, bosques o aguas solicitadas y que hubieran sido despojados por cualquiera de los siguientes actos:

- a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

- b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hubieran invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución.
- c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo antes mencionado, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hubieran invadido u ocupado ilegalmente.

Cuando se concedía una restitución las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856 se debían respetar. Los procedimientos de restitución se iniciaban en los estados, con la solicitud ante los gobernadores, quienes tenían la obligación de publicarla en el diario oficial de su estado. Si la restitución no era procedente entonces ésta se continuaba por la vía de la dotación.

Cabe mencionar las enormes dificultades por las que pasaron los núcleos agrarios que solicitaron la restitución de tierras, entre otras, para lograr demostrar la propiedad de ellas y comprobar que fueron despojados de las mismas entre 1856 y 1915, o bien por particulares en forma ilícita después de este periodo.

Para demostrar que las tierras eran suyas debían presentar los títulos de propiedad, asunto casi siempre complicado. Muchos campesinos y los funcionarios de la institución agraria buscaron estos documentos en el Archivo General de la Nación o en los archivos de los estados y otros más presentaron los títulos que resguardaban desde la época colonial.

## LAS NUEVAS FORMAS DE PROPIEDAD: LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LOS EJIDOS

La Ley del 6 de enero de 1915 no precisó cuáles serían los terrenos a afectar para la dotación de tierras a los pueblos, por lo que la Comisión Nacional Agraria dictó la Circular número 3 en la que dispuso que si dentro de los terrenos que se debían entregar existían pequeñas propiedades, éstas debían respetarse y no incluirse en las dotaciones, siempre que no excedieran de las 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero. Con esta circular nació el concepto de inafectabilidad y la primera extensión de terrenos inafectables fue la de 100 hectáreas.

En el artículo 27 de la Constitución de 1917, se dispuso que cada estado de la federación fijaría la extensión máxima que podía poseer una sola persona en propiedad y por lo tanto el tamaño de la propiedad inafectable.

Fue en abril de 1922 cuando el Reglamento Agrario estableció, por primera vez, la inafectabilidad agraria y señaló que serían 150 hectáreas en terrenos de riego, 250 en temporal de buena clase y 500 en tierras de otras calidades si bien agregó que siempre y cuando fueran unidades agrícolas e industriales en explotación. Esta ley fue la primera que definió la inafectabilidad de terrenos agrícolas dedicados a plantaciones de café, cacao, vainilla y hule.

La ley de dotaciones y restituciones de agosto de 1927 fijó como límite de la pequeña propiedad: 150 hectáreas de riego o humedad, 180 de temporal de primera, 300 de

temporal de segunda, 300 de monte alto, 360 de agostadero o monte cultivable, 720 de agostadero para cría de ganado y 1400 de terrenos de otras clases. Dicha ley excluyó de la dotación los terrenos con plantaciones de café, cacao, hule, vainilla, plátano, alfalfa, caña de azúcar y demás cultivos perennes o de vida cíclica superior a dos años. Estas mismas disposiciones se ratificaron en la Ley de 1929.

En el año siguiente (1930) se reformó la ley de 1929 y aunque mantuvo la extensión y calidad de tierras inafectables, dispuso que en el caso de plantaciones cuyos productos agrícolas fueran beneficiados por medio de plantas industrializadoras se excluyeran de las dotaciones de tierras y que la Comisión Nacional Agraria determinaría técnicamente la capacidad de la industria. Lo mismo sucedió en el caso de alfalfares para la industria lechera y ganadera.

El Código Agrario de 1934 y reglamentario de la reforma constitucional dispuso que la propiedad inafectable sería de 150 hectáreas de riego o humedad o 300 de temporal o sus equivalentes; aclaró que en el caso de terrenos destinados al cultivo de caña de azúcar, debía ser la superficie necesaria para abastecer a un ingenio por cinco años, asimismo, limitó a 300 hectáreas las ocupadas por cultivos de plantaciones de plátano, café, cacao y árboles frutales; excluyó a los terrenos que estaban en procesos de reforestación y dio derecho a los propietarios de escoger la localización de los campos inafectables.

En 1937 se agregó al Código Agrario un artículo con el que las inafectabilidades podían tener una duración de 25 años en los predios menores de 300 hectáreas en terrenos de alta calidad, y de 50,000 en las desérticas dedicadas a la ganadería. Para este efecto,

y con el fin de fomentar la ganadería, estableció otorgar decretos de concesión de inafectabilidad ganadera. También se adicionó, para el caso de cultivos perennes, 150 hectáreas en el caso de henequén, maguey y demás agaves industriales. La reforma constitucional del artículo 27 de 1946, no incluyó la inafectabilidad ganadera.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 se ajustó al mandato constitucional de 1946, suprimió la concesión de inafectabilidad ganadera y creó la inafectabilidad agropecuaria.

## DOTACIÓN DE TIERRAS

La dotación de tierras es la acción que consideró la legislación agraria para dotar a los núcleos de población que carecían de ejidos con tierras suficientes para constituirlos, las cuales se expropiarían a cuenta de la nación. Los terrenos se tomaron en la mayoría de los casos de los que se encontraban dentro de un radio legal de 7 kilómetros del núcleo de población.

La dotación *ordinaria* fue aquella promovida por los pueblos que no tenían ejidos y que nunca los habían tenido. La dotación *provisional* fue la que los gobernadores de los estados otorgaron a los núcleos de población y que estaba sujeta a la confirmación del ejecutivo federal. La dotación *definitiva* era la que el Presidente de la República concede a los núcleos de población.

La tramitación de la dotación de tierras se iniciaba con la solicitud de dotación al gobernador o a la Comisión Agraria Mixta y su publicación en el diario oficial del estado. Posteriormente se hacían el censo agrario y el recuento pecuario, y se ordenaban los traba-

jos técnicos a efecto de levantar el plano del radio de afectación y se elaboraba un informe escrito que daba cuenta de la extensión y calidad de las tierras, cultivos y producción, condiciones agronómicas, climatológicas y económicas de la localidad. Teniendo en cuenta estos documentos y analizados todos sus datos, la Comisión Agraria Mixta o las comisiones locales emitían un dictamen que se sometía a la consideración del gobernador, quien dictaba su mandamiento o resolución provisional. La ejecución del mandamiento del gobernador se hacía citando a todos los interesados, a los que se les daba a conocer el contenido del mandamiento, se deslindaban los terrenos y se nombraba al comisariado ejidal.

Para lograr la dotación en segunda instancia, el expediente se enviaba al Departamento Agrario, quien lo revisaba y posteriormente lo enviaba al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emitía un dictamen o acuerdo para completar el expediente. De acuerdo con el dictamen, el cca formulaba el proyecto de resolución y lo ponía a consideración del Presidente de la República, quien finalmente daba una resolución definitiva.

Las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios se remitían a las delegaciones para su ejecución y se publicaban en el *Diario Oficial de la Federación* y en los respectivos de los estados.

La ejecución de las resoluciones presidenciales que concedían tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, comprendía las notificaciones de las autoridades del ejido y a los propietarios afectados y colindantes; el acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas, la posesión definitiva, así como la determinación y localización de las tierras no

laborables y laborables y las que las leyes vigentes planteaban como la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer; las zonas de urbanización, así como la determinación de los volúmenes de agua que se hubieran concedido.

Las resoluciones presidenciales se tenían por ejecutadas al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas. Este hecho se hacía constar mediante un acta de posesión y deslinde. En todos los casos debía levantarse el plano de ejecución.

Los núcleos de población, conformados por el conjunto de tierras, bosques y aguas objeto de una dotación o ampliación, así como el grupo de individuos titulares de derechos agrarios, se conocen como ejidos.

## AMPLIACIÓN DE EJIDOS

La ampliación fue la acción y el procedimiento que la legislación agraria instrumentó para satisfacer las necesidades de crecimiento de los ejidos o las comunidades que ya habían sido dotadas o restituidas con tierras, bosques y aguas.

El presidente Álvaro Obregón consideró la necesidad de conceder la ampliación de manera automática en la ley de agosto de 1924. Dicha ampliación consistía en el aumento de la superficie ejidal destinada a los cultivos, cuando al hacerse el parcelamiento los terrenos no fueran suficientes para sostener a una familia.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, canceló lo anterior y estableció claramente que sólo pasados 10 años de la fecha de dotación se podrían solicitar ampliaciones de los ejidos. En diciembre de 1931 el presidente Abelardo Rodríguez

realizó nuevas reformas a la ley, en las que dispuso que la Comisión Nacional Agraria tramitara de oficio, en una sola instancia, la ampliación de ejidos cuando al hacerse el fraccionamiento se encontrara que había personas que no habían alcanzado parcelas. En 1937 el presidente Cárdenas reformó las disposiciones anteriores del Código Agrario y estableció que la ampliación procedería siempre que las necesidades de los núcleos no hubieran quedado satisfechas al concederse la dotación o restitución de ejidos. Este procedimiento se anuló en 1942, alegando que la ampliación automática era innecesaria, quedando desde entonces como ampliación ordinaria de ejidos.

Una de las demandas más fuertes del movimiento campesino fue ampliación de ejidos. La respuesta de las instituciones agrarias ha sido más que heterogénea ya que algunos ejidos recibieron una, dos o más ampliaciones, que iban demandando según sus necesidades.

La Ley Federal de Reforma Agraria reiteró que el requisito para ampliar un núcleo de población era comprobar el aprovechamiento de los bienes que le habían sido concedidos y contar con más de 10 sujetos carentes de unidad de dotación.

### NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN EJIDAL

Cuando en un ejido no había tierras de labor suficientes para satisfacer a todos los individuos con derechos, a través de la dotación, restitución, ampliación o bien, que tampoco se les pudo acomodar en ejidos de la región, la reforma agraria buscó constituirlos como ejido en otros estados de la República, en don-

de existían tierras que por sus rendimientos aseguraban satisfacer las necesidades de sus integrantes. La creación de nuevos centros de población ejidal se consideraba de interés público, por lo que se promovieron planes regionales en los que las dependencias públicas colaboraban para que los nuevos centros de población pudieran contar con obras de infraestructura económica y social y con la asistencia técnica para su mejor desarrollo. La colonización de la Selva Lacandona en Chiapas, los Chimalapas en Oaxaca y de grandes porciones de Quintana Roo, fueron ejemplos de esta acción agraria.

En los años iniciales de la reforma agraria no fue necesario crear nuevos centros de población agrícola y llevar a los campesinos a otros lugares diferentes de su lugar de residencia habitual, pues la mayoría de los peticionarios vivían en lugares en donde existían propiedades afectables. Con el paso del tiempo, las tierras afectables cercanas a los pueblos eran cada vez más escasas, por lo que la institución agraria, para dar respuesta a los que no habían sido beneficiados con la dotación de tierras, aplicó la Constitución e intensificó este tipo de acción agraria. Pero tuvo que dotarlos de tierra en lugares distintos al de residencia y en los estados de la federación donde existían terrenos afectables.

La creación de nuevos centros de población ejidal se sustentó en el artículo 99 del Código Agrario de 1934, como centros de población agrícola; sin embargo no fue muy utilizada esta acción agraria pero empezó a incrementarse a partir de los años cuarenta. A partir de 1963, fue vista como parte de los procesos de colonización y de utilización de los terrenos nacionales y baldíos por parte de campesinos sin tierra y sin recursos que se pudieran convertir en agricultores.

En los casos en los que un núcleo agrario hubiera solicitado dotación y la resolución presidencial resultó negativa y resolvió iniciar el proceso de creación de nuevo centro de población ejidal, éste se hacía de manera automática, siempre y cuando se contara con la conformidad de los peticionarios de trasladarse al lugar donde existieran tierras disponibles y el compromiso de arraigarse en ese lugar.

Las acciones agrarias de restitución de tierras a las comunidades, la dotación de tierras a los pueblos y núcleos agrarios y la ampliación de ejidos fueron las acciones agrarias que permitieron la creación de un nuevo tipo de propiedad en este siglo xx: el ejido. Las políticas de colonización y la titulación de terrenos nacionales, y la afectación de la gran propiedad consolidaron la actual pequeña propiedad y todo esto, junto con el reconocimiento y la titulación de los bienes comunales dieron la moderna estructura agraria de México en el ya casi siglo xxi.

La situación actual de la propiedad en México es la siguiente: los ejidos ocupan el 44.2 por ciento de la superficie de la nación, las comunidades casi 9 por ciento, la propiedad privada el 34.2 por ciento, las colo-

nias el 2 por ciento y la nación mexicana es la propietaria de poco más de la décima parte de todo el territorio.

El artículo 27 constitucional reformado en 1992 reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y la protección a su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La pequeña propiedad agrícola se volvió a definir como aquella superficie que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, o la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de 300 cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor... de acuerdo con la capacidad forrajera del terreno. Igualmente ratificó que en México están prohibidos los latifundios.

84

TIPO DE PROPIEDADES SEGÚN SU SUPERFICIE EN HECTÁREAS, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA AGRARIA, 1910-1988

Tipo	1910		Tipo	1988	
	Superficie	%		Superficie	%
Haciendas	113'800,000	57.9	Hacienda		
Pequeña propiedad	11'099,000	5.6	Pequeña propiedad	67'300,845	34.2
Comunidades	17'173,119	8.7	Comunidades	17'173,119	8.7
Nacionales	54'385,874	27.7	Colonias	3'336,247	
			Nacionales	21'829,419	12.8
Ejidos				87'012,026	44.2
México	196'651,650	100.0			100.0

## MÉXICO 1988

## ESTRUCTURA AGRARIA DE MÉXICO POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN EL TIPO DE PROPIEDAD

Estado	Total	Ejidos	(%)	Comunidades	(%)	Colonias	(%)	Privada	(%)	Terrenos nacionales*	(%)
Total	196'651,650	87'012,020	44.2	17'173,119	8.7	3'336,247	1.7	67'300,845	34.2	21'829,419	11.1
Ags.	558,900	272,153	48.7	8,378	1.5	3,913	0.7	261,087	46.7	13,369	2.4
B.Cal.	7'011,300	5'620,159	80.2	222,472	3.2	80,369	1.1	235,940	3.4	852,360	12.2
B.C.S.	7'367,700	5'403,916	73.3			143,620	1.9	829,302	11.3	990,962	13.5
Camp.	5'183,000	3'294,677	63.6			44,872	0.9	889,830	17.2	953,621	18.4
Coah.	15'157,100	7'365,533	48.6	29,680	0.2	232,162	1.5	7'142,831	47.1	396,894	2.6
Colima	545,500	319,899	58.6	5,950	1.1			189,190	34.7	30,461	5.6
Chis.	7'389,000	3'566,087	48.3	936,038	12.7	68,445	0.9	1'993,077	27.0	825,353	11.2
Chih.	24'798,700	9'543,815	38.5	558,712	2.3	1'170,052	4.7	12'395,650	50.0	1'040,471	4.2
D.F.	149,900	13,877	9.3	62,267	41.5			17,367	11.6	56,479	37.7
Dgo.	11'965,000	5'824,290	48.7	2'574,685	21.5			1'404,354	11.7	2'161,671	18.1
Go.	3'059,000	1'509,136	49.3	5,076	0.2	469		1'554,319	50.8		
Gro.	6'379,000	3'333,477	52.3	1'701,438	26.7	4,000	0.1	1'134,899	17.8	205,186	3.2
Hgo.	2'099,000	970,706	46.2	111,546	5.3	11,562	0.6	880,862	42.0	124,324	5.9
Jal.	8'914,000	2'623,969	29.4	873,972	9.8			4'001,114	44.9	514,945	5.8
Mex.	2'146,000	933,212	43.5	284,532	13.3	3,650	0.2	479,353	22.3	445,253	20.7
Mich.	5'986,000	2'410,930	40.3	467,875	7.8	2,486		2'928,723	48.9	175,986	2.9
Mor.	494,100	307,988	62.3	82,887	16.8	1,480	0.3	57,775	11.7	43,970	8.9
Nay.	2'762,100	1'174,326	42.5	1'037,807	37.6			465,019	16.8	84,948	3.1
N.L.	6'455,500	1'885,967	29.2	195,698	3.0	106,011	1.6	4'118,359	63.8	149,465	2.3
Oax.	9'536,000	1'466,027	15.4	4'980,744	52.2	78,842	0.8	241,651	2.5	2'768,736	29.0
Pue.	3'392,000	1'309,868	38.6	273,453	8.1	1,978	0.1	1'531,306	45.1	275,395	8.1
Qro.	1'176,900	527,487	44.8	63,201	5.4	10,652	0.9	521,880	44.3	53,680	4.6
Q.Roo.	3'035,000	2'828,329	93.2					149,984	5.0	2'056,687	67.8
S.L.P.	6'284,800	3'821,266	60.8	176,400	2.8	112,870	1.8	1'523,418	24.2	650,846	10.4
Sin.	5'742,360	3'555,921	61.9	762,376	13.3	25,956	0.5	1'084,179	18.9	313,728	5.5
Son.	18'493,400	4'462,140	24.1	1'345,169	7.3	292,461	1.6	8'672,167	46.9	3'721,463	20.1
Tab.	2'466,000	1'071,593	43.5	6,011	0.2	189,778	7.7	827,918	33.6	370,700	15.0
Tamps.	7'982,900	2'315,075	29.0	171,645	2.2	240,472	3.0	4'322,216	54.1	933,492	11.7
Tlax.	391,400	213,737	54.6	8,263	2.1			138,302	35.4	30,898	7.9
Ver.	7'282,000	2'867,995	39.4	134,275	1.8	476,671	6.5	3'226,946	44.3	578,113	7.9
Yuc.	3'934,000	2'376,271	60.4	3,134	0.1			1'272,540	32.3	282,055	7.2
Zac.	7'504,000	3'822,294	50.9	89,235	1.2	35,476	0.5	2'819,087	37.6	737,908	9.8

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de la Unidad de Documentación e Información Agraria, septiembre de 1988.

\* En terrenos nacionales se comprenden también urbanos, federales y otros. Tomado de Víctor Manuel Barceló, *La reforma agraria y la crisis*. CEHAM, México, 1988.

LAS FUENTES PARA  
EL CONOCIMIENTO  
DEL PROCESO AGRARIO

Para documentar estos procesos de transformación agraria en México, existen muchas fuentes, pero sin dudas la más importantes son las que se encuentran en el Archivo General Agrario. Que concentra más de 50 grupos documentales de 25 acciones agrarias distintas que realizaron las diferentes instituciones encargadas de la gran transformación de la propiedad en México aquí reseñada.

El Archivo General Agrario es una fuente de conocimiento de los procesos agrarios y de las luchas campesinas por la tierra, así como de los ritmos de la reforma agraria. Con sus acervos se puede documentar la historia agraria y sus aspectos demográficos, sociales, políticos y militares, así como conocer los grupos de poder, la producción, la calidad de la tierra, los usos comunes, las servidumbres colectivas y los recursos naturales, entre otros muchos temas, que podrán ser ampliamente estudiados, con fundamento en los más de *un millón de expedientes*, que miden más de 15,000 metros lineales.

La oportunidad de realizar investigaciones tanto en el terreno académico como en el de la archivística en el Archivo General Agrario, el más importante repositorio de documentos relacionados con la historia de la tenencia de la tierra y el cambio social de la historia moderna y contemporánea de México, se abrió recientemente gracias a una coincidencia afortunada. Me refiero en primer término al anhelo de un grupo de académicos por trabajar en forma sistemática los acervos del viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (de la moderna Secretaría de la Reforma Agraria), con objeto de hacer-

los una opción plenamente pública para la investigación, y por realizar los catálogos, guías y bases de datos necesarios para una consulta accesible y rápida de su inmensa y rica documentación. Me refiero en segundo término al interés de las actuales autoridades agrarias, en especial de la Directora en Jefe del Registro Agrario Nacional, licenciada María Antonieta Gallart, bajo cuyo resguardo se encuentra desde 1995 el Archivo General Agrario, así como al doctor Arturo Warman, Secretario de la Reforma Agraria y especialista en la materia, por el proyecto que les planteamos en 1996. En tercer lugar y no menos importante fue la buena recepción que la iniciativa tuvo en el CIESAS, cuyo director general, doctor Rafael Loyola, nos apoyó plenamente. Gracias a esta feliz coincidencia como ya dije, el proyecto pudo iniciarse en 1997 y estamos ya en el tercer año de labores, lo cual ha permitido un avance considerable en los tres terrenos que nos propusimos trabajar, el de la archivística propiamente dicho, el de formación de recursos humanos a través de un programa de becarios mediante la edición de un Boletín, de varias guías y catálogos del Archivo General Agrario y de obras históricas poco conocidas sobre legislación agraria así como del apoyo a investigadores

## ANEXO I

Principales leyes y reglamentos en la transformación de la propiedad en México.

1856 Ley de Desamortización de Bienes Civiles y Eclesiásticos (25 de junio).

1857 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1863 Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (20 de julio).

- 1863 Decreto que reformó el artículo 8 de Ley de 20 de julio.
- 1883 Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (15 de diciembre).
- 1894 Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (26 de marzo).
- 1915 Decreto del 6 de enero declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.
- 1916 Circular número 11 de la Comisión Nacional Agraria en la que se resuelve que las demasías que resulten al restituir ejidos, de acuerdo con los títulos primordiales, no son objeto de la Ley Agraria de 1915, sino de la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (26 de noviembre).
- 1917 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1920 Ley de Ejidos (diciembre).
- 1922 Reglamento Agrario.
- 1926 Ley de Colonización (derogó la de 1883).
- 1927 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (abril).
- 1930 Decreto del 26 de diciembre de 1930 que modificó la Ley de Dotaciones y restituciones de tierras y aguas (abril de 1927).
- 1934 Código Agrario.
- 1937 Decreto del 6 de diciembre mediante el cual se reforma la Constitución de 1917 en su fracción VII y en donde se considera de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales.
- 1940 Código Agrario.
- 1942 Código Agrario.
- 1946 Ley Federal de Colonización.
- 1946 Decreto del 30 de diciembre mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Irrigación.
- 1948 Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera (octubre).
- 1950 Ley de Terrenos Nacionales y Demasías (30 de diciembre).
- 1951 Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (febrero).
- 1958 Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales (DOF, 15 de enero).
- 1958 Decreto del 30 de diciembre que ordenó la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 1962 Ley agraria emitida el 31 de diciembre en la que se reformó el artículo 58 del Código Agrario.
- 1963 Reglamento interior del DAAC (DOF, 26 de noviembre).
- 1963 Ley General de Bienes Nacionales.
- 1971 Ley Federal de Reforma Agraria.
- 1973 Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria (DOF, 21 de septiembre).
- 1978 Reglamento para la Determinación de los Coeficientes de Agostadero.
- 1980 Decreto del 31 de marzo mediante el cual se establecen los derechos por expedición de certificados de inafectabilidad.
- 1980 Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas (DOF, 25 de abril).
- 1983 Decreto del 30 de diciembre que modificó los artículos 356, 358, 359, 362 y 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 1992 Ley Agraria 1992.

## ANEXO 2

FUENTES para la historia de la transformaciones agrarias en México, 1823-1990

A continuación se presentan los acervos o grupos documentales con que cuenta el Archivo General Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria

### GRUPOS DOCUMENTALES

Terrenos Nacionales (Histórico)

*Periodo:* 1823 a 1926

*Número de expedientes:* 43,000 (276 metros lineales) y *Descripción informativa:*

Los asuntos en los que están ordenados los expedientes son:

Arrendamientos

Baldíos

Cesión gratuita de terrenos nacionales

Colonias

Colonización

Comisiones deslindadoras

Composiciones

Contratos originales

Declaraciones

Deslinde de baldíos

Diversos

Ejidos

Islas

Permisos cedidos a extranjeros

Permisos para cultivo

Reconocimientos

Terrenos nacionales en compra

### TERRENOS NACIONALES (CONTEMPORÁNEO)

*Periodo:* 1927 a la fecha

*Número de expedientes:* 150,000 (906 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes de este grupo documental contienen un solo legajo y en ellos podemos encontrar los documentos siguientes:

Solicitud de compra (contiene la siguiente información)

Opinión del delegado

Inspección, avalúos y pagos

Registro de acuerdo y titulación

Datos técnicos de la superficie afectada

Croquis o plano del terreno nacional

Constancia de posesión y explotación

Plano fotogramétrico

Acta de deslinde y conformidad de colindantes

Título de propiedad

### COLONIAS

*Periodo:* 1920 a la fecha

*Número de expedientes:* 60,000 (1,105 metros lineales)

*Descripción informativa:* Se pueden localizar generalmente los siguientes documentos:

Solicitud de formación de una colonia

Acta de nombramiento del consejo de administración de la colonia

Censo de población de la colonia

Periódico oficial del estado

*Diario Oficial de la Federación*

Notificación a colindantes

Acta de conformidad de colindantes

Informe de trabajos de deslinde

Dictamen técnico

Opinión del delegado agrario

Cartera de campo

Planilla de construcción

Cálculo de orientación astronómica

Actas de nacimiento

Títulos de propiedad

Contratos de compra venta

Plano de la colonia

Plano de lotificación

### INAFACTABILIDAD AGRÍCOLA

*Periodo:* 1937 a la fecha.

*Número de expedientes:* 440,000. Un expediente contiene información referida a un predio. (350 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes están conformados generalmente por un solo legajo. La información que contienen es la siguiente:

Solicitud de inafectabilidad agrícola  
 Aviso de iniciación del expediente solicitud de inafectabilidad agrícola  
 Opinión de la Comisión Agraria Mixta  
 Opinión del gobernador del estado  
 Documentos probatorios de la propiedad  
 Plano del predio  
 Escrituras públicas  
 Opinión del delegado agrario  
 Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario  
 Traslado de dominio agrícola

#### INAFECTABILIDAD GANADERA

*Periodo:* 1939 a 1992

*Número de expedientes:* 35,200. Un expediente se refiere a un predio o a una fracción de éste. (235 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes están conformados, en general, por un sólo legajo que contiene los documentos siguientes:

Solicitud de inafectabilidad ganadera  
 Nombre del solicitante  
 Especies y razas de ganado  
 Actividad ganadera  
 Terreno para el que solicita la inafectabilidad  
 Contrato de constitución de asociación ganadera  
 Constancia de fierros  
 Actas de nacimiento  
 Actas de matrimonio  
 Constancia de causante de impuestos  
 Escrituras públicas  
 Informe de estudio de inafectabilidad  
 Extracto de dictamen de inafectabilidad  
 Dictamen  
 Plano de fraccionamiento de lotes  
 Plano de ejecución de la concesión de inafectabilidad ganadera

#### BIENES COMUNALES

*Periodo:* 1915 a la fecha

*Número de expedientes:* 4,046 (590 metros lineales)

*Descripción informativa:*

Toca  
 Trabajos administrativos  
 Trabajos técnicos  
 Trabajos censales  
 Trabajos técnico-informativos  
 Trabajos técnico-informativos complementarios  
 Dictamen paleográfico y copias de títulos de propiedad certificadas por el Archivo General de la Nación  
 Plano proyecto de localización, plano informativo, plano de restitución  
 Inconformidades  
 Pruebas y alegatos  
 Ejecución  
 Títulos  
 Escrituras  
 Testimonios. En este legajo podemos encontrar documentos que atestiguan el proceso de propiedad de los comuneros  
 Certificados de derechos comunales  
 Exclusiones

#### RESTITUCIÓN DE TIERRAS

*Periodo:* 1918 a la fecha

*Número de expedientes:* 875.

*Número de legajos:* 2426.

*Descripción informativa:* Los expedientes de este grupo pueden contener hasta 15 asuntos diferentes

Local  
 Informe reglamentario  
 Trabajos técnicos  
 Dictamen  
 Inconformidad  
 Trabajos técnico informativos  
 Alegatos

Documentación complementaria  
 Documentación censal  
 Anteproyecto de localización  
 Planos  
 Ejecución  
 Inejecución

#### DOTACIÓN DE TIERRAS

*Número de expedientes:* 33418.

*Número de legajos:* 90721

*Descripción informativa.* Los expedientes de este grupo pueden contener hasta 15 asuntos diferentes.

Local  
 Informe reglamentario  
 Trabajos técnicos  
 Dictamen  
 Inconformidad  
 Trabajos técnico-informativo complementarios  
 Pruebas y alegatos  
 Documentación censal  
 Anteproyecto de localización  
 Planos  
 Ejecución  
 Inejecución

#### AMPLIACIÓN DE EJIDOS

*Periodo:* 1925 - 1992

*Número de expedientes:* 14,276.

*Número de legajos:* 65,182

*Descripción informativa:*

Local  
 Trabajos técnicos  
 Dictamen  
 Inconformidad  
 Trabajos técnico-informativos  
 Trabajos técnico-informativos complementarios

Pruebas y alegatos  
 Documentación complementaria  
 Documentación censal  
 Anteproyecto de localización  
 Planos  
 Ejecución  
 Inejecución

#### NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN EJIDAL

*Periodo:* 1950 - 1996

*Número de expedientes:* 15,472 (880 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes de este grupo pueden contener un número diverso de legajos y éstos se pueden referir hasta a once asuntos diferentes.

Local  
 Trabajos técnico-informativos  
 Trabajos técnico complementarios  
 Alegatos y pruebas  
 Dictamen  
 Ejecución  
 Documentación censal  
 Planos  
 Ejecución de incorporación de tierras al régimen ejidal

*Total de expedientes agrarios en el Archivo General Agrario:* 1'115.000

*Total de metros lineales de documentación en el Archivo General Agrario.* 15 mil metros

#### NOTA

1. Los colonos extranjeros gozaron de otros privilegios y exenciones de impuestos y apoyos. Las islas también se podían colonizar.

# El proceso de renovación de los dirigentes campesinos y su influencia sobre el destino de los programas agropecuarios

Bruno Lutz\*\*

NO ES RARO escuchar, en el lenguaje coloquial de que: "todo cambia a cada cambio de mandatarios". A pesar de su exageración, este comentario, por su empleo común, denuncia *a priori* una situación de hecho generalizada. Es el dominio de la política –en su sentido amplio– que es el blanco principal de esta crítica y, al respecto, las políticas agropecuarias no parecen constituir una excepción. El cambio cíclico de los responsables rurales tendría, según se entiende por esta afirmación, un efecto deletéreo sobre el seguimiento de los programas. Por consiguiente, parece interesante investigar si existe realmente una *correlación entre el proceso de renovación periódica de los dirigentes campesinos y la frecuencia del abandono de programas y proyectos agropecuarios*. Con ese fin, se analizarán, en el presente artículo, las lógicas seguidas para la definición de los programas agropecuarios, la extensión de las prerrogativas de los responsables rurales, y las implicaciones inherentes de todo cambio de dirigentes.

Los programas de acción de las organizaciones rurales son, en diversos grados, influi-

do por las tendencias del mercado mundial y por las políticas agropecuarias gubernamentales. La entrada de México en el GATT en 1986, la firma del TLC en 1992, y en 1995 el Acuerdo de la Ronda de Uruguay del GATT produjeron una serie de consecuencias inéditas sobre los productores y consumidores nacionales, y sobre las poblaciones campesinas en particular.<sup>1</sup> La transformación paulatina del marco general de los intercambios comerciales con otros bloques regionales mediada por la orientación correspondiente de la política gubernamental, tiene una influencia certera, aunque variable, sobre los productores rurales.<sup>2</sup> Más precisamente, los efectos de la apertura de la economía mexicana a la competencia internacional, la desregulación y la eliminación de las barreras comerciales, así como el desmantelamiento y la privatización de numerosas empresas estatales y paraestatales tienden a insertar a la economía nacional en la economía de mercado. Para ese fin se busca incrementar la productividad y la competitividad de los actores rurales, sobre todo si se considera que la agricultura es actualmente un sector importante de

\*Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

la economía nacional, tanto en términos de producción como de empleos e intercambios. Pero la insuficiencia de la estructura básica, la falta de redes de comercialización eficaces, el alto crecimiento demográfico junto con altas tasas de migración permanente y estacional así como las crisis repentinas, limitan los efectos positivos de la política gubernamental.<sup>5</sup>

Por lo tanto, la evolución del sector agropecuario y la progresiva orientación hacia políticas concertadas que permitan responder de manera idónea a las señales del mercado, reflejan, en cierta medida, la transformación de la economía global.

Esta estrategia de apertura hacia una economía de mercado contribuye a dar una mayor autonomía a los productores rurales y, a otorgarles un papel más significativo como interlocutores. En otros términos, la modernización de las relaciones entre los productores rurales y el estado conlleva una responsabilización creciente de aquéllos. La definición de la política agropecuaria implica, cada vez más, la participación o por lo menos, la consulta de las organizaciones más representativas.<sup>4</sup> En efecto, las secretarías gubernamentales no son los únicos actores que participan en la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND), participan también los legisladores y organismos como el Congreso Agrario Permanente (CAP) y el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) que reúnen dirigentes de las organizaciones rurales más importantes del país. Su función común es la de fungir como órganos superiores de interlocución con el Estado, en representación de los intereses del sector social y del sector privado, respectivamente. Por lo tanto, las asociaciones rurales aportan indirectamente, a través de los organismos de representación sectorial, respuestas y propues-

tas a las iniciativas oficiales. El éxito de las estrategias de acción llevadas a cabo por las organizaciones campesinas está estrechamente relacionado con la calidad y la pertinencia de la defensa de sus intereses ante las autoridades públicas. Entonces, el resultado de esta intermediación con las instancias gubernamentales suele repercutir sobre la priorización de los ejes de acción por parte de las asociaciones rurales.<sup>5</sup>

La redefinición sexenal de la política agropecuaria es el resultado de una serie compleja de discusiones entre los organismos de representación sectorial y el Estado, a iniciativa de este último.<sup>6</sup> Asimismo, las condiciones de representación de los intereses de las organizaciones campesinas tienen repercusiones directas sobre el desarrollo de sus proyectos.

El fomento de un programa agropecuario coherente y congruente, por parte del gabinete agropecuario o a nivel de las organizaciones de productores, debe inscribirse en el mediano y largo plazo. La sustitución de un programa por otro debe ser fundamentado por supuesto, pero también debe asegurar una cierta continuidad con las acciones anteriores. Existen varias razones que sustentan este aserto. En primer lugar, el proceso de elaboración de una nueva estrategia se inscribe dentro de un contexto internacional y nacional determinados, los cuales influyen en algún grado sobre vertientes de la misma. Este proceso de definición de la acción colectiva es lógicamente un proceso lento, resultado del análisis, de la experiencia y de una voluntad colectiva encauzada. En segundo lugar, la aplicación concreta y generalizada de las directivas es un proceso aún más lento. Los productores presentan regularmente, una cierta inercia frente a los cambios, sobre todo cuando son instigados y aplicados de manera indis-

criminada sin tomar en cuenta las especificidades locales. La tercera y última razón que explica el porqué la planeación estratégica del desarrollo de proyectos productivos debe ser considerada a mediano y largo plazo es el hecho de que, al ser lanzada una política determinada, ésta tarda en mostrar sus limitaciones estructurales e imperfecciones tópicas. La elaboración y aplicación de las correcciones para aminorar los efectos colaterales de cualquier programa exigen también cierto tiempo.

Además de la pertinencia del contenido de un programa agropecuario y de sus condiciones objetivas de implementación, es imperativo pensar en la coherencia general de los nuevos programas con los anteriores.

El abandono de programas y proyectos agropecuarios puede explicarse por la manifestación separada o asociada de una serie de factores. Tres tipos de causas se pueden distinguir. Un primer factor es la caducidad del programa. La transformación significativa de los contextos político y económico en el transcurso del tiempo suele reducir los efectos positivos de un programa de acción, y por ende hacer perder a éste su pertinencia primordial. Pero la determinación de la caducidad de una política es, en todos casos, una apreciación subjetiva de los hechos. Una segunda causa es la ausencia de medios para seguir una línea de acción ya implementada. La falta repentina de recursos financieros, técnicos y/o humanos puede reducir el número y la velocidad de realización de los proyectos y obligar, en casos extremos, a abandonarlos. Dependiendo del grado de prioridad que se le otorgue al programa será en última instancia, su sobrevivencia. Finalmente, un tercer factor es la falta de voluntad del responsable para seguir un programa determinado. Un

dirigente puede, por diversas razones, decidir dejar de apoyar proyectos que él mismo había fomentado o, más frecuentemente, un dirigente recién electo puede rechazar continuar una parte del trabajo que había encabezado su predecesor.

El abandono de un programa puede ser el resultado de su caducidad, de la falta de recursos para mantener su realización y/o de la falta de voluntad de un nuevo responsable para apoyarlo. Esos factores tienen en común el ser una apreciación subjetiva de una realidad dada por parte de los dirigentes rurales.

Las formas emergentes de asociaciones socioeconómicas en el campo se caracterizan por ser redes de organizaciones regionales y locales. Las recientes transformaciones del papel del estado han fortalecido la acción de frentes comunes conformados por una representación plural de los intereses de los sectores rurales. Estos cambios han favorecido también la aparición de numerosas pequeñas organizaciones en todo el país a costa de una reestructuración de las grandes confederaciones.<sup>7</sup> Empero, ambas redefiniciones de las categorías de actores colectivos no son independientes. La creación de redes de organizaciones alrededor de un programa o de una actividad común, ha contribuido a modificar sustancialmente las reglas de interlocución del estado con los actores rurales, es más, ha participado indirectamente en la transformación de las relaciones corporativistas en el campo. Sin embargo, estas redes de organizaciones regionales, para poseer un órgano permanente de representación tuvieron que legalizar su existencia, formalizar sus estructuras internas, y jerarquizar las funciones con responsabilidad.<sup>8</sup> La representación colegiada, si bien permite, en teoría, un proceso de-

mocrático en las tomas de decisiones, no obstante, en los hechos, se ve subordinada al protagonismo del coordinador nacional. Aunque basadas sobre la libre e igual participación de los actores colectivos, las redes de organizaciones entran, para permanecer como tal, en una lógica de diferenciación jerarquizada de las funciones. Además, en un contexto de escasez de recursos públicos, la difícil búsqueda de incentivos y apoyos diversos conduce a las redes a asociarse con organizaciones rurales de tercer nivel o, al inverso, incita a las organizaciones nacionales a crear y controlar redes.<sup>9</sup>

La aparición de nuevos actores colectivos como las redes de organizaciones ha cambiado ciertos parámetros en lo que concierne a las reglas de intermediación con el estado seguidas hasta la década de los ochenta. Por otro lado, los nexos de interdependencia que suelen establecerse entre las redes y las organizaciones nacionales tienden a reforzar el protagonismo de estas últimas.

Las organizaciones campesinas y en menor grado las redes nacionales, se caracterizan por el proceso de alta diferenciación entre sus miembros. Existen en los movimientos rurales dotados de una figura jurídica, una distribución discriminatoria de las funciones según una jerarquía precisa, certificada por un reglamento interno. Todos los miembros no están investidos de los mismos poderes. El dirigente nacional y los miembros del Comité Ejecutivo actúan en nombre y sitio de los afiliados, según prerrogativas legalmente asignadas. También son ellos quienes ordenan modificaciones estatutarias, elaboran las declaraciones de principios y fijan los programas de acción. En cuanto a las bases, y más precisamente, una parte de ellas pueden ser invitadas a expresar cíclicamente su opinión

pero, por lo regular, su participación se limita a interinar lo que la dirección nacional ya elaboró. Cabe agregar que entre el máximo dirigente y un miembro existen una serie más o menos numerosa de intermediarios quienes, básicamente, aseguran la cohesión y la permanencia del orden administrativo.

La diferenciación entre los miembros de un mismo agrupamiento –producto del ineludible proceso de burocratización– otorga a los líderes nacionales el poder de personificar al conjunto. Asimismo, los responsables prestan una identidad corporeizada a la organización.

Dentro de los responsables nacionales se encuentra, con mayor frecuencia, la figura del legislador. De la opinión general, los senadores y sobre todo los diputados son llamados a jugar un papel eminente en cuanto a la promoción del ideario de una organización y gestionar recursos gubernamentales. Lo nuevo de este fenómeno se debe a las recientes transformaciones del sistema político hacia un sistema con un nivel de competencia más alto, una pluralidad más pronunciada, y a una disminución progresiva del volumen de la inversión estatal hacia el campo. La acción parlamentaria, entonces, se está volviendo un canal privilegiado de negociación entre las organizaciones y el estado. El número de legisladores y, de una manera general, el número de los líderes que ocupan un cargo de elección popular dentro de una organización campesina, conduce a los responsables nacionales a adoptar y defender sus posiciones políticas con más o menos éxito. Cabe apuntar que este proceso de politización de los responsables de las organizaciones autónomas de tercer nivel implica una redefinición de las categorías de la acción política. Sin embargo, con respecto a las atribuciones de los

parlamentarios, la regulación normativa de las actividades agropecuarias y la aprobación del presupuesto forman parte de las mismas. Asimismo, estos últimos, por un lado, pueden promover con eficacia el apoyo a los programas de acción de su organización de pertenencia, y por el otro, son habilitados para comentar y votar el presupuesto público del sector agropecuario.

Es notorio constatar que en el contexto de la democratización del sistema político y del paulatino retiro del estado en materia de inversión en el sector agropecuario, el legislador se está volviendo un personaje de primera importancia para el conjunto de las organizaciones rurales de envergadura nacional.

Con respecto a la defensa de una política agropecuaria determinada, el papel del legislador y del dirigente, aunque complementarios, son distintos. Como se ha visto anteriormente, la participación activa del primero en los procesos de normalización y control de la aplicación de las políticas agropecuarias públicas permite a una organización rural ejercer su influencia hasta en el interior del recinto legislativo. En cambio, el papel del dirigente se enfoca más particularmente en la representación de intereses colectivos ante las distintas autoridades y, en el caso de las organizaciones afiliadas a algún partido político, ante los mandatarios de este último. Puede señalarse que el grado de burocratización de las asociaciones rurales y el nivel de compromiso del dirigente son muy variables, pero en todos los casos, la persona de máxima autoridad en una organización de alcance nacional funge siempre como intermediario privilegiado ante las dependencias públicas. Por lo tanto, está pendiente de las últimas decisiones y de los más recientes incentivos en materia de política agropecuaria. Posee infor-

maciones de gran valor estratégico. Además de ser el principal actor en cuanto a la gestión de apoyos diversos y recursos financieros para las bases de su organización, el dirigente, o un sustituto, es quien difunde a su vez la información que se le proporcionó durante reuniones con los responsables gubernamentales. Es más, es el dirigente quien, en última instancia, toma decisiones a nombre de los integrantes de su organización.

El dirigente es un delegado al servicio de una comunidad de intereses, es también un intercesor ante las autoridades gubernamentales. Debido a las características particulares de sus funciones, el dirigente está proclive a explotar informaciones de primera mano en provecho de su gente y también a opinar con autoridad sobre la pertinencia de los programas agropecuarios.

Un dirigente puede ocupar, al mismo tiempo que la máxima función en una organización rural, un cargo de diputado federal. Factores diversos se encuentran al origen de esta situación. Pero si bien la acumulación de cargos suele propiciar indirectamente una mejor defensa de los intereses de la organización, no obstante, por otro lado, favorece indiscutiblemente la concentración del poder. El beneficio esperado del hecho de que sea la misma persona que dirija una organización rural de envergadura nacional y que se desempeñe como legislador en la Cámara de Diputados es de contar con un dirigente polifacético, a la vez pendiente de los problemas concretos que padece su gremio, y pendiente de las últimas medidas gubernamentales en materia de inversión agropecuaria. Esta doble función le da cierta polivalencia y por ende, una visión global de la situación en el campo y de las medidas implementadas para mejorarla. Pero esta acumulación tiene

también sus lados negativos. La ineludible sobrecarga de trabajo que resulta de llevar a cabo sus funciones dificulta, por lo general, un cumplimiento cabal de cada una de las tareas. Asimismo, el legislador se ve obligado a delegar una parte de su trabajo. Esta delegación más o menos oficial de la realización de trabajos específicos hacia terceros tiende a disminuir sus posibilidades de seguir con minucia el avance de los anteproyectos de ley.

La acumulación, por parte de una misma persona, de las funciones de dirigente y de parlamentario, al lado de las expectativas positivas que suelen suscitar por parte de una población determinada, presenta serios riesgos con respecto al seguimiento idóneo del trabajo de promoción de un programa agropecuario dado.

96 El responsable —es decir el legislador, y sobre todo el dirigente— ejerce una ascendencia directa y concreta sobre la vida de la organización. Sus talentos propios, su experiencia profesional y, en ocasiones, su formación académica, influyen, en diversos grados, sobre la forma y el contenido del desempeño de sus funciones. También su capacidad de trabajo y su nivel de involucramiento son elementos esenciales en cuanto a la influencia que ejerce sobre la vida de la organización. Es el quien orienta los trabajos y dicta cuáles deben ser los programas y proyectos prioritarios. Su compromiso para seguir el desempeño de sus colaboradores en distintos dominios de actividades, suele permitirle mantener un cierto control sobre el avance de los trabajos. Pero en todos los casos, es bajo su dirección que se elaboran las declaraciones de principios y los cambios estatutarios. El responsable toma decisiones que comprometen a toda la organización, como la de elegir a sus colaborado-

res y asesores por ejemplo. Por otro lado, su conocimiento personal de responsables en las diferentes administraciones públicas le ofrece un abanico único de oportunidades reales y virtuales para firmar convenios. Suele poner su red de relaciones al servicio de la organización que encabeza.

Las experiencias y cualidades profesionales propias de cada responsable tienen una influencia directa sobre la orientación y el manejo de los programas de acción de la organización. Pero los dirigentes ejercen también una influencia indirecta, simbólica sobre otros vertientes de la vida colectiva.

Los dirigentes rurales, de manera general, simbolizan los programas y proyectos agropecuarios que se desarrollan durante su gestión. Son considerados como los autores intelectuales de dichas propuestas. La influencia simbólica ejercida por el dirigente sobre la organización se manifiesta en tres niveles. El primer nivel es el de la identidad colectiva.<sup>10</sup> En efecto, el responsable es el poseedor del uso y control de los símbolos de la organización. Los atributos simbólicos de una organización como su nombre, su emblema, su lema, etcétera, están a cargo del dirigente. Es él quien, en última instancia, vigila el cabal uso de los símbolos. Como representante está habilitado para usarlos, y como máxima autoridad tiene como una de sus funciones la de controlar la idoneidad de su uso. Más específicamente, la afirmación de la identidad colectiva de una organización conlleva un doble proceso de conocimiento e identificación del dirigente.<sup>11</sup> Otro nivel de influencia, es la historia colectiva. La historia oficial, y por ende autorizada de la organización rural no es más que la acumulación metódica de los nombres de quienes ocuparon los máximos cargos, los problemas que tuvieron que enfren-

tar y las iniciativas principales implementadas durante su mandato respectivo. Los dirigentes nacionales entran en la historia merced el cargo que ocupan. En otras palabras, el cargo es creador de historia. El tercer nivel corresponde a los programas, convenios y acuerdos que el dirigente firma. Estos documentos llevan el nombre y la firma de los protagonistas y, en consecuencia, estos últimos son considerados los garantes del éxito de los convenios. A la vez promotor, responsable y "dueño" de los proyectos, el firmante se ve apoderado de ellos por medio de un fácil reconocimiento público de su acción. Este proceso teleológico de "apoderamiento" se concreta, a veces, en la sustitución del título del convenio por el nombre del dirigente.<sup>12</sup>

La influencia simbólica que ejerce todo responsable sobre la identidad y la historia colectivas así como sobre los convenios que firma, contribuye a reforzar el proceso de identificación de la organización a su persona.

El proceso de renovación de los cargos con responsabilidad instaura la obligación de un cambio de personas, y este cambio pone virtualmente en peligro el cabal seguimiento de los programas anteriores. En primer lugar, *cabe precisar que, en las organizaciones rurales de alcance nacional, la duración del mandato del máximo dirigente y de su equipo es generalmente de tres años. (La posibilidad de reelección existe, sin embargo, en contadas organizaciones.)*<sup>13</sup> Por lo regular, el dirigente elegido encabeza una planilla, lo que se concreta, al momento de la transmisión de poder, por una renovación de las personas en la dirección nacional y una modificación concomitante de los puestos. Aunque interinado por las bases, este proceso electoral interno no favorece ni permite la capacitación de los nuevos responsables, y por ende una trans-

ferencia progresiva de toda la información pertinente. Pero por otro lado, el compromiso de la dirección con los miembros conlleva el dar seguimiento a los programas de apoyo inconclusos so pena de castigar a sus propias bases. Por consiguiente, diferentes estrategias suelen ser desarrolladas por los dirigentes, como la de crear nuevos programas en paralelo a los ya existentes, reducir paulatinamente los apoyos a uno u otro proyecto implementado en un trienio anterior, etcétera. Sin embargo, la probabilidad para que un programa sea elaborado, implementado y concluido en solamente tres años, es muy poca. El equilibrio entre la gestión de una herencia mal conocida y la cabal aplicación de un programa de acción innovador parece, entonces, muy difícil de conseguir.

En todos los casos, la renovación de los mandatarios, si bien da la oportunidad a la organización de ser dirigida por personas con ideas y proyectos nuevos, no obstante, conlleva problemas relacionados con el seguimiento de los proyectos anteriores y el implemento de nuevos programas.

Un efecto subsecuente al cambio de mandatario es el del inicio de un proceso de innovación en estrategia y política agropecuarias. Los cambios contextuales no son los únicos factores al origen de esta voluntad general de innovar. Asimismo, al lado de los cambios dictados únicamente por la adecuación a contextos que se van transformando, se manifiestan cambios que corresponden directamente a quien ocupa el cargo. El responsable es el vector de dos procesos distintos. Al ocupar su nueva función, expresa naturalmente ideas personales y originales con respecto a la dirección que debe seguir la organización. La aplicación concreta de esas ideas genera necesariamente cambios con respecto a lo que

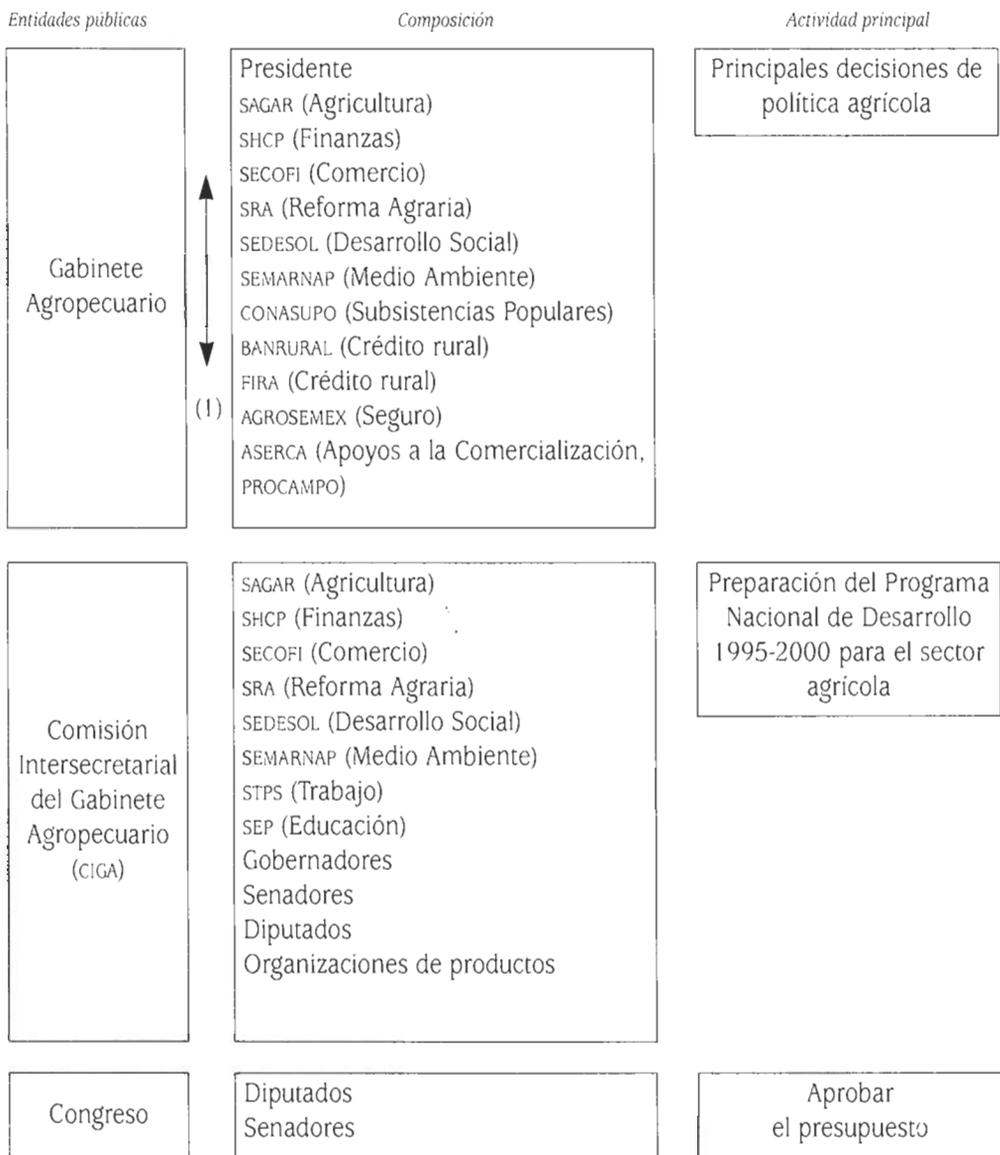
se hacia hasta entonces. Como se ha mostrado anteriormente, la renovación periódica de quien dirige conlleva *ipso facto* un cambio más o menos profundo en cuanto a la orientación y gestión de los programas. Pero, por otra parte, el responsable suele seguir una lógica de distinción sistemática con respecto a la **gestión de su** predecesor. Para el recién investido, **una** manera de afirmar el poder que se le acaba de otorgar, es imponer rápidas **transformaciones**. Cuando surgen cambios precipitados –no siempre justificados– en una organización, éstos marcan una ruptura simbólica y la imposición de un orden nuevo. Empero, si bien una serie de transformaciones súbitas vuelve manifiesto el cambio de mandatario, no obstante, ponen en riesgo el **seguimiento** de las acciones emprendidas con **anterioridad**. Las discontinuidades provocadas al inicio de un mandato hipotecan, en grados variables, el seguimiento coherente de la política agropecuaria de la organización.

Puede afirmarse entonces que, al comienzo de una nueva gestión, una lógica de cambio puro suele manifestarse de manera conexas a las lógicas relacionadas respectivamente con la transformación del entorno político y económico, el proceso cíclico de renovación de los cargos y el cambio de personas.

En conclusión, puede decirse que la lógica de elaboración, ejecución y seguimiento de los programas agropecuarios debe inscribirse, por lo regular, en el mediano y largo plazo. En cuanto a los convenios que firman las organizaciones rurales con las dependen-

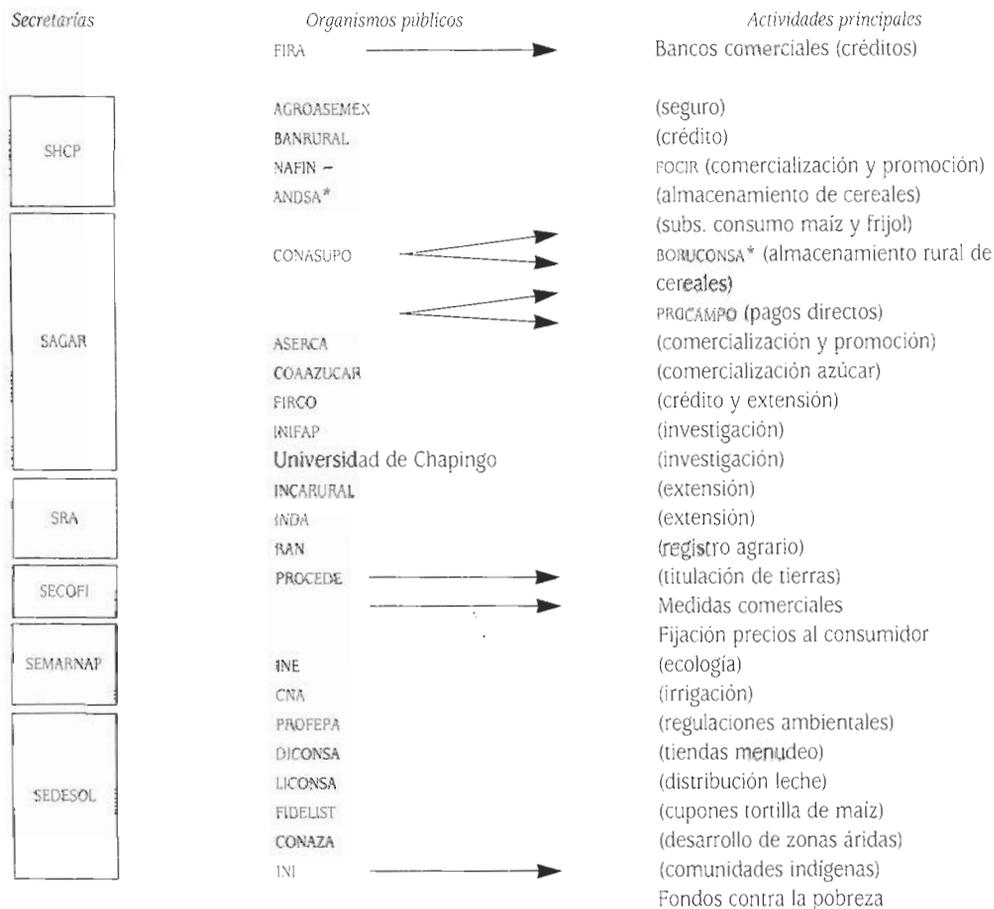
cias gubernamentales y organismos privados, están generalmente enfocados hacia proyectos específicos y poseen una duración limitada. Empero, cabe recordar que los incesantes cambios que ocurren a nivel internacional en materia de regulación de los intercambios económicos entre países, imponen frecuentes ajustes en la orientación y en el seguimiento de los programas agropecuarios a nivel nacional. En todos casos, en las organizaciones rurales, son los responsables –diputados y dirigentes– quienes, en última instancia, ordenan la modificación de los programas de acción. Las bases, en el mejor de los casos, aprueban las propuestas formuladas por la dirección nacional.<sup>14</sup> Por lo tanto, los responsables gozan de una gran autonomía, la cual facilita el proceso de identificación de su persona con la organización. Sin embargo, el cambio cíclico de los mandatarios, al impedir el cesarismo al interior de las organizaciones rurales, implica una serie de efectos colaterales. Dentro de esos efectos, la sustitución de personas por otras, la modificación sustancial de las prioridades, y la aplicación de una lógica de cambio puro, se encuentran interrelacionadas. Estos tres fenómenos forman parte de las causas internas al origen del no seguimiento de los programas agropecuarios. Finalmente, se considera que el éxito de una política agropecuaria no depende exclusivamente de la pertinencia de sus planteamientos en un contexto dado, depende también, en gran parte, del seguimiento coherente que se le da por parte de los sucesivos responsables rurales.

FIGURA 1  
ENTIDADES PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS



<sup>1</sup> En sus sesiones ampliadas.  
Fuente: Secretariado de la OCDE, 1997.

FIGURA 2  
ENTIDADES PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN 1995



Fuente: Secretariado de la OCDE, 1997.

\* En vía de liquidación.

Véase lista de siglas para el nombre completo de Secretarías y Organismos.

**LISTA DE SIGLAS**

<b>AGROASEMEX</b>	Aseguradora Agroasemex
<b>ANDSA</b>	Almacenes Nacionales de Depósito
<b>ASERCA</b>	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
<b>BANRURAL</b>	Banco Nacional de Crédito Rural
<b>CAP</b>	Congreso Agrario Permanente
<b>CIGA</b>	Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario
<b>CNA</b>	Consejo Nacional Agropecuario
<b>CNC</b>	Confederación Nacional Campesina
<b>CNPR</b>	Confederación Nacional de Propietarios Rurales
<b>COAZUCAR</b>	Comité de la Agroindustria Azucarera
<b>CONASUPO</b>	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
<b>CONAZA</b>	Comisión Nacional de Zonas Áridas
<b>DICONSA</b>	Sistema de Distribuidoras <b>CONASUPO</b>
<b>FIDELIST</b>	Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio al Consumo de la Tortilla
<b>FIRA</b>	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
<b>FIRCO</b>	Fideicomiso de Riesgo Compartido
<b>FOCIR</b>	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
<b>GATT</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
<b>INCA RURAL</b>	Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario
<b>INDA</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Ecología
<b>INI</b>	Instituto Nacional Indigenista
<b>INIFAP</b>	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
<b>LICONSA</b>	Leche Industrializada <b>CONASUPO</b>
<b>NAFIN</b>	Nacional Financiera
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PROCEDE</b>	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
<b>RAN</b>	Registro Agrario Nacional
<b>SAGAR</b>	Secretaría de Agricultura y Ganadería
<b>SECOFI</b>	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEMARNAP</b>	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SRA</b>	Secretaría de Reforma Agraria
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>UNORCA</b>	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas

Fuente: Secretariado de la OCDE, 1997.

## NOTAS

1. OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola*. 1997.
2. Léase a: S. Lara y M. Chauvet, "La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial", en *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. 1. Plaza y Valdés-UNAM, 1996, pp. 19-34.
3. OCDE, *op. cit.*, pp. 13-24.
4. Véase figura 1 y 2.
5. Léase a: B. Rubio, "Las organizaciones independientes en México: Semblanzas de las opciones campesinas ante el proyecto neoliberal", en *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. Plaza y Valdés-UNAM, 1996, pp. 113-164.
6. La manera de cómo se ha logrado un consenso en torno a la reforma del artículo 27 constitucional es, al respecto, elocuente. Léase: H. Carton de Grammont, "La organización gremial de los agricultores frente a los procesos de globalización en la agricultura", en *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. Plaza y Valdés-UNAM, 1996, pp. 21-68.
7. Anónimo, *Organizaciones económicas exitosas del medio rural en México. (Evaluación diagnóstica)*. Colegio de Postgraduados -Procuraduría Agraria-Sagar-Sedesol, s/f., pp. 77-78.
8. El ejemplo más ilustrativo es, tal vez, el de la Unorca.
9. Es el caso de la CNC por ejemplo, que ha creado e integrado en su estructura, como organismo filial, la Red Nacional de Campesinas en Acción.
10. Con respecto a los aspectos teóricos del problema de la identidad colectiva, léase: G. Jiménez, "La identidad social o el retorno del sujeto en sociología", en *Versión*, núm.2, UAM-Xochimilco, abril de 1992, pp. 183-205.
11. Léase: S. Maresca, "La représentation de la paysannerie. Remarques ethnographiques sur le travail des dirigeants agricoles", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 38, mayo de 1981, pp. 4-18.
12. Este fenómeno de identificación de un proyecto por el nombre de su promotor, se da sobre todo en el ámbito legislativo. Generalmente, el alto grado de novedad y la amplitud de los cambios que introducen tales proyectos son el origen de dicha asociación entre el nombre del responsable y del proyecto de ley que encabeza. Por otra parte, cabe precisar que no es el promotor el mismo quien fomenta este apoderamiento simbólico, sino los medios de comunicación y el público en general.
13. Es el caso, entre otros, de la CNPR.
14. Léase: J. Fox, "Democratic rural development: Leadership accountability in regional peasant organizations", en *Development and Change*, vol. 23, núm. 2, 1992, SAGE, pp. 1-36.

# La globalización en algunos países de América Latina y sus efectos en el medio rural: reflexiones teórico-contextuales

Maria Tarrío García,  
Luciano Concheiro Borquez  
Roberto Diego O.\*

Hoy estamos dominados por una ideología neoliberal cuyo principio central es afirmar que la liberación de la economía y la supresión de formas caducas y degradadas de intervención son suficientes para garantizar nuestro desarrollo. Esta ideología ha inventado un concepto: el de la globalización. Se trata de una construcción ideológica y no de la descripción de un nuevo entorno económico.

ALAN TOURAINE

## INTRODUCCIÓN

CIERTAS premisas subyacen detrás de la propuesta de lo que actualmente se denomina globalización y su instrumentación a través de las políticas neoliberales, consideradas como remedios a las causas de la crisis de los países tercermundistas, entre las que podíamos citar: excesiva intervención del estado en la economía, que deja un espacio reducido a los actores privados, fuerte proteccionismo que anquilosa el aparato productivo y lo hace ineficiente, y la rigidez de la reglamentación que limita la inversión extranjera directa e impide la afluencia de capitales. De ahí, según dichas políticas la necesidad de redimensionar las funciones del estado mediante una orientación política que, además de eliminar los sesgos anteriores, sea acorde con los nuevos tiempos y las nuevas realidades. Esta reorientación política era recomendada por

los países desarrollados y por las instituciones financieras multinacionales para quienes su aplicación se hacía inevitable. Éstos eran también los supuestos en los que se basaba el Plan Baker presentado en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial celebrada en Seúl en octubre de 1985.<sup>1</sup> El anterior razonamiento implicó, en las dos últimas décadas, grandes transformaciones en la orientación del sector agropecuario de los países latinoamericanos y de sus instituciones, para la modernización y la eficiencia del sector,<sup>2</sup> como ya se venía haciendo desde la década de los setenta, en los países de neoliberalismo temprano.

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis sobre algunas dimensiones de la agricultura de tres países de América Latina en el contexto de la globalización y de los procesos de liberalización que, con distintas características, surgieron a partir de la déca-

\* Profesores de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

da de los setenta. Según algunos investigadores en la agricultura latinoamericana se acentúa la polarización: por una parte, crece una agricultura de gran extensión, promovida por capitales privados, muy superior a la gran empresa familiar, bajo la secretaría o ministerio, según el caso, de la actividad agrícola y, por otra parte, los campesinos y pequeños agricultores, a veces no tan pequeños, se van convirtiendo progresivamente en productores marginales, innecesarios e inservibles, que deben ser atendidos por organismos específicos.<sup>3</sup> Ambas vías forman parte de una misma fenomenología eufemísticamente denominada globalización. ¿En qué medida se puede suponer que estas tendencias se dan de manera generalizada o caben algunas particularidades en el devenir de cada país? En este trabajo tratamos de analizar el impacto de la globalización y del neoliberalismo en la agricultura de tres países latinoamericanos, Argentina, Chile y México, considerando algunas de sus problemáticas.

## LA GLOBALIZACIÓN Y SUS PARADOJAS

La globalización de la economía es la tercera revolución existencial que vive el hombre. Mientras la revolución agraria lo sembró a la tierra y la industrial lo concentró en las ciudades, la revolución informática rompe las barreras que le imponen espacio y tiempo.

NOVAI CARLOS DE HEISENBERG DIETRICH

En los últimos años se va gestando un nuevo escenario mundial denominado globalización. El término incluye variedad de fenómenos: avance científico-tecnológico, modelos económico-políticos, predominio del capital financiero especulativo sobre el capital productivo, facilitados por el acelerado desarrollo de los medios que caracteriza al siglo xx, el si-

glo de las comunicaciones, que permite romper barreras y acortar espacios, al grado que llevarían a McLuhan a redimensionar el mundo como la aldea global.<sup>4</sup>

Hemos asistido, también, a una sucesión de conceptos referidos a una misma realidad histórica. Simples matices de lenguaje en una construcción ideológica que corresponde a la necesidad de encubrir y aparentar transformaciones de ciertos procesos que si bien no han sufrido cambios de fondo, se les designa con una nueva nomenclatura. Un cambio de términos para referir una situación más acabada de los sistemas de dominación-subordinación, que se expresa actualmente bajo el concepto de globalización. El paso de un sistema mundo,<sup>5</sup> a la globalización representa los distintos eslabones de expresión de las relaciones entre los países en la nueva división internacional del trabajo, con espacios cada vez más amplios de acción y subordinación. Lo que teóricamente se considera un sistema global, involucra a todos los ámbitos de la vida desde los aspectos económico-sociales, la información, los sistemas financieros, la cultura y la recreación. Globalización del sistema mundial significa para sus ideólogos, que es un sistema supranacional, en el que las fronteras nacionales se desdibuja así como el concepto de nación y de país. Es el intento de integración del espacio mundo y la total asimilación del *modus vivendi* al sistema americano, y lo hace a partir de una construcción ideológica de que no existe otra alternativa, es decir, de acuerdo con un determinismo ideológico al que somete toda posibilidad de futuro. Estamos en el reino de la *pensée unique*, dirían los franceses.<sup>6</sup>

Asimismo, Toscano dice que "...entre los ideólogos de la globalización existe el amor por una cierta (ίδια)" *There Is No Alternative*.

En un informe recientemente elaborado por una gran multinacional, la Shell, se afirma sin falsos pudores: Tecnología y mercado han creado hoy día un mundo sin alternativas, el mundo de *TIKA*, “un juego duro e impersonal.”<sup>7</sup> De esta manera, dice Toscano “se pone en duda, se define como irrelevante, superada, la legitimidad del Otro como persona capaz de proponer visiones alternativas del mundo.”<sup>8</sup> En definitiva es la homologación de lo diverso –una diversidad que se le pretende instrumentalizar o desaparecer–,<sup>9</sup> en un discurso en el que se navega por conceptos-metáfora para referirse a una sociedad global unificada por el mercado. La paradoja de la concentración-exclusión, esos millones de seres que el sistema lanza a la marginación y a la miseria, se resuelve en el discurso con el término de población “redundante”, y su existencia, en el discurso neoliberal, no significa responsabilidad del gobierno, ni implica ninguna obligación dado que la situación de pobreza es una consecuencia de la incapacidad del individuo.<sup>10</sup> En todo caso el gobierno puede ser solidario, y trata de serlo, en época de elecciones.

Es justo desde el discurso que encontramos opiniones extremas referidas a la misma realidad global, cuyas referencias provienen de la interpretación teórica de la realidad y de la práctica política. En el nuevo discurso se considera que el fin de la Guerra Fría, de la confrontación bipolar junto con el desarrollo de las comunicaciones abrió la posibilidad de construir la *aldea global*, en un mundo unificado y pacífico gobernado por sistemas democráticos, un mundo sin fronteras. ¿Estáramos entonces en una etapa de equilibrio basado en la armonía para negociar una situación de equidad y justicia multilateral en el sistema global o simplemente nos encontramos ante

una abstracción de lo real? Menos optimista, Alan Touraine,<sup>11</sup> considera que la globalización es un término que sustituye al concepto de imperialismo, para referirse a las mismas realidades: Las relaciones de dominación-subordinación entre los pueblos. Más adelante en referencia al sistema neoliberal precisaría:

... hoy estamos dominados por una ideología neoliberal cuyo principio central es afirmar que la liberación de la economía y la de las formas caducas y degradadas de intervención estatal son suficientes para garantizar nuestro desarrollo. Esta ideología ha inventado un concepto, el de la globalización. Se trata de una construcción ideológica y no de la descripción de un nuevo entorno económico.<sup>12</sup>

Nuevos términos caracterizan la problemática de los países del Tercer Mundo a fines del siglo xx, como resultado de las relaciones multinacionales impuestas a éstos por la globalización, en un escenario con reglas del juego asimétricas. Resulta paradójico que la declaración del fin de las ideologías se acompañe en la práctica del uso de mecanismos ideológicos que consideran que toda idea de nación es peyorativa y arcaica, menos para los países hegemónicos del sistema mundial. Con el concepto de globalización se encubren las realidades y las verdaderas interrelaciones que subyacen bajo eufemismos como “comunidades nacionales”, “comunidad internacional”, “ciudadanía global directa en una única comunidad mundial integrada sin la mediación de los estados nación”,<sup>13</sup> mientras la realidad para los países no desarrollados es la cara opuesta de la moneda y sus formas de acción no difieren de manera significativa de las que prevalecieron a lo largo de la historia. Para Dayle es necesario acercarse a las orientaciones más nacionalistas, que plantean como objetivos prioritarios el desarrollo nacional y la reactivación de los mercados inter-

nos, de manera que esto conlleve el necesario bienestar de los ciudadanos de cada país.<sup>14</sup> Esto sólo es posible dentro de un entorno nacional "...no hay un gobierno mundial capaz de regular el capital para un interés global, será necesario hacer el capital menos global y más nacional".<sup>15</sup>

En realidad estamos en un mundo de paradojas donde el *dominio de las empresas transnacionales y el discurso del libre mercado, como rector de la economía*, fluyen en un mismo espacio físico y temporal, *uno como realidad, el otro como sofisma*. Ninguno, realidad y discurso, tiene que ver con los intereses de los pueblos latinoamericanos. Los diseñadores "de la sociedad global son las empresas transnacionales y los gobiernos del primer mundo".<sup>16</sup>

## 106 EL COMERCIO EN LA ALDEA GLOBAL. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS

Como un nuevo signo de los tiempos "el mundo entero es el mercado interno de las transnacionales",<sup>17</sup> que concentran aproximadamente el 80 por ciento del comercio mundial total. En 1990, las 350 firmas multinacionales más grandes del mundo acaparaban casi el 40 por ciento del comercio de mercancías que totalizaba 3,485 billones de dólares. Las 500 firmas principales controlan los dos tercios del comercio mundial, y el 40 por ciento se efectúa entre esta clase de empresas. Las 15 mayores firmas mundiales tienen ingresos brutos superiores al PIB de 120 países del Tercer Mundo.<sup>18</sup>

En los últimos tiempos la expansión de las empresas multinacionales se ha producido en los países subdesarrollados; casi el 63 por ciento de los puestos de trabajo crea-

dos por estas empresas, entre 1985-1992, se concentraban en estos países, que en total, emplean a 12 millones de trabajadores, además de los que son subcontratados.<sup>19</sup> Estas corporaciones encontraron un amplio espacio de acción en la cadena agroalimentaria, cuya expansión desplazó a los capitales nacionales.

En las últimas décadas, del 57 al 67 por ciento de las transacciones mundiales de alimentos han procedido de un reducido grupo de países desarrollados, con un gran peso de América del Norte en la oferta mundial de alimentos. Las empresas multinacionales ocupan un lugar modesto en la producción agropecuaria, a diferencia de la amplia participación que tienen en el comercio de productos básicos agrícolas a menudo superior al 80 por ciento. En los Estados Unidos y la Unión Europea, en donde tienen su base la mayoría de las empresas multinacionales agrícolas, éstas controlan entre el 70 y el 80 por ciento del comercio internacional de trigo, maíz y soya y cuatro empresas representan entre el 70 y el 90 por ciento de esa suma... también dominan la transformación primaria del maíz y de las semillas oleaginosas. El crecimiento de las exportaciones subvencionadas tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea ha favorecido la participación de las empresas multinacionales en el mercado internacional de cereales.<sup>20</sup> Estas tendencias se profundizaron con la denominada globalización y la instrumentación de la política neoliberal caracterizada por la apertura comercial unilateral y un "libre mercado" poco funcional para los productos de los países subdesarrollados. Los países tercermundistas se especializan en productos, no estratégicos, orientados a la exportación cuyas ventajas comparativas en el mercado mundial, radi-

can en la baja remuneración de la fuerza de trabajo y por tanto en la explotación de la fuerza de trabajo en general y de los menores de edad.<sup>21</sup>

## TENDENCIAS DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA: ALGUNOS EJEMPLOS

La redefinición de la política agrícola en la década de los ochenta sometió a la agricultura a cambios abruptos, supeditados cada vez más a las políticas macroeconómicas y a las cambiantes circunstancias de la economía mundial: la escasez de crédito, el aumento en las tasas de interés, reversión de flujos financieros por el manejo de la deuda y la caída de los precios de los productos de exportación, serían algunos indicadores de la situación de América Latina bajo el sistema neoliberal.<sup>22</sup> En este contexto, pretendemos analizar ciertas transformaciones de la agricultura de dos países de neoliberalismo temprano tales como las modificaciones de la estructura de la tierra en Argentina y el papel del sector primario en la dictadura chilena y su situación posterior, y en los casos más recientes, el problema de la soberanía alimentaria en México después de la modernización y de la apertura comercial del campo.

### *Proceso de globalización y apertura en Argentina: trazos históricos y actuales*

“Dice la historia que los semif feudales castellanos vieron vacas en la inmensa región pampeana en donde otros hubieran visto espigas. De esta manera, Argentina, como otras regiones del continente, quedaron vinculadas a la producción extensiva de la ganadería. Los

tiempos cambian y siglos después, la Pampa se transforma y actualmente las espigas desplazan a los bovinos.”<sup>23</sup>

A pesar de la orientación ganadera que surge históricamente del modelo colonial castellano, Argentina disponía de abundantes recursos para la producción de granos y se incorporó al mercado mundial como productor exportador, siendo el mayor productor de América Latina y el único con excedentes. Forma parte del grupo de los principales productores de trigo y de cereales secundarios y también es productor de semillas oleaginosas que representan una proporción creciente de las exportaciones del sector. En 1990, se mantuvo como productor de trigo pero tuvo una notable disminución en la producción de cereales secundarios.<sup>24</sup> En 1992, la FAO se refiere a Argentina en los siguientes términos:

A pesar de tener un elevado nivel educacional, una industria y servicios bien desarrollados y considerables recursos agrícolas y naturales, la agricultura y economía argentinas han progresado poco en los últimos 15 años debido a ciertos acontecimientos externos negativos ocurridos a principios de los años ochenta.<sup>25</sup>

La hegemonía cerealera de los Estados Unidos y la guerra por los mercados, la apertura comercial y la competencia desleal del país del norte, serían algunos de los problemas que tuvo que enfrentar el país.<sup>26</sup>

Desde la década de los setenta, la economía entró en una fase aguda de desestabilización que se acentúa a fines de la década de los ochenta. A comienzos de la década actual se da una mayor apertura y desregulación en el sector y se reduce el intervencionismo a partir de la aplicación de la Ley de Convertibilidad. A fines de 1991, se aprobó un decreto como complemento de la Ley de Convertibilidad que

... ampliaba la mayor parte de las disposiciones que regulaban una amplia gama de actividades. Para el sector agrícola el decreto señaló el final de la intervención del Estado en la fijación de precios, el suministro de insumos (y) la retirada de las actividades productivas y comerciales. Se desmantelaron los organismos que regulaban la producción, comercialización y los ingresos de los agricultores en lo que respecta a varios importantes productos, o bien se definieron de nuevo sus funciones. Se dispuso la privatización de la infraestructura de almacenamiento de cereales, se eliminaron todos los derechos de exportación de productos agrícolas, y se introdujo un impuesto sobre el valor añadido.

Bajo la presidencia de Menem, el agro representa el escenario de grandes transformaciones:

- a) Las reformas económicas recientes de la agricultura disponen la privatización de la infraestructura de almacenamiento de cereales, que antes era administrada por el Estado a través de la Junta Nacional de Granos y se eliminaron todos los derechos de exportación de productos agrícolas.<sup>28</sup>
- b) En la Pampa se da la intensificación del modelo global, a nivel productivo y socioterritorial, como un nuevo escenario en el que las espigas desplazan a las vacas, y a "la agricultura de tipo familiar, que se transforma para dar paso a un modelo de modernización agraria de carácter empresarial, semejante al modelo norteamericano simbolizado por el "Farmer Progress Show".<sup>29</sup>

Las políticas puestas en marcha en Argentina en los últimos años permiten la consolidación definitiva de este modelo productivo, caracterizado por una alta modernización tecnológica, la concentración de la tierra, la emergencia de nuevos actores sociales en la agricultura y una nueva etapa de agrocultivación.<sup>30</sup> El capital productivo aún es poco representativo en la producción agrícola de América Latina,<sup>31</sup> debido a las luchas sociales llevadas a cabo por los campesinos a lo largo de este siglo; no obstante, Argentina y Chile están indicando la aparición

de nuevas modalidades a las que tienden los demás países. Respecto a Argentina dice el estudio:

Se estima que el número de grandes empresas agropecuarias, de más de 5 mil hectáreas, ha aumentado en forma sostenida después del Plan de Convertibilidad. Son varias las empresas de capital nacional y transnacional que han adquirido tierras en la región. Por ejemplo la empresa cresud ha pasado de 20 mil hectáreas productivas en septiembre de 1994 a 390 mil en febrero de 1996... Se estima que el 50 por ciento de la región pampeana ya no es trabajada por los productores dueños de la tierra sino por grandes contratistas y «pools» de siembra.<sup>32</sup>

La renta de tierras es otra de las nuevas formas que surgen en la producción en Argentina. La compra de tierras por actores ajenos al sector ha aumentado y los compradores encuentran en la misma un excelente negocio, no obstante no es fácil obtener datos precisos debido al secreto que rige en este tipo de transacción.<sup>33</sup> El nuevo proceso de modernización genera una nueva modalidad de concentración de la tierra y de marginación agraria. Las empresas grandes pueden continuar su tendencia expansiva a través de la incorporación de tierras de los pequeños y medianos productores en quiebra. En este contexto se da su adquisición por productores ajenos a la actividad agraria.

El sector externo argentino es el que ofrece mejores oportunidades pues incluye un programa de exportaciones no tradicionales y la eliminación de los derechos de exportación de los productos agrícolas que favorece a los agricultores. Se derogaron, asimismo,

todos los instrumentos de regulación internos. No obstante este dismantelamiento de los instrumentos de aplicación de las políticas agrícolas plantea incertidumbre dado que no define ninguna estrategia coordinada de desarrollo agrícola ni delimita la importancia que dentro de la Ley de Convertibilidad se le asigna al sector. En la situación actual del escenario mundial las serias distorsiones de los mercados y las políticas proteccionistas imperantes en los países ricos parecen indicar que no todo se le puede dejar al libre mercado.

Mientras tanto Argentina transita por las mismas veredas de las economías latinoamericanas en las que aparecen, también, los mismos signos de regresión y decadencia: se enajena el patrimonio de la nación, la pobreza y el desempleo aumentan de manera progresiva y los que aún tienen empleo sienten en carne propia cómo desciende el valor de su trabajo mediante la pérdida creciente de su poder adquisitivo.<sup>34</sup>

Una a una se fueron vendiendo las joyas de la corona, a precio de remate más que a una venta normal, pero la deuda del país sigue creciendo. En 1984, equivalía a más de 80 millones de dólares, se vendieron empresas por 27 mil pero para 1995, ésta había alcanzado 97 mil.<sup>35</sup>

A 20 años del comienzo del ajuste, que se instaló con una dictadura militar, alrededor de 100,000 comercios y 50,000 empresas medianas desaparecieron y el país tiene más de tres millones y medio de desocupados y otros millones de subocupados, la concentración de la riqueza se acompaña de la fuerte pérdida del poder adquisitivo de los salarios, aparecen los nuevos ricos, desproporcionadamente más ricos que los que les precedían, gestados por el sistema neoliberal. Son, como diría el ex presidente Salinas, los “audaces”, el “prototipo del nuevo empresario”.

...la corrupción instaurada por las grandes corporaciones para quedarse con las joyas o imponer sistemas esclavistas es algo insostenible y elimina todos y cada uno los derechos consagrados en la carta de las Naciones Unidas. El ajuste, tal y como está planteado no puede ser. Nadie acepta retroceder a la edad de piedra, ni a la era de las repúblicas bananeras.<sup>36</sup>

### *La evolución de la agricultura chilena a partir de la dictadura militar*

En este país, se da una interrupción violenta del proceso socialista democrático, que es sustituido por el modelo monetarista de la escuela de Chicago orientado por los denominados “Chicago boys”, como “laboratorio experimental”, y que tuvo como contraparte, un elevado costo en vidas humanas para el pueblo chileno. “Chile es el país que ha aplicado en forma más rigurosa y consistente las políticas y reformas neoliberales.... Se trata en verdad de un «experimento» de las ideas neoliberales”, escribiría Alejandro Foxley.<sup>37</sup> La aplicación de las medidas aun a costo de una profunda recesión, altas tasas de desempleo y un deterioro en la estructura de distribución del ingreso, sólo se pudo imponer por el contexto autoritario que privó en la puesta en marcha de la estrategia.<sup>38</sup> Posteriormente estas recetas fueron suministradas al conjunto de países de América Latina, con elevados costos para la población trabajadora.

A partir de 1973, con la toma del poder por la dictadura militar, se registran grandes transformaciones en los ámbitos de la vida nacional. Estos cambios han repercutido profundamente en la estructura productiva y comercial de la agricultura. El sector agrícola en este periodo se caracteriza por:

- a) importantes descensos de la producción de alimentos y de insumos agroindustriales, principalmente de la producción de consumo interno, con déficit de producción equivalente al 70 por ciento del producto interno bruto;

- b) desarrollo del mercado de tierras y contrarreforma agraria con la transferencia de los derechos de propiedad. A partir de 1973 aproximadamente 30 por ciento de la tierra expropiada se devolvió a los propietarios anteriores y 20 por ciento se subastó entre personas no residentes en el agro. Solamente el 30 por ciento de la tierra expropiada por la reforma agraria anterior a 1973 quedó en manos de los campesinos;
- c) la nueva estructura de la propiedad, surgida como consecuencia de la contrarreforma, estimuló e impulsó un dinámico mercado de tierra que favoreció la consolidación, a lo largo de la década de los ochenta, de las pequeñas y medianas explotaciones comerciales;<sup>39</sup>
- d) el proceso de ajuste se asoció al crecimiento de las exportaciones del sector agropecuario y forestal; la política sectorial mantuvo cierta distancia de la política de liberación debido a que la agricultura presenta rasgos diferenciados del resto de los sectores económicos;
- e) se establecen medidas de apoyo al sector en las que destacan aranceles protectores, hasta del 35 por ciento, para trigo, azúcar, lácteos, frente a los productos de los países competidores que reciben subsidios. Se promueve, asimismo, una política fiscal favorable para la agricultura con posibilidades de negociación y refinanciamiento de la deuda y dólares preferenciales para los casos que hayan contraído deuda externa, en condiciones favorables, líneas bancarias con tasas de interés preferenciales para algunos productos e intervención del gobierno sobre los precios de los productos esenciales.<sup>40</sup>

De 1985 a 1990, se alcanzó un nivel elevado de autosuficiencia gracias a los aumentos en los rendimientos, con una considerable reducción de las importaciones de alimentos que descendieron en 8 por ciento. Por otra parte, el gobierno sigue una nueva estrategia favorecida por los recursos naturales y las ventajas comparativas estacionales facilitadas por una geografía singular, que favorece la exportación de ciertos productos: verduras y hortalizas, productos pesqueros y forestales que

conforman el grueso de las exportaciones de un sector externo que consideran bien consolidado.

En alguno de estos proyectos los gobiernos actuales cosechan actualmente los beneficios de la siembra de los anteriores al golpe militar cuyas políticas contribuyeron al aprovechamiento del rico potencial agrícola del país:

...el sector se benefició de las medidas introducidas por anteriores administraciones, que sentaron la base del poderoso efecto catalizador de estrategias más recientes. Cabe citar el establecimiento de una (fuerte) infraestructura tecnológica y de capital, la capacitación de expertos y técnicos nacionales en fruticultura y silvicultura; la aplicación por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)<sup>41</sup> del plan de producción frutícola a partir de 1966; el establecimiento de un instituto forestal en 1961 y de otro pesquero en 1963..., y *el proceso de reforma agraria (1965-73), que cambió la tradicional estructura latifundista y permitió la posterior reestructuración del sistema de distribución y tenencia de tierra* cursivas de Tarrío Concheiro y Diego.<sup>42</sup>

Los cambios en el uso de la tierra y en los patrones de cultivo se dan en las explotaciones capitalistas, las explotaciones tradicionales y campesinas no tienen posibilidades de adaptar sus sistemas de producción a un mercado cambiante, como el actual. El 39 por ciento de la tierra corresponde al sector tradicional, aporta el 26 por ciento de la producción que entra al mercado y emplea el 64 por ciento de la fuerza de trabajo, cumple pues, una importante función social. Hay una relación simbiótica entre este sector y el ca-

pitalista al que aporta tres cuartas partes de los trabajadores temporales que necesita la agricultura moderna. Es un sector funcional al capitalismo agrario,<sup>43</sup> sin embargo, las explotaciones familiares se les considera viables o no, en función de sus potencialidades para la reconversión productiva. Se estima su número en 240,000 de las cuales 100,000 pueden ser objeto de una reorientación de la producción de acuerdo con los objetivos planteados por la Secretaría de Agricultura.

Se plantean como objetivos de la reconversión: abatir costos unitarios de los principales cultivos, como trigo, maíz y arroz a fin de mantener la competitividad respecto a los productores extranjeros; promover alternativas nuevas y más rentables y mejorar la eficiencia económica de las diferentes etapas del proceso de producción y de la cadena de comercialización tanto en insumos como en productos. No obstante, se reconoce que el programa de reconversión para la agricultura tradicional se limita a productores cuyos recursos le permiten modernizar sus empresas y participar en actividades alternativas más rentables que la agricultura tradicional. Cerca de la mitad de los productores tradicionales están vinculados a algún proyecto de fomento a la agricultura, del gobierno o con alguna organización no gubernamental, con financiamiento del gobierno. El plan de fomento prevé ampliar algunas actividades como la horticultura y el mejoramiento de viñedos con tecnologías apropiadas que beneficiarán a los minifundistas, pequeños proyectos de bulbos de lirio, flores, etcétera. Una experiencia con los mapuches se orienta en este sentido. Se trabaja en lotes muy pequeños, asesorados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Esta institución le proporcionó ayuda técnica y crédito para una planta empackado-

ra y de almacenamiento con el respaldo de la cooperativa agrícola propiedad de los campesinos mapuches de la entidad. En este proyecto está involucrada una compañía holandesa que trata de aprovechar las ventajas estacionales y del bajo costo de la mano de obra que le ofrece el país. Todo parece señalar la existencia de un proyecto que incluye a los campesinos con el apoyo gubernamental, muy diferente al que se observa en México y Argentina en donde la acción del gobierno en el sector agrario parece apocalíptica.

*Empero, existe una notable dispersión de los recursos y muchos de los programas tienen un efecto limitado y en ocasiones temporal. La mayoría de esos proyectos no tiene como finalidad específica la reconversión, aunque con frecuencia la apoyan, sino más bien constituyen una muestra del mayor interés de los gobiernos democráticos por el agro.<sup>44</sup>*

La FAO opina que los objetivos generales del presente gobierno es una expansión equilibrada de la producción para los mercados interno y externo, el crecimiento de la productividad para la reducción de la pobreza campesina y la implementación de procesos que garanticen la sostenibilidad agrícola, objetivo, este último, que está en contradicción con la expresión de que “la revolución verde llegó tardíamente a Chile”,<sup>45</sup> porque, precisamente la tecnología de la revolución verde no es compatible con la sostenibilidad.

Nuestro análisis nos lleva a tres consideraciones sobre la “armonía” del modelo: En primer lugar, consideramos el desplazamiento de los productos de consumo interno: trigo, maíz y semillas oleaginosas hacia productos de exportación, forrajes y ganadería. Las tierras dedicadas a la producción de consumo interno, en 1993-1994 con relación a 1986-1987, disminuyeron en un 32.6 por ciento. La superficie dedicada al trigo en el

lapso citado pasó de 740,000 hectáreas a 380,000, descendió en un 48.7 por ciento en 1994 y la tendencia es a la reducción: “Se prevé una constante sustitución de los productos tradicionales por pasturas y forrajes cultivados.”<sup>46</sup> ¿Qué tanto refleja una tendencia a la disminución de la producción o ésta es compensada por un aumento en los rendimientos?. En 1992, las importaciones de alimentos habían descendido en 8 por ciento y representaban 5 por ciento del suministro total de alimentos. No obstante, si la tendencia es como apreciamos en el análisis, esta reducción implicaría una consiguiente pérdida de la soberanía alimentaria. Chile estaría tomando la decisión de engrosar el club del enorme contingente de países que dependen del exterior para su autoabastecimiento en alimentos básicos, lo que quiere decir que se va a depender de un número cada vez más reducido de países, que podrán manipular los precios en una demostración de que, al fin y al cabo, ese “libre mercado” que ellos propagan y magnifican es un sofisma. En segundo lugar, estarían los recursos naturales, principalmente los bosques. Informaciones directas, e incluso algunos análisis, son menos optimistas. A través de ellas se da cuenta de una explotación irracional de los bosques, recursos centenarios que son apropiados y explotados con una mentalidad minera que deja poco a las generaciones futuras y que son sustituidos por plantaciones de eucalipto. Esto tampoco tendría nada de desarrollo sostenible; más bien reflejaría una apropiación rapaz del recurso en nombre de la globalización y de la libertad de acción para el capital. En esta forma de explotación estaría comprometido el grupo mexicano PULSAR. En tercer lugar, tendríamos la pobreza. Al anunciado paraíso promisorio para todos, parece seguir la des-

peranza. Después de 23 años los pobres chilenos siguen esperando el pan y los demás elementos que le aseguren una vida digna en el país, convertido ahora en paradigma, real o imaginario, del bienestar neoliberal.

Aunque la pobreza disminuyó en los últimos años, cerca de la tercera parte de la población rural aún vive en esa situación. La pobreza se concentra entre los minifundistas o pequeños agricultores así como entre los trabajadores temporales asalariados. La solución del problema del agro en Chile no sólo compete al mercado, sino que también exige la participación activa del Estado, ... (que) debe alentar las iniciativas nacionales que impulsen el proceso de democratización y fortalezcan a la sociedad civil, así como formular políticas que extiendan los beneficios del crecimiento y la modernización a los grupos que durante el periodo de 1973-1989 se vieron privados de ellos.<sup>47</sup>

### *La agricultura mexicana ante el neoliberalismo y la globalización: las tendencias recientes*

Reflexiones sobre las políticas gubernamentales para la agricultura

A partir de 1982, el gobierno mexicano pone en práctica una política de ajuste y cambio estructural y de privatizaciones del patrimonio de la nación similar a las seguidas en algunos países del Cono Sur en la década de los setenta. Sólo que en el caso mexicano las transformaciones socioeconómicas –de igual o mayor envergadura que las de los otros dos países– no necesitaron cruentos golpes de Estado pues fueron suficientes los poderes presidenciales y la movilización del aparato y partido de Estado para llevar a cabo la tarea encomendada desde las cúpulas hegemónicas multinacionales. Estas transformaciones son consideradas como prolegómenos de la globalización, tal y como se expresa actualmente. En esta parte no pretendemos hacer un recuento de las políticas de ajuste y cam-

bio estructural; lo que tratamos de analizar son las paradojas de la globalización y la soberanía y las tendencias al dominio del gran capital en el sector, referidas a un asunto tan importante como la cuestión alimentaria. La profundización de la globalización en el sector alimentario mexicano, comienza en 1985 con la apertura comercial unilateral y sin ninguna reciprocidad que impulsa el gobierno mexicano. Se acentúa a partir de 1988 durante la administración de Salinas de Gortari, y llega a su culminación con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El proceso de apertura surge en un lapso relativamente corto. En junio de 1985 comienza el programa de liberación comercial en el que se suprimen los permisos previos de importación para una buena parte de los productos. En 1986 se presenta un calendario de desgravación arancelaria, con una reducción escalonada de cuatro años; no obstante, a partir de diciembre de 1987, con el Pacto de Solidaridad Económica, la desgravación se realizó de manera más profunda que lo establecido en la calendarización. Cuando en 1986 se da la entrada de México al Sistema General sobre Aranceles y Comercio (GATT), los compromisos adquiridos por el país no sobrepasaban lo previsto en las reformas para la apertura comercial y el trato preferencial otorgado para el sector agrícola, entre los que figuraban "aumentar la producción agrícola, mantener su régimen histórico de tenencia, y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores".<sup>48</sup> La política económica de apertura comercial fue acompañada con el retiro de subsidios a los principales insumos: fertilizantes, semillas mejoradas, electricidad, agua, etcétera; y son la

reducción nominal de los precios internos más elevados para alinearlos con los internacionales y la eliminación de los precios de garantía.<sup>49</sup> A partir de 1989 los aranceles aplicados a los productos agropecuarios por México descendieron progresivamente y para 1990 representaba sólo el 3.5 por ciento *ad valorem* y, en casos como el sorgo, se dio la liberación total, mientras que la protección de Canadá y Estados Unidos para cereales y otros productos alimentarios se mantuvo en 40 por ciento. El arancel promedio de Estados Unidos para frutas y verduras mexicanas se mantuvo entre el 5 y el 10 por ciento.<sup>50</sup>

Enfrentar la agricultura nacional a las reglas anteriores, en una situación de crisis, históricamente descapitalizada y sin ventajas comparativas, en un escenario internacional adverso, sin gradualidad de normas ni reglas de excepción necesarias ante la agresividad y el proteccionismo comercial de los Estados Unidos,<sup>51</sup> significa no sólo abogar por el derrumbe del sector sino también colocar al país en una situación muy vulnerable frente al exterior al depender de la importación de productos básicos para satisfacer una necesidad tan vital como la alimentación de sus ciudadanos. La opción representa también privar a los campesinos de sus posibilidades de existencia. Por otra parte, ¿hasta qué punto es posible la reconversión de la mayoría de los productos? Además, abandonar la producción de básicos, considerados productos estratégicos, significa no sólo la dependencia alimentaria sino también la profundización de la vulnerabilidad del país frente al exterior. Además, ¿cómo competir con las tasas de interés impagables, como las establecidas por la banca privatizada con la aceptación gubernamental?

### Dependencia y soberanía alimentaria

Entre 1990 y 1995, el país se vio obligado a importar un promedio de 9'118,000 toneladas de granos, con un mínimo de 7'79,000 toneladas en 1991 y un máximo de 10'834,000 toneladas en 1994. Aproximadamente el 39 por ciento del consumo interno, promedio, fue cubierto con granos importados con tasas de crecimiento medio anual elevadas.<sup>52</sup> Según el Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las importaciones de granos en 1996, fueron superiores a los 13 millones de toneladas, y de más de 15 millones de toneladas para 1998.<sup>53</sup> El índice de crecimiento de los granos básicos de 1990 a 1998, fue de 112 por ciento y el de importaciones de 171 por ciento. A partir de 1990 las importaciones representan entre 26 al 48 por ciento del volumen de la producción nacional: la proporción más elevada se dio en 1998. Asimismo las importaciones representaron entre 20.5 a 32.3 por ciento de la disponibilidad total de granos (producción más importaciones). Las necesidades de granos fueron cubiertas entre 20.5 a 32.3 por ciento con las importaciones mientras nuestra suficiencia oscilaría entre un 79.5 por ciento en las condiciones más favorables a un 67.7 por ciento en 1998. El nivel de autosuficiencia en granos básicos se ha deteriorado progresivamente en la década actual.<sup>54</sup>

### Reservas estratégicas y almacenamiento de granos

Por eficiencia y competitividad o por intereses nepotistas la administración salinista decidió concesionar a la iniciativa privada los Almacenes de Pantaco. Según el gobierno no eran rentable, y decidió construir en su lugar una moderna terminal de exportación-importación. La caída de las reservas de maíz y fri-

jol y las malas cosechas mundiales de los años 1994 y 1995 provocaron un descenso en las reservas de granos y consecuentemente un aumento de los precios. La escasez de reservas en el país indujo a la especulación, hubo desabasto de maíz y los precios al menudeo del frijol, aumentaron en algunas comunidades rurales más de 100 por ciento, en 24 horas.<sup>55</sup> A pesar de ello, el gobierno zedillista pensó en privatizar, en los tres primeros meses de 1997, la infraestructura de almacenamiento de granos: los Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (ANDSA), pasarán a manos privadas; el gobierno renunció a la autosuficiencia alimentaria pero también a la constitución de reservas alimenticias, sin considerar *que el mercado mundial no es un espacio neutral sino más bien un espacio de interrelaciones en el que los países hegemónicos disponen, o pueden disponer, de la capacidad e incluso del poder de manipulación, para establecer los precios o para utilizarlos como arma de presión política.*<sup>56</sup>

Hacia la mitad de agosto de 1996 es anunciada por el gobierno la intención de transferir las Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA). Organizaciones de productores ejidales denunciaron la intención de las autoridades federales de transferir a los gobiernos estatales las 983 unidades de acopio de granos básicos.<sup>57</sup> La privatización de la infraestructura de almacenamiento de granos y la desaparición de CONASUPO tiene fuertes implicaciones en la pérdida de la soberanía y seguridad alimentarias; en la agricultura campesina y la comercialización de sus productos, abasto y subsistencia populares y expresan un giro en las políticas sobre la pobreza. Si bien a los grandes consorcios le permiten ejercer su dominio a nivel espacial, esta recomposición geográfica del capital, en la perspectiva del proceso

de privatización, es quizá uno de los eslabones fundamentales en la destrucción de la economía campesina y agrícola y en general del proceso de penetración y concentración más importante del capital, no agrícola, en un eslabón más especialmente sensible como es el acopio y la formación de reservas técnicas y su papel en la fijación de precios de los productos y de la distribución de los alimentos.<sup>58</sup>

En contraposición a lo anterior existe una desigualdad en las reglas del juego entre México y Estados Unidos, cuya relación se da en un pacto de hegemonía y sumisión a los organismos financieros internacionales, por medio de los créditos. Uno de los ejemplos lo encontraríamos en el BID que condiciona el crédito a México para la reconversión de la agricultura, de acuerdo con los intereses norteamericanos, al desmantelamiento de la infraestructura de almacenamiento, del sistema de precios de garantía y subsidios. Por otra parte, el gobierno sujeto a una división del trabajo agrícola por los compromisos que contrajo con los Estados Unidos en la firma del TLC, no está utilizando el amplio margen de aplicación de subsidios para el campo permitidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC), que según la FAO van desde 9,500 millones de dólares anuales, actualmente, a 8,000 millones para el año dos mil. Los subsidios que actualmente se suministran a través del PROCAMPO y de la Alianza para el Campo corresponden a la llamada "caja verde" y no estarían incluidos en los montos anteriores. El gobierno toma la decisión de no conceder estos apoyos a la producción, a pesar de que los granos y otras actividades están subsidiadas en casi todos los países incluidos los Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>59</sup>

### *Voces discordantes por la soberanía y la seguridad alimentaria. Foro sobre soberanía alimentaria*

Entendemos por *soberanía alimentaria* la libertad, capacidad y el derecho de comunidades, regiones y naciones para decidir las estrategias productivas, de abasto, de comercialización y de consumo de alimentos. Para poder ejercer esta soberanía se requiere entre todo autonomía política y económica y la existencia de suficientes reservas alimentarias nacionales e internacionales y el libre acceso a ellas. En el caso de México todas estas premisas son inexistentes poniendo en riesgo la sobrevivencia de amplios sectores de la población".<sup>60</sup>

Voces discordantes expresan su desacuerdo con la política alimentaria del gobierno. Un grupo de intelectuales y organizaciones se toman un tiempo de reflexión sobre la realidad alimentaria del país, una situación crítica e indigna que afecta a productores y consumidores. Mencionan cómo este país que es uno de los cinco centros de origen de la agricultura, cuna de la domesticación del maíz y de su propagación en el planeta, heredero de milenios de experiencias y conocimientos agroalimentarios, poseedor de una gran biodiversidad y que, junto con cuatro países, concentran el 70 por ciento del potencial biogenético alimentario del mundo, sufre una de las mayores crisis alimentarias de la historia.<sup>61</sup> Describen las condiciones de recesión: desempleo, salario mínimo diario de la población equivalente a 2.37 dólares y pérdida de poder adquisitivo de los mismos. Los salarios reales han caído el 78 por ciento, lo que explica el descenso del consumo de alimentos básicos, del 29 por ciento en 18 meses, con un aumento creciente de la desnutrición y la mortalidad infantil frente a una concentración de la riqueza escandalosamente ofensiva.<sup>62</sup>

La política alimentaria del país refuerza la dependencia alimentaria con importaciones de granos sin precedente con un valor

aproximado de 3,000 millones de dólares, equivalente a 1.5 veces el presupuesto federal asignado al sector para 1996, que incluye agricultura, pesca y el sector forestal, y más de tres veces el monto de PROCAMPO, situación que se expresa en que la dependencia alimentaria sea cercana al 50 por ciento del consumo alimentario nacional.<sup>63</sup> Además de la dependencia, incluye la calidad nutricional y sanitaria de los alimentos por la ausencia de un comportamiento ético y socialmente responsable por parte de las grandes corporaciones agroalimentarias que nos venden subproductos de desecho, maíz y sorgo con aflasotoxinas cancerígenas, trigo con carbón parcial, leche radiactiva, desechos de carne de res, puerco y pollo, alimentos con hormonas y residuos químicos y de calidad inferior y granos con menor contenido proteico al establecido por las normas internacionales y nos imponen una dieta de calidad muy dudosa.<sup>64</sup> Por lo anterior hacen mención a la falta de normas pero también de ética de las empresas y del país al que éstas pertenecen, cuyo trato hacia la población de los países compradores tiene cierta dosis de racismo.

Denuncian también que, en las condiciones actuales, de compromisos con el TLC, 5 millones de hectáreas quedan sin sembrar y muchas familias sin ingresos ni medios de sobrevivencia, tendencia que se profundiza. Ante este panorama hacen una declaración de principios y una serie de propuestas a favor de la soberanía alimentaria "que lleva a plantearnos el tipo de agricultura que queremos". Piden que se eleve la soberanía alimentaria a rango constitucional; devolver al artículo 27 constitucional y a la parcela familiar su carácter social; **revisar el TLC** en todo lo que atenta contra la soberanía alimentaria del país; la exclusión de los granos básicos y

la leche del TLC y una Norma Oficial Mexicana para evaluar la calidad, la cantidad y el procedimiento de los productos alimenticios importados, entre otros<sup>65</sup> elementos constitutivos de la soberanía de la nación, en el aspecto alimentario.

La lucha constante de varias organizaciones civiles para lograr una mayor protección de sectores estratégicos vulnerables como es a nivel general el sector agropecuario y forestal y en particular el sector alimentario entre las que cabe destacar la Red Mexicana Frente al Tratado de Libre Comercio y otras más. En 1997 fueron 100 organizaciones que presentan un proyecto de renegociación del TLC por considerarlo lesivo para el país haciendo hincapié en la agricultura.<sup>66</sup>

## REFLEXIONES FINALES

Si analizamos la agricultura de los tres países latinoamericanos citados en sus manifestaciones más comunes, encontramos que las tendencias mundializantes permean las políticas agrícolas de acuerdo con los intereses del capital transnacional. Estas tendencias se expresan a nivel general en la profundización de la división internacional del trabajo de acuerdo con las ventajas comparativas y competitivas, como en el caso de México, aun a costa de la pérdida de la soberanía alimentaria, de la producción de cereales en Argentina o de la producción frutícola de Chile.

Si bien siguen la ruta marcada por el sistema neoliberal existen constantes y variables en la política instrumentada por los países latinoamericanos. Los tres países han seguido las recetas del FMI y del Banco Mundial, políticas de ajuste estructural, privatización del patrimonio de la nación, apertura comercial,

reformas al marco jurídico legal, etcétera. Todos ellos impulsan el mercado de tierras para la producción a gran escala, aun a riesgo de la erosión de los recursos naturales, la explotación irracional de los recursos naturales, y priorizan la producción para el mercado externo en deterioro del mercado nacional, cada vez más deprimido. Existen ciertas resistencias para dinamizar el mercado de tierras y no todos consiguen los objetivos. El gobierno mexicano no ha podido, a pesar de sus intentos, crear un mercado de tierras dinámico en el sector social, al menos en la proporción deseada. Los cambios en la estructura territorial de Chile y Argentina por el impulso al mercado de la tierra no se están dando en el caso de México, al menos a nivel de venta de la tierra, a pesar de que las grandes extensiones, como las referidas en el caso de la Pampa, han sido el modelo soñado y también fracasado de la administración salinista, no obstante el empobrecimiento de los suelos que representan los métodos extensivos de producción, el monocultivo y el uso indiscriminado de agroquímicos. La compactación de la tierra en México para el capital se da mediante la asociación entre ejidatarios que, de acuerdo con el nuevo artículo 27 constitucional, aportan acciones "T" –equivalentes a la tierra–, e inversionistas privados que aportan el capital, si bien gozan de elevados subsidios por parte del gobierno, como fue el caso del ejido de Vaquerías en Nuevo León y actualmente las explotaciones de eucalipto en el sureste de la república. La apertura comercial en algunos países se da de manera rápida, unilateral y sin reciprocidad como en el caso de México y Argentina, mientras que en Chile se protegió al sector con tarifas arancelarias frente a los productos provenientes de los países que subsidian

la producción, con una desgravación gradual. En Argentina y México se da el desmantelamiento de la infraestructura de almacenamiento mientras que ello no parece ser el caso chileno.

Todos, según parece, comprometen los recursos naturales de acuerdo con los intereses del capital incluso transnacional, y aceptan modalidades en las relaciones de producción que recuerdan los casos de colonialismo del siglo pasado. Preocupa, al respecto, la explotación inmisericorde de los bosques nativos chilenos y mexicanos por capitales nacionales y extranjeros y las plantaciones de eucalipto en Chile y que actualmente se introducen a las áreas tropicales de México, sin ningún límite ni regulación, con consecuencias irreversibles para el medio ecológico y para la población.

Las políticas seguidas en función de los objetivos de la globalización han llevado a una situación que es común a todos ellos: la concentración de la riqueza a niveles increíbles y al aumento de manera alarmante de la pobreza. El anunciado paraíso neoliberal parece restringirse a un reducido grupo, mientras que un número cada vez mayor de ciudadanos va deslizándose por la senda de la pauperización y la incertidumbre, siendo progresivamente marginados los derechos consagrados tanto en la Carta de las Naciones Unidas como los derechos ciudadanos reconocidos en la Constitución de cada país. Pero, también es común el descontento de la población que, a través de las estrategias de sobrevivencia, y reproducción social, busca en la organización la solución de algunas de sus muchas necesidades así como la canalización de su descontento. El enorme contingente de excluidos, resiente de manera sensible y padece en carne propia, el despojo

como grupo pero también como parte de la nación, la insensibilidad y el entreguismo de los gobiernos neoliberales, a los países hegemónicos, de los recursos y la riqueza que debieran ser la base del desarrollo nacional que permita un nivel de vida digno para sus ciudadanos. Estos grupos expresan hoy sus desacuerdos; mañana, convertidos en sujetos sociales, escribirán su propia historia y exigirán ser tomados en cuenta como actores que quieren forjar su destino.

Por lo demás creo que hemos llegado al final de una etapa en la que los gobiernos nacionales tenían el control de los alimentos para la seguridad alimentaria del país, en adelante, la alimentación será dominio de los grandes consorcios mundiales bajo los designios de la globalización neoliberal.

## BIBLIOGRAFÍA

ALASRU, "A manera de introducción: comentarios sobre las sesiones plenarias", en *Memoria de Sesiones Plenarias del V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, Colegio de Postgraduados, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México, 1998.

Banco Mundial, *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Nueva York, 1995.

CALLONI, Stella, "El ajuste argentino: mito trágico", en *El mundo*, suplemento aniversario de *La Jornada*, México, 8 de octubre de 1996.

CAMPS, Victoria, "Las identidades nacionales", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 91, Madrid, 1999.

CHAMPREDONDE, M. y M. Sili, "Farmer progress show. Un nuevo escenario en la Pampa Argentina", ponencia presentada en el Primer Congreso Europeo de Latinoamericanistas. Universidad de Salamanca, España, del 26 al 29 de junio de 1996.

Comission des Communautés Europeennes, *La situation de l'agriculture dans la Communauté*, Bruselas, 1992.

DAYLE, Herman, "Adiós al Banco Mundial", en *Annual Meetings. International Monetary Fund Bank Group*

*Boards of Governors*, Madrid, España, octubre de 1994.

Discusión sobre América Latina, *Primer Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, Salamanca, España, junio de 1996.

ETXEZARRETA, M. et al., *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*, España, 1995, Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1992.

\_\_\_\_\_, *Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina*, Roma, 1992.

FERNÁNDEZ ORTIZ, Luis M. y M. Tarrío, "El contexto de apertura de la agricultura mexicana: de la Ronda de Uruguay al Tratado de Libre Comercio", en *Economía. Teoría y Práctica*, nueva época, núm. 5, UAM-Xochimilco, México, 1995.

\_\_\_\_\_, *Textual, análisis del medio rural*, Universidad Autónoma de Chapingo, núm. 20, México, sff.

FIRA, de 1996. *Boletín Informativo*, 30 de noviembre de 1996.

Foro Nacional por la Seguridad Alimentaria. *Memoria básica*, México, 1996 (mimeo).

FOXLEY, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, FCE, México, 1988.

FRITSCHER, Magda, "Globalización y agricultura. Escenarios y controversias", en *Memoria de Sesiones Plenarias del V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, Colegio de Postgraduados, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México, 1998.

GÓMEZ CRUZ, M.A. y F.J. Caraveo L., "La agromaquila: Nueva forma de penetración de las transnacionales", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, México, diciembre de 1990.

HIRSCHMAN, Albert, *Retóricas de la intransigencia*, FCE, México, 1991.

KAY, Cristóbal, "Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 8, México, agosto de 1996.

MCLUHA, M. y B.R. Powers, *La aldea global*, Barcelona, España, 1995.

MUÑOZ, Patricia, *La Jornada*, en M. Tarrío y L. Concheiro, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte", 1997, en *La sociedad frente al mercado*, Dentos-UAM-Xochimilco, México, 1998.

OCDE "Agricultural Policies in OECD Countries", en María Tarrío et al., "Autosuficiencia alimentaria y priva-

- tización: El caso de las empresas de almacenamiento de granos", artículo aceptado para su publicación en la *Revista Relaciones*. UAM-Xochimilco, México, 1998.
- OIT, *Los asalariados agrícolas: condiciones de empleo y de trabajo*. Ginebra, 1996.
- Protocolo de adhesión de México al GATT, en *Comercio Exterior*. México, octubre de 1986.
- RAMOS, Eduardo y J. Cruz. *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid, 1995. Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- SUÁREZ CARRERA, Víctor. *ANEC, Boletín Informativo Semanal*, año 1, núm. 34, México, agosto de 1996.
- TARRIO, M., C. Steffen y L. Concheiro, "La modernización en crisis: Análisis de la evolución de los principales productos agroalimentarios", en *Neoliberalismo y campo. Cuadernos Agrarios*, núms. 11 y 12, nueva época. México, 1995.
- \_\_\_\_\_. Concheiro, "Globalización y soberanía alimentaria: Reflexión sobre los efectos de la privatización en México", en Concheiro y Tarrío, *La privatización en el medio rural. Las historias de un desencuentro*, UAM-Xochimilco, México, 1998.
- \_\_\_\_\_. Prólogo al libro: *Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro*. UAM-Xochimilco, México, 1998.
- TEUBAL, Miguel. "Globalización y sus efectos sobre las sociedades rurales de América Latina", en *Memoria de Sesiones Plenarias del V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Colegio de Postgraduados, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México, 1998.
- TOSCANO, Robert, "Interrogantes éticos de la globalización", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 86, Madrid, 1998.
- TOURAINE, Alan, "La globalización como ideología", en *El País*, 29 de septiembre de 1996.
- \_\_\_\_\_. Ponencia Magistral. *Primer Congreso de Latinoamericanistas*, Salamanca, España, 28 de junio de 1996.
- VARGAS LLOSA, M., "El desafío de los nacionalismos", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 88, Madrid, diciembre, 1998.
- VILLAFUERTE S., Daniel, *Mitos y realidades de la globalización: Una aproximación crítica*. UAM-Xochimilco, trabajo final correspondiente al V Módulo del Doctorado en Ciencias Sociales, México, octubre de 1996 (mimeo.).
1. Luis M. Fernández Ortiz y María Tarrío García, "El contexto de apertura de la agricultura mexicana: de la Ronda de Uruguay al Tratado de Libre Comercio", en *Economía, Teoría y Práctica*, nueva época, núm. 5, 1995, p. 18.
  2. Tarrío, Steffen y Concheiro, "La modernización en crisis: análisis de la evolución de los principales productos agroalimentarios", en *Neoliberalismo y campo. Cuadernos Agrarios*, núms. 11 y 12, nueva época, 1995, p. 27.
  3. Discusión sobre América Latina, *Primer Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, Salamanca, España, junio de 1996.
  4. Véanse, M. McLuhan y B.R. Powers, *La aldea global*, Barcelona, España, 1995.
  5. Como antecedentes son importantes los aportes de F. Braudel, *La dinámica del capitalismo*, FCE, 1993 y Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, t. 1, Siglo XXI, 5a. ed., México, 1989, y del mismo autor "El derrumbe del neoliberalismo", en *Secuencia*, Revista de Historia y Ciencias Sociales, Instituto Mora, México, 1994.
  6. En Robert Toscano, "Interrogantes éticos globalización", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 86, Madrid, octubre de 1998, p. 44.
  7. *Ibidem*.
  8. *Ibidem*.
  9. Victoria Camps, "Las identidades nacionales", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 91, Madrid, abril de 1999, pp. 32-36.
  10. Al respecto véase, Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, primera parte, "Las leyes de pobres y el Estado benefactor", pp. 37 y ss. FCE, México, 1991.
  11. Ponencia magistral, *Primer Congreso de Latinoamericanistas*, Salamanca, España, 28 de junio de 1996.
  12. Alan Touraine, "La globalización como ideología", en *El País*, 29 de septiembre de 1996.
  13. Herman E. Dayle, "Adiós al Banco Mundial", en *Annual Meetings, International Monetary Fund Bank Group Boards of Governors*, Madrid, España, octubre de 1994, p. 88.
  14. Véase el controvertido artículo de Mario Vargas Llosa, "El desafío de los nacionalismos", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 88, Madrid, diciembre de 1998, pp. 4-10

15. *Ibidem*.
16. Chomsky y Dieterich, *Ibidem*.
17. Daniel Villafuerte Solís, *Mitos y realidades de la globalización: Una aproximación crítica*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, trabajo final, correspondiente al V Módulo del Doctorado en Ciencias Sociales, México, octubre de 1996 (mimeo.), p. 34.
18. *Ibidem*.
19. Banco Mundial, *El mundo del trabajo en una economía integrada*. Nueva York, 1995, p. 72.
20. OIT, *Los asalariados agrícolas: condiciones de empleo y de trabajo*. Ginebra, 1996, p. 15.
21. "En los estados norteños de México, donde en los últimos años se ha extendido mucho la fruticultura y la producción de legumbres y hortalizas, del 20 al 35 por ciento de la fuerza de trabajo está constituida por niños de 8 a 14 años de edad", en OIT, *op. cit.*, p. 76.
22. FAO, *Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina*. Roma, s.f., p. 4.
23. Luis Fernández Ortiz y María Tarrío García, *Textual. análisis del medio rural*. Universidad Autónoma de Chapingo, núm. 20, pp. 29-30.
24. Commission des Communautés Européennes, *La situation de l'agriculture dans la Communauté*. Bruselas, 1992.
25. FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1992.
26. Véase Luis M. Fernández Ortiz y María Tarrío García, "El contexto de apertura de la agricultura mexicana: De la Ronda de Uruguay al TLC", en *Economía, Teoría y Práctica*, núm. 5, 1995, p. 36.
27. FAO, *op. cit.*, s/p. 1992.
28. *Ibidem*.
29. El "Farmer Progress Show" es una exposición de herramientas y maquinarias agrícolas que tiene lugar anualmente en los Estados Unidos. Considerada como la más grande del mundo es un reflejo del esfuerzo de modernización de la agricultura capitalista americana. En ella se presentan las últimas innovaciones referentes a la ciencia y tecnologías modernas vinculadas al agro. M. Champredonde y M. Sili "Farmer Progress Show. Un nuevo escenario en la Pampa Argentina", ponencia presentada en el Primer Congreso Europeo de Americanistas, Universidad de Salamanca, España, del 26 al 29 de junio de 1996.
30. *Ibidem*.
31. OIT, *op. cit.*, p. 14.
32. M. Champredonde, *op. cit.*, s/p.
33. *Ibidem*.
34. Stella Calloni, "El ajuste argentino: mito trágico", en *El Mundo*, suplemento aniversario de *La Jornada*, 8 de octubre de 1996, pp. 4 y 5.
35. *Ibidem*.
36. *Ibidem*.
37. Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, ICE, 1988, p. 45.
38. Foxley, *op. cit.*, p. 44.
39. FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1992.
40. FAO, *Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina*, Roma, 1992, pp. 7-9.
41. La **COMO, con medio siglo de vida**, ha sido iniciadora de grandes centros para la elaboración de **aceite, celulosa y azúcar, instalaciones eléctricas, refrigeradores, empacadoras, etcétera**.
42. FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1992.
43. Cristóbal Kay, "Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 8, agosto de 1996, p. 627.
44. Kay, *op. cit.*, pp. 628-629.
45. *Idem*, p. 626.
46. *Idem*, p. 627.
47. *Idem*, p. 625 cursivas de Tarrío, Concheiro y Diego.
48. Protocolo de adhesión de México al GATT, *Comercio Exterior*, octubre de 1986, p. 877.
49. FIRA, *Boletín informativo*, 30 de noviembre de 1996, p. 17.
50. M. A. Gómez Cruz y F. J. Caraveo López, "La agromquila: Nueva forma de penetración de las transnacionales", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, México, diciembre de 1990. También en Fritscher, *op. cit.*, p. 78.
51. Fernández y Tarrío, *op. cit.*, p. 17.
52. FIRA, *Boletín informativo*, septiembre de 1996, pp. 22 y 23.
53. *La Jornada*, 12 de diciembre de 1996.
54. María Tarrío y Luciano Concheiro, "Globalización y soberanía alimentaria: reflexión sobre los efectos de la privatización en México", en Concheiro y Tarrío, *La privatización en el medio rural. Las historias de un desencuentro*, UAM-Xochimilco, México, 1998, pp. 103 y 104.

55. Información personal de un conocedor. El maíz se exportó a precios irrisorios a los países en donde Maseca tenía plantas establecidas.
56. *La Jornada*, 12 de diciembre de 1996.
57. Víctor Suárez Carrera, ANEC, *Boletín Informativo Semanal*, año 1, núm. 34, 19 de agosto de 1996, p. 1. Una información más amplia y actualizada está en María Tarrío y Luciano Concheiro *et al.*, "Autosuficiencia alimentaria y privatización: el caso de las empresas de almacenamiento de granos", en revista *Relaciones*, 1999.
58. Concheiro y Tarrío. "Prólogo" al libro: *Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro*, UAM-Xochimilco, México, 1998.
59. OCDE. *Agricultural Policies in OCDE Countries* en María Tarrío *et al.*, Autosuficiencia alimentaria y privatización: El caso de las empresas de almacenamiento de granos", México, 1998. Artículo aceptado para su publicación en la revista *Relaciones*, UAM-Xochimilco.
60. *Ibidem*.
61. Foro Nacional por la Seguridad Alimentaria. *Memoria básica*, 1996, p. 9 (mimeo.).
62. *Ibidem*.
63. **Que** incluye el sector agropecuario, forestal y pesquero.
64. *Ibidem*.
65. *Ibidem*.
66. Patricia Muñoz, *La jornada*, 14 de julio de 1997, p. 19 en María Tarrío y Luciano Concheiro, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *La sociedad frente al mercado*, Demos-UAM-Xochimilco, México, 1998, p. 208.



Detalle de la obra "Maximiliano y Carlota". Lindheim

Alberto Beltrán

# La formación de profesionales en ciencias agropecuarias en México ante un mundo en proceso de integración regional y globalización

Juan Manuel Zepeda del Valle\*

## HACIA LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Hace algunos siglos, cuando el hombre vivía en pequeñas aldeas y se trasladaba de una región a otra con el auxilio de sus extremidades inferiores y, en el mejor de los casos, utilizando para este propósito la tracción animal, la comunicación entre los habitantes de las diferentes comunidades era escasa. La información fluía lentamente de un lugar a otro.<sup>1</sup>

En la centuria que corre, en el mundo de las comunicaciones, la humanidad ha pasado del telégrafo –comunicación alámbrica, codificada, puramente auditiva–, a la telefonía audiovisual por satélite; de la radio, a la televisión en color, estereofónica y de alta resolución. Hoy en día, el televidente puede ver, desde su casa y en el momento en que ocurren, los acontecimientos que se desarrollan en los más recónditos lugares del mundo.

Desde el punto de vista económico, el desarrollo actual de las comunicaciones ha tenido un significativo impacto en la agricultura. La velocidad con que se conocen las noticias sobre las condiciones favorables o desfavorables en que se desarrolla la agricul-

tura en otros países del mundo, sobre la presencia de desastres en los cuales se producen pérdidas de cosechas o especies animales –tales como sequías o inundaciones–, sobre las cantidades producidas en los diferentes países, de cada uno de los bienes agrícolas y sobre los precios a los que se intercambian, sobre las formas de vida o costumbres y preferencias de los consumidores –tanto del país como de otras naciones–, posibilita a los gobiernos definir políticas de producción y de comercio más adecuadas a las circunstancias que rodean a cada país y al productor le brindan la oportunidad de elegir con mejor información el cultivo, la tecnología de producción y los mercados a los que se destinará su producto, de tomar mejores decisiones.

La computadora, que hace 30 años era capaz de devolvernos solamente resultados numéricos, hoy ofrece un mundo de nuevas posibilidades con la creación de campos de visión tridimensionales capaces de reemplazar el mundo real –la computación ha entrado en la era de la realidad virtual–,<sup>2</sup> de gran interés en el entrenamiento de profesionales, como es el caso de los simuladores de vuelo hoy ampliamente conocidos.

\* Profesor-Investigador del Centro Regional Universitario Centro-Norte, Universidad Autónoma Chapingo.

La tecnología computacional es uno de los campos a donde se ha volcado la creatividad humana y gracias a ello está registrando cambios muy acelerados, siendo su promedio de vida de 18 meses, con una tendencia a disminuir aún más.<sup>5</sup>

La combinación de los avances alcanzados en la computación, con los adelantos en las comunicaciones, ha ensanchado las posibilidades de interacción entre los habitantes del planeta aún más. La gran capacidad y velocidad de las nuevas computadoras, en combinación con los medios de comunicación vía satelital, han dado origen a la llamada *supercarretera de la información*. La red llamada Internet, que conecta a más de 130 países<sup>4</sup> y dentro de la cual están participando 30 millones de usuarios,<sup>5</sup> representa un mundo nuevo de posibilidades: desde el correo electrónico con personas situadas en cualquier parte del mundo, hasta la de acceder la información existente en los bancos de datos –libros, revistas, periódicos, conferencias, etcétera– de todo el mundo, sobre cualquier tema –agricultura, medio ambiente, finanzas, astronomía, política, economía, etcétera– o intercambiar grandes volúmenes de información –grupos de trabajo, grupos de interés, etcétera–, pasando por los servicios de telecompra, anuncios, servicios bancarios, etcétera. La comunicación electrónica o cibercomunicación constituye en estos tiempos una poderosa herramienta para la globalización de las naciones.

El impacto de la comunicación electrónica en la producción agrícola, se refiere a la posibilidad de acceder al conocimiento detallado de los mercados de productos agrícolas en todo el mundo, de conocer la oferta a futuro de estos productos y de establecer mecanismos de oferta de los consumidores o clientes potenciales de los bienes agrícolas

que se producen, lo que significa la posibilidad de establecer mercados virtuales, con compradores y vendedores en todo el mundo. Sin lugar a dudas para los productores agrícolas que participan en los mercados mundiales o que producen para la exportación éste constituye un cambio de gran significación.

En el transporte, el ferrocarril, que a principios de este siglo tenía la tarea de darle integración a las aldeas y comunidades dentro de cada nación, logró crear las arterias por donde circulaban personas y mercancías de un rincón a otro de la geografía de cada nación y que comunicaba con los países vecinos. Los barcos cumplían, lentamente, la difícil tarea de conectar a los continentes.

Al final de este mismo siglo el hombre viaja con facilidad por todo el mundo a través del espacio aéreo.<sup>6</sup> La aviación –que nace con este siglo–, se ha convertido en el medio de transporte más importante entre naciones –y en muchos casos dentro de naciones–, reduciendo significativamente el tiempo –y en algunos casos el costo– que se requiere para desplazarse de un lugar a otro.

Al reducirse los tiempos para el traslado de personas y mercancías de una nación a otra, de un continente a otro, se ha hecho posible llevar a los consumidores los productos perecederos que antaño –por su corta vida de anaquel– sólo podían ser consumidos en las propias localidades donde se producían. Muchos de estos bienes agrícolas son producidos en los países tropicales de América Latina y el Caribe. El transporte aéreo ha estrechado a los productores y los consumidores de todo el mundo. No obstante todavía resulta un tanto elevado el costo del transporte de mercancías, su uso se incrementa cada vez más. En el futuro cercano –en función de los volúmenes de carga– los costos del transporte aéreo serán cada vez más competitivos.

La revolución en las comunicaciones, en la electrónica y la computación ha sentado las bases para un proceso de globalización de las economías y las sociedades del mundo. Globalización que en la esfera del comercio se encuentra ya en marcha, en virtud de que los intercambios de mercancías entre los países del mundo<sup>7</sup> crecen con mayor rapidez que la economía mundial, que cada vez se intercambie con el exterior una mayor proporción de los bienes producidos.

En este proceso de globalización y a fin de entrar ventajosamente en el escenario comercial mundial, los diversos países se están agrupando en regiones o zonas de libre comercio. Los países de América Latina y el Caribe no son la excepción a esta megatendencia mundial. Desde el Mercosur en el Cono Sur del continente, hasta el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte, pasando por el CARICOM en América Central y el Caribe, se han multiplicado los esfuerzos de integración comercial bilateral o trilateral entre naciones del continente americano.<sup>8</sup>

## LOS DESAFÍOS DEL FUTURO INMEDIATO

### *El desafío de la eficiencia*

El impacto de la integración comercial para los agricultores de países de América Latina y el Caribe que han acordado establecer zonas de libre comercio entre sí o con países desarrollados es de la mayor significación.<sup>9</sup> Los mercados internacionales son altamente competitivos y exigentes. Buena calidad –de acuerdo con el gusto de los consumidores– y bajo precio de venta son las exigencias del mercado internacional. Para producir a bajo

precio es preciso reducir los costos unitarios, mejorando la calidad del producto.

Para elevar la productividad y con ello la competitividad, en muchos países del mundo, sobre todo en los desarrollados, se trabaja intensamente en la generación de opciones productivas de alta eficiencia, que permiten al productor optimizar sus procesos, desde la siembra, hasta la venta de su cosecha. Garantizando con ello producciones mayores por unidad de recurso empleado en la agricultura y menores precios al consumidor final.

La genética, la ingeniería genética y la biotecnología han ensanchado las posibilidades de los cultivos en todo el mundo.

El avance en las ciencias y en la tecnología nos sorprende cada día, ofreciéndonos plantas más resistentes a las plagas y enfermedades, con una mayor tolerancia a las condiciones adversas en que se desenvuelve la agricultura en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y con mayor potencial productivo. La ingeniería agrícola nos ofrece nuevas herramientas y equipos más sofisticados y adecuados a las tareas contenidas en el proceso productivo, reduciendo con ellos costos de las operaciones agrícolas, desde la preparación del terreno, hasta la cosecha, empaque y distribución.

En un mundo, donde las ventajas comparativas se sitúan cada vez más en favor de los países, sistemas productivos y productores que utilizan los resultados de la investigación científica y tecnológica, el profesional de las ciencias agrarias, sin lugar a dudas, no puede dejar de lado en su estudio, el impacto del cambio tecnológico en la producción.<sup>10</sup>

Paralelamente a los procesos de integración –y quizá en parte como resultado de los mismos–, cada nación, en la medida de sus propias posibilidades ha iniciado un proceso

de liberalización del comercio en el interior de su territorio, descartando controles de precios, garantías de precios y subsidios a la producción y el consumo. Dejando la fijación del precio a los mecanismos del mercado.

Este hecho es de la mayor importancia para los agricultores de América Latina y el Caribe, por cuanto las políticas agrícolas pre-  
valientes en la región giraban en gran medida, en torno al control de precios de muchos de los productos agrícolas y al otorgamiento de subsidios para algunos de ellos.

La profundización en las políticas de liberalización de la economía de los países de América Latina y el Caribe, ha llevado al replanteamiento del papel del estado en el desarrollo de la sociedad, priorizando la acción de los particulares en la economía y reduciendo la función gubernamental a la atención de las esferas estratégicas de la economía de las naciones. En este camino, la mayoría de los gobiernos ha emprendido un proceso para privatizar las empresas públicas y algunos de los organismos gubernamentales que realizaban tareas ligadas a la producción de bienes y servicios. El adelgazamiento del estado, en muchos casos ha implicado el traspaso de funciones que antaño desarrollaban las agencias gubernamentales, a las organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. Tal es el caso de la asistencia técnica, la producción y distribución de insumos para la agricultura y los servicios de apoyo a la producción, tales como el crédito, el almacenamiento y transporte de cosechas, etcétera.

Este es un cambio de gran significación, tanto para los agricultores, como para los profesionales de las ciencias agrarias y las instituciones de educación superior que los forman.

En el pasado, más del 90 por ciento de los profesionales que egresaban de las escue-

las y facultades de ciencias agrarias de América Latina y el Caribe se incorporaban, como empleados, en las dependencias gubernamentales, para desde allí, ofrecer sus servicios a los productores rurales. Al transferir el estado diversas funciones a los particulares y en algunos casos a los productores organizados, las contrataciones del gobierno, de profesionales de las ciencias agrarias han disminuido drásticamente, e inclusive se han despedido profesionales que ya estaban contratados, de tal forma que hoy en día se estima que no más de un 50 por ciento de los profesionales que se forman en las escuelas y facultades de ciencias agrarias de América Latina y el Caribe son empleados gubernamentales y la tendencia continúa a la baja.

Para los agricultores, este cambio ha significado asumir bajo su responsabilidad de los costos de todos estos servicios que anteriormente recibía en forma gratuita o a bajo costo del gobierno de su país. El agricultor que no estaba acostumbrado a pagar el costo de la asistencia técnica y de la capacitación, hoy debe pagar estos servicios y agregarlos a sus costos de producción. El productor agrícola que estaba habituado a pagar un bajo precio por el agua, los fertilizantes, la electricidad, los servicios de maquinaria agrícola o de almacenamiento de cosechas, en virtud de los subsidios que el gobierno les otorgaba, hoy deben pagar los precios de mercado de dichos servicios. Los agricultores que anteriormente pagaban una tasa de interés más baja por el uso del crédito, hoy deben pagar por el uso del dinero, las tasas de interés que rigen en el mercado de capitales.

Estas nuevas condiciones en que se desarrolla la producción exigen a los agricultores una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles para alcanzar el éxito.

Los problemas que habrá de enfrentar en el futuro inmediato el profesional de las ciencias agrarias en América Latina y el Caribe se encuentran ya perfilados dentro de la situación de cambios que está viviendo la agricultura de la región.

Ante todos estos cambios que están ocurriendo en el mundo, los países de América Latina y el Caribe, para impulsar el desarrollo agropecuario, enfrentan el desafío de reorientar la matriz tecnológica de la agricultura –especialmente la comercial–, para que ella sea más eficiente en el sentido de producir más por unidad de superficie, de persona, de energía, de capital y de tiempo; para que ofrezca productos de mejor calidad y éstos sean producidos a menor costo. Sólo así pueden producirse bienes agrícolas que sean accesibles para las grandes masas de consumidores urbanos, que sean competitivos en los cada vez más abiertos y exigentes mercados internacionales.

Para ello es preciso en primer lugar que la agricultura comercial no sobredimensione los equipos e instalaciones, para luego mantenerlos en la ociosidad; que no desperdicie la energía y los insumos importados y que administre racionalmente sus predios, para asegurar una mayor productividad de los factores de producción que posee.

Este desafío implica el perfeccionamiento de los procesos productivos y de comercialización de la empresa agropecuaria. Tarea en la cual el profesional de las ciencias agrarias puede jugar un importante papel.

En segundo lugar es necesario que los agricultores optimicen el uso de los recursos de que disponen, lo que conlleva profundos cambios en la forma de practicar la agricultura. La mentalidad *minera* –que sólo extrae– y la *industrial* –que exige que todos

los insumos sean externos a la unidad productiva– serán cada vez menos factibles de aplicar en la moderna agricultura, porque ésta requiere bajo costo y un uso racional de todos los recursos de que se dispone.

En la actualidad –con variantes en cada país–, como hemos visto, existe la tendencia en todo el mundo a confiar en el sistema de mercado para la asignación de los recursos en la sociedad. Países que anteriormente tenían una economía planificada centralmente, hoy han restablecido sus sistemas de mercado y se han incorporado cada vez más al mercado mundial.<sup>11</sup>

Los procesos de integración que se están dando en América Latina y el Caribe y la incorporación de los países de la región a los mercados mundiales, acentúan la necesidad de contar con profesionales de las ciencias agrarias, que contribuyan a orientar los procesos productivos.

En una época de sofisticada tecnología y acelerados cambios, la capacidad de las empresas para responder a las nuevas demandas es la clave para la sobrevivencia y el éxito. Esta capacidad está dada ciertamente por la flexibilidad de las empresas para adaptarse creativamente a las nuevas circunstancias. El profesional de las ciencias agrarias, preparado para entender esta realidad y diseñar las mejores opciones productivas, será imprescindible para la empresa grande, mediana o pequeña del siglo XXI.

En la medida en que un mayor número de productores agrícolas de la región se incorporen a los mercados internacionales, las tareas del profesional de las ciencias agrarias se ampliarán en todos sus campos.

Si como hemos señalado al hablar de los cambios que están ocurriendo en el mundo, se observa claramente una megatendencia

hacia la liberalización de las economías nacionales y hacia la integración de países en zonas de libre comercio, los productores de América Latina y el Caribe que se dediquen a la exportación entrarán en grandes, complejos y competitivos mercados, cambiantes y exigentes, requieren un conocimiento<sup>12</sup> amplio de su dinámica de estos mercados para alcanzar el éxito, resulta evidente que el trabajo del profesional de las ciencias agrarias será más demandado. Pero también, al abrirse las naciones de la región al mercado mundial y al permitir el ingreso de productos agrícolas producidos en otras partes del mundo, los mercados nacionales serán cada vez más exigentes y los consumidores reclamarán mayor calidad y menor precio, lo que obliga a los productores a ser más eficientes.

28 El desafío es grande. Muchos productores –inclusive los grandes– están aún lejos de poder competir ventajosamente en los mercados mundiales y eficientemente en los mercados nacionales.

El *desafío de la eficiencia* es un reto más apremiante en el sector que forman los medianos y pequeños productores, la mayoría de los cuales han quedado al margen de los programas de desarrollo ofrecidos por los gobiernos de la región. Más del 90 por ciento de los productores agrícolas de América Latina y el Caribe son pequeños y medianos agricultores, pobres, que carecen de capital y de maquinaria, que cuentan con tierra de mala a regular calidad y que no están incorporados a los sistemas de riego. Ésa es la realidad de la mayoría de los productores agropecuarios de la región y es poco probable que esta situación se modifique en los próximos 10 años si no se emprende una acción deliberada para ofrecer oportunidades reales de desarrollo a todos los productores, oportuni-

dades que realmente estén dentro de sus posibilidades y correspondan a sus necesidades y posibilidades, oportunidades que realmente puedan aprovechar los pequeños productores.

### *El desafío de la equidad*

A pesar de las grandes transformaciones que están ocurriendo en el planeta, la brecha entre ricos y pobres se amplía en todo el mundo. Más de 1,300 millones de personas sobreviven con menos de un dólar diario y existen en el mundo 1,500 millones de seres desesperadamente pobres.<sup>13</sup>

No obstante que la economía de América Latina y el Caribe tuvo un buen desempeño durante los últimos años, en comparación con la década de los ochenta, este desempeño no se ha traducido en resultados efectivos en la lucha contra la pobreza y el desempleo, el reducido poder adquisitivo de la mayoría y la desigualdad en la distribución del ingreso.<sup>14</sup>

En 1994, 73 millones de los 123 que habitaban en las zonas rurales de América Latina y el Caribe vivían en la pobreza, lo que representaba el 61 por ciento de la población rural, significándose por ser el porcentaje más alto del mundo.<sup>15</sup> Para 1995 la desnutrición alcanzó a 55 millones de habitantes en América Latina y el Caribe y se estima que para finales de siglo la cifra ascienda a 62 millones.<sup>16</sup>

Pareciera, como lo señala el Secretario de las Naciones Unidas, que la pobreza, no obstante que tiende a disminuir en números relativos, en términos absolutos continúa creciendo.<sup>17</sup> A finales de la Segunda Guerra Mundial había en el mundo alrededor de 500 millones de pobres. Hoy se estima en 1,500 millones el número de habitantes del planeta que viven en la pobreza, de los cuales 1,000 millones viven en el medio rural.

La pobreza –no sólo entre países, sino entre personas dentro de cada país–<sup>18</sup> que no puede seguirse ocultando o ignorando, ya que significa que existen inequidades entre los que pueden tecnificar su agricultura y los que están condenados al arcaísmo productivo; entre los que progresan en la riqueza y los que se destruyen en la miseria; entre los que comen en exceso y los que enferman porque no comen el mínimo indispensable.

Los pobres, los marginados y los hambrientos están tomando conciencia de que la diferencia que los separa de los ricos está aumentando, en vez de disminuir. Están ya conscientes de que, a pesar de las reiteradas promesas, los gobernantes no solucionan sus problemas y es por ello que están empezando a acceder a los bienes materiales –a lo que creen que les corresponde–, por la vía de los negocios ilícitos, de la fuerza, del crimen, de las guerrillas, del narcotráfico, de los secuestros y de otros medios moral y legalmente condenables.

Los graves problemas que enfrentan las grandes metrópolis de todos nuestros países, México, Santa Fe de Bogotá, San José, Río de Janeiro, son sólo algunos ejemplos en donde a la pobreza material de los inmigrantes rurales, se les suma la miseria moral en la que llegan a vivir –las vecindades y las favelas son algunos ejemplos–.<sup>19</sup> La pobreza rural, que expulsa a los habitantes del campo, en busca de mejores oportunidades en las ciudades, conduce a la mayoría al desempleo, el hambre, la falta de viviendas y servicios básicos,<sup>20</sup> la drogadicción, la prostitución y la criminalidad.<sup>21</sup>

El Estado gasta enormes sumas para tratar de resolver los problemas de las grandes urbes, pero los problemas son tantos, tan complejos, tan urgentes y de tan alto costo,

que absorben casi todos los recursos fiscales para paliar *las consecuencias del éxodo rural*, en lugar de evitar en el campo mismo *las causas de dicho éxodo*.

La migración rural –causa y efecto de la pobreza–, no podrá detenerse con medidas populistas y demagógicas. Se detendrá ofreciendo a los agricultores, especialmente a los pequeños, oportunidades *concretas* para que ellos puedan producir con más eficiencia, aumentando la productividad y disminuyendo sus costos de producción; producir bienes de mayor calidad y en mayor cantidad, incorporar valor a los productos, disminuir las pérdidas poscosecha y reducir la intermediación en la colocación de sus productos. Con estas medidas, aplicadas en conjunto, los agricultores obtendrán mayores ingresos, que les permitan alimentarse mejor, tener una vivienda digna, vestirse mejor, mandar a sus hijos al médico, al dentista y a la escuela y entonces, no necesitarán emigrar a las ciudades.

Muchos gobiernos contribuyen a elevar la pobreza a pesar de que no lo desean, ya que lo que se da en programas destinados a reducir la pobreza, se quita con otras políticas, en virtud de que las políticas de muchas de las instituciones presentan desviaciones que excluyen a los pobres rurales de los beneficios del desarrollo, acentúan las repercusiones de otros procesos de pobreza y no reconocen el potencial de los pequeños productores.<sup>22</sup>

Por lo antes expuesto, el segundo gran desafío de las naciones de América Latina y el Caribe es la *equidad*, siendo tan importante elevar la eficiencia, como garantizar mejores condiciones de vida a todos los habitantes de la región.

Una América fuerte, *integrada*, puede construirse en la medida en que todos los

habitantes de la región tengan acceso a las opciones de desarrollo.

El *desafío de la equidad* es un gran desafío y continúa creciendo –sobre todo el medio rural–, por lo que es urgente que la equidad pase del discurso a la realidad, pero esto sólo habrá de lograrse en la medida en que se ofrezcan oportunidades de desarrollo a todos los productores agropecuarios.

Hoy en día existe una fuerte contradicción entre el planteamiento humanista que propone el crecimiento con equidad y el modelo de desarrollo agropecuario, el que debido a su alto costo, excluye a la mayoría de los agricultores de cualquier posibilidad de tecnificar y modernizar las actividades productivas.

Para alcanzar la equidad en el campo latinoamericano y caribeño, es preciso reconocer que el modelo de desarrollo agropecuario, exógeno y excluyente no es ni el único, ni el más adecuado camino.

El desafío de la equidad indica que es necesario adoptar un nuevo modelo para el desarrollo agropecuario, un modelo que contribuya a elevar la eficiencia de todos los productores rurales, para alcanzar un desarrollo agropecuario con equidad y sostenibilidad.

La equidad debe llegar a las comunidades rurales a través de oportunidades reales, para que ellas mismas puedan protagonizar la solución de sus problemas. Ofrecer tales oportunidades significa, como mínimo, poner a disposición de todos los estratos de agricultores, **alternativas tecnológicas** que sean **compatibles con los recursos** que ellos disponen y capacitación para que sepan aplicarla correctamente a la **solución de** sus problemas.

Ofrecer **oportunidades a todos** los estratos de **productores**, significa desarrollar alternativas **tanto para grandes** –pocos pero impor-

tantes– agricultores con necesidades apremiantes de elevar su eficiencia y competitividad para participar con éxito en los mercados mundiales, como brindar opciones a los muchos pequeños agricultores con poco capital y necesidades de elevar su eficiencia y competitividad, para acceder con éxito a los mercados y elevar sus condiciones de vida.

Los pequeños agricultores, que representan la mayoría de los agricultores latinoamericanos y caribeños, constituyen el 90 por ciento del total, en términos generales, han quedado al margen del desarrollo, debido a que las opciones que se han ofrecido para modernizar la agricultura han sido inadecuadas a sus necesidades y posibilidades. Los pequeños agricultores, en su mayoría, carecen de recursos para comprar la tecnología de producto<sup>23</sup> que se les ha ofrecido como única alternativa para la modernización de su agricultura. Por esta razón, no más de un 5 por ciento de todos los agricultores de la región han adoptado la propuesta tecnológica basada en el uso intensivo de insumos.

La formulación y ejecución de políticas agrícolas generalmente ha *sobrestimado* la importancia y la eficacia de los factores de producción externos a las fincas y comunidades rurales, a los cuales apenas una minoría tiene acceso y ha subestimado la importancia y la eficacia de los factores internos o potencialidades que todos los agricultores poseen en sus propios predios.

Las políticas de desarrollo agrícola habían olvidado que los pobres rurales son *productores pobres*, que obtienen su ingreso de su trabajo. Desde esta perspectiva, para vencer la pobreza hay que dar a los pobres los medios –tecnología apropiada y apropiable, capacitación técnica y gerencial y organizacional– que les permitan ser más productivos.<sup>24</sup>

Hoy se reconoce que la mediana, pequeña y microempresas, tienen un gran potencial para coadyuvar al desarrollo económico y social de los países de la región.<sup>25</sup>

Potenciar y desarrollar la agricultura, implica aprovechar racionalmente lo que existe. Si existen tierras con limitaciones productivas, y en el campo los recursos de capital son escasos pero generalmente hay abundante mano de obra, es preciso diseñar y poner en práctica políticas que tiendan a optimizar el uso de estos recursos y formar profesionales que sean capaces de diseñar y ejecutar estas mismas políticas. Formar profesionales para que desarrollen las potencialidades y eleven la productividad de lo que realmente existe en el medio rural –gentes y tierra– y no de lo que no existe –insumos industrializados y maquinaria.<sup>26</sup>

Será imposible lograr la equidad mientras las *políticas agrícolas*, la orientación de los servicios agrícolas de apoyo –crédito, investigación, extensión, etcétera– y la complejidad y alto costo de las tecnologías sigan marginando a la gran mayoría de los agricultores de cualquier posibilidad de reducir costos de producción y mejorar los precios de venta de sus cosechas. Si, en cambio, logran superar esta marginación, ello traería como consecuencia un aumento de su poder adquisitivo, ya que solo esto les permitirá acceder a los beneficios económicos y sociales de la vida moderna.

#### *El desafío de la sostenibilidad*

La revolución científico-técnica ha permitido al hombre explorar el espacio, llegar a la luna, sondear las profundidades de los océanos y crear un sinfín de artículos –automóviles, refrigeradores, calefactores, aparatos de sonido, televisores, etcétera– para hacer más confortable la vida sobre el planeta.

Los avances de la ciencia y la tecnología en materia de comunicaciones, como se ha mencionado al principio de esta exposición, permiten al ser humano entrar en contacto con otras realidades del planeta y el espacio que le rodea; el transporte moderno puede llevarle en poco tiempo a lugares lejanos con un mínimo de fatiga.

Todo el progreso y las comodidades que nos rodean han sido posibles gracias al ingenio de hombre. El trabajo del hombre a permitido hacer realidad lo que hace doscientos años era una utopía.

La fuerza que ha permitido la construcción de esta utopía es la que proviene de las energías no renovables o combustibles fósiles, tales como el carbón, el gas natural y el *petróleo*.

El petróleo que en 1808 fue considerado *un mineral carente de utilidad*, para 1930 alcanzó un consumo anual de 200 millones de toneladas, debido a su aplicación en los transportes terrestres y marítimos y hoy en día, para sostener el progreso alcanzado, se consumen 3,000 millones de toneladas cada año.<sup>27</sup>

El petróleo –la energía que mueve al mundo moderno–, además de servir como combustible, es la materia prima de muchos productos. Los plásticos, el caucho sintético, el nylon, el asfalto, los impermeabilizantes, diversos medicamentos, algunos insecticidas, los empaques agrícolas y los fertilizantes, son algunos de los productos que se obtienen a partir de este hidrocarburo.

Las comodidades de la vida moderna exigen cada vez un uso mayor de energéticos, lo cual dio como resultado que el consumo global de energía creciera de 1970 a 1990 en 2.3 por ciento por año.<sup>28</sup>

Al ritmo actual de consumo las reservas de petróleo conocidas durarán cerca de 42

años, las de carbón 250 años y las de gas natural 20 años.<sup>29</sup>

La importancia del petróleo para la agricultura moderna es incuestionable. Los tractores y máquinas agrícolas se mueven con petróleo; la electricidad con que se mueven los pozos que irrigan las tierras de alta productividad se genera en plantas termoeléctricas, que son activadas con petróleo; los fertilizantes nitrogenados, los insecticidas y herbicidas, los empaques agrícolas, los plásticos agrícolas, se producen a partir del petróleo.

El paquete tecnológico de la agricultura moderna –basado en el uso de insumos externos– es fuertemente dependiente del petróleo.

El petróleo, sin lugar a dudas, juega un importante papel en la alimentación mundial. La agricultura basada en el uso intensivo de insumos externos, produce el 50 por ciento de los alimentos que se consumen en el planeta.

Sin embargo, aun y cuando fuera deseable mantener y fomentar el modelo productivo basado en el uso del petróleo, esta opción resulta *insostenible* más allá de tres décadas, en virtud de que la disminución de las reservas probadas del hidrocarburo, la cual, a medida que transcurre el tiempo, inducirá a la elevación del precio.<sup>30</sup> restándole competitividad a los productos que basan su producción en este energético. Llegará un momento en que se agotará y deberá ser reemplazado **inevitablemente**.

Además del petróleo, la producción agrícola moderna se apoya en el uso de la roca fosfórica, del azufre y de otros recursos naturales no renovables, que tienen también una vida finita.

La producción de alimentos no puede disminuir, ni mantenerse sin

me cuando la población mundial está creciendo–, pues se provocaría una hambruna de grandes consecuencias.<sup>31</sup>

Por otra parte, el uso intensivo de insumos fabricados con derivados del petróleo –insecticidas, herbicidas, fungicidas, fertilizantes– que se aplican en la agricultura moderna tienen diversos inconvenientes.<sup>32</sup>

Los residuos de los fertilizantes fosfatados –junto con los detergentes, que son arrastrados a los depósitos de agua y las costas–, provocan un proceso conocido como *eutrofización*, acelerando el crecimiento de algas en ríos y mares que consumen el oxígeno que requieren los peces para subsistir.<sup>33</sup>

Los insecticidas –y otros pesticidas–, algunos de ellos acumulativos, que se aplican a los cultivos, junto con los contaminantes industriales, están provocando pérdidas en la producción,<sup>34</sup> contaminación del medio ambiente, destrucción de especies animales y vegetales<sup>35</sup> y daños a la salud de los habitantes,<sup>36</sup> por lo que su utilización exige mayores cuidados cada vez y presenta mayores costos y riesgos.

La producción agrícola moderna, además de necesitar del petróleo, depende fuertemente de la disponibilidad de *agua*,<sup>37</sup> en cantidad y oportunidad suficientes y para garantizarla se han abierto las tierras a la irrigación. En 40 años las áreas de riego se han triplicado en el orbe. El sector agrícola es actualmente el mayor consumidor de agua.<sup>38</sup>

El agua ha jugado un importante papel en el desarrollo de la humanidad, los alimentos, la energía y la productividad industrial están íntimamente relacionados con una provisión confiable de agua a precios razonables. Sin embargo, en varias partes del mundo las demandas de agua están agotando este vital líquido: en el norte de China, prácticamente

en todo el norte de África, una gran región del Medio Oriente y parte del occidente de Estados Unidos, se presentará en esta década una crónica escasez de agua. La sequía que se registra desde principios de año afecta actualmente a los dos tercios del territorio francés.<sup>39</sup> En América Latina y el Caribe la situación no es muy diferente. Desde el extremo sur de Chile hasta América del Norte, la sequía ha estado presente. La cordillera de los Andes que ha perdido su manto blanco, es mudo testigo de la falta de lluvias que está afectando la agricultura en la costa del pacífico de toda la región.<sup>40</sup> En Nicaragua,<sup>41</sup> lo mismo que en México, se han perdido grandes extensiones de cultivo por la sequía en los últimos años. En Cuba, no obstante los cientos de presas y embalses construidos en los últimos 30 años, una fuerte sequía está azotando a casi todo su territorio, afectando tanto la agricultura como el consumo de agua de la población, pues las presas que abastecen a la ciudad de La Habana están en sus niveles mínimos y algunas de ellas han dejado de abastecerla.<sup>42</sup> Ya en la actualidad, más de 1,500 millones de personas en el mundo sufren por la escasez de agua limpia.

Por estas razones, el agua se ha convertido ya en un factor limitante para sostener un patrón productivo en la agricultura que consume fuertes cantidades de agua y es necesario, por este motivo, buscar y aplicar opciones que racionalicen el uso del agua disponible.

Por todos estos motivos y otros más,<sup>43</sup> 178 países reunidos en Río de Janeiro en 1992, acordaron, durante la Cumbre de la Tierra, exhortar a una *continua asociación mundial en favor del desarrollo sostenible para atender las generaciones presentes y futuras.*<sup>44</sup>

Las megatendencias mundiales que están presentes en América Latina y el Caribe, señalan como tercer desafío el de promover y alcanzar el *desarrollo agropecuario sostenible*. La sostenibilidad de la base productiva de la agricultura y la necesidad de aumentar la productividad se imponen ante el hecho irreversible de que existen cada vez menos productores, menor cantidad de tierra disponible –y que ésta es de menor fertilidad–, mientras crece el número de consumidores, aumenta su expectativa de vida y crece el poder adquisitivo de un porcentaje de ellos. Lo anterior significa, en pocas palabras, que es necesario producir más con menos.

No sólo los profesionales de las ciencias agrarias que trabajan directamente con los productores están obligados a buscar opciones que racionalicen el uso de los recursos disponibles –agua, tierra, fuerza de trabajo, recursos naturales– para obtener mayores producciones con la dotación actual de los recursos al alcance de los productores. También quienes diseñan las políticas agrícolas para el desarrollo rural, deben considerar las nuevas condiciones, tanto del productor como de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe y de la economía y el comercio mundial en que participan los países de la región.

El adelgazamiento de los estados nacionales ha implicado en la mayoría de los casos una reducción de los ingresos tributarios y no-tributarios, lo que obliga a los diseñadores y ejecutores de las políticas agrícolas a buscar opciones nuevas, opciones que potencien los recursos de que se dispone y que permitan hacer más, obtener mayores resultados con menos recursos,<sup>45</sup> para alcanzar la competitividad que los países de la región requieren con el menor costo posible y ga-

rantizando la equidad y la sostenibilidad del desarrollo agropecuario.

Los cambios que están ocurriendo en el planeta han introducido nuevas preocupaciones en la población. El desarrollo sostenible ha dejado ser una preocupación académica, para pasar a constituirse en una preocupación general.<sup>46</sup>

En la búsqueda de *desarrollo agropecuario con equidad y sostenibilidad* los profesionales de las ciencias agrarias pueden jugar un importante papel al generar y aplicar las tecnologías apropiadas y apropiables que permitan obtener la máxima ganancia al productor en el corto y largo plazo, para garantizar la conservación del ambiente y el potencial productivo de los recursos naturales renovables y no-renovables.

Hoy en día, el concepto de *desarrollo sustentable* forma parte ya del discurso científico, político y gremial de los profesionales de las ciencias agrarias de América Latina y el Caribe.<sup>47</sup>

Un elemento nuevo en la vida económica de nuestros países es el reconocimiento de la escasez. Escasez de capital, de tierra –de buena calidad–, de agua, de recursos naturales renovables y no-renovables, de financiamiento. Este reconocimiento obliga a la *racionalidad* en el uso de todos los recursos, incluyendo los que son relativamente abundantes, como el aire y el agua, pues la historia nos demuestra que esto puede ser sólo una apariencia.

La Revolución Industrial permeó toda la conducta económica de las personas y de las naciones durante los últimos doscientos años<sup>48</sup> y su influencia alcanzó a todas las actividades económicas, inclusive las agrícolas.

En esas condiciones la agricultura moderna pasó a ser considerada como una rama más de la industria y predominó en la con-

cepción de los diseñadores de la política agrícola y de los economistas la idea de que la agricultura podía manejarse de la misma forma que la industria. La energía utilizada en la agricultura moderna, al igual que en la industria, fue la energía derivada de los fósiles, de recursos naturales no-renovables, que se utilizaron en la fabricación de los fertilizantes.

Sin embargo, los resultados alcanzados<sup>49</sup> con las políticas de reforma agraria y con todos los esfuerzos de modernización agraria aplicados en el pasado en los países de América Latina y el Caribe, son una evidencia clara de que es necesario un cambio en la forma de concebir la agricultura y en los métodos para estudiarla, así como un cambio en las políticas que se aplican para tratar de desarrollarla.

Este cambio exige una activa participación de los profesionales de las ciencias agrarias, para garantizar un pleno y racional empleo de los recursos realmente disponibles en el sector agropecuario, para impulsar un desarrollo más endógeno en las comunidades rurales, a partir de sus necesidades y posibilidades reales.

## LA FORMACIÓN DEL PROFESIONAL DE LAS CIENCIAS AGROPECUARIAS

Todos los cambios que se están observando y los que se perfilan en el futuro cercano, nos llevan a una primera conclusión: *la sociedad futura seguirá cambiando a una velocidad acelerada.*

Esta breve conclusión tiene una gran trascendencia para la formación de los profesionales en ciencias agrarias y para todos los profesionales. La celeridad con que se desarrollan las nuevas tecnologías, determina

la rápida obsolescencia del conocimiento o información con que se dota a los profesionales que egresan de las instituciones de educación superior.<sup>50</sup>

El profesional que hoy se está formando en las aulas universitarias, al egresar, con su título en la mano, encontrará una situación muy diferente a la que existía en su país y región cuando inició sus estudios. Muchas de las técnicas, métodos y conocimientos que existían mientras era estudiante, al egresar serán ya obsoletas.<sup>51</sup>

Esta característica de la era moderna obliga a las instituciones de educación agrícola superior a buscar opciones capaces de garantizar una formación que pueda responder y sobreponerse al reto de la obsolescencia. Se requiere la formación de un profesional capaz de crear y recrear su propio conocimiento y para ello es preciso dejar atrás los esquemas de formación basados principalmente en la transmisión de información del maestro; al alumno; del que sabe al que no sabe. Es preciso que el estudiante, con la guía del profesor se convierta en un elemento generador de conocimiento, abandonando su papel de consumidor de los conocimientos ya elaborados.

Es necesario *un cambio en la mentalidad* de maestros y estudiantes tan radical como los cambios que están ocurriendo hoy en día.

En segundo lugar, el desafío de la eficiencia, en un mundo diverso,<sup>52</sup> heterogéneo, plural, no acepta ya la formación de profesionales dogmáticos, comprometidos con una idea ajena a la realidad a la que pretenden servir. Se requiere la formación de profesionales capaces de entender la realidad, de aceptar las diferencias y de trabajar en la diversidad de opiniones.

La diversidad, no sólo por lo que se refiere a la cultura, exige una mentalidad abierta del profesional de las ciencias agrarias. Los suelos son heterogéneos, los climas son diferentes, las formas de producir y las relaciones de producción son también distintas a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe y exigen que el profesional de las ciencias agrarias esté preparado para trabajar en un mundo que cambia en el tiempo y cambia en el espacio de su geografía.

En tercer lugar el profesional de las ciencias agrarias para el próximo siglo requiere una formación integral, que le permita abordar los problemas con una visión globalizadora, ya se trate de enfrentar el desafío de la sostenibilidad del desarrollo, cuya consecución exige "una estrategia de cambio realmente efectiva, que debe estar basada en un enfoque abarcador, que tenga en cuenta el ciclo completo, desde la exploración científica y las innovaciones tecnológicas, hasta el control de las emisiones y la eliminación de los desperdicios, pasando por una producción y consumo;<sup>53</sup> o de diseñar un programa de desarrollo rural, cuya estrategia debe estar basada en las potencialidades y limitaciones reales de quienes serán los protagonistas de este desarrollo, que debe considerar los deseos y aspiraciones, los recursos y necesidades con que cuentan los productores a los que se dirige el programa, lo que implica un proceso endógeno de desarrollo, para aprovechar plenamente los recursos realmente existentes y alcanzar así el desarrollo con la participación de los propios agricultores,<sup>54</sup> el profesional requiere contar con una visión holística, que le permita encontrar las mejores soluciones a los problemas.

En cuarto lugar, la complejidad de los problemas actuales y futuros y la dificultad

de dominar los diversos campos del conocimiento que demandan sus soluciones, hace necesario que el profesional de las ciencias agrarias aprenda a trabajar en equipo,<sup>55</sup> a trabajar con profesionales de otras disciplinas –antropólogos, ecólogos, ingenieros, médicos, politólogos, psicólogos, sociólogos y otros– y a relacionar los conocimientos de otras disciplinas con las ciencias agrarias.<sup>56</sup>

En quinto lugar requiere formarse con sentido de la universalidad. La globalización del mundo y la integración de las economías nacionales en zonas o regiones de libre comercio de mercancías, pero también la necesidad de elaborar propuestas más realistas para impulsar el desarrollo de todos los estratos de productores del país, hace necesario que el profesional de las ciencias agrarias tenga un conocimiento más amplio del mundo que le rodea, desde los pequeños productores de su país, hasta las grandes empresas multinacionales; siendo además muy importante que el estudiante adquiera el sentido de respeto a las diferencias entre personas, naciones, razas, credos e ideologías.

La sexta característica que el profesional de las ciencias agrarias requiere es tener la habilidad y los conocimientos que le permitan identificar y desarrollar las potencialidades productivas y las oportunidades de desarrollo existentes en las fincas y comunidades rurales, actuando como agentes de cambio, como movilizadores de las potencialidades comunitarias y como promotores del desarrollo.

Las anteriores son características generales que deberán ser consideradas en el diseño del perfil del nuevo profesional de las ciencias agrarias.

Otras características más instrumentales que debe reunir el perfil del profesional de las ciencias agrarias son las siguientes:

- a) Tener la aptitud de *escribir*. El profesional que se dedica a las ciencias agrarias, independientemente del sector al que sirve, requiere aprender a comunicar sus ideas por escrito;
- b) aptitud para *hablar en público y conducir reuniones*. Ya se trate de reuniones con agricultores, comerciantes o empleados, es importante que el profesional tenga estas aptitudes;
- c) dominio del *inglés*, además de la lengua materna y como tercer idioma el español o el portugués;
- d) habilidad para *manejar personal*. Muchos de los egresados que trabajan en el sector público tienen puestos de mando y es importante que aprendan a manejar el personal de manera adecuada, y
- e) manejar equipos de *computación* y programas que le faciliten las tareas que le corresponden y le permitan aprovechar la tecnología disponible para mejorar la economía de los agricultores y del país.

Por otra parte, cada uno de los sectores de la sociedad que requieren sus servicios demandarán nuevas actitudes, conocimientos, aptitudes y capacidades de comprensión de los profesionales, de acuerdo con sus necesidades específicas, las cuales deberán ser consideradas dentro del perfil, además de las señaladas en párrafos anteriores.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las nuevas realidades del mundo, a las que nos hemos referido con amplitud en la primera parte de este escrito, se componen de fenómenos inéditos y que están emergiendo con mucha fuerza.

La globalización de la economía y la sociedad mundial, con sus procesos de integración regional a la par que la expresión acentuada de los particularismos –religiosos, étnicos, políticos, etcétera–, que, como nunca, exigen la comprensión de todos los profesionales de

las ciencias agrarias, para alcanzar su plena integración a ese mundo globalizado y en desarrollo. El movimiento mundial en favor de un *desarrollo sostenible*, como una genuina preocupación por la continuidad de la vida sobre el planeta; la revolución en las ciencias y en la tecnología, en particular en la esfera de las comunicaciones y la electrónica y otros procesos, están generando una nueva y cambiante realidad, tan cambiante que cuando pensamos que ya contamos con una sólida teoría que la explique, vuelve a cambiar, dejándonos como estábamos al principio.

Las nuevas realidades del mundo, con sus nuevos retos comparten el espacio con los viejos problemas de pobreza y falta de oportunidades para más de un quinto de la población del mundo.<sup>57</sup> El 90 por ciento de los agricultores de América Latina y el Caribe están al margen y probablemente seguirán excluidos de los beneficios de la integración económica y la globalización, del avance tecnológico y de las ventajas de la informática y las comunicaciones,<sup>58</sup> situación que debe revertirse ofreciendo a todos los productores –grandes, medianos y pequeños–, opciones reales de desarrollo.

Ante las nuevas circunstancias, la formación del profesional de las ciencias agrarias no puede ya seguir estructurándose a partir la transmisión de conocimientos abstractos, de materias en cursos impartidos en el aula y sin relación con la realidad latinoamericana y caribeña, basada en métodos de enseñanza-aprendizaje pasivos que convierten al estudiante en un consumidor de conocimientos, dependiente de las inteligencias creadoras, muchas veces ajenas a la realidad para la que se están formando los profesionales.

La formación, para mantenerse al día, actualizada, requiere alimentarse de la propia

realidad de la región, investigar los problemas, las limitantes y las potencialidades para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo en el sector agropecuario

En este escenario la extensión y la investigación pasan a jugar un papel, contribuyendo en dos sentidos:

- a) En la **generación** y aplicación de los conocimientos que permitan entender la realidad económica del sector rural, a fin de diseñar soluciones apropiadas y apropiables y elaborar propuestas que contribuyan a su desarrollo con equidad y sostenibilidad, y
- b) en la **formación de los** estudiantes, al permitirles acercarse a la realidad rural y agrícola de América Latina y el Caribe y de su país; conocerla y entenderla y construir junto con los productores y los responsables de la política agrícola las soluciones a esos problemas y con todo ello **ejercitarse** en la construcción de su propio conocimiento.

Por otra parte, la extensión y la investigación –sobre todo la de campo–, como método pedagógico y contenido de la formación, le permite al estudiante conocer el campo y a los agricultores, grandes, medianos y pequeños, saber de sus problemas, sus limitaciones, sus necesidades y aspiraciones, sus limitantes y potencialidades. Están así en posibilidades de diseñar políticas de desarrollo agrícolas más efectivas; de elaborar programas de desarrollo agrícola y proyectos de producción más apropiados a las condiciones de los agricultores; de participar en y dirigir las dependencias encargadas de brindar apoyo a los agricultores con mayor efectividad; en fin, de contribuir realmente al desarrollo agrícola con equidad y sostenibilidad.

La extensión y la investigación, en especial la que se realiza *con* los productores, sus organizaciones y las entidades de apoyo al sector agropecuario, deberá pasar a ocupar un

lugar preponderante, convertirse en la columna vertebral de la formación profesional.<sup>59</sup>

Pero en un mundo interrelacionado e interdependiente, no puede dejarse de lado la necesidad de mantenerse actualizado con relación a lo que está ocurriendo en el resto del planeta.

Por ello es preciso que las instituciones de educación agrícola superior se mantengan conectados con la información disponible en los bancos mundiales de datos. Una herramienta que todo profesional de las ciencias agrarias requiere manejar es la computadora u ordenador, así como los recursos que lleva asociados, tales como los procesadores de texto, las hojas de cálculo y los administradores de bases de datos. Es importante también que las instituciones estén conectados a Internet o alguna otra red de comunicación mundial, pues de esta forma se puede tener acceso a información económica, científica y tecnológica de todo el mundo.

No puede dejar de reconocerse en estos tiempos, la necesidad de establecer una cooperación más estrecha entre instituciones y programas de los diferentes países de América Latina y el Caribe. Sin excluir la posibilidad de establecer el contacto y la interacción directa, presencial, para realizar actividades conjuntamente entre investigadores de los programas de la región, el correo electrónico y los grupos de interés o de trabajo, a través de Internet, abren un amplio espectro de posibilidades de cooperación entre profesores, investigadores y estudiantes de diferentes instituciones y de diversos países de la región. La investigación de los problemas que son comunes a diversos países de la región se posibilita debido al bajo costo de estos medios, por lo que es muy recomendable que los estudiantes se familiaricen con estos recursos y

aprendan a explorar las posibilidades de las supercarreteras de la información.

Las facultades de ciencias agrarias tienen ante sí el reto de formar un profesional con una nueva mentalidad, más abierta y flexible, un autodidacta, capaz de generar nuevos conocimientos, sensible a su realidad y comprometido con el desarrollo de todos los productores agrícolas, con una formación integral y globalizadora.

Las facultades de ciencias agrarias tienen en sus manos la formación de los líderes que habrán de encabezar los procesos de integración de América Latina y el Caribe y de desarrollo del sector agropecuario. Su responsabilidad es formarlos abiertos a la imaginación creativa y mediadora entre los extremos, para que encuentren los mejores caminos para un desarrollo sostenible y equitativo, centrado en el hombre de hoy y del mañana, para que todos arribemos *juntos y a tiempo*, como diría León Felipe, a un mundo interrelacionado; de cooperación, no de explotación; de pluralidad, incluyente, de aceptación de las diferencias y tolerancia a las disidencias, no excluyente; de respeto al derecho a la autodeterminación de los pueblos y de los hombres, no de imposiciones; de equidad, pleno de oportunidades para la presente generación y las que están porvenir.

## NOTAS

1. Manuel Zepeda J., *La globalización de la economía y la sociedad del mundo*, periódico *Momento*, Zacatecas, México, 10 de junio de 1991.
2. Rita Cipalla, "El nuevo mundo de la realidad virtual. Servicio **Noticioso Smithsonian**", en revista *Maya imperial*, septiembre-octubre de 1994, pp. 90-96.
3. R. Kriegel y L. Patler, *Si no está roto, rómpalo*, Norma, Colombia, 1994, p. xii.

4. Esta red, que nació hace 26 años en la Universidad de Los Ángeles en California, EE.UU. y que formaba parte de los medios de comunicación militar, hoy se ha convertido en la más popular red, que llega lo mismo a un lejano poblado del Amazonas, que a un barrio en la ciudad de México y conecta a más de 130 países; no es sin embargo la última palabra en comunicación cibernética. ("El Planeta Conectado", en revista *Conocer: La vida y el universo*, año 4, núm. 148, México, 1995.)
5. Resulta muy difícil saber la cifra exacta de usuarios, sin embargo las computadoras equipadas para utilizar Internet en 1993 rebasaban los 4.5 millones. *Ibidem*.
6. En realidad el primero en diseñar un artefacto volador fue Leonardo da Vinci, por el año 1500, pero fue el monje brasileño-portugués Laurencio Bartolomeu Guzmán quien inventó el globo o elevador aerostático y lo presentó a los reyes de Portugal en 1709. El primer vuelo libre –en globo– se realizó en 1783 y en 1900 surcó el aire el primer dirigible rígido impulsado por motor de gasolina. El primer aparato locomotor para transportar por aire pasajeros y mercancía fue patentado en 1842, pero todavía pasaron 59 años para que se realizara el primer vuelo de la historia –1903 (revista *Vuelo*, México, enero de 1996.) Fue hasta 1910 cuando se realizó el primer vuelo en Latinoamérica, llevándose a cabo en México por Alberto Braniff. Antes de 10 años se realizaba el primer vuelo comercial en el continente americano (en Revista *Vuelo*, México, febrero de 1996.)
7. Si bien es cierto que en 1995 creció únicamente 8 por ciento –lo que significó una disminución con respecto al crecimiento registrado en 1994, que fue de 9.5 por ciento–, dada la magnitud del comercio mundial, se espera que en la presente década se tenga un intercambio de mercancías entre países, mayor que en la década de los 80. Ruggiero Renato, "International Trade Trends and Statistics", omc, 1995 (citado por el periódico *unomásuno*, México, 13 de febrero de 1996).
8. Además de los ya mencionados, los cinco países que forman el Grupo Andino –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela–, conforman una región, que junto con el Mercosur se encuentra en proceso de integración comercial. México y Chile forman también una zona de libre comercio. Costa Rica y México, tienen ya un tratado comercial.
- Colombia, México y Venezuela forman el Grupo de los Tres y cuentan también con un tratado de libre comercio. También Bolivia y México pusieron en vigor un tratado comercial. Bill Clinton, Presidente de los Estados Unidos, durante su discurso de toma inaugural de la Cumbre de las Américas, propuso la creación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Argentina. Los países de América Central, junto con México tienen interés en la firma de un acuerdo comercial y están trabajando en ello. Brasil y México declararon recientemente su interés por impulsar una zona de libre comercio en el hemisferio. "No obstante que se retiró del Pacto Andino, Perú está por iniciar las negociaciones que le permitan integrarse al Mercado Común del Sur (Mercosur), formado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, en "Perú comenzará a negociar su ingreso paulatino al Mercosur", diario *El Comercio*, Lima, Perú, 29 de abril de 1997, p. 4.
9. En una economía abierta el productor agrícola se enfrenta a la competencia de los productos de otras naciones, algunos de ellos de mejor calidad y más bajo precio y los consumidores –como es lógico– prefieren los productos que les dan mayor satisfacción a menor precio. (Zepeda, J. Manuel. "Libre Comercio y Modernización Nacional. Tiempo Universitario", en *Momento*, Zacatecas, México, marzo de 1991.)
10. "In the changed world economy, the sources of higher productivity are increasingly dependent on knowledge and information applied to production, and this knowledge and information are increasingly science-based." (Martin Carnoy et al., *The New Global Economy in the Information Age. Reflections on our changing world*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, EE.UU., 1993, p. 5.)
11. Los países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se han incorporado al mercado mundial, las naciones de Europa del este han seguido el mismo camino y Cuba y China se ha incorporado parcialmente al sistema de mercado.
12. Para Toffler, la información es quizá más importante para la producción que la tierra, el trabajo, el capital y otras materias primas. (Alvin Toffler, *La empresa flexible*, Plaza & Janés, México, 1986), p. 138.

13. Óscar Vázquez C., "Se amplía la brecha ricos-pobres en todo el mundo, indica la onu", en *unomásuno*, México, 20 de febrero de 1996.
14. Silvia Arzate, "En América Latina se ha postergado el desarrollo económico con equidad social. ALADI", en *El Día*, México, 10 de diciembre de 1994, p. 17.
15. Anónimo, "Se agudizó en 93 la pobreza en el campo latinoamericano", en *El Sol de Zacatecas*, 26 de julio de 1994. Zacatecas, México, citando estudio del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de la onu.
16. Alejandra Martínez, "En AL existen 55 millones de personas mal alimentadas: oms": En México más de 13 por ciento de menores de 5 años tienen bajo peso y 22 por ciento sufren desnutrición crónica", en *El Nacional*, México, 17 de octubre de 1995, citando a la Organización Mundial de la Salud (oms) en México.  
La FAO estima que en 1994, a pesar de que América Latina y el Caribe forman la región del mundo en desarrollo en donde el crecimiento agrícola fue mayor al de la población en 1994, 13 por ciento (59 millones) sufría desnutrición crónica y un 4 por ciento (18 millones) aguda. FAO se manifiesta por la seguridad alimentaria", en *El Nacional*, 17 de octubre 1995, México.)
17. Óscar Vázquez C., *op. cit.*
18. Un estudio realizado por David E. Hayes-Bautista, del Centro de Investigaciones de Salud Latina, de la Universidad de California, señala que un 14 por ciento de la población (de los Estados Unidos de América) vive por debajo del nivel de pobreza nacional y un 88 por ciento de estos pobres hacen uso de la asistencia pública. (Citado por: Silva Raúl, "Los asiáticos usan la ayuda pública más que los latinos", en *Tiempos del Mundo*, Honduras, jueves 14 de agosto de 1997, p. 16).
19. Los invasores o favelados en áreas urbanas constituyen proporciones importantes de las grandes ciudades: Adis-Ababa, Etiopía, 80 por ciento; Casablanca, Marruecos, 70 por ciento; Bogotá, Colombia, 60 por ciento; Buenos Aires, Argentina, 50 por ciento; México, México, 45 por ciento, en "Terra, Planeta doença, diz relatório da onu", en *Grande Rio*, Brasil, 8 de mayo de 1992.
20. Ernesto Ramírez, "Casi cincuenta por ciento de centroamericanos carecen de vivienda", en *El Nacional*, México, 22 de febrero de 1996. Lo aprendió desdeprendió de una reunión realizada en San José, Costa Rica, entre ministros centroamericanos del sector, quienes estimaron que 14 millones de habitantes del área carecen de vivienda; el problema se agrava, si se toma en cuenta que apenas el 47.5 por ciento de la población tiene acceso al agua potable.
21. "En Uruguay unos 22,000 niños son atendidos por el Instituto Nacional del Menor; en Venezuela, 25,000 niños se dedican al comercio de drogas, 28,800 a la prostitución, 33,400 a los robos y 176,900 a la mendicidad; en Colombia, un niño de cinco a siete años, es alquilado por 5 dólares diarios durante ocho horas y, mientras más pequeños, aumenta ese alquiler, llegando a 10 dólares la suma por un bebé de meses. (Alberto Duque López, "El drama de los niños esclavos de América", en *Tiempos del Mundo*, Honduras, 14 de agosto de 1997.)
22. Anónimo "Se agudizó...", *op. cit.*
23. La tecnología de producto es un concepto que sirve para designar a la opción tecnológica sustentada en el uso intensivo de insumos externos a la finca, tales como la semilla mejorada, el fertilizante industrial, la maquinaria, los agroquímicos, etcétera (Consultar: J.M. Zepeda y P. Lacki, *Educación Agrícola Superior: La urgencia del cambio*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1993, Serie Desarrollo Rural núm. 10.)
24. Anónimo. "Se agudizó...", *op. cit.*
25. Silvia Arzate, "En América...", *op. cit.*
26. J.M. Zepeda, y P. Lacki, *op. cit.*
27. Enrique Coperias, "¡Corra, corra, que se agota", en revista *Muy interesante*, especial: La Energía, México, 1993.
28. Anónimo. "Terra, planeta doença...", *op. cit.*
29. Las estimaciones sobre las reservas probadas varían, sin embargo cada vez más se están acercando unas con otras. Por ejemplo, en tanto que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo estimaba en 1992 que las reservas probadas de petróleo alcanzaban para 46 años, las de carbón 205 y las de gas natural para 67 (Anónimo. "Terra planeta doença, *op. cit.*), otras fuentes señalan que "... para el carbón, los geólogos estiman que existen bajo nuestros pies alrededor de 500.000 millones de toneladas seguras. Al ritmo actual de explotación, los últimos yacimientos se agotarán dentro de 250 años.

- Sin embargo, las reservas de petróleo, estimadas en unos 120.000 millones de toneladas, de no frenarse su alocado consumo, se extinguirán en apenas 40 años. En cuanto a los depósitos de gas natural, su capacidad se estima en la mitad de las reservas de crudo. (Enrique Correrías, "¡Corra, corra...", *op. cit.*)
30. En la segunda semana de febrero de 1996 los precios del petróleo tuvieron un repunte, entre otras razones se señala a los *bajos inventarios internacionales*. (David Shields, repunta el precio del petróleo en los mercados internacionales, en *El Financiero*, México, 17 de febrero de 1996.)
  31. Ya en la actualidad la producción mundial de granos es del orden de 1.900 millones de toneladas de todos los tipos de granos, cuando se requieren para el consumo de los habitantes del planeta 3.000 millones el riesgo de hambruna para el 85 por ciento de los habitantes de los países en vías de desarrollo es ya evidente. Muchos factores están incidiendo dentro de estos resultados, sin embargo el hecho de que países como Rusia y China, tradicionalmente autosuficientes, obliga a pensar en una pérdida de la fertilidad de los suelos por limitaciones de agua, contaminación de suelos, reducción de la disponibilidad de insumos, etcétera (Alfredo Jalife Alza brutal del trigo: ¿Guerra alimentaria?, en *El Financiero*, México, 17 de febrero de 1996.)
  32. La producción de petróleo puede en sí misma representar un inconveniente, como es el caso de la contaminación que se produce durante la perforación de pozos y por los desechos, como el agua de salmuera. "Según los expertos del Instituto de Investigaciones de la Amazonia, durante 1993 se vertieron 74 millones de barriles de salmuera (agua salada), por parte de las empresas petroleras que operan en la región nororiental de la selva peruana". ("Serios estragos en la Amazonia de Perú por el petróleo, minas auríferas y narcotráfico", en *unomásuno*, México, D.F., 19 de febrero de 1996.)
  33. Anónimo, "Nuestros ríos y mares mueren de indigestión", en revista *Muy interesante*, núm. 3, México, 1992.
  34. California, estado de gran importancia agrícola comenzó a resentir pérdidas por la contaminación atmosférica; este señalamiento fue hecho por la Junta de Recursos Ambientales de ese estado estadounidense. (Olga Ojeda L., "Pérdidas Millonarias en la Agricultura de EE.UU. por la Contaminación", en *El Financiero*, México, 20 de septiembre de 1991.) "En Polonia se han identificado 27 zonas ecológicamente contaminadas, que representan más del 10 por ciento de la superficie del país. En la Alta Silesia, una de estas zonas, se acordó dejar de producir alimentos ante la alta toxicidad comprobada en la producción agropecuaria." (Anónimo, "Causa graves daños la contaminación ambiental en varias regiones polacas", en *El Universal*, México, 31 de mayo de 1992.) En Perú, existen doce zonas que registran elevados índices de contaminación causados por químicos arrojados a los ríos, de acuerdo con un estudio del Instituto de Investigaciones de la Amazonia. (Anónimo, "Serios estragos...", *op. cit.*)
  35. "Indicaron que los agroquímicos empleados en los cultivos que terminan en los esteros arrastrados por la erosión pluvial y los vientos, son los causantes de la muerte de la fauna marina, incluyendo los camarones, una de las especies más delicadas del mar" ("Laboratorios agroquímicos y pescadores son la real amenaza. Acopiadores de larvas defienden su actividad", en *El Nuevo Diario*, Managua, Nicaragua, 25 de agosto de 1997, p. 12.) Por efecto de esta contaminación cada día desaparecen entre 50 y 100 de los 30 millones de especies del planeta, lo que da por resultado que los ritmos de extinción de especies sean ahora entre 1.000 y 10.000 veces mayores que en todo el tiempo geológico. A ese ritmo, en los próximos 30 años podría desaparecer la quinta parte de la biodiversidad. (Carmen González, "Amenazadas la flora y la fauna: eco-92", en *El Nacional*, México, 3 de abril de 1992.)
  36. En Culiacán, Sin. México, 84 niños y 68 adultos sufrieron seria intoxicación debido a la inhalación de insecticida aplicado a cultivos por medio de una avioneta y "nadie sabe cuántos jornaleros de los campos de hortalizas de Sinaloa están enfermos o han muerto, por la exposición crónica a los agroquímicos" (Felipe Rodea, en *El Nacional*, México, 4 de junio de 1992.) En los Estados Unidos, muchos plaguicidas han sido retirados del mercado y prohibido su uso en la agricultura debido a su toxicidad y a los daños a la salud que provocan. (Horacio Salazar, "Plaguicidas: promesa que amenaza", en *El Norte*, Monterrey, N.L., México, 22 de marzo de 1991.)

37. En muchos países el agua que se utiliza en la agricultura representa más del 80 por ciento del total del agua empleada, y se le reconoce como un componente esencial del desarrollo agrícola. (Avelino Hernández V., "Voz de alarma: Crónica escasez de agua padecerá el mundo durante esta década", en *El Financiero*, México, 22 de octubre 1991.)
38. "Actualmente se tienen 275 millones de hectáreas de riego", "aproximadamente la mitad de los alimentos se producen en el 18 por ciento de la tierra de cultivo que se irriga", sin embargo el agua no se aprovecha adecuadamente y se estima que la eficiencia de los sistemas de riego es de un 37 por ciento. *Ibidem*.
39. "Larga sequía afecta a los dos tercios del territorio francés", en *El Comercio*, Lima, miércoles 30 de abril de 1997, p. B5.
40. Durante 1997 se podía observar la ausencia de la nieve que comúnmente cubre la cordillera de los Andes y que constituye la reserva de agua para el riego de los cultivos en Chile y Perú. Panamá, un país con abundante dotación de agua dulce acaba de aprobar en agosto pasado, un ambicioso programa de irrigación para poder enfrentar los problemas de sequía.
41. "La presidenta de la UNAG en el Departamento de Estelí, ingeniera Ligia Briones Valenzuela, dio a conocer que 5,436 manzanas de frijoles y maíz se perdieron durante la etapa de primavera debido a la sequía que afectó a esta zona. ("Miles de manzanas de maíz y frijoles se pierden por sequía", en *El Nuevo Diario*, Managua, Nicaragua, 25 de agosto de 1997.
42. "Fuerte sequía en Cuba afecta la Agricultura", en *El Comercio*, Lima, Perú, jueves 10. de mayo de 1997. (Citado del diario *Granma*.)
43. "Las actividades humanas están infligiendo un daño grave -y probablemente irreversible- a la naturaleza y a las condiciones de vida de todas las especies del planeta. El calentamiento de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono, la falta de agua potable, la notable pérdida de especies y de diversidad biológica, el aumento de la deforestación y la desertificación son los indicios de la crisis global que se avecina." Estas fueron las palabras de la presidenta de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas. (Gro Brundtland, Harlem, "Desarrollo Sustentable para enfrentar la crisis ecológica", en *El Nacional*, México, 6 de junio de 1996.)
44. Gabriela Ortega, Puntos de la declaración final de la Cumbre de la Tierra," en *El Nacional*, México, 15 de junio de 1996.
45. En el pasado los gobiernos de los países de la Región contaron con recursos provenientes de financiamientos externos para llevar a cabo sus programas económicos y a pesar de las aportaciones de la OCDE se elevaron a 184,000 millones de dólares en 1994 (Anónimo, "Recibieron países en desarrollo 184.000 millones en 94", en *Excelsior*, México, 13 de febrero de 1996), el financiamiento externo por préstamos es cada vez más limitada, inclusive se reme -por parte del Fondo Monetario Internacional y expertos de Estados Unidos y Europa- un nuevo colapso financiero, como el ocurrido a finales de la década de los setenta, dados los casos de insolvencia bancaria que se han presentado, lo que seguramente creará nuevas dificultades para acceder a recursos crediticios internacionales. (Gerardo Flores, "Colapso financiero en AL, un peligro latente: FMI", en *El Financiero*, México, 17 de febrero de 1996.). Por otra parte, los ingresos gubernamentales ordinarios, debido a la disminución de las cargas fiscales -y en la recaudación en algunos casos- y a la venta de empresas públicas, se están reduciendo. (J. Ocampo Carlos, "Bajaron 2.6 por ciento los ingresos del gobierno federal en 95", en *El Financiero*, México, 19 de febrero de 1996.)
46. "Un ambiente de alta calidad es hoy en día importante, y aun y cuando no lo fuera, ha llegado el momento de admitir que mucha gente cree que es importante. A menos que nos atasquemos de manera permanente en la lucha acerca del ambiente, se deben producir los bienes y servicios de tales maneras que no provoquen el deterioro del ambiente." "El ecologismo es la ola del futuro. Como tal, tiene mucho más sentido que aquéllos interesados en el crecimiento económico acepten el ecologismo en lugar de resistirlo." (Lester C. Thurow, *La sociedad de suma cero*, Biblioteca de Economía, Orbis, Barcelona, España, 1981, pp. 109-120 y 198.)
47. Del 16 al 18 de noviembre de 1995 se reunieron en Culiacán, Sin. los agrónomos e ingenieros agrónomos de México, en su XXI Congreso Na-

142

- cional y prácticamente todos los conferencistas –incluyéndome– nos referimos a la necesidad de una agricultura sustentable.
48. Lo que Alvin Toffler denominó al *Segunda ola*, la cual muchos indicadores económicos, sociales, culturales e inclusive espirituales colocan ya en las postrimerías de su existencia, fue la era del desarrollo industrial, cuyo valor *desiderátum* era la producción *homogénea de bienes* a gran escala, bajo el supuesto de que a mayor escala se produce un menor costo. Sin embargo se ha demostrado –la realidad lo hace evidente cada día– que esta concepción no es del todo cierta. (Alvin Toffler, *La tercera ola*. Biblioteca de divulgación científica muy interesante, Orbis, 1985, pp. 40-46.)
49. No más de un 5 por ciento de los productores rurales en todo el campo latinoamericano y caribeño fueron los beneficiarios de las políticas y esfuerzos gubernamentales en favor de la modernización agraria, pero muchos de ellos hoy adeudan los créditos que recibieron y están luchando para que no les embarguen los bienes de capital que poseen (Isabel Becerril, "Muy «peligroso» aplicar una quita de intereses a deudores de Banrural", en *El Financiero*, México, 13 de febrero de 1996). Del 95 por ciento restante algunos han recibido algún beneficio, sin embargo éste no les ha permitido mejorar realmente su producción, su productividad y sus ingresos. A través del modelo convencional es realmente imposible lograr el desarrollo agropecuario. (Polan Lacki, *Desarrollo agropecuario: De la dependencia al protagonismo del agricultor*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1995, serie Desarrollo Rural núm. 9.)
50. La reingeniería propone tres principios que fundamentan la necesidad de una revolución en la organización: 1. El éxito del pasado no garantiza el éxito del futuro; 2. la manera en que usted hizo las cosas en el pasado no será la manera en que tendrá que hacerlas en el futuro. Esta regla se aplica prácticamente a todo lo que hace... y piensa. (E. Obeng y S. Crainer, *Reingeniería de la empresa*, Biblioteca de Empresa, Financial Times, España, 1994, p. 104.)
51. "En el curso de 10 años, por lo menos la cuarta parte de los conocimientos y de las prácticas aceptadas actualmente se habrán vuelto obsoletos. El promedio de vida de las nuevas tecnologías ha bajado a dieciocho meses... y continúa disminuyendo. (Tomado de la conferencia dictada por Walter E. Hoadley, investigador de Hoover Institution, conferencia por el Commonwealth Club, *The Commonwealth* –26 de enero de 1989–: p. 20; Wm. Van Deusen, *Boardroom Reports* – 15 de marzo de 1990–: p. 5. Citado por R.J. Kriegel, y L. Palter, *Si no está roto, rómpalo*, op. cit., p.xii.)
52. La interdependencia del mundo actual se desarrolló en forma paralela a una verdadera explosión de particularismos, afirmación de originalidad de comunidades grupos y minorías, que destaca con insistencia la necesidad de identidad cultural, como si el movimiento centrífugo que caracteriza el universalismo necesitara compensarse con un movimiento centripeto de repliegue local, nacional o regional. (Anónimo, "América Latina hacia el Tercer Milenio. Desarrollo e identidad Cultural", en Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 1991. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.)
53. Gro Harlem Brundtland, op. cit.
54. Polan Lacki, *Desarrollo agropecuario...*, op. cit.
55. El trabajo en equipo es una demanda de los tiempos modernos. Las organizaciones que mantienen islas de poder y silos funcionales, no están preparadas para enfrentar con éxito la competencia creciente a la que se enfrentan todas las empresas, grandes, medianas y pequeñas. (E. Obeng y S. Crainer, op. cit.)
56. "El concepto de desarrollo sustentable requiere un enfoque basado en la interdependencia y en la estrecha relación entre la ecología y la economía, entre el ambiente y el desarrollo". (Gro Harlem Brundtland, op. cit.)
57. Hemos señalado ya que más de un 20 por ciento de la población del mundo vive en la extrema pobreza, que sobrevive con apenas un dólar diario y la mayor parte de esa población se localiza en los países en vías de desarrollo, el 61 por ciento de la población de América Latina y el Caribe viven en la extrema pobreza y la mayor parte habitan en el medio rural, son pequeños agricultores.
58. En la actualidad el 20 por ciento de la humanidad acapara el 80 por ciento de la riqueza mundial.

La **acelerada** concentración de la riqueza en el Norte **está** excluyendo al Sur de los beneficios de la integración económica, el avance tecnológico y la comunicación efectiva. (Carlos Fuentes. "La situación mundial y la democracia: los problemas del **nuevo orden mundial**", en *Coloquio de Invierno*, UNAM, México.)

59. En México, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, en particular el Comité

de Ciencias Agropecuarias, ha establecido como criterio **de** calidad de los programas de licenciatura **en ciencias** agrícolas, que el 50 por ciento de los créditos –como mínimo– correspondan a la práctica y al menos la mitad de esta práctica sea realizada en el campo y que se relacionen la docencia y la investigación. (Arriaga *et al.*, *Marco de referencia para la evaluación*, Comité de Ciencias Agropecuarias, CIEES/CoNaEva, México, 1994.)

# Los retos del sector agropecuario de Zacatecas

Nicolas Morales Carrille\*

## INTRODUCCIÓN

En general puede decirse que Zacatecas es un estado donde predomina lo rural y por tanto debe ser preocupación permanente de gobierno y sociedad, contar con una política orientada al uso racional de los recursos disponibles en el campo, esto porque son la fuente de vida para la mayoría de los habitantes de ahora y las generaciones que vendrán. En este sentido el desarrollo agropecuario de la entidad, tiene que ser visto como una estrategia de primer orden donde se garantice en el corto, mediano y largo plazos la sostenibilidad del campo y los productores. Para lograr lo anterior se requiere aprovechar el potencial endógeno de las regiones, captar la inversión privada y promover la inversión pública, así como tener una real coordinación y cooperación entre las distintas dependencias gubernamentales, para que junto con la participación ciudadana se detecten los problemas importantes y se elaboren los planes de desarrollo regionales que respondan a las inquietudes de sus propios habitantes.

Un escenario de desarrollo para la entidad considera que sin dejar de lado la industria, se puede seguir impulsando el campo para ofrecer una mayor calidad de vida rural para sus habitantes y al mismo tiempo ser un atractivo para los estados comerciales e industriales que lo rodean. Esto quiere decir que el campo no debe verse como problema sino entender que ahí está parte de la solución; la agricultura no sólo produce alimentos, ofrece un paisaje, conserva el medio ambiente y produce oxígeno que es un elemento vital para la vida. Aquí se plantea una opinión personal que no necesariamente es la política del gobierno de Zacatecas.

## FACTORES CRÍTICOS DE LA SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO

Los factores que ponen en peligro la sostenibilidad del sector agropecuario en Zacatecas pueden agruparse en cuatro categorías: los ecogeográficos, como la escasez de lluvia, el

\*Doctor en Economía Agrícola, Universidad Autónoma Chapingo. Director de Agricultura del gobierno del estado de Zacatecas.

abatimiento de los mantos freáticos y los altos índices de erosión del suelo, entre otros; en los económicos se puede mencionar la insuficiente infraestructura estratégica como bordos, presas, caminos, carreteras, infraestructura para comercialización y falta de capital de trabajo; dentro de la categoría de tecnológicos se agrupan la falta de capacitación, el poco uso de tecnologías accesibles y adecuadas para la transformación de los recursos disponibles y la ausencia de una diversificación productiva real; los factores socioculturales que ponen en riesgo la sostenibilidad del desarrollo agropecuario pueden ser por ejemplo la falta de organización de los productores y la respuesta ineficaz de las instituciones a las expectativas de la sociedad.

Zacatecas tiene una precipitación promedio anual cercana a los 500 mm, de tal manera que la agricultura de temporal está limitada por este factor, pero la de riego se ve igualmente mermada porque con la lluvia insuficiente las presas no se llenan y para extraer el agua del subsuelo se requiere de mayores cantidades de energía eléctrica. Este mismo hecho afecta a la población urbana porque se torna cada vez más caro abastecer de agua potable a las poblaciones. La ganadería se ve reducida por la carencia de alimento en los agostaderos y lo costoso que resulta producir los forrajes bajo el sistema de riego. Situación similar sufre la vegetación natural y la fauna silvestre, que al no haber suficiente lluvia se detiene su ritmo de crecimiento. En cuanto a la erosión del suelo puede decirse que el mayor impacto se observa en la parte norte del estado, donde se cultivan más de 300.000 hectáreas de frijol y que hacen de Zacatecas el principal productor de este cultivo en el ciclo de primavera-verano. Se considera que toda esta área está afectada en diversos grados por erosión eólica ya que

según registros de las estaciones climatológicas de la zona, los vientos dominantes que se presentan son los de SW y registran velocidades que van de los 36 km/h hasta velocidades extremas de 144 km/h. La mayor incidencia de vientos se presenta en los primeros cuatro meses del año y coincide con la costumbre de los productores de preparar sus tierras, dejándolas expuestas a la acción del viento, de tal manera que de acuerdo con información cartográfica se estima que la erosión eólica puede significar la pérdida de 50 a 200 toneladas de suelo por hectárea al año.

Por lo general los programas destinados al campo han tenido el enfoque hacia el aumento de la productividad, dejando en segundo término el aspecto de la conservación de los recursos, por lo que el reto para Zacatecas es diseñar acciones que le permitan ofrecer alternativas productivas a los agricultores tendientes a conservar los recursos suelo y agua; hacer una planeación agrícola y diversificación productiva para tener una oferta variada y llegar a diversos mercados; adoptar gradualmente sistema-producto para los cuales las condiciones agroecológicas son más propicias, esto demanda de investigación y diseño de estrategias para comercializar mezquite, nopal, agaves, cactáceas, etcétera; iniciar un programa serio de reforestación con plantas de la región que no demanden mucha agua y en los lugares apropiados introducir las especies de pinos y encinos, impulsar un programa para construir en todo el estado obras de captación de agua y seguir apoyando la adquisición de equipos para riego más eficientes.

En el aspecto económico Zacatecas es un estado cuyo ingreso fiscal es bajo dado el número reducido de empresas y se depende en buena medida de las aportaciones de recursos

federales. Esto entre otras cosas ha propiciado que se carezca de suficiente infraestructura estratégica como carreteras, presas, parques industriales, hospitales, escuelas, universidades y agroindustria, de tal manera que las fuentes de empleo son pocas y la migración de la población es un fenómeno muy característico de la entidad. Así entonces, el reto es impulsar la creación y desarrollo de empresas que permitan la regeneración del tejido productivo local, es decir que los propios habitantes puedan hacer un uso racional de sus recursos y no necesariamente pensar en maquiladoras como única fuente de generación de empleos. Para esto el gobierno puede aportar servicios de información y asesoría técnica, crear infraestructura estratégica, hacer estudios de mercado y buscar redes de comercialización con empresas nacionales e internacionales, financiar proyectos o facilitar el acceso al crédito a las microempresas nacientes. Ejemplos de este tipo de acciones son las incubadoras de empresas, los centros de desarrollo empresarial (CIMO, CRESE) y las empresas integradoras.

En cuanto al campo se puede promover la constitución de agroindustrias, talleres rurales, sistemas de comercialización y servicios comunes que repercutan en mejores ingresos para los habitantes de la región y aumentar la productividad mediante la innovación y difusión de tecnologías. En este aspecto hay que considerar que las tecnologías de punta no siempre son efectivas dada la condición socioeconómica de la región, con frecuencia una tecnología intermedia influye en la productividad en mayor medida y es más fácilmente adoptada. Para lograr esto es útil el empleo de giras tecnológicas o intercambio de experiencias exitosas entre los productores de distintas regiones. También es importante pensar en la creación de centros de enseñan-

za o generadores de tecnología que estén incidiendo en la gente joven de la región ya que una acción estratégica de los gobiernos es la educación y capacitación permanente de trabajadores, empresarios, gestores y funcionarios, esto para lograr una mejora de los recursos humanos y que la región gane competitividad. Para tener una mayor receptividad a las innovaciones en el campo, es importante incorporar en los planes de estudio desde educación básica, algunos temas de interés regional como puede ser el cuidado de los recursos naturales, la administración de empresas, la planeación, los esquemas de ahorro, el trabajo y toma de decisiones en grupo. Esto ayudaría a que el productor del campo reciba mensajes de mejorarse por varios flancos, uno de ellos sus hijos y el otro la asesoría técnica que recibe y, al mismo tiempo se está preparando a las nuevas generaciones para cuando les corresponda tomar decisiones en la producción agropecuaria. Otro aspecto es que en lo posible se compre en la misma región los materiales usados en los programas de gobierno, ya que con esto se dinamiza la economía local.

A pesar de los apoyos canalizados al campo, en Zacatecas existe un bajo nivel tecnológico manifestado en que sólo el 62 por ciento de las unidades de producción rural usan tecnología agrícola, el tipo de tracción es mixta porque el 47 por ciento de las unidades todavía usan animales de tiro, el 59.7 por ciento utiliza tractor pero sólo el 19.3 por ciento cuenta con tractor propio. La superficie de riego es donde puede encontrarse mayor nivel tecnológico, pero en términos de superficie sólo representa el 12.3 por ciento. Tanto en riego como en temporal existe poca diversidad productiva y esto hace que al sembrar durante muchos años los monocultivos frijol

o Chile, se propicia el desarrollo de enfermedades fungosas como "la secadera" en el Chile y los nemátodos en el frijol, que gradualmente pero de manera irreversible van mermando la capacidad productiva de los suelos. Por otra parte la tecnología generada en los centros de investigación no siempre es accesible para los productores y se continúa usando métodos ineficientes en el uso del agua y del suelo. En el caso de frutales se tienen variedades criollas de durazno y por falta de recursos económicos y agua, no se aplican los insumos necesarios para lograr frutas de buena calidad en guayaba, durazno, tuna y uvas. Las unidades de producción que usan tecnología en bovinos es apenas el 44.5 por ciento del total dedicado a esta rama productiva. En Zacatecas la agroindustria se encuentra en una etapa incipiente: las empresas que existen son pequeñas y no cuentan con un acompañamiento especializado en ingeniería de procesos, administración y mercadotecnia, lo que las hace vulnerables a la competencia y las variaciones del mercado. Adicionalmente la capacidad instalada no se usa en su totalidad porque faltan centros de acopio que proporcionen materia prima todo el año.

Esta problemática se manifiesta en términos concretos en aspectos como los siguientes: mal uso del agua y del suelo; bajos rendimientos de los cultivos; abandono de la actividad agrícola por parte de la gente joven que emigra; dependencia del ingreso en un solo cultivo de tal manera que todos cosechan al mismo tiempo y el precio se viene a la baja; descapitalización y necesidad de subsidiar la agricultura con ingreso familiar de otras fuentes empleándose en las ciudades del país o en Estados Unidos. Algunas de las causas que dan origen al problema son las siguientes: mala distribución de las lluvias que dan incer-

tidumbre para aplicar los paquetes tecnológicos; falta de recursos económicos por parte de los productores para adquirir los insumos recomendados por los técnicos; bajos precios de los productos agrícolas por la competencia internacional y que no permiten al productor arriesgar más dinero en la compra de insumos; falta de capacitación y asesoría técnica; se desconocen cultivos alternativos con mercado y que hagan un uso racional de los recursos agua y suelo; limitaciones en los productores para adoptar nuevas tecnologías como labranza de conservación, hidroponía, mejores sistemas de riego, semillas mejoradas, agricultura orgánica, etcétera, desvinculación entre la investigación y los productores. El reto es revertir todos estos problemas.

Las reformas estructurales ocurridas en México y la apertura comercial han puesto al campo en un escenario de competitividad y globalización de las economías, de tal manera que los productores agropecuarios hoy están frente a la necesidad de integrarse en figuras asociativas que les permitan lograr economías de escala y generar ventajas competitivas, además de las ventajas comparativas que puedan tener por su dotación de recursos naturales. Sin embargo, los propios agricultores reconocen que no están organizados y existe un clima de desconfianza en las organizaciones dado que la dirigencia de éstas tienen un interés político dejando de lado los objetivos de lograr mejoras en la productividad y calidad de vida. En este sentido es muy importante entender que los programas y proyectos deben plantearse primero a nivel de organización económica familiar, luego a nivel microrregional y finalmente en toda una región o territorio para considerar las interacciones entre sociedad, recursos y actividades productivas, de tal manera que las estrategias

no sean contradictorias o que beneficien algún sector a expensas del deterioro de otro.

El éxito en la aplicación de un plan de desarrollo y el logro de los objetivos, sólo se podrá alcanzar si en el nivel regional se tiene una adecuada organización y se entienden perfectamente los objetivos y metas del programa diseñado para la región, así como si se tiene el compromiso para actuar conforme a las estrategias y proyectos seleccionados. Los objetivos fundamentales de la organización deben ser reducir costos de producción, dar valor agregado a los productos y comercializar en mejores términos; esto quiere decir que independientemente de las diferentes corrientes políticas, religiones o equipos de fútbol, con el que simpaticen los productores, éstos deben saber tomar decisiones en grupo y llegar a consensos que les permitan avanzar en un negocio. La organización de agricultores puede ser a través de comités pro obra, grupos de formación empresarial, fideicomisos, fondos de ahorro y contingencia, uniones de crédito, empresas integradoras, fondos de autoseguro y de jubilación, entre otros muchos.

### ELEMENTOS PARA UN PLAN DE DESARROLLO AGROPECUARIO EN ZACATECAS

De acuerdo con la problemática que enfrenta el estado actualmente, se considera pertinente diseñar un plan de desarrollo para el campo que contemple los siguientes objetivos:

- Promover un desarrollo integral y sustentable de las áreas rurales, organizando las actividades sociales, económicas, políticas y culturales, de tal manera que se integren la fuerza de trabajo, los sistemas productivos, la infraestructura estratégica y los recursos naturales.

- Potenciar la diversificación productiva y la adopción de tecnologías para conservar los recursos suelo, agua y la preservación de la cultura regional, apoyando y promoviendo los procesos de organización y autogestión de las comunidades para que impulsen su propio desarrollo.

- Impulsar la generación de estructuras productivas, de comercialización y consumo, para favorecer la creación de empleos en el campo y contribuir a mejorar la calidad de vida en el medio rural.

- Fomentar la inversión en infraestructura estratégica, investigación, información, capacitación y transferencia tecnológica, aplicando recursos propios y aquellos que se gestionen en la diversas fuentes de financiamiento, para lograr en las instituciones un servicio eficiente que dé respuesta a las expectativas de los productores del campo.

Para lograr los objetivos planteados se proponen las siguientes estrategias: hacer un adecuado uso de los recursos naturales, culturales y de infraestructura; investigar sobre nuevas opciones productivas en el campo y desarrollar tecnologías adecuadas a las condiciones socioeconómicas de los productores; crear y consolidar organizaciones de productores e involucrarlos en procesos de capacitación para la producción y comercialización; invertir en infraestructura rural estratégica; adoptar sistemas-producto que no deterioren los recursos agua y suelo; aprovechar racionalmente el potencial ganadero del estado; dar valor agregado a los productos del campo mediante el impulso a la agroindustria; crear un sistema de instancias gubernamentales, académicas y de investigación, coordinado y eficiente.

Para el desarrollo de las acciones del sector agropecuario se prevé la necesaria articulación de otros sectores como educación, salud, turismo, industria, entre otros. En este sentido las políticas que den marco a los proyectos específicos son las siguientes:

## POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

- Establecer un programa de educación ambiental usando los medios de comunicación masiva y los centros educativos de todos los niveles.

- Incentivar al productor para que se apropie de la tecnología ya generada, así como proporcionar asistencia técnica sobre uso y conservación del suelo y agua entre otros.

- Integrar el trabajo de instituciones como NAFIN, SECOFI, INCA, CIMO, Fundación Produce, FIRA e instituciones de educación superior, para ofertar un programa de capacitación permanente que permita capacitar a los directivos y miembros de las empresas rurales, logrando su profesionalización y un modelo de empresa sostenible.

- Proporcionar asistencia técnica buscando esquemas donde los especialistas e investigadores sirvan de respaldo a los técnicos de los programas PEAT, SINDER y despachos de asesoría.

- Utilizar el sistema de telesecundarias para llevar capacitación a los productores del campo incluida la agroindustria, donde se les muestren avances tecnológicos, formas organizativas, manejo de empresas, estrategias de venta e información de mercados; incluir también temas sobre aspectos empresariales y de ingeniería de procesos, manejo de inventarios y optimización de transporte.

- Capacitar a los ganaderos en el manejo holístico de la producción y explotaciones pecuarias.

## POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN, INFORMACIÓN Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

- Definir líneas de investigación con base en los problemas reales de los productores.

- Gestionar los fondos necesarios para financiar los estudios de mercado, ideas de proyectos y difundir la información entre los productores para que se organicen alrededor de proyectos productivos.

- Promover la investigación con el fin de generar paquetes tecnológicos sustentables para cada sistema-producto, en los cuales se optimice la utilización de

agroquímicos en la idea de reemplazarlos gradualmente por insumos generados en las propias unidades familiares.

## POLÍTICAS SOBRE FINANCIAMIENTO E INVERSIÓN

- Intensificar la conformación de clubes de productores, fondos de inversión, de contingencia, de ahorro y seguro, con la finalidad de coadyuvar a la capitalización de las microempresas y en esa medida disminuir, dispersar y controlar el riesgo inherente a la producción agropecuaria, sin depender excesivamente del financiamiento externo.

- Dinamizar la creación y funcionamiento de empresas integradoras, fondos de ahorro, uniones de crédito, incubadoras de empresas, etcétera.

- Gestionar créditos para adquisición de tecnología agroindustrial moderna y accesible a los volúmenes de producción reales, así como promover el capital de riesgo para actualizar la planta productiva.

- Aplicar de manera eficiente y oportuna los financiamientos obtenidos a través del programa Alianza para el Campo.

- Gestionar los financiamientos necesarios para invertir en caminos, carreteras, presas, turismo, agroturismo, etcétera.

## POLÍTICAS SOBRE ORGANIZACIÓN, AGROINDUSTRIA Y COMERCIALIZACIÓN

- Redoblar esfuerzos para consolidar las organizaciones existentes, respondiendo a una lógica empresarial y de conservación de los recursos, de tal manera que se logre un desarrollo económico, organizativo y social compatible con la naturaleza.

- Fomentar la coordinación interinstitucional en los diferentes niveles de dependencias federales, estatales, instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales, para conformar equipos multidisciplinarios que permitan formular y operar estrategias de programas de desarrollo.

- Impulsar y vigilar la equidad en las alianzas estratégicas entre productores del campo y empresarios

de otros sectores económicos, con el fin de integrar cadenas productivas que les permita acceder a mercados nacionales e internacionales. Promover alianzas estratégicas y organizaciones de segundo grado.

- Lograr la identidad de marca para los productos agropecuarios zacatecanos, al ser industrializados en las micro y mediana empresas locales, promocionándolos a nivel nacional e internacional.

- Diversificar las líneas de industrialización y buscar la integración vertical y horizontal en la agroindustria.

- Impulsar la creación de talleres artesanales en puntos estratégicos del estado, para dar valor agregado a los productos agropecuarios y entrar a los mercados regionales, nacional e internacional.

- Crear mecanismos de comercialización donde todos los participantes tengan claridad en la oferta y el precio, de tal manera que haya certidumbre y se cuente con un fideicomiso que permita compensar al sector afectado por la variación de los precios.

- Promover la creación de centros de acopio de los productos agropecuarios, ampliar canales de comercialización y mercados de destino y establecer convenios de comercialización directa entre productores y consumidores.

## POLÍTICAS SOBRE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS

- Realizar los estudios de ordenamiento ecológico que requiere el estado de Zacatecas para planear su desarrollo urbano, agrícola e industrial.

- Proporcionar al productor información sobre el comportamiento del clima y disponer de semillas con ciclos adecuados al desarrollo del temporal. Mejorar el material genético de las huertas. Seleccionar y evaluar variedades adecuadas para cada región. Crear infraestructura para producir plántula hortícola de mejor calidad, con menor riesgo y gasto de agua.

- Implementar programas de transformación de los sistemas de riego y crear infraestructura para cap-

tar agua de lluvia usando microcuencas, curvas a nivel, bordos, etcétera.

- Crear nuevas formas de producción de proteína animal como la piscicultura ligándola a la red de embalajes de agua y las estrategias de turismo rural.

- Tecnicificar la producción apícola e integrarla a las estrategias de reforestar con mezquite y plantas con potencial para la producción de miel.

- Impulsar la producción en huertos familiares y ganadería de traspatio para garantizar el sustento familiar.

- Impulsar el turismo rural y ecoturismo. Restaurar edificios coloniales localizados en comunidades del campo, en donde se puedan realizar actividades culturales y turísticas mediante cooperativas de los propios habitantes de la región, que se apropien de ciertos nichos de mercado en hospedaje, comida, artesanías y turismo deportivo. Revalorizar la vida rural, las costumbres, la historia y cultura locales.

- Iniciar un programa serio de reforestación intensiva y permanente con especies nativas de la región que no demanden mucha agua aprovechando la importancia económica que tiene la flora y fauna local.

- Fomentar en los productores el uso de técnicas de producción intensiva como la hidroponía que no requiere suelo, demandan poca agua y no contamina.

## BIBLIOGRAFÍA

CEDENO S., Roberto. "Una estrategia para el desarrollo rural con competitividad", en Seminario *Desarrollo rural, crisis y oportunidad*, FMDR, Konrad Adenauer Stiftung, FIRA, México, 1995.

GUTIÉRREZ VIDAL, M. y Sara Martínez P., "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, CIDE, México, 1994.

JARAMILLO LONDOÑO, César, "La gerencia del desarrollo social: un reto para el siglo XXI", en *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 6, México, 1997.

PINEDA PABLOS, N., "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, CIDE, México, 1996.



Detalle de la obra "Juárez vuelve al poder". Linóleum

# Globalización, pobreza rural y recursos naturales. Una aproximación a la problemática en el estado de Guerrero

Ana Patricia Sosa Ferreira  
Eulalia Pena Torres\*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de aplicación de las políticas económicas en nuestro país, dentro del proceso de intensificación de la integración internacional (globalización), se ha efectuado mediante la aplicación de un modelo modernizante que se basa en la privatización, la desregulación y la apertura comercial indiscriminada.

La aplicación de esta política en el campo ha llevado a una situación en la que se tiene, en un lado, una agricultura fuertemente intensificada, basada en tecnologías intensivas en capital, que usa una gran cantidad de insumos químicos y energía fósil, que se apoya en una estrecha relación con los mercados y que ha aprovechado todos los beneficios tanto de las comunicaciones, como de la producción de tecnología y, en general de los apoyos otorgados al sector.

En el otro lado observamos la periferia de la sociedad rural en donde se ubica la mayoría de los productores del sector primario, que está formado por los campesinos de

subsistencia e infrsubsistencia. Ellos se encuentran en zonas frecuentemente montañosas o áridas y producen con una tecnología tradicional que emplea estrategias ecológicamente fundamentales, pero con poco desarrollo de la productividad.

El sector ganadero también presenta una situación polarizada, pero en este caso se produce entre los sistemas intensivos agroindustriales de producción de aves y cerdos, y la ganadería vacuna de pastoreo extensiva. En lo forestal se presenta también la contradicción entre lo intensivo y extensivo, donde el primer término ha sido representado por una industria forestal que ha provocado una tala acelerada e irracional de bosques ejidales y comunales. El segundo lugar lo conforma la producción extensiva de extracción de leña que alcanza una enorme magnitud y que es realizada fundamentalmente por las familias campesinas.

En la actualidad se pueden observar en las diferentes ramas productivas, cambios y

especificidades, que reflejan los rasgos esenciales de la estrategia global del uso de los recursos naturales, que consiste en la paradoja de sobreaprovechar intensivamente parte de los ecosistemas y subaprovechar y destruir los recursos de manera global. El sobreaprovechamiento de la parte y el subaprovechamiento y destrucción del todo, impulsado por la estructura de la sociedad rural y por la forma peculiar en la que se ha desarrollado la modernización, representa un esquema que limita el uso equilibrado, racional y sostenible de los recursos.

La situación anterior se ve acompañada del deterioro de los sistemas ambientales y de las condiciones de vida de los grupos sociales que producen alimentos y la riqueza. En la última década se ha presentado una creciente polarización de la población. Creciendo la población pobre junto a sus precarias condiciones de vida que han llegado a niveles de extrema pobreza, lo que significa que la satisfacción de las necesidades más elementales como la alimentación no son cubiertas. Este fenómeno se presenta tanto en la población rural y principalmente indígena, como en la urbana.

La articulación del proceso y su organización en el territorio se ha hecho con la presencia de los modernos capitales extranjeros y nacionales que dan más preferencia al espacio turístico y a las estructuras caciquiles de poder que se mantienen en los espacios rurales y en la producción agrícola así como la intervención del gobierno central en el ámbito económico, político y territorial del estado.

De esta manera, el modelo de desarrollo económico unisectorial que se ha seguido ha marcado en la entidad en zonas con desigualdad económica y social, centrado en la activi-

dad turística y en los servicios subordinados a ella, llevada a cabo a partir de una desarticulación de la estructura productiva local entre los espacios de agricultura tradicional y espacios turísticos, creando una división social, económica y territorial desigual, inequitativa y divergente.

La concentración de medios e infraestructura productiva, promovidas por el proceso de globalización, en los espacios turísticos se reflejó en una desvalorización y pauperización del campo y de sus actividades económicas. Disminuyendo o anulando la inversión productiva afectando consecuentemente el empleo rural que fue escaso o mal pagado, centrándose gran parte de la producción en el autoconsumo, las labores de procesamiento o de comercialización de los productos agropecuarios quedaron en manos de caciques, desapareciendo la dotación de servicios públicos, presionando a la población rural a la concentración en los espacios turísticos o al desplazamiento hacia otras entidades como consecuencia de la pérdida de opciones locales de mejoramiento social por la vía de la redistribución.

Ante dicha situación, es necesario realizar modificaciones a las actuales formas de aprovechamiento de los recursos y satisfacer las verdaderas necesidades de las poblaciones que presentan graves rezagos, y para esto se requiere una planeación de su uso que distinga y respete ambientes, condiciones socio-demográficas y culturales y que permita el logro del desarrollo rural sustentable.

Es indudable que el proceso social que involucra la marginación, el hambre y la desnutrición forma parte de un mismo problema que, junto con otros factores, integran un todo dialéctico en el que tales elementos hacen las veces de causa y efecto. Es decir, don-

de la miseria resulta ser una de las causas más importantes del hambre y la desnutrición, y donde el hambre y la subalimentación reproducen al mismo tiempo las condiciones sociales de marginación y miseria.

México, casi en el siglo XXI, es socio comercial de dos de las economías más importantes del mundo, sin embargo en su territorio las áreas indígenas son sinónimo de marginación, desnutrición y miseria. El Instituto Nacional Indigenista elaboró un mapa con la localización de los grupos autóctonos de México en donde se aprecia con detalle que todas y cada una de las zonas con población nativa coinciden exactamente con áreas críticas en cuestión, cuando a pesar de que son los dueños originales de los recursos naturales del país.

En otro de sus mapas el instituto define diez grandes regiones con características comunes: rurales, marginales y, socialmente hablando, indígenas. Geográficamente son montañosas y corresponden en gran medida a las antiguas regiones definidas como de "trincheira", desde donde los grupos portadores de las antiguas culturas americanas defienden su idioma y su forma de vivir, ahora más amenazados que nunca.

Paradójicamente se trata de áreas ricas en recursos naturales por la diversidad de ambientes y además es en donde se encuentra el mayor número de ecosistemas inalterados, o poco alterados por que son áreas de gran biodiversidad. Sin embargo, las condiciones de pobreza han obligado a sus habitantes a realizar una explotación intensiva de algunos recursos y a utilizar para la agricultura algunos terrenos que no tienen un potencial adecuado. Las prácticas tradicionales de estas comunidades, que en general han estado acopladas a las condiciones ambienta-

les, han dejado de ser eficientes económica y ecológicamente bajo las condiciones de pobreza en que se aplican. La sobreexplotación de estos recursos es un factor de deterioro y destrucción de la naturaleza.

## ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA

A partir de este panorama surgen varias preguntas: ¿Qué papel juega la agricultura de subsistencia en el nuevo marco de modernización?; ¿qué reto representa la necesidad de conservar los recursos naturales y el ambiente en espacios donde la población aplica técnicas de producción no depredadoras pero vive en condiciones de marginación, pobreza, miseria y bajos índices de bienestar social? ¿Es posible encontrar formas que permitan conservar y la superación de los niveles de vida conservando la relación constructiva entre las comunidades y el ambiente sustrato biofísico?; ¿hasta dónde las comunidades son capaces de tener una participación integral en la orientación de la producción y en las condiciones de cambios impulsados por la internacionalización, que puedan defender su derecho de manejar su espacio geográfico de acuerdo con sus necesidades de desarrollo y conservación de sus recursos naturales?

Para abordar el análisis del tema que nos hemos planteado y tratar de desarrollar algunas respuestas, partimos de las siguientes consideraciones:

Tradicionalmente se ha visto al sector rural únicamente como el proveedor de alimentos y materias primas sin considerar que constituye un sistema complejo, en el cual están involucrados otros subsistemas como son el medio biofísico y el de relacio-

nes sociales cuyo funcionamiento se ha mantenido subordinado al funcionamiento de otros sistemas productivos y regionales, por lo que no se ha observado el impacto que puede tener para resolver problemas tan graves como el de la pobreza. Desde otra perspectiva, podemos señalar que la pobreza no se resuelve únicamente con la atención a la actividad agrícola, pero siendo que ésta tiene una fuerte vinculación con el ambiente, la pobreza rural, la seguridad alimentaria y la nutrición, juega un papel clave para disminuir la pobreza y el hambre e impulsar el desarrollo rural.

No se puede pensar en evaluar los sistemas de producción campesina por su capacidad de respuesta a los mensajes que el mercado envía a partir de precios adecuados para los productos y los insumos. Su potencial productivo está dado por un complejo proceso de transmisión transgeneracional de conocimientos y la organización social del proceso productivo".<sup>1</sup>

Los productores de agricultura de subsistencia tienen una gran capacidad de adaptación a diferentes posibilidades de producción, sin embargo, las condiciones de oferta y demanda, los cambios meteorológicos y las intervenciones estatales influyen en los precios y la rentabilidad, y de esta manera determinan la posibilidad de supervivencia de los campesinos como productores en un mercado libre.

Para las comunidades de productores y las organizaciones productivas, la capacidad productiva no se reconstruye con la misma facilidad que los mercados se transforman.

La improductividad del minifundio es una falacia que se difundió para justificar las medidas que el Estado adoptó para adecuar las formas de propiedad y de acceso a los re-

ursos naturales de México a las necesidades de un mercado integrado con Estados Unidos y Canadá. La desaparición de las formas llamadas premodernas deben desaparecer por constituir una limitante para el desarrollo de la economía de mercado.

Es indudable que el proceso social que involucra la marginación, el hambre y la desnutrición forman parte de un problema que, junto con otros factores, integran un todo dialéctico en el que tales elementos hacen las veces de causa y efecto. Es decir, donde la miseria resulta ser una de las causas más importantes del hambre y la desnutrición, y donde el hambre y la subalimentación reproducen al mismo tiempo las condiciones sociales de marginación y miseria.

Los mecanismos que actúan como factores determinantes de la degradación de los recursos naturales y en el descenso de los niveles de vida y de nutrición de la población no son independientes, pero su relación no determina en forma lineal las condiciones de los recursos naturales, ya que en muchos de los casos las masas de recursos mejor conservados se localizan en zonas de población rural con altos índices de marginación.

De acuerdo con datos estimados por el Banco Mundial (1991) el estado de Guerrero se encuentra en primer lugar, con los índices de pobreza y como integrante de la región de pobreza extrema. Ha ocupado junto con Oaxaca y Chiapas el último lugar dentro de los indicadores regionales de desarrollo socioeconómico, e irónicamente el primero del número de población pobre, marginada o de pobreza extrema.

En 1985 los doctores J. Antonio Roldán Amaro y Adolfo Chávez, del Instituto de Nutrición, en su estudio sobre "Geografía del

hambre (90 regiones)", presentan un mapa donde se observa que el Centro, el Sur y el Sureste de la República son las áreas más afectadas y de éstas la zona Sur, que comprende a los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, muestran las áreas más críticas de pobreza extrema.<sup>2</sup>

Para tener un primer acercamiento a la forma en la que se manifiesta esta problemática a nivel regional, hemos seleccionados una zona dentro de las que han sido determinadas como prioritarias para protección, por la Comisión Nacional de Biodiversidad en el estado de Guerrero: la Sierra Madre del Sur (véanse mapas 1 y 2).

La superficie de las áreas bajo análisis no coincide con la división municipal, sin embargo en nuestro país la información estadística más desagregada se presenta por municipios, por lo que hemos tenido que recurrir a ella en un primer acercamiento a la problemática, para en una siguiente etapa afinar la información obtenida mediante la investigación de campo .

## SIERRA MADRE DEL SUR

Esta zona abarca una superficie de más de 100,000 hectáreas, en la que se localizan el 50 por ciento o un poco más de la superficie de los siguientes municipios: Ajuchitlán del Progreso, Coyuca de Catalán, General Heliodoro del Castillo, San Miguel Totolapan, José Azueta, Petatlán, Tecpan de Galeana y Atoyac de Álvarez. Asimismo se localiza una pequeña porción de los municipios: Zirándaro, Leonardo Bravo, Coyuca de Benítez, Coahuayutla de José María Izazaga, La Unión de Isidoro Montes de Oca y Chilpancingo de los Bravo. Para fines de este trabajo, seleccionamos los municipios: Ajuchitlán del Progreso, Coyuca

de Catalán, General Heliodoro del Castillo y San Miguel Totolapan.

### *Características del medio biofísico*

Una de las principales características de la zona es su gran variedad de ecosistemas, por lo que en ella se pueden encontrar diferentes tipos de masas forestales: selva mediana, selva baja caducifolia, bosque de encino, pino encino, mesófilo de montaña y abeto, existiendo zonas importantes de bosque montano húmedo y subhúmedo con un grado moderado de fragmentación.

A nivel regional tiene una importancia fundamental por ser un área de captación de agua para la zona urbana costera y para la cuenca del Balsas. Otro de sus rasgos característicos es el alto endemismo que ahí se encuentra, en todos los grupos pero sobre todo en plantas, vertebrados lipídopteros y pasálidos, además de ser un centro importante de diversificación natural para estas especies. En esta zona se encuentra una cantidad de especies de distribución restringida así como una alta concentración de especies en riesgo de extinción.<sup>3</sup>

A pesar de ser una zona tan importante, no se tiene noticia sobre el desarrollo de actividades de conservación, salvo un intento formal que realizó la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el año de 1983. Esta región ha estado muy aislada, por lo que uno de los problemas que pueden afectar los intentos de protección es la presencia de narcotráfico.

### *Aspectos demográficos*

Estos municipios son predominantemente rurales, con graves niveles de pobreza y grado de marginación alto y muy alto de acuerdo a

la clasificación del Consejo Nacional de Población.<sup>4</sup> La mayor parte de las actividades productivas se desarrollan bajo la lógica de la economía campesina, en la cual los productores practican un conjunto diversificado de actividades combinadas, en su mayor parte sin pasar por los circuitos monetarios.

las condiciones de vivienda encontramos que el 79.9 por ciento de las viviendas en San Miguel Totolapan que sería el caso extremo, carecen de drenaje y sanitarios, frente al 50 por ciento de la entidad.

Mientras que las condiciones en servicios mínimos como son el de agua potable, elec-

POBLACIÓN TOTAL Y POR MUNICIPIO

Municipios de Guerrero	Población total	Hombres	Mujeres	6 a 14 años	15 años y más
Guerrero	2'916,567	1'433,417	1'483,150	7'07,576	1'729,071
Ajuchitlán del Progreso	38,107	18,458	19,649	10,704	20,469
Coyuca de Catalán	44,834	21,946	22,888	11,809	25,677
Gral. Heliodoro Castillo	33,096	16,799	16,297	9,193	16,483
San Miguel Totolapan	26,830	13,405	13,425	7,489	13,791
Eduardo Neri	37,633	18,623	19,010	9,203	22,070

Fuente: Guerrero. Corte de población y vivienda 1996.

58

Para 1990 el censo registró una población de 38,107 habitantes en Ajuchitlán del Progreso, 44,834 habitantes en Coyuca de Catalán, 33,096 en el municipio de General Heliodoro del Castillo, 26,830 habitantes en San Miguel Totolapan con una proporción alta de población joven, ya que casi el 47 por ciento de la población tiene menos de 15 años. Este factor es muy importante considerarlo ya que en el corto plazo será una población con fuertes demandas de empleo, salud, alimentación, etcétera.

Condiciones sociales

Al igual que en la mayor parte del Estado, en la zona de estudio encontramos condiciones sociales precarias, la mayoría de los indicadores cuantitativos están por debajo del promedio estatal, así por ejemplo, mientras que en el Estado de Guerrero el 26.82 por ciento de la población mayor de 15 años es analfabeta, todos los municipios considerados están por encima del 32 por ciento. En relación con

tricidad y drenaje, tenemos que del total de viviendas habitadas en cada una de las localidades alrededor del 1.04 por ciento del total del estado cuenta con energía eléctrica y aproximadamente el 0.4 por ciento cuentan con agua entubada y solo el 0.1 por ciento cuenta con drenaje.

Aspectos económicos y productivos

Por otro lado, la mayor parte de sus tierras de cultivo son de tipo ejidal y tienen como actividad principal la agricultura. Los datos obtenidos para cada uno de los municipios estudiados fluctúan entre un 94.6 por ciento y el 100 por ciento y sólo en el caso de los ejidos de Ajuchitlán del Progreso y Coyuca de Catalán tienen una pequeña parte de actividades ganaderas representando un 2.9 por ciento y el 1.8 por ciento respectivamente.

De estas tierras ejidales de labor que utilizan equipo o instalaciones agrícolas como son pozo profundo para riego, trilladoras o

## VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS Y OCUPANTES POR MUNICIPIO

<i>Municipios de Guerrero</i>	<i>Viviendas particulares habitadas</i>	<i>Ocupantes</i>
Total Guerrero	5'88,886	2'906,590
Ajuchitlán del Progreso	6,430	38,094
Coyuca de Catalán	8,993	44,628
Gral. Heliodoro Castillo	5,415	32,974
San Miguel Totolapan	4,317	26,779
Eduardo Neri	6,679	37,611

Fuente: Guerrero. Conte95 de población y vivienda 1996.

## VIVIENDAS HABITADAS POR MUNICIPIO

<i>Municipios de Guerrero</i>	<i>Total de viviendas habitadas</i>	<i>Viviendas habitadas</i>		
		<i>Con energía eléctrica</i>	<i>Con agua entubada</i>	<i>Con drenaje</i>
Total Guerrero	589,833	517,700	372,249	296,149
Ajuchitlán del Progreso	6,432	5,435	1,724	352
Coyuca de Catalán	9,014	7,154	2,195	1,642
Gral. Heliodoro Castillo	5,423	2,238	2,876	1,117
San Miguel Totolapan	4,319	2,322	2,093	604
Eduardo Neri	6,685	6,310	4,134	3,801

Fuente: INEGI. Resultados definitivos, Guerrero I, II.  
Conte95 de población y Vivienda 1996.

159

## ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO

(Porcentaje)

<i>Municipios de Guerrero</i>	<i>Ejidos que tienen como actividad principal</i>				
	<i>Agrícola</i>		<i>Ganadera</i>	<i>Forestal</i>	<i>Recolección Otras</i>
	%	%	%	%	%
Total Guerrero	94.6	3.8	0.5	0.1	1.1
Ajuchitlán del Progreso	94.3	2.9	2.9	n.d.	n.d.
Coyuca de Catalán	98.2	1.8	n.d.	n.d.	n.d.
Gral. Heliodoro Castillo	100.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
San Miguel Totolapan	100.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Eduardo Neri	100.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: INEGI. Indicadores básicos censales de Guerrero, VII Censos Agropecuarios 1996.

desgranadoras, tenemos que sólo dos de los cinco municipios tienen acceso a ello, mientras que para el resto no es posible. Cabe destacar, que la mayor parte de su producción se destina al consumo interno salvo en los dos municipios ya mencionados anteriormente que destinan a la venta entre el 60 y 70 por ciento de su producción.

Es también de considerar que la mayor parte de los ejidos carecen de un apoyo importante por parte del estado a través de los créditos y seguros, ya que sólo el municipio General Heliodoro del Castillo presentó el más alto, con un 33.3 por ciento del crédito, mientras que el resto de los municipios sólo registró entre 3 y 6 por ciento, salvo en el caso del municipio de San Miguel Totolapan que no obtuvo, pero en cambio Banrural y Agrosemej tienen una participación mayor fluctuando entre el 60 y 100 por ciento de créditos asignados a estos municipios.

Otros datos que reflejan la grave situación de la región estudiada son los referentes al total de viviendas habitadas que cuentan con servicios de energía eléctrica, agua entu-

bada y drenaje. La energía eléctrica es la que más ha penetrado con promedio del 70 por ciento, no así los servicios de agua entubada ya que representa el 42.4 por ciento promedio y aún menos el de drenaje con un 19.2 por ciento promedio. Esto va muy de cerca con la creación de carreteras que hasta el momento es muy poca o casi nula, pues sólo cuentan con caminos de terracería: las cifras al respecto son superiores al 90 por ciento. Destaca el municipio de Ajuchitlán del Progreso que sólo cuenta con caminos de terracería.

En estos municipios se observan dos tipos de circuitos económicos que algunas veces parecen ser independientes uno del otro y en ocasiones parecieran tener una relación integradora. Por una parte esta el circuito del autoconsumo, integrado por la gran mayoría de la población constituida en gran parte por campesinos que viven en condiciones de subsistencia e infrsubsistencia. De menor tamaño es el circuito de comercialización con cultivos importantes como el frijol y el maíz o cultivos asociados.

160

AGRICULTURA  
(Porcentaje)

	Ejidos con superficie de labor que utilizan equipo o instalaciones agrícolas	Ejidos con superficie de labor y utilización			Ejidos con superficie de labor que destinan su producción agrícola	
		Pozo profundo para riego	Trilladoras	Desgranadora	Sólo al consumo	A la venta
Municipios de Guerrero	%	%	%	%	%	%
Guerrero	33.9	10.7	4.1	74.5	40.0	60.0
Ajuchitlán del Progreso	57.1	n.d.	10.0	100.0	34.3	65.7
Coyuca de Catalán	78.6	n.d.	2.3	100.0	23.2	76.8
Gral. Heliodoro Castillo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100.0	n.d.
San Miguel Totolapan	50.0	n.d.	n.d.	100.0	50.0	50.0
Eduardo Neri	26.7	n.d.	n.d.	100.0	93.3	6.7

Fuente: INEGI. Indicadores Básicos Censales de Guerrero, VII Censos Agropecuarios 1996.

CRÉDITO O SEGURO  
(Porcentaje)

Municipios de Guerrero	Ejidó que utilizan		Ejidó que usan crédito		Ejidó que obtienen seguro	Ejidó que cuentan sólo de Agrosemex del total que obtienen seguro
	Crédito o seguro	Crédito	De Banrural del total que utilizan crédito	De Pronasol con seguro del total que utilizan crédito		
	%	%	%	%	%	%
Estado de Guerrero	26.2	25.7	28.0	49.0	3.2	61.5
Ajuchitlán del Progreso	14.5	14.3	60.0	n.d.	5.7	100.0
Coyuca de Catalán	28.6	26.8	20.0	46.7	7.1	75.0
Gral. Heliodoro Castillo	66.7	33.3	100.0	n.d.	33.3	n.d.
San Miguel Totolapan	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Eduardo Neri	26.7	26.7	25.0	75.0	6.7	100.0

Fuente: INEGI, Indicadores Básicos Censales de Guerrero, VII Censos Agropecuarios 1996.

Es necesario precisar que el recurso más valioso es el bosque ya que el tipo de topografía existente en esta parte de la Sierra Madre del Sur no es propicia para otro tipo de actividades productivas. De acuerdo con un estudio realizado conjuntamente por México y Finlandia, existen 1.1 millones de hectáreas de bosques de coníferas y latifoliadas. De esta superficie 289,000 hectáreas corresponden a bosques comerciales, aprovechándose sólo el 25 por ciento del potencial forestal.<sup>5</sup>

El tipo de tenencia de la tierra es ejidal en un 76 por ciento, comunal en 18 y un 6 por ciento corresponde a propiedad privada. Éste es uno de sus principales problemas ante el proceso de globalización debido al no respeto de los límites de los propietarios, el despojo, la falta de organización de la producción entre las de mayor peso. Y las consecuencias se pueden ver en la depredación forestal de las áreas en conflicto ya que nunca hay responsables ni el interés de los grandes capitalistas por el cuidado de los recursos naturales. Ello genera condiciones que impiden un aprovechamiento racional y programado de los recursos forestales.

## REFLEXIONES

Como señala David Barkin, la preocupación por lograr un desarrollo agropecuario sostenible y equilibrado obedece a la necesidad de lograr el bienestar de un grupo numeroso que está amenazado por la incapacidad de los demás sectores económicos para ofrecer buenas alternativas de vida sino también por la imposición de un nuevo patrón de cultivo y la ocupación de espacios que amenaza con acelerar la devastación ecológica de los últimos lustros.<sup>6</sup>

Sistemas de producción eficientes eficaces, rentables y compatibles con la conservación de los recursos naturales. El control de los procesos de producción es fundamental para alcanzar tales sistemas (conservación de sus conocimientos, prácticas productivas y formas de organización).

Las posibilidades dentro del marco de la integración internacional (globalización) son muchas; aun en el contexto de mercados competitivos para avanzar en el desarrollo rural se está "...desaconsejando el empleo

irrestringido del mecanismo de mercado en la organización de la vida económica.”<sup>7</sup>

Un modelo alternativo no debe plantearse como un debate entre el México moderno y el México tradicional. Se debe buscar la diversificación de la base productiva que permita mantener las actividades tradicionales y aumentar la productividad y la rentabilidad. Las modificaciones productivas que necesitamos para que la mayor parte de sus productores vuelvan a trabajar, son modificaciones relativamente baratas, en el sentido capitalista de la palabra. Requiere financiamientos y mecanismos operativos sociales para la supervivencia de la población, pero no requieren de equipos millonarios ni de inversiones extranjeras o de asociaciones con inversionistas privados.

Una política económica ecológicamente sustentable debería contener criterios que contemplaran:

1. El conjunto de técnicas existentes que pueden reducir el daño sobre el medio ambiente natural y su relación con la aplicación de los diferentes instrumentos del plan económico, la posibilidad de disponer de los recursos económicos y humanos para desarrollar y aplicar dichas técnicas.
2. La consideración sobre el funcionamiento de los sistemas ecológicos y su relación con el desarrollo de las diferentes actividades humanas.

Y, tal vez uno de los principales criterios a considerar sería el de los condicionantes sociales, es decir, la disposición de la población de llevar a cabo acciones de protección

ambiental. El elemento clave de ello es en el nivel de bienestar de la población y la posible afectación que sobre el mismo tendrán las acciones a realizar.

Esta situación de riqueza biológica podría aprovecharse para impulsar nuevos esquemas de desarrollo rural de tal forma que en corto plazo, las necesidades de los productores rurales se resolvieran de manera satisfactoria y que, además a mediano y largo plazos, el estado de Guerrero contribuyera en forma importante a cubrir la demanda nacional de alimentos y materias primas y que dejara de incluirse en la lista de los estados más pobres del país.

La sustentabilidad rural implica remontar la crisis productiva, superar el rezago social, la pobreza y la desigualdad, la insuficiencia de empleo, el deterioro ecológico y de un escenario viable en el que sea factible no sólo resolver por separado sino de forma integrada los problemas sociales, productivos y ambientales.

Especialistas en el tema han señalado que una verdadera modernización del México rural supone la adopción de por lo menos tres medidas fundamentales: una estrategia que garantice el uso no destructivo de los recursos naturales y que permita la paulatina restauración ecológica del territorio; una nueva legislación agraria que distribuya el acceso a los recursos bajo criterios ecológicamente fundamentados y la reorganización de la producción dotándola de un verdadero sentido social.<sup>8</sup>

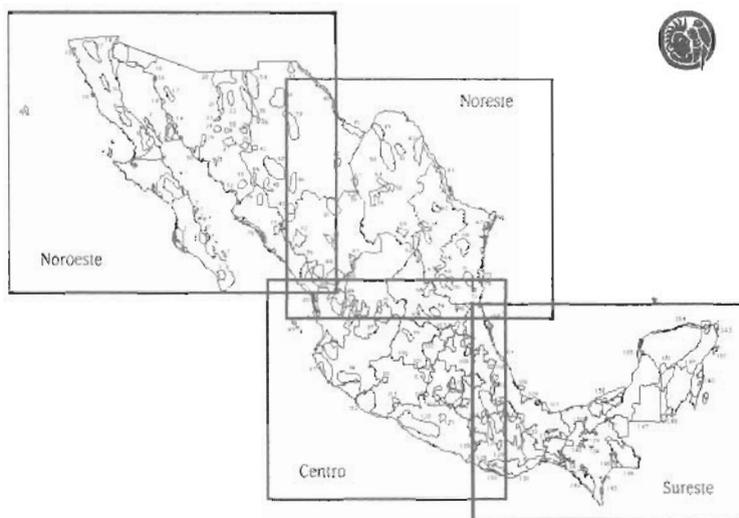
## INDICADORES DE MARGINACIÓN, 1990

Zona y municipio	Grado de marginación Conapo	Mayores de 15 años analfabetas	Ocupantes en viviendas particulares			
			Sin drenaje ni w.c.	Sin energía eléctrica	Sin agua entubada	Con piso de tierra
Zona 1						
Eduardo Neri	Alto	31.90	49.48	11.00	36.53	55.78
Zona 2						
Ajuchitlán del Progreso	Alto	33.83	73.64	23.15	75.61	65.83
Coyuca de Catalán	Alto	34.47	61.03	24.72	68.05	65.27
Gral. Heliodoro Castillo	Muy alto	31.25	76.53	71.43	61.26	82.92
San Miguel Totolapan	Muy alto	32.73	79.89	57.20	70.66	78.17

Fuente: Secretaría de Gobernación, Los municipios de México, Información para el desarrollo, CD CEDEMUN, 3a. ed., 1998, con datos de Conapo

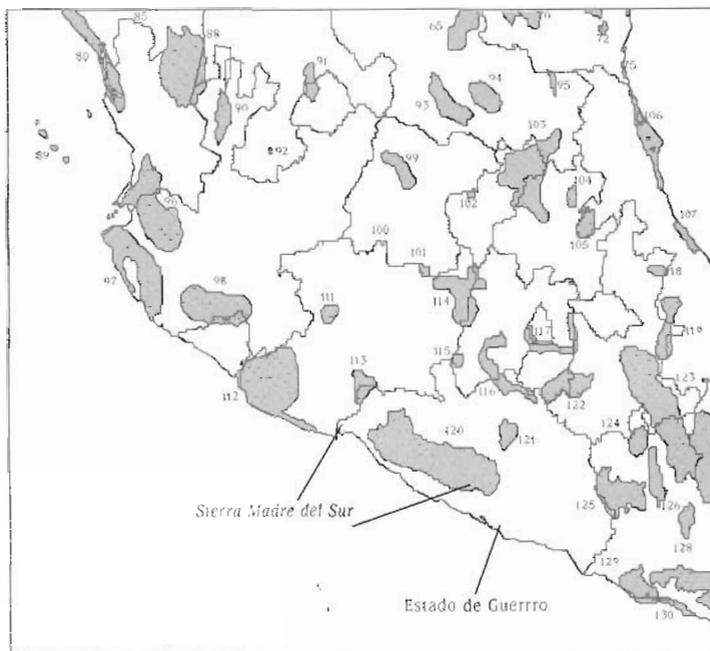
## MAPA I

REGIONES PRIORITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN  
(CONABIO/PRONATURA/WWF/FMCN/USAID/TNC/INE)



MAPA 2

ÁREAS PRIORITARIAS DE PROTECCIÓN EN LA REGIÓN CENTRO



64

BIBLIOGRAFÍA

BARKIN, David, "Desarrollo agropecuario sostenible y equilibrios macroeconómicos y sociales", en José Luis Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. II, Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara-UNAM, México, 1993.

CALDERÓN, Jorge, "Un modelo alternativo de desarrollo rural versus transnacionalización y polarización de la agricultura mexicana", en Pablo Arroyo Ortiz (coord.), *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Fundación Friedrich Naumann-Facultad de Economía, UNAM-Colegio Nacional de Economistas, México, 1991.

CALVA TÉLLEZ, José Luis, *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, t. II, Acción y Desarrollo Ecológico-SEMARNAP-PNUD-JP Editores, México, 1997.

\_\_\_\_\_, *Hacia un nuevo modelo económico*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez-JP Editores, México, 1998.

Comisión Nacional de Biodiversidad, *Regiones Prioritarias terrestres para la conservación*, página web, [www.conabio.gob.mx/biodiversidad\\_apcm.htm](http://www.conabio.gob.mx/biodiversidad_apcm.htm)

ESCUADERO, Gerardo, "La visión y misión de la agricultura al año 2020: hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural", en *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria-Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998.

HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural*, El Colegio de México, México, 1992.

INEGI, Guerrero, Censo General de Población, México, 1995.

\_\_\_\_\_, Guerrero, VII Censo Agropecuario 1991, Indicadores Básicos, INEGI, México, 1996.

MACKINLAY, H. y Boege Eckart, *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. II, INAH-UNAM-UNAM-Plaza y Valdés, México, 1998.

PEÑA TORRES, Eulalia y Romero Emilio, *La modernización del campo y la globalización económica*, IIEC-UNAM, México, 1995.

RECA, Lucio y Rubén Echeverría (comps.), "Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina: situación actual y propuestas", en *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria-Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998, p. xiv.

TOLEDO, M. Victor, "Ecología y nueva ley agraria en México: preludio y fuga de una modernización obsoleta", en José Luis Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. II, Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara-UNAM, México, 1993.

4. Secretaría de Gobernación, *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, C.D. CEDEMUN, 3a. ed., 1998.

5. Bustamante Álvarez, "Los recursos forestales de Guerrero, su aprovechamiento social y la apertura comercial. El caso del ejido el Balcón", en H. Mackinlay y Eckart Boege, *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, Plaza y Valdés, México, 1998.

6. David Barkin, *op. cit.*, p. 204.

7. Lucio Reza y Rubén Echeverría (comps.), "Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina: Situación actual y propuestas", en: *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria-Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998, p. xiv.

8. M. Victor Toledo, "Ecología y nueva ley agraria en México: preludio y fuga de una modernización obsoleta", en José Luis Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. II, Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara-UNAM, México, 1993, p. 35.

— y Jorge Calderón, "Un modelo alternativo de desarrollo rural versus transnacionalización y polarización de la agricultura mexicana", en Pablo Arroyo Ortiz (coord.), *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Fundación Friedrich Naumann-Facultad de Economía, UNAM-Colegio Nacional de Economistas, México, 1991, pp. 60-72. Investigadoras del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

## NOTAS

1. David Barkin, "Desarrollo agropecuario sostenible y equilibrios macroeconómicos y sociales", en José Luis Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. II, Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara-UNAM, México, 1993, p. 208.
2. Amaro Roldán y Adolfo Chávez, "Geografía del hambre", en E. Peña y E. Romero (comps.), *La modernización del campo y la globalización económica*, IIEC-UNAM, México, 1995.
3. Comisión Nacional de Biodiversidad, *Regiones prioritarias para la conservación*, página Web, [www.conabio.gob.mx](http://www.conabio.gob.mx)

# Alberto Beltrán

Nace en la ciudad de México, 22 de abril de 1923.

A los dieciséis años ingresa en la Escuela Libre de Arte y Publicidad, donde precisa sus inquietudes artísticas que le llevaron a ingresar en 1943, a la Escuela Nacional de Artes Plásticas.

La excelencia de sus maestros Carlos Alvarado Lang, en el grabado, y Alfredo Zalce, en la pintura al fresco, le conducen a un camino seguro en su creación artística.

El amor a su país, a la vida y apegándose a una fiel imagen de la realidad de su tiempo, capta, reproduce, crea en su amplia cultura histórica, dibujos que le llevan a tener una participación en casi todos los periódicos del país, desde 1942. En *El Día*, como socio fundador y, posteriormente como subdirector, y actualmente como presidente del Consejo Editorial y uno de sus colaboradores más activos, incansable dibujante en la página que tiene a su cargo en *El Gallo Ilustrado*, revela la frescura en sus artículos de fondo en torno de la cultura de nuestro tiempo.

La crítica social y política que expone en sus dibujos, tiende a alertar nuestra conciencia, a crear en nosotros sentimientos de solidaridad y de unidad en torno de altos ideales y valores.

El maestro Ernesto de la Torre Villar, hace una excelente compilación que fue publicada en el Anuario de 1997 del Seminario de la Cultura Mexicana, en él detalla los más de 300 libros y revistas que Alberto Beltrán ha ilustrado; alguno de estos trabajos de una excelente factura le han merecido obtener el primer premio de carteles de alfabetización en 1953, el Premio Nacional de Grabado, en la primera Bienal Interamericana de pintura y grabado en 1968 obtuvo el primer lugar, el Premio Nacional de Periodismo en la rama de ilustradores, en 1976; el Premio Nacional de Bellas Artes en 1985; miembro de la Academia de las Artes en 1968; ingresa al Seminario de Cultura Mexicana en 1980 desde donde realiza una extraordinaria labor por todo el país.

Su inclinación a la enseñanza y su contacto con la cultura le han mostrado la carencia de la participación de los artistas dentro de la enseñanza desde el ámbito preescolar hasta el nivel universitario, por esto, Alberto Beltrán considera de extremo valiosa su participación en la educación mexicana para que se alcance el propósito de formar ciudadanos humanísticamente capaces y responsables, con quienes se pueda construir el México fuerte y unido frente al tercer milenio.

*Para el arte Spacios*

AMÉRICA GABRIELLE

# Los retos de la producción de frijol en México.

## El caso de la región centro-norte

Dario Alejandro Escobar Moreno  
Juan Carlos Ledesma Mares\*

ANTE el evidente proceso de “globalización” que estamos viviendo, y que se caracteriza por la creciente interdependencia económica a nivel mundial, México ha venido experimentando importantes y continuos cambios en sus actividades económicas, en el uso de sus recursos productivos y en empleo de su fuerza laboral, como resultado de su integración a la dinámica que impone el desafiante mundo de la globalización.

Sin embargo, si bien México ha logrado ponerse a la cabeza de los países latinoamericanos como el principal exportador de la región, dinamizando importantes sectores de su economía, fundamentalmente de la industria manufacturera, por otro lado, sectores estratégicos como el alimentario han quedado relegados de esta dinámica, sin que hasta ahora se conozca un proyecto claro de cómo integrarlos ventajosamente al proyecto de la inserción de México a la globalización.

En este artículo se plantea la situación que guarda en el contexto señalado la producción nacional del segundo alimento básico de los mexicanos: el frijol.

### IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONÓMICA DEL FRIJOL EN MÉXICO

El cultivo del frijol, a la par del maíz, ha estado presente a lo largo de la historia de México, formando parte esencial de la alimentación de los pueblos desde antes de la llegada de los españoles. Rojas (1990), refiere que el frijol llegó a tener una amplia distribución a lo largo de la geografía mesoamericana, sobre todo de las cuatro principales especies domesticadas: *Phaseolus vulgaris* o frijol común, *Phaseolus coccineus* o ayocote, *Phaseolus acutifolius* o frijol lima y *Phaseolus lunatus* o frijol teparí. Su amplia diseminación fue reflejo indudable de su capacidad de adaptación climática, lo que se manifiesta al encontrarse presente desde regiones costeras hasta lugares situados cerca de los 2,700 metros sobre el nivel del mar. La especie *Phaseolus vulgaris*, con cientos de variedades, algunas de ellas con 7,000 años de domesticación, se cultiva desde el nivel del mar hasta los 2,000 metros de altitud.

16

\*Profesores-Investigadores de la Universidad Autónoma Chapingo. Miembros del Programa de Investigación y Servicio en Regionalización Agrícola y Desarrollo Sustentable (PISRADES) y del Centro Regional Universitario de Zacatecas.

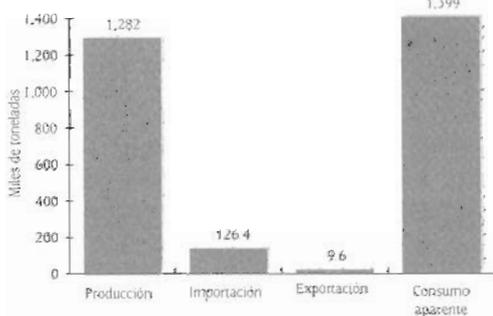
El frijol se constituye en una combinación inseparable, junto al maíz, en la alimentación de los pueblos aztecas, mayas, zapotecas y purépechas. En el tianguis de Tlatelolco, principal mercado del México-Tenochtitlán, era común el comercio de distintos tipos de frijol al lado del maíz, jitomate, chile, calabaza, cacao y algodón. Es a partir del siglo XVI, cuando el frijol se difunde al resto del mundo. La dieta desde entonces poco ha variado, aunque su evolución a través del tiempo ha dando lugar a una creativa y rica variedad de combinaciones, donde el frijol ha continuado siendo uno de las principales componentes. El aporte en el contenidos de lisina y el triptofano, hace del frijol un valioso ingrediente en la dieta de la mayoría de los habitantes de México. Ambos aminoácidos son esenciales para el crecimiento y desarrollo del organismo humano. Estos compuestos orgánicos, los contiene en bajos niveles el maíz, de ahí que el binomio maíz-frijol se presente como una combinación nutricional balanceada para amplias capas de la población que no tienen acceso a una dieta más rica y diversificada.<sup>1</sup>

El consumo promedio anual de frijol en México durante los últimos años (1990-1997) se ha situado en 1.4 millones de toneladas. No obstante el consumo per cápita ha mostrado una tendencia a la baja. Para la década de los sesenta se situó en 18.75 kilogramos anuales, mientras que para los setentas descendió a 15.09, para los ochenta en 15.75 kg, y en lo que va de los noventa en alrededor de 15 kg. Las razones del descenso en el consumo per cápita, se ha debido a la diversificación de la dieta alimenticia en la clase media urbana con mayor acceso a otros alimentos naturales y procesados de origen animal y vegetal. Además se está operando un proceso de sustitución del frijol por otros alimentos más sofisticados y con menor eficiencia

protéica, como son las pastas de harina de trigo, lo que se ha traducido en un deterioro del estado nutrimental de la población de menores recursos.

La demanda nacional de frijol a partir de los años ochentas siempre ha sido mayor que la oferta, de tal forma que México ha tenido que acudir de manera recurrente al mercado internacional a fin de cubrir un déficit promedio anual de 310,000 toneladas. Entre 1990 y 1997, de acuerdo con estadísticas de la SAGAR, el consumo nacional promedio anual fue de un millón 400,000 toneladas, mientras que la producción interna, ha alcanzado un promedio de un millón 200,000 toneladas, de aquí que México, se inserte en el comercio internacional del frijol en calidad de comprador neto.

CONSUMO NACIONAL APARENTE DE FRIJOL, 1996



Fuentes: Construida con base en datos de SAGAR, 1998 y SECOFI, 1998.

El frijol ocupa el segundo sitio dentro de la estructura agrícola de México después del maíz, tanto en la extensión de tierras dedicadas como por el número de productores asociados a su cultivo. De acuerdo con Suárez (1991), en México se dedica el 11 por ciento de la superficie agrícola y el 14 por ciento de las unidades de producción a su siembra. Otros investigadores refieren que el frijol es el

principal cultivo en 1,237 ejidos (Morett, 1992), y para otros su producción es realizada en 88 por ciento por campesinos (Sejhtman, 1982).

Dado que la producción se lleva a cabo dentro de sistemas agrícolas campesinos, las unidades familiares destinan el producto obtenido primeramente con fines de autoabasto<sup>2</sup> y solamente los excedentes a su comercialización. Entre 140,000 y 240,000 toneladas son autoconsumidas anualmente dentro de las unidades campesinas. Una familia campesina promedio compuesta por seis miembros requieren aproximadamente de 700 kilogramos de frijol para su alimentación más 300 para semilla de siembra, lo cual exige destinar alrededor de dos hectáreas para el autoconsumo.

Otro de los aspectos importantes del cultivo en México es su impacto en el empleo rural. Aproximadamente 50 millones de jornales requiere su proceso productivo. La siembra, cultivo y cosecha bajo un sistema de secano y mecanizado exige de 36 jornales por hectárea, mientras que en riego consume hasta 46 días-hombre.

En conclusión, el frijol sigue siendo el cultivo más importante en México después del maíz. Tanto por ser un componente nutricional relevante en la dieta de la población como por el hecho de tener una importancia debido a la superficie como por el número de productores dedicados a su cultivo y por el volumen de jornales que genera.

### CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LA PRODUCCIÓN DE FRIJOL

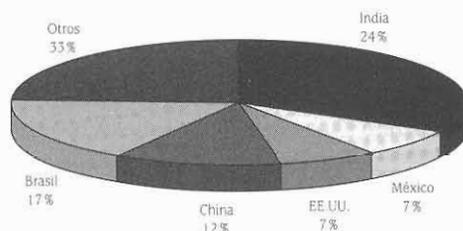
El frijol no es uno de los granos de mayor importancia a nivel mundial ya que ni su pro-

ducción ni su consumo es comparable con el de los principales granos como el arroz, el trigo y el maíz de los que se producen anualmente más de 400 millones de toneladas de cada grano en el mundo. El frijol sólo se considera como un alimento importante para algunos países de América y África, entre ellos, por supuesto, México.

De acuerdo con reportes de FAO, entre 1980 y 1985 la producción mundial promedio anual de frijol fue de 14.3 millones de ton., entre 1985 y 1988 de 15.2 mill. de ton. y entre 1992 y 1995 17 mill. de ton. por lo que su producción se ha venido incrementando paulatinamente, como el de la mayoría de los alimentos.

En los años más recientes los principales países productores de frijol en orden de importancia son India, Brasil, China, México y Estados Unidos.

PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE FRIJOL, 1992-1995



Fuente: ASERCA, 1997.

Contrario a lo que se podría suponer, los principales países productores no son los que tienen los mayores rendimientos. Así se tiene que entre 1992 y 1994 Francia tuvo un rendimiento de 5 ton/ha, los Países Bajos 4,7 ton/ha y Alemania e Inglaterra alrededor de 3.5 ton/ha. Sin embargo, ninguno de estos países figura en la lista de los principales productores. Los rendimientos de los principales

productores, para el mismo periodo, fueron los siguientes: 0.415 ton/ha en India, 0.594 ton/ha en Brasil, 1.46 ton/ha en China, 0.638 ton/ha en México y 1.72 ton/ha en Estados Unidos.

De los cinco principales países productores de frijol, sólo dos de ellos, China y los Estados Unidos, destina parte de su producción al Comercio Internacional (C.I.), los otros tres países son importadores netos. Dada la vecindad y la ampliación de las relaciones comerciales entre México y los EE.UU. prácticamente la totalidad del C.I. de frijol que mantiene nuestro país lo realiza con los EE.UU., por lo que es conveniente resaltar algunas de las principales características de la producción de frijol de nuestro país vecino.

En los EE.UU. se produce frijol principalmente como insumo para abastecer la agroindustria de alimentos enlatados, para su exportación como grano y para los programas de ayuda alimentaria que canalizan a los países pobres. Lo anterior se sustenta en que los EE.UU. se caracterizan por ser exportadores netos de frijol, destinando al C.I. el 16 por ciento de la producción de los años más recientes. Por otra parte, el consumo aparente per cápita de frijol en los EE.UU. se ha venido reduciendo al pasar de 5 kg. anuales después de la Segunda Guerra Mundial a 3.4 kg. en los últimos años (1993-1995). Además, su consumo se concentra en los crecientes segmentos de población latina que vive en aquel país.

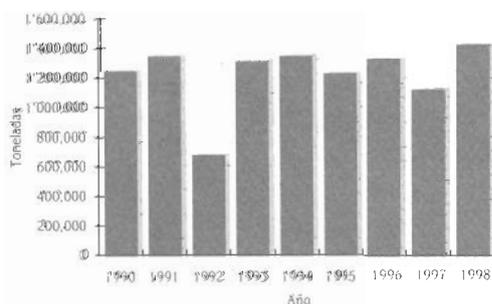
“En 1994 las exportaciones de frijol estadounidense se ubicaron en 366,000 ton., incrementándose en 4.1 por ciento para el año siguiente, al ubicarse en 381.2 miles de ton” (ASERCA, 1997, p. 29). Los principales países a los que se destinan las exportaciones norteamericanas son Gran Bretaña, Japón, Argelia, Brasil y México.

En México, actualmente el frijol se cultiva prácticamente en todo el territorio nacio-

nal, sin embargo, entre el 60 y el 70 por ciento de su producción se obtiene en la zona centro norte y noroeste del país. Los estados que destacan por el volumen de producción que generan son Zacatecas, Sinaloa, Durango, Nayarit y Chihuahua.

Entre 1990 y 1997 la superficie sembrada ha mostrado una tendencia creciente hasta alcanzar en 1994 su récord con poco más de 2.38 millones de has. La producción por su parte, no ha mostrado la misma tendencia que la superficie debido a que una parte importante se ha visto afectada por factores climáticos como sequías y heladas, y también por la descapitalización que padece la inmensa mayoría de los productores de este grano. No obstante, también ha sido entre 1990 y 1997 el periodo en el cual se ha alcanzado el mayor volumen de producción con poco más de 1.4 millones de ton. Entre 1990 y 1995 México importó 417,498 ton. de frijol, que significaron una importación promedio anual de 83,500 ton, mientras que las exportaciones durante el mismo periodo sólo sumaron 34,276 ton. mismas que representan sólo 14 por ciento con respecto a las importaciones.

PRODUCCIÓN NACIONAL DE FRIJOL, 1990-1998



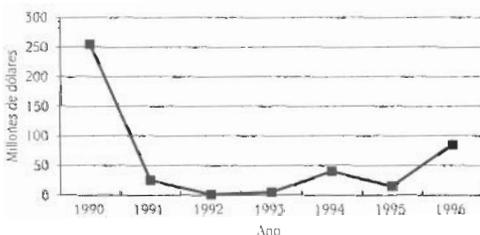
Fuente: Construida con datos de SACAR, 1999.

La magnitud del volumen de las importaciones ha venido variando considerable-

mente de un año a otro, dependiendo en gran medida de los volúmenes cosechados en el país durante el ciclo primavera-verano, que es el que proporciona la mayor cantidad de la producción nacional siendo la más variable debido a su fuerte dependencia de las condiciones climáticas.

En 1995 se importaron un total de 25,684 ton con un valor de 14.91 millones de dólares, en 1996 aumentaron considerablemente las importaciones elevándose hasta las 114,046 ton. con un valor de 85.89 millones de dólares y finalmente de enero a julio de 1997 se importaron 24,209 ton. con un valor de 29.10 millones de dólares (SAGAR, 1999). Lo que llama la atención no es tanto la variabilidad de la importaciones, que dado el consumo nacional de alrededor de 1.4 millones de ton. anuales representan menos del 10 por ciento del consumo nacional, sino que los precios a los que se ha venido importando el grano son crecientes, pasando de 580 dólares/ton en 1995 a 1,202 dólares/ton en 1997 como se deduce de los datos anteriores.

IMPORTACIONES DE FRIJOL, 1990-1996



Fuente: INEGI. 1998. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.

En México, "la región centro-norte es la principal región productora de frijol y está conformada por la importante franja frijoleña de Zacatecas-Durango-Aguascalientes, la cual concentra tanto el 46 por ciento de la su-

perficie dedicada al cultivo como del volumen de la producción nacional ... El centro-norte es fundamentalmente una zona productora de frijol de temporal en el ciclo primavera-verano, soportada por la participación de 480 ejidos que representan el 39 por ciento de los ejidos y comunidades agrarias del país que tienen al cultivo del frijol como actividad principal. Debido a que es una región eminentemente temporalera, el principal problema es la deficiente cantidad de agua que no siempre puede satisfacer la demanda del cultivo... Aunado a lo anterior, la presencia de heladas tempranas a fines de septiembre o inicios de octubre representa una seria limitante para el cultivo, sobre todo en siembras tardías". (Riderman, 1994 *et al.*, p. 50).

## SURGIMIENTO Y CRISIS DEL MONOCULTIVO DE FRIJOL EN LA REGIÓN CENTRO-NORTE

17

Cuando los sistemas de agricultura de maíz y frijol en rotación con tracción animal eran predominantes, los campesinos de su parcela obtenían el producto necesario para su subsistencia. De una relación de 1 a 1 se cosechaba 3 toneladas de frijol y 6 de maíz más el rastrojo y la paja. La economía campesina que aún no se incorporaba plenamente al mercado, le permitía al campesino reproducir una forma de vida donde con los excedentes de maíz sostenían aves y cerdos en una ganadería de traspatio, con el rastrojo y la paja de frijol se alimentaba en los meses de estiaje a un pequeño hato de bovinos y ovinos y se aseguraba la suplementación de los animales de trabajo. Los excedentes de frijol se comercializaban en los mercados locales y regio-

nales para adquirir otros productos y herramientas de trabajo.

La estrategia campesina se basa en el binomio agricultura-ganadería y en la rotación de la tierra para mantener la capacidad productiva de la misma. Cuando el temporal llegaba retrasado se optaba por la siembra de variedades precoces o la siembra de cebada y avena forrajera. Indudablemente estos sistemas garantizaban una forma de vida alrededor de la comunidad rural.

Cuando en la región se fomenta a mediados de los años setenta el monocultivo de frijol con tracción mecánica y se orienta la producción rural hacia la satisfacción del mercado interno, se presentan cuando menos cinco problemas que a la postre lleva a una dislocación de las estrategias campesinas:

1. El desplazamiento de la tracción animal por el tractor permitió disminuir la superficie de maíz y aumentar la de frijol con la consiguiente disminución de forraje para sostener la ganadería y con ello se quiebra el binomio con la agricultura;
2. se termina con la rotación maíz-frijol que a la larga llevan al agotamiento de las tierras por pérdida de la fertilidad, erosión e infestación de los suelos con patógenos e insectos nocivos;
3. se expulsa mano de obra al mecanizarse los cultivos, lo que lleva a un incremento de los flujos migratorios;
4. el crédito oficial sólo para siembras de monocultivo y los precios de garantía favorables al frijol terminan por hacer inviable la siembra asociada o el cultivo extensivo de maíz, y
5. el uso generalizado de la maquinaria hace más dependiente del mercado al campesino.

Los pequeños productores al enfrentar la necesidad de satisfacer mayores demandas en cuanto a la calidad de vida que se ofrece y que parte de la idea de modernidad que conlleva la noción de un estilo de vida de carácter urbano, es decir, para vivir mejor es

menester adoptar nuevos patrones de vida llegados desde la sociedad urbana, ello presiona al campesino a tener que redoblar sus esfuerzos encaminados a generar mayor excedente y obtener más ingresos económicos para sostener las nuevas demandas familiares. La idea que se difunde ampliamente de que el individuo debe acceder a otros niveles de educación, vivienda, salud, alimentación, tecnologías de producción y consumo masivo de bienes industriales son el resorte que impulsa a la economía campesina a tener que salir del autoconsumo y entrar a la esfera del mercado.

Indudablemente que la introducción de la tracción mecánica vino a mejorar la productividad de la mano de obra, pero a un alto precio: desplazando fuerza de trabajo y rompiendo con la integración ganadería-agricultura lo que colapsó una manera de hacer una agricultura sustentable. La idea de que el campesino al ver mejorar las condiciones de producción tiende a disminuir la productividad de su trabajo, se ve corroborada.

Con el tractor y los fertilizantes se incrementó el nivel de productividad de la tierra, pero disminuyó la actividad campesina por el hecho de que el tiempo liberado no fue ocupado por más actividad. Es decir, con tracción animal el labriego se mantenía ocupado todo el año en su parcela. Con el tractor este multiplicó por siete la capacidad de labor lo que resultó en un desplazamiento de igual número de "tiros" (arado jalado con mulas o caballos). Al mecanizarse el campo, los ejidatarios adquirieron en grupos la maquinaria. Por cada unidad introducida salieron siete tiros. Ahora el campesino quedaba totalmente dependiente del tiempo y de la suerte de que estuviera en regulares condiciones de operar. Para poder tener acceso al tractor colectivo,

debería esperar su turno, lo que no conseguía siempre a tiempo.

No obstante, los campesinos más dinámicos al ver mejorar las condiciones de su finca, no disminuyeron su actividad productiva sino que las perspectivas de mejoramiento de su estado de vida les llevaron a emprender un sinnúmero de esfuerzos, basado en el ahorro y la inversión, sobre todo comprando ganado y capitalizando su unidad productiva.

La ventaja de la agricultura campesina es que al subsidiar la producción al no incluir los costos de la mano de obra familiar, ni la depreciación de su equipo y herramientas, ni la renta de su tierra, le permitía competir en el mercado con los productos de las fincas comerciales. Sin embargo, al hacer el balance general, es claro que el campesino sale perdiendo al vender barato sus mercancías y comprar caro los insumos y el resto de los artículos de consumo.

Al obtener mayores ingresos, dirigiendo el esfuerzo y tiempo a otras actividades con mejor remuneración, la tendencia es a disminuir su volumen de producción sólo para asegurar el autoconsumo familiar y dedicar le mayor tiempo al trabajo como asalariado, artesano o comerciante.

Cuando la tierra es insuficiente para una perfecta utilización de la fuerza de trabajo familiar, entonces, la actividad agrícola se ve reducida en consecuencia. Si los miembros de la familia no encuentra empleo en la finca, ellos se vuelcan hacia actividades no agrícolas para completar el ingreso familiar.

Si a las necesidades de alimentación y vestido se suman otros requerimientos en el orden educativo, de salud y por las deudas contraídas con terceros, esto hace indispensable que el campesino cuente con un ingreso suficiente en tal proporción.

El cómo y cuánto producir está guiado por el criterio de elevar al máximo el elemento fuerza de trabajo por unidad de producto, reduciendo al mínimo el componente de capital. Los propósitos de modernizar la agricultura campesina, a partir de persuadirla a incrementar el componente de maquinaria y equipo agrícola, es un vano intento debido a la misma incapacidad de la sociedad urbana para captar la fuerza de trabajo desplazada.

Finalmente, la reconversión productiva de la región centro-norte en donde el estado mexicano promovió el paso de una región campesina de producción diversificada a una en donde predomina el monocultivo de frijol de temporal para el abasto del mercado nacional, quedó truncada, por una parte debido a las restricciones climáticas que impone el medio natural, con dos fenómenos continuamente amenazando la actividad: las heladas y la sequía; y por otra, debido a que nunca se logró establecer el paquete tecnológico más adecuado para la región y de mayor productividad, más que en pequeños grupos de productores. Así, se configuró una región con una clara diferenciación, en la que coexisten diferentes tipos de productores que emplean también diversos sistemas de producción de frijol.

Con la puesta en marcha de la nueva política económica del estado mexicano a finales de los ochenta, ampliamente denominada como política neoliberal, el sistema de monocultivo de frijol del centro-norte del país se colapsó. Por un lado, se retiraron los subsidios que indujeron el cambio de una economía campesina diversificada a una de monocultivo de frijol, y por otro, desaparece la paraestatal que había fungido como reguladora del precio mínimo de compra al productor y como garantía de comercialización del cultivo del

que ahora dependían los productores para su subsistencia: Conasupo.

El colapso en el que actualmente se encuentra la producción de frijol se refleja claramente en la irrentabilidad de la producción para la mayoría de los productores dedicados al cultivo, la abrumadora cartera vencida en que se encuentra la mayoría de los productores que habían incursionado en modalidades empresariales de producción de frijol, el abandono de las tierras y de la actividad agrícola de importantes contingentes de productores y el fuerte deterioro ambiental de la zona frijolera expresado en la pérdida de biodiversidad y los alarmantes procesos de erosión que se presentan.

## LOS TIPOS DE PRODUCTORES Y LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE FRIJOL

174

En la región centro-norte se pueden identificar tres tipos de productores definidos a partir de la extensión de la superficie sembrada de frijol. Pequeños productores, con superficies menores a las 10 hectáreas que son la mayoría ya que ellos representan el 57 por ciento de los productores con una superficie promedio de 7.75 has., pero que sólo aportan el 15 por ciento del área sembrada. Medianos productores que establecen entre 11 y 50 hectáreas de cultivo y que representan el 26 por ciento y aportan el 24 por ciento de la superficie sembrada de frijol con una media de 26 hectáreas, participando con el 24 por ciento de la superficie sembrada y los grandes productores o empresarios, que establecen sus unidades de producción con más de 50 hectáreas de frijol con una media de 109 has. Ellos aportan el 61 por ciento de la superficie.

El sistema de producción de granos básicos de secano con tracción mixta se asocia al pequeño productor disperso en toda la zona. El uso del tractor se limita a la preparación del terreno, mientras que la yunta se utiliza en las escardas. El uso de agroquímicos es marginal en este sistema de producción pues los riesgos de la producción los hacen incosteables, en particular el uso de fertilizante puede resultar contraproducente dados los niveles de siniestralidad en la zona y la escasa humedad disponible en algunos años. El 30 por ciento de los pequeños agricultores nunca utilizan fertilizante y sólo el 70 por ciento lo hace ocasionalmente cuando existe la posibilidad de acceder al crédito. Las semillas utilizadas son variedades criollas. El manejo de una diversidad de variedades de frijol les previene contra los riesgos de un mal año. Al sembrar tres o cuatro variedades les garantiza que si el año es lluvioso podrán cosechar todo. Pero al escasear el agua por lo menos podrán cosechar las de ciclo corto.

Los rendimientos son variables pero generalmente bajos, entre 100 y 400 k/ha, y la trilla se realiza mediante la trilla mecánica, el vareado o apisonado con tiro animal. Los pequeños productores para completar su ingresos económicos requieren de emigrar. El 13.6 por ciento emigra al interior y el 32.6 por ciento al exterior del país. Ésta es la razón de que estén, aun con las actuales condiciones, sembrando su parcela. El sistema de cultivo más importante manejado por lo campesinos medios así como para los grandes productores es el "frijol de temporal parcialmente mecanizado con utilización media de insumos"; los altos niveles de mecanización alcanzado por los productores medios fue un producto de la promoción gubernamental a través del crédito en la décadas de los setenta y ochenta.

ta, tiene la característica central de utilizar la maquinaria en todo el proceso de trabajo y una utilización media de los principales insumos en lo relativo a uso de semillas mejoradas y de fertilizante.

Los medianos y grandes productores sólo fertilizan ocasionalmente en un 52 y 61 por ciento respectivamente y sólo un 15 por ciento lo hace año con año. El porqué la mayoría no usa el fertilizante de manera continua tiene que ver con las dificultades económicas en la que se viven en este momento. La fertilización inorgánica es usada ocasionalmente al momento de la primera escarda.

Entre el 4 y 7 por ciento de los productores medios y empresarios combaten las plagas del frijol. El daño que llegan a tener en el cultivo es relativamente poco. La proliferación de malezas cuyo control es esencialmente a través de las escardas, es de importancia en años de mucha humedad. De cualquier modo resulta claro que dados los bajos precios del frijol y el costo de los herbicidas e insecticidas el productor afronta el riesgo de prescindir de estos insumos salvo en caso de extrema necesidad.

La cosecha en este sistema de cultivo se realiza mecánica y manualmente. La trilla generalmente se realiza en trilladoras estacionarias, destinándose los esquilmos o paja a la suplementación del ganado.

En el caso de los grandes productores, el elemento distintivo de su sistema es la cosecha con máquinas combinadas, lo cual corresponde a las amplias extensiones cultivadas por productor, así como un mayor uso de pesticidas que permite ahorro en la contratación de jornales y se ajusta a la necesidad de reducir los riesgos de plagas y enfermedades debido a la escala de la producción. Cabe señalar que el desarrollo tecnológico de la producción temporalera de frijol se orienta a la reduc-

ción sustantiva de los costos mediante la adopción de sistemas de labranza adecuados a la existencia de grandes superficies compactas; sin embargo esta tecnología, que implica la adopción de un nuevo paquete con mayor intensidad en el uso de insumos, choca con los sistemas de producción pecuarios existentes en la zona los cuales comprenden la presencia del ganado en los predios después de cierta fecha.

La tendencia de los medianos productores es a la disminución de la superficie de frijol. El 62 por ciento de ellos plantean esta salida para afrontar los momentos actuales. Mientras tanto un 19 por ciento piensan reducir aún más la aplicación del fertilizante. Los grandes productores se inclinan por esta última vía ya que la reducción de la superficie sembrada sólo lo contempla el 23 por ciento pues ello tiene implicaciones para su parque de maquinaria.

## LOS RETOS DE LA PRODUCCIÓN DE FRIJOL EN MÉXICO

Dadas las tendencias en la disminución paulatina del consumo per cápita de frijol y el moderado crecimiento demográfico que se espera tener durante los próximos diez años, en donde se espera que el consumo per cápita no se reduzca a menos de 13 kg./persona y la población nacional alcance los 112.2 millones para el 2010 (CONAPO, 1999). La demanda nacional de frijol se mantendrá en alrededor de 1.5 millones de toneladas anualmente. Sin embargo, es importante señalar la urgente necesidad de que el gobierno establezca programas de subsidio al consumo de frijol similares a los que ya se tiene para la tortilla y la leche, ya que de lo contrario la mayoría de los contingentes de personas pobres de las zo-

nas urbanas quedarán sin la posibilidad de tener el acceso adecuado a tan importante alimento, ya que actualmente un kilo de frijol cuesta alrededor de 9.00 pesos lo que representa casi el 30 por ciento de un salario mínimo diario, y es un precio mayor al de un kilo de tortilla 3.50 pesos o un litro de leche 5.00 pesos.

Dada la trascendencia que tiene el frijol para nuestro país, como alimento básico, como segundo cultivo en importancia en el país y como una de las pocas opciones productivas que tienen los agricultores de regiones con fuertes restricciones climáticas, como es el caso de la región centro-norte del país, es conveniente que se garantice el abasto de la demanda nacional con la producción interna. Para ello, la producción nacional de frijol deberá enfrentar por lo menos tres importantes retos: El de la eficiencia económica, el de la restauración ambiental y el de la transformación tecnológica.

El reto de la eficiencia económica está determinado por los niveles de competitividad que mantienen los productores norteamericanos de frijol, ya que mientras nuestros productores no sean capaces de producir a costos similares o menores que los que presentan los productores norteamericanos, resultará

más atractivo para los comerciantes mexicanos importar el grano, toda vez que las cuotas de importación se están ampliando conforme a lo establecido en el TLC y dentro de diez años el grano se podrá importar libremente, sin cuotas ni arancel.

En el cuadro se observa claramente cómo los precios pagados al productor norteamericano son menores a los que se les paga a los productores nacionales, lo anterior implica que bajo condiciones de libre mercado, resultará más ventajoso para los comerciantes del grano abastecer la demanda en los Estados Unidos, aun y cuando haya que agregar los costos de transportación.

La producción de frijol también habrá de enfrentar el reto de restauración y preservación del medio ambiente. Actualmente, la franja frijolera es una de las regiones con mayores índices de erosión, en la que la incorporación de nuevas tierras al cultivo de frijol implicó la deforestación de extensas áreas con la consecuente pérdida de biodiversidad tanto en términos de especies vegetales como de especies animales.

El sistema de producción predominante, en el que el suelo permanece descubierto y desprovisto de cubierta vegetal por más de seis

76

PRECIOS DE FRIJOL PAGADOS AL PRODUCTOR EN ESTADOS UNIDOS Y EN MÉXICO, 1990-1997

Año	EE.UU. \$/Kg	Mex/Preferente \$/Kg	Mex/No preferente \$/Kg	Zacatecas \$/Kg
1990	1.65	1.85	1.65	n.d.
1991	1.20	2.10	1.86	1.79
1992	1.22	2.10	1.86	2.13
1993	1.45	2.10	1.86	2.11
1994	1.81	1.60	1.59	1.55
1995	3.07	1.80	1.42	1.99
1996	3.98	3.50	3.15	4.07
1997	3.09	5.25	4.85	4.50

Fuentes: USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), en Internet. Ortiz Valdez, 1998 e INEGI, Anuarios estadísticos 1991-1998.

meses, y en el que las actividades de preparación del suelo para el cultivo de frijol se inician justamente en los meses de febrero y marzo, cuando los vientos atacan con mayor fuerza, están originando enormes pérdidas de suelo por erosión eólica, la formación de zonas con dunas de arena y una gran cantidad de accidentes en las carreteras que atraviesan la región y que se ven atacadas por tolvaneras prolongadas que depositan abundante material sobre la cinta asfáltica y pérdida de visibilidad.

El problema más grave es que de continuar la situación actual, en el mediano plazo, lo que es hoy la principal región productora de frijol del país puede convertirse en una más de las graves tragedias ecológicas inducidas por el hombre en nuestro país, al quedar desertificada, sin la posibilidad siquiera, de recobrar las poblaciones de vegetación xerófila y bosques de mezquites, nopales y huisaches que antaño las ocupaban.

Finalmente, el reto del cambio tecnológico deberá contemplar las necesidades de la eficiencia económica y la preservación del ambiente con el mejoramiento de los niveles de producción y productividad, tarea que no parece nada fácil de lograr, al menos en el corto plazo.

El mejoramiento tecnológico, lejos de lo que se concibe hasta hoy como sinónimo de un mayor empleo de maquinaria, insumos industriales y equipo, en el caso de la agricultura, sobre todo de la agricultura campesina, debe entenderse como el mejor uso estratégico de los recursos productivos disponibles. Existen abundantes ejemplos de cómo sistemas de producción agrícola con un elevado uso de mano de obra resultan más eficientes que los basados en el uso de maquinaria, un caso similar ocurre entre la agricultura

orgánica y la agricultura con base en insumos industriales.

Se debe generar cambio tecnológico que incremente los rendimientos del factor tierra por unidad de área y con ello revertir la situación de los altos costos por tonelada de frijol producida. Es imprescindible generar un cierto margen de ganancia que les permita consolidar una primera fase de adopción tecnológica diseñada de modo apropiado a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de la región, como las alternativas que a continuación se señalan:

1. Adecuar la tecnología de labranza mínima para que pueda expresar de manera amplia sus bondades, disminuyendo los costos de preparación y mejorando las condiciones de productividad de los suelos.
2. Mejoramiento genético de las variedades criollas de bajo potencial productivo, que las haga menos susceptibles a las enfermedades, uno de los principales problemas técnicos en el frijol, aun cuando los centros de investigación agrícola han generado tecnología sobre todo en lo concerniente a variedades mejoradas, fechas de siembra, dosis de fertilización, densidades de población, control de plagas y de malezas.
3. Perfeccionar la tecnología tradicional de "cosecha de agua" de lluvia.
4. Estimular la adopción de mejores aperos de labranza para los productores de subsistencia y campesinos que no están haciendo uso de la tecnología convencional. El "yunticultor" puede triplicar la eficiencia del arado haciéndolo más atractivo para el campesino que está sembrando superficies entre 10 y 30 hectáreas, las cuales sólo puede laborarlas con tractor actualmente.
5. Ante los altos costos de la preparación de la tierra se está haciendo inviable mantener los anteriores esquemas tecnológicos de un uso exclusivo del tractor, cuando una estrategia más acorde con la realidad debería ser la combinación del tractor con la tracción animal. Lo primero para las labores de preparación y el "tiro" animal para las labores de cultivo, optimizando

de mejor manera los recursos productivos con los que cuenta el campesino.

6. La región frijolera tiene la suficiente y adecuada maquinaria agrícola, e incluso podemos hablar de un exceso en ésta, pero su uso está muy concentrada en la temporada de lluvias permaneciendo ociosa el resto del año. Esta subutilización limita al dueño del tractor garantizar un adecuado mantenimiento, para la mayoría de los campesinos que poseen maquinaria propia, esta descapitalización por la vía de la obsolescencia de su tractor, conlleva la concentración de la mejor maquinaria en manos de la agricultura empresarial.
7. En esta región tradicionalmente productora de granos básicos debe de impulsarse sistemas integrales agrícolas y pecuarios que generen sinergias.

Finalmente, el modelo de producción que se debe inducir en la región deberá tener como otro de sus objetivos básicos el combate a la desertificación que actualmente experimenta la región, lo anterior implica necesariamente reconvertir áreas que actualmente están explotándose en áreas de restauración ecológica de especies nativas, la modificación del actual sistemas de producción de frijol por otro que permita al menos una rotación de cultivos bianual, que evite que el suelo permanezca descubierto por tanto tiempo, y en particular en la temporada de fuerte presencia de vientos, además de promover sistemas de cosechas de agua y conservación del suelo y la humedad, ambos recursos que hoy por hoy están siendo severamente amenazados por el monocultivo de frijol.

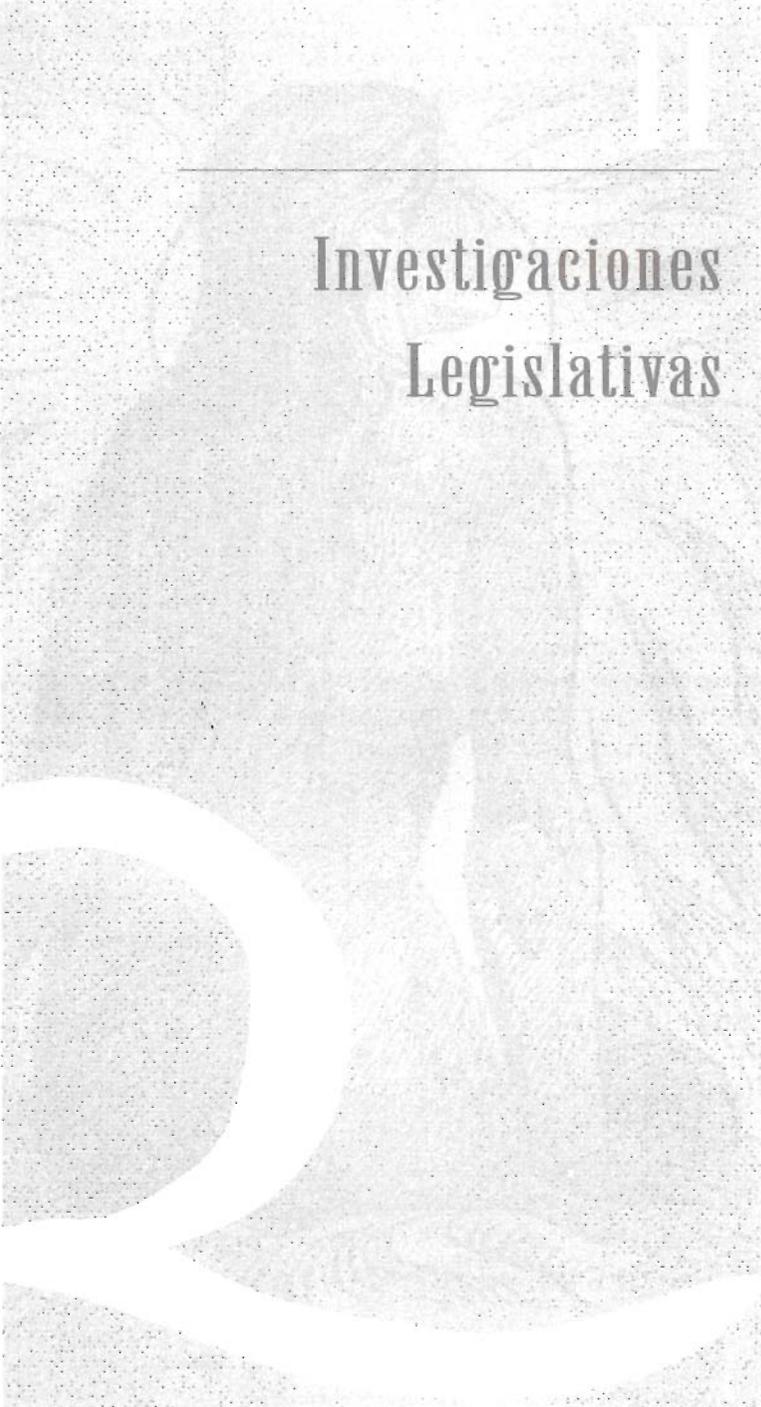
## BIBLIOGRAFÍA

- ASERCA, revista *Claridades Agropecuarias*, núm. 44, ASERCA, México, abril de 1997.
- CONAPO (1999). Internet [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Zacatecas*. INEGI, Aguascalientes, México, 1991-1998.
- \_\_\_\_\_. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, Aguascalientes, México, 1998.
- INEGI-SECOFI-PRONAL, *Abasto y comercialización de productos básicos. Frijol*. México, 1988.
- LEDESMA MARES, J.C., *Elementos para la definición de una propuesta de desarrollo rural en la franja frijolera de Zacatecas-Durango (el caso de la Unión de Ejidos Guadalupe. Victoria, Durango)*, tesis de maestría en Desarrollo Rural Regional, Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo, Estado de México, 1995.
- MORETT, S. Jesús, *Alternativas de modernización del ejido*, Diana, México, 1992, 223 pp.
- ORTIZ VALDEZ, M., *El frijol en el estado de Zacatecas*, Gobierno del Estado de Zacatecas, Zacatecas, México, 1998.
- RIDERMAN SCHWENTESIUS, R., M.A. Gómez Cruz, J.C. Ledesma Mares y C. Gallegos Vásquez. *El TLC y sus repercusiones en el sector agropecuario del centro-norte de México*. GODEZAC, CHESTAM, CRUCEN y UAZ, Chapingo, Estado de México, 1994.
- ROJAS RAVIELA, Teresa, *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días*, CONACULTA-Ediciones Grijalvo, México, 1990, Serie Los Noventa.
- SAGAR (1998) Internet [www.sagar.gob.mx](http://www.sagar.gob.mx)
- SECOFI (1998) Internet [www.secofi.gob.mx](http://www.secofi.gob.mx)
- SCHJEJTMAN, Alejandro, *Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano)*, Comisión Económica para la América Latina, Siglo XXI, México, 1982.
- SUÁREZ CARRERA, Víctor, *El subsector de granos básicos en México y el Tratado de Libre Comercio México-EE.UU.-Canadá*. III Encuentro de alternativas agropecuarias y Programas Ecológicos, La Malinche, Tlaxcala, 29 de junio de 1991.
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América) Internet [www.usda.gov](http://www.usda.gov).

## NOTAS

<sup>1</sup> De acuerdo con algunos estudios se estima que el frijol junto al maíz y trigo aportan entre el 70 y 90 por ciento de las proteínas consumidas por los seis deciles de la población de más bajos ingresos (INEGI-PRONAL, 1988).

<sup>2</sup> Algunos estudios estiman que el 18 por ciento de la producción de frijol se destina al autoconsumo (INEGI-PRONAL, 1988), mientras que otros reportan niveles cercanos al 30 por ciento (SARH, 1982).



---

Investigaciones  
Legislativas



"Plenitud"

# Reformas a la normatividad educativa

Diputado Pablo Sandoval Ramirez\*

UN PROYECTO educativo alternativo es imprescindible en la perspectiva de la transición democrática. El actual conflicto en la universidad nacional nos replantea este imperativo. El artículo tercero es un pilar básico del texto constitucional y expresa profundas tradiciones democráticas de la nación mexicana. Fue gravemente socavado durante el régimen salinista, sobre la base de las concepciones del neoliberalismo educativo. Es necesario recuperar su sentido originario, establecido por el Constituyente de 1917 y relanzarlo en concordancia con las exigencias y proyecciones de la modernidad democrática. La normatividad reglamentaria del artículo tercero y las leyes orgánicas de las universidades requieren, asimismo, profundas reformas de carácter democrático. Señalemos nuestras propuestas y sus argumentaciones.

## EDUCACIÓN SUPERIOR Y GRATUIDAD

Toda la educación que el estado imparta será gratuita, señala el actual texto constitucional.

La universidad nacional es una institución del estado mexicano. A través de la UNAM, el estado imparte educación superior y, por tanto, la enseñanza que la universidad nacional ofrece, deberá ser gratuita.

El artículo tercero constitucional establece de entrada, y espléndidamente, que todo individuo tiene derecho a recibir educación. La educación no se reduce a la básica. Por otra parte, el estado es garante de los derechos de los mexicanos. El estado cumple con la obligación de asegurar educación superior a los mexicanos a través de las universidades públicas, el estado mexicano no puede, de ningún modo, dimitir de su responsabilidad en la impartición de la educación superior.

A título de la autonomía universitaria se pretende negar el carácter público, como institución del estado, a la Universidad Nacional Autónoma de México y, de ahí, rechazar el carácter gratuito de la educación que imparte. La ley orgánica vigente de la UNAM, sin embargo, en su artículo primero, con toda precisión define a la universidad nacional como “una corporación pública –organismo descentrali-

\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVIII Legislatura. Profesor universitario de la UNAM y la UAG.

zado *del estado*— dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines *impartir* educación superior...” Es posible advertir con meridiana claridad en el texto de esta disposición legal que, primero, la ley orgánica erige a la UNAM como institución de carácter *público*; segundo, el estatus de autonomía se lo otorga su indole de *organismo descentralizado del estado*, esto es, descentralizado pero perteneciente al estado, *del estado*, puesto que es una *corporación pública*; tercero, su objetivo, asignado por el legislador, es *impartir educación superior*. Quiere decir, pues, que la UNAM cumple con su obligación de *impartir* educación superior como una institución del Estado mexicano y, por lo tanto, lo debe hacer de manera gratuita dado que toda la educación que imparte el estado, por definición primigenia, constitucional, es gratuita.

82

La autonomía no convierte a la UNAM o a las universidades autónomas en instituciones privadas, son instituciones del Estado, públicas. Descentralizadas sí, pero tal condición de las universidades autónomas se encuentra definida en el propio texto constitucional como “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”, autonomía es autogobierno democrático de los universitarios, autonomía no es asignar índole privada a la universidad, nada más alejado del espíritu y la letra del texto constitucional sobre autonomía, y de los programas y aspiraciones del movimiento por la reforma universitaria.

Gabino Fraga, eminente jurista mexicano, en su texto de derecho administrativo dice que Buttgenbach “nos previene contra una posible confusión que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados... por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, constituyen personas distintas del estado...” Gabino Fraga establece

de ahí una postulación inequívoca: el “establecimiento público constituye una parte integrante del Estado, está realizando atribuciones de éste”.

Tales señalamientos, traídos al debate público por Octavio Rodríguez Araujo, son complementados por atingentes opiniones que formula. Advierte que, si bien el artículo 15 de la ley orgánica considera que el patrimonio universitario quedará constituido entre otros rubros “por los derechos y cuotas que por sus servicios recaude”, ello se refiere expresamente a servicios que otorgue la universidad como organismo descentralizado, hacia la sociedad, pero no por los que presta a sus integrantes. Transcribe señalamientos adicionales de Gabino Fraga:

...la ley del 19 de octubre de 1933... vino a acentuar, según el sentido de su exposición de motivos, la autonomía universitaria, dando una intervención todavía más libre a los elementos del *servicio* (incluye a los alumnos) y restringiendo correlativamente las facultades de la administración central.

Así, pues, los derechos y cuotas no son aplicables a los alumnos sino a quienes se benefician de los servicios que la institución preste a la sociedad como en el caso de investigaciones que sean utilizadas por empresas privadas. En todo caso, esta es la interpretación ineludible que debe derivarse de la aplicación de las disposiciones constitucionales, del artículo tercero y del primero de la ley orgánica, que no dejan lugar a dudas, respecto del carácter público de la universidad y de la gratuidad de la enseñanza que ella imparte.

Se argumenta también, frente a la disposición de gratuidad, que el estado mexicano no está obligado a impartir educación media

superior o superior. Si bien ello es así, es evidente que en todo caso de que el estado mexicano imparta educación superior, y desde luego lo hace por definición y mandato de la ley orgánica de la UNAM, ésta deberá ser gratuita. Del hecho de que no sea obligatoria la impartición de la educación superior por el estado no se deriva de ahí, de ningún modo, que no la imparta y si la imparte, como se lo mandata la legislación universitaria, en el caso de la UNAM, pero también en el caso de otras instituciones de educación superior, ésta deberá ser gratuita.

De ningún modo es admisible que se argumente frente a la gratuidad de la educación superior que la legislación no establece la obligatoriedad en la impartición de este tipo de enseñanza, sólo de la educación primaria y secundaria. Son dos cuestiones distintas. Aun sin ser obligatoria, el estado mexicano imparte educación superior, y por tanto, esta deberá ser gratuita. No hay lugar, de ningún modo, para una interpretación distinta dado que es inequívoco el carácter público de esta institución, de acuerdo con su ley orgánica y, por tanto, la aplicación del precepto que establece que “toda la educación que el estado imparta será gratuita”. Aun si no es obligatoria la impartición de la educación superior por el estado mexicano, éste la imparte, a través de las universidades públicas, autónomas o no, y no podría ser de otro modo si es que no abdica de sus responsabilidades más elementales.

El régimen salinista, propulsor de las modificaciones al artículo tercero constitucional en 1993, introdujo una formulación con la que se pretende confundir hoy acerca de la vigencia de la gratuidad de la educación superior, estableciendo que “el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior–

...” y no se estableció en esta formulación el término “impartir”, pero si bien el estado debe “promover y atender” la educación superior, de ningún modo se deriva de ahí que el estado no la pueda “impartir” o no la imparta. Antes bien, debe suponerlo, incluirlo, como ocurre en la realidad. No está incluido en el texto el término “impartir”, referido a la educación superior, como obligación del estado mexicano, pero no se colige de ahí, de ningún modo, que no pueda impartirla; no está prohibido, sería el más absoluto contrasentido, y en la práctica, y bien hecho que lo haga, el estado mexicano imparte educación superior, de ahí que la conclusión sea clara, en contra de la denominada actualización del reglamento general de pagos de la UNAM, si aplicamos el precepto de que toda educación que imparta el estado será gratuita.

El mecanismo a través del cual es posible lograr que “el que tenga más, pague más”, con el que debíamos estar de acuerdo, es el de la reforma fiscal progresiva. Pero de ningún modo debe socavarse el principio de la universalidad de las prerrogativas y derechos sociales como en el caso del carácter gratuito de la educación que imparte el estado. Otorgar becas y exenciones de pago a estudiantes en condiciones de extrema carencia, en el marco de la imposición de cuotas generalizadas, conduce a políticas clientelares y de corrupción, por ejemplo a mecanismos de sustento para la defraudación electoral, como en los casos ya paradigmáticos de los programas Pronasol y Progresá. Posibilitar la colaboración de las familias mexicanas para el presupuesto de egresos nacional y para fines educativos, específicamente, debe realizarse a través de mecanismos fiscales. Por lo demás, no debía aparecer como si hoy constituyera un regalo gracioso a la población la impartición

de la enseñanza universitaria. La ciudadanía es quien, a través de sus impuestos, sufraga ya los costos de la educación superior. Debía recordarse, asimismo, que los presupuestos destinados a educación no constituyen un gasto sino una inversión altamente rentable pues se destinan a la creación y desenvolvimiento de la principal fuerza productiva de la sociedad, la de la capacidad creativa del hombre mismo.

Por lo demás, de ningún modo es posible aceptar que frente a los recortes a los subsidios universitarios, y recuérdese que en contrapartida el gobierno federal cubre irreplicablemente los pagos de la deuda externa y Fobaproa, esto es, del rescate de banqueros vinculados al narcotráfico, al financiamiento del partido oficial y a la defraudación de la economía nacional, se pretenda hacer recaer en los estudiantes la ampliación del presupuesto universitario, lo que constituye una forma más de hacer recaer en las mayorías nacionales los costos de la política económica neoliberal al servicio de los intereses del capital financiero y especulativo internacional y de sus intermediarios nacionales en el poder.

La enseñanza que imparte la universidad debe ser gratuita. Éste es el sentido literal de los textos legales y la única interpretación válida de nuestra legislación vigente. Sin embargo, para reiterar esta definición, y dado que la ausencia del término *impartir* de la contrarreforma salinista podría producir confusión entre legos, entre quienes no conocen la ley, acerca de la gratuidad de la educación superior, se propone añadir el término *impartir* en relación con la educación superior a cargo del estado mexicano. Ello reiteraría el espíritu y la letra de la legislación vigente que establece con claridad la gratuidad de la enseñanza superior. No se plantea en este

caso que se exprese como obligatoria la enseñanza universitaria pero sí como un tipo y/o modalidad educativa que imparte, a *impartir*, por el estado mexicano, impartición que realiza en la práctica, puesto que si es garante de los derechos de los mexicanos, y la primera definición del artículo tercero constitucional es la de que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y ésta no puede circunscribirse a la básica, debe impartir también educación superior. El primer párrafo del artículo tercero debía incluir la modificación que se propone.

#### ESTADO MULTIÉTNICO Y OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN

Ya en las definiciones básicas que se establecen en el primer párrafo del artículo tercero constitucional, y en la hora del reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, que puso a la orden del día la insurrección chiapaneca, asimismo con base en la reforma constitucional del artículo 4o., que precisa la noción del país como entidad multiétnica y pluricultural, esta definición debía tener traducción de manera ineludible en el carácter de la educación que imparte y promueve el estado mexicano.

En los preceptos reglamentarios deben establecerse, entre otros, los compromisos de recoger, recrear y desarrollar las culturas nacionales de nuestro gran país, enseñar las lenguas autóctonas y convertirlas en idiomas oficiales en las regiones en que prevalezcan, para los efectos culturales y educativos, administrativos, comerciales y penales, y no sólo de “protegerlas” en abstracto.

Por otra parte, la extensión de la obligatoriedad de la educación al ciclo secundario ha

sido una estipulación necesaria en el propósito de superar el rezago de la educación mexicana respecto de los parámetros internacionales de la educación básica garantizada por el estado. Pero ello requiere de su aplicación a partir del financiamiento idóneo y de un enfoque pedagógico que lo advierta como un ciclo articulado y coherente de formación educativa general. En el ámbito mundial, y particularmente en América del Norte, se generaliza la educación básica en un ciclo cohesionado de 12 años.

### PROPUESTA PARA EL PRIMER PÁRRAFO

Al recoger estas consideraciones, debía reformularse el texto del primer párrafo del artículo tercero constitucional, en los términos siguientes:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación en todos los niveles y modalidades –incluida la educación superior– y se compromete al desarrollo y difusión de la ciencia y la tecnología así como de nuestra cultura multiétnica. La educación básica incluirá un ciclo de tres grados de preescolar y nueve grados de un ciclo unificado de formación general. Estos dos ciclos serán obligatorios.

### DEMOCRACIA POLÍTICA Y SOCIAL, TAMBIÉN EDUCATIVA

La reforma salinista de 1993 postuló en el artículo tercero que “para asegurar el pleno cumplimiento de lo dispuesto... el ejecutivo federal determinará los planes y programas de estu-

dio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República”. El autoritarismo más burdo se expresa en esta formulación. A partir de una confusión aparente entre los conceptos de estado y poder ejecutivo, se estableció una estipulación por completo antidemocrática. El estado mexicano requiere asumir, desde luego, su responsabilidad en la formulación y despliegue del proyecto educativo nacional. Pero ello se refiere al estado como concepto que incluye no sólo la idea del poder –y el poder tampoco se circunscribe al poder ejecutivo– sino la noción de la intervención de los ciudadanos en los asuntos de la vida pública. El estado supone un poder supeditado a la soberanía popular, una población en los marcos de un territorio determinado. estado no es sólo gobierno, mucho menos sólo gobierno federal, estado es básicamente soberanía popular, participación ciudadana decisoria en los asuntos de la vida pública. Debe implicar, en este caso, la participación democrática de los protagonistas de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la definición de los contenidos educativos, viabilizada a través de las instancias institucionales del Estado. Por lo demás, clásicamente, el artículo tercero constitucional define a la democracia en la dualidad de democracia política y social. Estas definiciones deben hoy complementarse precisamente con la noción de la democracia educativa y ello debe concretarse, ineludiblemente, en el precepto relativo a educación.

Una formulación del propio artículo 3o. constitucional que establece la democratización en las definiciones de política educativa es el que se refiere a la educación superior, precepto promovido por el sindicalismo universitario, en el periodo 1979-1980, y que a la letra define a la autonomía de las univer-

sidades como “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”. Y ello significa, se dice en el propio texto constitucional, el que las universidades: “determinarán sus planes y programas”. La participación democrática en la definición de los contenidos educativos debe hacerse extensiva al conjunto de la educación nacional, eliminando el absurdo de que ello constituye prerrogativa del ejecutivo federal.

El párrafo aludido debía reformularse así:

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto... el estado mexicano determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, con la participación democrática de los protagonistas de los procesos de enseñanza-aprendizaje, de los diversos sectores involucrados en la educación, en los ámbitos federal y estatal.

nomas y, por lo tanto, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas...”

Por lo demás, el texto constitucional sobre educación superior que se refiere a que las universidades “fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico” ha derivado en muchas ocasiones en una interpretación en la que los conceptos de “universidades” o “instituciones de educación superior” son identificados como “autoridades administrativas”, impuestas autoritariamente y ajenas a la vida académica real, dando lugar a una específica cláusula de exclusión por admisión y a la vulneración de la estabilidad en el empleo. En una fiel interpretación del precepto constitucional acerca de la autonomía, éste debía adecuarse señalando que las universidades “fijarán, a través de órganos académicos colegiados, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico”.

186

## AUTONOMÍA PARA TODAS LAS UNIVERSIDADES

Asimismo, como lo postuló el sindicalismo universitario desde 1979-1980, la perspectiva de la democracia en las universidades no debe restringirse a las instituciones de educación superior “a las que la ley otorgue autonomía”. El precepto constitucional requiere generalizar la autonomía, concebida como participación democrática en la gestión educativa, hacia el conjunto de las universidades e instituciones de educación superior. Las leyes secundarias no pueden sobreponerse al texto constitucional definiendo sus alcances, el texto constitucional debe poseer carácter general. Debía establecerse que todas “las universidades y las instituciones de educación superior serán autó-

## OBLIGATORIEDAD EN EL FINANCIAMIENTO; RADIO Y TELEVISIÓN

La universalización de la educación básica, la obligatoriedad de los ciclos primario y secundario, producirá una extraordinaria y positiva presión hacia la apertura de la educación superior. Cada vez más constituirá un anacronismo señalar como contradictorio, por una parte, la más vasta apertura de las universidades y, por otro lado, la alta calidad académica, los que constituyen, en realidad, términos inseparables.

Es preciso que se establezca la obligatoriedad del Estado en el financiamiento educativo con base en los porcentajes del Producto Interno Bruto que deben destinarse a

tal renglón, resultado de las recomendaciones internacionales de la UNESCO, que el estado mexicano ha suscrito puntual y libremente, estipulándolo en la fracción VII del texto constitucional. Partiría de la estipulación actual que señala que “El Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias, destinadas a... fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...” y agregaría que “ello lo establecerá en los términos de los acuerdos asumidos libremente por el estado mexicano en las convenciones internacionales de la UNESCO.

Es necesario, asimismo, incluir un nuevo inciso que regule la intervención de las empresas de radio y televisión, cuyo papel es cada vez más determinante en la formación de la opinión pública, como concesionarias del espacio aéreo de la nación, para contribuir a las tareas educativas y culturales del país, asignando espacios idóneos para las instituciones de educación superior, para la ciencia y la cultura, sujetándose a una planeación esta-

blecida por consejos sociales, en los que tendrían cabida las universidades, y ajustando su programación, por otra parte, a los principios y valores democráticos consagrados en el párrafo II y en el inciso II del artículo 3o. constitucional.

Se propone añadir una fracción IX al artículo 3o. constitucional, en los términos siguientes:

El estado mexicano auspiciará y posibilitará que las empresas de radio y televisión, concesionarias del espacio aéreo de la nación, contribuyan a las tareas educativas y culturales del país, asignando espacios idóneos para las instituciones de educación superior, de la ciencia y la cultura, sujetándose a una planeación establecida por amplios consejos sociales, en los que deberán tener cabida tales instituciones, y ajustando su programación a los principios y valores democráticos consagrados en el párrafo II y en el inciso II del este artículo.



“La familia”

# Las perspectivas del gobierno presidencial

Eliseo Rangel Gaspar\*

*La energía en el ejecutivo es una característica primordial  
par la definición de un buen gobierno.  
Es esencial para la protección de la comunidad contra los ataques extranjeros;  
no es menos esencial para la firme administración de las leyes,  
para la protección de la propiedad... para la seguridad de la libertad  
en contra de las empresas y asaltos de la ambición de la facción y de la anarquía...*

ALEXANDER HAMILTON

Si DE cambios hemos de hablar, sería bueno ir empezando por su enumeración antes de que la dinámica sorprendente que los caracteriza, nos impida realizar, siquiera, sea de modo superficial, su crónica apresurada. Porque la nuestra, al impacto de factores externos que hoy son dueños del mundo, pero también al impulso de fuerzas propias, es una sociedad a la que caracteriza el cambio. Y no sólo en lo político, que sería nuestro interés y preocupación centrales, sino también en lo económico y social, sistemática y contundentemente. Inmersos en estos cambios, los mexicanos asistimos como sujetos activos y como materia prima de las mutaciones que vienen identificando a la transición mexicana.

Si empezamos –como quieren algunos– a contar esto a partir del surgimiento, en 1929, del primer partido político mexicano –o como quieren otros– desde 1968, la fecha de la rebelión estudiantil bajo la consigna de la *imagination au pouvoir* no podríamos hacerlo, hablando de una serie de cambios tales que dan identidad a nuestra transición por una mayor y mejor democracia.

Si optamos por lo primero, validaremos la tesis que hace de los partidos políticos, los instrumentos fundamentales de la modernización y si preferimos ubicar en lo de 1968, el punto de inicio del proceso, acudiríamos a una fecha simbólica surtidora de acaeceres cruciales.

De tal magnitud han sido, para empezar, la concesión del voto a la mujer que implica una modificación cuantitativa de impacto inestimable en el sistema electoral, o la mexicanísima institución de los diputados de partido, para impulsar cambios cualitativos sin solución de continuidad, pues acto seguido adoptamos la representación proporcional, punto de partida de la pluralidad política y de la diversidad ideológica que caracterizan a la democracia mexicana.

Pero no sólo ése por el rumbo de la liberalización de la cosa pública que, en el criterio de muchos, desemboca en procesos democratizadores, pronto asiste la nación al surgimiento de partidos políticos como Acción Nacional (AN) que se organizan para oponerse firmemente a las políticas públicas implementadas por el gobierno.

---

\*Senador en la LV Legislatura.

Se inicia con ello la transformación del sistema político y se acrecenta el respeto por el Estado de derecho, mismo que se pone en juego cuando se dispone la cancelación del registro al Partido Fuerza Popular, por haber incurrido en violaciones a disposiciones constitucionales expresas.

Actuando así, sometiéndose a la ley, los partidos impulsan la existencia de la nueva cultura política en México y la adhesión a los procesos de cambio en que la nación funda su fortaleza. Porque cambios en el sistema electoral redundan siempre en mutaciones del sistema de partidos y ello desemboca en la creación de nuevas relaciones en el orden político. Por esa causa, podemos hablar ahora del impacto producido, por ejemplo, en el esquema de división de poderes, definido por la Constitución.

190

## EL ESQUEMA EN CUESTIÓN SE HA TRANSFORMADO RADICALMENTE

Si antes el ejecutivo podía sacar adelante su propuesta legislativa, pues contaba para ello con un partido mayoritario en el Congreso, la realidad de hoy es totalmente distinta, en virtud de que por efectos de la pluralidad, no se dan ya mayorías totales, particularmente en la Cámara de Diputados.

Un cambio visto así, no podía haber sido mayor, pero no se ha dado en el vacío, ni rompe con la lógica de sus antecedentes. Las oposiciones son, desde hace tiempo, gobierno en capitales de estado y tienen en legislaturas locales voceros infatigables y gobiernan hoy varias entidades federativas de la república.

Todo ello como producto de un proceso de transición democrática, originado en medidas liberalizadoras, dispuestas por el gobierno y como resultado de políticas públicas a

cuyo través se construye la infraestructura para la democracia. Además fuerzas populares crecientes, organizadas en partidos de filiación diversas o en movimientos sociales múltiples, han sido la fuerza impulsora definitiva del proceso obsecuentes, como son de la vocación de los mexicanos por la democracia.

Porque la transición democrática es un proceso de cambio orientado a la democratización de la vida nacional, un proceso voluntario, decisión de las grandes mayorías y acuerdo de las instituciones políticas incluidas las gubernamentales.

Esto no es fruto, como algunos plantean de un determinismo que lo haga inevitable, ni mucho menos; consecuencia de apoyos inmanentes o extraños, producto del destino o de la necesidad; inducción del extranjero, puede ser, pero no determinante, será únicamente estimuladora. La transición parte de consensos entre ciertas fuerzas políticas y el gobierno, al principio moderadamente inclinado por el cambio.

Una característica esencial que sí debemos subrayar son los acuerdos a que pueden llegar los partidos políticos, y otras fuerzas sociales capaces de concertarlos y de movilizar a las bases populares en su apoyo. Procediendo así, con voluntad política de todos; con decisión organizacional de las mayorías de la nación y sobre todo, con resuelta convicción de que los esfuerzos son de los que valen la pena, hemos accedido a niveles cada vez mayores en el proceso siempre inacabado de democratización de la vida nacional

Hay puntos negros en el horizonte y marginaciones existen a donde la democracia y sobre todo la justicia y la justicia social que es su complemento no llegan. Es la asignatura que nos urge cursar sin aplazamientos.

## LAS CONSECUENCIAS DE LOS IMPACTOS INICIALES

De acuerdo con los indicadores subrayados, pluralidad política, alternancia en ciertas instancias de gobierno, pérdida del carácter hegemónico del partido gobernante y de su mayoría al interior de la llamada cámara baja, la transición es un hecho. Sus virtudes y sus defectos están a la vista; así propio sus perspectivas y potencialidades, en el entendido que el proceso sigue su marcha.

Sólo algunos pueden hablar de su inexistencia o de su gradualismo, en el último de los casos porque quisieran que su dinámica pasara por encima de las leyes sociales que lo rigen y, en el primero, porque no encuentran por ninguna parte el clausulado de la de la transición de terciopelo, conducida desde la *Moncloa* fascinante.

Pero en el escenario de su construcción y al cobijo de sus realizaciones, acaso por desconocimiento de los objetivos centrales de la transición mexicana, voces diversas se vienen escuchando seguro estimuladas por la mala lectura de los textos donde la academia disertata, demandando cambios profundos, concretamente con relación al sistema presidencial. Se retoma la vieja tesis del presidencialismo excesivo con facultades metaconstitucionales, todopoderoso.

Ahora, además, se piensa en una vieja modalidad parlamentaria ciertamente alejada de nuestras prácticas legislativas: el obstructionismo y se considera que si ha sentado sus reales paralizándolo todo proyecto del ejecutivo, ha llegado el momento de transitar bien al parlamentarismo que otros practican o al semi-presidencialismo que se nos ofrece como pancea.

En ambos sistemas creen encontrar virtudes que vistas de lejos fascinan. En particu-

lar las que imaginan en el parlamentarismo modelo Westminster. A esto aludía, si bien en distinta frecuencia, Andrea Manzella, el célebre profesor de las universidades de Roma, Turín y Padua en ocasión no muy lejana:

En la última vez que tuve el honor de hablar a un auditorio mexicano, intenté una fórmula recíproca; vosotros mexicanos estáis intentando aumentar el parlamentarismo en vuestro presidencialismo; nosotros italianos, estamos intentando mayor presidencialismo en nuestro parlamentarismo.<sup>1</sup>

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que sin mayorías definitivas, aun en las más viejas democracias, la obstrucción es un hecho a partir de que la función de las oposiciones es oponerse, entre tanto que la del ejecutivo se torna en extremo desgastante.

## LAS OPCIONES QUE SE NOS OFRECEN

Es cierto no hay sistemas puros; parlamentarismo puro, presidencialismo puro. Tampoco es verdad, pero ni en la política pura, que los sistemas mixtos, resulte ser lo más apropiado, en toda circunstancia, para toda sociedad.

En las líneas que siguen intentaremos resumir a los extremos sustantivos, los sistemas políticos de que venimos haciendo mención.

De entrada señalaremos los elementos esenciales del sistema presidencial cuyas denotaciones vienen causando la repulsa a que hemos estado haciendo alusión:

1o. El Poder Ejecutivo es unitario. El presidente es jefe del Estado y jefe del gobierno.

20. El presidente es electo por el pueblo y no por el parlamento.
30. El presidente nombra y remueve libremente a sus ministros.
40. Ni el presidente ni sus ministros son responsables ante el parlamento.
50. Ni el presidente ni sus ministros pueden pertenecer al parlamento.
60. El presidente puede pertenecer a un partido distinto del de la mayoría parlamentaria.
70. El presidente no puede disolver al congreso, ni éste imponerle un voto de censura.

Las notas esenciales del parlamentarismo son:

10. El gabinete es miembro del parlamento.
20. El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los de la coalición gobernante.
30. El ejecutivo es doble: el jefe del Estado tiene representación protocolar y el jefe del gobierno es quien gobierna.
40. En el gabinete existe una persona con supremacía: es el primer ministro.
50. El gobierno subsiste siempre que cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
60. El gabinete administra pero supervisado por el parlamento.
70. El parlamento puede negar voto de confianza y el gabinete pedir la disolución del parlamento.

Por lo que al semipresidencialismo se refiere, he aquí sus peculiaridades fundamentales:

10. El jefe del Estado es elegido por el voto popular para un periodo determinado.
20. El jefe del Estado comparte el ejecutivo con un primer ministro.
30. El jefe del Estado es independiente del parlamento pero no gobierna solo ni directamente, su voluntad es canalizada y procesada por medio de su gobierno.
40. El primer ministro y su gabinete son independientes del jefe del Estado porque dependen del parlamento; están sujetos a su voto de confianza y/o censura y requieren siempre de la mayoría parlamentaria.

50. El poder dual permite balances de poder dentro del ejecutivo, a condición de que subsista el potencial de autonomía de cada componente del gobierno.

## LAS DIFERENCIAS DE ESENCIA

En el sistema parlamentario una cuestión de esencia surge al primer golpe de vista: el parlamento es el soberano y no permite separación de poder entre el gobierno y el legislativo. Por otra parte, hemos precisado que el gobierno permanece mientras conserve el apoyo y adhesión de la mayoría parlamentaria. Esta que es también nota de esencia, requiere, primero de que los miembros de su grupo parlamentario no se aparten en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos de su partido; si lo hacen, ocasionan la caída de su gobierno.

En esta misma perspectiva es conveniente recoger aquí la normatividad que se viene abriendo paso al interior del parlamentarismo, tendiente a reglamentar los efectos del voto de censura, en lo que se refiere a la automática caída del gobierno. Hoy día el voto de censura está suficientemente reglamentado para limitar sus consecuencias. En torno a cuestiones como éstas y con respecto a la ingobernabilidad del parlamento que desemboca en un obstruccionismo verdaderamente patológico, es que los italianos están intentado –y ya lo han logrado casi suficientemente– mayor presidencialismo a su parlamentarismo.

Y luego está finalmente, para no alargar este comentario, la cuestión de la disolución del parlamento que es una medida esporádica prerrogativa del jefe del Estado, como en Inglaterra y no del Primer Ministro, por razones obvias. No podemos dejar de lado una

mención de origen respecto del sistema: su antigüedad histórica. En este sentido el parlamentarismo antecede en mucho al sistema presidencial.

Surgido del contexto político imperante en la Edad Media, es su entorno el que le imprime las modalidades originales: bicameralismo, presencia de parlamentaria de miembros electivos y miembros de derecho; funcionamiento más bien esporádico por virtud de la limitada vida política y de su concentración, situación que empieza a cambiar al surgimiento del Estado nacional en el renacimiento.

Por el contrario el sistema presidencial es moderno; data de la constitución norteamericana de 1787 donde los padres fundadores configuraron un tipo diferente de relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo cuyo resultado es el régimen presidencial. Previamente, lo encontramos en las constituciones de Nueva York de 1777 y en la de Massachusetts de 1780, que ya delineaban ejecutivos independientes, con la fisonomía que después alcanzaría la presidencia norteamericana. Otros antecedentes dignos de recordación, serían los textos de Locke, Montesquieu y Blakstone, donde ya se perfilan las modalidades de un poder presidencial que sin ser el sistema monárquico, hiciera frente a los objetivos políticos que le imponían las nuevas circunstancias de su entorno en el nuevo continente.

La constitución americana es el más audaz ejemplo de planteamiento político en el mundo occidental. En la actualidad, cito a James McGregor Birns, resulta confortante tener pequeños sueños y es usual desechar la historia del hombre como la tragicomedia de tantaleos a ciegas, extraños accidentes e inciertas improvisaciones, es bueno echar una mira-

da a aquel verano de 1787, en Filadelfia, cuando algunos hombres, deliberada y conscientemente, se congregaron para plantear un gobierno grandioso y permanente.<sup>2</sup>

Crearon el otro sistema de gobierno, el presidencial con ejecutivo único, temporal y electo por el voto popular. El gabinete es designado por el presidente quien remueve libremente a sus integrantes y ni él ni los ministros tienen responsabilidad ante el parlamento. Con estas notas y con las otras líneas arriba recogidas, el sistema construye, aquí sí, la realidad de la división de poderes, en los términos que creyó percibir, en Inglaterra, el barón de Montesquieu.

Hoy las cosas son del todo diferentes y tanto que mejor deberíamos hablar de división de funciones, particularmente a partir de ordenamientos constitucionales expresos como en la Constitución Mexicana de 1917.

La esperanza de que el poder contenga al poder, en todos los sistemas se realiza a través de esas modernas instituciones ciudadanas: los partidos políticos, como bien lo ha señalado Leowenstein. Son ellos, asimismo, los que imprimen su fisonomía a los sistemas políticos; en efecto, el partido único, el bipartidismo y el pluripartidismo más que nadie, generan identidades, proclaman simpatías por encima del sistema de gobierno de que se trate. Por eso ha sido hasta sencillo para los especialistas en ingeniería constitucional, diseñar el modelo del semipresidencialismo a partir de las deficiencias que el modo presidencial de gobierno padece.

Si hay un eficiente sistema de partidos, todos los sistemas políticos funcionan y hasta el semipresidencialismo está diseñado para ser, con los partidos, una respuesta suficiente

para eliminar las omisiones del modo presidencialista de gobierno. Por eso la presencia del primer ministro, dependiente del parlamento y, como su gabinete, responsable ante él, viene siendo el motor que ponga en movimiento, en la dirección correcta, el motor del parlamento proclive a transitar caminos de obstrucción y de ingobernabilidad. Lo demás, lo ponen la cultura política de los pueblos, la sensibilidad de quienes reciben la encomienda de jefe de Estado en su caso, o de primer ministro en otro; pienso ahora en la urbanidad de quienes afrontaron crisis peligrosas, como en Francia recientemente.

Denominador común entre el presidencialismo y el semipresidencialismo es un presidente electo popularmente; radicalmente la diferencia estriba en la sustitución de la autoridada monocéntrica, por una autoridad dual.<sup>3</sup>

En realidad se trata de una forma de gobierno que comparte el poder entre el presidente y el primer ministro jefe de gobierno, que debe gestionar el apoyo parlamentario continuo. Bien visto, lo típico del sistema consiste en que su primera cabeza cambia, cuando lo hacen las combinaciones de las mayorías en el parlamento; la mayoría unificada hacer prevalecer al presidente; con mayoría dividida, prevalece el primer ministro. Siendo esto así, la normatividad de la unidad propicia en la práctica que el primer ministro se empeñe en que las cosas transiten en ese sentido, en espera de que en su oportunidad pueda gobernar como presidente imperial, es decir con pleno apoyo de las mayorías parlamentarias. Es una opción que elimina la confrontación entre ambas cabezas y que tiene ya antecedentes históricos dignos de consideración.

Sin embargo, Sartori aconseja para México, lo que llama presidencialismo alternativo

o presidencialismo intermitente, donde un juego ingenioso de ingeniería constitucional, procura que los gobiernos funcionen y actúen responsablemente. En su proyecto, el parlamento elige dos gobiernos y si fracasan, se cambia a un mecanismo presidencial, por el resto del periodo de la legislatura. Esto conlleva que el presidente se convierta en jefe de gobierno y nombre su gabinete de forma autónoma y el parlamento se reduzca al cumplimiento de funciones exclusivamente de control. Implica también que el presidente sea presidente parlamentario normal, con legitimidad "reservada", pero si es llegado el caso de la alternabilidad presidencial, lo que probablemente significa es que la sanción contra el gobierno cumplió su propósito, fue efectiva.<sup>4</sup>

Aun así, y porque la terca realidad se impone, mi conclusión es que el perfeccionamiento y la eficacia del sistema político mexicano se debe construir profundizando en lo dispuesto por las decisiones políticas fundamentales del pueblo, recogidas en su texto constitucional.

Porque de lo que se trata es de cumplir —otra vez eficazmente— con las funciones que a cada uno de los poderes del Estado corresponde.

Porque si como todos sabemos, los retos de la nación frente al nuevo milenio son formidables (pienso en los abismos atroces que se dan entre quienes nada tienen y entre los que todo poseen o en la marginación, el subdesarrollo y la pobreza extrema a que nos vienen sometiendo los capitales especulativos al amparo de una globalización que es su cómplice; en la explosión urbanística y el abandono del campo pavorosos; en los acosos a nuestra soberanía y a la seguridad nacional y personal y en tantísimos otros etcéteras, no podemos caer en afanes innovadores sólo por

estar a la moda promovida por los eruditos o por buscar salida a los sectarismos de todos los colores, cuando tenemos a nuestro alcance el buen gobierno, desde "la energía del ejecutivo en el gobierno presidencial" que implicaría motivar a los otros poderes a hacer bien y oportunamente lo que constitucionalmente les corresponde. Ello todo en una convocatoria a la colaboración de funciones que la propia constitución propone.

Seguramente que hay en la reforma del Estado mucho trecho por recorrer, si la entendemos como instrumento para construir el bienestar de los mexicanos, la fortaleza de la nación. Porque lo que vive es la nación y, entonces, debemos mirar por la perfección del estado para que la nación se perfeccione.

De ahí pues que no estaría de más considerar lo que los estudiosos de la cosa pública han dado en llamar los tres modelos presidenciales básicos: el modelo madisoniano de confrontaciones y balances, de regateos entre las coaliciones minoritarias, de un limitado poder presidencial y de debilidad del gobierno para apartarse de la política tradicional, salvo que posea un completo consenso popular; el modelo jefersoniano fundado en el trabajo ejecutivo de conjunto y supremacía, obsecuente de la regla de la mayoría y la responsabilidad del partido; y, desde luego, el modelo hamiltoniano fundado en un plan de general de gobierno que aunaría el poder público y la seguridad individual, un gobierno donde el presidente actuaría creadora y vigorosamente concitando el máximo de acción ejecutiva y legislativa, aunque con ello se vulnerara el tan cuidadosamente buscado equilibrio de los poderes.

Los modelos en cuestión procedían de un entorno y una circunstancia; eran, respectivamente, hijos de su tiempo y de una sensibi-

lidad. En la perspectiva de hoy, los modelos no se excluyen, se complementan. A contraluz de sus alcances y limitaciones, el modelo presidencial mexicano, rigurosamente sometido a los mandamientos constitucionales, no le va a la zaga. Porque en todo caso de lo que se trata no es sólo de ejercer un gran poder, sino de servirse de él para los fines del mexicano, dolorosamente aplazados. En tiempos de crisis y de conflicto (las peculiaridades más íntimas de toda democracia consisten en el conflicto) la democracia debe seguir transitando hacia los mayores niveles. El diálogo es su herramienta, los acuerdos en lo fundamental, instancia de reflexión el bienestar del pueblo y la fortaleza de la nación, sus finalidades.

Un gran proyecto de nación con democracia y con soberanía y con justicia social en la democracia, necesita de una supremacía creadora desde el ejecutivo y también de una oposición creadora; requiere también de fuertes consensos populares. Venimos de decirlo, en tiempos de crisis el conflicto templará a las instituciones y arrojarán, en el saldo positivo del progreso, la aparición de estadistas, grandes líderes de pueblos abanderados de sus ideales y de los ideales de la nación, como los que pueden surgir de las perspectivas que tiene abiertas el gobierno presidencial

## EL DELICADO EQUILIBRIO DE LOS PODERES

Porque la cuestión es de naturaleza vital de suyo, ya desde Aristóteles mereció análisis profundos y, en su hora, Montesquieu imprimió fisonomía y sustancia al sistema de la división de poderes que, no hay hoy día república que lo ignore ni como dice el texto de

la Declaración de los derechos del hombre de 1989: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución."

Se trataba de que, como quería el Barón de la Brede, un sistema bien concebido de ingeniería constitucional, de pesos y contrapesos, el poder contenga al poder. Por eso todas las constituciones que en el mundo son, dedican su parte orgánica a delinear el esquema de la división de poderes en que la constitución se funda y la existencia social armónica se hace posible. Al logro de estos nobilísimos objetivos se dirige la existencia de los tres poderes en que se divide el "supremo poder de la federación para su ejercicio".

En el caso de que se ocupan estas páginas, donde hablamos de las perspectivas del gobierno presidencial, no implica que propugnemos por la ruptura del fino entramado de la división de poderes tan penosamente conquistado tras siglos de evolución creadora. No es deseable un poder ejecutivo avasallador de los otros, pero ni mucho menos; si hemos de hablar por las funciones del legislativo como legislar, revisar el ejercicio del ejecutivo, protagonizar el debate de la nación, y tantísimas otras, advertiremos que su eficaz desempeño es vital para la vida de la república. Y qué diremos a las reservadas al Poder Judicial, garante del control de la constitucionalidad y de aplicar el derecho o interpretarlo como función sin la cual el Estado de derecho se agosta a la existencia social, se pone en grave riesgo de menoscabo. En todo caso lo fundamental es ir siempre al texto constitucional donde las funciones de cada poder se consagran y cumpliéndolas bien, todo irá bien para la república.

## LA COMPETENCIA POR EL PODER JURISDICCIONAL

Debe siempre, el poder encargado de decir el derecho, el poder judicial a quien le competen funciones vinculadas a la vida, la honra y el patrimonio de la persona humana, acaso porque para el mejor desempeño de sus responsabilidades exige el alejamiento de las muchedumbres, el silencio de la meditación libre y detenida. De ello muchos han creído secundario o menor el impacto de su tarea en el gobierno de los pueblos cuando, como ha quedado señalado sus atribuciones en modo alguno se pueden consignar en papel secundario de ninguna naturaleza.

Antes bien al contrario, recordémoslo, al acceder al trono de Inglaterra la familia de Orange, a la muerte de Cronwell, es promulgada, por presiones incontenibles del pueblo la "Bill of Rights". El rey inglés Jacobo I declaró que era competente para resolver todo asunto en materia jurisdiccional; se desarrolla, entonces, un debate que el lector encontraría interesante. En efecto, Coke, el Justicia mayor del reino le contestó: "De acuerdo con la ley de Inglaterra, el rey en persona no puede juzgar causa alguna; todos los casos civiles y penales, tendrán que fallarse en un tribunal de justicia, de acuerdo con la ley y la costumbre del reino." Jacobo I insiste: "Creo que la ley se funda en la razón; yo y otros poseemos tanta razón como los jueces." Coke, en su turno responde: "Los casos que atañen a la vida, a la herencia, a los bienes o al bienestar de los súbditos de su majestad, no pueden decidirse por la razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un arte que requiere largo estudio y experiencia, antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo." En estos términos planteada

la delicada cuestión, el debate no tenía sino que desembocar como desembocó: El rey declaró que según la tesis de justicia, “él estaría sometido a la ley, lo cual era traición sostener” La réplica de justicia mayor sostuvo que el rey no está cometido a ningún hombre, sino “únicamente a Dios y a la ley”.

Y es que lo que en realidad estaba ocurriendo era el difícil parto del sistema, el dificultoso desarrollo de la institución a partir del texto de Montesquieu. No obstante los sólidos cimientos que de lejanos siglos proceden, bien se advierte que muchos más serán necesarios para que el sistema florezca por todos los Estados y la forma de gobierno, por todos los países, por todos los continentes.

El sistema requería, además, no sólo de simpatías más o menos espontáneas surgidas al calor de las páginas admirables del espíritu de las leyes, sino también demandaba la crítica que, bien vista, hizo mucho por la divulgación de sus alcances y modalidades.

Críticas demoledoras escuchó el propio Montesquieu cuando, por ejemplo, Ripert de Montclair no tiene empacho en menospreciar sus alcances y Bentham proceda con su acostumbrada pertinencia; lo mismo hace Tousseau y hasta Mirabeau deja oír su crítica acerba. Por su parte Carré de Malberg y Woodrow Wilson ha reiterado críticas importantes y, ante ellas se ha fortalecido la tesis no de la división de poderes original, en virtud de que el poder es uno e indivisible (como en nuestro constitucionalismo) sino la de la división de funciones y más propiamente la coordinación de ellas para que se den las condiciones de la existencia de un Estado eficaz, porque las funciones coordinadas de sus poderes alcancen los fines sociales y políticos que el Estado se viene proponiendo en la circunstancia de nuestros días.

Con exceso de facultades constitucionales y ejerciendo además muchas de las llamadas metaconstitucionales, el ejecutivo es con mucho el mayormente favorecido. Pero si así ocurre en la teoría, lo mucho que en la práctica aparece, se debe, más bien a que los otros no ejercen suficientemente las atribuciones que constitucionalmente les corresponden... otra vez: el ejecutivo ha crecido en términos absolutos. Necesitan hacerlo, también los otros poderes.

### ENERGÍA EN EL EJECUTIVO SÍ, PARA RESCATAR A LA POLÍTICA

Si tenemos sensibilidad para percibirlo, un rumoroso racimo de voces calificadas se vienen abriendo paso para rescatar la palabra libre que apunta a los cuatro puntos cardinales de la ideología: se trata de rescatar a la política como irremplazable instrumento de convivencia en toda comunidad civilizada que tiene muy fijos en su memoria que la democracia nació hará unos cuatro mil años, convocando a todos los ciudadanos a aportarle su mayor virtud.

La democracia que veneramos y los atenienses que admiramos, desde entonces, bien sabían la importancia de unir en la participación política, la intensión virtuosa, la perfección e influencia del sistema de valores que la dignifican.

En la modernidad de hoy, las voces a que aludimos, convocan a hermanar ética con política en un sólido binomio de acción, capaz de extirpar formas de corrupción que son el cáncer de la política. Porque no podemos en buena lid, convocar las nuevas generaciones, ni por supuesto a la ciudadanía a participar en la vida democrática privilegiando a la po-

litica y no la violencia, sin desviaciones y corruptelas infestan el escenario a donde invitamos a concurrir.

Si hemos de ser veraces y debemos serlo, el desprestigio de la política y de lo político, busca deslegitimar las bases en que la democracia se funda; procede de la nefasta práctica de mil formas de corrupción que la hacen aborrecible, cuando debiera ser la asignatura a la que todos debiéramos concurrir, porque se trata de la forma de gobierno alimentada por todos.

Es cierto, la democracia no consiste en la sordidez del sometimiento a los dictados de la fuerza, sino antes bien en el conflicto

permanente de intereses y en la confrontación de opiniones que es su signo. Para resolver unos y para alentar otras, el gobierno presidencial con un ejecutivo comprometido es la alternativa, a qué dudarlo.

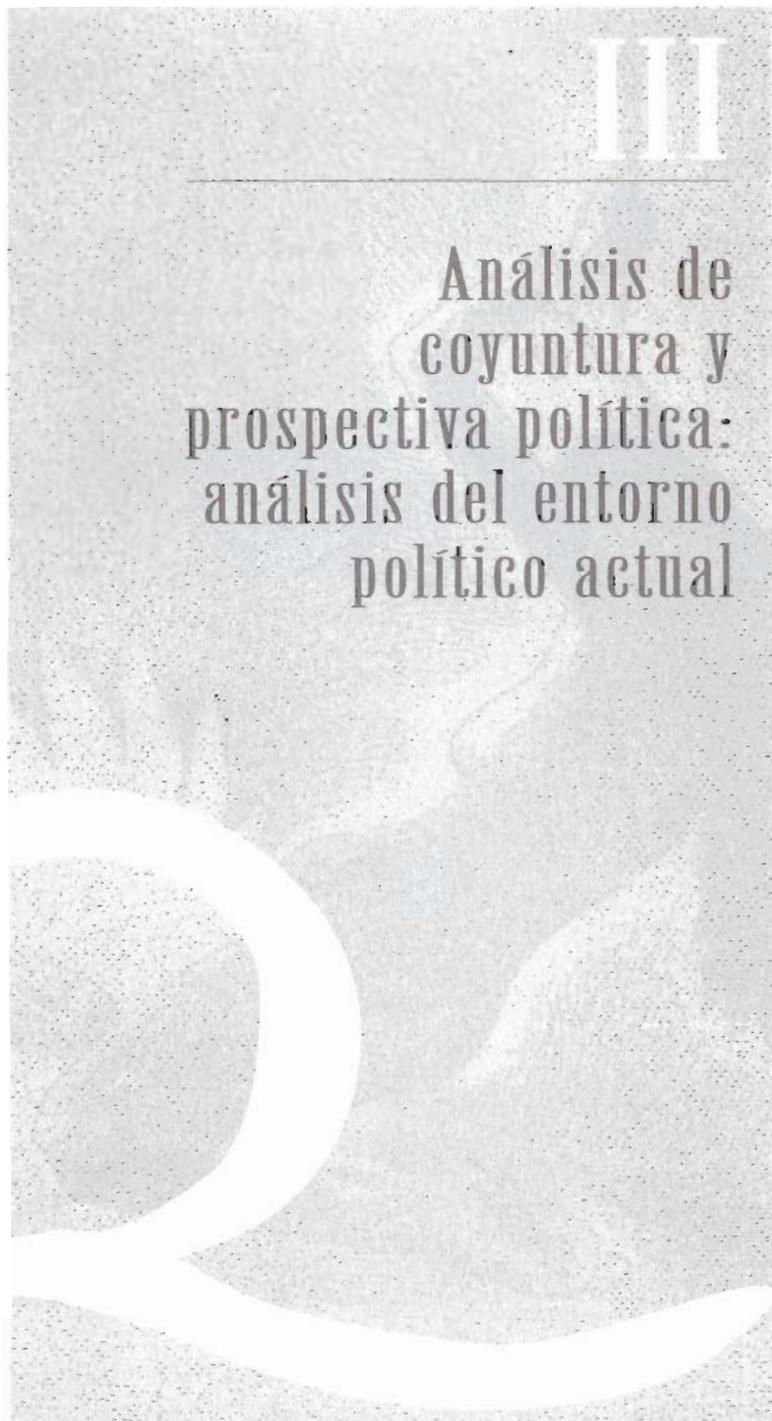
## NOTAS

1. Andrea Manzella en *Jornadas internacionales sobre la reforma del Estado*, PRI, 1990, p. 37.
2. James McGregor Burns, *Gobierno presidencial*, Limusa Welby, 1967, p. 21.
3. Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, p. 137.
4. *Ibidem*, p. 171.

# III

---

## Análisis de coyuntura y prospectiva política: análisis del entorno político actual





"Dar a luz"

Roberto Bolívar

# De la importancia de la reforma política del Distrito Federal

A. Fernanda Mora Z.\*

UNO DE los grandes mitos en nuestro país es el de que los habitantes del Distrito Federal tenemos muchas ventajas en comparación a los estados de la república; más dinero, mayor atención de los políticos y de los partidos, mejores oportunidades, etcétera. Sin embargo, pocos saben que los defeños somos ciudadanos "de segunda", es decir, nosotros no tenemos los mismos derechos ni beneficios que el resto de los mexicanos, ya que dependemos más que cualquiera de las otras entidades federativas de los poderes de la unión.

Desde la independencia en la historia de México lo que hoy es el Distrito Federal ha recibido un trato distinto que el resto del país. Por ser la capital de la república es comprensible que no se rija bajo los mismos estatutos que los estados, pero es indiscutible que se necesita reformar la situación jurídica de la ciudad para consolidarse como entidad federativa; es decir, tener una constitución propia, un gobierno representativo y con autonomía. Haciendo un breve análisis de la situación actual veremos que no por ser la sede de los poderes de la unión es justificable tener tantos límites y una situación de subordinación frente a la federación.

Hasta la reforma de 1996 el presidente de la república imponía a los capitalinos al regente de la ciudad, quien podía ser removido del cargo sin necesidad de consultar a los habitantes del D.F. Ahora, a pesar de contar con un jefe de gobierno electo, si el partido político que controla la mayoría del senado decidiera que le conviene remover al jefe de gobierno, lo podrá hacer. No es justificable, que ahora que elegimos al jefe de gobierno local, tenga un margen de acción acotado injustificadamente por el gobierno federal. No tiene derecho de iniciativa en el Congreso de la Unión; no designa al jefe de la policía ni al procurador, a estos funcionarios los seguirá nombrando el presidente de la república, lo cual es contradictorio si de lo que se trata es de dar gobernabilidad y democracia a la capital. Es de esperar que respondan ante quien los impone y no ante el gobernador, él no los eligió y por lo tanto no hay seguridad de obtener buenos resultados de un equipo que quizá nunca ha trabajado junto y en el que cada uno de sus integrantes puede estar obediendo intereses políticos muy distintos.

Tampoco es razonable que nuestra Asamblea Legislativa tenga menos facultades que

201

\*Pasante de licenciatura en Ciencias Políticas, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

los congresos locales, y que las decisiones que se toman sobre este territorio dependen más que el de ningún otro, del Congreso de la Unión. Éste se encarga de legislar en asuntos locales tan importantes como por ejemplo en lo relativo al régimen interior del D.F.; en la aprobación del nivel de endeudamiento local, que por cierto, propone el presidente; y, por si esto fuera poco, de la posibilidad de intervención del senado en la remoción e incluso sustitución del jefe gobierno.

Eso no es todo, hasta ahora no hay reglas claramente definidas sobre las responsabilidades de los delegados, a quienes a partir del año 2000 podremos elegir. Dada la situación política actual, en la que ningún partido tiene clara ventaja sobre los demás y que difícilmente podríamos asegurar quién encabezará las 16 delegaciones políticas, sería factible pensar que pueden ser tres o cuatro partidos políticos distintos. Si esto llegara a pasar y seguimos con reglas deficientes, habría que temer justificadamente una situación de tensiones permanentes entre la autoridad central y los titulares de las demarcaciones y aun entre ellos, y no porque sean de distintos partidos, sino porque legalmente no están definidas las responsabilidades en cada demarcación ni las que éstas tendrán con el resto de la ciudad. Todo esto perjudica a los ciudadanos del D.F. que los elegimos y que no sabríamos a que atenernos en nuestra calidad de representados.

Aún más, el Distrito Federal no entra en el presupuesto federal de la misma forma que los estados. A pesar de ser de las entidades con uno de los más altos índices de pobreza, en el presupuesto federal para 1999 se nos negó, deliberadamente, la cantidad de dinero que corresponde al Distrito Federal para los programas de combate a la pobreza que

teóricamente se debe destinar a todo el territorio nacional.

Finalmente, lo que es más grave es que las fallas en los puntos mencionados no se deben a que ni siquiera tenemos un ordenamiento jurídico propio. En efecto, el Distrito Federal no cuenta con una constitución local, sino con un estatuto aprobado por el Congreso de la Unión y no por la representación popular de los habitantes de la ciudad. En muchos países con régimen democrático cada entidad federativa cuenta con una constitución propia, y el que una ciudad sea la capital no impide que tenga su propio ordenamiento jurídico. Esta "omisión" nos ayuda a entender por qué somos ciudadanos de segunda; nosotros, a pesar de ya poder elegir a nuestros representantes directos, seguimos teniendo menos derechos como representados, ya que estos funcionarios no tienen autonomía, las facultades ni las instituciones adecuadas para actuar a favor de la ciudad, sino que es el presidente y el Congreso de la Unión quienes siguen decidiendo sobre los asuntos más importantes.

Me parece muy claro entonces, la necesidad de una reforma política para el Distrito Federal. Creo que no está fuera de lugar la exigencia de tener en la capital una constitución local; reglas claras para los futuros gobernantes de esta entidad; autonomía en asuntos específicos de la capital; inclusión en programas de combate a la pobreza, etcétera. No se está hablando de nada que no tengan los estados, queremos los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos de las otras entidades federativas; aclarando que obviamente no se pasa por alto que siendo sede de los poderes federales y capital de la república, no puede ser tratado el tema desde la perspectiva del estado 32.

Pero, si es tan obvia, ¿por qué no se ha llevado a cabo la reforma política del Distrito Federal? A principios de 1998, el actual jefe de gobierno de esta capital –primero en ser electo por nosotros y militante de un partido distinto al del presidente de la república– viendo la urgente necesidad de reformar nuestros estatutos convocó a una mesa central para la reforma política del Distrito Federal dividida en tres secciones: la de la ley electoral, la de participación ciudadana y la de organización jurídica y política del Distrito Federal. En éstas participaron representantes de los cinco partidos políticos con registro y participación en la Asamblea Legislativa así como ciudadanos distinguidos sin filiación partidista, representantes de la sociedad civil.

Después de varios meses de trabajo en la mesa de reforma (aprobada por los partidos) se obtuvieron muchos consensos que después estudiaron destacados especialistas, quienes presentaron sus propuestas al pleno y a los partidos, mismos que al final mostraron enorme desinterés e interrumpieron las negociaciones de la reforma política.

Las propuestas mencionadas son 91 y tienen que ver con la necesidad de tener un gobierno local representativo con las mismas facultades que los gobiernos locales, esto incluye una constitución local que dependa de la Asamblea Legislativa y una relación similar al de las otras entidades federativas con los poderes federales; eliminar disposiciones que contradigan la autonomía del gobierno local; reglas claras para la elección y el funcionamiento de los delegados, con una organización similar a la de los cabildos o ayuntamientos de los estados; autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, mayores espacios de participación y expresión de la opinión ciudadana, como el referéndum o el plebiscito;

y también se acordó la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos en términos más precisos, entre otros. A pesar del enorme esfuerzo no se llegó a la meta deseada: la reforma al Distrito Federal. El PRI y el PAN en distintos momentos abandonaron las mesas de discusión y asuntos como el Fobaproa ocuparon lugares prioritarios en la agenda política, por lo que quedó inconclusa no sólo la reforma, sino también el debate.

En noviembre de 1998, dado que no se había resuelto la situación jurídica del Distrito Federal y que las elecciones del año 2000 están cada vez más cerca, los tres secretarios técnicos de los grupos de trabajo de la mesa de la reforma política del Distrito Federal, Jaime González Graf, Manuel González Oropeza y José Agustín Ortiz Pinchetti, convocaron públicamente a los partidos a reformar, a la negociación de la reforma integral de los ordenamientos constitucionales y del estatuto del Distrito Federal. Al estancarse las negociaciones, los secretarios técnicos decidieron convocar a una consulta ciudadana para la reforma política integral del Distrito Federal basada en las 91 propuestas.

Dado que el objetivo de la consulta es presionar para retomar la cuestión de la reforma –misma que depende de que los partidos políticos la incluyan en la agenda– se trató de lograr el apoyo y participación de todos los partidos, buscando un acuerdo plural entre ellos y no dejando fuera de este esfuerzo a ningún grupo.

Lamentablemente no se sabe por qué razón el Partido Acción Nacional no se quiso involucrar, sobre todo si es una de las reformas que ese partido ha buscado por lo menos desde hace treinta años, ni por qué el Partido Revolucionario Institucional no se manifestó a favor de la consulta, ni del debate, ni de la

reforma. Sin embargo, contando con el apoyo de las personas, grupos organizaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de partidos como el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido del Centro Democrático que saben que esto no es parte de la campaña de ningún partido (ya que cuando esta reforma entre en vigor nos beneficiará hasta que tome posesión el siguiente gobierno que elegiremos en el año 2000, el cual en estos momentos difícilmente podríamos decir quién va a encabezar), y que por contrario es una necesidad real dicha reforma, se hizo la convocatoria pública el 20 de abril invitando a los ciudadanos del Distrito Federal a participar en ella, con lo que se inició la agregación y organización de los capitalinos que decidieron colaborar, así como la campaña de promoción y difusión para realizar la consulta del pasado 16 de mayo.

Con este fin, se diseñó un cuestionario incluyendo algunas de las propuestas más importantes para la reforma, aunque no pudieron ser incluidas (por la extensión de las mismas) todas ellas. Se mantuvo siempre el interés de que el ciudadano(a) al leer las preguntas de dicho cuestionario no sintiera que estuvieran inducidas hacia una opción o hacia otra, tomando en cuenta además la opinión de militantes de diversos partidos.

Finalmente, después de un gran esfuerzo el 16 de mayo se realizó la consulta ciudadana para la reforma política integral del Distrito Federal, que consistió en que las personas acudieran a una mesa receptora de cuestionarios (instaladas por ciudadanos voluntarios) y emitieran su opinión a favor de la situación actual o a favor de la propuesta ciudadana bajo el siguiente esquema: del punto 1 al 5 sobre el tema del gobierno de la ciu-

dad, el 6 y 7 sobre las delegaciones y del 8 al 10 sobre la rendición de cuentas. Al final dentro del cuestionario se preguntó si desearía que el Congreso de la Unión considerara la opinión del participante sobre la reforma política del Distrito Federal en el próximo periodo de sesiones

Si bien es cierto que no es un cuestionario fácil, sería un engaño el afirmar que las personas no lo entendieron. Según resultados preliminares del mismo 16 de mayo, hay respuestas distintas para cada uno de los once puntos, es decir, en un cuestionario no hay respuestas iguales, ni todas por la situación actual, ni todas por la propuesta, lo que hace pensar que los ciudadanos que fueron a llenar el cuestionario lo leyeron detenidamente y respondieron cuidadosamente a cada una de las opciones incluidas.

Al momento de escribir este artículo no conozco cuáles son los resultados definitivos, y si bien la tendencia registrada hasta ahora nos indica una participación menor de la esperada, no se puede afirmar que la consulta no haya sido exitosa.

Se instalaron poco menos de 3,000 mesas con el apoyo de cerca de 12,000 voluntarios que acudieron a distintas jornadas de capacitación, que dedicaron un día a la recepción de cuestionarios y además aportaron su propio material de trabajo y comida desde las 8:00 hasta las 18:00 horas; otros capitalinos participaron como enlace telefónico para la transmisión y captura de los resultados y muchos más colaboraron en la repartición de volantes y propaganda o difundiendo la consulta entre familiares y amigos. Participaciones todas de carácter voluntario de personas que quisieron ayudar en un esfuerzo ciudadano a pesar de no obtener ninguna retribución económica por su colaboración.

*Situación actual (A)*

1. El D.F. se rige por la Constitución federal y no tiene constitución propia.
2. El gobierno del D.F. no controla su endeudamiento, sino el congreso federal
3. El D.F. no está incluido en programas de combate a la pobreza
4. El senado pueda remover al jefe de gobierno del D.F.
5. La legislación que garantiza la igualdad jurídica de la mujer es insuficiente
6. Los delegados serán electos directamente en el año 2000 pero no están definidas las responsabilidades ni los recursos que ejercerán.
7. No hay un órgano plural de representación partidista en cada delegación, que contrapesa el poder del delegado.
8. Los órganos de control de los recursos del gobierno capitalino están dentro del propio gobierno del D.F.
9. El presidente de la república nombra al procurador de justicia del D.F.
10. El presidente de la república nombra al jefe de la policía del D.F.

*Propuesta (B)*

1. Que el D.F. cuente con una constitución propia.
2. Que al gobierno del D.F. controle su endeudamiento
3. Que el D.F. sea incluido en programas de combate a la pobreza
4. Que sea la ALDF y no el senado quien tenga la facultad de remover al jefe de gobierno del D.F.
5. Que la legislación del D.F. establezca igualdad de valor, derechos y oportunidades de la mujer
6. Que se defina con precisión las responsabilidades que ejercerán los delegados electos.
7. Que se instaure un órgano plural de representación partidista en cada delegación, que contrapesa el poder del delegado.
8. Que la supervisión del uso de recursos del gobierno capitalino esté en un órgano ciudadano externo al gobierno del D.F.
9. Que sea el jefe de gobierno quien nombre al procurador de justicia del D.F.
10. Que sea el jefe de gobierno quien nombre al jefe de la policía del D.F.

Indiscutiblemente faltó difusión sobre la realización de la consulta y no hubo suficiente información, en algunos puntos estratégicos no se encontraban casillas y otras estaban en lugares poco concurridos aunado a que hubo confusión con el cierre de registro para las elecciones vecinales que se realizarán en julio; sin embargo, los convocantes no contaron con los recursos financieros ni logísticos que tienen los partidos políticos u organizaciones, además de que los tiempos políticos del país atienden la discusión de temas nacionales como los conflictos de la UNAM, la privatización en el sector energético, las nuevas reglas del PRI y la sucesión presidencial; temas nacionales y partidistas que concentraron la atención de la gente y se imponen a las necesidades reales y urgentes de la ciudad. Estas carencias internas y facto-

res externos son, a mi parecer, razones que definitivamente tuvieron que ver en la baja participación.

Aun así, según datos preliminares, poco más de 150,000 capitalinos (cifra nada despreciable) emitieron una opinión y cualquiera que sea la cifra final de opiniones a favor de la situación actual o de la propuesta ciudadana se hará del conocimiento público; y no sólo eso, los principales promotores de esta consulta tiene la intención de cumplir su objetivo: entregar a la Asamblea Legislativa y al Congreso de la Unión los resultados finales con el propósito de presionar para que se reabra el proceso de reforma política integral en el próximo periodo extraordinario de sesiones, tomando en cuenta la opinión de los habitantes del Distrito Federal, que somos los más afectados en caso de que se hagan

cambios mínimos que sólo maquillarían el problema pero que definitivamente no lo resolverían en el fondo.

Ahora la reforma del Distrito Federal queda en manos de los partidos en el Congreso de la Unión, ya que la resolución de la Suprema Corte de Justicia declara que depende del Poder legislativo federal y no de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dicha rectificación.

Esperamos dejen fuera intereses políticos que nada benefician a los habitantes de esta entidad que lo único que buscamos es que nuestros representantes se puedan coordinar con reglas claras para resolver problemas tan importantes como seguridad públi-

ca, pobreza, impartición de justicia, servicios básicos de drenaje, alumbrado y vialidad, entre otros muchos más. Asuntos todos para los que finalmente se eligen representantes en los sistemas democráticos.

## BIBLIOGRAFÍA

Documentos distribuidos públicamente por el equipo de la consulta ciudadana que son las 91 propuestas ciudadanas para la reforma política del D.F., folletos y cuestionario.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, "Del gobierno representativo de las delegaciones políticas en la ciudad de México", en *Documentos de trabajo*, núm. 97, CIDE, México, 1998.

# Reflexiones sobre el voto extraterritorial

Raul Ross Pineda\*

ESTE material está siendo preparado a dos semanas de que el Congreso mexicano inicie –el 31 de mayo– un periodo extraordinario de sesiones en el que el senado muy probablemente ratificará o rechazará una versión del voto de los mexicanos en el extranjero, aprobada por la Cámara de Diputados el pasado 29 de abril de 1999.

El actual debate parlamentario sobre la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, aunado a la ley de la no-pérdida de la nacionalidad mexicana, entrada en vigor hace 14 meses, presentan a un gobierno mexicano que finalmente ha admitido su papel de interlocutor obligado del poco más del 10 por ciento de la población mexicana que se encuentra al norte del Río Bravo, desde donde estos benditos “metedólares” podrían estar contribuyendo a la economía nacional con hasta 6,000 millones de dólares anuales. Es obvio que esa relación entre el gobierno mexicano y los mexicanos en el extranjero no puede ser de otra manera; pero, esto no siempre ha sido así.

A continuación les presento la trayectoria del debate sobre el voto en el extranjero,

desde la perspectiva de uno de sus proponentes.

El Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848 no sólo selló la anexión del norte mexicano a Estados Unidos sino que a partir de entonces, el gobierno de México reconoció, además de la nueva frontera, su divorcio de la población mexicana que quedaba en territorio estadounidense.

Para los mexicanos a quienes cruzó la frontera de 1848 y para los migrantes documentados e indocumentados que hasta nuestros días siguen cruzándola hacia el norte, esto les ha significado, entre otras cosas, quedarse en una especie de orfandad nacional. (Viven en la casa de un papá regañón –Estados Unidos– abandonados por su mamá –México– que ni los ve ni los oye). En ninguno de los dos países en que quedaron divididos se les ha reconocido la categoría de igualdad en sus respectivas sociedades: son ignorados en una, despreciados en la otra, y en ambas, víctimas de estereotipos y prejuicios.

Hasta hace relativamente poco tiempo –parafraseando a Jesús Martínez Saldaña– podríamos decir que la política de las insti-

\*Director de Asuntos Mexicanos de *American Friends Service Committee*, Chicago, Illinois, Estados Unidos.

tuciones mexicanas hacia los mexicanos en Estados Unidos fue la política de no tener política. Durante más de un siglo, el gobierno mexicano ignoró los problemas de los mexicanos en Estados Unidos.

Varios especialistas en asuntos mexicano-estadunidenses –entre ellos Juan Manuel Sandoval– señalan que esa línea de la “no política” empieza a modificarse un poco a finales de los años sesenta. En ese entonces algunos de los líderes del movimiento chicano buscaron establecer contacto con funcionarios del gobierno mexicano, principalmente para que respaldaran su causa en Estados Unidos; no lo lograron, pero al menos dejaron planteado el problema de la falta de una relación.

A mediados de los años ochenta, durante el sexenio de Miguel del la Madrid, el gobierno mexicano toma la iniciativa e inicia el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME). Con este programa se articulan varias líneas de intervención gubernamental en áreas no directamente politizadas como son las deportivas, artísticas, educativas, etcétera, con las cuales tratan de acercarse a la comunidad mexicana en Estados Unidos en general, pero especialmente a los clubes de oriundos. Estos clubes son formas naturales de organización mutualista que en Estados Unidos adoptan numerosos grupos de inmigrantes provenientes de un mismo municipio. De estos clubes es donde principalmente surge el apoyo material para obras públicas en sus comunidades de origen.

El PCME sobrevivió durante todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, éste lo complementó con Solidaridad Internacional, versión del Pronasol para Estados Unidos. Con el PCME y Solidaridad Internacional, el gobierno mexicano, vía los consulados, se asoció a

los clubes de oriundos para mantener e incrementar sus aportaciones a las obras públicas de sus lugares de origen, pero también para tratar de cooptarlos, corporativizar su organización y sobre todo lucrar políticamente con el trabajo de esas organizaciones.

Cuando menos desde 1988, los contactos entre los mexicanos de allá con los de acá se han multiplicado, con actores muy diversos (organizaciones sindicales, ambientalistas, empresariales, culturales, educativas, partidistas, gubernamentales, etcétera) involucrándose en relaciones cada vez más complejas y difíciles de rastrear. Durante este periodo, creo que los dos momentos políticos de relaciones más intensas lo fueron la campaña presidencial cardenista de 1988 y el debate alrededor de la negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993.

En 1995 se abre en México el debate legislativo que culmina en marzo de 1998 con la entrada en vigor de la Ley de la no pérdida de la nacionalidad mexicana o de “doble nacionalidad” como popularmente fue conocida. Las reservas que algunos habían planteado inicialmente se disolvieron, para abrir paso a un paquete legislativo apoyado por todos los partidos representados en el congreso y con el beneplácito del presidente, permitiendo a los mexicanos retener su nacionalidad aun en el caso de que adopten una ciudadanía distinta a la mexicana.

En 1996 se modificaron la Constitución y la legislación electoral para abrir la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero. Otra vez, estas decisiones fueron tomadas con el apoyo de todos los partidos representados en el congreso. Inclusive el propio presidente Ernesto Zedillo estampó su firma en el acuerdo político que sirvió de arranque a esta posibilidad.

La doble nacionalidad y del voto en el extranjero, obviamente tienen por destinatarios principales a los mexicanos que viven en Estados Unidos, ahí es donde se encuentra el 99 por ciento de los mexicanos en el extranjero. El hecho de que el ejecutivo y los legisladores hayan decidido reformar la Constitución mexicana para introducir la figura de la doble nacionalidad y la posibilidad del voto, expresó cambios profundos en la percepción que el gobierno mexicano tenía de los mexicanos en Estados Unidos. Estas modificaciones representan definitivamente el clímax de la relación política entre los mexicanos de ambos lados del Río Bravo.

El derecho al voto de los mexicanos que residen en Estados Unidos no es una demanda nueva. El sociólogo Arturo Santamaría Gómez, en una investigación que está haciendo sobre el tema, encontró el rastro más antiguo de esa demanda en el movimiento vasconcelista de finales de los años veinte. Esa demanda tampoco es ninguna excentricidad; actualmente, más de 40 países cuentan con legislación para permitir que sus nacionales puedan ejercer su derecho a votar aunque se encuentren fuera de su país. Tampoco es extraña a la legislación mexicana: recuérdese que en el artículo 125 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 ya se planteaba la idea de empadronar a los mexicanos residentes en el extranjero.

La demanda es ya septuagenaria, pero curiosamente, fue sólo a partir de la campaña electoral presidencial mexicana de 1988 cuando la petición del derecho a votar desde el extranjero vuelve a cobrar fuerza y comienza a tener eco en los medios de difusión mexicanos. Lo curioso está en que ésa es la campaña presidencial en la que aparece el movi-

miento cardenista. Y aunque esa elección también fue famosa por la “caída del sistema”, pareciera que desde entonces los mexicanos tanto de uno como del otro lado de la frontera coinciden en una revaloración de la utilidad del voto.

En años más recientes, cuando se popularizó el reclamo de votar en el extranjero en Estados Unidos, el tecnicismo interpretativo más frecuentado para oponerse a él fue que dicho voto no era posible porque el texto del artículo 36 de la Constitución –referente a las “obligaciones del ciudadano de la República”– establecía en su fracción III que se tenía que “votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”.

La mejor prueba de lo falaz de esa interpretación es que en elecciones federales mexicanas cualquier ciudadano puede sufragar fuera “del distrito electoral que le corresponda”, tal es el caso de los votos para diputados plurinominales y para Presidente de la República. Algo similar ocurre también en cualquier comicio estatal para diputados plurinominales y gobernador. Además, las llamadas “casillas especiales” fueron creadas en la legislación electoral, precisamente para recoger el voto de los electores que el día de la votación se encontraran fuera de su distrito electoral. Pero a quienes por otras razones se oponían al voto desde el extranjero, les resultaba más barato echarle la culpa a la Constitución que expresar sus propios temores acerca del voto de los mexicanos fuera del país.

A pesar de lo engañosa, ésta fue la interpretación que prevaleció; y entonces, técnicamente, la lucha por el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero tenía que pasar primero por la modificación de la fracción III del artículo 36 constitucional.

Pues la Constitución se enmendó y la reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. A partir de entonces, la fracción III del artículo 36 constitucional señala que: "Son obligaciones del ciudadano de la República: (...) votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley."

Suponiendo que el artículo 36 era el obstáculo real para que todos los ciudadanos –al margen de su domicilio– pudieran tener derecho al voto, pero considerando que la reforma política de 1996 resolvió ese problema, se entendería que el problema había quedado resuelto. Pues bien, no ha sido así de sencillo. O mejor dicho, parece que el problema real no era el artículo 36 constitucional.

Como reflejo de la modificación al artículo 36 constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) también fue reformado. Y como consta en el *Diario Oficial de la Federación* (22 de noviembre de 1996), ahora existe el artículo octavo transitorio que en su tercer párrafo dice:

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Terminó 1996 y transcurrió 1997 y ni el Instituto Federal Electoral (IFE) ni los partidos políticos ni los legisladores hicieron nada al respecto. Este ataque de amnesia colectivo puso seriamente en peligro el voto desde el extranjero para el año 2000.

A finales de 1997, un grupo de antiguos activistas a favor del voto en el extranjero retomaron esta discusión en Estados Unidos. Se dieron cuenta que el voto en el 2000 aún no está garantizado y que, por el contrario, corría el peligro de disiparse. Acordaron integrar una delegación de mexicanos residentes en Estados Unidos para ir a la ciudad de México a entrevistarse con las autoridades electorales a fin de informarse y proponerles algunas ideas para reanudar el proceso que se suponía que culminaría con el voto extraterritorial en el 2000.

La delegación, integrada por una treintena de personas procedentes de California, Illinois, Iowa y Texas, estuvo en México del 19 al 21 de febrero de 1998. La delegación se reunió en el IFE, con legisladores del PRD y del PRI, con organizaciones no gubernamentales y con académicos. La delegación presentó los siguientes puntos al IFE:

- a) Integrar de inmediato la comisión de especialistas, mencionada en el artículo octavo transitorio del Cofipe;
- b) incluir mexicanos residentes en Estados Unidos como integrantes de dicho grupo, y
- c) realizar consultas públicas sobre el voto en Estados Unidos.

Durante la reunión con la delegación, el IFE sólo se comprometió a formar pronto la comisión de especialistas, sin comprometer fecha exacta. En las reuniones con legisladores del PRD y del PRI, recibieron declaraciones de apoyo a su gestión. Los medios de difusión tanto en México como en Estados Unidos cubrieron las actividades de la dele-

gación, antes, durante y después de sus reuniones en México.

Antes de regresar a Estados Unidos, la delegación junto con académicos y organizaciones no gubernamentales presentes en la reunión de balance, decidieron integrar la Coalición de Mexicanos en el Exterior "Nuestro Voto en el 2000". La coalición envió una segunda delegación a México con motivo de la entrada en vigor de la ley de doble nacionalidad (21 de marzo). En esa ocasión se reunió informalmente con el IFE, volvió a reunirse con dirigentes y legisladores del PRI, del PRD y, por primera vez, con los del PAN.

El propósito de esa visita a México fue aprovechar la importancia de la fecha para atraer la atención de los medios hacia el voto de los mexicanos en el extranjero. Además, la coalición había preparado también una propuesta de punto de acuerdo para que la Cámara de Diputados integrara una comisión especial para darle seguimiento al voto de los mexicanos en el extranjero. La delegación fue a cabildear la aprobación de ese proyecto de punto de acuerdo.

Al igual que la primera, la segunda delegación llamó la atención de los medios de difusión y obtuvo respaldos importantes del PAN y del PRD para su propuesta de punto de acuerdo. Esta propuesta la corrigieron los legisladores que la adoptaron y la presentaron y aprobaron en la plenaria de la Cámara de Diputados el 31 de marzo con el apoyo de 97 diputados de los cinco partidos presentes. La propuesta incluyó una invitación de la cámara al IFE y a la Secretaría de Gobernación para que comparecieran en la cámara e informaran de lo hecho sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

El 29 de abril sesionó el Consejo General del IFE y uno de los puntos de su orden del día fue la discusión acerca de la integración

de la comisión de especialistas. Por unanimidad se aprobó su formación, los nombres de sus integrantes y la fecha de su instalación formal. La comisión de especialistas se instaló formalmente el 12 de mayo y a partir de ese día se le asignó un plazo máximo de seis meses para presentar los resultados de su estudio sobre cuáles serían los mejores mecanismos para el voto de los mexicanos en el extranjero.

En la misma sesión del 29 de abril, José Woldenberg, presidente del IFE, informó que la Secretaría de Gobernación le había comunicado que el Registro Nacional Ciudadano (Renaci), mencionado en el octavo transitorio del Cofipe, no estaría listo antes de las elecciones del año 2000.

En mayo comparecieron ante la cámara tanto el IFE como la Secretaría de Gobernación; ahí parecen coincidir todos en que la existencia del Renaci es la condición previa para que se dé el voto en el extranjero. El hecho de que la Secretaría de Gobernación haya admitido oficialmente que no tendrá listo el Renaci es muy importante, porque en una lectura restriccionista del octavo transitorio del Cofipe, se entendería que si no hay Renaci no puede haber voto en el extranjero. Otra lectura del mismo artículo octavo transitorio sostiene que si no existe el medio (o sea el Renaci) para obtener un fin (el voto en el extranjero), esto no debe cancelar el fin sino remplazar o modificar el medio; ésta fue la lectura que —entre otros— propuso el consejero del IFE Juan Molinar Horcasitas.

Se suponía que, con el acuerdo político de 1996, firmado por los partidos y el presidente, la discusión acerca de si los mexicanos en el extranjero tenían o no derecho de votar en las elecciones presidenciales había quedado superado; se suponía que lo único que restaba era legislar sobre la forma que

adoptaría el voto extraterritorial. Pero, a juzgar por declaraciones de prensa de algunos funcionarios del gobierno federal y líderes priistas, el mensaje parecía ser que querían regresar el reloj político de ese debate. En las pocas opiniones públicas que se les conocieron parecía que el mensaje implícito era que se deslindaban de aquel acuerdo y que querían regresar este debate a la situación previa a 1996.

Ya no se podía invocar de nuevo la limitante en la Constitución porque para eso se había reformado la fracción III del artículo 36. Pero durante la mayor parte del año pasado, en lugar de abrir un espacio de discusión sobre las formas, los opinadores contra el voto desplazaron su énfasis principal a la supuesta inviabilidad técnica y logística del voto extraterritorial y empiezan a manejar el recurso de lo oneroso que sería para el país. Francisco Labastida Ochoa, secretario de Gobernación, llega a plantear un costo de mil millones de dólares.

A nombre del propio Senado de la República se promovieron foros en los que la intención obvia era hacerle contrapeso al trabajo en marcha de la comisión de especialistas designada por el IFE. En estos foros la tarea no era proponer las mejores formas que podría adoptar el sufragio extraterritorial, sino más bien, la de darle visibilidad a los discursos opositores al sufragio extraterritorial.

En el lado de los demandantes del voto en el extranjero también se realizaron varios foros que, además de presentar algunas ideas para resolver los "problemas" del voto extraterritorial, sirvieron para articular nacional y binacionalmente el activismo pro-voto que previamente se encontraba disperso en varios movimientos locales o regionales aislados unos de otros.

El 16 de noviembre de 1998 fue dado a conocer el "Informe final que presenta la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero". En su reporte, "la comisión concluyó que es viable llevar a cabo la elección presidencial del año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto, aquí identificadas, que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano".

Los expertos formulan no sólo un procedimiento para el voto en el extranjero sino seis diferentes que combinados entre sí resultan en 23 fórmulas posibles; más que suficientes para que el Congreso de la Unión encuentre guía para dar el paso siguiente que es reformar el Cofipe. Las conclusiones del informe incomodaron a opositores del voto de los mexicanos en el extranjero; aun antes de que se presentara oficialmente se apresuraron a tratar de retratarlo como un documento partidista. Quienes emitieron estas críticas fueron precisamente los funcionarios priistas que participan en el IFE. Pero sus acusaciones eran difíciles de sustentar, considerando que ellos habían participado en la sesión del consejo general del IFE, el 12 de mayo de 1998, en la que ellos aprobaron a los integrantes de la comisión de especialistas y además participaron en otra comisión especial del IFE que siguió muy de cerca el desarrollo del trabajo de la comisión de especialistas.

El interés de los opositores en desacreditar los resultados de la investigación de los expertos se explica porque el informe dejó sin sustento los principales argumentos con que cobijaron las motivaciones reales de su

oposición. Quedó claro que los "problemas logísticos" tienen más que una solución. Queda claro que el IFE sí tiene la capacidad para organizar en el extranjero las elecciones presidenciales del año 2000 y que lo único que necesita es que los legisladores le den el marco jurídico y el presupuesto correspondiente. Quedó claro que el costo de las elecciones en el extranjero no es de mil millones de dólares como se especuló; lo cierto es que de acuerdo con el estudio de los expertos la versión más costosa sería de sólo un tercio de la cifra señalada y en la versión menos costosa sería 13 veces menor a lo dicho por el secretario de Gobernación, Labastida Ochoa.

Con el polémico informe el IFE y la comisión de especialistas cumplieron con lo que el artículo octavo transitorio del Cofipe les ordenó hacer y la pelota pasó a la cancha del Congreso de la Unión.

En la Cámara de Diputados se han presentado varios proyectos legislativos relacionados al asunto del voto extraterritorial. El 31 de marzo aprueba un punto de acuerdo en el que llaman a la Secretaría de Gobernación y al IFE para que informen sobre los trabajos relacionados con el voto de los mexicanos en el extranjero. El 30 de abril el diputado Lázaro Cárdenas Batel introduce un proyecto de ley para retirar el Registro Nacional Ciudadano como condición para el voto de los mexicanos en el extranjero. El 19 de noviembre de 1998, el diputado Rafael Castilla Peniche introduce un proyecto de ley para que en el artículo 35 de la Constitución se inscriba el derecho a voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. El 18 de diciembre de 1998, la diputada Martha Dalía Gastélum introduce una proposición de artículo transitorio de la Ley de Egresos de la Federación para incluir en el presupuesto federal

los costos de las elecciones mexicanas en el extranjero. El 15 de abril de 1999 los diputados Javier Algara Cossío y Rafael Castilla Peniche introducen un proyecto de ley para adicionarle un "libro noveno" al Cofipe en el que se reglamente el voto extraterritorial. A excepción del punto de acuerdo, las demás iniciativas aquí mencionadas no prosperaron.

Esta tendencia cambió el pasado 29 de abril. Como parte del paquete de reformas al Cofipe aprobadas en la Cámara de Diputados con la oposición del PRI, se incluyó una iniciativa para permitir que los mexicanos que se encuentren en el exterior y cuenten con credencial de elector, puedan votar en casillas especiales que se instalarían en el extranjero.

Esta propuesta es muy limitada y es la más "lite" de todas las posibles maneras que la comisión de especialistas identificó. A diferencia de la otra propuesta (la del "libro noveno") pendiente en la Cámara de Diputados que incluye la posibilidad de que el universo más amplio de mexicanos puedan ejercer el derecho de sufragio extraterritorial en las mejores condiciones, la versión aprobada contempla un universo mucho más reducido. La diferencia principal es que mientras que en la versión pendiente se propuso hacer en el extranjero casi una réplica de la elección en territorio nacional, con empadronamiento en el extranjero, organismos electorales y casillas electorales en cantidad suficiente para atender al total de votantes potenciales, en la versión aprobada sólo se busca instalar una cantidad más reducida de "casillas especiales" en las que puedan votar quienes cuentan con credencial de elector expedida en México. De acuerdo con encuestas realizadas por el IFE, en Estados Unidos sólo cuentan con credencial de elector un poco más de la tercera parte de los electores potenciales.

Desde el punto de vista de los demandantes del voto extraterritorial, la desventaja de la modalidad aprobada es obvia, pues así casi dos terceras partes de los mexicanos en Estados Unidos no tendrían posibilidad de votar. Pero considerando las objeciones que se le han hecho al voto extraterritorial indiscriminado, la versión "lite" señaló una puerta al callejón sin salida del todo o nada. Y aunque el común denominador adoptado por la mayoría de la Cámara de Diputados fue lo más bajo posible, todavía queda por ver si al senado le parece.

Con las reformas del 29 de abril, los diputados ya colocaron el balón del voto extraterritorial en el área chica y ahora el senado debe decidir si se la juega de portero o tira a gol. Para jugarla de portero simplemente no tiene que hacer nada, pero para "chutar" a gol el senado debe ratificar la reforma antes del 30 de julio próximo que es el plazo máximo para que las enmiendas puedan aplicarse a la elección presidencial del 2000.

El principal problema del Partido Revolucionario Institucional para no darle la bienvenida el voto de los mexicanos en el extranjero en el 2000 es, aunque no lo exprese públicamente, la incertidumbre o la seguridad de que éste no le beneficiará.

Con el estudio de la comisión de especialistas del IFE, sustentando la factibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, los priistas que se oponen al voto extraterritorial abandonaron la línea argumentativa que consistía en presentar obstáculos técnicos y logísticos supuestamente insuperables. La verdad es que el PRI presentaba obstáculos al voto en el extranjero no porque quisiera que alguien le indicara soluciones sino porque era la manera de encubrir las razones reales de su oposición al voto en el extranjero.

Si los priistas hubieran estado sinceramente preocupados por los problemas que ellos observaban, entonces se supondría que deberían de haber felicitado y agradecido a la comisión de especialistas por haber presentado soluciones a los problemas que consideraban tan difíciles de solucionar. Pero no. Lo que sucedió fue lo opuesto, precisamente el día en que en el IFE se dio a conocer el informe de la comisión de especialistas, el PRI abandonó la sesión del consejo general e inició una andanada de ataques contra el informe, la comisión de especialistas y el propio IFE.

El argumento de la falta de presupuesto es otro de los más deleznable que el gobierno puede ofrecer a los mexicanos en Estados Unidos, es como ponerle precio a un artículo de consumo suntuoso, opcional, que no es de primera necesidad para la democracia mexicana. La contribución que los mexicanos en Estados Unidos hacen anualmente a la economía mexicana se ha estimado, según la fuente desde 3,500 hasta los 6,000 millones de dólares, cantidad que ciertamente puede respaldar perfectamente una inversión sexenal de 76.1 a 356.4 millones de dólares que es el rango de costos que la comisión de especialistas encontró. En el menos deseable de los escenarios las elecciones en el extranjero podrían hacerse autofinanciables, cobrando una cantidad por la expedición de la credencial de elector en el extranjero. Pero, también en este caso, el PRI sólo utiliza la crisis de presupuesto como munición contra el voto extraterritorial.

En el PRI comparten la idea de que las elecciones presidenciales del 2000 será una competencia muy cerrada entre los tres mayores partidos y se piensa que el voto en el extranjero podría inclinarla en su contra. Es probable que quienes esperan una elección

cerrada tengan razón. Pero sobre la orientación del posible voto en el extranjero, lo más probable es que imite la orientación del voto en territorio nacional, sea cual fuera ésta.

En no pocos análisis se ha atribuido al emigrante mexicano hacia Estados Unidos la equivalencia a disidente político, opositor, anti-priista, anti-gobiernista y otros calificativos por el estilo. Esta especulación es la que da origen a los miedos del Partido Revolucionario Institucional al voto de los mexicanos en el extranjero y a la confianza del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional.

Podría ser válida la generalización de que el emigrante mexicano es típicamente una persona que llega a Estados Unidos a buscar un empleo que le permita vivir, aunque modestamente, con posibilidades de enviar a su familia algunas decenas o cientos de dólares mensualmente. Pero, aunque este emigrante haya vivido mal en México y su familia no viva mucho mejor ahora, no hay evidencia suficiente para catalogarlos, ni en México ni en Estados Unidos, en ninguna tendencia partidista en particular. Forzar la ecuación emigrado = disidente sería algo equivalente a afirmar que sólo los perredistas y panistas emigran o que ningún priista sale de su lugar de origen.

Pero si de especular se tratara, lo más probable es que en Estados Unidos la mayoría de votos en una elección presidencial mexicana nadie la tenga todavía, nadie la ha construido, o al menos, nadie la puede pronosticar.

Todos los partidos mexicanos cuentan con bases de apoyo en Estados Unidos. Sin embargo, no es posible todavía pensar en partidos perdedores ni ganadores mientras no haya voto, campaña ni oferta política. Si nada

nuevo o extraordinario para los emigrados mexicanos sucediera, lo más sensato sería pensar que de haber elecciones en Estados Unidos, los resultados reflejarían los de la elección en territorio mexicano.

Si de variables se tratara, creo que en Estados Unidos podría marcar la diferencia una campaña que planteara soluciones a los asuntos de interés específico para los mexicanos emigrados. Y lo cierto es que todavía ningún partido ha dedicado suficiente atención a esa parte de los mexicanos. En este esquema, es probable que el partido que se resista al voto extraterritorial, entraría en desventaja.

Puesto que aquí no se aborda en específico el asunto de la "doble nacionalidad" y considerando que con frecuencia esta noción se confunde con la cuestión del voto en el extranjero, se hace necesaria hacer algunas aclaraciones.

1. Los especialistas en interpretar el espíritu de la Constitución hacen distinciones importantes entre la "nacionalidad" y la "ciudadanía" mexicanas. Explicar la distinción que los constitucionalistas hacen entre ambas nociones podría ser material para un tratado completo, pero, si la brevedad fuera bienvenida, nos limitaremos a decir que: a la nacionalidad corresponden los derechos económicos y sociales, por ejemplo, al empleo y a la propiedad en costas y fronteras; mientras que a la ciudadanía corresponden los derechos políticos, como a votar y a ser candidato a ocupar un puesto de elección popular.
2. Los promotores de la "doble nacionalidad" como ajena a los derechos políticos saben que el reclamo histórico de los mexicanos en Estados Unidos ha sido precisamente por derechos políticos. Los mexicanos en el extranjero no están reclamando derechos a la propiedad ni al empleo porque precisamente la falta de ellos fue el motivo original de su emigración. Que ahora, con la "doble nacionalidad" se les reconozcan tales derechos, así sea en la Constitución, no creará en México ni los empleos ni los

- recursos necesarios para que puedan comprar propiedades en la costa o frontera.
3. Los promotores de la "doble nacionalidad" la impulsaron como presunto estímulo para que los mexicanos en Estados Unidos adoptaran la ciudadanía estadounidense. Se supondría, de acuerdo a los promotores, que así los nuevos naturalizados estadounidenses tendrían mayores oportunidades de intervenir en la política... pero en Estados Unidos, no en México. Aún no hay evidencia de que la "doble nacionalidad" haya realmente funcionado como estímulo para la naturalización estadounidense de los nacidos en México: por el contrario, la cantidad de solicitudes de "doble nacionalidad" es insignificante en comparación con la cantidad de personas nacidas en México naturalizadas estadounidenses.
  4. Algunos promotores de la "doble nacionalidad", que a su vez son opositores al voto de los mexicanos en el extranjero, ahora presentan de una manera poco sutil la propia "doble nacionalidad" como obstáculo para el voto de los mexicanos en el extranjero. Señalan el problema de una supuesta "doble lealtad". Este punto, probablemente amerita una discusión sobre la situación de los "dobles nacionales"; pero esto no es suficiente para descalificar la demanda.
  5. En Estados Unidos, de los casi 10 millones de mexicanos de nacimiento que se mencionan en el informe de la comisión de especialistas del IFE, hay que aclarar que –de acuerdo con "la migra"– hasta el cierre de 1997 sólo un poco más de un millón de ellos se había naturalizado estadounidense. De ese poco más de un millón, hasta enero de este año la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo había recibido 12,388 solicitudes de recuperación de la nacionalidad mexicana. O sea que, la cuestionada situación de los mexicanos naturalizados estadounidenses y de los "dobles nacionales" no es representativa de la situación de la abrumadora mayoría de mexicanos en Estados Unidos, que es integrada por residentes permanentes o indocumentados que no desean o no reúnen los requisitos para solicitar ni la ciudadanía estadounidense ni mucho menos la "doble nacionalidad". Son nacionales sólo de México, o con una sola "lealtad" si se quiere poner en esos términos.

6. Hasta hace algunos 5 años, ni en Estados Unidos ni en México se percibía diferencia alguna entre nacionalidad y ciudadanía. Cuando se demandaba doble nacionalidad, esta expresión se usaba como sinónimo de doble ciudadanía y en ambos casos, se pensaba, que el voto estaba incluido, y cuando se demandaba el voto, la nacionalidad o la ciudadanía estaban implicadas. Sin embargo, en la discusión que antecedió a la ley de "no pérdida de la nacionalidad mexicana" empezó a circular la versión de que una cosa era la nacionalidad y otra la ciudadanía. Pero también resulta que se puede tener "doble nacionalidad" sin derecho a voto, porque el derecho a voto se reserva para los "ciudadanos"; y también se puede ser ciudadano y tampoco tener voto por razones de domicilio.

## À MANERA DE CONCLUSIÓN

La demanda del derecho de voto para los mexicanos en el extranjero actualmente está inscrita en el marco de la lucha por la democratización de México, en el sentido de que la democracia le hace bien a México y a los mexicanos, no en el sentido de prefabricar los resultados de las elecciones presidenciales. Esta lucha está emparentada históricamente a las luchas del siglo pasado por el derecho de votar para los analfabetas y los desposeídos, y en el siglo presente, con las del voto para las mujeres, los jóvenes menores de 21 años pero mayores de 18, y los líderes de cultos religiosos. Ahora además de los radicados en el extranjero, los únicos mexicanos que no pueden votar son los menores de 18 años y los delincuentes.

El voto extraterritorial no es asunto nuevo sobre el que se tenga que legislar apresuradamente, según el sociólogo sinaloense Arturo Santamaría la demanda tiene sus antecedentes históricos en el movimiento vasconcelista de 1929. No es ninguna ocurrencia original

de los mexicanos en el extranjero pues los ciudadanos de más de 40 países lo practican. No es ocurrencia de ninguna “minoría ilustrada” ni “maniobra de la oposición”, la comisión de especialistas del IFE descubrió que es deseo de más del 80 por ciento de los mexicanos en Estados Unidos. No es ninguna excentricidad impracticable, la misma comisión de especialistas ha sugerido hasta 23 diferentes maneras de hacerlo. Tampoco se empeña la más mínima soberanía nacional, porque a pesar de las tergiversaciones que se han hecho, el voto sería para los mexicanos y no para los chicanos. Tampoco será la causante de la bancarrota del país, los costos estimados se mueven en un rango de 3 a 12 veces menos de lo especulado por el secretario de Gobernación y una minucia en comparación a lo que los mexicanos en el extranjero contribuyen a la economía nacional cada sexenio. Precisamente el envío de remesas a sus familias y el apoyo material a obras públicas en sus lugares de origen, hablan del amor enorme que los emigrados tienen por su patria.

El PRI, con mayoría en el Senado, puede caer en la tentación de bloquear este proyecto, pero también debiera sentirse obligado a cumplir con su palabra, empeñada en 1996, cuando junto con el Presidente Ernesto Zedillo y los demás partidos firmaron un documento comprometiéndose a legislar para hacer posible el voto extraterritorial.

## CRONOLOGÍA BÁSICA

1929

Desde esta fecha –según descubrió el investigador Arturo Santamaría– en el periódico *La Opinión*, de Los Angeles, California, ya se pide el derecho a votar desde el extranjero.

Diciembre de 1977

En la legislación electoral de México se incluye el artículo 125, que dice: “Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero (...) deberán solicitar su inscripción (en el Registro Nacional de Electores) en la forma y modalidades que acuerde la Comisión Federal Electoral.”

1988

Se hacen campañas de propaganda en varias ciudades de Estados Unidos a favor del derecho a votar de los mexicanos en el extranjero.

27 de julio de 1994

Con la firma de más de 10,000 mexicanos, se presenta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos denuncia colectiva por violación del derecho de voto a los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional.

21 de agosto de 1994

Se realizan elecciones simbólicas para Presidente de la República Mexicana en los estados de California, Texas e Illinois, en Estados Unidos.

15 de mayo de 1995

Se incluye en la agenda para la reforma electoral acordada por los cuatro partidos representados en el Congreso y el gobierno de la república, un punto sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

3-28 de julio de 1995

Se presenta en el Foro nacional de consulta para la reforma político electoral organizado por el Instituto Federal Electoral (IFE), la propuesta de reglamentar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

### 15 de abril de 1996

Se difunde un documento con los acuerdos para la reforma electoral alcanzados entre el gobierno y los partidos. En el punto 14 se convino hacer modificaciones legales para “hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 constitucional y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley en la materia y estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano (Renaci) y la correspondiente expedición de la cédula de identidad”.

### 31 de julio de 1996

El Congreso aprueba la reforma a la fracción III del artículo 36 de la Constitución de manera que sea obligación del ciudadano “votar en las elecciones ciudadanas en los términos que señala la ley”, y ya no “en el distrito electoral que le corresponda”, como decía previamente; posibilitando, de esta manera, el voto de los mexicanos en el extranjero.

### 22 de noviembre de 1996

Se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y en su artículo octavo transitorio, le encarga al Instituto Federal Electoral que haga un estudio para la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero.

### Diciembre de 1996

El Congreso mexicano aprueba una reforma constitucional con la cual se hace posible que los mexicanos que adopten una ciudadanía distinta puedan retener su nacionalidad mexicana. Esta reforma se conoció popularmente como ley de doble nacionalidad.

### 30 de junio de 1997

La Secretaría de Gobernación expide el acuerdo mediante el cual da a conocer el programa para el establecimiento del Renaci y la expedición de la cédula de identidad.

### 20 de febrero de 1998

Una delegación de mexicanos residentes en Estados Unidos se reúne con consejeros del IFE en México. La autoridad electoral se compromete a formar una comisión de especialistas para estudiar los procedimientos con los cuales podrían votar los mexicanos en el extranjero en las elecciones presidenciales del año 2000.

### 21 de marzo de 1998

Entra en vigor la ley de doble nacionalidad o no pérdida de la nacionalidad mexicana.

### 31 de marzo de 1998

La Cámara de Diputados aprueba un punto de acuerdo, mediante el cual llama a comparecer al IFE y a la Secretaría de Gobernación para que informen sobre los trabajos relacionados con el voto de los mexicanos en el extranjero.

### 24 de abril de 1998

El IFE recibe un comunicado de la Secretaría de Gobernación en el que ésta le informa que “considera inviable que para el proceso electoral federal del año 2000” se pueda integrar el Renaci.

### 29 de abril de 1998

El Consejo General del IFE acuerda integrar la comisión de especialistas para estudiar el asunto del voto de los mexicanos en el extranjero.

### 30 de abril de 1998

El diputado Lázaro Cárdenas Batel introduce en la Cámara de Diputados un proyecto de ley

para retirar el Renaci como condición para el voto de los mexicanos en el extranjero.

### 12 de mayo de 1998

Se instala la comisión de especialistas y se le da un plazo máximo de seis meses para que presente su reporte final.

### 26 de mayo de 1998

José Woldenberg, presidente del IFE, comparece en la Cámara de Diputados para informar de los avances en materia del voto de los mexicanos en el extranjero.

### 29-30 de julio de 1998

La campaña por el "Voto Ausente en el 2000" organiza en Sacramento, California, el Primer foro anual sobre el derecho al voto 2000 en México.

### 11-12 de agosto de 1998

El IFE organiza en la ciudad de México el Seminario internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero.

### 2-3 de septiembre de 1998

El IFE organiza en la ciudad de México la Conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero.

### 8 de septiembre de 1998

El Senado de la República organiza en Tijuana, B.C., el Foro regional de consulta pública para analizar la factibilidad del voto de mexicanos residentes en el extranjero.

### 10-12 de septiembre de 1998

El Consejo Electoral Mexicano del Medio Oeste organiza en Chicago, Illinois, el Segundo foro nacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

### 11 de septiembre de 1998

El secretario de gobernación, Francisco Labastida Ochoa, en comparecencia ante la Cámara de Diputados, afirma que el costo de efectuar elecciones presidenciales en el extranjero sería de mil millones de dólares.

### 9-10 de octubre de 1998

El Comité de Servicio de los Amigos Americanos y la Universidad de Illinois en Chicago organizan en Chicago, Illinois, la conferencia "Los mexicanos y el voto sin fronteras".

### 10 de noviembre de 1998

El Foro de Sao Paulo reunido en la ciudad de México, se pronuncia a favor del voto de los mexicanos en el extranjero.

### 11-14 de noviembre de 1998

Varias organizaciones promotoras del voto en el extranjero organizan en la ciudad de México el Tercer foro internacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

### 12 de noviembre de 1998

La comisión de especialistas entrega al IFE su informe final donde sostiene que es técnicamente viable el voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones presidenciales del año 2000.

### 19 de noviembre de 1998

El diputado Rafael Castilla Peniche introduce en la Cámara de Diputados un proyecto de ley para que en el artículo 35 de la Constitución se inscriba el derecho a voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

### 24-25 de noviembre de 1998

El gobierno estatal de Zacatecas y la Universidad Autónoma de Zacatecas organizan en la

ciudad de Zacatecas el Seminario binacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

#### **5 de diciembre de 1998**

Se realiza en Huntington Park, California, el Foro popular sobre el voto en el 2000.

#### **18 de diciembre de 1998**

La diputada Martha Dalia Gastélum introduce en la Cámara de Diputados una proposición de artículo transitorio de la Ley de Egresos de la Federación para incluir en el presupuesto federal los costos de las elecciones mexicanas en el extranjero.

#### **15 de abril de 1999**

Los diputados Javier Algara Cossío y Rafael Castilla Peniche introducen un proyecto de ley

para adicionarle un “libro noveno” al Cofipe en el que se reglamente el voto extraterritorial.

#### **29 de abril de 1999**

La Cámara de Diputados aprueba un paquete de reformas al Cofipe en el que se incluyó una iniciativa para permitir que los mexicanos que se encuentren en el exterior y cuenten con credencial de elector, puedan votar en casillas especiales que se instalarían en el extranjero.

#### **15 de enero del 2000**

Se cierra la inscripción de nuevos electores para las elecciones federales de este año.

#### **2 de julio del 2000**

Elección de Presidente de la República Mexicana.

# Yugoslavia: dinámica y consecuencias de la agresión de la OTAN en contra de un país pobre

Luis Sandoval Ramírez\*

CON EL fin de poder analizar convenientemente los sucesos que están teniendo lugar en Yugoslavia –en donde un pequeño, pobre y mal armado país está siendo atacado impunemente por los países miembros de la OTAN, es decir, por los países más poderosos del mundo, destruyendo su infraestructura y economía, sus ciudades y aldeas y matando o hiriendo a su población–, he realizado una recapitulación de los principales aspectos del conflicto, así como un seguimiento semanal de la agresión noratlántica.

## LOS ANTECEDENTES

La causa principal de la agudización de los conflictos en ése otrora pacífico y feliz país, en donde las diversas nacionalidades habían logrado vivir en cierta armonía se refiere a la decadencia del modelo productivo del capitalismo global establecido en la segunda posguerra, en cuya órbita el modelo autogestionario yugoslavo se encontraba inmerso, participando de esta decadencia general y al proceso de ascenso y expansión en los paí-

ses centrales de la economía financiera, especulativa, usuraria, que propició un fuerte endeudamiento de los sucesivos gobiernos yugoslavos a partir de los años setenta (así como de las empresas).

Yugoslavia sufrió un proceso de fuerte endeudamiento con el extranjero en los años setenta y ochenta, por cierto, como Polonia, el eslabón más débil del sistema soviético. Y como en este país, el peso de la deuda fue excesivo y reventó al conjunto de la economía y al régimen. Así, según datos de *World Development Indicators*, en Polonia la deuda comenzó modestamente con 24 millones de dólares en 1970, pasó a 206.5 mdd en 1973, y en 1979 ya alcanzaba los 3,900 mdd, para subir a 8,900 al año siguiente y luego a 20,000 mdd. en 1983, dos años más tarde ésta era ya de 33,000 mdd. En los años setenta y sobre todo hasta 1989, la deuda tuvo el efecto de una enorme bola de nieve que arrastraba todo a su paso. En 1979-1980, la proporción destinada a intereses y pagos del principal superaba a las nuevas remesas, por lo que la crisis de la deuda externa a partir de 1980-1982, provocó una situación

22

\*Doctorante en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

crítica: incapacidad de pagos, obtención de nuevos préstamos en condiciones leoninas pero sólo para pagar las deudas acumuladas, desabastecimiento, protestas obreras, el surgimiento del sindicato "Solidaridad", golpe militar y en los años posteriores, el colapso del régimen y la desaparición del socialismo estatal, comenzando el efecto dominó que derrumbó a todo el sistema soviético y condujo al establecimiento del capitalismo en la región. En Yugoslavia, la situación es parecida: de 2,257.6 mdd de préstamos al sector público en 1970, se pasó a 8,300 en 1976, aproximadamente 20,000 mdd de dólares en 1981-1982, 22,500 en 1987; desde entonces la situación mejoró en cierta medida en relación con los préstamos al sector público, aunque el sector privado continuó con un endeudamiento importante. El periodo de 1982 en adelante fue también de sequía de nuevos préstamos y de enormes dificultades para pagar los enormes intereses y el principal. Esta situación condujo, a partir de entonces, a una inflación galopante, problemas presupuestales, conflictos en todos los niveles y áreas entre las repúblicas, crecimiento de la corrupción gubernamental, caída del nivel de vida, que había mejorado artificialmente en los años setenta (como en Polonia): de los 3,250 dólares que había alcanzado el PNB per cápita en 1980, bajó a 2,060 en 1985, aunque luego mejoró en pequeña medida.

Ésa es la principal causa, entonces, de la agudización de los conflictos en Yugoslavia, que, junto con otras causas de índole étnica, política, etcétera, ha conducido a los bombardeos que presenciamos actualmente. Yugoslavia ha sufrido más que otros países debido a las particularidades de su sistema político y económico, que atrajo la atención

y el odio de las potencias. En el proceso de derrumbe del bloque soviético o "socialismo real", que se produjo paralelamente a las crecientes dificultades yugoslavas, el modelo autogestionario de este país debería desaparecer, se decretó en las cumbres del mundo capitalista. La "libre empresa", como en el resto del universo, debería de reinar y las empresas autogestionarias, socialistas, deberían ser eliminadas. Por ello se fomentó ahí la agudización de los conflictos, se prefirió a unas repúblicas en detrimento de otras, a unos partidos políticos en contra de otros. Se instituyeron programas de atracción de la intelectualidad hacia las ideologías del libre mercado, hacia los fundamentos del mundo occidental. Cuando aparecieron las fisuras y luego la separación de las occidentalizadas Eslovenia y Croacia (que tenían lazos antiguos con Austria y Alemania), seguidas luego de Bosnia y Macedonia, se les apoyó de inmediato, en especial por Alemania, Austria y los EE.UU., contraviniendo los principios que se aplican por estos mismos países en la Europa occidental. En el conflicto que inevitablemente siguió (por algo semejante en los EE.UU. se produjo la Guerra de Secesión), se apoyó por todos los medios a las repúblicas separatistas, tratando de hacer pedazos al "núcleo duro" de Serbia.

En medio del crecimiento de los conflictos se dio el fallecimiento del mariscal Tito, dirigente histórico de Yugoslavia, en 1980. Este mandatario, con su indiscutible autoridad, supo contener las crecientes tensiones en el seno del grupo gobernante. Con su deceso coincide el resquebrajamiento de la estructura política yugoslava. Se producen manifestaciones de los habitantes de Kosovo en 1981, que son reprimidas por los organismos de seguridad. La creciente violencia, que se vuelca contra la

minoría serbia, obliga a miles de ellos a emigrar a la vecina Serbia.

En 1986 toma el poder en el partido gobernante, la LCY, la corriente nacionalista-comunista de Slobodan Milosevic, que le da mayor preponderancia a la etnia serbia, supuestamente relegada en los anteriores gobiernos. Se deroga en 1989 el estatuto autonómico de Kosovo y Voivodina, alegando leyes iguales para todos, lo que provoca en el corto plazo manifestaciones que son reprimidas. Las tensiones entre las élites de las nacionalidades crecen y en 1991 se separan Eslovenia, Croacia y después Bosnia-Herzegovina y Macedonia. Esta separación cuenta con el apoyo decidido de Alemania y los EE.UU. La potencia germana financia generosamente la compra de armas, envía tanques Leopard, aviones Mig procedentes de la desaparecida RDA, entrena a los cuadros militares de las nacientes repúblicas, les ofrece préstamos y apoya al régimen filonazi de Franko Tudjman. El Vaticano también apoya los esfuerzos de desmembramiento de Yugoslavia.

En esas condiciones se produce la primera conflagración bélica con el gobierno de Croacia y el ejército federal como contendientes. Los alemanes sabían a donde conducían sus acciones. El periodista francés Paul Marie de la Gorce escribió en la revista *Défence Nationale*:

Los observadores alemanes, muy buenos conocedores de la Europa del sudeste, no podían ignorar que debido a la mezcla de poblaciones, a lo arbitrario de las fronteras internas de la federación yugoslava y al recuerdo de las inmensas matanzas de la Segunda Guerra Mundial la dislocación de Yugoslavia no sería pacífica, sino que suscitara fuertes resistencias. A pesar de lo cual la política alemana se iba a

comprometer a fondo a favor del desmembramiento del país.<sup>1</sup>

Igualmente los EE.UU. intervienen con un plan preconcebido: La directiva NSDD 133 del Consejo de Seguridad de los EE.UU. señala que el objetivo de la política norteamericana es el de "promover la tendencia hacia una estructura económica yugoslava orientada hacia el mercado y desarrollar las relaciones económicas de los EE.UU. con Yugoslavia de manera que ésta refuerce sus lazos con las democracias industrializadas". Con ello el camino al desmembramiento de Yugoslavia estaba abierto.

Los conflictos con las repúblicas escindidas y en particular entre los musulmanes, croatas y serbios de Bosnia-Herzegovina han sido ampliamente documentados en otras partes, si bien tendenciosamente en contra de los serbios en la inmensa mayoría de los casos. Las consecuencias para Bosnia han sido que esta república se ha convertido en un auténtico virreynato, bajo la autoridad de un virrey nombrado por los EE.UU. y Alemania: un español, Carlos Westendorp. En ese sentido la intervención de las potencias occidentales en Yugoslavia representa un claro ejemplo del renacimiento del colonialismo europeo-norteamericano. Pero en este artículo nos centraremos sólo en los recientes acontecimientos en Kosovo.

El lunes 15 de junio de 1998 tuvieron lugar maniobras aéreas de la OTAN llamadas Operación *Halcón Decidido*, en las que participaron más de cuarenta aviones de guerra actuando sobre 50 objetivos en Albania y Macedonia, repúblicas vecinas a Yugoslavia, al comienzo de una escalada militar de esa organización con el fin de obligar a las autoridades yugoslavas a detener el combate a las guerrillas del ELK (Ejército de Liberación de

Kosovo). Paralelamente, el mismo lunes tuvo lugar una entrevista en Moscú entre los Presidentes de Rusia, Borís Yeltsin (aliado tradicional de Belgrado) y el de Yugoslavia, Slobodan Milosevic, en la que aquél ejerció una importante presión para que éste cediera ante las amenazas de la OTAN e impedir así que la guerra se extienda dentro de Kosovo y a los países vecinos.

El país que pidió la intervención de las potencias occidentales, principalmente de los EE.UU. en el conflicto interno yugoslavo, fue Albania y éstas, respondiendo favorablemente, han encauzado sus acciones a través de dicha organización militar, antes que por la ONU, en donde se enfrentarían al veto de Rusia y China. No se tiene todavía una base legal para la intervención en la conflagración citada.

En Kosovo a lo largo de estos años se han producido protestas reiteradas y una radicalización creciente de la población, así como una represión torpe de parte de las autoridades federales. Esto fue el pretexto para el nacimiento del ELK, en 1996, en Alemania, dentro de los círculos de emigrados albaneses, con acciones armadas a partir de febrero de 1998. Se ha señalado en repetidas ocasiones que esta agrupación tiene como fuente de financiamiento a los gobiernos de los EE.UU. y Alemania, así como el apoyo de distintas fuerzas internacionales, entre ellas los islámicos fundamentalistas de Irán, así como de las autoridades albanesas y macedonias.

El ELK, que agrupaba entonces tan sólo a unos centenares de militantes armados, lanzó un llamado a la población kosovar a boicotear las elecciones al parlamento regional del 22 de marzo, acusando al principal dirigente de los albaneses, Ibrahim Rugova, de "sembrar la discordia", pero fracasó rotun-

damente, ya que la participación de la población en la votación fue masiva. Este dirigente y Milosevic habían acordado tener pláticas de paz en Belgrado el 15 de mayo de 1998, gracias a los buenos oficios del máximo mediador norteamericano, Richard Holbrooke.

Ha sido la actividad armada terrorista del ELK en contra de puestos policiales y militares federales, recrudescida en mayo, lo que ha cambiado el panorama en esa región. Los guerrilleros no aceptan otra solución que la independencia. La autonomía o incluso la república federada a la par con Serbia y Montenegro es rechazada de plano por ellos. A partir de ahora la convivencia pacífica entre serbios y albaneses en la región parece imposible, de hecho muchos serbios han empezado a abandonar sus posesiones, miles de albaneses han abandonado las zonas en guerra.

El plan que ha elaborado la OTAN para intervenir en una república soberana e independiente, se inscribe dentro de la estrategia de prevención de conflictos con el objetivo declarado de propiciar soluciones diplomáticas que lleven la estabilidad a la región, pero está compuesto, paradójicamente, de medidas militares y se inicia con la realización de la Operación *Halcón Decidido* e incluye otras como el bombardeo estratégico de zonas en Yugoslavia. El objetivo último de la OTAN apunta a un cambio de las fuerzas políticas al interior de Yugoslavia, al derrocamiento del régimen socialista de Milosevic y el ascenso de las fuerzas prooccidentales. Con ello se acabaría con el modelo de autogestión económica, último régimen no capitalista de Europa.

### LOS "ACUERDOS DE RAMBOUILLET"

Los dirigentes yugoslavos no han aceptado los acuerdos de paz de Rambouillet, porque es-

tos ni son acuerdos ni han sido negociados con ellos. La mascarada montada por las fuerzas de la OTAN en ese poblado de Francia incluyó un extraño escenario, en el que la delegación yugoslava se encontraba instalada en un piso, la albanó-kosovar (dividida e incluyendo miembros de nacionalidad estadounidense) en otro y entre ellos, llevando y trayendo documentos y opiniones, los voceros occidentales. Pero la versión final, firmada únicamente por los albanos, era un documento que no había sido negociado con el grupo de contacto, es decir, lo que los serbios conocieron les fue sustituido por otro, que ya había sido publicado *antes del comienzo de las "negociaciones"*, por el periódico albanó *Koha Ditore*. La versión así elaborada y firmada únicamente por los albaneses no es, en efecto, un acuerdo de paz, ni siquiera de autonomía para la región en conflicto, sino de auténtica secesión, con la presencia permanente ahí de las fuerzas militares de la alianza atlántica, la exclusión de las autoridades yugoeslavas y la subordinación a los albaneses de la población serbia, que representa el 30 por ciento de la población y no el 10 por ciento como claman los separatistas albaneses. Por cierto, ya habían aceptado los negociadores serbios en las conversaciones de paz de Rambouillet el 21 de marzo la presencia de una fuerza multinacional de vigilancia en Kosovo.

## UN VIRAJE EN EL CONFLICTO POR KOSOVO

En encarnizados combates que tuvieron lugar en Racak y otras dos aldeas cercanas a la localidad de Stimlje, aproximadamente a 25 kilómetros al sur de Pristina, capital de la re-

gión yugoeslava de Kosovo, entre fuerzas de seguridad del gobierno federal (policía) y el ELK, murieron el pasado viernes 17 de enero 15 guerrilleros separatistas. Dos observadores de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) resultaron heridos de disparos procedentes de la parte controlada por el ELK. Después del enfrentamiento, las fuerzas federales serbias incautaron considerables cantidades de armamento moderno, incluyendo fusiles de precisión con mira infrarroja, morteros, equipos de comunicación y otras armas con el sello de la OTAN.

El gobierno yugoeslavo acusó a la vecina Albania de albergar en su territorio "bases terroristas" del ELK y de ser la instigadora de las tendencias separatistas de la población kosovar de origen albanés e instó a la comunidad internacional a condenar a aquel país por alentar el "terrorismo y separatismo" de dicha población, mientras que la cancillería albanesa negó dichas acusaciones.

Pero el sábado 16 de enero el mundo se despertó sobrecogido por los detalles dantescos de la masacre de 45 kosovares, cuyos cadáveres quedaron tendidos en zanjas, cerca de Racak. Casi todos los cuerpos, entre los que se encontraron los de tres mujeres, un niño y varios ancianos, habían recibido el tiro de gracia, en un caso, se encontró el cadáver de un hombre decapitado, con marcas de extrema violencia (cabeza desollada, ojos arrancados y grandes agujeros en el cráneo, presumiblemente por impacto de balas).

La matanza de Racak ha suscitado un repudio generalizado en la opinión pública internacional, entre los líderes y las organizaciones mundiales y los observadores de la situación en Kosovo. La casi totalidad de los gobernantes ha condenado *a priori* a las fuer-

zas serbias de perpetrar la matanza, aunque también algunos de ellos han pedido que se abra una investigación imparcial sobre los hechos, como ha sido el caso del gobierno ruso de Primakov, el que pidió a las autoridades yugoeslavas el abrir inmediatamente una investigación sobre los sucesos.

El hallazgo de los cadáveres se produjo luego de los hechos señalados al comienzo de este artículo. Según un comunicado del ELK, la policía entró al pueblo, encerró a las mujeres y niños y tomó a los hombres, llevándoselos a las afueras del poblado, a las colinas cercanas, en donde los ejecutó, abatiendo a algunos en el camino. Pero la policía serbia emitió un comunicado en donde reconoce haberse encontrado el viernes en las afueras de Racak, en donde fue atacada “por un grupo de terroristas atrincherados”, fuertemente armados, que la atacaron con armas automáticas, lanzaproyectiles y morteros y que al responder, dieron muerte a decenas de rebeldes, “la mayoría de ellos con uniformes que ostentaban el escudo del ELK”. Otras fuentes serbias hablan incluso de que se trata de un manejo de la situación por los albaneses en combinación con la CIA, quienes habrían ejecutado y deformado parte de los cadáveres para concitar el repudio de la opinión pública internacional a los serbios.

William Walker, jefe de la misión de verificación en Kosovo de la OSCE y al frente de los 800 verificadores de esa organización, confirmó el sábado el número de muertos, habló posteriormente de “crímenes contra la humanidad” y acusó abiertamente a las fuerzas de seguridad del gobierno serbio de ser los responsables de la matanza, por lo que fue declarado *persona non grata* y expulsado del país por el gobierno yugoeslavo el lunes 18, en un giro de los dramáticos aconteci-

mientos que ocurren en aquel lugar. Las autoridades yugoeslavas indicaron que Walker fue expulsado por no haber informado de sus movimientos a las autoridades de ese país y por proporcionar “informes falsos de lo ocurrido” a los periodistas extranjeros.

El martes 19, la cúpula militar de la OTAN se encontró en Belgrado para discutir con el gobierno yugoeslavo sobre la seria situación, sin resultado positivo alguno. La matanza aludida fue el punto de viraje de la situación en Kosovo. Los guerrilleros del ELK habían venido perdiendo terreno debido a la ofensiva de las fuerzas de seguridad yugoeslavas, el gobierno de este país había declarado alegremente su liquidación. Pero los mandos de la OTAN y del ELK revirtieron esa derrota con este suceso, execrable y desde cualquier punto de vista. El ELK retoma la fuerza perdida y puede presionar a las autoridades de Yugoslavia desde una posición de fuerza para una solución favorable a sus intereses. Estas últimas se encuentran presionadas y acosadas por todas partes, con la economía de su país extremadamente debilitada, con un embargo internacional de armas, políticamente aisladas y sin embargo defienden en esas condiciones tan adversas la integridad de su territorio.

### LOS ATAQUES AÉREOS DE LA OTAN, PARA IMPONER LA SECESIÓN DE KOSOVO, SON EL PRELUDIO DE MÁS CONFLICTOS BÉLICOS

Después del fracaso de las conversaciones de paz en Rambouillet, Francia, se montó una provocación para imponerles a los serbios las condiciones que ellos se negaban a aceptar: el ELK atacó en algunos poblados en la región

de Drenica y otras partes de Kosovo, con resultado de cuatro agentes policiales asesinados, las fuerzas serbias del orden entraron a combatirlo y entonces el resto del escenario se desarrolló como en un libreto: camiones, tractores y otros vehículos llenos de refugiados, algunas caras tristes o con lágrimas oportunamente fotografiadas y los medios masivos de comunicación occidentales se llenaron de estas imágenes. Resultado: los ataques aéreos que las fuerzas conjuntas de once países de la OTAN han lanzado sobre Yugoslavia desde el 24 de marzo y que el primer día de bombardeos dieron magros resultados: bombardeos a Belgrado con saldo de civiles muertos, al aeropuerto y bases militares adyacentes en Pristina, bajas civiles en Novy Sad, al norte de Serbia, dos cazas Mig derribados; en total, 20 objetivos yugoslavos bombardeados, pero ninguna instalación militar de consideración dañada. En próximas acciones participan también los bombarderos B-52; lo cual tiene funestas consecuencias para la población civil, pues a pesar de que las instrucciones oficiales limitan sus acciones a objetivos militares, sus ataques masivos y no muy precisos conducen inevitablemente a pérdidas civiles. Siendo el objetivo de los ataques de la OTAN el evitar la pérdida de vidas de la población civil albaneso-kosovar y su éxodo masivo, éstos están conduciendo a la pérdida de civiles serbios y la destrucción de sus hogares e infraestructura.

Los objetivos de la primera ola de ataques aéreos son destruir las potentes defensas antiaéreas yugoslavas con cohetes de crucero Tomahawk, lanzados desde buques y submarinos en el Adriático, o desde bombarderos F-117 o B-52, acompañados de cazas F-15, F-16, F-18, Tornado o Mirage 2000, provenientes de las bases que la organización

militar tiene en los alrededores, especialmente en Italia, para dar paso a los B-52, pero los primeros resultados indican que esto tomará algún tiempo.

Si se produjera la secesión kosovar, a ésta le podría seguir la del espacio que ocupa la población albanesa en Macedonia (30 por ciento de la población) y también la separación de Montenegro (de la que a su vez separarían las potencias a la parte sur, habitada por albanos) que ha sido también "trabajada" por los aliados occidentales para este propósito. En los bombardeos actuales, por ejemplo, se está teniendo cuidado de no afectar las defensas antiaéreas de ese país, excepto si sirven para responder a los ataques de la OTAN. Por supuesto, estas secesiones no pueden concebirse sin su correspondiente dosis de conflicto armado. Pero entonces, como resultado, se formaría una Gran Albania musulmana, posible aliada de la Turquía también de esa creencia, pero eterna enemiga de Grecia, la que viéndose rodeada no tendría más opción que aliarse con los debilitados pequeños estados eslavos para contrarrestar el peso conjunto de aquéllas. Los Balcanes otra vez se han estado volviendo un polvorín en una situación mundial inestable y próxima a la crisis.

Yugoslavia en esta crisis se encuentra prácticamente sola. Las declaraciones rusas y chinas pidiendo el cese de los bombardeos no han sido seguidas de acciones tendientes a proporcionarle ayuda. Rusia se encuentra en una situación económica crítica, negociando con el FMI un préstamo que necesita con urgencia y su gobierno no puede hacer más que declaraciones para calmar a su opinión pública. China se acerca a una posición económica difícil como para involucrarse en un conflicto con las potencias occidentales. Pero ambas potencias comenzaron acciones diplomáticas para poner un alto a los bombardeos.

Los ataques aéreos constituyen acciones de guerra que han sido decididas en pequeños conciliábulos, sin la debida consulta a la población, aunque cuentan con el apoyo pasivo de los parlamentos correspondientes. Pero mientras más ha pasado el tiempo, ha crecido la oposición a esta guerra, especialmente en Europa, aunque también en los EE.UU.

Si bien en el corto plazo el ataque aéreo fortalece la posición interna del gobierno de Milosevic, en el mediano y sobre todo en el largo plazos ésta tenderá a debilitarse y más si a ello sumamos el que la mayor parte del armamento y equipos militares yugoslavos son obsoletos y no pueden resistir una confrontación de largo plazo con las modernas fuerzas atlánticas. Pero es de admirar la capacidad de resistencia del pueblo yugoslavo.

228

## CLINTON ANUNCIA ABIERTAMENTE LA INDEPENDENCIA DE KOSOVO

A unos días del 50 aniversario de la OTAN, esta organización ha incrementado los bombardeos sobre objetivos militares yugoslavos (es la primera vez que se agrede a un país soberano sin que haya sido afectado ningún miembro de la organización, también se hace a un lado a la ONU y se viola el marco jurídico internacional), aumenta el número de aviones involucrados y pasa a un bombardeo masivo que ya ha incluido objetivos en concentraciones urbanas del país señalado.

Los daños han sido de importancia, pues hasta el 30 de marzo se estimaban por fuentes serbias en más de 300 millones de dólares. Han sido destruidos aeropuertos militares, estaciones de radar, formaciones de tanques, cuarteles, centros de comunicaciones, 7 Mig-29, etcétera, pero también numerosos edificios civiles y viviendas.

La parte yugoslava ha festejado la caída de un caza F-117A invisible, derribado por las fuerzas antiaéreas de ese país. Las autoridades norteamericanas tardaron más de seis horas en dar la noticia, cuando ya en todo el mundo se sabía del suceso. Las autoridades yugoslavas, a través del primer ministro ruso, Evgueny Primakov, ofrecieron el martes 30 volver a las negociaciones de paz y retirar tropas de Kosovo, a lo que los dirigentes occidentales se negaron e incrementaron los bombardeos las 24 horas del día.

Por otra parte, en su alocución televisiva del 30 de marzo, el presidente Bill Clinton planteó abiertamente la independencia de Kosovo, abriendo la puerta para la creación de un ejército de albano-kosovares para llevar a cabo la guerra de independencia de esa región, lo cual necesariamente también involucraría a las fuerzas armadas de la vecina Albania. Con ello, el discurso de Clinton y los dirigentes occidentales entra en abierta contradicción con su doctrina anteriormente declarada de respeto a la integridad territorial de Yugoslavia y de bombardeo de este país para detener la represión a los kosovares. Aparece el verdadero motivo de la guerra.

Y entonces se puede afirmar que en todo este asunto hay elementos de una gran mentira, armada y difundida por las élites político-militares del Occidente y los medios masivos de comunicación mundiales que han formado un poderoso monopolio que deja pocos resquicios para una información independiente y veraz. Pareciera que la OTAN fija los temas y slogans y los medios de difusión, en casi perfecta sincronía, los desarrollan *ad absurdum*. Se habla, por ejemplo, de genocidio de los kosovares por las fuerzas de seguridad yugoslavas, de quema de sus casas y propiedades y no se transmite ninguna prue-

ba de ello, a pesar de que periodistas occidentales permanecen en dicha región y de que los ultramodernos medios de comunicación, como los satélites, pueden lograr un acercamiento casi milimétrico a personas y objetos. Ni una sola imagen, a pesar del flujo constante de refugiados de Kosovo. ¿no poseen éstos cuando menos una cámara fotográfica que dé cuenta de las atrocidades que se imputan a las fuerzas serbias? Incluso las autoridades serbias han aceptado la posibilidad de atrocidades de elementos serbios desatados.

El mismo éxodo es atribuido por fuentes serbias a la campaña de rumores desatada por los medios occidentales de inteligencia desde una semana antes del inicio de los bombardeos. Éstos incrementaron los temores de la población kosovar. ¿Y no tendría este éxodo el objetivo de contar con una masa suficiente de "voluntarios", que integraran el futuro ejército kosovar? Actualmente hay cerca de 150,000 refugiados en los países vecinos a Kosovo y el flujo no cesa. Fuentes serbias apuntan que el verdadero genocidio, ocultado cuidadosamente por las agencias informativas, es el perpetrado por elementos del ELK, que realizan una limpieza étnica, expulsando a la población serbia de sus lugares de origen. El éxodo serbio alcanza ya los centenares de miles de refugiados.

El auténtico genocidio, que vemos cotidianamente en la prensa y la televisión, es el de la población civil serbia o de los soldados de ese país, que también son seres humanos, destrozados por las bombas y cohetes de la OTAN. Las cifras de muertos y heridos ya alcanzan los miles. ¿son insensibles las autoridades de las potencias occidentales a esos muertos? ¿es tanto su odio a las estructuras económicas autogestionarias yugoslavas que

no les importa el genocidio que están perpetrando?

Pero dos importantes instituciones europeas han reflejado nerviosamente la preocupación de crecientes sectores europeos por el desarrollo y las consecuencias de la guerra: el euro y las bolsas de valores, las que han tenido una tendencia casi generalizada a la baja (con alguna excepción importante en lo que se refiere a las bolsas). Porque la opinión pública en contra de la guerra crece en Europa, en donde se suceden manifestaciones en Grecia, Macedonia Rusia, Alemania, Francia, Italia, etcétera. Incluso el gobierno italiano ha declarado que presta sus instalaciones militares a la OTAN, pero no se involucra en la escalada de bombardeos al país de los eslavos del sur.

La guerra ha demostrado, aparte de la confluencia de intereses de las élites occidentales en su lucha en contra de países socialistas, la absoluta hegemonía militar norteamericana y el sometimiento de los aparatos militares de los países europeos a sus objetivos.

## EL DESPIADADO BOMBARDEO DE LA OTAN A YUGOSLAVIA, EN SU SEGUNDA SEMANA

En la segunda semana de bombardeos a Yugoslavia por las fuerzas aéreas de la OTAN, un hecho parece evidente: el inhumano castigo a que ha sido sometida la población de ese país, la destrucción de objetivos militares y civiles (la mayor parte de la capital de Kosovo, Pristina, se encuentra en ruinas a causa de esos bombardeos, de los cuales la organización atlántica trata de culpar a los propios serbios), partes importantes de la infraestruc-

tura y de la estructura productiva, edificios de viviendas y gubernamentales, no ha redundado en la victoria esperada por los círculos dirigentes de la OTAN y las potencias occidentales. Ha habido un formidable error de cálculo, a pesar de los millones de dólares destinados a la comunidad de inteligencia de esos países. La organización bélica noratlántica pensaba que una acción punitiva de 2-3 semanas pondría a los serbios de rodillas.

Por ello, se comienza a aplicar una estrategia que incluye la operación de fuerzas terrestres aliadas. Pero para que ésta tenga éxito se requieren algunos meses de preparación y entrenamiento de las tropas, sobre todo si tomamos en cuenta que la fuerza principal necesariamente serían las fuerzas del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), fundidas con unidades del ejército de Albania, apoyados por los ejércitos de los países vecinos ( Hungría y Bulgaria), así como por fuerzas de la OTAN (Italia y Grecia excluidas).

Entonces, el escenario más probable en las próximas semanas implicaría maniobras de distracción, como la realización de pláticas de paz (¿entre la OTAN, el ELK y Yugoslavia?. Porque I. Rugova firmó en esos días un acuerdo con Milosevic), que conducirían a concesiones mutuas, entre ellas el regreso de los refugiados kosovares, autonomía para Kosovo, la aceptación de una fuerza multinacional de paz, formada principalmente por rusos y ucranianos y minoritariamente por fuerzas de la OTAN.

Pero, cuidado, dentro de ese posible escenario, cuando las fuerzas albano-kosovares estén listas, un conjunto de incidentes *in crescendo* incendiarían nuevamente los campos no sólo de Kosovo, sino de toda Yugoslavia y las fuerzas de paz se retirarían. La guerra ya no sólo se plantearía el objetivo de independizar Kosovo, sino también de arrancarle a lo

que quede de Yugoslavia otros pedazos (ésta ha sido una regularidad observable en las guerras de Bosnia y Kosovo: en cada nueva etapa de la guerra, cuando los serbios rechazaron las condiciones propuestas, las potencias noratlánticas impusieron condiciones cada vez más duras y obtuvieron objetivos más amplios). En esta posible perspectiva, la Vojvodina habitada por una minoría importante de húngaros pasaría a Hungría y Montenegro se separaría de Serbia. En el ínterin, Macedonia, la manzana de la discordia de tantas guerras balcánicas y acusada en ésta de ser pro-serbia y anti-albana, importante eje estratégico de comunicaciones en la región, quedaría también hecha pedazos: una parte engrosaría a la Gran Albania, convertida en gigantesco portaviones norteamericano en un mar de cristianos ortodoxos, otra parte iría a Bulgaria y el resto podría dársele a Serbia como compensación por sus pérdidas. ¿recibiría ésta también la parte serbia-ortodoxa de la república de Bosnia? Quizás no, pues los vencedores no suelen ser generosos.

Otro probable escenario, que ya ha sido planteado por la diplomacia y algunos diarios franceses, sería el menos costoso para Yugoslavia, aunque es muy difícil de creer que la OTAN lo pudiera aceptar: conversaciones de paz, el regreso de refugiados, etcétera y la partición de Kosovo. La parte que queda al norte de Pristina, con sus antiguos monasterios ortodoxos, tan preciados por los serbios, quedaría en manos de Yugoslavia y la parte sur proclamaría su independencia y posterior fusión con Albania. Ésta sería la opción menos sangrienta y costosa para todos los participantes y preservaría la unidad de lo que quedase de Yugoslavia.

Pero en esta guerra se ha visto que no se trata, para la OTAN, de ahorrar ni dinero ni recursos. Ésta está gastando cantidades tales

de recursos que si se emplearan en el desarrollo económico de las regiones bombardeadas, producirían tal prosperidad que nadie tendría el más mínimo deseo de hacer la guerra. Pero entonces el capitalismo no sería capitalismo. Porque la guerra obedece al deseo de unos cuantos magnates (sobre todo del complejo militar-espacial norteamericanos) de obtener las máximas ganancias de sus capitales. No en balde las bolsas americanas, en especial las estadounidenses (Wall Street) se encuentran en sus máximos históricos y continúan, cada día que prosigue la guerra, batiendo récords. En cambio la mayoría de sus contrapartes europeas no ha participado del mismo entusiasmo y el euro repunta sólo cuando hay posibilidades de paz en la región. El ciclo del armamentismo, en caída después del fin de la Guerra Fría y la guerra de 1991 en el Golfo Pérsico, repunta en estos años con los bombardeos a Irak y Yugoslavia, tratando de compensar las tendencias al derrumbe del sistema financiero internacional. Pero la máquina guerrera no se sacia con esto. Quiere la intensificación de la guerra actual y otros conflictos. ¿Seguirá Corea del Norte? ¿Cuba? y en la perspectiva, ¿Rusia? Probablemente el primer afectado sería el país coreano.

Mientras tanto, no todo han sido *bad news* para los yugoslavos: apresaron a tres soldados norteamericanos, dos de ellos de origen mexicano y se firmó un acuerdo entre Milosevic y Rugova que contempla el cese al fuego, el regreso de refugiados y el retiro de fuerzas de seguridad serbias de Kosovo.

### BOMBARDEOS A BLANCOS CIVILES EN YUGOSLAVIA

El pasado día 13 se informó que el Pentágono, a petición del general Wesley Clark, coman-

dante de las fuerzas de la OTAN, acordó enviar 500 aviones adicionales a los países cercanos a Yugoslavia, con el fin de incrementar los bombardeos, totalizando así una cantidad cercana a los mil aparatos. El costo de la guerra para la alianza, en el 23vo. día de los bombardeos, asciende a más de dos mil millones de dólares para los atacantes. Las operaciones en contra del país serbio se han realizado sin descanso, día y noche, tanto durante la Pascua cristiana como durante la ortodoxa, aumentando la destrucción y sufrimientos del pueblo serbio. Ha habido un aumento notorio de los blancos industriales y civiles. El mismo día 13, por ejemplo, se bombardeó por segundo día consecutivo, la principal refinería de petróleo de ese país, en Pancevo, que producía más de 100 mil barriles diarios de crudo, así como también varias instalaciones de la compañía petrolera estatal Jugopetrol en Smederevo, a 32 km al este de Belgrado, un depósito de crudo cerca de Pristina y un depósito de petróleo en las afueras de Sabor y otra refinería en Novi Sad.

En lo que constituye el primer balance público de los bombardeos, el vocero gubernamental yugoslavo Nebojsa Vujovic indicó el 15 de abril que hay más de mil civiles muertos y miles de heridos, así como pérdidas materiales por más de 100,000 mdd. Como consecuencia de la guerra, lo que queda de Yugoslavia perdería en gran medida su estatus de país industrializado y pasaría a la condición de periferia agraria, en proceso de profunda involución.

Se han incrementado también los acontecimientos dramáticos: El lunes 12, un tren de pasajeros que pasaba por un puente fue alcanzado por cuatro cohetes cerca de Gredelica, en el sudeste de Serbia, con un saldo de más de 30 muertos. El piloto del avión,

según consta en las fotos difundidas, tuvo tiempo para observar el tren, pero disparó, dio una vuelta al puente y continuó disparando. En otro suceso impactante, aviones de la OTAN bombardearon una columna de refugiados que estaban volviendo a sus casas, cerca de la frontera serbia con Albania. Murieron más de 70 albanos-kosovares. ¿fue un castigo de la alianza ELK-OTAN por atreverse a retornar a sus domicilios, contraviniendo las órdenes y objetivos de esas organizaciones? Si tal es el caso, no habría más grupos de kosovares que quieran retornar. La organización noratlántica, siguiendo su costumbre de negar lo evidente, primero acusó a la parte yugoslava de haber provocado la matanza y posteriormente reconoció haber atacado a los civiles "por error" e innovó en materia de conceptos tragicómicos al señalar que el piloto bombardeó "de buena fe", para justificar la acción.

Pero no todo ha sido bombas por parte de la alianza atlántica. En uno de esos días sorprendió a los yugoslavos al bombardear con dos millones de panfletos, cuyo contenido consistía en la exposición de los cinco objetivos principales de la acción aliada:

1. Cese de las hostilidades;
2. retirada de las fuerzas serbias de Kosovo;
3. permitir el retorno de todos los refugiados kosovares;
4. aceptar una fuerza internacional de mantenimiento de la paz, y
5. crear un marco político para la autonomía de Kosovo, de mayoría albanesa.

La alianza atlántica está convencida sinceramente de que el malo es Milosevic, que el pueblo serbio está des- o mal informado y que todo es cuestión de que se le informe adecuadamente para que se entere que los bombardeos no están dirigidos en su contra, sino contra Milosevic, tome las respectivas con-

clusiones y derroque al supuesto tirano. Se ha estado haciendo énfasis por las potencias occidentales en una nueva condición para aceptar de vuelta a Yugoslavia en el regazo occidental: la democratización de ese país, lo que implica. Todo muy lógico, como en un programa de computación. A ver cuándo van a entrar en razón los yugoslavos, que han hecho suya la consigna de ¡Patria o muerte!

El parlamento yugoslavo se pronunció a favor del ingreso a una alianza además de ese país, a Rusia y Bielorusia. El canciller ruso, Igor Ivanov, declaró que se considera positivamente la petición, impartió órdenes de estudiarla detenidamente, aunque advirtió que no se resolvería en el corto plazo. Total, muchas palabras y cero acciones.

Por otra parte, se han multiplicado las señales de negociación por parte de las fuerzas noratlánticas y políticos como Kofi Annan, líder de la ONU. La Secretaria de Estado de los EE.UU., Madeleine Albright, se reunió con su contraparte ruso para plantearle un plan de negociación que incluya la presencia de fuerzas rusas y ucranianas en suelo de Kosovo, a lo que éste respondió que no hay propuesta procedente de los países atacantes aceptable para los yugoslavos. La parte serbia se observa en exceso a la defensiva en muchos terrenos. Pudiendo reparar la falta que cometió en el 1989, al levantar la autonomía de Kosovo, no hace nada por restaurarla y acabar con la principal causa declarada de los conflictos.

## A UN MES DE BOMBARDEOS: DESTRUCCIÓN DE GRAN PARTE DE YUGOSLAVIA

La Casa Blanca señaló el miércoles 21 de abril su acuerdo a considerar la posibilidad

de una invasión terrestre en Yugoslavia si la OTAN "lo juzga prudente", evidenciando así una profunda fisura entre esas declaraciones y las acciones operativas de esa organización, que ya hace semanas están incluyendo múltiples preparativos para esa acción. Pareciera que los únicos que no se han dado cuenta de ello son la Casa Blanca y el resto de los gobiernos de la organización noratlántica. Ya incluso han llegado a Albania los helicópteros "Apache", que no tienen otra finalidad que apoyar a la invasión terrestre. ¿Se trata de hipocresía del gobierno norteamericano frente a la opinión pública de ese país? No es sólo eso, también han influido en este proceder el recuerdo traumático de la guerra de Vietnam, las pugnas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como las contradicciones entre los gobiernos atacantes.

La invasión terrestre a Yugoslavia producirá en primer lugar una gran euforia en las bolsas del continente americano, quizás también en las europeas, ganancias extraordinarias para las empresas de la industria armamentista norteamericana (con los generales del Pentágono incluidos en sus nóminas) y jugosos bonos extra para los militares que participen en la acción. Por otro lado miles de muertos y heridos, tanto entre los kosovares como entre los serbios, destrucción, enfermedades, hambre. Todo un país, Yugoslavia, hecho girones y enviado a medio siglo atrás en su desarrollo. En contrapartida, cuando termine la guerra, millones de trabajadores serbios que se habrán quedado sin empleo, tratarán de encontrarlo a como dé lugar en los países de la Unión Europea, agudizando la lucha por trabajo en esa entidad.

Al concluir el primer mes de la injusta e ilegal agresión noratlántica en contra de un país pobre y pequeño (¿cuándo, en los últi-

mos decenios, han llevado los norteamericanos una guerra en contra de un país rico y poderoso?), se intensifican todavía más los bombardeos, sobre todo en contra de blancos civiles. Las partes más afectadas han sido la provincia de Voivodina, en especial su capital, Novi Sad, Belgrado y sus alrededores, así como Kosovo, cuya capital Pristina ha sido convertida en ruinas. En cambio, Montenegro ha sido apenas bombardeada e incluso ha recibido préstamos de alguna organización internacional. La secesión de esta provincia está en puerta y es estimulada de diversas maneras.

En el caso de Voivodina, los intensos bombardeos persiguen el objetivo de forzar un éxodo de húngaros étnicos a la vecina madre patria, para así organizar otra macro campaña de refugiados y preparar el terreno para otra intervención terrestre en la región. El problema es de que ahí no existe un ELK húngaro que aplique la estrategia de la OTAN, ¿lograrán crearlo los agresores en el corto plazo? También se persigue cortar los abastecimientos de productos agrícolas y químicos de esa rica región y cortar todas las comunicaciones con ella.

La "nueva OTAN" festeja sus primeros 50 años de existencia con el nuevo concepto estratégico de la alianza, que en breves palabras significa, después del término de la Guerra Fría, su conversión, de una organización defensiva, en una ofensiva, con planes para la intervención armada en otros países e inclusive continentes. El gendarme norteamericano, con su sirviente británico, se verá acompañado por el resto de los gendarmes noratlánticos en sus correrías por el espacio euroasiático y mediterráneo, sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y sin apoyarse en ninguna legislación internacional. Esta nueva concepción tenderá a imponerse no sin fisuras entre los aliados.

Por otra parte, en la guerra por la propaganda se destruyeron temporalmente los principales medios masivos de comunicación yugoslavos. La televisión serbia sufrió graves daños, pues el miércoles 21 y el jueves 22 sendos cohetes acabaron con los edificios que albergaban a los canales televisivos, RT SOS Canal y la oficial RTS. Al mismo tiempo fueron atacadas las repetidoras ubicadas cerca de Belgrado, Novi Sad y Nis, así como en otras partes del país. La concepción totalitaria que se desprende de las acciones de la OTAN mide a los serbios con un rasero que no se aplica a los medios occidentales: la falta de equilibrio en la presentación de los puntos de vista sobre los bombardeos. Mientras las transnacionales informativas occidentales presentan una abrumadora propaganda pro-OTAN, esta organización quiere que en la bombardeada Yugoslavia se difundan sus puntos de vista al parejo con los de ese país. ¿Presentaron al parejo de los oficiales los puntos de vista de los vietnamitas en la guerra en ese país los canales norteamericanos? El pensamiento único del *Big Brother* orwelliano no admite posibilidades de defensa. Si los estoy bombardeando, tu televisión debe de difundir mis puntos de vista al parejo que los tuyos, si no te destruyo. Todos los que trabajan en los medios de comunicación deben de protestar en contra de estos hechos bárbaros, totalitarios, que atentan contra la libertad de expresión.

En otro hecho deplorable, 13 estudiantes norteamericanos murieron a manos de dos de sus compañeros, en un suburbio de Denver. Bill Clinton, al referirse al suceso, señaló que "los padres deberían preguntarse cómo proteger a sus hijos de las imágenes violentas y predicarles con su propio ejemplo el modo de resolver pacíficamente los conflictos". Toda la esquizofrenia e hipocresía de los gober-

nantes de la OTAN están aquí retratadas vívidamente. Como si el Señor Clinton no se hubiera dado cuenta que está conduciendo la actividad más violenta que pueda haber. Como si no se hubiera dado cuenta de que la causa directa de ambos sucesos es la misma: la poderosísima industria armamentista norteamericana y su necesidad de expansión, de obtención de máximas ganancias. La sociedad norteamericana, desgraciadamente está recibiendo, como decimos en México, una sopa de su propio chocolate.

### 50 AÑOS DE LA OTAN, LA CUMBRE DE WASHINGTON

En medio de la destrucción de la guerra, la organización nortatlántica celebró sus 50 años de vida, por lo que le dedicaremos unos párrafos a este suceso. Corría el año de 1949 y en el transfondo de la gran destrucción causada por el suceso bélico, las tensiones internacionales vivían momentos de agudización, no sólo las que se referían a la confrontación países capitalistas-bloque soviético, sino también las que indicaban un crecimiento de los conflictos sociales al interior de los asolados países europeos. Entonces se formó la Organización del Tratado del Atlántico Norte el 4 de abril de 1949, con los Estados Unidos como fuerza propulsora, en estrecha alianza con la debilitada Gran Bretaña, cuyo imperio comenzaba a desaparecer y otros diez países más.

Así, junto al espectro de la amenaza soviética, el otro gran motivo impulsor de la alianza, fue el miedo a la revolución social. En palabras de Arthur Vandenberg, uno de los principales forjadores del marco jurídico de la organización, lo que motivó su formación fue "principalmente el propósito prác-

tico de asegurar una defensa adecuada en contra de la subversión interna”.<sup>2</sup> La revolución avanzaba en el centro y este europeos, con el golpe de Praga y la formación de las democracias populares. La debilitada URSS supo encauzar en su beneficio esas transformaciones. Los partidos comunistas, socialistas, laborista, se encontraban en expansión, reflejando las aspiraciones de los ciudadanos por transformaciones sociales.

En ese contexto, los documentos básicos de la organización reflejaron parcialmente sus objetivos, enmascarando otros. Si bien en el documento básico del pacto se menciona abundantemente la “defensa”, “autodefensa” y la solidaridad conjunta de los miembros de la alianza frente a un ataque armado a cualquiera de ellos, creando la idea de que es un pacto defensivo, el hecho de que la naciente organización fuera el inicio de una red mucho más vasta de pactos militares forjados por la potencia norteamericana alrededor de la URSS que incluía a la SEATO, el CENTO, pactos militares con Japón y con multitud de regímenes dictatoriales en Corea del Sur, Taiwán, etcétera, en donde los estadounidenses establecieron bases militares, da una idea de que en realidad era parte de una ofensiva en contra de la URSS y su bloque.

A la alianza ingresaron las principales potencias coloniales de la época: Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda, Portugal (bajo la sangrienta dictadura de Salazar), etcétera, lo cual estaba en abierta contradicción con sus postulados de defensa de la democracia. Posteriormente se adhirió Turquía, con toda su cauda de antidemocratismo y aplastamiento de los pueblos no turcos, especialmente los kurdos. Las guerras coloniales que siguieron en Argelia, Indochina y posteriormente en Vietnam, Laos y Cambodia, la invasión del

ex Congo Belga, en las que participaron sus miembros más prominentes, no afectaron sus declaraciones en defensa de la paz.

Pero a partir de la caída del bloque soviético, la OTAN comenzó a cambiar notablemente. Participó ya en un conflicto bélico que no afectaba directamente a ninguno de sus miembros: la guerra de Bosnia, si bien bajo el amparo de la bandera de la ONU. La transformación más importante se da con su participación en la guerra contra Yugoslavia. En su 50 aniversario, la organización cambia de piel y de carácter: de ser una organización declarativamente defensiva, pasa a ser ofensiva.

Los países de la OTAN, cuyo poderío económico y militar conjunto no tiene rival en el mundo, se encuentran enfrascados en un esfuerzo bélico para aplastar y destazar a un pequeño país de 10 millones de habitantes, sin ningún apoyo en la legislación internacional y sin que ninguno de ellos se vea amenazado. Se ha llegado al extremo de amenazar a éste, como lo hizo el presidente estadounidense Clinton en su mensaje final a la cumbre de los 43 dirigentes de países que se reunieron en Washington para celebrar el 50 aniversario de la organización: “la OTAN apoyará a los países vecinos que han aceptado riesgos y privaciones en apoyo a este esfuerzo” (en contra del régimen serbio). “Si Milosevic los amenaza por ayudarnos, respondemos”. ¿Quién en su sano juicio va a creer que ese pobre país, cercado económica y militarmente, sin comunicaciones ni transportes, bombardeado de forma inclemente, va ser capaz de constituir una amenaza para sus vecinos?

Los 19 países miembros de la OTAN se reunieron para aprobar el nuevo concepto estratégico, para avanzar en los nuevos objetivos, así como en la reforma de la estructura

de la organización, para examinar la ampliación del número de miembros, la cooperación con Ucrania y ver la manera de mejorar las relaciones con Rusia. La reunión también estudió la puesta en marcha de un plan de reconstrucción, desarrollo económico y político de la región balcánica, en conjunción con otras instituciones. Después de destruir, piensan, altruistamente, reconstruir. Pero para qué destruyeron.

Pero se apreciaron fisuras en la organización, sobre todo al examinar los requerimientos norteamericanos de un bloqueo naval a Yugoslavia. Tanto el canciller alemán, G. Schröder, como el presidente francés, Jacques Chirac, se opusieron a esa idea, así como a la de enviar tropas de infantería a Kosovo sin contar con la aprobación de la ONU. Para ellos, la detención de barcos de países neutrales es considerada una acción de guerra. Sin embargo, la opinión prevaleciente es de que la OTAN no tiene por qué contar con la aprobación de la ONU, que basta con observar el espíritu de las resoluciones de esa organización.

El nuevo concepto estratégico, así como las reformas a su estructura, en las que sigue predominando la máquina guerrera estadounidense, están acordes con un periodo de turbulencias y guerras civiles que se avecina, al empeorar la situación económica, social y política mundiales. Los cirujanos de la OTAN están prestos con esos nuevos instrumentos, a destazar a cuantos países "rebeldes", nacionalistas o socialistas se les pongan en el camino del área euroasiática o del Mediterráneo, aunque las fisuras en la OTAN se pueden agrandar frente a cada caso concreto. En la perspectiva se encuentra el gran paciente de la actualidad: la atómica Rusia, con tendencias a explotar en pedazos.

## FISURAS EN LOS CONTENDIENTES. VIRTUAL INICIO DE LA INVASIÓN TERRESTRE

Al final de la quinta semana de guerra no declarada de los 19 países de la OTAN, que se autonombran "comunidad internacional" (usurpando el título que le corresponde a los más de 180 países que realmente la conforman), en contra de Yugoslavia, han aparecido grandes fisuras, no sólo en el atacado, sino también en los países atacantes.

En efecto, el pasado miércoles 28 de abril, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por una mayoría de 249 votos (180 en contra), una resolución en la que se obliga al Presidente de ese país a solicitar permiso al Poder Legislativo en caso de que se quiera participar con tropas terrestres en Kosovo, derrotando así la pretensión presidencial de que ese país "hable con una sola voz". Apareció y potente, la voz discordante del Poder Legislativo. Este enfrentamiento entre los dos poderes podría incrementarse en las próximas semanas, a medida en que avance el involucramiento de las fuerzas armadas norteamericanas en el conflicto. La propuesta del republicano Tom Campbell, de declarar la guerra a Yugoslavia o retirar las fuerzas de inmediato, fue derrotada, pero su autor expuso claramente que Clinton abusó de sus poderes al involucrar a los EE.UU. en un conflicto bélico contra Yugoslavia sin pedir autorización al Congreso para una declaración formal de guerra. Otra resolución de apoyo a la Operación Fuerza Aliada, quedó empatada en la votación (213-213).

Toda la ambigüedad de las acciones bélicas no sólo norteamericanas, sino del conjunto de los países aliados, se reflejó en las discusiones, pues en ningún caso se pidió permiso

a sus parlamentarios para iniciar la guerra en contra de Yugoslavia. Las fuentes oficiales de estos países repiten constantemente que no se encuentran en estado de guerra, a pesar de los bombardeos y todos los inmensos preparativos para la invasión terrestre.

El doble lenguaje, la doble cara, la hipocresía demencial o la esquizofrenia enmascarada pero casi evidente, son la regla de los atacantes en esta guerra. Pugnamos por la paz, pero bombardeamos de manera ineluctable; señalamos la terquedad de Milosevic y su incapacidad de ver que su país se está convirtiendo en ruinas, pero pretendemos no darnos cuenta de que somos nosotros los que nos mantenemos inflexibles en nuestra determinación de bombardear hasta el final a ese país. Hablamos de crímenes contra la humanidad del régimen de Milosevic, pero no nos conmueven los más de 5,000 muertos y los miles de heridos, la destrucción que nuestras bombas han infligido. Levantamos una cortina de humo con el drama de los refugiados kosovares, que nosotros hemos creado con nuestros bombardeos, con el desabastecimiento de alimentos consiguiente y con las consignas del ELK, pero culpamos al régimen de Milosevic de limpieza étnica y gritamos esto más fuerte mientras más crecen las víctimas de nuestros bombardeos. Y podemos hacerlo porque contamos con todos los medios para hacerlo, entre ellos la inmensa mayoría de los medios masivos de comunicación. Estaríamos a un paso de algo cercano al fascismo si las sociedades de los países atacantes no protestaran, pero ellas se están moviendo y afectando los resultados de la guerra.

Esto se nota entre los gobiernos europeo-occidentales. En el entorno y en el mismo gobierno de Schröder están en auge los

sentimientos antibelicistas. La multiplicación de los esfuerzos de varios gobiernos europeos por encontrar una paz negociada parece obedecer a la misma lógica. Las manifestaciones antibélicas y antiOTAN se suceden cotidianamente en las principales ciudades europeas. Pero en el campo yugoslavo también se agudizan las contradicciones. El viceprimer ministro Vuk Draskovic fue destituido luego de criticar al presidente Milosevic y señalar que éste no le ha estado diciendo la verdad a su pueblo sobre los bombardeos aliados, al pregonar que la OTAN sería derrotada y luego de declararse partidario de la presencia de tropas internacionales bajo control de las Naciones Unidas en Kosovo. La presencia del nacionalista-derechista Draskovic y otros ministros de partidos diferentes al gobernante era la mejor muestra de la pluralidad del régimen serbio, denostado de dictatorial por los halcones de la organización noratlántica. Pero hasta donde se sabe, el presidente yugoslavo fue electo democráticamente y tiene el apoyo de la mayoría de la población, por lo que esas acusaciones carecen de fundamento.

A propósito de su renuncia, la propaganda de la organización noratlántica ha vuelto a insistir en la ficción de que respetará la autonomía de Kosovo dentro de Yugoslavia, de que se pronuncia en contra de la independencia de esta provincia. Con ello busca atraerse las tendencias nacionalistas serbias que tienen divergencias con Milosevic. ¿Pero entonces por qué tanto esfuerzo en financiar, armar, entrenar, dirigir y proteger al ELK, el cual se ha convertido en un apéndice militar de esa organización? La ficción que la OTAN difunde, de no vinculación con la organización kosovar, no se sostiene al examinar detenidamente las actividades de aquella. Una vez que el ELK (organización vinculada también al tráfi-

co de drogas, según el *Times* de Londres, como todas las criaturas de la CIA-Pentágono, *remember* los contras nicaragüenses), se sienta fuerte, nadie en Occidente querrá pararlo hasta que logre la independencia de Kosovo. Por cierto, de creer las declaraciones de Jamie Shea (quien no ha obtenido mucha credibilidad), portavoz de la organización noratlántica, la operación terrestre de la OTAN-ELK ya ha tenido un inicio virtual, pues en su conferencia del 29 de abril éste afirmó que el ELK tiene ya dentro de Kosovo 12 mil efectivos, tratando de abrir dos corredores de Albania a Kosovo.

### LA PAZ, SUPUESTAMENTE PARECE A UN PASO DE ALCANZARSE

En la sexta semana de la guerra hipócrita, no declarada, de la OTAN en contra de Yugoslavia, el hecho más relevante es que la paz parece estar tocando ya las puertas de ese país. En efecto, el 6 de mayo los ministros de exteriores del Grupo de los Ocho y el de Rusia, acordaron presentar al gobierno de Milosevic un plan de paz que incluye los siguientes puntos: fin inmediato y verificable de la represión; retirada del ejército, la policía y fuerzas paramilitares serbias; presencia internacional civil y de seguridad bajo el auspicio de la ONU; retorno seguro y libre de todos los refugiados; establecimiento de una administración interina para Kosovo, a decidir por el Consejo de Seguridad de la ONU y negociación de autogobierno; respeto a la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia; desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo; acercamiento global al desarrollo económico y a la estabilización de la región en crisis.

El régimen de Belgrado estudia la propuesta y espera la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se augura que se aceptará el plan señalado. Mientras tanto, Bill Clinton expresó que continuarían agresivamente los bombardeos.

El gobierno serbio había dejado entrever la aceptación de una fuerza multinacional bajo la bandera de la ONU en Kosovo. Ésta estaría integrada por un 30 por ciento de fuerzas rusas, otro 30 por ciento de fuerzas de la OTAN y el restante 40 por ciento por fuerzas de países neutrales. El *Financial Times* de Londres, citando fuentes cercanas al gobierno de Milosevic, señala que en la propuesta que éste está afinando, se incluye la aceptación de tropas de países de la OTAN que no han participado en los ataques, como las de Grecia, Portugal, Hungría, Polonia y la República Checa.

El dirigente moderado Ibrahim Rugova, se hizo presente en Roma para participar en las negociaciones, desmintiendo las diferentes versiones de la alianza noratlántica que señalaban, primero, que había sido asesinado, después, que se encontraba en arresto domiciliario y posteriormente, que estaba siendo drogado y utilizado en esas condiciones por el régimen serbio. De inmediato fue atacado por diputados albaneses y miembros del ELK.

Por otra parte, el presidente serbio hizo una declaración en la que señaló que el Ejército de Liberación de Kosovo ha sido "plenamente derrotado", abriendo la puerta para el retiro de las tropas serbias que se encuentran en la región. Como se recordará, una declaración semejante a finales del año pasado agudizó el conflicto en Kosovo; las potencias occidentales y el ELK forzaron la situación para revertir tal acontecimiento, montando

la escalada que condujo a los bombardeos. Pero por supuesto, ahora tampoco el ELK, virtual creación de las potencias occidentales para poder intervenir contra lo que queda de Yugoslavia, ha sido derrotado. Por el contrario, el éxodo de kosovares provocado por el programa de la OTAN destinado a tal efecto, así como por la actividad incontrolada de extremistas serbios, ha proporcionado miles de voluntarios a esta organización armada, los que están siendo entrenados en Albania, Bosnia y otros lugares. Como una hidra de mil cabezas, el ELK es derrotado parcialmente, pero vuelve a surgir con nuevos elementos.

Pareciera que ahora sí, una paz duradera comienza a sentar sus reales en esa sufrida y semidestruida región. Pero ello es completamente ilusorio. La alianza dejará colgada la espada de Damocles al cuello serbio y no descansará hasta ver desgarrado lo que queda de Yugoslavia y derrocado el régimen de Milosevic. Prueba de ello es que en Hungría, en los últimos días se aceleran los trabajos para preparar las instalaciones militares, aeropuertos, telecomunicaciones, etcétera, que albergarán a una considerable fuerza de la OTAN (de 15,000 a 20,000 efectivos extranjeros, "sin previa autorización del gobierno") que realizaría el principal ataque a aquel país por las fértiles llanuras de la Voivodina. Ésa fue también una de las puertas de entrada de las tropas de Hitler, al comienzo de la Segunda Guerra Mundial. El parlamento húngaro ya aprobó el lunes 3 de mayo una resolución autorizando el tránsito y la permanencia de tropas aliadas en ese país, según el reportaje de Jaime Avilés en *La Jornada*. El día 5 de mayo llegaron a la base de Tászár, al sur de Hungría, 24 cazabombarderos F-18, sumándose a los 20 aviones KC-135 que ya se encontraban en el aeropuerto civil de Ferihegy, en las afueras

de Belgrado. Los fuertes bombardeos de Novi Sad y alrededores también han perseguido el objetivo de eliminar obstáculos para la invasión terrestre.

La defensa de los derechos humanos de los kosovares frente al "bárbaro régimen de Milosevic", aducido por las potencias occidentales como causa para bombardear a ese país, no se sostiene. A los militares de la OTAN no les importan los derechos humanos. Si fuera así, ya estarían preocupados por la constante violación de los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos y latinoamericanos en la frontera sur de los EE.UU., el asesinato cotidiano de éstos a manos de bandas armadas de estadounidenses o de la "migra". Las condiciones de auténtica esclavitud de los campesinos latinoamericanos en los campos del vecino país, denunciadas recientemente nada menos que por la poderosa CNN, serían otro motivo de presión a las autoridades de la potencia norteamericana. Pero la extraordinaria campaña por los derechos humanos de los kosovares es sólo una pantalla para ocultar los verdaderos motivos de la guerra.

### LOS HALCONES DE LA OTAN IMPONEN MÁS BOMBARDEOS A ESE PAÍS

En la séptima semana de los demenciales bombardeos a Yugoslavia por las fuerzas incontroladas de la OTAN, las destrucciones alcanzan la suma de los 100,000 mdd, las "misiones de paz" de los bombarderos nortatlánticos se intensifican y la posibilidad real de la paz se topa con la intransigencia belicista de las potencias occidentales, pero también con la lentitud de reacciones del gobierno de Milosevic. ¿Para qué dar lugar a un

proceso de paz, aunque sea transitorio, si las economías occidentales rebosan de prosperidad, si las bolsas de valores alcanzan marcas históricas, si los pedidos del complejo militar-industrial son tan abundantes? La paz puede significar el comienzo de una seria recesión de tales economías. En ese contexto es de considerar seriamente la afirmación china de que la destrucción de su embajada en Belgrado fue un acto premeditado para entorpecer la colaboración de este país en el proceso de paz.

Pero la oposición de las fuerzas que se oponen a los bombardeos en el Occidente no cesa de crecer, a pesar de que el programa de la OTAN con respecto a los medios masivos de comunicación ha ordenado una reducción de la cobertura de la agresión al país de los eslavos del sur. Ya en el reciente congreso del partido co-gobernante de los verdes germanos, se logró obtener una resolución crítica con respecto a la OTAN, en la que se pide la interrupción unilateral y provisional de los bombardeos para dar a las tropas yugoslavas la posibilidad de retirarse de Kosovo y poder atender a los refugiados.

### IMPASSE EN LA GUERRA SUCIA EN CONTRA DE YUGOSLAVIA

A dos meses de iniciada una de las guerras más injustas de que se tenga memoria, los bombardeos prosiguen su destrucción metódica de la nación yugoslava, con su cauda de "daños colaterales", otro de los eufemismos utilizados por los atacantes noratlánticos para encubrir los asesinatos de civiles. La alianza ha efectuado cerca de 25,000 misiones de destrucción y muerte supuestamente para defender los derechos humanos de los kosovares. Se supone también que los serbios ni son huma-

nos ni tienen derechos y por eso están siendo masacrados impunemente, desde cuándo se defienden derechos humanos a bombazos.

Pero esta guerra implica lecciones para nosotros los mexicanos, siempre tan lejos de Dios y cada vez más cerca del imperio norteamericano, potencia dominante en el mundo y principal instigador de esta brutal agresión. Sucede que en su libro *Next War (La próxima guerra)*, Caspar Weinberger, ex secretario de Defensa con Reagan, elabora posibles escenarios de invasión a países "con problemas". Y México, en el 2003, entraría en graves problemas, por lo que los yanquis se verían obligados a invadirnos. Por supuesto, en esa fantasía los anticuados aviones militares mexicanos fueron destruidos en menos de dos minutos y al tercer día de la Operación Azteca el ejército mexicano había sido vencido y el presidente izquierdista Ruiz sustituido por uno "democrático" al gusto de los invasores.

Aunque es sólo un ejercicio "académico", el libro cobra visos de realidad a la luz de la ilegal y cruel guerra contra Yugoslavia. En el periodo de nuevo desorden internacional que se abre con la cada vez mayor agudización de las contradicciones del capitalismo, especialmente en los países pobres y por la violencia desatada de las potencias occidentales, éstas, con los EE.UU. a la cabeza, no vacilarán en intervenir militarmente en cualquier país cuando lo juzguen conveniente "para su seguridad nacional". Así es que apurémonos a resolver por la vía pacífica los asuntos pendientes, en especial el problema indígena en Chiapas y el resto del país, pues si se prolonga el conflicto puede provocar la intervención yanqui, parece ser la lección derivada de la guerra contra Yugoslavia.

Volviendo a la guerra en este último país, las fisuras entre los atacantes, que ya habia-

mos señalado en párrafos anteriores, se han profundizado y se han formado dos grupos opuestos: por una parte el encabezado por Alemania e Italia, que incluye a Grecia y en cierta medida Francia y busca preponderantemente una solución negociada en torno al conflicto y por otra parte, el que tiene a la Gran Bretaña como su abogado más radical y que preconiza la invasión terrestre inmediata, tiene el apoyo de España y aparentemente de forma remolona, el de los EE.UU. Fuera de la organización, Rusia y China endurecen su posición y exigen el cese inmediato de los bombardeos.

Pero la Cámara de Representantes de los EE.UU. aprobó el martes 18 y el Senado el jueves 20 de mayo, un paquete por 15.000 millones de dólares, de los cuales 12.000 serán destinados a la guerra en Yugoslavia. Con ello prácticamente se está dando luz verde a la invasión terrestre, a la vez que desmiente una vez más las informaciones de la OTAN en torno a los costos de la guerra, que señalaban cantidades ridículamente bajas en su primer mes de bombardeos.

No hay ya tiempo para dilatar una solución al conflicto. O en las próximas semanas se encuentra una solución pacífica o la invasión terrestre es inevitable. El clima de la región, entre otros factores, así lo impone. Después del corto verano se viene el difícil otoño, luego el crudo invierno y las dificultades para la invasión terrestre se van multiplicando, además de que los cientos de miles de refugiados kosovares viviendo en improvisadas tiendas de campaña les plantearán crecientes dificultades logísticas y monetarias. Por ello, lo más probable es que la alianza no pase de junio-julio para iniciar sus operaciones. Como las disputas internas los atan de manos para iniciarlas conjuntamente, es pro-

bable que echen mano a una gran provocación para iniciarlas. Ésta puede ser un supuesto ataque de fuerzas serbias a Albania o a las fuerzas terrestres de la OTAN situadas en los países vecinos, o se puede impulsar la separación de Montenegro de la Federación yugoslava, lo que traería posiblemente represalias del ejército federal, en fin, esos instrumentos de provocación no faltan en el arsenal noratlántico. Una vez que ésta se produzca, los miembros de la alianza se encontrarían ante el hecho consumado y la obligación de actuar conjuntamente e iniciar la penetración terrestre. Pero ése es sólo uno de los dos posibles escenarios.

Por otra parte, la organización agresora indica que crecen las señales de disensión en el campo serbio, aunque la información que proporciona es endeble y la formulación del texto sobre este tópico es más que cuidadosa: "informes creíbles" aunque no verificados dan cuenta de la desertión de más de 500 soldados y unidades enteras, además de que hay protestas en algunas comunidades. Mientras tanto, Chernomirdin, Talbott y Ahtisaari siguen cocinando lentamente un acuerdo cuyos puntos difíciles se centran en el momento del cese de los bombardeos y en la composición de la fuerza multinacional que se estacionaría en Kosovo.

Como ya se señaló, la agresión noratlántica a Yugoslavia representa un renacimiento del colonialismo europeo-norteamericano, el inicio de su expansión colonial conjunta hacia el este. En eso parece haber coincidencias entre los atacantes, por lo menos hasta ahora. El objetivo de mediano plazo son las tierras eslavas llenas de recursos de Ucrania, Bielorrusia y sobre todo Rusia, el "hombre enfermo" de nuestra época y aparentemente próxima a estallar. Pero también se encuentra

todo el rico arco que rodea al Cáucaso y al mar Caspio y que se extiende por el Asia central ex soviética, con sus enormes reservas de petróleo y gas natural, absolutamente estratégicos para las potencias noratlánticas.

La agresión también representa la continuación de la subordinación de los pequeños países europeos a la potencia militar norteamericana, la reafirmación de la supremacía, de la hegemonía mundial de ésta. A partir del fracaso de la intervención europea en Bosnia, los EE.UU. intervinieron ahí para salvar el prestigio de las potencias occidentales y reafirmar su predominio. Durante largas décadas las potencias europeas no soñarán siquiera

en la posibilidad de actuar de manera independiente del poderío estadounidense. La industria armamentista de esos países está de plácemes, pero sobre todo el complejo militar-industrial norteamericano, rebosante de ganancias, aunque éstas estén también rebosando de sangre.

## NOTAS

1. José Antonio Egido, *Yugoslavia, capitalismo, barbarie y mentiras*, p. 12, [eroj@eroj.org](mailto:eroj@eroj.org)
2. Joyce y Gabriel Kolko, *The Limits of Power*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1972, p. 499.

IV

---

**Reseñas  
bibliográficas**





"El fruto"

## El dictamen legislativo

EL DERECHO parlamentario en nuestro país, como disciplina autónoma, es de reciente creación, efectivamente, hasta hace pocos años, esta rama del saber era considerada como parte del derecho constitucional. Fueron los trabajos de los juristas ingleses, franceses e italianos, los que conformaron una ramificación jurídica importante que despertó el interés de la doctrina por crear una nueva disciplina en el horizonte del derecho.

En México, la literatura sobre esta materia es incipiente todavía, a pesar de los casi 187 años de práctica parlamentaria, si tomamos en consideración la participación de los diputados provinciales mexicanos en las Cortes de Cádiz o 178 años, si partimos de la expedición del Reglamento provisional político del imperio mexicano. Para corroborar este acerto basta consultar la bibliografía que acompaña a los textos sobre la materia o las referencias que existen en los libros que tratan de asuntos relacionados con nuestros congresos.

Al asomarnos a la obra, resalta la temática enunciada en el título mismo del libro escrito por el investigador Miguel Ángel Camposeco Cadena, editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas, que dicho sea de paso, debiera ser de investigaciones parlamentarias, para estar acorde con los tiempos modernos, si atendemos a la amplia connotación que este vocablo tiene.

Ya con anterioridad nos hemos referido en el prólogo a la obra que presentamos, a los manuales y libros que sobre diversos temas del derecho parlamentario ha venido publicando en los últimos años Miguel Ángel Camposeco, cuyo solo enunciado nos habla de su enorme utilidad para los interesados en la materia: *Ordenamientos legislativos*, *Manual de temas legislativos*, *El legislador federal*, *Los manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, *El derecho procesal del Poder Legislativo del Estado de México* y su más reciente libro intitulado *Lógica Parlamentaria*.

En todos y cada uno de estos trabajos, expresamos en el prólogo, encontramos un valioso material, que evidencia la agudeza del investigador académico, especializado en el derecho parlamentario, con la visión pragmática de quien como diputado de la quincuagésima legislatura, brilló con luz propia en el apasionante mundo del quehacer legislativo. Sus manuales enriquecen indudablemente la teoría parlamentaria y apoyan su práctica contribuyendo a integrar la doctrina mexicana sobre la materia. Sabido es que nuestra forma de gobierno representativa y popular, recibe su cauce y vitalidad por medio de los órganos legislativos que se integran por diputados y senadores a nivel federal y por diputados a nivel local y del Distrito Federal.

La forma de elección de estos representantes populares, permite que accedan al cargo personal con diferente preparación cultural y universitaria, quienes no siempre responden a las exigencias del complejo trabajo legislativo. Aunado a lo anterior, el principio de la no reelección ha venido impidiendo la formación de parlamentarios con una basta experiencia y un conocimiento específico sobre la actividad a la que se dedican. También

lo limitado del periodo de los diputados agrava esta situación al tener que abreviar el complejo conocimiento de su actividad en los 36 meses que dura su encargo. La experiencia ha demostrado que las exigencias del trabajo legislativo impone la necesidad de cambios que posibiliten el cumplimiento de las responsabilidades que adquieren ante sus electores los que resultan favorecidos con su voto.

El Estado de derecho del que nos ufamamos está requiriendo también un trabajo legislativo de excelencia para poder satisfacer las demandas de los numerosos grupos sociales. Se hace necesario entonces la elaboración de leyes claras, objetivas, sencillas, aplicables y entendibles por sus destinatarios. En este aspecto el libro que hoy comentamos hace un análisis detallado sobre los diferentes elementos que deben tener presentes las comisiones, al conformar el dictamen de las leyes que le son sometidas a su consideración.

Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución regulan en términos generales el proceso legislativo, remitiendo a la ley correspondiente, los aspectos más precisos que integran dicho proceso. Así, la Ley Orgánica del Congreso establece en los artículos 42 y 74 que las cámaras de diputados y senadores, respectivamente, contarán con las comisiones que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones. **Dentro de estas múltiples y diversas comisiones, destacamos las de dictamen de las iniciativas de ley y decretos.** Esta clase de comisiones está de acuerdo con lo que nuestra Constitución General dispone en el citado artículo 70, en el sentido de que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

De ésta podemos desprender que el derecho parlamentario, bien puede clasificarse en sustantivo y adjetivo, correspondiendo al primero, la declaración y establecimiento de principios e instituciones; y al segundo, los procedimientos referentes a la conformación de las leyes y decretos. El conocimiento de lo anterior, permite comprender que los procedimientos aludidos se integran con la iniciativa de ley o decreto, su lectura y remisión a comisiones, el análisis de la iniciativa y conformación del dictamen en el seno de las mismas, su presentación al pleno, la aprobación en su caso, su remisión al ejecutivo, su publicación e inicio de vigencia. Aspectos todos ellos de fundamental importancia para quien recibe el honor de formar parte de un órgano parlamentario.

En este orden de ideas, *El dictamen legislativo* viene a ser una obra que da luz al legislador para desarrollar mejor su trabajo, pues si bien es cierto, que en las actuales cámaras federales y locales se encuentran personas con una vasta cultura y experiencia, no siempre puede decirse lo mismo de todos aquellos que las integran.

De ahí que las obras del licenciado Miguel Ángel Camposeco, en general, y la que hoy presentamos, sean una consulta obligada. Su contenido nos permite comparar nuestro sistema congresional con los sistemas parlamentarios español, francés, italiano, alemán, inglés y norteamericano, donde podemos corroborar la similitud que existe respecto del proceso legislativo, con diversas variantes, que nos invitan a reflexionar sobre la conveniencia o inconveniencia de su incorporación en nuestras prácticas legislativas. En las páginas de la obra del tratadista citado encontramos las referencias al marco constitu-

cional, legal y reglamentario del dictamen, enriquecido con consideraciones sobre la viabilidad y justicia. En su descripción hace una explicación de los órganos que producen el dictamen y de los retos a los que se enfrentan sus integrantes para decidir sobre la aceptación o no del proyecto, la modificación del mismo y su final presentación ante el pleno legislativo.

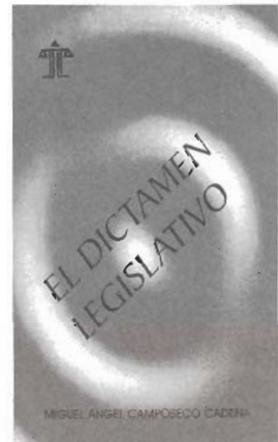
Interesante resulta también el análisis minucioso de las partes del dictamen legislativo, su descripción y explicación de la estructura del mismo, en donde se distinguen los elementos formales y materiales que lo integran, sobresaliendo la revisión de la existencia de las razones políticas y jurídicas que fundamentan el proyecto, el reconocimiento de necesidades, la integración a los ordenamientos vigentes, la revisión de plazos o términos para expedir la ley, las lagunas, la articulación de la nueva norma con las ya existentes y la oportunidad de considerar la jurisprudencia emitida por los órganos judiciales federales, las disposiciones del presupuesto de egresos, así como los posibles efectos y consecuencias.

Entre los elementos formales del dictamen que le dan estructura, unidad y lo hacen comprensible, nuestro autor se preocupa desde la forma escrita de presentación, el destinatario, la denominación de la comisión, la explicación del porqué se dictamina, los fundamentos del dictamen, el nombre y la firma de los integrantes de las comisiones, así como el lugar y la fecha respectiva. Un elemento cuyo tratamiento se destaca en la obra es el referente a la "exposición de motivos" o considerandos. El autor expresa que el artículo 87 del Reglamento interior del congreso, prescribe que el dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funda, por lo cual ha de referirse a todos y a cada uno de los componentes de la iniciativa y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votaciones. En los considerandos que integran la exposición de motivos, agrega el autor, deben destacarse los hechos reales, los fenómenos sociales, las situaciones jurídicas, la ausencia de normas y la pertinencia de su expedición.

En conclusión *El dictamen legislativo*, es un libro que ayuda a comprender el proceso legislativo en su conjunto, cuyo contenido y conformación da vida a las resoluciones del Congreso, auxiliándonos en la comprensión de las funciones que se realizan en su interior. De ahí que por la seriedad, amplitud y profundidad del tratamiento del tema y por la utilidad que representa para la práctica parlamentaria, este nuevo texto merezca ser consultado con detenimiento para aprovechar su valioso contenido. Vale la pena, por lo tanto, adquirir el libro y recomendarlo como consulta necesaria, no sólo para los legisladores, sino para todo estudioso e investigador de las ciencias sociales y políticas.

Francisco Berlin Valenzuela

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Instituto de Investigaciones Legislativas,  
Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999, 145 pp.



## Las relaciones entre México y el Vaticano

LA OBRA en cuestión tiene el carácter literario de reseña histórica, cabe mencionar que señala algunos de los aspectos más importantes que han determinado a través del tiempo los puntos de contacto y relación con la Santa Sede, así como las causas y los criterios determinantes del distanciamiento, rompimiento y acercamiento de las relaciones entre esos dos Estados, de ninguna manera contiene todo lo sucedido, pero sí deliberadamente se expresa en manera de síntesis, en lo que corresponde a un ensayo.

Meritoria resulta la objetividad con la que se trata un tema que indiscutiblemente ha despertado en el devenir histórico de nuestro país, opiniones, criterios y luchas tanto en pro como en contra de la relación Iglesia-Estado. La imparcialidad lograda en el documento que se reseña, se debe en buena parte a que se ahondó en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, implica una atingente selección de documentos y requiere de una capacidad de apreciación y síntesis, prescindiendo de opinión subjetiva por parte de los compiladores.

Necesario ha sido el trabajo realizado, pues en verdad que hacía falta abocarse a la compilación de tan importantes documentos históricos, por medio de los cuales podemos explicarnos que a partir de que surgió el Estado mexicano, éste sufrió la falta de reconocimiento como tal ante el Vaticano, los esfuerzos realizados por muchos de los titulares del Poder Ejecutivo de nuestro país, para obtener tal reconocimiento, siempre se vieron diluidos por los criterios contrarios al liberalismo y emancipación, que surgieron como una necesidad de hacer valer y expresar constitucionalmente los derechos de un Estado nuevo, pero saturado de un sin fin de actitudes e intereses contradictorios.

El pueblo mexicano desde antes de ser conquistado, se manifestó con un carácter religioso, caracterizado por una fe inmensa, determinante de un extraordinario misticismo, característico de una elevación espiritual, que trascendió a la crueldad de la conquista, acogiendo la nueva religión, porque no podía quedarse ausente de credo, aunque eso sí, era inevitable esa simbiosis entre la antigua y nueva religión que hasta el presente se manifiesta en expresiones tan peculiares de nuestro México creyente.

La lectura de tal reseña histórica me ha conducido a recordar una buena parte de nuestra historia, de lo que hemos vivido en el seno de encontrados criterios, de leyes de letra muerta y de actitudes en las que se ha demostrado que nuestro pueblo siempre ha esperado las bendiciones papales, que el clero mexicano en mucho ha prevailecido y se ha sostenido gracias a este pueblo tan magnánimo y amoroso, a pesar de la cauta actitud del Vaticano, que le impedía hacer un reconocimiento pleno a nuestro Estado mexicano, lo cual condujo a una falta de relación con éste, y consecuentemente a una falta de vigilancia de la actitud del clero mexicano, ya que sólo veintidós delegados apostólicos designó el Vaticano para México, de 1861 a la fecha, y generalmente con breve estancia en el país, sin un carácter formal de bilateralidad.

La reseña cita un dato importante que viene a dar luz sobre el inicio de los conflictos entre la Iglesia y el Estado, la corona española obtuvo prestigio al descubrir el nuevo mundo, por lo que el Vaticano confirió a Isabel la Católica el derecho a gobernar sobre la Iglesia, por lo que en la Nueva España se creó el Regio Patronato Indiano, que duró hasta que se consumó la Independencia; tal patronato se fundamentó en tres bulas del Papa Alejandro VI, que otorgaban a la corona de España y por extensión al gobierno de la Nueva España, privilegios que en la práctica se traducían en un control sobre la Iglesia.

Al triunfar el movimiento de Independencia, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Junta Provisional y Gubernativa expresó en marzo de 1822: "el patronato laical y real que ejercían los reyes de España se había transferido en la nación mexicana en el hecho de haberse constituido independiente." En la época de Agustín de Iturbide se insistió, pero el Papa al consultar con la Junta Eclesiástica de Censura y con el Cabildo de México determinó: "que debido a la independencia del Imperio cesó el uso del Patronato." Guadalupe Victoria también pretendió regularizar la relación con la Iglesia sin lograr su propósito. Se indica que el 24 de septiembre de 1824, el Papa León XIII emitió un breve documento en el que se mostraba partidario de la legitimidad del gobierno español en suelo americano, entre tanto se generó un vacío en la atención de las necesidades que demandaba una población eminentemente católica por parte de un clero virtualmente carente de gobierno, por su parte el gobierno mexicano prohibió entre 1827 y 1828 a los nativos de España ejercer sus funciones eclesiásticas y expulsó a muchos de ellos.

En 1831, siendo pontífice Gregorio XVI, se nombraron seis obispos para la Iglesia mexicana, dicho Papa publicó en agosto de tal año la constitución apostólica *Sollicitudo Ecclesiarum*. El gobierno mexicano fue invitado a pedir el reconocimiento, lo cual hizo, sólo que el contacto fue a través de ministros plenipotenciarios que informaban el acontecer en el país, siendo hasta 1851 cuando el Vaticano nombró un representante oficial, Luis Clemente, como delegado apostólico del Papa Pío IX; el primer arzobispo que nombró Roma en el México independiente fue Manuel Posada y Garduño, la aportación de datos nos revela que el Vaticano se mostraba anuente ante la posibilidad de que México volviera a la monarquía. La posición de la Iglesia durante la invasión norteamericana de 1847 a México también es tratada, si bien el clero mexicano se manifestaba contrario a tal invasión, no ayudó económicamente a la defensa de nuestro país, por lo que don Valentín Gómez Farías planteó la necesidad de nacionalizar los bienes del clero.

El Vaticano ante todo ello no intervino y se concretó a no establecer correspondencia ni comunicación. En la dictadura de Antonio López de Santa Anna el clero mexicano aportó un préstamo al gobierno, denotándose así el apoyo al conservador. La Revolución de Ayutla derroca a Santa Anna y el presidente Comonfort en 1856 expidió la Ley sobre la Desamortización de Bienes de Manos Muertas (Ley Lerdo), que provocó la conspiración en el Convento de San Francisco, en México, que terminó con la nacionalización de los bienes del convento y expulsión de los comprometidos. El delegado apostólico Clemente participó clandestinamente en los conciliábulos reaccionarios.

Después de promulgada la Constitución de 1857, Juárez estableció un gobierno itinerante en Guadalajara, Colima y finalmente en Veracruz, donde expidió las Leyes de Reforma, primero la nacionalización de los bienes de la Iglesia, luego las de separación de la Iglesia y el Estado, de supresión de las comunidades religiosas y prohibición de establecer nuevos conventos; más tarde las bases sobre la ocupación de bienes eclesiásticos nacionalizados. Posteriormente la de carácter social: del matrimonio y el registro civil, regularización de los cementerios, de la libertad de culto, que causó gran revuelo, y la de festividades religiosas.

Si bien las leyes expedidas por Comonfort habían causado irritación y rechazo por parte del Vaticano, que generó el consistorio del 15 de diciembre de 1856, condenando y reprobando tales decretos, las Leyes de Reforma fueron consideradas por la Santa Sede como no prácticas, en la confianza de que el gobierno de Juárez sería derrotado y derogadas tanto esas leyes como la Constitución de 1857.

Surgió el agitado periodo entre liberales y conservadores, la intervención francesa fue celebrada por el obispo de Puebla Labastida y Dávalos con un *Tedeum* en la catedral de tal ciudad, el prosecretario de Estado del Vaticano, Alejandro Franchi, expresó su contento por ello manifestando que esos primeros pasos atinados y sensatos conducirían a determinar la forma de gobierno de México.

La obra señala que Maximiliano, ya en el poder, se mostraba renuente a dar satisfacción a las demandas de la Iglesia, y aunque proponía un concordato con la Santa Sede que nunca se celebró, superaba a Benito Juárez en adopción de medidas contrarias a los intereses del clero, quedando en suspenso las relaciones con el Vaticano que no aceptaba las libertades de prensa y educación en América y sí en Europa. El clero mexicano elevó protestas contra la actitud de Maximiliano en la corte. Maximiliano argumentó que tenía la intención *imperpetum* en la Iglesia mexicana de los mismos derechos que los reyes de España ejercieron en las iglesias de América, y de que se consideraría justamente lastimado de que se le rehusara lo que desde la conquista y por tres siglos tuvieron sus predecesores durante todo el tiempo de la monarquía, e insistía en la restitución del Patronato Indiano sin lograrlo, pues el Vaticano establecía como condiciones la exclusividad de la religión católica, plena libertad de los obispos en el ejercicio de su ministerio, mejor trato a las órdenes religiosas tutela del patrocinio de la Iglesia y sus derechos así como restablecimiento de la disciplina eclesiástica y rechazo a la tolerancia de cultos. Respecto de la pretensión de restituir el patronato o alguna figura que se le asemejara, el cardenal Antonelli respondía que fuera del derecho que el Papa Julio II concedió a los soberanos de España después del descubrimiento de América, cualquier otra injerencia sobre las personas eclesiásticas de América no fueron sino usurpaciones que la Santa Sede siempre contrarió y reprobó.

El nuncio Meglia fue un obstáculo para un entendimiento con el imperio, no sólo ante el Vaticano sino ante la corte de Napoleón III, que patrocinaba militar y económicamente la intervención en México. Derrotado Maximiliano se restableció la República, hubo brotes de vandalismo no ajenos a una parte del clero, como el movimiento en armas

de Manuel Lozada en Jalisco, proclamando que la ley de confiscación de los intereses de la Iglesia fue arbitraria, su rebelión fue sofocada. El pronunciamiento del Plan de la Noria de Porfirio Díaz fue secundado por grupos clericales, pero fue reprimido no así el de Tuxtepec, que lo llevó al poder.

Asume la presidencia en interinato Sebastián Lerdo de Tejada, quien determinó velar por la fiel observancia de las Leyes de Reforma, a las que elevó al rango constitucional, por lo que hubo encuentros entre el estado y la Iglesia, así Lerdo expulsó a los padres jesuitas norteamericanos, disolvió la congregación de las hermanas de la caridad y expulsó a las extranjeras, en tanto el obispo de Zacatecas, José María del Refugio, prohibió a los que ingresaban a algún cargo público juraran como lo establecía la ley, cumplir y hacer cumplir la Constitución adicionada con las Leyes de Reforma, pedía documento previo al juramento y una manifestación pública de rechazo a todo lo que pudiera ofender a la Iglesia católica. Lerdo cayó por la revolución de Tuxtepec del general Porfirio Díaz quien practicó una política de reconciliación, procurando que las Leyes de Reforma fueran cayendo en desuso, aumentando así la influencia eclesiástica, al renacer las fastuosas celebraciones religiosas, nuevos conventos y periódicos sostenidos por el clero, pero el concordato nunca se celebró.

El último delegado papal, José Ridolfe, en la dictadura de Díaz se retiró de México en 1911 con motivo del movimiento revolucionario que derrocaría a tal régimen; sube al poder Francisco I. Madero quien es victimado por órdenes del general Huerta, quien a su vez es derrotado por don Venustiano Carranza, durante su régimen hubo fricciones entre el gobierno y la Iglesia. Carranza, aunque anticlerical, logró equilibrar la situación, aun cuando expulsó a 65 sacerdotes extranjeros y pasó por alto las protestas de Estados Unidos cuando Obregón arrestó y exilió a 180 curas de la capital porque la Iglesia se negó a dar medio millón de pesos destinados a alimentar a los pobres. La delegación apostólica se encontró vacante durante tal periodo.

La Constitución de 1917 provocó una violenta protesta de los obispos mexicanos, quienes se inconformaron porque les parecía injusto el no reconocer la personalidad jurídica a la Iglesia, por prohibirle enseñar libremente sus dogmas y su moral en las escuelas, por negarle a los ministros del culto facultades para criticar las leyes y los actos de los gobernantes, por prescribir el derecho de la Iglesia para administrar con independencia los sacramentos, por declarar que el matrimonio es un contrato civil, por prohibir el culto público, constriñéndolo a los domicilios y a los templos, por negarle a la Iglesia el derecho a la propiedad de bienes temporales, por negarle a los ministros del culto a heredar, al menos que los beneficiarios fueran parientes cercanos, por considerar a los sacerdotes como meros profesionistas, por exigir que fueran mexicanos por nacimiento y dar facultades a los legisladores de los estados para determinar su número máximo, por negarles a los ministros de culto al ejercicio de los derechos políticos. La Iglesia atacó las normas constitucionales, promoviendo el espíritu de rechazo y la consideró como persecución de la Iglesia y de los derechos de los creyentes.

El gobierno de Obregón se consideró de paz y cierto entendimiento con la Iglesia católica, sin embargo la iniciación de construcción del monumento de Cristo Rey en

Guanajuato, con la asistencia y participación del delegado apostólico, monseñor Ernesto Filippi, fue causa para su expulsión de México, por orden del presidente en enero de 1923, los obispos dirigieron una nota de protesta, la contestación fue en el sentido de que no se obstruyera el programa que aplicaba su gobierno en beneficio de las clases oprimidas. Dejó en la inobservancia las leyes anticlericales por lo que la perspectiva de una paz religiosa fue bien recibida por el Vaticano, mas no así por el clero mexicano. Roma aceptó que el catolicismo podía bajar de tono, no entrometerse en los asuntos políticos a cambio de la sobrevivencia de la espiritualidad católica.

La liga defensora de la libertad religiosa encabezada por René Capistrán Garza se pronunció a favor de la lucha armada en contra del gobierno, iniciada en 1926 y que el Vaticano apoyó hasta 1929, y que fue sombría, ominosa y cruel llamada, "La Cristiada". La protesta del episcopado mexicano publicada en 1917 fue reproducida en febrero de 1926, atacando a la Constitución de 1917, especialmente en contra de los artículos 120 fracción IV, 30, 31, 50, 27 fracción II. La carta apostólica del Papa Pío XII se dio a conocer y se difundió. Siendo presidente provisional Emilio Portes Gil, en 1929 se pronunció el arreglo entre Iglesia y Estado, al que se le conoció como el *modus vivendi*, mismo que puso fin a la contienda, se reabrieron los templos y se reanudó el culto, muchos clérigos desterrados volvieron.

El 29 de septiembre de 1932 el Papa Pío XI proclamó la Enciclica *Acerba Animi Anxietudo* analizando la situación de México, lanzando la acusación contra el gobierno mexicano de no cumplir el arreglo de 1929, llamando a los católicos mexicanos a defender sus derechos. La injerencia del clero norteamericano se dejó sentir y se volvió a dar en 1914 con la visita de Fulton J. Sheen repercutiendo en las organizaciones confesionales de México y en 1956 con la visita del arzobispo de Nueva York, monseñor Francis J. Spellman, quien influyó para que el arzobispo lo fuera monseñor Darío Miranda.

El Papa Pío XI sentía predilección por México, en 1926 publicó la epístola apostólica *Paterna Sane Sollicitudo*, conteniendo las normas para el desarrollo de la acción católica y su enciclica *Inquis Afflictisque*, en la que condenó la constitución de 1917, como las leyes complementarias de 1926, por ser indignas de un pueblo civilizado.

En diciembre de 1931 surgió otro incidente, con motivo de las grandes movilizaciones de las masas católicas, celebrando el cuarto centenario de la aparición de la virgen de Guadalupe, Plutarco Elías Calles presionó al presidente Pascual Ortiz Rubio para que adoptara diversas medidas represivas contra los grupos católicos y los funcionarios que habían tenido injerencia en los festejos. El Papa Pío XI expidió en 1929 su Enciclica *Divini Ullius Magistri* sobre la educación del individuo y la familia bajo los cánones de la Iglesia y tal documento sirvió al clero mexicano a partir de 1931, para renovar su ofensiva contra la educación nacional y su laicismo, por considerarla contraria a los principios fundamentales de la educación, por excluir la doctrina religiosa. Muchos católicos mexicanos pidieron al presidente Pascual Ortiz Rubio cambiara la educación nacional a lo cual no accedió y pidió el cumplimiento de la ley.

La campaña electoral del general Lázaro Cárdenas produjo inquietud en el clero, sobre todo por las "camisas rojas" de Garrido Canabal, la política del general fue condenada de

comunista en su Encíclica *Divini Redemptoris* del 19 de marzo de 1937, en la que analizó el materialismo evolucionista de Marx, diciendo que en tal doctrina no hay lugar para Dios, no hay diferencia entre espíritu y materia, no sobrevive el alma y no hay vida futura. El Papa continuó la segunda parte de la Encíclica *Divini Ullius Magistri*, exaltando el alma espiritual e inmortal, el imperio de la familia, el origen divino del matrimonio y el ordenamiento por Dios de la sociedad civil. Para fundar su tesis en el orden económico se remitió a las Encíclicas, *Rerum Novarum* y *Quadragésimo Anno* sobre el ordenamiento de la sociedad para lograr la justicia social.

Ávila Camacho en dura batalla electoral sube a la presidencia y tranquiliza los ánimos por lo que había significado el cardenismo, se declaró creyente y manifestó no admitir en su gobierno a ningún comunista, lo que resultó positivo para el clero, monseñor Fulton Sheen visitó a México en 1943 y sentó las bases del Orden Social Cristiano, prevaleciendo el "Marianismo" y el "Guadalupanismo". Vicente Lombardo Toledano y grupos de izquierda se pronunciaron en contra del Orden Social Cristiano, surgieron agrupaciones como la Unión Nacional Sinarquista. Se dieron manifestaciones de culto externo sin ser sancionadas.

De 1946 a 1970 se acentuaron las relaciones extraoficiales de México con el Vaticano, se dijo que en el libro gratuito hubo injerencia del clero, no se ejercieron represalias contra nadie, la reforma al artículo 3o. en 1992 admitió la enseñanza en colegios particulares, en donde hay influencia eclesiástica y la educación laica del Estado. La reforma del artículo 4o. propuesta por Luis Echeverría dejó en libertad a la pareja para procrear bajo su responsabilidad. En 1965 el cardenal Eugenio Fisserant visitó México y se entrevistó con el entonces presidente Adolfo López Mateos, el prelado expresó su comprensión hacia la política oficial, pues tenía un gran conocimiento de la realidad mexicana. Aun cuando Echeverría manifestó que no debía haber relaciones oficiales con el Vaticano, visitó al Papa para solicitar apoyo a favor de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados.

El licenciado Jorge Martínez y Gómez del Campo fungió más de treinta años como representante ex officio de los mandatarios nacionales, después Salinas de Gortari siendo presidente designó al licenciado Agustín Téllez Cruces, finalmente en la residencia oficial de Los Pinos se reunieron el delegado apostólico en México, Girolano Prigione con miembros de la Conferencia del Episcopado Mexicano. Juan XXII convocó el Concilio Vaticano II, poniéndose a tono con los tiempos renovadores, surgiendo en México una Iglesia más abierta al mundo de lo secular. Juan Pablo II inició su peregrinaje apostólico recuperando a la feligresía perdida y a los 3 meses de asumir el papado, el 26 de enero de 1979, hizo su visita a México, siendo José López Portillo quien lo recibió como presidente de nuestra nación, los temas tratados fueron la paz, el desarme, derechos humanos y justicia. En la Basílica de Guadalupe la misa papal fue la más solemne en México, participando 15 cardenales, 40 obispos y 400 sacerdotes. Se celebró la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, criticándose la "Teología de la Liberación".

El Papa manifestó: "Sé que la Iglesia en México está profundamente ligada al pueblo... Los mexicanos han sufrido mucho por su cristianismo, por su fe." La segunda visita pastoral fue más intensa en 1990 y ante el cuerpo diplomático acreditado en México dijo: "He acogido con gran satisfacción el gesto significativo e importante del señor presidente de México, de designar un enviado personal y permanente ante la Santa Sede, a cuyo loable iniciativa ha correspondido el nombramiento de un enviado especial por parte de la misma Santa Sede." En 1992 se establecieron oficialmente las relaciones entre México y la Santa Sede, así el 22 de septiembre de ese año la SRE y el Estado del Vaticano dieron a conocer tales relaciones. El marco jurídico que permitió las nuevas relaciones entre ambos Estados se constituyó con las reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución.

La obra en cita hace referencia también a documentos pontificios tales como las Encíclicas de Juan XXIII y *Pacem in Terris* y *Mater e Magistra*, la de Paulo VI *Populorum Progressio*, comentarios a las reformas y la intervención de las legislaturas sobre los temas referidos, comparación de los textos originales con los textos vigentes. Por todo lo anterior la obra en comento resulta interesante, abundante en datos históricos, en aspectos legislativos y ampliamente recomendable al lector.

Rogelio Lopez Cordero

54

## México y el Vaticano

Breve Reseña  
Histórica

Ramírez Cabañas, Joaquín, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados LVI Legislatura.

## La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México

LA OBRA pretende incursionar con base en datos testimoniales de los protagonistas principales del suceso, hasta obtener información suficiente para reinterpretar la mecánica de la sucesión presidencial del sistema político que ha regido a México desde hace cuatro sexenios presidenciales.

Amparada por una aceptación *a priori* debido a su rango burocrático, el autor abre las difíciles puertas de la vida en retiro de los ex presidentes que fueron compañeros, jefes o empleados de su padre, ex secretario de Estado. Este hecho no empaña la calidad de contenido en las entrevistas que hizo a los ex mandatarios y aún mas, con franca, exacta

y a veces comprometedoras insistencias, incide en asuntos que son poco conocidos o que habían permanecido ocultos.

La obra gigantesca y llena de datos con secuela histórica, se divide en cuatro partes principales: una primera se entiende como advertencia para el lector que siendo un prólogo, ubica histórica y metodológicamente a quien incursione su contenido. La segunda parte es el meollo del asunto: la historia de los vencedores, donde los nombres de ex presidentes Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se desnudan políticamente.

En la tercera parte se abordan las versiones de los perdedores, aspirantes que no llegaron y en quienes la frustración se manifiesta de maneras diferentes y múltiples. Colateralmente surgen a veces informaciones que incomodan a algunos. Tal es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas de quien apareció mencionada la entrevista discreta que le hizo a Salinas en el momento en que la población dudaba de la elección y su procedimiento.

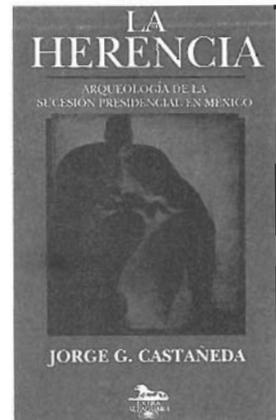
En la parte cuarta, estrictamente accesoria, se acumula documentación sobre el 6 de julio de 1988 y termina con un índice onomástico. Es así que durante una treintena de meses de arduo trabajo y expresadas casi 500 páginas con el producto, Castañeda nos descubre y revela la verdad y el cómo fue la sucesión presidencial.

Lo interesante del libro está en esa afirmación: *el presidente elige su sucesor*; lo apasionante de la narración es como con artilugios, subterfugios, artimañas y despistas, se sale con la suya casi al borde, en algún caso, de que se le adelante alguno en el proceso y le trague el mandado con un "madruguet", término acuñado por el populacho para señalar a los adelantados sin respaldo de quien manda en forma suprema. Tal vez hay un abuso y heteronomía, propia de los profesionales de la economía, cuando supone el autor una Psicología Social de los mexicanos y la interpreta sin mayor compromiso científico, como hechos constantes; ésa es la materia, se entienda o no, se sepa o no, de la Psicología Social interesada en la política de la que la formación de los políticos mexicanos contemporáneos está a muchos años luz de educación.

La aproximación de Castañeda al asunto de la sucesión, no es un estudio científico social riguroso; no es un simple y complicado reportaje periodístico, no es una novela de terror en ciencia ficción; no es literatura para autosatisfacción partidista. ¿Qué es y que significa entonces? Es el basamento de una acción documental que abra la posibilidad de una investigación temática interdisciplinaria de la ciencia social donde se especifiquen y responsabilicen territorios de investigación y corroboración entre sociólogos, politólogos, psicólogos sociales y antropólogos. Es una tarea costosa y ardua que sólo institucionalmente puede emprenderse. Si se mirara con fines de afinación y perfeccionamiento democrático, tendría que ser prohijada la investigación por institutos políticos o cámaras legislativas. Por de pronto el libro vale y merece ser leído.

Jose de Jesus Fonseca Villa

Castañeda, Jorge G., Alfaguara, México, 1999, 550 pp.



## Fronteras democráticas en México.

### Retos, peculiaridades y comparaciones

CON LA seriedad y el profesionalismo que lo caracteriza, José Antonio Crespo nos presenta en este libro un panorama del proceso mexicano hacia la democracia, en el que distingue una primera etapa, de liberalización de la política y otra posterior de verdadera democratización.

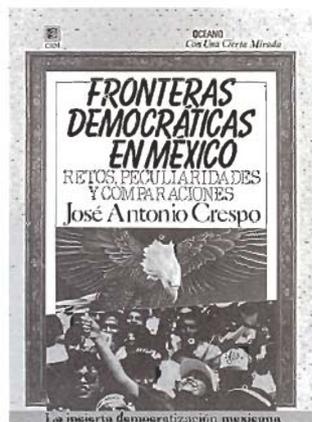
Crespo es uno de esos estudiosos, difíciles de encontrar, que conjuntan dos habilidades que se dan, más bien en personalidades de formaciones académicas diferentes y en ocasiones encontradas: es un humanista que maneja conceptos, valores e ideas y simultáneamente, un técnico, conocedor de cifras y datos estadísticos, con la habilidad de presentarlos en forma gráfica y por tanto clara y fácil de analizar e interpretar.

El plan del libro es por sí mismo llamativo, se inicia con una propuesta de los conceptos fundamentales de transición y de democracia política, para pasar enseguida a la revisión meticulosa del sistema mexicano, con sus pros y contras y se continúa con el análisis de los papeles que en la transición juegan no sólo los actores políticos: gobierno, partido oficial y partidos de oposición, sino también, las circunstancias sociales y económicas que sirven de marco de referencia a los juegos de relaciones posibles entre los citados actores.

El libro es de lectura necesaria para todos aquellos que siguen de cerca el camino difícil y cuesta arriba del pueblo de México, para lograr ser, él mismo, el protagonista de su vida política; en la otra, se encontrarán analizados varios escenarios políticos y desglosadas las diversas posibilidades de llegar más allá de la actual "frontera" en que nos encontramos, entre el autoritarismo y el sufragio efectivo.

José Antonio Crespo, por otra parte, trata temas técnicos, áridos por naturaleza, con un lenguaje tenso y sencillo, al alcance de los interesados en los temas políticos, no sólo por exigencias de carácter profesional, sino también para quienes tan sólo quieren seguir las pistas de nuevos cambios políticos.

Bernardo Batiz Vázquez



Crespo, José Antonio, Océano, México, 1999.

## El funcionario, el diplomático y el juez

LA OBRA es una sistematización de carácter didáctica que se propone deslindar con pulcritud el territorio de intereses, necesidades técnicas y disponibilidades para los servidores públicos en una sociedad compleja de fin de siglo en México.

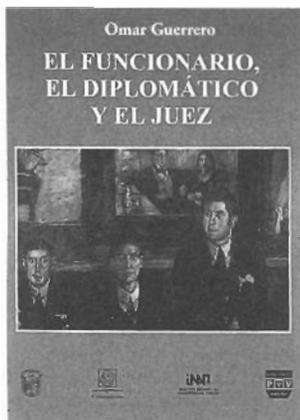
Por sí mismo el intento temático de construir un perfil de un rol social en un tiempo y espacio determinado como representativo de una sociedad es tarea de titanes con tecnología de primer orden y con información plural y variada de fuentes múltiples. Al idear un trance común como género en el servidor público, los conceptos coordinados de funcionario, diplomático y juez caen a la calidad de especie y se puede mediante tal operación conceptuadora de la más pura lógica formal, hacer un índice. A esta fórmula relativamente simple, recurre Omar Guerrero y con ella conforma cuatro capítulos y epíloga su propuesta.

¿De qué característica es el libro? Si somos objetivos, diremos necesariamente que es un tratado, porque aborda el asunto de la formación la responsabilidad y las acciones del hombre socialmente ubicado para hacer funcionar la burocracia que es el instrumento de operación del gobierno. Analizando los antecedentes históricos del servidor público, tal vez faltaría un poco más de historia de nuestras instituciones y sus supervivencia hasta nuestros días. Así se comprendería cómo la "mordida" se transforma en "gratificación" a los aduaneros que descubren contrabando. Al final de cuentas es la tajada, una ilegal y otra legalizada, de lo que toca al fisco.

En la segunda parte abarca al funcionario, del que hace referencia en las escuelas de administración francesa, española, italiana y de América, Argentina, Perú, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela y Nicaragua. ¿Por qué no Cuba?

En esta parte da cuenta el autor de colegios, institutos, fórmulas de reclutamiento y gestiones dirigidas a la autoprotección social del sujeto que va a formar el Estado para servirle. Para la tercera parte, en seis capítulos, el autor trata de la formación y perfil social del diplomático al que ubica en sus funciones ministeriales y de quien describe evolución y formación dada por los diversos países y cancillerías. Llega a crear una imagen muy clara del perfil de un diplomático del nuevo mundo. La cuarta parte con sus seis apartados desagregados, una exposición sistemática-histórica de cómo se ha venido generando la idea de la "carrera judicial" en la que destaca el rol del juez, como sujeto central final.

El libro es voluminoso, no podía ser menos. Es un tratado del asunto y por tal requiere de la historiografía, las técnicas de administración pública, el derecho, y la política, sin contar que como sustrato todo el tiempo se está suponiendo un estándar de conducta que es psicología, la cual no se aborda como componente principal de los perfiles. Las fuentes consultadas comprenden códigos, reglamentos, constituciones políticas, circulares y por supuesto, libros y periódicos o revistas especializadas. También hay



un índice onomástico. Todo lo anterior revela lo acucioso de la indagación científica con que fue hecho el tratado que nos ocupa. Si fuera necesario dar mayor difusión a este libro, se tendría que recurrir al Instituto Nacional de Administración Pública, a la Universidad de Guanajuato y a Plaza y Valdés, todos ellos coeditores del magnífico libro.

José de Jesús Fonseca Villa

Guerrero, Omar, Plaza y Valdés Editores, México 1999. 734 pp.

*Director General*

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

*Directora Editorial*

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

*Consejo Editorial*

Miguel Acosta Romero • Francisco Berlin Valenzuela • Francisco Gil Villegas • Jesús González Schmal • José González Torres† María del Pilar Hernández Martínez • Alonso Lujambio Irazábal • Beatriz Magaloni Kerpel Ignacio Marván Laborde • José Luis Méndez Martínez • María de la Luz Mijangos Borja Patricia Olamendi Torres • Humberto Quintana Miranda • Pablo Retes González-Coss • Luis Sandoval Ramírez • Jesús Silva-Herzog Márquez • Javier Torres Parés • Gloria Villegas Jeffrey Allen Weldon Uitti • Pedro Zorrilla Martínez

*Coordinación Editorial*

Francisco Palomino Ortega

*Coordinación Administrativa*

Gladys Castillo Torres

*Coordinación Artística*

América Gabrielle

*Redacción*

Gabriel García Colorado

*Corrección y Estilo*

Virginia Ballesteros Corona

*Promoción*

Rogelio López Cordero

*Distribución*

Héctor Pérez Serrano

*Diseño gráfico, fotomecánica, impresión y acabado*

Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V.  
Amargura 4. San Ángel. 01000 México. D.F.



*Quórum* (Voz latina. genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

*Quórum*. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98.532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la dirección editorial de la revista *Quórum*.

Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza. C.P. 15969. México, D.F. Tel. 5628 14 24.

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto  
de Investigaciones Legislativas



## DIRECTORIO

### COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

Diputado Arturo Núñez Jiménez  
Diputado Pablo Gómez Álvarez  
Diputado Carlos Medina Plascencia  
Diputado Ricardo Cantú Garza  
Diputado Jorge Emilio González Martínez

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

#### *Presidente*

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

#### *Secretarios*

Diputado Eduardo G. Bernal Martínez  
Diputado Alberto López Rosas  
Diputado Alberto Cifuentes Negrete

#### *Miembros de la Comisión*

Diputado Juan Moisés Calleja Castañón  
Diputado Jesús Martín del Campo Castañeda  
Diputada Martha Laura Carranza Aguayo  
Diputado Rubén A. Fernández Aceves  
Diputado Vicente Fuentes Díaz  
Diputada Fabiola Gallegos Araujo  
Diputado Miguel Ángel Garza Vázquez  
Diputada Martha Dalia Gastélum Valenzuela  
Diputada Juana González Ortiz  
Diputado Ángel Sergio Guerrero Mier  
Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza  
Diputado Sergio César Alejandro Jáuregui Robles  
Diputado Francisco Javier Loyo Ramos  
Diputado Rubén Mendoza Ayala  
Diputado Javier Paz Zarza  
Diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez  
Diputado Gerardo Ramírez Vidal  
Diputado Mauricio Alejandro Rosell Avitia  
Diputado Gerardo Sánchez García  
Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez  
Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo

En este número la obra de  
**Alberto Beltrán**