

LA POLÍTICA AGROPECUARIA EN MÉXICO

Carmen Revelo Hurtado

David Villalobos Torres

Víctor Manuel Castillo Girón

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo gira alrededor del proceso de reforma agraria y agrícola, y de las diversas facetas que ha tenido la política nacional hacia el sector primario. Se parte del periodo del general Lázaro Cárdenas por ser éste el régimen de mayor trascendencia en lo que se refiere al reparto agrario y donde a diferencia de los anteriores la política agrícola se vuelve más explícita; y se concluye con el sexenio actual. En cada periodo gubernamental se resalta el papel jugado por la agricultura, así como los cambios en la orientación integral para el desarrollo del sector.

Las transformaciones en materia de reforma agraria y los enfoques que se han dado a la política agrícola han sido una condición para el desarrollo de la industria y de la población urbana, antes que para el desarrollo de la propia agricultura y del sector rural. La experiencia vivida por el campesino indica que cuando éste cuenta con los apoyos necesarios es un productor eficiente y capaz de adaptarse a la modernización; sin embargo, se ha creado una visión de que es sólo en la propiedad privada donde hay que depositar valores de modernidad y apoyar los criterios de rentabilidad del campo.

Mientras se ha privilegiado la producción de la empresa agrícola privada sobre la colectiva de los ejidos, el sector social no solamente ha sufrido un proceso de descapitalización y atomización de las parcelas, sino también desorganización y pérdida del peso político. De ahí que los campesinos han terminado por convertirse en objetos pasivos de las políticas burocráticas del estado y han perdido la posibilidad de participar en su definición histórica. Desde mediados de los años sesenta las actividades primarias, y en particular las agrícolas, entraron en un decaimiento que se presentó como crisis nacional a raíz de los setenta.

La vinculación de la agricultura y agroindustria mexicana al proceso de internacionalización de la economía, actuó en contra de la autosuficiencia alimentaria al surgir un sector agrícola eminentemente comercial, que contó con recursos para diversificar sus actividades y sustituir la producción de básicos por la de alimentos que demandan las grandes ciudades y el mercado de exportación. Paralelamente, la agricultura de básicos se estancó y gradualmente invirtió su papel (pasó de exportador a importador); asimismo, creció y prosperó la agricultura productora de insumos pecuarios y hortofrutícolas esencialmente orientados al mercado exterior.

EL REPARTO AGRARIO EN EL PERIODO CARDENISTA

En 1934, el arribo de Cárdenas a la Presidencia de la República trajo consigo una nueva concepción de la reforma agraria como solución al problema del campo. Su propósito consistió en cambiar el sistema de propiedad existente para dotar y restituir a los pueblos de tierras; su principal objetivo era procurar "una distribución justa de la riqueza y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población".¹ Por lo tanto, el impulso al sector ejidal constituyó la piedra angular de su programa agrario. A diferencia de las anteriores administraciones, Cárdenas no vio al ejido como fuente complementaria del ingreso campesino o como un elemento transitorio, sino como "el medio directo de satisfacer las necesidades de los núcleos de población"² y un elemento central de la modernización rural. Por ello, es que se propone llevar el reparto agrario hasta el límite en que las tierras afectables lo permitieran.

En el periodo de Cárdenas fue tan radical el cambio en la estructura agraria, que casi la mitad del país pasó a formar parte del sistema ejidal. Repartió alre-

dedor de 18 millones de hectáreas, superando el reparto que se había hecho desde la expedición de la ley del 6 de enero de 1915, hasta el 30 de noviembre de 1934; y firmó el 40 por ciento de todas las resoluciones presidenciales dictadas en los cincuenta años posteriores a 1915. Con el establecimiento de un código agrario se acordó que la dotación individual de parcelas a los ejidatarios no debería ser menor de 4 hectáreas de terrenos de riego; contra la legislación agraria prescrita, los peones acasillados fueron considerados campesinos con derecho a tierra, y el tamaño de la pequeña propiedad inafectable se confirmó en 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, reducibles en un tercio cuando lo exigieron las necesidades de los pueblos.



Asumiendo que su reforma debía fortalecerse con la solidaridad ejidal constituyó en 1935 la Confederación Nacional Campesina (CNC). La explotación del ejido de manera colectiva fue considerada como la síntesis entre la eficiencia económica y los objetivos sociales de equidad rural perseguidos por la reforma agraria. Cárdenas consideraba que "si la tierra era entregada a los campesinos y no se les proporcionaba medios para cultivarla, todo esfuerzo sería nulo y perdido".³ Esta concepción integral de la solución al problema del campo condujo a acompañar el reparto agrario con créditos refaccionarios, obras de irrigación, caminos, implantación de modernos sistemas de cultivos, escuelas y, en general, de una serie de instrumentos tendentes a buscar la independencia económica plena de los ejidatarios.

Para lograr lo anterior fue necesaria la creación de varias instituciones públicas. En 1936 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas y el Consejo Técnico de la Educación Agrícola; también apareció el Banco Nacional de Crédito Ejidal, al que se hizo responsable de impulsar la organización de los ejidos a la par del apoyo crediticio y técnico. El gasto público orientado al campo se elevó considerablemente; las inversiones para el fomento agropecuario representaron el 18 por ciento de la inversión pública total, lo cual se canalizó en su mayoría a obras de riego que habrían de beneficiar preferentemente al sector ejidal. Además, se crearon los Almacenes Nacionales de Depósito (1936), los Comités Reguladores de los Mercados de trigo y maíz (1937), y el Comité Regulador del Mercado de Subsistencia (1938).

Instituir al ejido como única fuente de recurso para el ejidatario, y convertirlo en la base de la economía agrícola del país, mostró sus resultados: entre 1930 y 1940 el volumen de la producción se incrementó en 71 por ciento y la producción ejidal aumentó su contribución en el producto agrícola total pasando de 11 a 50 por ciento.

EL BOOM DE LOS AÑOS CUARENTA Y LOS INICIOS DE LA ACTUAL CRISIS AGRÍCOLA

El desarrollo industrial que surge a partir de los años cuarenta no se hubiera producido sin esta base agrícola y agraria; alimentos, materias primas, crecientes capas de consumidores, así como bajos costos para la industria, surgieron del programa agrario y agrícola cardenista. Ante la inminencia de la segunda guerra mundial, el gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946) anunció desde sus inicios que habría de llevar adelante una política de "unidad nacional" en todos los ámbitos, lo que significó aminorar los conflictos internos que habían generado las reformas cardenistas. Esa política habría de traducirse en la disminución del ritmo de distribución de la tierra, y en el abandono paulatino de la idea de organización colectiva. En esta época se definió gubernamentalmente el papel prioritario del desarrollo urbano-industrial, subordinando el papel del agro. El campo quedó defi-

Continúa en la página 29.

nido como el sector que debía proveer materias primas y alimentos, y desde donde debería expulsarse mano de obra en favor de los sectores secundario y terciario. La vida campesina dejó de tener proyecto en el campo.

Cuando llegó al gobierno Miguel Alemán Valdez (1946-1952) se afirmó que la reforma agraria había concluido su primera etapa de acción, dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas; y que la etapa siguiente tenía que caracterizarse por el desarrollo técnico. En una iniciativa de reforma constitucional promovió la fuerza productiva de las organizaciones basada en la propiedad social, y apeló a la técnica y a la propiedad individual para proseguir el desarrollo agrícola. Las líneas de acción contemplaron que el campesino debería contar con la extensión de terreno que permitiera la utilización de procesos técnicos modernos de producción. La necesidad de ampliar la frontera agrícola y dar seguridad a la tenencia de la tierra promovió una ampliación de la unidad individual de dotación en ejidos y comunidades a 10 hectáreas de riego, humedad o sus equivalentes; el límite de la pequeña propiedad agrícola cambió a 100 hectáreas sobre la misma base; y la propiedad ganadera se amplió a la extensión suficiente para mantener 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes.

Durante este periodo la apertura a nuevas tierras de cultivo se impulsó mediante la obra pública, en particular la de irrigación, con lo que cobraron auge los grandes proyectos de infraestructura hidráulica, que correrían a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, creada para tal efecto. En el orden jurídico, se consideró indispensable que la ley protegiera plenamente a la pequeña propiedad que estuviera en explotación y hubiera sido declarada inafectable; así, la fracción XIV del artículo 27 constitucional fue modificada para devolver a los propietarios de predios agrícolas o ganaderos cuyos límites estuvieran dentro de la ley, el derecho de promover el juicio de amparo contra la afectación agraria.

En las administraciones posteriores al gobierno de Miguel Alemán Valdez y hasta los años setenta se profundizó y, a la vez, burocratizó la intervención del estado en las organizaciones campesinas. El Banco de Crédito Ejidal obtuvo el poder de manejar directa-

mente la distribución del crédito, lo que reforzó su participación en la producción y en cierta medida orientó el rumbo de ésta, ya que sólo concedía préstamos a aquellos productores que encuadraban en las decisiones emanadas del aparato político-administrativo. Las instituciones oficiales relacionadas con el campo se multiplicaron y subordinaron al proyecto urbano-industrial; además, crecieron burocráticamente y le quitaron a las comunidades agrarias las directrices de su propio desarrollo organizativo sometiéndolas a tantos programas como número de ellas se hacían presentes.

En este periodo el reparto de tierra decreció notablemente. En particular en la década de los cincuenta sólo se distribuyeron 10 millones de hectáreas más, bajo la consideración oficial de que la reforma agraria era un proceso concluido; pero además, las tierras entregadas fueron cada vez de menor potencial productivo. Ante el crecimiento de la población ejidal, y en ausencia de dotaciones adicionales de tierra, la subocupación creció, se dificultó la organización del trabajo y proliferó la desocupación temporal de muchos ejidatarios. En la medida en que el proyecto perfilaba a la industria como nuevo eje de desarrollo nacional, la política agrícola se orientó favorablemente hacia intereses y lugares privilegiados. La mayor parte de los recursos se destinaron a los productores privados más grandes y en las zonas rurales más desarrolladas; ello ocasionó un aumento de la polarización del sector agrícola, sobre todo en una agricultura comercial eficiente y moderna, y otra que vio limitado su acceso a mejores técnicas de producción,



infraestructura, crédito y comercialización. Por su parte, la agricultura marginal aportó la mano de obra que la industria requería para su desarrollo, y en la medida que la agricultura comercial lograra especializarse, asumiría la responsabilidad del suministro de alimentos básicos a bajos precios para no presionar el poder adquisitivo de los trabajadores y mantener un salario industrial bajo.

Por su parte, la industria debería generar los empleos urbanos que permitieran reducir la presión demográfica y propiciar la modernización en el agro mediante articulación de la agricultura-industria. Este proyecto industrializador adquirió un dinamismo sin precedentes, y provocó, entre otras consecuencias, el inicio del crecimiento desmesurado de las ciudades. Uno de los instrumentos utilizados para capitalizar a la industria fue la política de precios agropecuarios; con ella se consiguió la provisión de insumos baratos y el congelamiento de los salarios industriales. Los precios de garantía se estancaron, mientras el índice general de precios se elevaba. Para el sector agrícola comercial la congelación de los precios de garantía no tenía el mismo efecto, ya que podría orientar su producción hacia cultivos más rentables dentro de un esquema de modificaciones en el patrón de consumo hacia productos procesados que la población urbana demandaba, así como a las exportaciones.

Es importante señalar el peso que fueron cobrando las empresas agroindustriales, en particular las transnacionales, al influir en los hábitos de consumo de la población para orientarlos hacia alimentos a base de proteínas animales y otros productos industrializados de mayor valor agregado. La demanda de insumos por parte de estas empresas explica en buena medida las modificaciones en la estructura de la producción, como fue la sustitución de tierras destinadas al cultivo de maíz por tierras destinadas al sorgo y a pastizales. Sin embargo, la polarización del sector agrario llegó a su límite. En 1960 se derrumbó no sólo la producción de básicos, sino también la capacidad funcional del sistema ejidal de seguir subordinado al patrón de acumulación capitalista en el campo y al desarrollo urbano-industrial. La modernización de la agricultura comercial y la exclusión en este proceso del sector tradicional, encargado de satisfacer la demanda interna de granos básicos, se cuestionó en la medida que el país perdió autosuficiencia alimentaria.

DE LA NO AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA AL GOBIERNO DE SALINAS DE GORTARI

En la década de los setenta se da un nuevo impulso al campo, el presidente Luis Echeverría (1970-1976) se enfrentó al minifundio y neolatifundismo como expresiones de la polarización agraria y a los amplios diferenciales de productividad agraria. El régimen echeverrista confirma que el reparto de tierras no había terminado, pero a diferencia de sus cinco antecesores, plantea la organización del sector ejidal bajo un modelo colectivista de producción, que permitiera superar los efectos negativos del minifundismo y elevar la productividad y el rendimiento de la tierra perteneciente o por entregarse al sector social. Para ello en 1971 promovió una nueva Ley Federal de Reforma Agraria que reflejó el rumbo que se le quería dar a la política rural, sintetizado en la siguiente declaración: "sin atentar contra los derechos de la pequeña y mediana propiedad, se busca favorecer e impulsar la organización de las tareas agrícolas en el ejido y la propiedad comunal, a fin de formar unidades más rentables de producción".⁴ En ella se incluyó un capítulo sobre planeación agraria, así como también incorporó disposiciones para facilitar y ampliar los créditos hacia núcleos ejidales y comunales, y propiciar la comercialización de sus productos.



En congruencia con el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, en 1976 se emite la Ley de Crédito Rural donde se consideran sujetos de crédito a los ejidos, comunidades, sociedades de producción rural o asociaciones rurales de interés relativo y no al ejidatario en forma individual, lo cual ayudó a impulsar agrupaciones de ejidos. Durante este periodo la política de precios agrícolas se apegó al propósito de estimular la producción del sector, aunque no fue sino hasta 1973 cuando los precios empezaron a subir, después de haber permanecido inalterables durante más de 10 años. Así, los precios de garantía de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) se incrementaron para 1975 en 148 por ciento con respecto a 1972. Además del notable aumento de la inversión pública, del crédito, de los precios de garantía a los productos del campo, y del propósito de impulsar la producción de alimentos agrícolas básicos, se crearon diversas instituciones, entre las que destaca la Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal, y la Dirección General de Caminos de Mano de Obra, responsable de la construcción de obras de infraestructura y de contribuir a proporcionar trabajo e ingresos en el medio rural. Asimismo, se revitalizó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) creado en 1959 durante el gobierno de López Mateos, para que por su conducto se instrumentara un programa de industrialización en el medio rural, y se creó el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER).

Con el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se implementó la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuya acción estaba orientada a llevar a las zonas marginadas rurales elementos materiales y de organización que permitiera atender un mínimo de bienestar de esa población. Por primera vez se planteó llevar al campo servicios de abasto de bienes básicos y de salud, mejoras a la habitación rural, caminos rurales, introducción de agua potable y escuelas para niños. COPLAMAR fue la estrategia más acabada hasta entonces para abordar integralmente la problemática de la producción en el campo. En marzo de 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyo planteamiento original, desde el punto de vista conceptual, logró reconocer la problemática de la producción de alimentos agrícolas en su vinculación con la provisión de insumos, así como

con la comercialización, transformación y distribución de la producción, y con su consumo. Con él, se hizo del consumo y de la satisfacción de las necesidades reales de alimentación de todo el pueblo, el parámetro que permitió fijar las metas de producción para garantizar tanto la autosuficiencia alimentaria demandada, como la seguridad alimentaria ante las necesidades de la población. Al igual que COPLAMAR, dio lugar a importantes experiencias sobre el tratamiento de la problemática rural, y abrió el camino para llevar servicios y un mínimo de bienestar a la población rural, la cual había tenido siempre que ir a buscarlo a las ciudades.

Enraizado en los inicios mismos de la reforma agraria revolucionaria, en estos años emana fuertemente el concepto de desarrollo rural integral, y se desprenden estrategias e instrumentos importantes como fueron la Comisión Nacional del Río Balsas y otras comisiones para desarrollar otras cuencas, el Programa Nacional de Caminos de Mano de Obra, el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural, los Convenios de Desarrollo entre federación y estados, las modificaciones a la Ley de Reforma Agraria, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), y el Programa de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI). Los dos últimos organismos antes citados fueron creados por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, el cual abordó el problema del equilibrio entre los fac-



tores y agentes de la cadena alimentaria, y el de las relaciones del sector rural con el resto de la economía. Dicha administración reformó y adicionó algunos artículos de la Constitución a fin de orientar hacia una planeación democrática el desarrollo rural integral, impulsar al sector social y lograr el fortalecimiento municipal; sobre esto último se buscó lograr el aprovechamiento cabal de la fuerza social a nivel local. La estrategia de desarrollo rural integral incluyó la organización de los procesos productivos, pero también del aparato de comercialización y distribución de alimentos básicos, y tuvo su expresión coherente en el PRONADRI y el PRONAL, y en los esfuerzos de modernización comercial y de reducción de la especulación por acaparamiento, a través de los programas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid fue clara la enorme desorganización que privaba en el campo mexicano. La debilidad y estancamiento del agro a través de los años dificultó en gran medida la definición de acciones encaminadas a superar la crisis del sector. En todo caso, se apuntó hacia el establecimiento de una política de corte neoliberal impulsora de productos cuya relación comercial en el ámbito internacional representaba contar con ventajas comparativas. De ahí que se condujo al país a un acelerado incremento en la importación de granos básicos para satisfacer las necesidades de la industria y de una población urbana en constante crecimiento, hasta terminar con una fuerte dependencia alimentaria del exterior.

EL ACTUAL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El rumbo de la política agropecuaria del actual gobierno se plantea en el Programa Nacional de Modernización del Campo (PNMC). En él se advierte que consolida el proyecto neoliberal encauzado durante el sexenio anterior, y busca la disminución gradual de las importaciones de granos hasta alcanzar la autosuficiencia alimentaria; el impulso a los productos competitivos en el exterior; la modernización del subsector pecuario; y la explotación agrícola con criterios técnicos y de organización productiva.

El logro de los anteriores objetivos depende de seguir lineamientos preestablecidos con cierta claridad para el corto, mediano y largo plazo; sin embargo, se encuentran algunos de ellos contradictorios. Así, mientras que por un lado se busca la autosuficiencia de granos, por otro se desincentiva la producción de estos cultivos al restringir los apoyos a la agricultura tradicional e impulsando a los productores de cultivos comerciales y de exportación. En general, se habla de que el campesino debe participar activamente en la determinación de los programas de producción, pero, mientras la promoción gira alrededor de los grandes productores se tiende a negar apoyos a los menos favorecidos en recursos y se insiste en dejar de lado los subsidios y el amparo que el estado había venido otorgando a estos campesinos. Obviamente esta diferenciación en productivos y marginales, significa limitar la participación total de los campesinos en los procesos productivos; mientras que a los primeros se otorgan apoyos e incentivos para producir, a los últimos se restringe la motivación a la producción y su participación efectiva en los programas productivos.

En definitiva, la actual administración todavía tiene tiempo para lograr lo programado; incluso en recientes declaraciones se anunció haber logrado la autosuficiencia en maíz y frijol para este ciclo agrícola. Sin embargo, por la historia de México en materia de acciones de política hacia el campo, consideramos que el camino para salvar la encrucijada agropecuaria del país requiere de un andar que bien puede sobrepasar los pasos fijados por el gobierno. No se niega que se obtienen buenos resultados en el transitar de esta vereda, pero se cuestionan algunos logros anunciados, así como ciertas estrategias adoptadas y otras totalmente descuidadas: ¿será verdad que ya no se depende del exterior para cubrir las necesidades nacionales de maíz y frijol?, ¿se ha incrementado en tal forma el volumen de la producción de básicos a pesar de que ha disminuido la superficie sembrada?, ¿la sustitución de cultivos básicos por los de mayor rentabilidad no ha afectado la producción de aquéllos?, ¿la actual liberalización de la economía y en particular los acuerdos para comerciar libremente con Estados Unidos y Canadá, no causarán más aflicciones que beneficios al campesinado marginal del campo?, ¿ante las eventualidades del tratado existirán buenos criterios para ajustar el nivel actual de los precios de garantía? ❧

NOTAS

¹ Cárdenas, p. 139.

² Silva, p. 409.

³ Cárdenas, p. 111.

⁴ Echeverría, p.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas, Lázaro, *Ideario Político*, ERA, México, 1984.

Echeverría Álvarez, Luis, *Segundo Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1972.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1989-1995*, Editorial Agata, Guadalajara, 1989.

Salinas de Gortari, Raúl, *Agrarismo y agricultura en México independiente y postrevolucionario*, Centro de Estudios

Históricos del Agrarismo en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Planeación Democrática, *Cuadernos de Renovación Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planificación en México. 1917-1985*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

Silva Herzog, Jesús, "El agrarismo mexicano y la reforma agraria", Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

Radio Universidad de Guadalajara
 otra radio es otra radio
 104.3 MHz. F.M.
 otra radio es otra radio