

# La reforma agraria y el desarrollo agrícola en México

**Fernando Paz Sánchez**

*Economista e investigador. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).*

Con el propósito de comprender el alcance de la reforma agraria que llevó a cabo el grupo vencedor de la Revolución mexicana, es indispensable remontarse a la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911). A lo largo del porfiriato se consolidaron los viejos latifundios heredados desde los tiempos de la colonia y los que se formaron a partir de las leyes de Reforma: la orientada a la desamortización de los bienes del clero (1856) y la de su nacionalización (1859). Estas leyes afectaron no solo al clero, sino también enajenaron la tierra y los recursos de que disfrutaban comunidades y corporaciones civiles. Además, se abrieron vías muy eficientes para dar paso a la formación de nuevos latifundios. En 1875 se había expedido la Ley de Colonización, que el gobierno de Díaz reformó en 1883. El grupo en el poder consideraba que México disponía de amplias extensiones de tierra apta para el desarrollo de las actividades agropecuarias, y que el factor escaso era la fuerza de trabajo, razón por la que esta Ley promovía la llegada de inmigrantes y facilitaba a las empresas de particulares la realización de acciones tendientes a deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos nacionales donde pudieran asentarse los colonos.

Esa Ley dispuso 2 500 hectáreas como extensión máxima para cada predio, que podría adjudicarse a cualquier persona mayor de edad y con capacidad legal para contratar. A su vez, facultaba a las compañías encargadas de la habilitación de los predios la prestación de los servicios necesarios para facilitar el establecimiento de colonos. El gobierno cubriría los gastos de las compañías mediante la entrega de hasta la tercera parte de la superficie total que hubieren habilitado. Estas compañías de colonización acapararon buena parte de las mejores tierras cultivables. La Colorado River Land se apropió de los terrenos que hoy forman el Distrito de Riego, de Río Colorado, en el norte de Baja California y colindante con los Estados Unidos; y la Compañía Irrigadora Richardson se adjudicó los ubicados en las márgenes del río Yaqui, en el estado de Sonora.

Con el tiempo, el gobierno de Díaz se volvió más tolerante y obsequioso con los particulares que participaban en este tipo de operaciones. En 1894, expidió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, que permitía la denuncia de estos terrenos, sin limitación de extensión, pero respetando

las leyes que regulaban la apropiación de tierras por parte de extranjeros en las zonas fronterizas o bien próximas a las costas. Los poseedores de esos terrenos baldíos quedaron exentos de la obligación de tenerlos acotados y cultivados. Además, la Ley eximía a las compañías deslindadoras que hubieran realizado trabajos de colonización de respetar el límite de 2 500 ha para cada lote, y las propiedades que se hubieran constituido al amparo de la ley de 1883, no podrían ser invadidas ni reivindicadas.

Las dos leyes, la de Colonización y la de Terrenos Baldíos, facilitaron la formación de nuevos y más grandes latifundios. Sobre este particular, Fernando González Roa, en *El aspecto agrario de la Revolución mexicana*, de 1919, escribe:

Las adjudicaciones se hicieron por millones de hectáreas. En la Baja California se dieron más de 11,5 millones de hectáreas a 4 concesionarios; en Chihuahua, más de 14,5 millones de hectáreas a 7 concesionarios; solamente a uno se adjudicó solo la mitad; es decir, alrededor de 7 millones de hectáreas; en Chiapas, se adjudicaron a un concesionario poco más de 300 000 hectáreas; en Puebla, se otorgaron a otro concesionario más de 76 000 hectáreas; en Oaxaca, se adjudicaron a 4 concesionarios más de 3,2 millones de hectáreas, a uno solo se adjudicaron más de 720 000 hectáreas; a un solo adjudicatario se entregaron poco menos de 5 millones de hectáreas en los Estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua; en Durango, se entregaron a dos adjudicatarios casi 2 millones de hectáreas. En consecuencia, las extensiones de terrenos baldíos vinieron a formar enormes latifundios, quizás más grandes de los que existían anteriormente.<sup>1</sup>

El significado de estos latifundios no quedaría cabalmente explicado sin tomar en cuenta que en 1910, año en que estalló la Revolución mexicana, el país contaba, según el Censo, con una población de 15 millones de habitantes; 11,8 millones, casi 79% del total, vivían en localidades rurales: 6 millones, en las cabeceras municipales, 5,5 millones, en haciendas o en pequeñas comunidades rurales, y el resto en rancherías o cuadrillas. La mayoría tenía necesidad de dedicarse a la agricultura y la ganadería, pues el desarrollo industrial alcanzado en México era incapaz de absorber una masa de trabajadores de esa magnitud. Pero el grueso de los pobladores del campo carecía de tierra y, en consecuencia, quedaba obligado a ocuparse como trabajador en las haciendas.

Los hacendados disponían de instalaciones para el acomodo de los peones y su familia, y les proporcionaban, además de empleo, una pequeña porción de tierra, conocida como pegujal, para que la pudieran cultivar y procurarse una ayuda alimentaria. Quienes disfrutaban de estas prebendas formaban parte de los «acasillados», pero ellos —junto con los peones de tarea, que solo residían un tiempo en la hacienda o bien vivían fuera de ella— recibían su jornal una vez

a la semana, y debían consumirlo por fuerza en la tienda de la hacienda. Ahí se les vendían todos los artículos de primera necesidad a precios elevados. En las festividades, se procuraba endeudar a los peones para mantenerlos sojuzgados; los adeudos se transmitían de padres a hijos, con lo que la hacienda aseguraba la permanencia y reproducción de la fuerza de trabajo necesaria.

Hasta 1910 prevalecía en México un sistema brutal de explotación de la fuerza de trabajo para actividades primarias y, en consecuencia, un pésimo reparto del producto generado; fruto directo de un régimen inequitativo de la tenencia de tierra, y que mostraba abiertamente las contradicciones del sistema económico, político, social y cultural del país. No era posible superarlo con las medidas parciales y secundarias adoptadas por el porfiriato.

Aunque en varios libros se repite la idea de que la Revolución de 1910 fue un movimiento inesperado, la verdad histórica muestra que dentro del porfiriato habían surgido brotes muy importantes de rebeldía, grandes conflictos obreros como los de Cananea, en Sonora, y Río Blanco, en Veracruz, que el ejército de la dictadura sofocó con crueldad y violencia. Asimismo, algunos investigadores y políticos se habían pronunciado a favor de un cambio profundo. Por ejemplo, Andrés Molina Enríquez sostuvo que las grandes haciendas de la Mesa Central del país debían ser confiscadas para dar paso a la pequeña propiedad, y que esto se podría realizar por medios pacíficos o por «una revolución que más o menos tarde tendrá que venir». Por otra parte, desde 1906, los hermanos Flores Magón y otros miembros del Partido Liberal Mexicano insistían en la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo, y procurar la distribución equitativa de tierras, con facilidades para cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones.

## Fase inicial de la reforma agraria

La reelección de Porfirio Díaz a la presidencia de la República, a partir de 1910, abrió la puerta al malestar social, económico y político existente. Su contrincante en el proceso electoral, Francisco I. Madero, llamó al pueblo mexicano a rebelarse en contra del estado de cosas. El 5 de octubre de ese mismo año publica el Plan de San Luis, donde dice:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallas de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus

primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.<sup>2</sup>

Esta fue la razón de fondo que impulsó a los campesinos a unirse al movimiento revolucionario; la restitución de sus tierras era mucho más importante y necesaria, debido a la explotación a la que estaban sujetos. El movimiento triunfó y una vez electo Madero presidente de la República, dejó al margen su promesa argumentando que era indispensable realizar antes estudios y operaciones que demandaban tiempo. Ello dio lugar a nuevos levantamientos, como el encabezado por Emiliano Zapata, quien lanzó el Plan de Ayala en 1911, que exigía la restitución de las tierras a los pueblos desposeídos. Pascual Orozco, en 1912, también se pronunció en el llamado Plan de la Empacadora a favor de la reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; pero, además, prometió el reconocimiento de la propiedad de la tierra a los poseedores pacíficos por más de veinte años, con lo que dejaba una salida muy amplia a los grandes propietarios para escapar de la acción agraria.

El 3 de diciembre de 1912, Luis Cabrera presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre la restitución de los ejidos de los pueblos, que constituyó el embrión de la futura legislación agraria, puesto que Cabrera se uniría a las fuerzas de Venustiano Carranza, quien tendría una participación destacada en la configuración del nuevo marco constitucional. En su proyecto, puntualizó la necesidad de resolver, antes que todo, la situación económica, y para ello estimó fundamental la reconstitución de los ejidos,

procurando que estos sean inalienables, tomando la tierra que se necesite para ellos de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones, por causa de utilidad pública con indemnización, por medio de arrendamientos o aparcerías forzosos.

Sin embargo, agregó que mientras no fuera posible crear un sistema de explotación de la tierra en pequeño, «el problema agrario debía resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero».<sup>3</sup> O sea, la acción propuesta no liberaría al futuro ejidatario de su condición de trabajador asalariado.

El conflicto político y social, agravado por la traición de Victoriano Huerta al presidente Madero, condujo al levantamiento en el norte del país. Carranza encabeza esta lucha al frente del ejército constitucionalista. Las fuerzas de Francisco Villa y de Emiliano Zapata se aliaron con él para acabar con las tropas de Huerta. Al triunfo de los ejércitos revolucionarios se buscó la unidad de los tres grupos más importantes en la Convención de Aguascalientes. La ruptura de la paz dio lugar a la etapa más violenta de la lucha armada:

carrancistas, por una parte, y villistas aliados con los zapatistas, por la otra.

En esta fase del conflicto revolucionario, Carranza promulgó una serie de leyes para ganar adeptos y quitar banderas políticas a sus enemigos. Entre esas disposiciones figura la Ley del 6 de enero de 1915, elaborada por Luis Cabrera con el fin de constituir un marco legal para la solución del problema agrario. El nuevo ordenamiento declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades realizadas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención de la Ley de 1856; todas las concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el 1 de diciembre de 1876 a la fecha (enero de 1915) con las que se haya invadido u ocupado ilegalmente las propiedades de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase que hayan pertenecido a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y todas las diligencias de apertura o deslinde que a lo largo de ese tiempo hayan realizado autoridades de los Estados o de la Federación con terrenos, aguas y montes de los ejidos y de los pueblos antes citados.

Además de la restitución, la Ley del 6 de enero de 1915 facultaba a los pueblos que carecían de ejidos a solicitar tierras con objeto de constituirlos, según las necesidades de su población. Para conseguirlo, el gobierno expropiaría la superficie indispensable que se encontrara colindante con los pueblos interesados. Determinaba también un largo proceso jurídico para hacer efectiva la reconstitución o la dotación de tierras a los solicitantes. Ello frenaba el avance de la reforma agraria. Por ese motivo, centenares de grupos campesinos, desde el momento que tuvieron las armas en las manos, tomaron posesión de las tierras que sabían que les pertenecían, o bien para solicitar su dotación para constituir ejidos o comunidades. Esto facilitó el avance inicial de la reforma agraria mexicana y su consolidación posterior.

El triunfo de Carranza dio paso a la elección del Congreso que se encargaría de formular la nueva Constitución de la República, promulgada el 5 de febrero de 1917. La cuestión agraria, elemento fundamental de la lucha revolucionaria, fue objeto de especial atención y los principios de su reforma quedaron plasmados en el Artículo 27, que precisa la necesidad de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública. Este contiene medidas para fraccionar los latifundios, desarrollar la pequeña propiedad, crear nuevos centros de población rural, fomentar la agricultura y evitar la destrucción de los recursos naturales.

Pese a la existencia de este ordenamiento constitucional, se mantuvieron sin mayores modificaciones las normas establecidas desde el 6 de enero de 1915 respecto a la restitución y dotación de tierras, aguas y montes. A su vez, la centralización en manos del Presidente de la República de las decisiones en materia agraria, no permitió acelerar el reparto con la premura que demandaban los campesinos mexicanos.

Desde 1915 hasta el trágico fin de su gobierno, Carranza solamente distribuyó cerca de 170 000 ha, en beneficio de 46 000 campesinos. Esto significa 3,6 ha por persona, pero solo 2,2 ha eran de labor, insuficientes para garantizar la subsistencia del campesino beneficiado y su familia, lo que lo obligaba a seguir como jornalero en las haciendas.<sup>4</sup>

El general Álvaro Obregón, quien asumió la presidencia de México después de Carranza, pensaba que, dada la extensión del territorio nacional, la pequeña propiedad podía formarse sin necesidad de fraccionar las grandes haciendas. En sus informes y discursos, se mostró siempre partidario del desarrollo de la «pequeña agricultura». Durante su administración (1920-1924), se entregaron a los pueblos 1,5 millones de hectáreas; pero tuvieron que superarse serias dificultades; unas impuestas por la lenta y compleja legislación agraria; otras, más fuertes, debidas a la resistencia de los viejos latifundistas: argucias legales, formación de guardias blancas para defender por la fuerza sus propiedades, compra de autoridades para evadir el procedimiento jurídico, apoyo del clero para convencer a los campesinos de no insistir en el reparto de las tierras, hasta el alquiler de periodistas para publicar notas acerca de los errores de la reforma agraria que impulsaba el gobierno.

Al iniciar su mandato en diciembre de 1924, el nuevo presidente, general Plutarco Elías Calles, estaba convencido de que el gobierno debía tener un papel destacado en todos los sectores de la actividad económica. Propugnó la construcción de caminos y de irrigación para ensanchar la infraestructura del país, cuyo impacto fue muy importante porque, además, dio ocupación inmediata a numerosos grupos de la población. Los efectos de estas medidas y otras que impulsaron las actividades financieras y comerciales hubieran resultado insignificantes de no haberse acelerado el reparto agrario, que servía como ariete en la ruptura de la vieja estructura económica. A lo largo de sus cuatro años de gobierno, Calles repartió poco más de tres millones de hectáreas entre 300 000 campesinos, una media de 10 por persona. La superficie laborable entregada a cada uno fue de 3,6 ha como promedio.

Calles dio a la reforma agraria un contenido más amplio. No bastaba con el simple reparto de la tierra, había que brindar otros elementos. Así, dispuso la creación de escuelas campesinas, la formación de

centrales de maquinaria, la constitución de cooperativas de productores, y el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola y de los bancos agrarios ejidales. Su gobierno le confiere a la reforma un carácter capitalista al promulgar la Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales y la Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. Este ordenamiento puntualiza que el arraigo del campesino a su parcela solo se consigue a través de la pequeña propiedad individual, y que una vez llenados los requisitos

nada ni nadie puede moverlo de ella ni despojarlo de las mejoras que introduzca en su misma parcela [...] es absolutamente indispensable el garantizarle en el goce del producto íntegro de la inversión de su trabajo o de su capital.<sup>5</sup>

En la Ley de Irrigación de 1925 se expone con mayor claridad el objetivo del gobierno de apoyar la formación de la pequeña propiedad. Se establece que sus propósitos son desarrollar la producción agrícola del país mediante el aumento del área cultivada; crear la pequeña propiedad a través del fraccionamiento de las tierras que se irrigen, lo cual facilita la solución del problema agrario, y liberar económicamente a un gran número de campesinos, fijándolos a la tierra como pequeños propietarios.

En el fondo se procuraba, según dice la misma Ley, formar «la clase media de los agricultores». Quienes recibieran el beneficio de estas tierras quedarían colocados,

por sus intereses y aspiraciones, entre los ejidatarios y los grandes terratenientes y, de esta forma, atenuarán en mucho los choques violentos de aquellos intereses, sirviendo de estímulo con su ejemplo a los ejidatarios y de barrera a la ambición monopolizadora de los terratenientes.<sup>6</sup>

A partir de este período presidencial, la reforma agraria se fragmentó y habría de realizarse conforme a dos directrices: la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos y comunidades, como una forma de propiedad social, y el reforzamiento y promoción de la pequeña propiedad. Los límites de extensión fijados a la porción de tierra que podría aprovechar un ejidatario en su propio beneficio, resultaron, en los hechos, muy inferiores a los de la propiedad privada como área inafectable.

La rebelión cristera y el asesinato del general Álvaro Obregón cuando era candidato a la presidencia no frenaron el impulso otorgado a la reforma agraria. Emilio Portes Gil, presidente interino entre el 1 de diciembre de 1928 y el 4 de febrero de 1930, entregó 1,2 millones de hectáreas a 156 000 ejidatarios. Además, trató de dar unidad a la reforma agraria, que se encontraba dispersa en varios ordenamientos legales.

Durante la administración del nuevo presidente, general Pascual Ortiz Rubio (5 de febrero de 1930-1 de septiembre de 1932), se distribuyeron 1,5 millones

de hectáreas a 84 000 ejidatarios. Si bien el promedio resulta de 17 ha, la superficie media laborable fue solo de tres por ejidatario. Esta proporción se explica porque se mantenía el criterio de que los antiguos propietarios podían escoger las tierras que serían afectadas y las que podrían mantener como pequeña propiedad inafectable.

A la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, el general Abelardo L. Rodríguez asumió la presidencia desde el 1 de septiembre de 1932 hasta el 30 de noviembre de 1934. En este lapso, se hizo entrega de 800 000 ha a 161 000 campesinos. Aunque la superficie promedio resultó inferior a siete hectáreas, la extensión media de labor fue ligeramente superior a cuatro. El reparto de tierras realizado por el presidente Rodríguez muestra dos facetas: fue muy lento al inicio de su mandato y se aceleró en el último año, debido a la presión que ejercieron los campesinos demandantes. Durante este gobierno se consigue la unificación de las leyes agrarias y se publica el Código Agrario, que confirma el respeto a la pequeña propiedad,

permitiéndose a los propietarios escoger y ubicar en cualquier momento la superficie en que quieran fincar su pequeña propiedad, inviolable conforme al precepto constitucional y mediante declaratoria del Presidente de la República, que se inscribirá en el Registro Agrario Nacional.<sup>7</sup>

Los efectos del reparto agrario hasta 1934 eran poco significativos en el desarrollo agropecuario de México. Entre 1929 y 1934 se cultivó, en promedio anual, una extensión de 5,3 millones de hectáreas, superficie menor a la media correspondiente a los últimos tres años del porfiriato. La estadística no precisa cuánta de la superficie cultivada pertenecía a las nuevas formas de tenencia; pero cabe apuntar que 80% se dedicaba al cultivo de granos, y 60% del total —poco más de tres millones de hectáreas— se destinaba al maíz. Los cultivos industriales ocupaban, en conjunto, 846 000 ha, y el resto de la tierra era aprovechado en la siembra de plantas forrajeras y frutales.

A fines de 1934, la situación de la agricultura mexicana no podía ser más crítica. Los efectos de la gran depresión de 1929-1932 se hicieron presentes en la economía del país. El hambre en el campo se había vuelto un mal pernicioso, y el estado de las grandes haciendas era de ruina y abandono ante el temor de sus propietarios de verse afectados por la reforma agraria. Tampoco los ejidatarios habían recibido suficiente apoyo para iniciar la producción en sus nuevas tierras.

El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), desde su campaña electoral, pudo conocer y examinar los obstáculos que frenaban el desarrollo agropecuario del país. Él era miembro de un grupo de revolucionarios que pensaban que en materia agraria se había avanzado muy despacio y que la reforma debía ser integral. Acelerar el reparto de tierra no sería tarea sencilla, era

indispensable contar con el apoyo de los campesinos. Después de luchar ideológicamente contra los anti-agraristas, Cárdenas consigue la unidad de los trabajadores del campo y crea la Confederación Nacional Campesina, organismo que contribuirá positivamente en ese proceso.

A lo largo de su administración, Cárdenas repartió cerca de 18,8 millones de hectáreas entre 729 000 campesinos. Esto significa que cada uno recibió un promedio de 25 ha, de las que poco más de ocho eran laborables. No solo en cuantía y calidad fue importante el reparto realizado.

Las tierras de labor distribuidas se localizaban, en una proporción muy elevada, en regiones de alta productividad; basta apuntar que 866 000 ha eran de riego o se ubicaban en regiones donde podían producir en un corto plazo. A la par, la política de precios y salarios favoreció una mayor capacidad de compra de los grupos más numerosos de la población, todo lo cual vino a ensanchar y fortalecer el mercado interno a una escala sin precedentes.

La política agraria del general Lázaro Cárdenas estuvo acompañada de reformas muy importantes del sistema bancario y la política fiscal. Se crearon, además, instituciones directamente vinculadas al proceso productivo, como la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Comercio Exterior, y se expropió, para convertirlo en un bien de la nación, el petróleo que aprovechaban grandes consorcios extranjeros.

En 1940, según los datos censales, la superficie de labor era de 14,8 millones de hectáreas, de las cuales 7,8 millones correspondían a particulares y 7 millones a los ejidos; o sea, se encontraba dividida casi por igual entre propiedad social y propiedad privada, lo que indica la magnitud y trascendencia del reparto agrario realizado hasta el fin de ese año.

La práctica de dejar una parte de la tierra en descanso durante un año y la condición impuesta por la naturaleza a las áreas de labor, en su gran mayoría de cultivos temporales, limitaron sin embargo el área cultivada en el país a solo 6,7 millones de hectáreas en el año agrícola de 1940.<sup>8</sup>

## El desarrollo agrícola de 1940 a 1950

Desde las postrimerías del régimen cardenista entraron en juego fuerzas movidas por los cambios en la situación internacional, sobre todo la Segunda guerra mundial, así como factores internos que influirían en la dirección y desarrollo del campo mexicano. El conflicto bélico restringió e imposibilitó la importación de bienes manufacturados lo que favoreció la expansión acelerada de la producción doméstica, en particular en ramas

**Las acciones de desarrollo rural no podrán ser efectivas en México sino dentro de un marco diferente de política económica que intente mejorar las comunidades rurales y los núcleos mayoritarios de la población, por encima de las exigencias impuestas por el neimperialismo y el sector privilegiado de la sociedad mexicana.**

asociadas directamente a los productos agrícolas, tales como aceites y grasas, fibras textiles, confección de ropa, café, preparación de cueros y fabricación de calzado, conservación y preparación de frutas y legumbres. Asimismo, la guerra propició facilidades para exportar materias primas, minerales y productos de origen agropecuario, lo que condujo a un uso más intensivo de los recursos naturales.

Las variaciones en la demanda de productos del campo modificaron sensiblemente la estructura regional de la producción agrícola: los cultivos alimentarios tradicionales se mantuvieron en el centro y sur del país, mientras que en las nuevas tierras de cultivo bajo riego, localizadas principalmente en el norte, se producía para la exportación. El ensanchamiento de la infraestructura y la ampliación de los mercados generaron grandes beneficios para los productores, que pudieron acomodarse a la nueva estructura. Al intensificarse el capitalismo en el campo, la producción tenía que ser competitiva; esa condición solo la alcanzaron los agricultores que pudieron superar los efectos de la inflación.

Dentro de una agricultura de mercado es preciso adquirir maquinaria y aprovechar más intensivamente la tierra y el trabajo, lo cual exige comprar insumos, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, herbicidas y fungicidas. La expansión de la producción no podía lograrse en todo el territorio nacional, donde el grueso de las extensiones de tierra es de cultivos temporales y, por lo mismo, la práctica agrícola ofrece resultados aleatorios. El régimen errático de las lluvias significaba, y todavía representa, un freno para la adopción de técnicas más eficientes e intensivas que demandan mayores costos por hectárea cultivada y, en caso de pérdida de la cosecha, se traducen en más deudas para los campesinos. Por otra parte, el tamaño reducido de los predios privados, de 5 ha o menos, y de las parcelas ejidales ubicadas en el centro y sur del país —cuya extensión a menudo no se mide por hectáreas sino por «hileras» o bien por «tareas»—, y la situación dudosa de su propiedad por no poseer los productores títulos definitivos, limitaron también el empleo de las máquinas y equipos modernos. Todos estos factores contribuyeron a que el crédito oficial, las técnicas de investigación agrícola, la construcción de almacenes y

la prestación de servicios se canalizaran, en mayor medida, en beneficio de las nuevas zonas de riego. Estos cambios en las condiciones y en la estructura de la producción ahondaron el desequilibrio entre los productores del campo, especialmente entre ejidatarios y propietarios privados, fenómeno que se extendió a todas las regiones agrícolas de México.

### ¿Qué pasó con la reforma agraria?

Con la llegada del presidente Manuel Ávila Camacho al poder, en diciembre de 1940, empezó a transformar el curso de la reforma agraria. Lejos de continuar el ritmo acelerado del reparto de tierras y fortalecer la organización de los campesinos beneficiarios, se tendió a paralizar la atención a las solicitudes de restitución y dotación de ejidos a los pueblos; y, por el contrario, se otorgó mayores garantías a los propietarios privados. Al dejar en el abandono la organización agraria, surgieron maniobras ilegales emprendidas por funcionarios corruptos, y también por varios líderes de los ejidatarios. La ocupación ilegal de terrenos abandonados, el arrendamiento de parcelas ejidales a particulares, la concentración y venta de los derechos sobre el agua, así como otras medidas que beneficiaban a los ejidatarios, fueron aprovechadas por un pequeño núcleo de productores, lo que disolvió en parte el espíritu colectivo de la base ejidal a favor de la explotación particular.

Durante este gobierno (1940-1946), se entregaron 7,3 millones de hectáreas entre 158 000 campesinos. En promedio, cada beneficiado recibió 7,1 ha. La distribución de tierras en 1941 fue muy escasa; pero en 1942 cobró mayor significación con el fin de frenar la salida de trabajadores del campo hacia los Estados Unidos. A partir de 1945, tras finalizar la Segunda guerra mundial, el reparto agrario se abatió en forma drástica.

En 1942, Ávila Camacho expidió un nuevo Código Agrario que estableció nuevas limitaciones al reparto de tierras. Las fincas que podrían ser objeto de afectación deberían estar localizadas en un radio de 7 km a partir del lugar más densamente poblado por el núcleo solicitante. Se fijaron 6 ha para la parcela ejidal en terrenos de riego o humedad, y 12 en los de temporal. Pero

permanecieron inafectables las propiedades de hasta 100 ha, en tierras de riego; 150, si se dedicaban al cultivo del algodón, y hasta 300, si estaban ocupadas con plantaciones de café, plátano, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao u otros árboles frutales. El Código procuraba impedir las grandes concentraciones de tierra en pocas manos al prescribir que los terrenos propiedad de una persona, separados unos de otros, se considerarían como un solo predio, y también se reconocerían como una sola propiedad aquellos con varios dueños que permanecieran sin delimitación entre sí. Esta medida trataba de resolver un problema incipiente, pero que se iba generalizando: la simulación agraria.

A fines de 1946 se perfilaba con toda claridad el carácter de los nuevos agricultores, que habían logrado apoderarse de las mejores tierras del país y pugnaban por rodear sus explotaciones de todo tipo de garantías. El cambio de gobierno y la modificación de la política agraria seguida hasta entonces, abrieron la posibilidad de legalizar la situación de los predios de los modernos empresarios agrícolas y los nuevos latifundistas.

El licenciado Miguel Alemán Valdés, presidente de México de 1946 a 1952, poco antes de cumplir un mes en su mandato, reformó los capítulos X, XIV y XV del Artículo 27 de la Constitución. El X establece que la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser inferior a 10 ha en terrenos de riego o humedad; a falta de ellos, se deberá respetar los equivalentes en otros tipos de tierras como lo prescribe el capítulo XV: una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, o por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. A esta disposición no se le dio cumplimiento, como lo prueba el promedio de superficie de las parcelas ejidales que fueron repartidas con posterioridad. Al capítulo XIV se le adicionó que los propietarios que cuenten con certificados de inafectabilidad podrán promover juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. A partir de entonces se desató un verdadero alud de peticiones, tanto para contar con los certificados como para iniciar demandas de amparo; ellas fueron atendidas por las autoridades con celeridad, consagrándose de este modo los derechos de inafectabilidad por los que tanto habían luchado los viejos y los nuevos latifundistas.

Por su parte, el capítulo XV prescribe que se considerará como «pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación»; se eleva a rango constitucional las extensiones fijadas por el Código Agrario de 1942, sustituyendo el término de propiedad inafectable por el de «pequeña propiedad». La flamante legislación dejó la puerta abierta a la formación de nuevos latifundios

al prescribir que los dueños de una pequeña propiedad o los poseedores de certificados de inafectabilidad que realicen obras de riego o drenaje y mejoren la calidad de sus tierras, no serán sujetos de afectación agraria, aunque la superficie mejorada rebase los límites máximos señalados en la misma Ley. En 1947, el maestro Narciso Bassols criticó abiertamente esta contrarreforma agraria, al escribir:

Ya ustedes han oído también cifras y datos concretos, acerca de lo que representa desde el punto de vista de absorción, de concentración del trabajo humano, una de esas pequeñas propiedades. No se necesita especial preparación en la materia ni una educación particular, ni un interés muy grande siquiera, en cuestiones agrícolas, para darse cuenta de que trescientas hectáreas de cultivos como los que enumera la reforma del Artículo 27 reclama permanentemente el trabajo asalariado de núcleos importantes de hombres.<sup>9</sup>

Y agrega:

Conforme crezca la fuerza económica de la producción agrícola que está en manos de los capitalistas, será más y más difícil la lucha a favor de los ejidatarios y campesinos [...] El contraste será cada día más desfavorable para el sistema de producción ejidal, si se le deja desorganizado, sin crédito, sin la posibilidad de mejorar sus tierras y elevar el nivel técnico de sus cultivos, mientras por otro lado, la iniciativa privada disfruta de todas las oportunidades y cuenta con todos los elementos que el éxito requiere.<sup>10</sup>

La conclusión de este importante análisis es la siguiente:

Nuestra inconformidad no se refiere a las garantías otorgadas a la verdadera pequeña propiedad, sino al disfraz que, bajo ese nombre, tiende a permitir la multiplicación en todo el país de formas de concentración y explotación capitalista de las tierras, con los males que acarrea fatalmente la subsistencia del peonaje.<sup>11</sup>

Si la contrarreforma agraria de 1946 requería del trabajo de muchos hombres, ¿de dónde provendrían? La respuesta es simple: de los campesinos que todavía no se habían beneficiado con el reparto agrario y de los que contaban con una parcela insuficiente para llenar sus necesidades de subsistencia.

Durante el gobierno de Miguel Alemán se frenó aún más el reparto de tierras. Ocupados los responsables en el trámite de los certificados de inafectabilidad, los expedientes de dotación y restitución de ejidos cayeron en manos de empleados secundarios que les brindaron un tratamiento totalmente burocrático. No es de extrañar que a lo largo de esa administración solamente se repartieran 4,6 millones de hectáreas entre 80 000 campesinos. Cada ejidatario beneficiado recibió en promedio una parcela de labor de 10 ha. La contrarreforma alemanista «legalizó» una situación que ya existía en el campo mexicano pero que se acrecentaría notablemente en las nuevas tierras de cultivo bajo riego. Los antiguos propietarios que recibieron el beneficio de las obras hidráulicas pudieron conservar sus grandes extensiones,

y también los nuevos, beneficiados por el gobierno, pudieron detentar varios predios de 100 ha cada uno, utilizando los nombres de sus parientes, amigos y hasta de personas que no existían. Estos predios fueron y siguen siendo, en la práctica, grandes unidades de explotación, pero oficialmente reciben el trato de «pequeñas propiedades».

Bajo el amparo de la nueva ley, surgieron los nuevos empresarios agrícolas de México: unos, auténticamente vinculados al proceso productivo, que manejan directamente extensiones de tierras de riego de 4 000 y hasta 6 000 ha, pero que a través de las plantas industrializadoras o preparadoras de los productos del campo, también de su propiedad, comandan el aprovechamiento de la producción en extensiones aún más grandes. Otros, favorecidos con el reparto de las nuevas tierras de riego, constituyeron el grupo de los llamados agricultores «nylon», porque, igual que la tela de las medias, eran invisibles y, por tanto, desconocidos en las zonas productoras. Se trataba de políticos influyentes de nivel federal y estatal, y de amistades de las autoridades, que recibieron tierras en los nuevos distritos de riego y encargaban a terceros la administración y utilización de sus predios. Con esto emerge en México el neolatifundismo: no solo se concentra el aprovechamiento de las tierras de mejor calidad en pocas manos, sino también la mayor parte del ingreso generado en la producción agropecuaria.

## La producción agrícola en 1950

En 1950, la tierra de labor censada ascendió a cerca de veinte millones de hectáreas, y su distribución entre ejidos y predios privados se había modificado sensiblemente a favor de estos últimos: 11,1 millones pertenecían a particulares y 8,8 millones a los ejidos. A su vez, la superficie media cultivada, según la forma de tenencia, acusaba diferencias mayores: en los predios privados de cinco hectáreas o más, la extensión promedio nacional era de 15,2 ha, en tanto que la parcela ejidal era tan solo de 3,9 ha. La superficie cosechada en 1950 fue de 9,4 millones de hectáreas.<sup>12</sup>

## La penúltima fase de la reforma agraria

México disponía de 31 millones de hectáreas aptas para el cultivo. Ya se habían entregado cerca de veinte millones a particulares y ejidatarios; quedaba un corto camino para dar fin al reparto de tierras susceptibles de aprovechamiento en la producción agrícola. Adolfo Ruiz Cortines, presidente de la República de 1952 a 1958, no obstante su pregón de atender la reforma agraria como una de las prioridades de su gobierno,

solo asignó 6,1 millones de hectáreas entre 68 000 campesinos. Cada ejidatario beneficiado recibió 14 ha de labor como promedio.

Aunque algunos voceros oficiales anunciaban que ya no existían tierras susceptibles de afectación agraria, lo cierto es que en la IX Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, celebrada en 1961, quedó claro que, conforme al Censo Agrícola y Ganadero de 1950, subsistían 7 335 predios mayores de mil hectáreas y menores de cinco mil; entre 5 001 y 10 000 ha se registraron 1 523 propiedades, que ocupaban en conjunto una extensión de 11 millones de hectáreas, y que, pese a los treinta y cinco años transcurridos desde el inicio de la reforma agraria, quedaban sin afectar 1 661 fincas particulares con superficie unitaria de 10 001 ha o más, que abarcaban un área total de 52,8 millones de hectáreas, la cuarta parte del territorio nacional.<sup>13</sup>

El licenciado Adolfo López Mateos, presidente de México de 1958 a 1964, realizó un reparto de la tierra más cuantioso que los tres presidentes anteriores. Entregó 8,9 millones de hectáreas entre 148 000 campesinos. El promedio de tierra de labor resultó de 10,2 ha. A partir de esos años, se configura un tipo distinto de reparto agrario identificado por una tendencia creciente a entregar tierras no aptas para el cultivo: en terrenos de agostadero, monte boscoso, lagunas y pantanos, o bien áreas totalmente improductivas. En los dos primeros casos, los ejidatarios no pudieron aprovecharlos por la falta de recursos propios, la insuficiencia del crédito oficial y la carencia de ganado y de equipos, lo que propició la renta de los agostaderos a los particulares y de los bosques a empresarios de la madera. Esto dio lugar a una explotación desmedida de los recursos naturales, favoreció el avance de la erosión, el abatimiento de los acuíferos, la desaparición de la fauna silvestre y, en general, la ruptura del equilibrio agroecológico en varias regiones del territorio nacional.

## El desarrollo agropecuario entre 1940 y 1965

En la actualidad es común escuchar que el sector agropecuario de México se encuentra en crisis, pero este problema no siempre ha estado presente. Entre 1940 y 1965, la producción del campo fue la más dinámica de la economía nacional, y superó las tasas de crecimiento de la industria y los servicios, debido a la concurrencia de varios factores: la reforma agraria emprendida por el general Lázaro Cárdenas, que trajo consigo la liberación del peonaje y el reparto de la mayor superficie apta para el cultivo; la demanda creciente de alimentos y materias primas, tanto proveniente del mercado interno como del exterior; la expansión del crédito agrícola y ganadero; la inversión y el gasto públicos que permitieron habilitar grandes extensiones

de tierra para el cultivo bajo riego; la investigación y la producción de semillas mejoradas; la fabricación y distribución de fertilizantes e insecticidas; la expansión de la red de caminos rurales y carreteras; la construcción y operación de silos y almacenes; el establecimiento de precios de garantía y el mejoramiento de los servicios de comercialización que favorecieron e impulsaron una mayor canalización de recursos financieros de empresas y particulares a la modernización de las prácticas y sistemas de producción agropecuaria y forestal.

El dinamismo del sector agropecuario, a lo largo de 1940-1965, proporcionó una oferta suficiente y barata de alimentos y materias primas en el mercado interno; favoreció una demanda cada vez más amplia sobre las manufacturas producidas en el país y la expansión de los servicios; se constituyó en proveedor de fuerza de trabajo abundante, y en la fuente principal de divisas provenientes del exterior, a través de la colocación de una parte de sus productos en el mercado internacional.

Sin embargo, desde 1965 en adelante, la dinámica del sector agropecuario y forestal fue cada vez menos acelerada. El mercado exterior dejó de ser un gran demandante al cobrar impulso la producción de bienes sintéticos de origen industrial, que desplazaron el consumo de algodón y de café, los principales productos de exportación en ese tiempo. Esto lesionó el ingreso de divisas del exterior y obligó a una reconversión productiva del agro mexicano que afectó, sobre todo, a los productores comerciales del centro, sur y sureste del país, al entrar a competir los productores del norte por el mercado interno.

## La reforma agraria entre 1965 y 1982

Esta etapa de la reforma agraria comprende las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) y se caracteriza por el reparto de grandes extensiones de tierra que, en conjunto, se aproximan a los cuarenta y cuatro millones de hectáreas. Sin embargo, la media de la superficie de labor que recibieron los ejidatarios beneficiados fue mucho menor: 7,6 ha en el gobierno de Díaz Ordaz, 3,7 en el de Echeverría y 3,9 en el de López Portillo.

A lo largo de estos años, la inversión pública destinada a la realización de obras de riego, aunque siguió siendo cuantiosa, no pudo traducirse en incrementos de la superficie beneficiada similares a los que fueron conseguidos en etapas anteriores. Varios elementos explican este resultado: los costos de realización de las obras se habían elevado considerablemente; los terrenos que recibirían el riego estaban formados por suelos menos propicios para el desarrollo de la agricultura intensiva y de altos

rendimientos; los agricultores por beneficiar carecían de tradición y experiencia. Asimismo, varios de los proyectos realizados se ubicaron en zonas tropicales, donde las obras resultan comparativamente más costosas y las prácticas agrícolas demandan un período de aprendizaje relativamente más largo.

El crecimiento del sector agropecuario y forestal de México fue lento entre 1966 y 1978, y el ritmo de expansión se modificó sustancialmente en los años 1979-1981, como efecto de los cuantiosos ingresos derivados de la exportación de petróleo que se aplicaron, en parte, al proyecto Sistema Alimentario Mexicano, destinado a dinamizar el campo. La economía alcanzó tasas reales de crecimiento superiores a 8% anual. Este proceso, conjuntamente con las mayores inversiones del sector público destinadas al campo, el creciente gasto corriente aplicado a la prestación de servicios de investigación y extensión agropecuaria, así como el aumento de los recursos crediticios y de los subsidios a favor del agro contribuyeron a elevar el crecimiento del producto del sector agropecuario a un ritmo medio anual de 4,5%.

## El neoliberalismo

Desde mediados de 1981, al terminar de manera brusca la primera bonanza petrolera, la economía del país sufrió una crisis severa que afectó el funcionamiento de todas las actividades. En consecuencia, el gobierno abandonó el Sistema Alimentario Mexicano buscando una estrategia diferente para impulsar la economía y, por tanto, el desarrollo del campo. En diciembre de 1982, sin identificarlo por su verdadero nombre, se puso en marcha el neoliberalismo. Esta política económica, basada en los postulados del Consenso de Washington, ha sido seguida fielmente por los gobernantes de la república mexicana, pese a su abandono por varios países de nuestra América, por resultar inoperante. Las promesas del nuevo presidente, Miguel de la Madrid (1982-1988), en su campaña política, así como los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, mantenían vivas las esperanzas de una mayor y mejor atención a las necesidades y deseos de progreso de los productores del campo. Sin embargo, en el propio Plan se apuntaba que la estrategia del desarrollo económico y social se sustentaría en la reordenación económica y el cambio estructural.

La reordenación se proponía corregir la inflación, aliviar y evitar el déficit de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior, lograr la estabilidad cambiaria, proteger el empleo y la planta productiva, así como apoyar el consumo básico. Por otra parte, el cambio estructural establecía la necesidad de modificar la gestión económica del Estado, abrir la economía nacional al

comercio exterior, alentar la inversión extranjera, modernizar la planta productiva a través de un proceso de reconversión y promover la exportación de manufacturas. Durante esos seis años, la crisis económica perduró y afectó la realización de las acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Por el contrario, las acciones para el cambio estructural fueron puestas en marcha: se abrieron las fronteras a la competencia externa; se redujo considerablemente el crédito agrícola, y se abatieron las inversiones públicas y el gasto corriente destinados al desarrollo rural.

La inflación galopante y el alza incesante de las tasas de interés, registradas entre 1985 y 1988, dejaron a las medianas y pequeñas empresas, así como a centenares de miles de productores del campo con adeudos tan cuantiosos, que pese a los años transcurridos no se han podido solventar del todo. El comportamiento de la economía rural en esas condiciones propició, por un lado, una mayor concentración del capital empleado en la producción, altas utilidades a los grandes empresarios de la industria y el comercio de los productos del campo; y, por otro, la ruina de los pequeños productores y ejidatarios, quienes tuvieron que buscar en el subempleo urbano o bien fuera del territorio nacional ingresos indispensables para atender sus necesidades básicas. El reparto agrario se frenó de manera ostensible en la administración de la Madrid. Se distribuyeron 5,6 millones de hectáreas y de ellas solo 11% comprendía tierras de labor. La parcela promedio por ejidatario beneficiado resultó de 2,5 ha de tierra de labor.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, suscrito por el nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, puso de relieve la necesidad de procurar la modernización del campo mediante esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios, con el fin de promover el flujo de capital, el trabajo en tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos. Se reconoció, además, la necesidad de canalizar hacia el agro más recursos financieros, más créditos, cambios en la determinación de los precios, y la reestructuración a fondo de las entidades del sector público encargadas de la producción y comercialización de productos agroindustriales, y del desarrollo de regiones seleccionadas.

Los nuevos esquemas de asociación contribuyeron a fortalecer el poder económico de los grandes empresarios que intervenían en los distintos sistemas del sector agropecuario y forestal. De ese modo tendió a concentrarse, en mayor medida, el ingreso generado en la actividad productiva del campo, al mismo tiempo que se agudizaba la pobreza de las comunidades rurales y crecía la emigración hacia las ciudades del interior y, sobre todo, hacia los Estados Unidos.

Con la aplicación de este Plan Nacional de Desarrollo, en vez de lograrse los resultados que se esperaban, desaparecieron empresas y organismos del gobierno que proporcionaban bienes y servicios a los productores y campesinos.<sup>14</sup> Durante ese mismo período, dejaron de operar las comisiones federales encargadas del manejo integral de las cuencas hidrológicas, como las del río Balsas, El Fuerte y la del río Papaloapan.

El gobierno sí atendió el compromiso de un cambio radical en la política de precios y subsidios, pero no en el sentido que esperaban los productores. Los precios de garantía quedaron limitados a simples precios de referencia para el maíz y el frijol, y los cuantiosos subsidios que anteriormente se otorgaban a los productores quedaron constreñidos a una cuota por hectárea cultivada, con productos previamente autorizados por el gobierno —el llamado «procampo»—, y por pequeños apoyos a la comercialización, que tendieron a concentrarse en manos de los grandes productores y las empresas comercializadoras, operadas, en buena medida, por firmas norteamericanas.

## **El fin de la reforma agraria**

En 1992 se modificó el régimen de tenencia de tierra con el propósito de quebrantar el espíritu solidario de ejidos y comunidades, y favorecer la propiedad privada en las parcelas ejidales, para apoyar —según la intención del gobierno— la formación de un mercado importante de tierras. Las autoridades esperaban que estas medidas propiciaran la compactación de las unidades productivas dentro de los terrenos ejidales y comunales, y su asociación con empresas privadas. Pero los legisladores no tomaron en cuenta que los dueños del capital invertido en el campo no estaban interesados en adquirir tierras ejidales, puesto que ya las aprovechaban a través del arrendamiento, la aparcería o bien mediante el financiamiento de la producción. El interés de los capitalistas se dirigió a la compra de terrenos ejidales y comunales propicios para el desarrollo inmobiliario en las cercanías de los principales centros urbanos del país, y sitios de interés para el turismo.

La inversión pública orientada al desarrollo rural no obtuvo la prelación que se había fijado en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que se mantuvo en el mismo nivel de 1988, si se mide en términos reales. Un trato similar recibió el gasto corriente destinado al sector. De este modo, el apoyo otorgado perdió importancia relativa en el gasto del gobierno. Por lo que toca a la apertura comercial con el exterior, se fue mucho más lejos de lo que apuntaba el Plan con la suscripción precipitada de acuerdos de libre comercio, en particular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,

pues no se tomaron en cuenta las grandes diferencias, en materia de recursos naturales, dotaciones de capital y sobre todo de productividad, entre los sectores agropecuarios de México, los Estados Unidos y Canadá.

La segunda contrarreforma agraria dio fin al reparto de tierras y entre 1989 y 1992 solo se entregaron 552 000 ha entre 81 000 beneficiados. Cada uno recibió, en promedio, 2,1 ha de tierras de labor. Los objetivos centrales de la política agropecuaria, mayor producción y mayor productividad, fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, no se alcanzaron y sus ventajas solo se apreciaron parcialmente. En términos generales, la productividad agropecuaria y forestal creció por debajo de la tasa de aumento de la población nacional, y la productividad del sector avanzó más lentamente que la conseguida en la industria y los servicios, con lo cual se agravaron los problemas de pobreza y subempleo en el campo, al tiempo que crecía considerablemente la importación de bienes de consumo y materias primas de origen agropecuario, ante la incapacidad de atender los requerimientos del mercado interno.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el objetivo central de la política agropecuaria<sup>15</sup> fue elevar el ingreso neto de los productores y lograr que la producción sectorial aumentara más de prisa que el crecimiento de la población. Para lograrlo, el Plan propuso incrementar la productividad y promover una mayor rentabilidad y competitividad, además de impulsar acciones que favorecieran la capitalización y el desarrollo tecnológico de modo que pudieran expandirse las cadenas productivas de los bienes primarios. Otro buen propósito de ese Plan era apoyar una estructura competitiva de precios regionales para estimular la reconversión productiva, la reorganización eficiente de las actividades agropecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz y de frijol para consumo humano. Esto se sustentaría con la construcción de caminos, almacenes, obras de riego y programas para el uso eficiente del agua y los energéticos.

Se propuso también el desarrollo de la banca regional, mediante el fortalecimiento de los fondos de garantía y ahorro; y en materia comercial, crear redes sanas y eficientes de manejo, desde el mercado regional hasta el internacional, así como fortalecer los sistemas de información de precios y mercados, ampliar el financiamiento destinado a las exportaciones y crear la bolsa agropecuaria.

Siguiendo la doctrina neoliberal, el Plan anunció la privatización de los servicios de investigación y extensión, que anteriormente proporcionaba el gobierno, a través de patronatos particulares en cada una de las entidades federativas del país; o sea, el establecimiento de las fundaciones Produce, con

el concurso de asesores y extensionistas particulares y el apoyo de los centros de enseñanza media y superior.

Aunque la producción agropecuaria y forestal tendió a reanimarse en los dos últimos años del sexenio 1995-2000, en un balance de conjunto puede apreciarse que la población siguió creciendo a tasas más elevadas que la producción primaria, y que tampoco fueron cumplidos los postulados centrales del Plan Nacional de Desarrollo. La inversión pública y el gasto del gobierno aplicados al campo cayeron fuertemente: en el año 2000, en términos reales, la inversión resultó catorce veces menor que en 1980, y el gasto público destinado al campo fue seis veces menor al de este año.

En la esfera del crédito, la escasez de financiamiento fue muy grave. Cientos de miles de productores y campesinos tuvieron que hacer frente a la quiebra de las uniones de crédito en varias entidades federativas, lo que significó una pérdida considerable de sus ahorros en muchos años de trabajo. Por otra parte, no cristalizó el proyecto de la bolsa agropecuaria, y la apertura comercial facilitó la entrada al país de grandes consorcios internacionales, que alcanzaron rápidamente una participación relevante en el mercado nacional y en el manejo del mercado externo de cereales, hortalizas, frutales, cárnicos, leche y derivados, así como de madera y celulosa.

Los planes nacionales de desarrollo 2001-2006 y 2007-2012, y sus correspondientes programas de desarrollo agropecuario resultan más endeblez y cuestionables que los comentados. Tienen en común que su diagnóstico se apoya en verdades a medias; establecen la necesidad de integrar una estrategia a partir de la disponibilidad de crédito, formar cadenas productivas que posibiliten aprovechar las oportunidades de negocio, la inversión en tecnología adecuada y en programas integrales de producción y de empleo temporal, que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar la reconversión de los productores primarios y favorecer el desarrollo de nuevas actividades que complementen el ingreso de los trabajadores del campo.

Un examen general de esos documentos permite apreciar que en los programas sectoriales no se tuvo verdadero interés en impulsar acciones que respondan a las necesidades y mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos y productores nacionales. Lo que proponen esos programas, aunque está expresado en una terminología diferente, es lo mismo que se puso en marcha desde 1983 con resultados muy pobres en términos de productividad agropecuaria y con graves retrocesos en materia de bienestar social. En los programas de desarrollo agropecuario y forestal formulados por las dos últimas administraciones federales, no se mencionan las obras de infraestructura que se proyecta realizar, ni los problemas de los

campesinos de México. Parece que los técnicos encargados de su elaboración y los políticos que los revisaron y aprobaron ignoran la existencia de millones de campesinos, puesto que solo hacen referencia a los «productores», sin distinción de las condiciones muy diferentes en que realizan sus funciones productivas y la finalidad de estas; que no es siempre la concurrencia al mercado y la obtención de ganancias.

## El desarrollo agropecuario de México en 1985-2008

Entre 1985 y 2008, la población de México creció 42,5% (de 75 a 107 millones de habitantes). Durante ese lapso, la superficie agrícola disminuyó en 3,1% (de 18,3 millones de hectáreas cosechadas, a solo 17,7 millones en 2008).<sup>16</sup> Esto es preocupante, pues las importaciones de alimentos se han incrementado considerablemente a lo largo de los últimos veinticuatro años, y México dispone de fuerza de trabajo abundante y superficie de labor suficiente para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

Los cambios más significativos que acusa el área cosechada entre esos años pueden resumirse así: el cultivo de granos y oleaginosas (arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo grano) se redujo de 15,5 millones de hectáreas a 13 millones (-16,1%). Los frutícolas (naranja, plátano, mango, limón, manzana, melón, sandía, fresa, papaya, aguacate, uva, guayaba y piña), así como hortalizas y legumbres (jitomate, papa, chile verde, cebolla, zanahoria, calabacita y tomate verde), se intensificaron: de 975 000 ha cosechadas en 1985, a 1 484 000 en 2008 (+52,2%).

En estos dos tipos de aprovechamiento de la tierra se centró la política de reconversión del agro, iniciada en 1982 y continuada por las administraciones federales posteriores; pero no se tomó en consideración que los productos antes mencionados son muy exigentes en cuanto a la cantidad y calidad del agua y el suelo, y que demandan cuantiosas inversiones para cubrir los costos de cultivo, recolección, selección y empaque de los bienes cosechados. Luego, tal reconversión no ha tenido el alcance ni la repercusión económica que esperaban sus promotores. En cambio, las plantas forrajeras (alfalfa verde, avena, maíz forrajero y sorgo forrajero), han recibido un impulso considerable, al expandirse la superficie cosechada de estos productos conjuntamente con las de caña de azúcar, café cereza y copra, de 1,8 millones de hectáreas en 1985, a 3,2 millones, en 2008 (+ 77%).

## Distribución del producto agropecuario y forestal

Según los datos recabados en el Censo Agropecuario de 2007, existían en el país 5,5 millones de unidades de producción. De ellas, solo 4,1 millones registraron actividades agrícolas, pecuarias o forestales.<sup>17</sup> Felipe Flores, Rita Schwentesius y Sergio Márquez, investigadores de la Universidad Autónoma Chapingo, caracterizan la tipología de los productores del campo mexicano en función del tamaño del predio cultivado y del destino de la producción, en cuatro grupos: 1) agricultura de autoconsumo, al que pertenece 9% de los productores agrícolas; aprovechan 9% del área cultivada y aportan 6% del valor total de la producción sectorial; 2) agricultura de autoconsumo humano, que engloba 41% de los productores del campo; emplean 29% del área de cultivo y aportan 13% del valor total de la producción; 3) agricultura diversificada, al que pertenecen quienes disponen de una mayor superficie laborable. El grupo se forma con 35% del total de productores rurales, y explota 42% del área cultivable; aporta 34% del valor total de la producción; y 4) agricultura comercial que aglutina 15% de los productores; aprovechan 20% de la superficie cultivable y contribuyen, en conjunto, con 47% del valor total de la producción agropecuaria y forestal.<sup>18</sup>

Ahora bien, el producto generado por esta actividad en 2008, según el Segundo Informe de Gobierno de la Presidencia de la República, ascendió a 304 030 millones de pesos. Si se suman los datos correspondientes a los tipos de agricultura 1 y 2, se obtendrán los totales correspondientes al grupo de productores de autoconsumo: 50% del total de productores del campo ocuparían 38% de las tierras de labor, y su aportación al producto sectorial equivaldría a 19% del total. Su participación en el producto bruto sería, en 2008, de 57 766 millones de pesos. Ello significaría, igualando producto sectorial con ingreso, una ganancia anual de 28 178 pesos por predio. Es decir, 2 348 pesos mensuales y 78 diarios, cantidad a todas luces insuficiente para permitir el sustento del productor y su familia. Este hecho constituye la verdadera razón por la cual el poblador rural tiene que buscar ocupaciones alternativas, ya sea en el propio campo, como jornalero, en las ciudades, como sub-ocupado o trabajador informal, o bien en los Estados Unidos y Canadá, como inmigrante o ilegal.

El grupo de propietarios de los predios donde se practica la agricultura diversificada, que podríamos identificar como productores tradicionales, lo forman 1 430 000 personas. Su aportación al producto sectorial fue de 103 370 millones de pesos en 2008. El ingreso promedio anual de cada predio resultaría de 722 867 pesos,

que serían 60 238 pesos mensuales y 2 008 diarios. En el otro extremo de la balanza figuran los productores comerciales o modernos, al que pertenecen 620 000 predios. Ellos aportaron, en conjunto, 142 894 millones de pesos al producto sectorial en 2008. El ingreso promedio anual resultaría, en consecuencia, de 2 323 479; o sea, 193 623 pesos mensuales y 6 454 diarios. Estos resultados reflejan las deficiencias de una política de desarrollo sectorial que no ha facilitado el aprovechamiento pleno de los recursos naturales susceptibles de explotación y que ha propiciado, al mismo tiempo, una distribución desigual del ingreso generado por esta actividad, que muestra crudamente la pobreza prevaleciente en el medio rural.

### Consideraciones finales

Con el fin de superar la desigualdad entre los productores del campo, varios analistas e investigadores, como Cassio Luiselli Fernández, han expresado la necesidad de abatir la diversidad existente en la tenencia de la tierra y el capital o la bimodalidad de los productores, lo que ayudaría a alcanzar mayor efectividad en las medidas tendientes a favorecer el desarrollo agropecuario. Luiselli dice al respecto:

Pensamos que son tres los conjuntos de medidas que propiciarían un cambio hacia la estructura agraria unimodal: primera, apoyar y fomentar a las pequeñas unidades de producción, tanto de pequeña propiedad como ejidales; segunda, desarrollar programas para compactar tierras y generar unidades mayores o, dicho de otro modo, ir disminuyendo de modo claro el número de minifundios y, por último, reformar el ejido para hacerlo más democrático y flexible.<sup>19</sup>

Agrega Cassio Luiselli que la agricultura por contrato, modalidad que se ha extendido en México desde la administración de Carlos Salinas de Gortari, resulta idónea para integrar a los pequeños productores a las fases de industrialización, distribución y mercado, incluso a la exportación. «En otras palabras, lograr la integración vertical sin por ello despojar a los campesinos de su derecho de tenencia». Considera, además, que el ejido reformado «puede ser el núcleo de la estrategia de abatimiento de la bimodalidad y el mejor soporte institucional para la acción campesina».<sup>20</sup> Su argumentación parece, en principio, razonable. Sin embargo, para llevarla a la práctica sería indispensable organizar la producción de los pequeños productores y ejidatarios, así como reordenar los sistemas de producción que sigue practicando un grupo considerable de productores tradicionales aferrado a las prácticas ancestrales de cultivo, producción pecuaria o explotación forestal.

Otra explicación de los éxitos muy limitados que se han obtenido en el desarrollo agropecuario y forestal del país la ofrece el investigador Carlos Cortez Ruiz:

Son múltiples los factores que ayudarían a entender el porqué de este fracaso, pero sin duda uno de los más importantes es la dificultad para impulsar una cultura de sustentabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales [...] Esto se explica por la sobrevaloración que se hace del modelo basado en unidades productivas especializadas, caracterizadas por el uso de insumos agroquímicos, maquinaria y energía en gran escala y centrada en la búsqueda de la mayor rentabilidad al menor plazo posible, dejando de lado sus efectos negativos y particularmente su impacto en la degradación de los recursos naturales [...] la «preocupación ambiental» queda en un segundo término y los costos económicos (como los sociales) se consideran como externalidades a ser pagadas por el conjunto de la sociedad y por las generaciones futuras.<sup>21</sup>

El verdadero reto, según Cortez, estriba en revertir la desigualdad acentuada por las políticas neoliberales. Los beneficiarios de las políticas agropecuarias y de comercialización han sido los grandes productores y un pequeño grupo de grandes empresas, que han aprovechado los recursos públicos de los programas gubernamentales para obtener importantes utilidades. Como contraparte, en las regiones del país con mayoría de población campesina se acentúan la pobreza y la migración, el abandono de la producción, la concentración de los recursos, la exclusión de las mayorías y, como resultado de todo esto, el incremento de la violencia de todo tipo.<sup>22</sup>

Un resumen muy apretado, y posiblemente incompleto, de la problemática que enfrentan hoy las actividades primarias podría comprender los aspectos siguientes:

1. Sobreexplotación de los recursos naturales y contaminación ambiental.
2. Ausencia de un Estado rector del desarrollo, pero que castiga al sector primario de la economía con bajos niveles de inversión pública y gasto gubernamental, así como con falta de apoyo financiero.
3. Desigualdad regional en el desarrollo rural, acentuado por el trazo y la ejecución de programas generales que no hacen distinción de las características prevalecientes en cada uno de los distritos del país ni de las diferencias entre los productores del campo en cuanto a superficie unitaria, bienes de capital, y magnitud y destino de la producción.
4. Competencia desleal interna y externa, contrabando, robo, argucias legales, así como creciente número de grandes empresas industriales y comerciales, nacionales y extranjeras, que acaparan la producción y tienden a fortalecer posiciones oligopólicas y

monopólicas en los mercados de bienes agroindustriales.

5. Deficiencias en la vigilancia y supervisión, sobre todo en la producción forestal, e incumplimiento de la normatividad en materia de inocuidad, calidad y presentación de los productos que encierran riesgo para la salud de los consumidores nacionales.
6. Limitaciones severas en los presupuestos de investigación, capacitación y organización de los productores, que se traducen en la persistencia de bajos niveles tecnológicos y la compra de insumos caros.
7. Abatimiento de la soberanía alimentaria y pérdida de la competitividad en las ramas de la producción primaria.
8. Serios problemas en la comercialización de productos de la sociedad rural debidos a la falta de organización empresarial y de financiamiento, así como a la asimetría productiva frente a los países competidores.
9. Falta de opciones generadoras de empleo para más de 80% de la población rural, que no dispone de recursos para impulsar la producción, y cuyos problemas de subsistencia se busca superar con medidas de corte asistencialista

Cabe subrayar, sobre este último punto, que la pobreza y la desigualdad presentes en el medio rural, no serán resueltas con programas clientelares y asistencialistas, y que los problemas de los productores del campo y sus familias en materia de alimentación, salud y educación no serán eliminados si los programas gubernamentales no se acompañan con la creación de empleos, actividades productivas y verdaderas empresas rurales capaces de superar los factores condicionantes de desempleo y pobreza que sufren las comunidades rurales del país. Por todo lo anterior, considero que las acciones de desarrollo rural no podrán ser efectivas en México sino dentro de un marco diferente de política económica que ponga su objetivo central en el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de las comunidades rurales y, en general, de los núcleos mayoritarios de la población, por encima de las exigencias impuestas por el neoimperialismo y el sector privilegiado de la sociedad mexicana.

## Notas

1. Fernando González Roa, *El aspecto agrario de la Revolución mexicana*, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, México, DF, 1919, p. 82.
2. Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1959, p. 160.
3. *Ibidem*, pp. 200 y 206.

4. Los datos relativos al reparto de la tierra fueron tomados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (1915-1934) y de la Dirección General de Información y Documentación Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria (1935-1992).

5. Jesús Silva Herzog, *ob. cit.*, p. 325.
6. *Ibidem*, pp. 336-7.
7. Citado por Jesús Silva Herzog, *ob. cit.*, p. 368.
8. Los cultivos de mayor importancia eran el maíz —50% de la superficie total cultivada—, trigo, frijol, maní y algodón. Además, se cosecharon frutales y plantaciones en poco más de 400 000 ha, tequila y maguey en otras 74 000, y henequén en 166 000 ha.
9. Narciso Bassols, *Obras*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1964, p. 706.
10. *Ibidem*, p. 712.
11. *Ibidem*, p. 715.
12. El cultivo de maíz ocupaba 54% de la superficie total y lo seguían, en orden de importancia, frijol, algodón, trigo, caña de azúcar y ajonjolí.
13. Jesús Patiño Navarrete, Presentación en «Panel sobre México», IX Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, Cuernavaca, 1961. Edición mimeografiada.
14. Desaparecieron Alimentos Balanceados de México y la Comisión Nacional de Fruticultura; se vendió Fertilizantes Mexicanos y se suprimieron Azúcar, S. A., Tabacos Mexicanos y el Consejo Mexicano del Café.
15. El presidente Ernesto Zedillo decidió separar del sector agropecuario el manejo de los recursos forestales y los acuíferos. Esto es, se atendió a las características de los macizos forestales y del agua como simples recursos naturales, sin considerar que constituyen elementos fundamentales en la producción de bienes primarios.
16. Los datos que figuran en este apartado provienen de INEGI, Estadísticas de Población y Presidencia de la República, *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México, DF, 2008, cuadros 178-80.
17. INEGI y Censo Agropecuario, 2007, *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*, Aguascalientes, 2009, cuadro 1.
18. Rita Schwentesius Rindermann, *et. al.*, «Tipos de agricultura en México», en Rita Schwentesius, coord., *Recursos naturales, insumos y servicios para el agro mexicano*, t. 1, Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo, 2008, p. 40.
19. Cassio Luisseli Fernández, «Estrategias para abatir la bimodalidad agraria en México», en José Luis Calva, coord., *Desarrollo agropecuario y pesquero. Agenda para el desarrollo*, v. 9, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, DF, 2007, p. 90.

20. *Ibidem*, p. 93.

21. Carlos Cortez Ruiz, «Reformas necesarias para el desarrollo rural con campesinos», en *Desarrollo agropecuario y pesquero...*, ed. cit., p. 125.

22. *Ibidem*, p. 126.