

LOS RETOS DEL CAMPO MEXICANO EN EL SIGLO XXI*

DENISEE LILIANA CAMACHO RAMÍREZ

Resumen

Las sociedades del siglo XXI son globalizadas, multiculturales y con expectativas cada vez mayores. La competitividad, la apertura comercial y las luchas por el poder han ocasionado una serie de fenómenos sociales. El presente trabajo hace un breve análisis histórico, en México, de acuerdo con los periodos presidenciales y su impulso a la propiedad agraria y el desarrollo rural, así como una serie de consideraciones en relación con las condiciones y retos del campo mexicano en nuestro siglo.

Palabras clave: campo; México; políticas públicas; desarrollo; asistencialismo.

Antecedentes históricos de la propiedad agraria y el desarrollo rural

De acuerdo con los antecedentes desarrollados por Pérez Castañeda que expresa lo siguiente:

Una de las principales vertientes sectoriales por cuyo conducto se ha expresado la planeación del desarrollo rural en nuestro país es la agraria; durante años ésta constituyó el eje de todas las políticas públicas dirigidas al campo, de suerte que las definiciones de política agropecuaria, hidráulica, forestal, crediticia, organizativa y social, entre otras, se daban prácticamente como suplemento de aquélla. Esto resultó lógico si se considera que nuestro sistema político emanó de un movimiento revolucionario impulsado fundamentalmente por fuerzas campesinas que, en 1917, lograron estampar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un proyecto

* Resumen del trabajo ganador del primer lugar en el *Premio Estudios Agrarios*, 2014.

de nación en el que la justa distribución de la riqueza por medio del reparto de la tierra configuraba el primer imperativo.¹

Durante más de siete decenios los gobiernos consideraron el reparto de la tierra entre los objetivos medulares, que terminó por erigirse en propósito último del Estado mexicano y obligación ineludible de todo gobernante durante prácticamente todo el siglo xx. La reforma agraria se convirtió en el articulador transversal del conjunto de políticas de desarrollo rural hasta la década de los ochenta.

Algunos planteaban que el camino más corto y sólido para lograr una justa distribución del ingreso era el que pasaba por una reforma agrícola, otros sostenían que la única vía posible pasaba por la democratización de la estructura agraria y la abolición legal de los latifundios. Unos veían el problema del agro nacional desde la perspectiva económico-productiva, otros desde la político-social sin visualizar el concepto de desarrollo rural como articulador.

Esto resulta clave para entender la dirección, durante más de seis décadas, a las políticas de fomento rural en nuestro país, ya que no falta quien las denueste sin tomar en cuenta las causas que las determinaron, y sin valorar las posibilidades reales que las subsecuentes administraciones federales tenían de apartarse de la línea trazada por la ideología oficial dominante. Como quiera que sea, es difícil regatear a la política agraria el mérito de haber sido la que abrió el camino del desarrollo rural en México.²

Resulta importante mencionar los acontecimientos trascendentes en materia del campo por periodos presidenciales.

Con Lázaro Cárdenas surge el Plan Sexenal 1934-1940, sustentado en la premisa de que el problema social de mayor importancia en nuestro país era el relativo a la distribución de la tierra. Fue publicado el primer Código Agrario en la historia del país y se modificó normatividad diversa para incluir al Departamento Agrario.

¹ Juan Carlos Pérez Castañeda. (2007). *La propiedad agraria y el desarrollo rural*, CEDRSSA, p. 13.

² *Ídem*, pp. 13-15.

La política agraria registró en 1940, con Manuel Ávila Camacho, un giro de 180° como parte del cambio de modelo de desarrollo, es decir, el sector agropecuario ya no sería considerado la base de la economía nacional, sino la palanca para sostener el desarrollo de la industria. En este periodo presidencial se dispuso el parcelamiento de los ejidos y la expedición de títulos parcelarios individuales.³

Con Miguel Alemán se favoreció la venta de terrenos nacionales y la creación de colonias agrícolas y ganaderas para la transferir la tierra a los particulares, además de apoyarlas con las grandes obras de irrigación y subsidios. Esta estrategia se reflejó en la notable disminución de la superficie repartida de propiedad ejidal y comunal.⁴

Con Ruiz Cortines el sector agropecuario siguió considerándose soporte del crecimiento de la industria, la reforma agraria siguió desacelerada.

Durante el sexenio de López Mateos se experimenta un cambio en la orientación de la política agraria, es decir, en el proceso de reforma agraria el reparto de la tierra representaba apenas el inicio de la actividad del Estado. Se avanzó en la construcción de escuelas, centro de salud, vías de comunicación, obras de riego y electrificación, apareciendo los primeros centros de bienestar social rural. Se intensificó la reforma agraria integral.

Con Díaz Ordaz se mantuvo el rumbo de su antecesor, el modelo de desarrollo nacional seguía asignando al sector rural el papel de soporte de la industrialización del país. Durante este periodo se dispuso la planeación agraria cuyos propósitos eran cuantificar la tierra susceptible de afectación y clarificar la situación legal de los derechos agrarios. Por una parte, se trataba de elaborar un inventario para orientar el reparto, y, por la otra, se pretendía regularizar y documentar legalmente la propiedad y la posesión agraria con el propósito de reforzar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Con Echeverría Álvarez se reactivó el reparto social de la tierra, acompañado del fomento en la organización y capacitación, En 1971 fue dero-

³ *Ídem*, pp.17-20.

⁴ *Ídem*, p. 22.

gado el Código Agrario de 1942 y en su lugar se publicó la Ley Federal de Reforma Agraria. El sector agrario registró el principal crecimiento de organismos y empresas paraestatales. En el sexenio de Echeverría proliferaron las empresas públicas y, con ello, el aumento de la intervención estatal en el proceso de producción agropecuaria.

En la gestión del presidente López Portillo la mayor preocupación fue la organización económica de los productores agropecuarios, denominada la segunda etapa de la reforma agraria. En esta administración se emitió la Ley de Fomento Agropecuario.

Por otra parte, Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución, además fueron expedidos el Programa Sectorial Agrario, el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, en todos los cuales se abordaba el desarrollo rural integral como la estrategia central a aplicar en el sexenio.⁵

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, a partir de la reforma al Artículo 27 de la Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, se modificó sustancialmente el marco jurídico que regulaba tanto el proceso de reparto de la tierra como los sistemas de propiedad y de impartición de justicia agraria en nuestro país.

Las repercusiones de la reforma de 1992 a la legislación agraria fueron considerables, se modernizó del sistema de impartición de justicia mediante la revaloración de la procuración de justicia y el sistema registral de la propiedad ejidal y comunal, que dio lugar a la Procuraduría Agraria y al Registro Agrario Nacional como órganos descentralizado y desconcentrado, respectivamente, manteniendo a la Secretaría de la Reforma Agraria como entidad coordinadora del sector.⁶

⁵ *Ídem*, pp. 33-40.

⁶ *Ídem*, pp. 49-51.

Políticas públicas y programas sociales para el campo

Haciendo un traslado a la época actual, el hoy y el ahora, desde una perspectiva del campo mexicano visto desde los ángulos políticos, sociales y económicos, que redundan en el diseño de políticas públicas y programas sociales que han ocasionado que los campesinos sean un benefactor estático mantenido en un *statu quo* que limita sus potencialidades. Para acercarnos más al análisis que pretendo explicar, retomaré cada uno de los factores que impactan en el campo en pleno siglo XXI, así como la conveniencia de su acción.

Factores políticos

Partiendo de que nuestro sistema político es representativo y democrático, surge la necesidad de que el Estado establezca los mecanismos idóneos para su ejercicio por lo que sobre la base de conseguir la permanencia en el poder, es que el propio Estado lleva a cabo el diseño de políticas públicas con programas estratégicamente analizados, que le permitan su permanencia, propiciando la gobernabilidad requerida en México. Citando la obra *Sobre la libertad* de John Stuart Mill:

...cada ser es distinto y de manera distinta siente, piensa y actúa, y cada vez es más la necesidad de gente que descubra nuevas verdades, que profundicen en la expresión del progreso, que comiencen nuevas prácticas, que prediquen con buenos ejemplos, y que ejerza su libertad plena sin limitantes más allá que las de la libertad de los demás, sin ellos, la vida humana puede estancarse en la mediocridad...

El Estado, en su obligación de establecer las condiciones para propiciar el “bien común” debe tomar su papel de benefactor y protector. En el caso concreto de la gente del campo y las políticas sociales de las cuales son receptores, cabe señalar que los gobiernos han caminado con la bandera del progreso del campo mexicano a sabiendas de que es una estrategia con grandes posibilidades de contribución política, lo cual no ha cambiado ni va a cambiar, en tanto nuestro sistema político así lo propicie, ya es tiempo de que veamos al campo como un área de oportunidad para que nues-

tro país crezca, para que despegue a un desarrollo productivo verdadero, implementando políticas públicas que sean de proyección, permanentes, transversales y con un desarrollo social implícito.

Factores sociales

Desde esta perspectiva México es una sociedad con tendencia multicultural, sin embargo, cuenta con rasgos de una ciudadanía integrada, los antecedentes que han dado vida a lo que hoy somos ha sido producto de constantes luchas sociales por el reconocimiento de derechos y prerrogativas que han terminado por ser reguladas y legitimadas por el Estado, la actividad propia del gobierno redundante en el establecimiento de políticas y líneas de acción que constituyan una respuesta ante las necesidades de la gente, al ser la sociedad resultado de fenómenos sociales cambiantes y adaptables, dichas políticas deben ser flexibles y no rígidas, para así permitir su adecuación a las condiciones sociales, políticas, y económicas en que se implementan, esto es un ingrediente que se le suma a la característica de ser un pueblo multicultural.

Factores económicos

El último de los factores que se considera en este trabajo es el relacionado con la economía, el campo es y debe considerarse como una potencia para que nuestro país despegue económicamente, solamente se debe trazar correctamente su destino. Si tomamos en cuenta que la mayor parte de la producción es impulsada por quienes tienen las posibilidades económicas y materiales para producir, entiéndase los grandes productores, ahora imaginemos que a los pequeños productores se les proporcionaran los requerimientos mínimos para que produjeran, complementando su trabajo con una constante capacitación, con apoyos para industrializar los productos, y con incentivos para que su trabajo constituya una garantía permanente de aportación al Producto Interno Bruto. Se requiere ir definiendo la toma de decisiones de los campesinos, que se adapten a las verdaderas condiciones y necesidades de un país como el nuestro, se requiere una participación

innovadora que permita reactivar la economía de los campesinos a todas escalas, que contribuya a la economía del país y recupere la fortaleza del campo mexicano.

Desarrollo social y asistencialismo

A continuación es importante señalar en primer lugar, de qué hablamos cuando tratamos el tema de desarrollo social y cuál es la diferencia con el asistencialismo, para de ahí poder asimilar bajo qué condición encontramos situado al campo mexicano, ante un supuesto de receptor de políticas públicas de desarrollo social o asistencialistas, y luego entonces determinar cuál podría ser su estado óptimo y la propuesta de mejora para su cauce productivo.

Desarrollo social⁷

De acuerdo con James Midgley el desarrollo social es “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”.⁸ El desarrollo social es un proceso que en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.⁹

Para Amartya Sen, “el desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos”.¹⁰ Esta interpretación del desarrollo, ha llevado a otorgar una importancia fundamental al concepto de desarrollo humano, como un proceso paralelo y complementario al desarrollo social. El desarrollo humano “se refiere a

⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “*Desarrollo Social*”, actualización: 24 de marzo de 2006. Página web: www.diputados.gob.mx/cesop/

⁸ James Midgley. (1995). *Social development: the developmental perspective in social welfare*, Londres, Sage, p. 8.

⁹ http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_dsocial.htm

¹⁰ Amartya Sen. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, México, p. 19.

la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus intereses y necesidades”.¹¹

De acuerdo a lo anterior, pudiéramos identificar que para que exista un desarrollo social deben estar previamente establecidas las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de las capacidades de las personas, para así, con el auxilio de los mecanismos aplicados, pueda darse un avance progresivo en las condiciones de bienestar de las mismas, es decir, el Estado es solamente un coordinador, un promotor, un auxilio para que puedan desplegar las potencialidades.

Asistencialismo

Según Norberto Alayón:

El asistencialismo es una de las actividades sociales que históricamente han implementado las clases dominantes para paliar mínimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación. Tal actividad ha sido y es realizada con matices y particularidades, en consonancia con los respectivos periodos históricos, a nivel oficial y privado, por laicos y religiosos. Y la esencia siempre fue la misma (al margen de la voluntad de los agentes intervinientes): dar algo de alivio para relativizar y frenar el conflicto, para garantizar la preservación de privilegios en manos de unos pocos.¹²

En palabras muy simples, me permitiré asimilar que el asistencialismo en este país, trata de dar a las personas lo que necesitan para satisfacer únicamente sus necesidades inmediatas, de forma que esto genera una dependencia hacia dicha ayuda.

¹¹ SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo*, p. 15.

¹² Norberto Alayón. “El asistencialismo en la política social y el trabajo social” en *Revista Acción Crítica*, Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social, núm. 7, 1980, Lima.

Retos del campo mexicano en el siglo XXI

Los retos de nuestro campo mexicano surgen desde dos vertientes: la del gobierno y la de los campesinos. En el primero de los casos, el gobierno y sus titulares juegan un papel primordial en la ruta que sigue nuestra sociedad, ya que son ellos los competentes para ejercer la actividad de gobernar de conformidad solamente con las leyes y su interpretación del cómo hacerlo, convirtiendo al escenario político en el área de negociación para determinar las acciones a implementar, y cumplir con las bases del sistema político.

Sin embargo, pesar de que los relativamente cuantiosos recursos públicos aplicados a las áreas rurales, su impacto en la economía rural, en el bienestar social y en la protección de los recursos naturales, está muy por debajo de los retos que se enfrentan en el campo mexicano. Dos de los elementos centrales que explican lo anterior es la multiplicidad y dispersión de programas, cada uno con reglas de operación definidas unilateralmente y de alta rigidez; y la falta de coordinación y concurrencia local de las instituciones.¹³

Las alternativas están en la conformación de agendas compartidas y transversales centradas en líneas de cambio en las políticas rurales y sus programas; que involucran tanto a las entidades del gobierno federal, como a las estatales y municipales.¹⁴

El desorden en las políticas y demás limitaciones, hace necesario discutir una visión común de largo plazo que contemple la conformación gradual de un sistema sustancialmente más descentralizado, con un rol más protagónico de los gobiernos estatales con un mayor control de su agenda, y con una orientación más territorial del desarrollo rural.¹⁵

¹³ Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Comisión del Campo, *Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano. Una visión federalista del desarrollo rural sustentable*. Página web: http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2006-09_11/III_04_06__Seminario_de_Discusion_de_Politicas_Publicas_para_el_Campo.pdf

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ *Ídem.*

Es necesario plantear temas y mecanismos para conseguir que el proceso no recomience con cada nuevo sexenio, sino que se les dé continuidad a los planteamientos federalistas que se han generado, sumando las experiencias exitosas, así como incorporando las lecciones aprendidas de los fracasos, en una búsqueda de que las políticas rurales alcancen integralidad y sustentabilidad y, sobre todo, reflejen lo que la sociedad espera que las instituciones responsables del sector regulen.¹⁶

Por otro lado, deben formularse políticas públicas transversales, que permitan el pleno reconocimiento de los derechos humanos de los campesinos, así como el establecimiento de las garantías para su eficiente práctica.

Dentro del planteamiento de la visión de los campesinos respecto a los retos que se les presentan en este siglo derivados de la globalización, del desarrollo de las tecnologías, la apertura comercial y los fenómenos migratorios, es importante que procuren aprovechar los apoyos del propio gobierno, tales como: prestamos, proyectos productivos, mecanismos para la creación de pequeñas empresas, entre otros, para hacer rentable la actividad agrícola o ganadera a la que se dediquen, pensando más en la inversión que en la renta de sus parcelas, o la venta inclusive, bajo el argumento de que no tienen para producir, sino que tengan la iniciativa de ir en busca de las formas para reactivar sus actividades propias.

Debemos reconocer que la sociedad mexicana es una sociedad multicultural, que goza del privilegio de contar con un gran sector campesino, debemos preservar nuestra cultura, incentivar a la producción de nuestra tierra, al apoyo para las actividades ganaderas, y pensar en esa gente humilde, sencilla y trabajadora que es un sector que México necesita en su cadena económica, pero a esa gente debemos también acostumbrarla a no ser solo receptores, sino crear en ellos una mentalidad de superación, de desarrollo y de crecimiento.

¹⁶ *Ídem.*

Consideraciones finales

México es un país de gente trabajadora, de gente bondadosa, noble y humilde, gente que aún tiene la esperanza de creer que sus gobernantes pueden servirles de la manera correcta, quienes toman las mejores decisiones para el rumbo de la nación con el objetivo de un mejor país, en el que les sea posible desarrollarse en plenitud, garantizar el fruto de sus esfuerzos, un país en el cual sus familias vean un mejor futuro; debemos entonces ser nosotros quienes guiemos el camino que necesitamos para el país, debemos ejercer la participación ciudadana, interesarnos en los problemas comunes, proponer activamente las mejoras requeridas.

Debemos preservar nuestra cultura, nuestras raíces y nuestra identidad nacional. Todo esto implica que las decisiones que se tomen para determinar el rumbo del país, sean decisiones transversales, y que nosotros como sociedad responsable formemos el gobierno y los gobernantes que requiere el país, es momento de transformar a la nación con ese sentimiento de pertenencia por el bien de nuestra generación y del futuro de todos, tal como lo defendía Emiliano Zapata “la ignorancia y el oscurantismo en todos los tiempos no han producido más que rebaños de esclavos para la tiranía”.

Bibliografía

Amartya, Sen. 2000. Desarrollo y libertad, México.

Alayón, Norberto, 1980. “El asistencialismo en la política social y el trabajo social”, en Revista Acción Crítica, Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social, núm. 7. Lima.

James Midgley. 1995. Social development: the developmental perspective in social welfare, Londres, Sage.

Pérez Castañeda, Juan Carlos. 2007. La propiedad agraria y el desarrollo rural, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), México.

SEDESOL, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo.

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Comisión del Campo. Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano. Una visión federalista del desarrollo rural sustentable, disponible en: http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2006-09-11/III_04_06_-_Seminario_de_Discusion_de_Policas_Publicas_para_el_Campo.pdf

Página web: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_dsocial.htm.