


## El sector rural mexicano a fines del siglo XX

LEOPOLDO ZORRILLA  
ORNELAS\*

Los retos y las demandas del campo son muy complejos, y el futuro a corto, mediano y largo plazos está cargado de incertidumbre, sin duda mayor que el del sector urbano y las actividades industriales y de servicios. Además, en el caso de México, del campo y sus actividades económicas depende la vida de casi 40% de la población del país: los 37.8 millones de habitantes que viven en localidades de menos de 15 000 habitantes. En estas condiciones, sólo una clara y decidida política que dé al sector rural la absoluta prioridad permitirá resolver, desde la base y seriamente, los principales problemas estructurales de la nación. No comprenderlo así significaría mantener el *statu quo*, es decir, la miseria y la pobreza de millones de mexicanos, en su mayor parte ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios rurales y jornaleros sin tierra, buena parte de los cuales son indígenas.



\* Investigador en ciencias sociales; editor de *América Indígena* del Instituto Indigenista Interamericano.



En 1960 el sector agropecuario era ejemplo de vigor y pujanza económicos. Sin embargo, desde principios de los años cuarenta del siglo XX de manera paulatina fue perdiendo su carácter prioritario, sus bases de sustentación se erosionaron, y el sector hizo crisis a mediados del decenio de los sesenta. Ésta se volvió permanente, de tal modo que desde entonces sin cesar surgen nuevos problemas y se agravan los anteriores, en una dinámica involutiva que parece no tener fin ni remedio. Las diversas políticas instrumentadas producen resultados distintos a los esperados, cuando no contrapuestos. Esto puede atribuirse a que durante sesenta años “la política agropecuaria ha obedecido a los grandes lineamientos de la política macroeconómica”,<sup>1</sup> en la cual el sector rural cada vez tiene menos influencia y recibe menos consideración.

1. Salomón Salcedo, *Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 1999, p. 10.

## LA TIERRA

La superficie del territorio nacional es de 196.4 millones de hectáreas. Una vez descontadas las superficies insulares, los ríos y los cuerpos de agua naturales y artificiales, las vías de comunicación carretera y ferroviaria y las zonas urbanas, el territorio no ocupado es de 190.9 millones de hectáreas, de las que sólo 27.3 millones (14.3%) se aprovechan para la agricultura y la ganadería intensiva. Esta proporción es similar a la de China (14.5%) y Japón (11.5%), pero muy inferior a la de algunos de los países más desarrollados: Alemania (34.6%), España (40.3%), Estados Unidos (19.3%), Francia (35.3%), Italia (36.4%) y el Reino Unido (29.5%).<sup>2</sup>

Además de la proporción de tierra apta para la agricultura, determinada principalmente por la orografía, la textura y la composición de los suelos, el territorio mexicano cuenta en general con una baja disponibilidad de agua, y ésta se concentra en el sur. Así, en las amplias llanuras de la meseta central en general hay escasez de agua, lo que ocasiona que los eventuales meteoros arrastren mucho del poco suelo vegetal, lo que empobrece la tierra y azolva los cuerpos de agua, disminuyéndoles sus capacidades de almacenamiento. La naturaleza ha sido avara con el agua, pero al mismo tiempo pródiga en dotar al país con cientos, quizá miles de nichos ecológicos adecuados para cultivos específicos cuyos productos tienen demanda en los grupos de altos ingresos de diversos países.

La superficie forestal cubre unos 56 millones de hectáreas, 29% del territorio, pero la irracional explotación de selvas y bosques, así como los incendios naturales y provocados, hace que se pierdan más de 200 000 hectáreas al año. Se calcula que durante el siglo XX el país perdió 43% de sus superficies boscosa y selvática: disminuyó de 98 a 56 millones de hectáreas. De continuar ese ritmo, en unos cuantos decenios el país estará totalmente deforestado. La situación puede ser incluso más grave, pues las estimaciones sobre la riqueza forestal incluyen lo mismo las áreas selváticas y de bosques (Lacandonia, Chimalapas, sur de Veracruz y de la península de Yucatán, sierras de Durango, Guerrero y Michoacán, Sierra Tarahumara, etcétera) que la vegetación no explotable, aún desde el punto de vista económico, como los manglares, los chaparrales y las zonas de plantas xerófitas. Si bien desde la perspectiva botánica y ecológica es correcto considerar estas últimas como parte de la cubierta vegetal, desde la óptica económica es indispensable considerarlas por separado. De hecho, se calcula que las áreas de producción comercial sólo

suman 21.6 millones de hectáreas (14.8 de coníferas y latifoliadas, principalmente encino, y 6.8 de selvas tropicales).<sup>3</sup>

Como se indicó, la dotación de agua es poca e inequitativa. Hay regiones que reciben anualmente de 3 500 a 4 000 milímetros de lluvia, mientras que en otras sólo caen 10 o 20 y en ocasiones nada. La población se concentra en el altiplano (casi 55% en 2000), en donde se recibe menos de 20% de la lluvia al año. Las grandes zonas urbanas (México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y León) se abastecen de agua de lugares cada vez más lejanos o con muchos problemas (por ejemplo el lago de Chapala) y a costos muy altos, compiten con extensas zonas de cultivo y expulsan aguas contaminadas cuya oxigenación para purificarse se dificulta por el exceso de detergentes y otros productos químicos no degradables de manera natural.

Se ha llegado a situaciones en las que cultivar la tierra atenta contra la vida de los habitantes urbanos, como lo muestra el diferendo entre los estados de Nuevo León y Tamaulipas por el uso del agua de la presa El Cuchillo. En otras partes, las aguas en exceso contaminadas, que hace unos pocos decenios todavía irrigaban diversas zonas, ahora dañan los cultivos, lo que ocasiona bajos rendimientos y productos de mala calidad, como en los valles del Mezquital y de Mexicali y la Comarca Lagunera, por citar sólo tres casos muy relevantes.

La superficie irrigable es de unos seis millones de hectáreas, poco más de 20% de la superficie de labranza, y "se distribuye en 81 distritos de riego (la llamada gran irrigación) con 3.5 millones, y unas 22 700 unidades de riego (pequeña irrigación) con 2.5 millones de hectáreas."<sup>4</sup> Las pérdidas por dispendio y mal uso son muy altas en todos los distritos, lo que ocasiona una disminución adicional en la escasa disponibilidad de las tierras que en realidad tienen riego. Se calcula que en los distritos y las unidades de riego cada año se deja sin cultivar alrededor de un millón de hectáreas.

En México el régimen de propiedad de la tierra es diferente al de la mayoría de los países. Salvo casos aislados en donde aún existe la propiedad en común (Bolivia, Perú y Ecuador en América, buena parte de África y algunos países de Asia y Oceanía), lo típico es que las tierras de explotación agrícola tengan un dueño particular, que en ocasiones las da en renta o en aparcería. En México no es así. De los 190.9 millones de hectáreas, la superficie de fincas rústicas representa 91.2% (175 millones). De esta cantidad, 59.1% (103.5 millones) es propiedad de los 29 950 ejidos y comunidades, que se rigen con una legislación diferente a la del derecho común. La

2. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998*, México, 1999.

3. Sergio Varela Hernández, *Los recursos forestales de México*, mimeo., conferencia en el ciclo El Sector Forestal de México: Avances y Perspectivas, México, 2000.

4. Salomón Salcedo, *op. cit.* p. 39.

reforma constitucional de 1992 otorgó a los núcleos agrarios, entre otras cosas, la propiedad sobre las tierras que como consecuencia de la revolución de 1910 el Estado les restituyó, reconoció y dotó, pero sólo con el carácter de usufructuarios. Según el VII Censo Agrícola y Ejidal de 1991, 71.7 millones de hectáreas pertenecen a pequeños productores privados (40.9% de las tierras rústicas), pero esa cifra incluye 9.9 millones entregadas y en muchos caso tituladas a favor de los integrantes de las colonias agrícolas y ganaderas, una forma peculiar de propiedad privada que tiene muchos puntos comunes con la propiedad social.

En 1993 se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), cuyo propósito consiste en que cada núcleo agrario delimite conforme a la ley su superficie, reconozca como propiedad privada los solares de la zona de asentamiento humano y asigne sus parcelas individuales a los ejidatarios y posesionarios, así como los porcentajes de aprovechamiento que les corresponden en las tierras de uso común. Una vez concluido el procedimiento, el Registro Agrario Nacional (RAN) emite y entrega los certificados y títulos correspondientes, con lo que el ejido queda "certificado".

Con demasiada ambición, en 1993 se postuló que el programa debería concluirse a más tardar en 2000. El esfuerzo de las instituciones participantes y de su personal ha sido considerable, pero la tarea aún está muy lejos de concluir. Al parecer, el Procede corre el riesgo de convertirse en uno más de tantos programas que al final quedan inconclusos. Si se descarta 1993, año de arranque del programa, cuando aún no estaban afinadas las herramientas metodológicas y se ca-

recía del todo de experiencia en esta tarea, se observa que el año de mayor actividad fue 1994, con 4 727 ejidos certificados. A partir de ahí la cifra fue en descenso continuo: 3 941 ejidos en 1995, 3 084 en 1996, 2 873 en 1997, 2 409 en 1998, 2 351 en 1999 y 1 368 en 2000. En las etapas intermedias del programa sucede lo mismo; el año de menores resultados en todo el procedimiento fue 2000; aún no están disponibles los datos correspondientes a 2001.

De nueva cuenta, como en muchos otros programas relativos al agro, el impulso inicial se pierde. Es cierto que en la medida en que el Procede avanzó los trabajos fueron cada vez más difíciles, tanto por la extensión de la superficie promedio de los ejidos como por su mayor número de integrantes. Pero no es menos cierto que, con el pretexto de la crisis económica y financiera de 1995, en el presupuesto federal dejaron de asignarse, conscientemente, los recursos que el programa necesitaba para cumplir sus metas.

Con independencia de las formas de propiedad, en el país existe una desigual distribución de la tierra, pues una proporción muy baja de ejidatarios y propietarios privados acumulan un alto porcentaje de la superficie parcelada de los ejidos y de los predios privados. Según la información disponible, a diciembre de 2000 se habían certificado 76.9% de los ejidos y 37.3% de las comunidades, y el RAN había expedido 2.8 millones de certificados y títulos para 1.7 millones de ejidatarios, 316 149 posesionarios y 700 418 avecindados, así como 73 456 certificados de parcelas de destino específico. Del total de ejidatarios, 50.2% tiene parcelas menores de cinco hectáreas, que representan 14.7% de la superficie parcelada, mientras que 1.3% de ejidatarios posee parcelas de



más de 50 hectáreas y acumulan 16.4 % de esa misma superficie. Es cierto que aún no se conoce la calidad de la tierra de esas parcelas, por lo que no es válido suponer que los primeros están en la pobreza extrema y los últimos no. En definitiva, 50 hectáreas o más en el semidesierto zacatecano o potosino, en el bolsón de Mapimí o en las áridas tierras de Chihuahua, Sonora y Baja California, pueden valer y producir menos que dos hectáreas con riego en una zona de cultivos de exportación, como la Tierra Caliente de Michoacán, el valle de Culiacán o la costa de Hermosillo.

Aunque parezca increíble, en un país que desde hace casi cinco siglos tiene conflictos a causa de la tierra apenas empiezan a conocerse estas características. Los resultados de varias investigaciones y encuestas indican que la diversidad de condiciones y situaciones es mucho mayor que la que se supuso inicialmente. La culminación del Procede, la continuación y la actualización del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), la regularización de la pequeña propiedad —aún no iniciada— y de las colonias agrícolas y ganaderas, así como la realización de nuevos y más específicos estudios e investigaciones, permitirán que en poco tiempo pueda develarse lo que durante muchos años ha quedado oculto respecto de la tierra y sus dueños.

## LA SOCIEDAD RURAL

**D**e conformidad con el XII Censo General de Población y Vivienda, en 2000 el país tenía 97 millones de habitantes, de los que 38 millones (39%) vivía en localidades de menos de 15 000 habitantes y 25 millones (25.4%) en las de menos de 2 500. Cualquiera de estos dos índices de ruralidad es alto, sobre todo si se compara con países de similar nivel de desarrollo. Desde otra perspectiva, según la misma fuente, la población económicamente activa (PEA) ocupada en la agricultura (5.8 millones) representa sólo 16.4% de la PEA total. Empero, dado que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) suele emplear distintas metodologías y definiciones, para el Sistema de Cuentas Nacionales la PEA agrícola representa 20.4% de la total (6.4 millones), para la Encuesta Nacional de Empleo 1998 significa 19.8% (7.8 millones) y para el VII Censo Agrícola y Ganadero de 1991 es superior a millones de personas. Por otra parte, en 2000 había 8 millones de hogares en localidades con menos de 15 000 habitantes (36.4% del total) y 5.3 millones en las que tienen menos de 2 500 (23.3%).

En números redondos, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) considera que 3.5 millones de hogares de localidades menores de 2 500 habitantes (66%)



padecían pobreza extrema, que se caracteriza por un conjunto de elementos desfavorables para el desarrollo personal, de la comunidad y del país, elementos que se refuerzan entre sí, de tal modo que llegan a constituir un nudo en extremo complejo, una hidra cuyas cabezas se deben atacar todas simultáneamente. “La población rural que vive bajo condiciones de pobreza en el medio rural pasó de 14.2 millones en 1984 a 18.9 millones en 1992. Así, mientras que en 1984 46.7% de los pobres se ubicaba en medios rurales, para 1992 esta cifra aumentó a 50.8%. La población que vive en pobreza extrema en las zonas rurales se incrementó de 6.7 a 8.8 millones de personas entre 1984 y 1992; la población urbana bajo las mismas condiciones creció de 4.3 a 4.8 millones de personas”.<sup>5</sup> La pobreza rural es muy severa y se extiende en todo el país, aunque se concentra en el centro y el sur. “En 1994 47% de las familias ejidales estaban por debajo del límite de la pobreza y 34% de la pobreza extrema”.<sup>6</sup>

La pobreza y la pobreza extrema en el medio rural afectan más a los hogares que no tienen tierra o sólo poseen una superficie muy pequeña o de muy mala calidad, por lo que los rendimientos que obtienen son bajos. Asimismo, la nutrición general es deficiente, con sus secuelas de alta mortalidad infantil, a la que se agrega la ineludible necesidad de incorporarse al trabajo desde la niñez, lo que redundará en escasas posibilidades de asistir a la escuela o en altas probabilidades de abandonarla sin completar los estudios primarios. Por si fuera poco, con mucha frecuencia el padre emigra temporal o definitivamente —a veces también la madre— y los niños quedan al cuidado de los abuelos, que para sobrevivir dependen de las remesas de los hijos y de la magra cosecha de la parcela.

La emigración se origina sobre todo por la falta de empleo e ingresos en las regiones de origen de los emigrantes, cuyos destinos son claramente distintos. Algunos estados contribuyen mucho a la emigración externa (Durango, Guanajuato, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas), mientras otros (Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz) aportan su fuerza de trabajo “redundante” a los estados y regiones que la demandan en los períodos de siembra y cosecha.

La vida de los jornaleros agrícolas que año con año se trasladan a los campos de cultivo de otras regiones es particularmente difícil. Por tradición, “los trabajadores agropecuarios (jornaleros) han padecido condiciones de trabajo precarias. Los jornaleros sólo se contratan por los días que se trabaja, sin que exista de por medio formalidad alguna y sin que puedan tener acceso a las prestaciones que marca la Ley Federal del Trabajo. En prácticamente ningún cultivo se respeta la

jornada de trabajo de ocho horas. En las épocas de cosecha los jornaleros son contratados combinando una jornada común de nueve horas (en la que el pago es por jornada) con horas adicionales (entre tres y cuatro) en las que el pago es por destajo. En la región del noroeste se ha observado una tendencia en la que cada vez es mayor la importancia del pago a destajo, en detrimento del pago por jornada”.<sup>7</sup>

Por su parte, la emigración temporal y permanente a Estados Unidos ha crecido de modo acentuado. “En 1994 sólo 3% de las familias ejidales tenían familiares que habían emigrado en alguna ocasión a Estados Unidos, cifra que creció a 8% en 1997. En contraste, la migración dentro del país bajó de 10% en 1994 a 7% en 1997. Contra lo que generalmente se cree, la pobreza y la falta de tierras no son las causas principales de la emigración a Estados Unidos. La propiedad de la tierra o la titularidad de derechos ejidales, unidas a una mayor educación y a la experiencia tanto de viajes anteriores como de haber trabajado en actividades no agrícolas, son activos más importantes para migrar a ese país.”<sup>8</sup>

Según las distintas metodologías del INEGI, la PEA ocupada en la agricultura varía de 5.8 a 9.2 millones de personas, de 16.4 a 26 por ciento de la PEA total. La diferencia es grande, pero se acentúa cuando se quiere indagar respecto de quiénes son los que trabajan y en qué condiciones. La Encuesta Nacional de Empleo 1998 indica que en las áreas menos urbanizadas (localidades con menos de 100 000 habitantes) la población ocupada asciende a 18.2 millones de personas, de las que 39% trabaja directamente en el sector primario. Esta cifra, que corresponde a enero de 1998, en pleno período de secas, se contrapone con la afirmación aceptada por lo general de que en esos lapsos las actividades agropecuarias están en su más bajo nivel. Al mismo tiempo, la propia encuesta señala que en ese momento el total de sujetos agropecuarios ascendía a 9.8 millones de personas, de los que sólo 1.8 son ejidatarios, contra 3.5 millones que registra el censo de 1991 —menos de 50%—, 2 millones son jornaleros y 1.2 millones, pequeños propietarios, frente a 1.4 millones del censo. El resto, 4.6 millones de “sujetos”, 46.6% del total, son trabajadores sin pago alguno, sean familiares, o no lo sean, del titular de la tierra.

Las diferencias entre las cifras son notorias y no hay por qué abundar en ellas, pero también permiten formular hipótesis. En primer lugar, según la encuesta, la suma de propietarios y ejidatarios que trabajan sus tierras (3 millones) es muy inferior a la suma de propietarios y ejidatarios del censo (5 millones). La diferencia (2 millones) es ligeramente inferior

5. *Ibid.*, p. 71.

6. Banco Mundial e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), *Resultados de la encuesta en ejidos y comunidades*, mimeo., México, 1998.

7. Salomón Salcedo, *op. cit.*, p. 68.

8. INDA, “Resultados preliminares de la encuesta de 1997 a ejidatarios y comuneros”, mimeo., México, 1998.

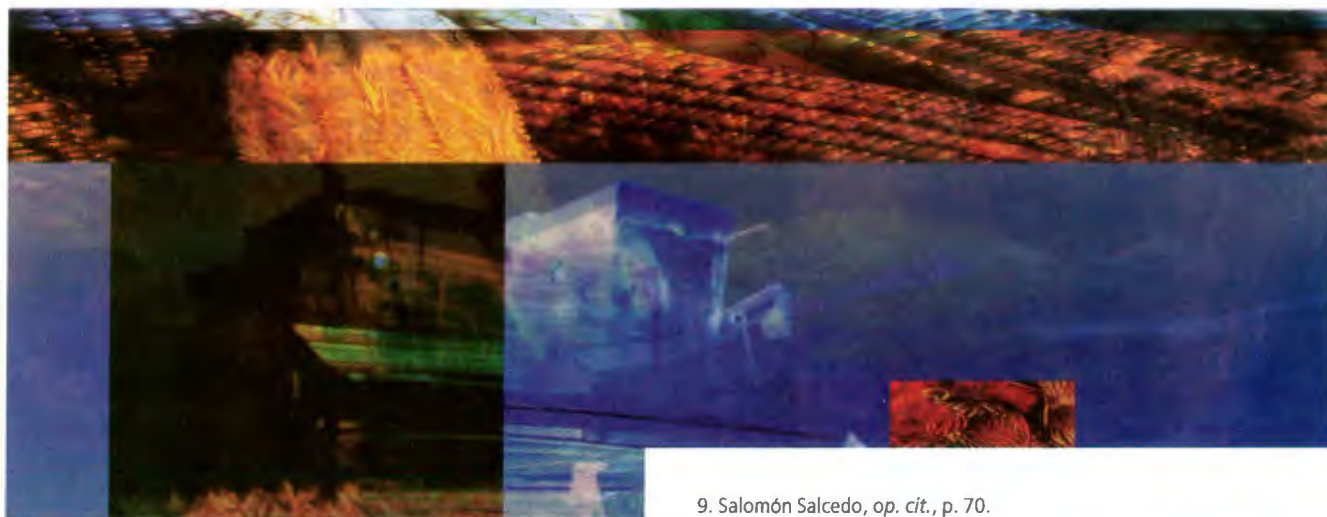
al número de jornaleros y peones de la encuesta. Esto permite suponer que: a] unos 200 000 pequeños propietarios y 1.7 millones de ejidatarios y comuneros trabajaban como jornaleros y peones en el momento de la encuesta; b] el porcentaje de pequeños propietarios que trabaja como jornaleros (14.2%) es mucho menor que el de ejidatarios y comuneros (50%); c] los jornaleros sin tierra y sin trabajo suman más de dos millones de personas, y d] en el campo hay una enorme disponibilidad de fuerza de trabajo sin empleo y sin ingresos.

En segundo término, la encuesta también presenta una cifra de 320 200 ocupantes de tierra a título informal y sin derechos sobre ella. Si se considera que a fines de 2000 el Procede ya había expedido más de 316 000 certificados a posesionarios reconocidos por las asambleas de los núcleos correspondientes, la visión general empieza a ser un poco más clara. En otras palabras, en la temporada de secas de 1998 la mitad de los ejidatarios y la sexta parte de los minifundistas privados no trabajó sus tierras, supuestamente porque emigraron y se contrataron como jornaleros y peones.

Si la fuerza de trabajo del sector agropecuario fluctúa entre seis y nueve millones de personas, según la metodología que se utilice y la época del año, podría llegar a pensarse que se cumplió en 80% el postulado zapatista de que la tierra es de quien la trabaja. En efecto, según el censo de 1991, en ese año había 3.5 millones de ejidatarios y comuneros y 1.4 millones de pequeños propietarios, para un total de 5 millones, cifra que es 2.6 veces la de jefes de familias rurales de 1910, calculada en 1.9 millones. Si mediante el reparto agrario, la afectación y la división de los latifundios y la titulación de terrenos nacionales a sus poseedores a fines del siglo XX se multiplicó casi 16 veces el número de propietarios y tenedores de tierra que había en 1910, también podría sostenerse que la reforma agraria cumplió sus promesas.

Mas el asunto no puede quedar al nivel de la sola tenencia de la tierra. El número tan grande de jornaleros y peones (35% de la fuerza de trabajo) que emigra a pesar de que tiene parcelas y predios rústicos, indica que sus tierras —ya sea por calidad, régimen de lluvias y otros factores— no rinden lo suficiente para mantener a la familia, por lo que es indispensable emplearse en donde se demande mano de obra. O lo que es lo mismo, sí existe presión en las tierras de cultivo, pues sin duda, salvo excepciones, 2.2 millones de jornaleros y otros 4.6 millones que no tienen tierras ni ingresos preferirían cultivar su propia parcela y no la ajena. Desde mucho tiempo antes de la reforma constitucional de 1992 se sostenía que ya no quedaba tierra por repartir y que sería irracional disminuir los límites de la pequeña propiedad y fomentar aún más el minifundio. El argumento es válido, pues ésa no es la vía para hacer más productivos la tierra y el trabajo ni para superar la pobreza. Por ello es indispensable asumir plenamente la realidad: la mayor parte de la población rural vive en la pobreza y la pobreza extrema y el sector agropecuario no tiene ni tendrá capacidad para ofrecer ocupación, con niveles adecuados y dignos de remuneración, a siete u ocho millones de habitantes rurales. La solución, entonces, no está en repartir una tierra que no existe ni en brindar empleo improductivo de cavar y tapar hoyos a las dos terceras partes de quienes ahora malviven del campo.

Los minifundistas sociales y privados acuden cada vez con mayor frecuencia a trabajar fuera de sus parcelas para tratar de aumentar sus ingresos monetarios. Sin embargo, la combinación de las fuerzas del mercado y las políticas públicas hace que ese expediente de solución sea cada vez más ineficiente. “Mientras en 1982 el trabajador agrícola percibía 8% de la remuneración de los asalariados de la industria manufacturera, en 1996 esta proporción fue de apenas 4.7%”.<sup>9</sup> Asimismo, a causa del



9. Salomón Salcedo, *op. cit.*, p. 70.

práctico estancamiento de la producción agropecuaria en los años noventa, la creciente diversificación de las fuentes de ingreso de los campesinos y “el incremento de ingresos extra-parcelarios se han vuelto un recurso indispensable para la sobrevivencia de las familias. En paralelo, ha habido una modificación en la estructura de los activos ejidales, desde los equipos y semovientes necesarios para la producción hasta los activos en capital humano: educación, capacitación y experiencia de haber participado en corrientes migratorias internas y externas”.<sup>10</sup> Al respecto, cabe agregar que los emigrantes con mayores niveles educativos obtienen mejores ingresos. “La educación está positivamente asociada con el ingreso no agrícola. Por ejemplo, un año de educación adicional se asocia con un incremento de 57% en los ingresos de las actividades no agrícolas. El hecho de que la generación más joven tenga 7.1 años de escolaridad, contra 3.2 años de sus padres, permite suponer que el ingreso no agrícola de la fuerza de trabajo rural se volverá aún más importante en el futuro cercano [...] La participación en actividades extraagrícolas, la permanencia en Procampo, el pertenecer a un ejido dinámico y la mayor intensidad del trabajo en la propia parcela parecen ser por ahora los medios más adecuados para elevar el ingreso familiar y salir de la pobreza”.<sup>11</sup>

Además de la pobreza de las tierras y su mala explotación, el campo envejece y se feminiza. De conformidad con los datos del Procede, al cierre de 2000 58.6% de los ejidatarios cuyas tierras habían sido certificadas tenía 50 años o más y 37.7% más de 60 años. No hay razón para suponer que al finalizar la certificación se habrán modificado de manera significativa esas proporciones, salvo para aumentar. Respecto de las mujeres, 18.2% era titular de derechos parcelarios y de usufructo de tierras de uso común (de ese porcentaje, 69.7% era mayor de 50 años). El envejecimiento y la feminización han avanzado de manera natural, pero al parecer sin pausas. De seguir tal tendencia, a menos que se pongan en marcha programas específicos para transferir los derechos sobre la tierra a una generación más joven, el campo será cada vez más propiedad de viejos. Este fenómeno ha dificultado y dificultará la modernización y la tecnificación del sector, en el supuesto remoto de que el Estado y la banca comercial asignen recursos y concedan crédito. En efecto, en general las personas de edad avanzada se vuelven cautos en lo que atañe a la seguridad de su patrimonio. Si éste consiste sólo en una pequeña parcela, procuran no introducir cambios ni “novedades” que pudieran poner en riesgo esa única riqueza, como, por ejemplo, iniciar cultivos supuestamente más rentables,

introducir maquinaria y diversos agroquímicos, experimentar con la agricultura orgánica o la labranza de conservación, etcétera.

En 1998 el Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca),<sup>12</sup> organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), levantó una encuesta para conocer los efectos del Procampo a cuatro años (1994-1997) su aplicación. Uno de sus propósitos es inducir el cambio de la estructura tradicional de cultivos y de uso del suelo a otra en que el valor agregado y la rentabilidad sean mayores. La encuesta señala que sólo 5.8% de las unidades de producción optó por la “conversión productiva” y 94.6% decidió no hacer cambios. Al preguntar sobre las razones para no cambiar, 36.8% de las unidades contestó que su cultivo actual seguía siendo rentable; 44% adujo que no contaba con recursos suficientes, pues si bien el apoyo de Procampo tiene ese fin, los recursos que otorga no permiten hacer las inversiones requeridas y contar al mismo tiempo con dinero suficiente para los gastos familiares, y 19.3% sostuvo que no tenía conocimientos ni experiencia en ningún otro cultivo. La misma encuesta señala que de los 2.9 millones que reciben el apoyo, casi medio millón lo utiliza en su totalidad para cubrir gastos familiares, en los que la alimentación representa 80 por ciento.

Por otra parte, en una investigación basada en una encuesta levantada por la Procuraduría Agraria, se afirma que 58.2% de los ejidatarios que dan su tierra en renta, aparcería o préstamo tiene más de 50 años de edad; por el contrario, 55% de los ejidatarios que reciben tierra por esos conceptos son menores de 50 años.<sup>13</sup>

La información del Procede respecto del envejecimiento y la feminización no puede trasladarse mecánicamente a los pequeños propietarios, en especial los llamados transicionales y comerciales. Sin embargo, hay buenas razones para suponer que respecto de los minifundistas privados, que comparten con los ejidatarios muchas características sociodemográficas, sí es válido postular la hipótesis de que también entre ellos se dan estos fenómenos.

La población rural representa cada vez una menor proporción del total. Sin embargo, nunca ha sido tan grande como ahora: 37.8 millones de habitantes, que eran los que tenía el país en 1962, cuando se lanzó el Plan de Acción Inmediata, en el que por primera vez se hizo patente la preocupación del gobierno por la pérdida de dinamismo de la agricultura.

12. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ACERCA). “Procampo; 1994-1998”, *Claridades Agropecuarias*, diciembre de 1998.

13. Procuraduría Agraria, *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México, 1999.

10. INDA, *op. cit.*

11. Banco Mundial e INDA, *op. cit.*



## LA PRODUCCIÓN RURAL

**E**n 1999 el valor agregado del sector agropecuario, principal sostén de la economía rural, sólo representó 5.9% del PIB nacional, el punto más bajo en una tendencia descendente de larguísimo plazo: había representado 35.6% en 1910, 21.7% en 1940, 11.2% en 1970 y 7.7% en 1990.

Ese descenso en la participación no es exclusivo de México sino una característica común a todos los países en los que crece la urbanización y con ella las actividades industriales y de servicios, o a la inversa. En los países más desarrollados el valor agregado por las actividades primarias es cada vez menor respecto de la economía en su conjunto, con porcentajes de dos a cuatro puntos en la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia. En el caso mexicano lo que destaca es la velocidad adquirida en esa caída, que de continuar provocará que hacia 2015 se llegue a tener la misma proporción de los países más desarrollados. Pero mientras en éstos la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario representa de 5 a 6 por ciento del total, acá es de casi 20% y en el mejor de los casos sólo se reduciría a 15% en ese lapso. Esto significaría que los otros sectores económicos, además de absorber el crecimiento natural de la población rural, también deberán brindar oportunidades de empleo a cinco o seis millones de personas que serán expulsadas de ese ámbito.

Conviene insistir en el carácter irreversible de ese proceso, independientemente de que parezca inequitativo e injusto que los hombres del campo reciban cada vez menos por su trabajo. Incluso, en el supuesto imposible de que el valor de la producción bruta agropecuaria de 1999 se duplicara, conservando su mismo monto absoluto el valor de los insumos de bienes y servicios, el valor agregado del sector sólo se incrementaría en dos puntos porcentuales y llegaría a 8% del PIB. Es decir, se obtendría un pequeño aumento marginal que haría retroceder el reloj unos diez o doce años, nada más: un cambio mínimo gracias a una modificación mayúscula.

En el decenio de los noventa del siglo pasado el valor agregado agropecuario creció a una modesta tasa de 2.1%, con algunos años de retroceso o estancamiento (1992, 1994 y 1998) y otros con incrementos significativos (1990 y 1996). Aún no se cuenta con información completa respecto de la forma en que evolucionaron los cultivos de manera individual, pero todo indica que, de conformidad con la tendencia histórica, fueron otra vez los cultivos de mayor precio (frutas y hortalizas) los que más crecieron. Entre los granos básicos, el volumen de la producción de maíz creció 21.6% de 1990 a 1998, pero el frijol se mantuvo en el mismo nivel y el trigo descendió 17.7%; entre las oleaginosas destaca la recuperación de

la semilla de algodón (241% de crecimiento), pero todas las demás descendieron.

El bajo, insatisfactorio crecimiento sectorial no es, por cierto, una base confiable para el desarrollo rural. Entre los elementos que frenan la producción agropecuaria se ha mencionado de manera insistente al minifundio, al que en ocasiones se le sataniza por todo lo habido y por haber. Desde el punto de vista empresarial, sin duda es válido señalar que la pulverización de la propiedad rural impide introducir mejoras significativas que permitan aumentar la producción, la productividad y los rendimientos. Pero este razonamiento simplista olvida que la mayoría de los minifundios, tanto privados como ejidales, se ubica en las entidades donde la orografía es más agreste y en las que sólo es posible cultivar superficies muy pequeñas, algunas con altos grados de pendiente o inclinación de los terrenos. En estos casos, el trabajo familiar, sin maquinaria, riego, crédito ni insumos industriales, es el único posible y recomendable, además de que garantiza parte del sustento de la familia, aunque también sea preciso emigrar para completar los ingresos. Además, "a pe-



sar de que la explotación tradicional de la tierra tiene bajos rendimientos, muchos ejidatarios minifundistas se refugian en él por el relativo poco riesgo que implica, por los conocimientos que tienen y por el aseguramiento de un consumo ínfimo, que sirve de base a los ingresos extraparcenarios. En esta decisión, empero, no siempre hay conciencia de que el no cambio puede implicar un nivel de ingreso aun más bajo en el futuro".<sup>14</sup>

La compactación de parcelas ejidales o de predios privados está todavía en el discurso de los buenos deseos, esperando que suceda como por arte de magia. Las instituciones del gobierno federal la aplauden y alientan de palabra, pero nada hacen por facilitar las transacciones pertinentes; parecería que compiten entre sí para ver cuál pone más obstáculos. Por otra parte, como se señaló, los ejidatarios y pequeños propietarios de edad avanzada no aceptan deshacerse de gratis de su único patrimonio, pues carecen de la posibilidad de jubilarse y recibir una pensión y asistencia médica por el resto de sus días. Para complicar aún más la situación, el aumento en la esperanza de vida permite suponer que buena parte de los

campesinos de 60 años o más vivirá del arrendamiento o la aparcería durante uno o dos decenios más. En ese lapso no podrá intentarse compactación alguna si no se establecen incentivos, pues no se trata sólo de que el poseedor o propietario obtenga un ingreso por la transmisión de su parcela o predio, sino también de que él y sus dependientes puedan mantenerse con un mínimo de dignidad por el resto de su vida. En las condiciones actuales, la introducción de mejoras y el aumento de la producción, los rendimientos y la productividad que teóricamente podrían conseguirse por medio de la compactación de los minifundios son inviables.

Del mismo modo que el sector agropecuario ha perdido peso en la generación del PIB, se advierte un descenso continuo en su contribución a las exportaciones, aunque en éstas sólo intervengan los productores comerciales. Se recordará que desde los años cuarenta una de las tareas que se le asignó a la agricultura fue apoyar, mediante la obtención de divisas, el desarrollo urbano e industrial, papel que fue cumplido cabalmente. Pero la situación cambió, pues ahora la exportación de productos industriales, incluidos los de las maquiladoras, ha dejado a la agricultura y la ganadería en una posición marginal, pese a que tienen una importancia de primer orden en la economía de varias regiones del país. Tales son los casos del café para Chiapas, Oaxaca y Veracruz, principalmente; del jitomate y muchas hortalizas para Sinaloa, y del ganado vacuno para Sonora, Chihuahua y Tamaulipas. Nuevamente, culpa de la modernidad.

La balanza comercial agropecuaria, favorable casi todos los años hasta 1980, se volvió deficitaria a partir de ese año, salvo excepciones notables vinculadas con los períodos más agudos de crisis general. Por ello, literalmente el campo ya no produce todos los alimentos e insumos industriales que el país requiere, ni en términos de los cultivos básicos ni en valor. Para satisfacer la demanda interna es preciso importar cada vez más productos básicos y oleaginosas. En consecuencia, ya no existen la autosuficiencia ni la autodeterminación alimentarias. La discusión académica respecto de las bondades y los perjuicios de una y otra es cosa del pasado. Desapareció del horizonte de modo similar a lo que sucedió, sin que nadie se diera cuenta, con la polémica de los años setenta entre campesinistas y descampesinistas.

Valga señalar, para concluir este apartado, que no hay información disponible para calcular el valor agregado y los ingresos que generan los otros sectores económicos en el medio rural. Ello no impide suponer que las actividades de las muy pequeñas industrias —como los molinos de nixtamal— y las artesanías, la construcción, el comercio en pequeño, el transporte local y los servicios de diverso tipo pueden ser en conjunto tan importantes como el sector agropecuario.



14. INDA, *op. cit.*

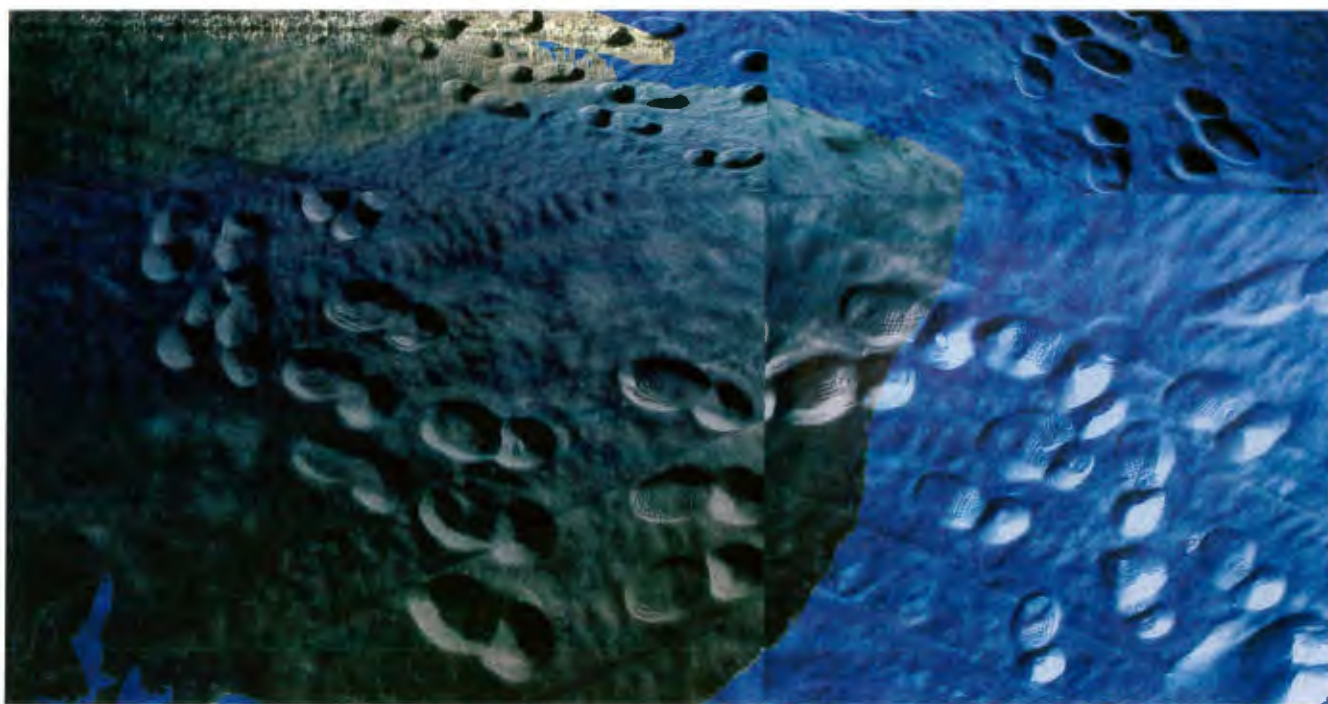
## LOS "APOYOS" DEL ESTADO

**D**e 1940 a 1965 el crecimiento de la producción agropecuaria obedeció a varios factores. Los más importantes fueron el reparto agrario, que al dotar con tierra a millones de campesinos elevó la demanda interna y sentó las bases para la ampliación de la frontera agrícola, así como las grandes obras hidráulicas que aumentaron la superficie de riego de 700 000 a 2.1 millones de hectáreas; se inició la introducción de maquinaria, semillas mejoradas, y fertilizantes químicos y plaguicidas; también se generalizó el empleo de los precios de garantía, con el propósito de mantener bajos los precios de los productos básicos, medidas que estuvieran acompañadas de un generoso sistema de crédito que con regularidad hacía borrón y cuenta nueva, tanto con ejidatarios como con productores privados.

En los siguientes 35 años, con la aplicación de manera sostenida y sistemática de políticas ineficaces, incongruentes y de continuo modificadas de manera radical, o interrumpidas sin previo aviso, de tal modo que nadie sabe a qué atenerse, el campo presenta un aspecto desolador.

Los grandes propietarios y productores constituyen un grupo de poder económico y político que de manera permanente presiona al gobierno en turno para que adopte o modifique tal o cual política, de forma que sus intereses queden debidamente protegidos. Si bien la superficie de riego aumentó en 1996 a unos seis millones de hectáreas, el crecimiento se sustentó en la perforación de pozos profundos que han

puesto en riesgo muchos acuíferos por la sobreexplotación. En paralelo, el abuso en la utilización de fertilizantes químicos y plaguicidas, así como las descargas industriales y urbanas, contaminan los cuerpos de agua y los ríos. Por su parte, la política de precios, que en su inicio también se planteó para ofrecer a los productores un precio mínimo de compra por sus cosechas —un precio piso—, se convirtió en un precio techo que sólo daba ganancias a los neolatifundistas que, arrendamiento de por medio, controlan de 2 000 a 3 000 hectáreas, cada uno. El subsidio a los productos básicos se quedaba en sus manos y a los minfundistas y campesinos transicionales no les llegaba nada. Extraoficialmente se calculó que en el cuatrienio 1989-1992 el precio del maíz aportó a los grandes productores de Sinaloa y el sur de Sonora unos 25 000 millones de pesos, cantidad superior a la ejercida por el Procampo en el cuatrienio 1994-1997. Todo lo anterior, unido a un proceso inflacionario que inició su veloz carrera en 1973, significó un mayor empobrecimiento de los campesinos de subsistencia y una polarización extrema en la distribución del ingreso, tanto entre los ricos y los pobres como entre el campo y la ciudad. "Al eliminarse en 1990 los precios de garantía para todos los cultivos, a excepción del maíz y el frijol, un gran número de productores, sobre todo del noroeste, dejaron de sembrar trigo y soya, principalmente, y comenzaron a sembrar maíz. En sólo cuatro años, de 1989 a 1993, la producción de maíz creció de 10.9 a 18.1 millones de toneladas; es decir, se incrementó en 66%. Ante la caída en la rentabilidad que para la mayoría de los cultivos repre-



sentaba la suspensión del subsidio implícito en el precio de garantía, muchos agricultores consideraban al maíz como un cultivo de refugio”.<sup>15</sup>

Al iniciarse la crisis del campo, las medidas adoptadas por los gobiernos de Echeverría y López Portillo consistieron en echarle más leña al fuego: más créditos irrecuperables, precios de garantía más altos, aseguramiento obligatorio de todos los acreditados, desmontes a troche y moche, perforación indiscriminada de pozos, etcétera. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid en adelante la consigna fue tirar el agua sucia de la bañera junto con el niño, como diría el *demodé* Engels. El crédito se redujo a su quinta parte; se canceló temporalmente el aseguramiento de cultivos y ganados; se modificó el sistema de precios de garantía, con una disminución de los cultivos protegidos; se “igualaron” los precios de fertilizantes y plaguicidas con los del mercado mundial —aunque ahora sean mucho más caros en México que en el exterior—; se abrió la frontera a la importación de bienes básicos, y se tendió a que en el campo rigiera la economía de mercado para productos e insumos, pero no para los salarios y las prestaciones de los jornaleros y peones.

A fines de 1993, al suprimirse los precios de garantía e instaurarse el Procampo, como un programa tendiente a dar un subsidio real a la producción durante 15 años a los campesinos pobres que nunca gozaron de las bondades de aquellos, también se sostuvo que los apoyos se mantendrían en valores reales. Sólo de ese modo, se dijo, los productores tendrían alicientes para efectuar la llamada conversión productiva y “contribuir a la recuperación de bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas”.<sup>16</sup>

Empero, el programa quedó vinculado desde ese mismo año con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo que obligó a abrir aún más la frontera, por lo que muy pronto se dejaron sentir nuevos efectos desfavorables. Y es que “la política arancelaria y no arancelaria para el sector agropecuario ha estado subordinada a la política de apertura comercial [...] y obedecido a uno de los principales objetivos de la política económica: [...] el abatimiento de la inflación”.<sup>17</sup>

La reforma constitucional tuvo varios objetivos principales: 1) dar por concluido el reparto agrario, pues ya no había tierras susceptibles de ser afectadas; 2) limitar al máximo la intervención del Estado y el gobierno en los asuntos internos de los núcleos agrarios; 3) eliminar el paternalismo en las

relaciones del gobierno con los núcleos agrarios, sus integrantes y sus organizaciones; 4) dar certeza jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra y precisar sus superficies y límites; 5) abrir la posibilidad de que la propiedad ejidal y comunal puedan transformarse en propiedad privada, y 6) dinamizar la economía rural por medio de transferencias directas e inversiones del Estado y la iniciativa privada.

El Procampo fue el medio que se creó para sustituir el viejo e ineficiente sistema de precios de garantía. En el momento de su discusión, hacia fines de 1993, se argumentó a su favor que sólo así podrían llegar realmente los subsidios del Estado a los campesinos más pobres, pues antes se quedaban en manos de los grandes productores; se agregaba que la transformación del campo necesitaba caminar con dos pies: uno era la nueva Ley Agraria y el Procede; el otro, el Procampo, que con sus transferencias directas a los productores promovería y propiciaría el cambio productivo y de uso del suelo. Empero, “la mayor parte de los beneficiarios, nueve de cada diez, manifestaron que no han cambiado de cultivo ni del uso del suelo”.<sup>18</sup> En otras palabras, uno de los objetivos centrales del programa es inalcanzable a causa de su propio sistema operativo. Y es que, sin desoír las explicaciones de los productores beneficiarios ni las excusas de las autoridades, nuevamente ha sido el gobierno federal el que no cumple lo prometido.

Lanzado a fines de 1993 como un programa en el que se sostiene “que el campo representa una particular prioridad, porque es el ámbito en el que la necesidad del cambio es más apremiante y significativa para el futuro del país”,<sup>19</sup> al año siguiente se inició su paulatino e imparable deterioro. De nueva cuenta, las autoridades financieras y hacendarias impusieron su criterio y recortaron el presupuesto del Procampo. De ese modo, los 330 pesos de 1993 que se establecieron para el ciclo otoño-invierno 93/94, se redujeron a 323 en 1994, a 270 en 1995, a 228 en 1996, a 214 en 1997, a 210 en 1998, a 206 en 1999, y repuntaron a 208 en 2000 y 209 en 2001. Una disminución real de 27% en siete años. ¿Cómo es posible postular la necesidad de una conversión productiva en el patrón de cultivos y una modificación del uso de suelo, si el promotor de los cambios no cumple su palabra?

Los dos principales proyectos estatales derivados de la reforma constitucional, el Procede y el Procampo, no se han cumplido. Pero tampoco han llegado a ser realidad algunas de las suposiciones ominosas hechas al calor de las discusiones de 1992. “Con el cambio de la legislación agraria, se pensaba que habría un gran flujo de recursos hacia el campo, dada

15. Salomón Salcedo, *op. cit.*, p. 55.

16. *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto que Regula el Programa de Apoyos Directos al Campo”, México, 25 de julio de 1994.

17. Salcedo, *op. cit.* p. 123.

18. Aserca, *op. cit.*

19. *Diario Oficial de la Federación*, *op. cit.*

la posibilidad de establecer asociaciones entre agricultores y empresarios y por la posibilidad de que las sociedades anónimas podrían ser propietarias de predios rústicos. Sin embargo, hasta ahora han sido muy pocas las inversiones en el sector agropecuario que pudieran atribuirse al cambio en la legislación agraria. Las inversiones que han predominado a partir de la nueva Ley Agraria, en el caso del sector ejidal, han sido las que tienen por objeto los desarrollos inmobiliarios y turísticos<sup>20</sup>.

No sería correcto afirmar que después de noventa años de iniciada la revolución de 1910 la situación que viven el campo y la sociedad rural sean igual o peor y que todo lo que se hizo o se dijo que se hizo no sirvió de nada. La mejor muestra es que el desarrollo urbano, industrial y de servicios se fincó en sus etapas iniciales en la explotación de los recursos del campo y de los campesinos. Pero en el ámbito rural también aumentó la esperanza de vida (de 25 a 74 años), y en el nivel educacional se pasó del analfabetismo casi total a una escolaridad de 7.1 años en la actual generación de jóvenes. Y pese a múltiples carencias y fallas, 88% de los hogares rurales tiene electricidad y se ha avanzado de manera significativa en la dotación de otros servicios, como agua potable, drenaje y telefonía.

El cambio es notable, pero es mucho más lo que debe corregirse o hacerse de nuevo, sobre todo en materia de conservación y restauración de los recursos naturales y el ambiente. Además, se debe considerar que pese a que la crisis agrícola está presente desde 1965, la producción siempre ha ido en aumento, si bien a un ritmo más lento. “Esto significa que la presión sobre los recursos naturales se ha incrementado permanentemente sobre una base limitada, lo cual se agrava en la medida en que la demanda crece y se convierte en deterioro. El resultado es que no sólo hay más presión sobre un acervo finito de recursos, sino que éstos se deterioran al paso

del tiempo [...] Las políticas de desarrollo rural no han sido capaces de adecuarse a las nuevas realidades que impone el ambiente. En el análisis, debate y planeación de políticas para el crecimiento y el desarrollo siempre han estado presentes, como ejes del problema y en la búsqueda de soluciones, el empleo, la distribución, las desigualdades, etcétera. Pero la variable de la potencialidad de los recursos naturales, sus límites, su situación, su conservación, preservación y restauración se han hecho a un lado.”<sup>21</sup>

Éstas son las nuevas realidades; no el fantasma de la privatización de los ejidos y las comunidades y el resurgimiento del viejo latifundismo, acaparador de tierras. Ante las añoranzas del pasado en que se peleaba por la dotación de tierras, los ejidatarios de hoy coinciden en que, pese a su pobreza, su marginación y la desigualdad con respecto a la vida urbana en general, su calidad de vida ha mejorado de manera notable, y sobre todo, en que se han liberado de la humillación permanente y de la extrema explotación directa. “Ahora somos dueños —dicen los ejidatarios y campesinos de San Diego de la Unión, Guanajuato— del producto de nuestro trabajo; podemos disponer con libertad de la variedad de frutos silvestres que no nos dejan morir en tiempos de mal temporal, en que no se dan los cultivos[...] Antes nos cobraban una renta anual por el consumo de la vegetación natural. Ahora podemos criar animales en el agostadero; antes ni siquiera un puerco. La venta de los animales nos salva cuando no hay cultivos ni empleos, aunque los pagan muy mal. Ahora no tenemos que hacer la faena; participamos en trabajos colectivos, pero en nuestro beneficio. Ahora no tenemos que bajar la mirada ante nadie. Nadie nos puede correr de nuestras tierras. Aunque salgamos a trabajar fuera, aquí se quedan nuestros padres, nuestras mujeres y nuestros hijos. Estas tierras son nuestro refugio.”<sup>22</sup> e

20. Salcedo, *op. cit.*, p. 60.

21. Julia Carabias y Teresa Valverde, “Ambiente y deterioro en la historia de México”, en *México a fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 209.

22. Manola Sepúlveda, *San Diego de la Unión: políticas agrarias y luchas campesinas. 100 años de lucha*, mimeo., s.f.



en línea

*comercio Exterior*

**La revista de economía  
más difundida en lengua española  
ahora disponible en internet:**

Localice con rapidez nuestros artículos  
en línea, en inglés y en español

Descargue más de 100 artículos  
completos publicados desde 1998

Comuníquese con nuestros lectores  
e intercambie información sobre  
los temas de su interés

Conozca los lineamientos para ser  
uno de nuestros colaboradores

[www.bancomext.com/rce/](http://www.bancomext.com/rce/)