Comercio Exterior, vol. 40, núm. 9,
México, septiembre de 1990, pp. 849-852

La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio

Alfonso Cebreros *

Introducción

Muchas de las piezas fundamentales para el avance del proyecto modernizador han sido ya claramente identificadas y se comienzan a colocar en el lugar correspondiente, dando así un perfil más definido de lo que será y de lo que puede esperarse del México nuevo que se proyecta hacia el siglo XXI. Otras son por naturaleza más complejas y están impregnadas de una carga ideológica mayor, lo que complica lograr mayor precisión y detalle en su análisis. Entre ellas destaca el papel y el tratamiento que debe recibir el campo, asunto que, después de una prolongada etapa de diálogo y de un cuidadoso ejercicio de equilibrio entre la prioridad que se desea dar al sector y la indispensable preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos, comienza a despejarse con el anuncio formal del Programa Nacional de Modernización del Campo.

En éste se enuncian y desarrollan las líneas básicas de acción que el Gobierno y los productores, en un nuevo modelo de participación y concertación, podrán seguir para liberar las fuerzas productivas y las energías sociales limitadas por estructuras, instituciones y prácticas ya caducas.

Entre los principios que lo sustentan está la creciente autonomía de gestión de los agentes productivos, quienes deberán definir y adoptar con mayor libertad sus objetivos, estrategias y formas de uso de los recursos. Esto determina que para algunos temas, particularmente complicados, el Programa sea un punto de partida, con planteamientos claramente orientadores, pero cuyo tratamiento explícito y detallado será el resultado de un amplio ejercicio de discusión y negociación que conduzca a las reformas institucionales, organizativas y jurídicas necesarias.

En este caso se ubica el tema del minifundio, privado y social, en relación con el gran propósito de estimular, consolidar y crear productores agropecuarios capaces de competir en los mercados mundiales, de abastecer con eficiencia el mercado interno y de generar niveles de ingreso que aseguren su permanencia y capitalización, todo ello al margen de tutelajes paternalistas que ya no son posibles ni deseables y con un acceso muy limitado y transitorio a los subsidios.

El problema y su evolución

La productividad de los factores de la producción en un predio chico y en uno grande es la siguiente:[1]

	Predios	
Factores	*Chico*	*Grande*
Tierra	2.60	0.88
Capital	1.19	0.61
Trabajo	0.38	2.60

La alta productividad aparente de la tierra y el capital obedece sobre todo a lo reducido de su dotación, que contribuye a una muy baja productividad del trabajo, la cual, a su vez, proporciona un ingreso tan exiguo que es imposible vivir del predio; éste,

* Director de Operaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.

1. Estudio de H. Borbolla para la SARH, México, 1989.

por tanto, no se considera ya como el medio de vida principal y, por así decirlo, se descuida en diversas formas. Se generan entonces dos consecuencias de la mayor importancia: una pobreza rural persistente y hasta creciente, que ahonda la brecha entre el nivel de vida urbano y el del campo, y un grave deterioro de los recursos naturales y del equipamiento, que, lejos de fortalecer, depreda la base productiva en tal forma que parece que en lugar de comer del campo, los mexicanos nos estamos "comiendo" el campo en términos de su descapitalización. El problema de hecho es que la explotación minifundista, aun en los casos en que está bien realizada, resulta insuficiente para crear impulsos dinámicos que ayuden a la reactivación agropecuaria y, peor aún, para proporcionar un medio de subsistencia digno.[2] Posibles excepciones serían los cultivos de muy alto valor o prácticas como la agricultura orgánica, pero que, al realizarse en superficies poco extensas, tienen alcances muy limitados.

Desde luego, un fenómeno creciente en las economías latinoamericanas es la combinación de las actividades rurales con las urbanas, de suerte tal que la parcela pequeña es un patrimonio familiar cuya explotación complementa, aunque no determina, el ingreso y el nivel de vida. Ello es válido y se debe alentar, en especial como un factor de seguridad social, pero de cualquier manera resulta obvio que en el caso de México el fenómeno de la pulverización de los predios alcanzó desde hace tiempo niveles excesivos.

Conviene recordar algunos datos. A lo largo del proceso de reforma agraria se han creado más de 26 000 ejidos. A la fecha, sólo se atiende con créditos alrededor de 60%, actualmente sujetos a un proceso de depuración. Uno de los factores determinantes de esta situación ha sido el monto y la calidad de la dotación agraria. Del régimen de Álvaro Obregón al de Miguel de la Madrid se han repartido 106 millones de hectáreas, poco más de la mitad del territorio nacional. Sin embargo, el más alto porcentaje de tierra cultivable correspondió al período de Cárdenas (23%), reduciéndose a un promedio cercano a 17% hasta el régimen de López Mateos, para luego disminuir a menos de 10% en los gobiernos subsecuentes. La tierra arable por beneficiario ha sido del orden de 6 ha, con tendencia a disminuir a 4 ha en los últimos períodos. En conjunto, la situación actual indica que de las tierras de propiedad social, 1.8% es de riego[3] y 12.2% puede cultivarse en temporal. El resto se compone de agostadero (54.2%), monte (10.9%) y otras (20.9%). O sea que el propósito de impartir justicia social no se equilibró con la necesidad productiva de un patrimonio territorial que junto con otros recursos fuera suficiente para el desarrollo integral de la familia campesina.

A este problema de origen se añade la subsecuente fragmentación por cesión, arrendamiento, aparcería, otorgamiento de derechos de acceso y otras prácticas que han aumentado la presión demográfica sobre la tierra. Según los estudios más recientes de la CEPAL sobre el minifundio en México, de un universo de 2.6 millones de productores agrícolas, 86% son campesinos, concepto utilizado para diferenciarlos del sector de agricultura comercial. Este sector campesino se integra en 70% por ejidatarios y en 30% por minifundistas particulares. Tal composición coincide con la del censo de 1980, que de un total de 3.3 millones de unidades agrícolas, indica que 1.9 millones tienen menos de 5 ha (58%). De éstas, 30% son privadas.

Por otra parte, 52% del sector ejidal está en condiciones de infrasubsistencia, proporción que se eleva a 63% en los minifundistas privados (equivale a menos de 4 ha). En síntesis, el estudio concluye que sólo 15.6% de los ejidatarios y 12.7% de los campesinos privados pueden vivir de su actividad productiva y autosostenerse en ella.

Lo anterior expresa con claridad el problema de la fragmentación de los predios agrícolas en el país que, aunado al predominio de la agricultura de temporal, a la mala calidad y la erosión de la tierra en muchas zonas y a la falta de infraestructura productiva, determinan que con independencia del tipo de propiedad el minifundio —que en ciertos casos puede tener un sentido de apoyo a la economía familiar, que no de medio de vida principal— sea difícil de compatibilizar en gran parte con una modernización rural del país que demanda eficiencia, competitividad y protección de los recursos naturales, todo lo cual implica costos y niveles de capitalización que deben ser congruentes con ciertos criterios de mercado.

Aunque la Ley de Fomento Agropecuario aplica la calificación de minifundio sólo a las extensiones menores de 5 ha de riego o humedad, la situación expuesta —además de antieconómica— contradice el mandato constitucional por el cual, a partir de 1946, la unidad mínima de dotación es de 10 ha de riego o humedad, o su equivalente en otras clases de tierra, ordenamiento que recoge la Ley Federal de Reforma Agraria. Para dar una idea de la magnitud del problema baste decir que una aplicación estricta de la Ley afectaría a alrededor de 1.5 millones de campesinos. Por ello, el proceso de ajuste requiere, en este caso, de un plazo más largo, de una concertación muy respetuosa y de instrumentos precisos de apoyo que le den viabilidad y seguridad. La alternativa es mantener la incapacidad de muchos predios para generar el ingreso mínimo necesario para una familia, que la propia Ley establece en un beneficio equivalente al doble del salario mínimo rural de la región de que se trate. Esa incapacidad del minifundio se vuelve de hecho absoluta en los casos, cada vez más frecuentes, de predios mal explotados o prácticamente abandonados.

El resultado es que el rentismo crece, tanto en el ejido como en el minifundio privado. Por su naturaleza, éste es un fenómeno que el censo no registra. Su importancia y frecuencia en zonas productivas se demuestra ampliamente en numerosos estudios de localidades o regiones. Lo más grave es que, por la inseguridad implícita, el rentista tampoco se preocupa, por lo general, de conservar el recurso, pues se inclina a explotarlo con un horizonte siempre de corto plazo.

Desde luego, no hay que cometer el error de suponer que la sola modificación del tamaño de las unidades resuelve el problema, aunque sí da un mejor sustento para lograrlo. El beneficio potencial de unir y compactar predios para una mejor explotación no conducirá a elevar las condiciones productivas o a propiciar la organización campesina si no va acompañada de apoyos efectivos que impliquen una verdadera transformación. Es decir, la restructuración de la propiedad debe apoyarse con cambios en el manejo de otros instrumentos de fomento.

En unos casos, la pequeña obra de irrigación es la única forma de que una parcela sea prometedora, pues permite transfor-

2. Véase el *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*, SARH, México, 1990, p. 13.

3. No incluye las mejoras hechas o costeadas por los propios ejidatarios.

mar al campesino en agricultor, quien deja de apostar contra el temporal para capitalizar el campo y hacerlo más productivo. En zonas de buen temporal, donde no resulta indispensable el apoyo del riego, o en aquellas donde esto no es posible pero su potencial productivo es razonable, el estímulo a los campesinos para participar en un programa para compactar propiedades hoy fragmentadas consistiría en otorgarles paquetes integrales de fomento en que el crédito y el seguro, entre otros aspectos, se darían en función de los requerimientos totales, técnicamente definidos, y no mediante cuotas parciales, como sucede hoy. Ello es importante porque el manejo del suelo y del agua para aprovecharlos mejor representa costos y trabajos que casi nunca se hacen cuando el predio no genera ingresos suficientes.

La legislación agraria ya no se ajusta a las condiciones modernas de explotación agrícola. Es necesario modificar las disposiciones ambiguas con respecto al uso de la tierra y otros temas. Sin embargo, los cambios, para que sean eficaces, deben tomar en cuenta las características fisiográficas y tecnológicas de cada región agroecológica. Sólo se podrán superar los problemas inherentes al tamaño del predio si la atención se concentra en los mecanismos para elevar los rendimientos por unidad de superficie en cada cultivo y en cada zona productiva. Urge alentar y proteger el interés de quienes estén dispuestos a mejorar su predio y realizar inversiones para aumentar la productividad del suelo y producir más. Ello implica que el campesino que quiera ampliar su predio agrícola podrá hacerlo dentro de ciertos límites. Y el campesino que desee ceder su tierra o participar con ella en algún tipo de asociación podrá hacerlo a cambio de una remuneración equitativa.

Objetivos y opciones

Los cambios estructurales en el campo mexicano están dirigidos a reactivar la producción y la productividad. Su consolidación en el largo plazo requiere de un programa gradual y hasta prudente, pero sostenido, que estimule la reagrupación de predios a fin de hacer viable el uso de paquetes tecnológicos modernos y que el crédito y los apoyos al agro sean no sólo recuperables sino que, sobre todo, permitan transformar las condiciones de trabajo y de vida en el ámbito rural.[4]

Esto último es de particular importancia en función del papel que se asigne al sector agropecuario en la estrategia general de desarrollo. Si se trata de que únicamente retenga población, aunque sea con niveles de vida muy deprimidos, la situación puede subsistir con ajustes menores. Si el campo debe contribuir a la reactivación económica, al proceso de acumulación y a un nuevo enfoque exportador, se requieren cambios más significativos. En la medida en que se logre el tipo de explotaciones que permita arraigar a la pareja campesina y crear ocupación para uno de los hijos como mínimo, al contar con bases más seguras y rendimientos más altos, será posible alentar la formación de organizaciones superiores que sumen su responsabilidad mediante una autonomía de gestión creciente. La organización sólo funciona a plenitud como factor de productividad cuando cada uno de los individuos o unidades agrupados es viable en sí mismo.

Por ello, éste debe ser un proceso concertado y no impuesto. De ahí que seguramente será lento. Realizarlo es tarea de toda una generación, por lo que resulta indispensable comenzar desde ahora mediante un proyecto piloto que involucre voluntariamente a un grupo representativo de ejidos. La legislación actual ofrece varios mecanismos para realizarlo. En forma complementaria, se requiere que en cualquier reparto futuro el aprovechamiento de tierras nacionales o de las ociosas y la aplicación de las normas sobre herencia de parcelas ejidales contribuyan a este propósito, a fin de evitar que el minifundio siga acentuándose.

En todo caso, se debe resaltar que el Programa de Modernización ha rechazado con buen tino, pues ambas son igualmente peligrosas, las posiciones extremistas: en un caso, dejar correr el problema del abandono o rentismo de predios; en otro, privatizar el ejido y crear un mercado libre de tierras. En ese marco, los mecanismos vigentes para avanzar en la dirección señalada son de tres tipos principales:

1) Los previstos por la Ley de Fomento Agropecuario —poco usados hasta ahora, pero que tendrán dentro del Programa el necesario respaldo ejecutivo y reglamentario— para propiciar las formas de asociación entre diversos tipos de tenencia de la tierra y la empresa privada en general.[5] Estos serán útiles para llevar capital fresco al campo y crear fuentes adicionales de empleo; sin embargo, su efecto se verá limitado por lo complejo que resulta armar proyectos importantes de esa naturaleza, por la vigilancia que requieren y porque en el fondo —mientras no se modifiquen sus condiciones estructurales de producción— la capacidad campesina para desarrollarse seguirá siendo precaria.

2) El procedimiento de rehabilitación agraria previsto por la ley en la materia (título V, Capítulo Único) que, aunque en términos limitados, fija las bases jurídicas para recomponer la propiedad ejidal y restablecer la proporción entre tierra y hombres.

Las disposiciones sobre la rehabilitación agraria contenidas en la Ley prácticamente sólo enuncian las ideas sobre el particular, por lo que se requiere una sólida y clara reglamentación en la que se considere todo el amplio espectro de implicaciones que un cambio de esta magnitud y naturaleza podría provocar.[6]

Ninguna modificación al régimen de propiedad ejidal sería factible sin el previo consentimiento de los núcleos de población integrados materialmente por el conjunto de usufructuarios reconocidos con el carácter legal de ejidatarios. Tal situación está prevista en las disposiciones sobre rehabilitación agraria.

3) La creación de nuevas opciones jurídicas. Entre ellas, la más sencilla sería, en cumplimiento de la Constitución, modificar la Ley de Reforma Agraria a fin de que entre ejidos o ejidatarios se puedan traspasar onerosamente los derechos cuando se trate de

4. Ya elaborado este artículo, se publicó el libro *Modernización del sector agropecuario mexicano*, del Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1990. En la parte relativa al minifundio se concluye: "Queda claro, en términos socioeconómicos, que se ha llegado a un agotamiento de las tierras disponibles (principalmente en las zonas de temporal) y que para aumentar los rendimientos (lo cual ciertamente es factible) se requiere de un lento proceso en el que jugará un papel de primordial importancia la reagrupación de las tierras y, principalmente, la reorganización de los productores", pp. 30-31.

5. *Programa Nacional de Modernización del Campo, op. cit.*, p. 25.

6. El ingeniero Orpinel ha coordinado estudios más completos sobre este tema.

integrar las unidades mínimas sin que, por otro lado, se rebasen las 20 ha de riego o su equivalente en otras clases de tierra.[7]

Otra propuesta es establecer un régimen de tenencia de la tierra que no sea ni propiedad privada ni usufructo ejidal y crear una nueva figura jurídica para respaldarlo.

Se podría dar la titulación definitiva de sus parcelas a los campesinos que actualmente las trabajan, hasta por un máximo de 20 ha, y la posibilidad de que, quienes no deseen trabajarlas, vendan sus derechos a otros cuyos predios no lleguen a las 20 hectáreas.

El derecho a esta superficie estaría condicionado a que los interesados trabajaran la tierra. Si la alquilaran o abandonaran, la perderían en favor de la nación. Sin embargo, podrían venderla a otros ejidatarios que llenasen los requisitos, o heredarla a sus descendientes. A este tipo de tenencia se le podría llamar "patrimonialidad agraria" o de modo semejante, para quitarle la connotación de propiedad privada.

Se reitera que cualquier reforma jurídica debe contar con un amplio consenso político y con el interés de los involucrados en su aplicación.

Efectos y condiciones

En la medida en que este proceso propicie una selección interna entre los propios ejidatarios, beneficiaría la integración productiva del ejido y de su capacidad para generar niveles de inversión y de vida competitivos con otros sectores de la economía. También alentaría su participación plena en el proceso modernizador del campo, que exige lograr mayor rentabilidad interna en condiciones de creciente competencia internacional. La verdadera defensa del ejido será asegurar que cada unidad se componga de miembros y parcelas capaces de lograr un alto rendimiento y una sólida participación económica y social en los procesos del desarrollo rural.

Un ejido reactivado puede incluso generar excedentes o capacidad de crédito para ir incorporando minifundios en su zona de influencia y consolidar su presencia como centro de estímulos dinámicos en el campo. Asimismo, en la medida en que cada ejidatario trabaje en condiciones atractivas se facilitan formas superiores de organización como son las uniones de crédito, las mutualidades de autoseguro, las centrales de maquinaria e insumos, etcétera.

Una forma de alentar este proceso sería garantizar que conforme un ejido se reorganice sobre estas bases, cada ejidatario reciba inmediatamente su documentación legal. Según la información censal, sólo 36% de los ejidatarios tiene certificado de derechos agrarios y sólo 11% su título parcelario. Incluso, con el enfoque que se propone en el inciso 3, se podría rescatar el certificado de patrimonio parcelario ejidal para identificar cada parcela con quien la trabaje, reconociéndolo como un patrimonio familiar heredable e intocable, transmisible o enajenable dentro del propio sistema ejidal, sujeto a compromisos de productividad y al de no subdividirlo.

7. En las últimas dos décadas, diversos expertos han planteado diferentes soluciones. Aquí sólo se dan ejemplos que ilustran algunas de ellas.

También se facilitaría la asociación en condiciones de equidad entre un ejido reorganizado y fuerte y propietarios particulares, ampliando las posibilidades de atraer capital y tecnología al campo, con base en las disposiciones ya contenidas en la Ley de Fomento Agropecuario. Se reducirían así algunas de las limitaciones comentadas en el inciso 1. Además, al disminuir la heterogeneidad en el tamaño y la dotación de factores productivos, se facilita la aplicación uniforme de las nuevas políticas de modernización rural.

Este programa se debe manejar con un claro sentido de apoyo a los ejidatarios, como una de las formas básicas de la tenencia de la tierra que abra nuevas opciones para la capitalización y la diversificación productiva del ejido, en forma más congruente con el tipo de dotación agraria recibida. Es preciso también actualizar y depurar el censo ejidal, ya que conforme se constituyan las unidades mínimas de dotación, se hará más visible el problema de la mano de obra excedente en el campo. Si bien no se cuenta con datos precisos, también hay que reconocer que en las últimas décadas muchos campesinos que pueden seguir apareciendo como tales, en realidad viven ya de empleos urbanos, aunque conserven sus derechos parcelarios.

Parte del excedente sería absorbido por la reactivación misma del campo y, en la medida en que éste adquiera poder adquisitivo y de consumo, por la reactivación del mercado interno. De cualquier manera, se requieren programas específicos que contribuyan a crear empleos en el propio medio rural, tarea en la cual el Programa Nacional de Solidaridad puede desempeñar un papel importante. En general, en la medida en que las políticas favorezcan el desarrollo general del país se estimulará la creación de empleos, sin ignorar que todo cambio puede provocar fricciones temporales en el mercado de trabajo mientras se generalizan los efectos dinámicos sobre el crecimiento económico.

Los programas de reorganización productiva del minifundio, de fortalecimiento ejidal y de tierras ociosas deben responder al objetivo común de lograr efectos redistributivos del ingreso en beneficio de quienes acrediten mayor arraigo y compromiso con el trabajo del campo. Asimismo, contribuirían a dar mayor claridad a los resultados de la política de fomento agropecuario, distinguiéndola de las que sólo buscan superar problemas apremiantes de grupos marginados, que deben ser motivo de otro tipo de medidas. El objetivo final de esta propuesta sería sentar las bases para crear una clase amplia de pequeños agricultores suficientemente productivos como para permanecer y consolidarse en las nuevas condiciones de precios y créditos no subsidiados y de competencia internacional. La actual polarización social del sector es inconveniente; se requiere un esfuerzo deliberado para fomentar un tipo intermedio de productor.

La dinámica actual del país necesariamente se traduce en profundos cambios en el sector agropecuario. Por ello es imperativo dar a éstos ritmo y dirección para que resulten favorables al bienestar social y al desarrollo económico de la comunidad rural. La nueva reforma agraria debe crear, distribuir o consolidar capacidades productivas en beneficio de quien haga del campo su medio de vida básico, a fin de acercarse a la igualdad jurídica de oportunidades entre el habitante rural y el urbano. Sólo así habrá un mínimo de equidad y de coherencia interna en el largo y complejo pero indispensable proceso de la modernización nacional. □