

Desarrollo local y Reforma Agraria en México. Retos y perspectivas en la globalización económica*

(* Trabajo recomendado para su publicación por el Jurado Calificador del III Certamen Investigación Agraria 2000. Es una síntesis de la versión original. Al PIE)

Gonzalo Villalobos López

En diferentes momentos, algunas opiniones se han manifestado sobre la posibilidad y conveniencia de que la certificación de derechos agrarios en México y la consecuente evolución del proceso de acreditación de derechos de propiedad sobre la tierra, sean la base de la construcción de una política pública dirigida al medio rural que se base en la correcta definición de los objetivos gubernamentales a partir de la existencia de un catastro rural confiable, que permita el mejor resultado en los esfuerzos de planeación y congruencia en la aplicación de los programas gubernamentales dirigidos al campo.¹

Hoy resulta pertinente fortalecer las diferentes propuestas que se han vertido en distintos escenarios. El planteamiento que aquí se presenta lleva un sustento ideológico y conceptual basado en la realidad inmediata, directa y concreta, que reconoce a la práctica como la primera y la última de las categorías del conocimiento, a partir de la cual pueden construirse en una economía globalizada, modelos viables de desarrollo económico rural con justicia social y con respeto a los recursos naturales.

Este ensayo pretende aportar opciones para el desarrollo rural a través de una concepción ideológica de los ejidos y comunidades como formas básicas de organización (hasta ahora la mayoría de subsistencia), formas que han permanecido bajo diferentes esquemas autogestionarios, que en esencia deben constituirse en procesos que evolucionen de lo abstracto a lo concreto, reconociendo a cabalidad las posibilidades de una verdadera autogestión campesina.

¹ Villalobos L. Gonzalo. "La Certificación de los derechos agrarios en México. Hacia la definición de una política agrícola complementaria." Revista Estudios Agrarios, Año 5, núm 11 Ed. Procuraduría Agraria, México 1999.

La construcción de modelos autogestionarios en el medio rural puede ser la base de una nueva relación entre el estado y la sociedad campesina. Una argumentación y una concepción teórica basada en la observación constante de la práctica y en el análisis riguroso de situaciones reales, conducen con sutileza (sin brusquedad) a la construcción de efectivos módulos conceptuales a partir de los cuales resulta totalmente viable el establecimiento de modelos de desarrollo exitosos.

Los elementos que construirían este tipo de relación se presentan y analizan a la luz de los fenómenos actuales, de su origen y de su evolución, representan por tanto una de tantas alternativas que en conjunción con otras puede significar una verdadera opción para el medio rural.

El documento se compone de tres secciones generales, cada una reflexiona desde diferentes escenarios en el tiempo la problemática rural y su impacto en el desarrollo local, explican desde una óptica particular porque es importante conocer algunos de los aspectos de la política pública que han sido determinantes en la composición del campo que hoy se presenta ante nuestros ojos, así como los efectos de la reforma a los marcos legales y de los programas de gobierno que impactan en el medio rural.

La complejidad de la dinámica del campo mexicano exige seguramente soluciones acordes al tamaño del problema, por eso en el ámbito de las preocupaciones, el ensayo intenta contribuir a la reflexión seria y motivar a las aportaciones resolutivas, aquí una propuesta concreta.

Introducción

La mundialización de las economías no excluye el caso México, de hecho la política económica nacional definida desde hace poco más de 15 años ha privilegiado el modelo neoliberal basado en la apertura de los mercados y la regulación económica por la ley de la oferta y la demanda. En este modelo económico es fundamental (se

ha dicho incluso imprescindible), una cultura productiva empresarial, una visión de competencia internacional y un permanente esfuerzo por conseguir que de cualquier actividad económica que se emprenda, se obtenga la maximización de la ganancia por la vía de la eficiencia.

Sin embargo, este modelo económico ha comenzado a mostrar su “talón de Aquiles”, de 1998 a la fecha se han intensificado diversas manifestaciones de carácter internacional, que dan cuenta del lado negativo de esta propuesta económica. Ha resultado evidente que tiende a beneficiar básicamente al capital y a un reducido sector de la sociedad, el costo social que ha tenido puede observarse en el ámbito mundial en el beneficio directo de los países desarrollados y en el costo real que deben pagar los países en vías de desarrollo. Las manifestaciones mensurables en el ámbito local dan cuenta de la inequitativa distribución de la riqueza, estableciendo clases sociales mayoritarias que viven en la extrema miseria y grupos sociales minoritarios que viven en la extrema opulencia; por donde se vea, tal expresión de desigualdad social siempre resultará contrario a las virtudes cívicas del hombre.

La vorágine que envuelve a los países en todo el mundo hace muy difícil que siendo altamente dependientes económicos de países desarrollados, sea viable alterar y modificar sustancialmente la política económica y por tanto el modelo que predomina en el orbe entero. Sin embargo un país como México tiene todavía importantes asignaturas pendientes.

Los habitantes del medio rural en México no acaban de comprender como los puede beneficiar la creciente suscripción de acuerdos comerciales con otros países, primero Canadá y los Estados Unidos de Norte América, luego países de América del Sur, luego la Comunidad Económica Europea y finalmente los países de Asia. Aún se preguntan como les benefician estos acuerdos comerciales. Quizá alguno de ellos se habrá preguntado alguna vez si es mejor ser empresario agrícola o simplemente campesino tradicional.

Este escenario, describe en lo general las condiciones en que se enmarca el problema en cuestión, un problema público que requiere profundas medidas de política para resolverlo. A pesar de que México es ya un país eminentemente urbano, la minoritaria población campesina es sumamente importante por ser la propietaria de poco más de la mitad de la superficie del territorio nacional, por ser la clase que resguarda los recursos naturales tan indispensables para el sostenimiento de los ecosistemas y de la vida humana, por ser un factor fundamental en el tema de la autosuficiencia alimentaria y por ser también hoy por hoy la síntesis de la historia moderna de México.

El modelo económico vigente en nuestro país no le augura un buen futuro a la población rural de México por una razón muy simple; el pensamiento y la lógica empresarial no forman parte del razonamiento campesino para las decisiones de producción. Es por ello que el reto fundamental, es el diseño de políticas públicas dirigidas al campo que aún en un marco globalizador representen una opción real para el sector rural y no sólo como un prurito formal de reivindicaciones sociales, sino como una estrategia de supervivencia nacional basada en la soberanía a partir de la autosuficiencia alimentaria.

Breve reseña histórica de las políticas agrícolas y agrarias en México (causas y efectos)

Sin el afán de hacer una disertación histórica del campo en México (por que no es el objeto de este ensayo), se describen de forma general algunos factores que explican las grandes líneas trazadas y los objetivos de las principales políticas agrícolas y alimentarias que marcaron con huellas imborrables al sector rural mexicano determinando así su realidad actual

Al final de la colonización española e incluso durante el siglo XIX, la propiedad de la tierra en México se concentraba en un número pequeño de propietarios que poseían grandes extensiones de tierra, mientras que una gran cantidad de habitantes del campo dedicados a la agricultura disponían de pequeñas superficies. Esto se debió fundamentalmente a la proliferación del capitalismo mundial como modelo económico en las últimas décadas del siglo XIX; lo que propició en México la adopción de un régimen de acumulación basado en la demanda externa de minerales y productos de origen agropecuario. Este proceso de expansión económica tuvo como base el sistema de haciendas en el medio rural cuya forma social de relación entre el hacendado y el trabajador del campo era el peonaje por endeudamiento (peón acasillado), lo que implicaba un cierto tipo de trabajo forzado por las deudas que el peón contraía en las tiendas de raya de la propia hacienda con rasgos de relación salarial.²

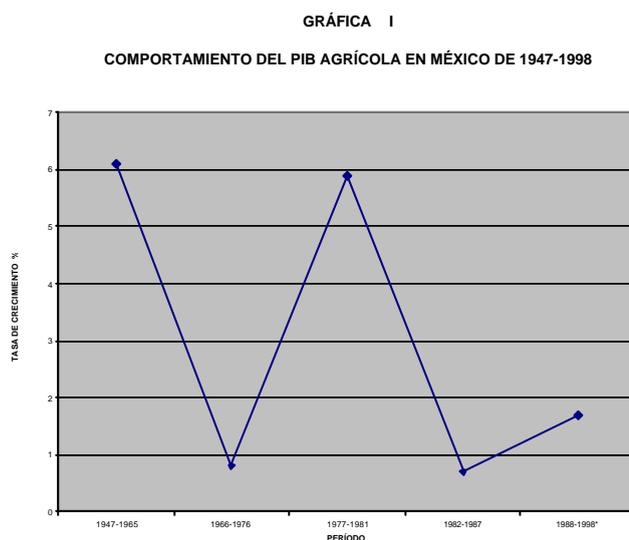
Pese al auge económico, a principios del siglo XX el País registró un estallido social sin precedentes (debido entre otras razones) a la violencia con que se expandía la hacienda y se destruía la esencia de la economía campesina. Después de la revolución armada del año 1910, sobrevino un intenso proceso de reivindicación con la sociedad campesina que implicó a la larga la clausura de la vía capitalista en la producción agropecuaria. La clase media que reclamaba la marginación política en que la tenía sumida el sistema, retomó las demandas agrarias lo que abrió las puertas a una profunda reestructuración del agro mexicano. Basado fundamentalmente en los postulados magonistas y zapatistas, el Jefe del Ejército Constitucionalista promulgó el 6 de enero de 1915 una importante Ley Agraria que consagraba el derecho irrenunciable al acceso a la tierra para los campesinos que la trabajaban. Este principio de redistribución de la tierra a los campesinos se consagró a su vez en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 1917.

² Katz, F., "La servidumbre agraria en México en la época porfiriana" Editorial ERA, México 1984.

El ejido comenzó a constituirse así en la base de la economía campesina y en ello estuvo la justificación de la política agraria del gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas. En este período de gobierno casi la mitad de la tierra cultivable del país pasó a ser ejidal

De esta manera, a partir de profundas transformaciones del sector agrícola, se fueron consolidando los elementos estructurales sobre los cuales se configuró un nuevo régimen de acumulación o modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones, que duró desde mediados de los años cuarenta hasta finales de los 60s.

Por casi 25 años, la agricultura mexicana cumplió cabalmente su papel asignado históricamente en la economía de todas las naciones, intercambio económico para empujar otros sectores de la producción y generación de alimentos suficientes y a buen precio para la población urbana. Mientras que la población crecía a un ritmo de 2.2% anual de 1930 a 1946, la agricultura lo hacía a tasas promedio anual de 3.5%; más aún, cuando el crecimiento poblacional de 1946 a 1966 se incrementó al 3.3%



FUENTE: RIVERA P. MARÍA. "EFECTO DE LA POLÍTICA DE PRECIOS SOBRE EL SECTOR..."

anual, la agricultura crecía a tasas de 6.1% promedio.³ Era el milagro mexicano (Ver Gráficas I y II).

A partir de la segunda mitad de los años sesenta los intercambios económicos fueron intensos y poco equilibrados entre los sectores de la economía; a diferencia de aquella etapa de auge en que los ingresos fiscales provenientes del sector agrícola eran menores que el gasto público destinado al desarrollo rural, la banca privada ahora captaba más recursos de la agricultura que los que devolvía al campo por la vía del crédito y por su parte, la industria no generaba empleos suficientes para absorber la mano de obra excedente en el medio rural⁴. En ese momento se reorientaron los objetivos de las políticas agrícolas, definiéndose como prioridad la oferta de alimentos abundantes y baratos para ayudar a los consumidores pobres y para apoyar los procesos de urbanización e industrialización. Pero las políticas de fomento no eran congruentes, la industria continuaba protegida de la competencia externa, el campo veía incrementos reales en los precios de los insumos y consecuentemente en los costos de producción, la única política consistente en materia agraria seguía siendo el reparto de tierras. Comenzó entonces la descapitalización del campo mexicano.

En los años setenta comenzó a notarse un estancamiento de la tasa de crecimiento de la agricultura, al finalizar la década, frente a una tremenda explosión demográfica, un modelo económico basado en el precio del petróleo crudo y un creciente endeudamiento externo, el crecimiento del sector agropecuario se fue en picada y comenzó una de las peores crisis de la agricultura en México; la crisis alimentaria se prolongó por mucho tiempo después, hasta nuestros días no ha podido ser superada.

³ Rivera P. María. “Efecto de la política de precios agrícolas sobre el sector agropecuario de México”. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. Saltillo, Coahuila. México, 1999.

⁴ Por que su expansión se centraba más en los medios de consumo e insumos intermedios que en los medios de producción, lo que significaba un bajo grado de integración de su cadena productiva que dio como consecuencia que el aparato de producción requiriera relativamente un mayor número de maquinaria y equipo importada. Este aparato productivo no desarrolló en forma generalizada, el proceso de invención, innovación y

El crecimiento poblacional ligado directamente con la demanda de alimentos, llevó a la necesidad de iniciar importaciones del alimento básico para la mayoría de la población. Diversos autores han coincidido en que el punto de partida de la crisis se inicia justamente al finalizar la década de los años setenta con la caída del sector agrícola (manifestada por los problemas que desde entonces enfrentaba la articulación economía campesina - agricultura capitalista), que puso en duda lo que durante muchos años había sido la fuente fundamental para financiar importaciones de medios de producción; el Estado Mexicano rediseñaba la estrategia para sustituir el papel que la agricultura jugó durante 25 años.

Sobre este tema, Aboites, J. (1989) señalaba que el sector agrario quedó a partir de entonces limitado a producir para el consumo nacional ya que sus exportaciones abandonaban el papel desarrollado durante un cuarto de siglo. Al iniciar los años 80 se adoptó en México un nuevo régimen de acumulación "... donde la vinculación agricultura industria es menos significativa, eventualmente el déficit de productos agrícolas es compensado con importaciones..." "... el nuevo papel del sector agrícola modificará paulatinamente la relación del Estado con la agricultura y particularmente con el sector campesino; es previsible en el futuro una depauperación del sector no capitalista y una nueva fase de modernización de la agricultura"⁵.

En medio una economía altamente dependiente de las exportaciones del petróleo crudo con un mercado internacional deprimido, de un excesivo endeudamiento externo y de recurrentes crisis financieras, fue replanteada la política agrícola estableciendo como prioridad mejorar la productividad del sector como un medio de economizar las escasas divisas, para ello se propuso reducir el costo del crédito y mantener precios bajos en la agricultura. No obstante, diferentes situaciones indicaban un nuevo rumbo en la economía nacional. Permeaba ya un modelo de

difusión del adelanto técnico por lo que la planta se volvió en pocos años obsoleta y poco eficiente. (Aboites J.,.....)

⁵ Aboites J. "Industrialización y desarrollo agrícola en México". Colección agricultura y economía. Ed. Plaza y Valdés editores; Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco. México. 1989.

apertura comercial en el que México debía integrarse a la economía mundial, debía incorporarse a los procesos de globalización para lo cual se intentaba madurar nuevos términos de inserción en el mercado mundial dando mayor importancia a la exportación de productos distintos al petróleo.

Así, se modificó sustancialmente la política proteccionista que caracterizó al régimen de acumulación anterior; México negociaba y establecía acuerdos de disminución de aranceles⁶ desde una posición muy desventajosa para la agricultura, ésta vivía una de sus peores crisis, el campo se encontraba descapitalizado, con tasas de crecimiento muy por debajo de la economía nacional e inferior al crecimiento poblacional y con una estructura agraria no del todo definida. Desde una perspectiva institucionalizada, puede decirse que México estableció acuerdos de desregulación arancelaria progresiva en materia agropecuaria a partir de una posición derivada de una incisiva contradicción entre la política agrícola y la política agraria, que polarizó el contexto rural mostrando un escenario donde la política de reparto agrario, contrastaba con las políticas agropecuarias, crediticias y comerciales tendientes a favorecer casi exclusivamente a los agricultores comerciales, que para entonces ocupaban poco menos del 39.8 % de la superficie cultivable mientras que los productores ejidales poseían ya el 58.3% de la superficie total agropecuaria⁷. La exclusión de cierto tipo de productores de las políticas de fomento agropecuario comenzaba a dibujar con mucha más claridad las economías de autoconsumo y los productores de subsistencia.

Frente a un proceso de apertura comercial ya iniciado y un modelo económico tendiente a la integración a las economías mundiales, a partir de 1989 el Estado Mexicano redefine el objetivo de la política agrícola y prioriza la necesidad de

⁶Los aranceles son impuestos que se pagan a la importación de productos para mantener estables los precios del mercado interno y proteger la planta productiva nacional.

⁷ INEGI. VII Censo Agropecuario. México 1991.

incrementar la eficiencia en el uso de los recursos, valiéndose de las teorías sobre las ventajas comparativas y las ventajas competitivas⁸.

A partir de la adopción formal del modelo económico neoliberal, comenzó una importante reforma jurídica integral y de política para el medio rural, encaminada a un ajuste estructural de todo el sector que fuera consecuente con los acuerdos y políticas internacionales de fomento agrícola⁹.

Una de las reformas de mayor trascendencia a principios de los años 90 fue la reforma al Artículo 27 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos. Esta, tuvo como propósito fundamental establecer el marco jurídico suficiente para propiciar las condiciones mínimas necesarias que favorecieran el desarrollo rural, que posibilitaran la capitalización del campo y que permitieran asegurar el abasto alimenticio de la población, ya sea mediante la generación de productos para el consumo o de productos como bienes de intercambio que mejoraran la balanza agropecuaria.¹⁰ Los elementos que apostaban a estas condiciones suficientes fueron plasmados en el marco legal agrario vigente a partir de 1992.

En este contexto, en 1994 entró en vigor el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en esencia significa la apertura gradual de los mercados de Canadá, Estados Unidos y México para que en un plazo máximo de quince años (en el 2009), exista un libre flujo de intercambio comercial entre los tres países. Un año después de la entrada en vigor del Tratado se redefinió el objetivo de la política agrícola de México estableciéndose como prioridad mejorar las habilidades de los productores y estimular el desarrollo tecnológico para incrementar

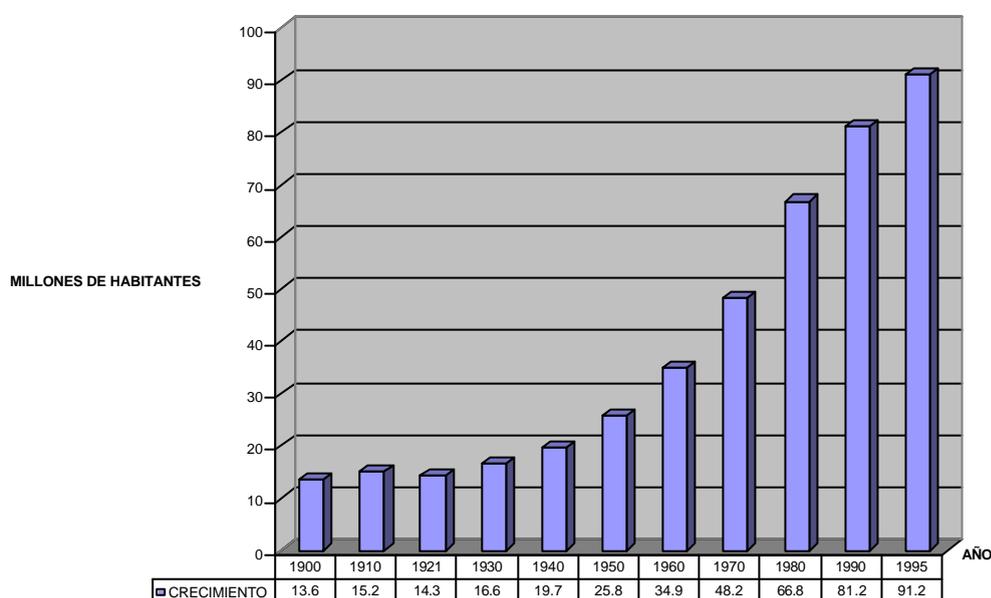
⁸ De acuerdo con los teóricos de la economía, las ventajas comparativas sugieren que las actividades productivas se encaucen hacia la producción de aquello respecto a lo cual se es más eficiente a partir de los menores costos de producción, mientras que las teorías de las ventajas competitivas se refieren a que la decisión de producción se base en aquello en lo que se es más eficiente en razón de las características (sobre todo naturales) propias de la región donde se produce tal o cual cosa.

⁹ OCDE. "Examen de las políticas agrícolas de México". Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 1997.

la productividad y la competitividad del sector en el contexto del TLCAN. Se crea entonces en 1995 la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario y se firma una Alianza para el Campo que enumera los principales objetivos de la política agrícola, que de alguna manera vienen a ser una reafirmación de los objetivos establecidos en 1990 con el Programa Nacional de Modernización de la Agricultura.

GRÁFICA II

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO DE 1900 A 1995



FUENTE: INEGI. CENSOS DE POBLACIÓN DE 1900 A 1990 Y CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1995

Los regímenes de acumulación predominantes en México durante el siglo XX marcaron de forma determinante el modo de producción agropecuaria y las formas organizativas que hoy prevalecen en el campo. Influido siempre por factores externos y por las políticas de fomento y regulación internas, el sector agrícola mexicano ha tenido importantes períodos de auge y significativos períodos de crisis, estos últimos

¹⁰ Véase la exposición de motivos con que se acompañó la iniciativa que proponía la reforma del Artículo 27

sobre todo en los veinte años recientes en los cuales las tasas de crecimiento del sector se han colocado por debajo del crecimiento general de la economía nacional y de los ritmos de crecimiento poblacional; baste decir para ello que de 1980 a 1995 la población en México se incrementó a tasas del 2.09% anual, mientras que el sector agrícola lo hacía a razón del 0.8% promedio anual (Cuadro A) (Gráfica II). Los déficits de la producción de alimentos básicos para abastecer la demanda interna se han cubierto desde hace 15 años con la importación de considerables volúmenes de granos básicos (Gráfica III). La autosuficiencia alimentaria se ha convertido en un tema recurrente de las agendas de gobierno.

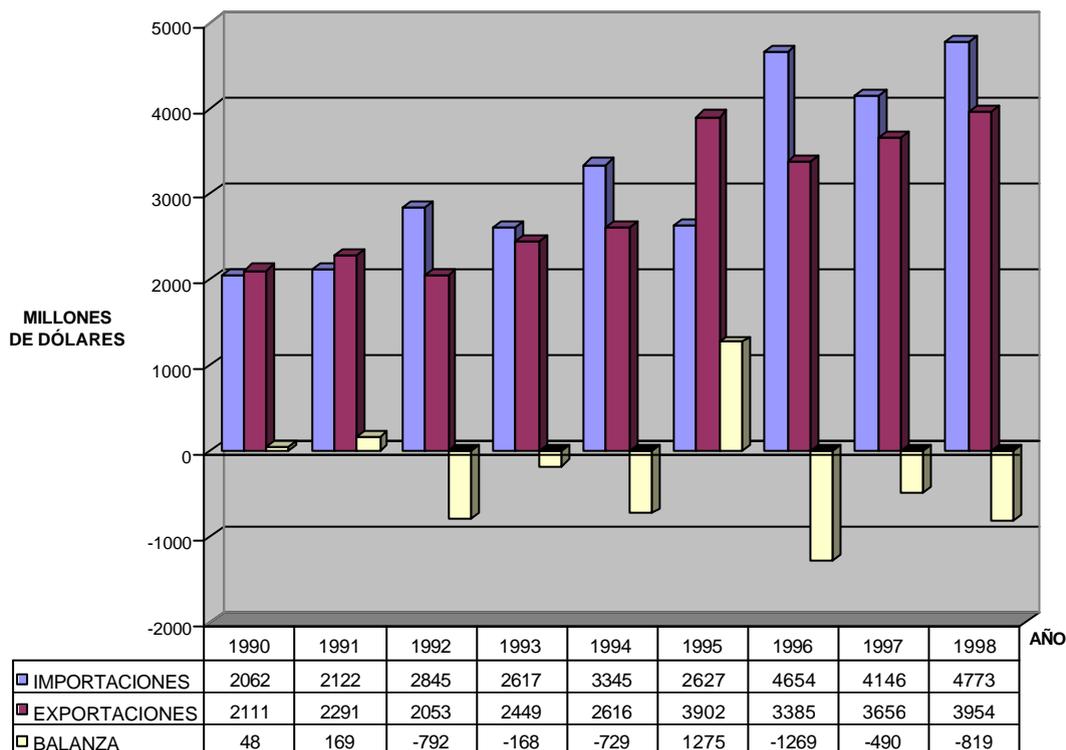
Han pasado ya más de diez años de profundas reformas en busca de un ajuste estructural y ocho años de las reformas constitucionales que en materia agraria propusieron un cambio sustancial. Sin embargo ante lo intenso de las políticas económicas neoliberales, las posibilidades para la población campesina han sido seriamente mermadas; entre otras cosas porque la globalización exige la lógica empresarial en todas las decisiones que se tomen en torno a la actividad productiva; porque en México la actividad agropecuaria todavía está muy lejos de ser una actividad rentable en términos generales (salvo algunos productos específicos que no son producidos por la mayoría de los campesinos), porque la severidad de los castigos de la naturaleza vistos en tremendas sequías o devastadores tormentas y la todavía incipiente efectividad de las políticas de desarrollo rural, cada vez dejan menos opciones a los productores campesinos quienes en la mayoría de los casos optan por la migración, porque está demostrado en todo el mundo que las economías de mercado privilegian a ciertas clases sociales y su (aún cuestionable) éxito es a base de un altísimo costo social.

No obstante lo anterior, tomando en cuenta las condiciones externas que influyen las medidas de política económica en nuestro País, puede decirse que los avances logrados en los últimos 12 años son importantes, se han creado considerables escenarios para el desarrollo y mejoría del sector tanto en la reforma de los marcos

jurídicos como en las medidas de política pública; sin embargo, se percibe cierta incongruencia en la aplicación de las políticas públicas y obviamente de los programas de gobierno en materia de apoyo y fomento. Las cifras en términos cuantitativos de los recursos destinados a la agricultura podrán ser considerables cuando se reportan recursos anuales del orden de 20 mil millones de pesos (en 1995); pero lo cierto es que de 1980 a 1995 se ha visto una fuerte reducción de la participación de los gastos presupuestales asociados con las políticas agrícolas respecto al presupuesto global del Gobierno Federal, en 1980 los recursos destinados a la agricultura representaban el 18 % de los gastos totales del Gobierno Federal, mientras que para 1995 estos mismos recursos sólo representaban un 7% (Cuadro B).

GRÁFICA III

EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA EN MÉXICO
DE 1990 A 1998



FUENTE: Presidencia de la República. IV Informe de Gobierno 1994 y IV Informe de Gobierno 1998

Las referencias macroeconómicas del Producto Interno Bruto Agropecuario y de la Balanza Comercial de los últimos 10 ó 20 años muestran evidencias del efecto que ha tenido la reducción de los apoyos gubernamentales a la actividad agropecuaria (Cuadros A y B). Se ha dejado que sean las ventajas comparativas y las ventajas competitivas quienes determinen las decisiones de producción arriesgando la autosuficiencia alimentaria. Los movimientos migratorios del campo a las ciudades y las pocas opciones de empleo en el medio rural dejan ver el grado de desesperación en el campo, diversos estudios muestran cifras que indican que dos

de cada tres de las familias más pobres de México viven en el medio rural dan cuenta de la profunda crisis del campo mexicano.

Todas estas circunstancias sin duda trastocan nuevamente los hilos sensibles del México profundo y de la patria entera; se han acentuado las diferencias regionales y la distribución de la riqueza es cada vez más inequitativa, se ha puesto en riesgo, la autosuficiencia alimentaria, la soberanía nacional y la integridad.

El campo mexicano que hoy conocemos es resultado de las políticas de gobierno y de la aplicación de estas frente a factores externos e internos, frente a circunstancias de diversa índole que han recibido en su momento un trato determinado. El cuestionamiento ineludible es entonces: ¿cuáles debieran ser los elementos indispensables para definir políticas públicas en el campo mexicano?. Quizá sugiera la respuesta el hecho de que el campo que requiere México para el futuro inmediato es el que defina la corresponsabilidad, que garantice al menos la autosuficiencia alimentaria y la soberanía de los mexicanos, que crezca en términos económicos acercando la brecha entre esta y el crecimiento poblacional al menos al ritmo de la economía nacional en su conjunto, y que integre al desarrollo de México a la sociedad campesina reduciendo significativamente las diferencias regionales de productividad, empleo y de calidad de vida.

Entra Cuadro A

El campo mexicano ahora. Un panorama de la situación actual

A. Condiciones generales de la economía nacional

Retomando la reflexión a partir del modelo económico vigente en nuestro país desde hace ya quince años, es posible discernir en torno al balance negativo del impacto que esta política ha tenido sobre un sector mayoritario de la población y como ha sido la población campesina quien da el balance más crítico. Hoy en día se discute si

las cifras correctas son aquellas que indican que en México existen 40 o 50 millones de pobres y si son 15 o 20 millones de personas que viven en extrema pobreza y cuantos de ellos están en zonas urbanas o en zonas rurales.

Los niveles de ingreso y empleo de la población rural dedicada a actividades agropecuarias básicamente, permiten ubicar en el contexto nacional las condiciones del campo y dan cuenta de la situación imperante. Cifras de un estudio reciente revelan que de los 2.3 millones de personas dedicadas a estas actividades, el 69% reciben menos de un salario mínimo o no reciben nada como ingreso, mientras que sólo el 5.2% recibe ingresos superiores a cinco salarios mínimos. Estos reducidos ingresos tienen su reflejo en las condiciones de vida de la población campesina en donde se observa que de los 2.5 millones de viviendas en el medio rural (que representa el 11% de todas las que hay en el País) habitadas por más o menos una quinta parte de la población mexicana, la mitad tienen pisos de tierra y cuentan con dos cuartos o menos, poco menos de la mitad tiene agua entubada y más del 80 % no tiene drenaje, dos terceras partes cuentan con energía eléctrica y casi una quinta parte tiene todavía techos de lámina de cartón.¹¹ (Cuadro C)

Dado el intenso proceso de mundialización de las economías bajo el argumento de que el libre mercado permite un desarrollo natural de los diferentes sectores, pareciera no tener sentido tal manifestación de pobreza en el campo mexicano.

Cuadro C

PRINCIPALES INDICADORES DEL NIVEL DE BIENESTAR DE LA POBLACIÓN RURAL EN MÉXICO (número de viviendas)

	TOTAL	CON AGUA	CON DRENAJ	CON ENERGÍ	CON TECHO	CON PISOS	CON DOS
--	-------	-------------	---------------	---------------	--------------	--------------	------------

¹¹ *Idem....* Robles B. Héctor....

		ENTUBADA	E	A ELÉCTRICA	S DE LÁMINA DE CARTÓN	DE TIERRA	CUARTOS O MENOS
Viviendas particulares habitadas en el medio rural	2,500,000	1,150,000	412,500	1,647,500	440,000	1,250,000	1,475,000

Fuente: Cifras tomadas de Robles B. Héctor. "Tendencias del campo..."

La fuerte presencia de la clase campesina en el desarrollo del país no se debe a su aportación al crecimiento económico, ni a su participación dentro de la estructura de la Población Económicamente Activa, sino por la proporción de tierras con todo y sus recursos naturales que se encuentran bajo una forma de propiedad social y que ven en la actividad agropecuaria su principal medio de sustento.

B.- Estructura de la tenencia y propiedad de la tierra

Actualmente, la propiedad de la tierra en México se divide esencialmente en privada y social; a esta última le son reportadas más de 100 millones de hectáreas, es decir, más del 50% de la superficie del territorio nacional (Cuadro D y Gráfica IV).

CUADRO D

ESTRUCTURA AGRARIA EN MÉXICO

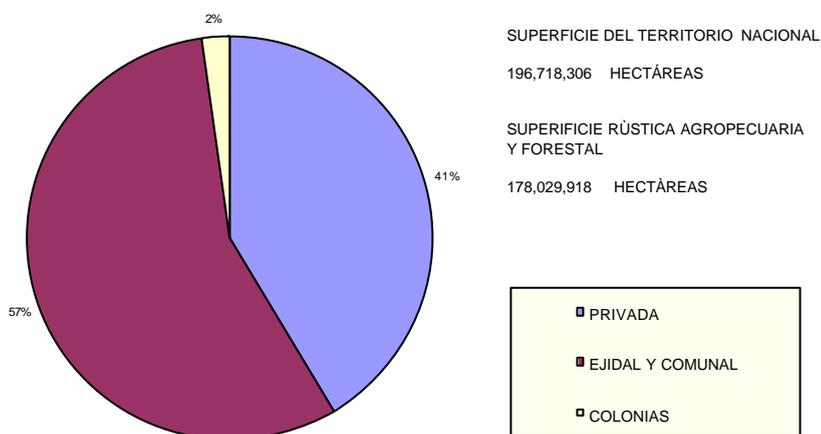
	TOTAL NACIONAL	TOTAL RÚSTICA	PRIVADA	EJIDAL	COMUNAL	COLONIAS
SUPERFICIE (HAS.)	196,718,306	178,029,918	73,568,387	84,216,076	16,480,765	3,764,690

FUENTE: Registro Agrario Nacional. Diciembre 1999. En Robles B.

Héctor. "Tendencias.....".

INEGI. Con datos del VII Censo Agropecuario 1991.

GRÁFICA IV
ESTRUCTURA AGRARIA EN MÉXICO



FUENTE: REGISTRO AGRARIO NACIONAL, DICIEMBRE 1999. EN ROBLES B. HÉCTOR "TENDENCIAS....."
INEGI. VII CON DATOS DEL CENSO AGROPECUARIO 1991.

En un estudio específico (Robles, B. Héctor “Tendencias...”), refiere que a pesar de que en algunos Estados del norte del país existe una alta proporción de propiedad privada como en Chihuahua, Sonora, Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León, en el resto de los estados de la República en mayor o menor medida predomina la propiedad social sobre la tierra excepto en estados como Puebla, Guanajuato y Aguascalientes donde se guardan ciertos equilibrios en la proporción de tierras privada - social. Estos datos que refieren la existencia de 29,482 núcleos agrarios (entre ejidos y comunidades) donde viven 3.5 millones de titulares de derechos agrarios con sus respectivas familias en más de 100 millones de hectáreas, permiten comprender la importancia de considerar como elemento fundamental el componente agrario en el diseño de políticas y programas destinadas al sector rural. La necesidad de elaborar estrategias diferenciadas para este sector radica justamente en el hecho de que más de dos terceras partes de los núcleos agrarios (68.3%) se concentran en una tercera parte de las entidades federativas (13 en total). Esta circunstancia fortalece las tesis de la descentralización de las decisiones de gobierno hacia los ámbitos locales, situación de la que se hablará posteriormente con más detalle

C.- Estructura agraria y caracterización de la tipología de productores

El conocimiento y la comprensión de la estructura agraria en México, permiten la identificación más o menos clara de la tipología de productores, lo que a su vez facilita entender la lógica que determina en esencia sus decisiones de producción y su actividad productiva preponderante.

Según datos oficiales¹², el Censo General de Población y Vivienda señalaba que 2.3 millones de personas de la Población Económicamente Activa se ocupaba en la actividad primaria, es decir en actividades agrícolas y ganaderas fundamentalmente; como ya se señalaba con anterioridad, del total de la población ocupada en estas

actividades se reportó que más de dos terceras partes (69%) recibían como ingreso menos de un salario mínimo, mientras que sólo el 5.2% obtiene ingresos superiores a cinco salarios mínimos. De aquí y de los bajos índices de crecimiento del Producto Interno Bruto Agrícola (Cuadro A) desde 1985 a la fecha, se desprende la aseveración de que en términos generales en México la actividad agropecuaria no es una actividad rentable y que en cambio es una actividad que práctica un cierto tipo (mayoritario) de productores a los que se ha dado por llamar agricultores tradicionales que conforman la denominada economía campesina. El mismo estudio referido en este párrafo precisa que “la pobreza de los ejidatarios y comuneros es un asunto complejo, diverso y constante.” Agrega que “ en términos absolutos el campo pierde riqueza y capital, aunque algunos productores sean la excepción de la constante.” A esta precisión, conviene adicionarle las implicaciones de la crisis cada vez más acentuada en el medio rural, en la mayoría de las veces las opciones para subsistir en el campo se centran en la emigración, en el subempleo en áreas urbanas (lo que genera presiones sociales muy fuertes a las ciudades) y en el uso indiscriminado de los recursos naturales tendientes a maximizar el beneficio actual aún a costa de las generaciones futuras.

El dato que revela que apenas el 5.2% de los que se dedican a las actividades agropecuarias reciben más de cinco salarios mínimos, revela también que los empresarios agrícolas en México son todavía muy pocos, que los productores que pueden aprovechar las ventajas de la globalización y de los tratados comerciales con otros países representa un sector minoritario de los productores agropecuarios. De ello se desprende que en México la economía campesina todavía es predominante y que por lo mismo sus decisiones de producción están determinadas por razones muy ajenas a la internacionalización de los mercados.

CUADRO E

Relaciones laborales predominantes en la economía campesina

¹² *Idem.....* Robles, B. Héctor.....

(ejidatarios)

RANGO DE SUPERFICIE	SOL O	%	FAMILIA R	%	FAMILI A PAGO	%	PAG O	%	TOTA L	%
DE 0 A 10 HAS.	142	13. 8	441	43. 1	274	26.8	166	16.2	1,023	100

FUENTE: Procuraduría Agraria. "Los tratos agrarios....."

NOTA.

1.-La fuente precisa que la construcción de variables se basó en una muestra de 1,738 ejidatarios certificados, que para la relación mano de obra familiar se excluyeron 57 que vendieron y uno que cedió la tierra resultando un tamaño de muestra total de 1,680 ejidatarios.

2.- El rango de superficie aquí presentado se conformó con 1,023 ejidatarios que representan el 82.1% del total de la muestra aleatoria.

En la economía campesina, la mano de obra familiar juega un papel fundamental, teniéndose que en el ámbito nacional cada ejidatario recibe ayuda familiar en relación 2.1 a 1. Esto se da en principio porque la unidad de producción individual guarda proporciones propias de economías de auto consumo teniéndose que 6 de cada 10 ejidatarios poseen superficies menores a 5 hectáreas y el 82% poseen superficies menores a 10 hectáreas. En este rango de la unidad de producción, sólo el 16% contrata mano de obra asalariada, mientras que el 84% restante tiene como forma de organización para la producción en cada parcela la participación de la mano de obra familiar no retribuida económicamente; este hecho ayuda a comprender y fortalece la tesis de que en México la producción agropecuaria se

debe fundamentalmente a la economía de subsistencia cuya forma de producción y su lógica productiva no está determinada por criterios económicos de maximización de la ganancia, sino por razones de reproducción social (Cuadro E)¹³.

D.- Entendiendo la tipología de productores en México

La globalización no sólo implica oportunidades, implica también amenazas y requerimientos, no se puede concebir a la internacionalización de los mercados como la más brillante posibilidad para vender, hacer dinero, generar divisas y tener crecimiento económico; la situación tiene sus matices sobre todo en el aspecto organizativo para la producción rural. La capacidad de actuar en un marco global representa grandes retos para los productores del país, sobre todo en el desarrollo de nuevos conocimientos, ya que la globalización suele exigir cambio de mentalidad y cultura, desarrollo de mejores técnicas competitivas y habilidades para descubrir oportunidades comerciales en el ámbito internacional;¹⁴ en otras palabras, la globalización exige al productor agropecuario una cultura empresarial.

En este sentido, la observación objetiva y el análisis de la realidad nos coloca en el dilema de si resulta o no correcto pretender que los campesinos operen en una lógica empresarial para aprovechar al máximo “las bondades” de una economía de libre mercado. Son o no racionales los campesinos en sus decisiones de que y como producir, es un cuestionamiento necesario para tener mayor claridad respecto a los patrones de comportamiento de la economía campesina y de sus posibilidades de competir en los mercados externos. Por ejemplo, cuando un productor rechaza una “novedosa” tecnología productiva ¿está siendo racional?.

La secuencia racional para la toma de decisiones ocurre más o menos de la siguiente manera. Para el productor (o para cualquiera de nosotros) un problema surge de una comparación entre la realidad y los objetivos de la unidad de decisión

¹³ Procuraduría Agraria. “Los tratos agrarios en ejidos certificados”. Primera edición. México 1998.

(que puede ser un individuo, una familia, una empresa, un ejido o una comunidad). Si la realidad concuerda con los objetivos, no existe un problema; en cambio, si existe una discrepancia entre la realidad y lo deseado, nos hallamos ante la presencia de una situación problemática que requiere solución. Aquí da inicio el proceso de decisión, el asunto de importancia crucial en todo este proceso lo constituye justamente la definición de los objetivos del productor. Ante una misma realidad, existirá o no existirá un problema según sean dichos objetivos; la evaluación que se haga de un conjunto de alternativas será diferente para unidades de decisión diferentes¹⁵.

Para un empresario agrícola el objetivo de su actividad es maximizar la ganancia neta, para lo cual no necesariamente requiere tener tierra, le basta con el dominio de ciertos conocimientos específicos, el manejo de relaciones de negocios y el buen uso de las teorías económicas sobre la relación beneficio costo.

A diferencia del empresario agrícola, para un campesino tradicional en México, es difícil separar la vida familiar de la marcha diaria de las actividades productivas; las decisiones de producción por lo general no se toman impersonalmente porque no afectan sólo a éste individuo en lo particular, sino que también afectan las actividades de la familia y las decisiones de consumo. Por esta relación se puede comprender que para el productor campesino la unidad de decisión es la familia y no la empresa; las decisiones no se refieren sólo a cosas, sino que también y primordialmente se refieren a personas: los miembros de su familia.

Dicho de otra manera, a diferencia del productor empresarial, cuya producción va en su totalidad al mercado, por lo general el productor campesino consume directamente una proporción considerable de su producción y sólo una fracción de

¹⁴ Ramírez. R. Héctor. "El capital intelectual, base de la capacidad competitiva de la organización". Revista Comercio Exterior vol.48, núm.11 Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. 1999.

¹⁵ Alonso G. Jorge. "Economía campesina y economía empresarial en la selección y adopción de tecnología" En Lecturas sobre economía campesina y desarrollo tecnológico" Ed. Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. Colombia, 1999.

ella va al mercado¹⁶; bajo estas condiciones se deduce que mientras que para el productor empresarial el objetivo es maximizar la ganancia neta, para el campesino tradicional la finalidad de su actividad productiva es maximizar el ingreso disponible (tanto en especie como en efectivo) que le permita satisfacer las necesidades de su familia.

He aquí un aspecto sumamente sensible de una política pública para el fomento agropecuario que privilegie (como lo ha hecho en los últimos 15 años), la lógica de producción en función de los requerimientos del mercado y no de las necesidades propias de un buen número de productores que operan en economías de autoconsumo y no en economías de escala. La transformación del campesino tradicional en empresario, expresada como objetivo de política, no parece tener mucha razón de ser en sí misma, pues tiene implícito un juicio de valor en el sentido de que es más deseable ser empresario que ser campesino.

En sí mismo, tal vez no es ni bueno ni malo ser campesino (o ser empresario); la preocupación de los esfuerzos en favor del desarrollo rural local debe centrarse en abatir los factores que impiden ese desarrollo y en lograr aumentos en el nivel de vida de la población; consecuentemente, el éxito de esos esfuerzos debe medirse en términos de si se logra o no mejorar ese nivel de vida y no de cuantos recursos económicos se han derramado al campo a través de programas de investigación o de asistencia técnica. El campesino puede llegar a ser empresario, pero no como fruto de un esfuerzo orientado explícitamente a lograr tal fin, sino más bien en forma gradual y como resultado indirecto del proceso. En la economía campesina los productores en lo individual o las colectividades campesinas en su conjunto, no subordinan la producción agropecuaria y el manejo de los recursos naturales a la obtención de altas tasas de ganancia sino al logro de su reproducción social, en este modelo, el individuo y sobre todo la familia es el origen y el destino de las actividades productivas

¹⁶ Aunque este no necesariamente es la generalidad de los casos, pues los productores de productos eminentemente comerciales como el café, el tabaco, el algodón, la caña de azúcar, etc., deben vender para

E.- Importancia de los bosques en la economía campesina

Según datos del INEGI la población de las comunidades forestales es de 11 a 15 millones de habitantes, se dice que en México existen 8 mil 420 comunidades forestales (no necesariamente agrarias), de las cuales 28% hablan alguna lengua indígena. Paradójicamente a la riqueza de sus recursos naturales, las regiones forestales se encuentran entre las de mayor marginalidad y pobreza, se estima que más del 50% de la población vive en condiciones de extrema pobreza.

Una condición determinante de los bosques es su régimen de tenencia de la tierra. Como resultado de la ocupación histórica, del reparto agrario en general y de las acciones de reconocimiento y titulación de bienes comunales en particular, se tiene que en México la gran mayoría de las áreas forestales, cuando menos el 80%, se encuentra en manos de ejidos y comunidades¹⁷, los bosques de propiedad nacional representan el 5% y los de propiedad privada el 15%.

A escala mundial México es el principal país cuya proporción de bosques se encuentra mayoritariamente bajo manejo comunitario, lo que para algunos constituye un factor que incide directamente en su destrucción, con el argumento de la incapacidad de los campesinos para organizarse y regular el manejo de los bosques colectivos que caen inevitablemente en condiciones de acceso abierto, circunstancia a la que se agrega el hecho de que presuntamente los campesinos prefieren la actividad agrícola o ganadera a la forestal (probablemente también inducidos por las políticas de desarrollo agropecuario).

A pesar de que sólo 5% de las comunidades forestales tienen en la forestería su principal actividad económica, para las más de 8 mil, los bosques representan un recurso fundamental al constituirse en fuente de bienes destinados al consumo

obtener el ingreso que les permita el acceso a los productos básicos para su alimentación.

familiar y a la generación de ingresos, de hecho, gracias a la presencia de los bosques estas comunidades atienden muchas de las necesidades de subsistencia que no son canalizadas adecuadamente por la economía nacional.

Sin embargo los bosques no sólo son importantes para la población rural en tanto que atienden necesidades básicas económicas y sociales de subsistencia proveyendo de alimentos, combustibles, madera y otros productos, obtenidos ya sea con fines comerciales o para el auto consumo. Los bosques también son importantes porque cumplen funciones básicas de regulación ambiental que hacen posible la presencia y actividades de las sociedades rurales y urbanas tanto presentes como futuras. Los bosques participan de manera determinante en la diversidad biológica, contribuyen a mantener la calidad del aire, el agua y el suelo, mitigan la erosión del suelo e intervienen en la regulación de la temperatura. Como depósitos de carbono los bosques capturan bióxido de carbono de la atmósfera liberando oxígeno con lo cual controlan el efecto de invernadero y el proceso de calentamiento global.¹⁸

En México, aproximadamente una cuarta parte de su superficie se considera forestal abarcando bosques de clima templado, selvas (altas, medianas y bajas), manglares y palmares. La deforestación de todos estos ecosistemas ha sido toda una controversia, pero tomando algunos valores promedio de los reportados oficialmente entre 1988 y 1992, es posible decir que en México se pierden por esta causa aproximadamente 600 mil hectáreas al año; en contraste a la deforestación

¹⁷ Las autoridades ambientales (SEMARNAP) informan que en Estados como Oaxaca poco menos del 20 % de ejidos y comunidades poseen el 95 % de la superficie forestal de la entidad.

¹⁸ Diversos estudios aportan datos de que en el último quinquenio se ha reportado la temperatura mundial más alta de los últimos 200 años y se estima que en las primeras décadas del próximo siglo subirá de 1 a 5oC. Algunas de las consecuencias previsibles de un sobre calentamiento de la tierra serían: 1. Elevación general del nivel medio del mar por el derretimiento de las masas heladas de los polos; 2. El deshielo incrementará el nivel del agua en los océanos; 3. El aumento del nivel del mar junto con el oleaje y las mareas inundarán las franjas costera de todos los continentes; 4. El calentamiento atmosférico también incrementará la tasa de evaporación marina lo que aumentará la frecuencia y la violencia de tormentas y huracanes; 5. Al modificarse los regímenes de lluvias y vientos en muchas regiones disminuirán las precipitaciones y en otras sucederá lo contrario; 6; Las sequías e inundaciones prolongadas generarán grandes movimientos migratorios, hambrunas y erosión.

desproporcionada, se reporta que hasta 1993 se plantaban anualmente 110 mil hectáreas de árboles.¹⁹

No dar atención oportuna y puntual a este sector de la población, pone en riesgo no sólo la supervivencia de ellos como clase sino la conservación de los recursos necesarios para la vida de nosotros y de nuestras generaciones futuras.

En la agenda de la política agrícola (y de todas aquellas que impacten en el medio rural), la destrucción y la conservación de los bosques debe figurar entre sus principales prioridades; justamente por que entre otros factores, la deforestación se explica a veces por la precariedad de la producción agropecuaria de la mayoría de las regiones forestales del país; por una parte ésta influye en los bajos costos de oportunidad para la actividad forestal y ello actúa a favor del aprovechamiento desordenado de los bosques, por otra parte en muchas de las regiones forestales los bajos ingresos de los pobladores determinan una fuerte dependencia de sus bosques, tanto como fuente de ingresos monetarios como de bienes de uso doméstico. Ambas situaciones pueden favorecer el interés por manejar y mantener los recursos en el largo plazo o crear presiones de uso incompatibles con la permanencia de los recursos.²⁰

El control burocrático y centralizado propio de la política forestal mexicana (y de la política agrícola) se ha traducido en los hechos, en un control deficiente en el que la participación comunitaria se subestima y bloquea. En ese marco, los grupos de usuarios de los recursos tienen escasa posibilidad de participar en la definición amplia de las reglas operacionales para su aprovechamiento, al tiempo que su articulación y autonomía con otros niveles e instancias de toma de decisión son reducidas e incluso conflictivas.²¹

¹⁹ Ortega Escalona, F. “Visión caleidoscópica de los recursos naturales”. En El Tecolote Boletín de la Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica. Año VI, 3ª época, número 5. Enero – Febrero 2000.

²⁰ Merino P. Leticia. “La gestión colectiva de los recursos forestales”. Revista Comercio Exterior. Vol. 49, núm. 12, Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. Diciembre de 1999.

²¹ *Ibid.*

Es posible prever que el éxito de una política pública que promueva el uso sustentable (es decir, el uso actual sin comprometer el uso futuro) de los recursos naturales comunes, radica en crear mecanismos mediante los cuales las comunidades estén ampliamente facultadas en los planes y programas gubernamentales para establecer con claridad, quienes pueden participar en el aprovechamiento de los recursos y cuales son sus responsabilidades. Estos dos pudieran considerarse como los problemas centrales que debe resolver una política pública que privilegie un modelo de gestión colectiva de recursos naturales. Este modelo de organización puede convertirse en una experiencia de auto transformación para los grupos de cara a un proceso de autogestión campesina. Ello obligará a los ejidos y comunidades involucradas a considerar como de la más alta importancia la formulación y aceptación de reglas de uso para las áreas con recursos boscosos definiendo sistemas de monitoreo y sanciones. La aportación a este esquema desde la perspectiva agraria, radica en la vigencia que cobren los reglamentos internos y los estatutos comunales en la organización interna de los núcleos agrarios como parte de la regulación del sistema de derechos de propiedad, este instrumento de organización debe dar la pauta para resolver diversos cuestionamientos como el de la ubicación de las unidades de recurso que pueden ser aprovechadas, quien puede apropiarse de estos recursos, durante cuanto tiempo, en que cantidad y con que tecnología, en otras palabras soluciona aspectos íntimamente relacionados con el ordenamiento territorial. En el último de los casos, dado que se trata de un asunto que involucra a todos los sectores de la población, la conservación de las áreas forestales puede (o quizá debe) también constituirse en fuente de ingresos para los ejidos y las comunidades²².

Autosuficiencia alimentaria y desarrollo local (algunas sugerencias para rediseñar las políticas públicas dirigidas al medio rural)

²² Invertir en la conservación de bosques o selvas, por los servicios de regulación ambiental, que prestan a través de la captura del dióxido de carbono y la liberación de oxígeno a la atmósfera, comienza a ser una

B.- ¿La autosuficiencia alimentaria es sólo un discurso político?

Es la autosuficiencia alimentaria una real necesidad en la supervivencia soberana de una nación o es simplemente un discurso político desgastado que suena a veces hasta populista. En la forma de concebir este tema se encuentra la manera en que se diseñan las políticas públicas, se definen las estrategias y se priorizan los objetivos.

Creo sinceramente que quien comparte la segunda de las definiciones, cree también que las decisiones sobre el que producir y como producir está correctamente definido por la lógica de los mercados. Sin embargo, cada vez son más las voces que en ámbito internacional critican agudamente, el neoliberalismo en particular como modelo económico, pero sobre todo critican la consecuencia que hoy se vive: la desigualdad y la polarización de las sociedades por la concentración de los recursos por haber demostrado ser un importante factor para la distribución inequitativa de la riqueza.

Las crisis financieras en diferentes países que durante los últimos cinco años han trastocado la economía internacional, han puesto en evidencia la fragilidad del modelo económico de libre mercado y los riesgos graves que implica la volatilidad de los capitales.

Frente a crisis económicas de magnitudes mundiales, los países más frágiles y susceptibles son precisamente aquellos que dependen de otras naciones para obtener sus alimentos básicos, son países con poco margen de negociación y que en momentos difíciles deben arriesgar mucho a cambio de la alimentación de su población. Estos países por lo general son los más susceptibles para ser vulnerados en su soberanía, salvo que una gran fuerza de su economía y un gran peso específico de su moneda les permita eventualmente otras posiciones de negociación.

práctica común entre los Gobiernos e Industriales de Países desarrollados promoviendo un nuevo concepto de mercado que introduce productos de la denominada industria verde.

El tema de la autosuficiencia alimentaria se convierte entonces como un asunto prioritario de la agenda política y económica de cada país, de hecho el propio Presidente de los Estados Unidos de Norte América, en junio de 1999, al término de la reunión cumbre en Bonn entre Estados Unidos y la Unión Europea, se pronunció por la creación de agencias nacionales de seguridad alimentaria, pues consideró que este asunto era un problema importante tanto para los productores como para los consumidores, por lo que correspondía a cada país crear mecanismos científicos capaces de tranquilizar plenamente a los consumidores.²³

Pero, la autosuficiencia alimentaria no sólo plantea el cultivo y producción de granos básicos para consumo humano de la localidad, se trata de un concepto más amplio que abarca incluso la gestión colectiva de los recursos naturales de las comunidades campesinas, de tal modo que realicen el aprovechamiento, manejo o conservación no necesariamente subordinado al logro de altas tasas de ganancia sino al logro de su reproducción simple en tanto unidades de producción para la reproducción social, considerando los recursos naturales a partir de horizontes temporales de largo plazo que les permitan el sostenimiento de su familia en el presente y del colectivo en el futuro.

Visto así, la autosuficiencia alimentaria es un concepto que permite comprender los modelos de desarrollo local y regional a partir de la lógica de la autogestión campesina; se trata entonces de esquemas organizativos autogestivos que dan origen al desarrollo llamado autosostenible, en otras palabras, se trata de esquemas para la preservación, reproducción y desarrollo del medio rural en México.

Este hecho, necesariamente implica concebir las iniciativas de desarrollo local, con una mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la espera pasiva a que poderes públicos aporten soluciones, por el contrario, esta perspectiva de desarrollo local destaca la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus

territorios por medio de la movilización de los principales actores y organismos públicos y privados, fortaleciendo las células básicas ciudadanas.

En términos técnicos se trata de superar la frecuente identificación de la gestión local como política pública marginal o asistencial, pasando a considerarla como un factor decisivo del desarrollo sin el cual no son posibles respuestas completas al ajuste estructural necesario en la era de la globalización.

Hasta ahora, la percepción de las políticas públicas suele contener una apreciación que subestima la contribución de las empresas familiares de la economía campesina al bienestar colectivo, esta concepción centralista del desarrollo territorial, ha perjudicado (o no ha promovido) de forma consciente o inconsciente los esfuerzos del desarrollo económico local. Actualmente, es impostergable profundizar los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos locales no solo de carácter estatal sino municipal, de tal manera que se impulsen las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio.

B.- El nuevo giro de la función pública en el desarrollo local.

Las responsabilidades de los distintos niveles de la gestión pública deben canalizarse a reforzar la base económica de las comunidades, fomentar las iniciativas de desarrollo económico local, eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados, descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones, promover la elaboración de planes de desarrollo por las propias instancias locales, delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos respetando los acuerdos de los actores territoriales y reforzar las funciones de evaluación de manera conjunta con los actores locales. Este tipo de función redefine el papel de la administración pública y

²³ Periódico El Financiero martes 22 de junio de 1999. México.

conduce a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores que estimulan iniciativas de desarrollo local.²⁴

En lo general deben destinarse recursos a la innovación por la vía de la investigación aplicada, debe promoverse como obligatoria la participación de las universidades o escuelas de formación profesional para que rebasen el umbral de la investigación básica y logren aportar los conocimientos de la innovación científica a la práctica productiva y organizativa en el medio rural

En la política agropecuaria resulta impostergable concebir de forma integral el desarrollo rural a partir del desarrollo local, donde las decisiones en la actividad productiva por parte de los productores rurales y las decisiones en la ejecución de planes y programas gubernamentales estén determinadas por la prioridad definida por la autosuficiencia alimentaria primero de los municipios, luego de los estados y finalmente de toda la República Mexicana.

En este contexto cabe destacar la importancia y el verdadero valor del componente agrario al momento de planear la función gubernamental, la aportación de datos certeros sobre los derechos de propiedad sobre la tierra, integrados en un catastro rural confiable que permita la mayor claridad en las decisiones del uso actual y potencial del suelo y del resto de los recursos naturales que ahí se encuentran se convierte en una herramienta fundamental para la toma de decisiones en el ámbito local. En este sentido, existen en México poco más de 54 millones de hectáreas que se han incorporado a un efectivo sistema de acreditación de los derechos de propiedad, sin embargo, tal parece que estas todavía no han dado su aportación consistente a la planeación gubernamental, ya que una revisión general de los planes y programas que impactan en el medio rural dejarán ver fácilmente que las decisiones para la asignación de recursos nada tiene que ver con un esfuerzo de alcances de largo plazo.

²⁴ Albuquerque, Francisco. "Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local". Revista Comercio Exterior. Vol. 49, núm. 8. Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, agosto de 1999.

Aunado a lo anterior, se tienen todavía importantes asignaturas pendientes en esta materia, entre otras, una de las prioridades de la nueva reforma agraria debe fortalecer y enriquecer las estrategias ya existentes para mantener vigentes los derechos de propiedad hasta ahora acreditados, debe incorporarse a este sistema a las más de 46 millones de hectáreas de propiedad social aun pendientes de certificar, así como también a las más de 76 millones de hectáreas de propiedad privada y de colonias agrícolas. Sólo bajo estas condiciones y con la constante innovación de estrategias para la vigencia del sistema de derechos de propiedad, podrá disponerse de un dinámico y efectivo catastro rural que aporte los datos más fidedignos a los gobiernos locales en la construcción de modelos de desarrollo y en la asignación de recursos según necesidades de producción y/o aprovechamiento de los recursos naturales.

C.- ¿Cómo abordar de forma práctica el tema de la autosuficiencia alimentaria?

Dada la estructura agraria existente y la composición predominante de la tipología de productores en México, resulta pertinente abordar este tema con una óptica descentralizada de la función pública, con una visión que ponga dos temas fundamentales en el centro de los problemas de orden público a resolver: 1. crear condiciones en el campo que reviertan la crisis de baja producción, la devastación de los recursos naturales y la depauperación de la población rural; 2. diseñar mecanismos específicos que garanticen la autosuficiencia alimentaria (en el concepto más amplio del término) y fortalezcan el ejercicio de la soberanía nacional en el presente y en el futuro.

Para lograr lo anterior puede partirse de algunas líneas generales de política que traducida en programas nuevos o en la ejecución congruente y ordenada de los ya existentes, permitan a los productores rurales desarrollar de forma natural sus habilidades productivas y su potencial organizativo tendiente a la madurez de los procesos de autogestión campesina.

La reflexión en torno a cómo revertir la crisis de baja producción, los problemas de causa y efecto inherentes a la devastación de los recursos naturales y la depauperación de la población campesina, necesariamente obliga a redimensionar, para mejor entender, las políticas públicas vigentes que impactan en el medio rural. En julio del año 1995, durante la preparación del programa para las políticas agrícolas 1995-2000 (en el marco de las líneas definidas por el Plan Nacional de Desarrollo), el Presidente de la República estableció la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) integrada por todas aquellas dependencias que por su propia naturaleza ejecutaran programas con incidencia directa en actividades características del sector rural. Los temas examinados por la CIGA fueron: certificación de los derechos de propiedad sobre la tierra, modalidades definitivas de operación del Procampo, reforzamiento de la productividad y de la competitividad, crédito rural, comercialización de los productos agrícolas, extensión y apoyos logísticos al desarrollo tecnológico y federalización de la SAGAR. El consenso alcanzado por las organizaciones campesinas y las diferentes secretarías durante la sesión de trabajo de la CIGA dio lugar a la Alianza para el Campo. Este programa definió seis objetivos principales: aumentar el ingreso de los productores, aumentar la producción agrícola a una tasa mayor que la del crecimiento demográfico, alcanzar el equilibrio en el comercio agrícola, obtener la autosuficiencia en los alimentos básicos, reducir las diferencias regionales de productividad, empleo e ingreso, contribuir a la reducción de la pobreza rural, a la conservación de los recursos naturales y a una mejor ocupación del territorio.

Las cifras y datos mostrados en los capítulos anteriores de este ensayo muestran como la ejecución de los programas de gobierno destinados al medio rural estuvieron muy lejos del cumplimiento de sus objetivos no obstante el insistente y sonado señalamiento de los grandes recursos económicos aplicados a los mismos. Particularmente la operación de la Alianza para el Campo quedó muy corta en el cumplimiento de sus objetivos, no se incrementó el ingreso de los productores, la producción no creció a tasas mayores que las de la población, la balanza comercial

fue deficitaria en la mayoría de los años, se acentuaron las diferencias regionales de empleo e ingreso y en general no se contribuyó a la disminución de la pobreza rural.

Un estudio reciente²⁵ señala que algunas debilidades de la Alianza para el Campo se encuentran fundamentalmente en su ejecución: 1. Los recursos llegan principalmente a productores en lo individual y se concentran en unos cuantos; 2. La dispersión de los programas y su asignación a productores en lo individual hace que su eficiencia sea mínima, 3. La enorme burocracia que opera el programa lo hace sumamente lento e ineficaz, 4. Algunos de los principales programas como equipamiento rural y los de desarrollo sustentable son utilizados con fines electorales por líderes locales y por partidos políticos. Adicionalmente a estas debilidades, existe una que si bien tiene que ver también con la operación del programa su deficiencia es de origen y consiste en la incongruencia de la aplicación de cada uno de los componentes de la Alianza tendientes al cumplimiento de los objetivos, dicho de otra manera, la operación del programa no vigila el cumplimiento de los objetivos basado en las estrategias delineadas en cada uno de los temas revisados por la CIGA y en este sentido el primer tema colocado en ese lugar por orden de prioridad es la certificación de los derechos de propiedad tendientes a la construcción de un catastro rural confiable que fuera útil para la planeación.

En el diseño de políticas públicas dirigidas al medio rural, la creación y utilización de un sistema de acreditación de los derechos de propiedad sobre la tierra se convierte en un tema fundamental y en piedra angular para el éxito de la política. La reorientación de la Alianza para el Campo o la redefinición de un programa similar, con objetivos plasmados en el mismo sentido debe considerar que en este País la forma de propiedad predominante sobre la tierra es social y no privada, por lo que el conocimiento de la estructura agraria se convierte en un asunto de primer orden cuando se pretende resolver el tema de la autosuficiencia alimentaria. Los

²⁵ Schwentesius R, y Gómez M., "Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional" Revista Estudios Agrarios Año 5, núm 13. Ed. Procuraduría Agraria. México. 1999

principales problemas de orden público que habrá de resolver la política pública pueden resumirse en el tema de la autosuficiencia alimentaria y en el desarrollo local.

D.- Soberanía nacional, desarrollo local, autosuficiencia alimentaria, autogestión campesina.

Concibiendo al Estado Mexicano como regulador, orientador y facilitador de los procesos, puede decirse que el modelo alternativo para el desarrollo del campo y del sector rural en general (basado en un modelo organizativo de autogestión campesina), gira en torno a tres elementos vertebrales de toda la política pública a saber: 1.- una efectiva autosuficiencia alimentaria en el ámbito local primero y en el nacional después que permita; 2.- fortalecimiento de las capacidades autogestivas de las localidades y en consecuencia 3.- sustentar el crecimiento equilibrado de todos los actores involucrados hasta lograr estándares aceptables de desarrollo local diferenciado.

A continuación una propuesta inicial con líneas generales para abordar la cuestión del desarrollo rural desde la perspectiva de la autogestión campesina.

Hasta la fecha en México ha predominado una concepción centralista del desarrollo territorial, soslayándose las iniciativas de creación y búsqueda de oportunidades económicas para el desarrollo desde los ámbitos locales. En adelante, resultará fundamental para el Gobierno no concebir las gestiones locales como parte de políticas asistenciales redistributivas, sino como políticas ligadas al desarrollo económico global articulado a las reformas estructurales de la economía en su conjunto y del sector rural en particular. Congruentes con un proceso generalizado de descentralización las nuevas políticas públicas que tengan impacto directo en el campo mexicano necesariamente deben impulsar las capacidades endógenas de cada territorio. Esta redefinición de las funciones del sector público refuerza las tesis de hacer gestión pública por objetivos y no con base en aplicación de normatividades burocráticas, la evaluación de eficacia según resultados y no a partir

de los recursos económicos gastados, la gestión previsor y preventiva de los problemas y no sólo la que actúa tras la manifestación de dificultades.

Hasta ahora las políticas de ajuste estructural económico han permitido mejorar los indicadores macroeconómicos agregados, pero no han conseguido crear las condiciones de desarrollo equilibrado y generalizado; por ello parecería razonable poner mayor atención a las iniciativas de desarrollo local como formas de ajuste flexible desde el territorio, que acompañen a los referidos programas de ajuste macroeconómico.

En un primer plano, el tema de la autosuficiencia como objetivo de política debe entenderse como un objetivo de seguridad alimentaria, esto es, mediante el aseguramiento del abasto de alimentos básicos en las zonas rurales y urbanas a precios accesibles y estables manteniendo una reserva estratégica de granos y en la medida de lo posible participando en el mercado internacional.

En la concepción ampliada del tema de la autosuficiencia alimentaria, es menester incorporar al concepto el uso regulado de los recursos naturales (especialmente de los bosques y selvas), tendientes a la maximización del beneficio colectivo por el uso actual sin comprometer el mismo beneficio colectivo en el uso futuro.

Estos dos conceptos, incorporados como objetivo específico de una política pública de reforma agraria para el desarrollo local, debe ser diseñados en una estrategia de descentralización donde los núcleos de población campesina sean responsables de su ejecución y operación y deberán indistintamente estar sujetos a la responsabilidad de planeación, vigilancia, supervisión y evaluación de los gobiernos locales.

En la interpretación más básica del concepto de autosuficiencia alimentaria como objetivo de política los municipios primero, las entidades federativas después y la federación por último deben ser responsables de una bolsa de granos básicos para

la seguridad de alimentos, de tal manera que cada gobierno en el ámbito local sea responsable del abasto suficiente para atender la demanda de la población, la producción excedente será captada por la bolsa de granos estatal, la que asegurará precios de mercado al productor y redistribuirá a los municipios deficitarios en ese ciclo agrícola, en el ámbito nacional el gobierno federal responsable de una bolsa general de granos, adquirirá de los estados superavitarios el excedente de producción y redistribuirá a los estados deficitarios en el ciclo.

Por la similitud del sector agrícola chino con el mexicano en tanto que ambos cuentan con abundancia relativa de mano de obra, frente a escasez relativa de tierra y capital en abundantes pequeñas unidades de producción familiares, se cita a manera de ejemplo la reacción del gobierno frente al estancamiento de la producción de cereales en China en los años 1990 – 1994; al año siguiente los líderes chinos dieron un viraje en la política agrícola hacia la producción de granos básicos estableciendo un “sistema de responsabilidad por contrato con base en la familia para la creación de una bolsa de granos”, mediante el cual en un tiempo relativamente corto se incrementó la autosuficiencia del país en ese rubro reduciendo significativamente las importaciones.²⁶

En el caso de México una estrategia similar para asegurar autosuficiencia en granos básicos a partir de esquemas organizativos de autogestión campesina, significaría que habría que desarrollar un sistema de responsabilidades de gobierno que tanto en el ámbito municipal, como estatal y federal según sus competencias, las autoridades se asegurarán de: 1. Estabilizar el área sembrada de granos, 2. Garantizar la inversión en los insumos agrícolas para estimular la producción, 3. Garantizar un cierto nivel de granos almacenados en calidad de reserva estratégica, 4. Asegurar que se realicen las transferencias de granos entre municipios y entidades según sea el caso, 5. Tranquilizar a la población de los centros urbanos mediante el abasto de granos y aceite comestible a precios razonables y estables, 6.

²⁶ Melba E.F. y Hernández, H.H., “Políticas agrícolas en China y Japón: implicaciones para México”. Revista Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 7, Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, julio de 1999.

Controlar la mayor parte de las ventas de granos comercializables por tratarse de los excedentes de producción, 7. Elaborar mecanismos que controlen los mercados agropecuarios y especialmente los de granos, 8. Aumentar progresivamente la proporción de ventas de granos comercializables, 9. Controlar las importaciones y exportaciones de granos.

Considerando que la enorme mayoría de productores agropecuarios en México tienen a la familia como el centro de sus decisiones de producción y que la actividad que desarrollan en este sentido cumple el papel de maximizar el ingreso para su reproducción social (antes que la maximización de la ganancia), una política de autosuficiencia para la seguridad alimentaria basada en sistemas organizativos de autogestión campesina, necesariamente tiene que concebir a la familia primero y al núcleo agrario después como unidad básica de producción. De esta manera al interior del ejido o la comunidad se organizan equipos responsables de producción con rendición de cuentas a la asamblea general de ejidatarios o comuneros y en coordinación con las autoridades municipales vía instancias de representación formal de los núcleos agrarios.

Este sistema debe basarse en un catastro rural altamente confiable, que mantenga vigente un eficaz sistema de acreditación de los derechos de propiedad sobre la tierra y a semejanza del modelo chino, fundamentarse en la firma de contratos, primero entre los equipos de producción y los productores en lo individual y luego entre el núcleo agrario y el municipio, regulándose así por unidad productiva las cuotas de producción y entrega de granos básicos a precios predeterminados, del mismo modo puede especificarse la cantidad de excedentes que la unidad básica de producción puede vender en el mercado libre, en los mismos contratos puede llegar incluso a estipularse aspectos relativos a la adquisición de insumos, pago de impuestos o de derechos por agua, etc.

El diseño de la política sobre el concepto ampliado de la autosuficiencia y seguridad alimentaria (que además de la producción de granos básicos implica el manejo

adecuado de los recursos naturales), necesariamente deberá centrar los esfuerzos al fortalecimiento de los municipios para lograr un efectivo desarrollo local. Para ello será necesario que en ese ámbito se disponga de información relativa a los recursos naturales existentes en el territorio y el valor que estos tienen. La promoción de la gestión local de estos recursos a través de instrumentos elementales de organización de los núcleos agrarios, tales como los reglamentos internos o estatutos comunales y los libros de registro de titularidad de derechos sobre la tierra, permiten en principio controlar la condición de acceso abierto a dichos recursos existente hasta hoy y que propicia un uso irracional de los mismos. El buen uso de los instrumentos agrarios de organización interna de los ejidos y comunidades permite por una parte, definir el universo de usuarios con derechos de acceso a los recursos naturales y por otra, regular el acceso abierto definiendo donde, como, cuando y cuanto puede aprovecharse de dichos recursos, especialmente en zonas de bosques y selva donde los mecanismos de aprovechamiento y conservación tienen repercusiones también en las sociedades urbanas; lo que compromete a los otros niveles de gobierno a considerar en el diseño de la política, que los ejidos y comunidades con estos recursos pueden finalmente tener un ingreso por la conservación de los bosques y selvas en cuanto que facilitan los servicios de regulación ambiental. La gestión colectiva de los bosques y selvas plantea también una reorganización rural basado en la autogestión campesina, mediante la cual el desarrollo local derive del uso consciente de las capacidades internas de cada territorio.

El concepto de autosuficiencia para el libre ejercicio de la soberanía nacional desde el ámbito rural, no radica sólo en acciones concretas para la seguridad alimentaria, radica en una visión mucho más amplia de la aportación del sector rural al sostenimiento de la nación, donde además de asegurarse el abasto de alimentos básicos, se asegure la permanencia de todas las sociedades mexicanas tanto urbanas como rurales, mediante el buen manejo de los enormes recursos de bosques y selvas existentes en México que hacen posible la reproducción de la vida en todo el territorio nacional.

Conclusiones

La política económica nacional definida desde hace poco más de 15 años ha privilegiado el modelo neoliberal basado en la apertura de los mercados y la regulación económica por la ley de la oferta y la demanda, las posibilidades de éxito y de desarrollo de la actividad económica y productiva se definen entonces en la competitividad a partir de ventajas comparativas y ventajas competitivas. En este contexto, las alternativas para la población rural se ven seriamente mermadas, sobre todo por que en la gran mayoría de los productores agropecuarios predomina la llamada economía campesina que privilegia la reproducción social antes que la maximización de la ganancia.

A pesar de que México es ya un país eminentemente urbano, la minoritaria población campesina es sumamente importante por ser la propietaria de poco más de la mitad de la superficie del territorio nacional, por ser la clase que resguarda los recursos naturales boscosos tan indispensables para el sostenimiento de los ecosistemas y paradójicamente vive en condiciones severas de pobreza, por ser un factor fundamental en el tema de la autosuficiencia alimentaria y por ser también hoy por hoy la síntesis de la historia moderna de México.

El campo mexicano que hoy conocemos es resultado de las políticas de gobierno y de la aplicación de estas frente a factores externos e internos, frente a circunstancias de diversas índole que han recibido en su momento un trato determinado.

Es impostergable replantear en los márgenes de la gobernabilidad la vigencia de los programas y estrategias que dan forma a los objetivos de las políticas públicas agrarias, agropecuarias y ambientales, es necesario entonces redefinir, primero en el discurso político y luego en el ejercicio de gobierno, las acciones para lograr autosuficiencia alimentaria con desarrollo regional equilibrado, crecimiento

económico del medio rural con aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, desarrollo agrario con justicia social.

Como presentar entonces un modelo en el que un nuevo Estado Mexicano establezca las condiciones de corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno, en donde los valores y la ética propongan un nuevo pacto social cuyo único objetivo sea la conservación y el crecimiento de la patria grande, de la patria de todos.

El reto fundamental, es el diseño de políticas públicas dirigidas al campo que aún en un marco globalizador representen una opción real para el sector rural y no sólo como un prurito formal de reivindicaciones sociales con el campo, sino como una estrategia de supervivencia nacional basada en la soberanía a partir de la autosuficiencia alimentaria.

La autosuficiencia alimentaria es un concepto que permite comprender los modelos de desarrollo local y regional a partir de la lógica de la autogestión campesina; se trata entonces de un profundo proceso de reforma agraria que promueva esquemas organizativos autogestivos tendientes al desarrollo llamado autosostenible, en otras palabras, se trata de esquemas para la preservación, reproducción y desarrollo del medio rural en México.

En este ensayo, uno de los puntos centrales de atención es la importancia que tiene propiciar el desarrollo local a partir de la autogestión campesina, para disminuir los niveles de desigualdad entre las regiones de la nación mexicana, asegurando en principio el abasto de alimentos y el uso de los recursos naturales por las generaciones futuras sin sacrificar el presente.

Una reorganización rural como la que aquí se propone, plantea en síntesis relacionar más estrechamente el trabajo familiar con el trabajo productivo y con la toma de decisiones en el ámbito local, el impulso y el fortalecimiento de las capacidades endógenas de cada localidad tendientes hacia el aseguramiento alimentario y la

autosuficiencia en cuanto a la producción de granos y la regulación por gestión colectiva de los recursos naturales; es de preverse que tal circunstancia permitirá reducir sustancialmente los efectos adversos de la liberalización de los mercados de productos agrícolas y de otros bienes y servicios ofrecidos por la población rural.

El modelo sugerido se sustenta en políticas públicas que normen y aporten los elementos indispensables para la planeación local, en este sentido un factor de primer orden es la consolidación y vigencia permanente de un sistema de acreditación de los derechos de propiedad rural que se constituya en un catastro rural confiable; otro factor consiste en la difusión de un sistema de información de recursos naturales que refiera el uso actual y el uso potencial del suelo; otro factor básico será un tercer sistema de información que provea datos desagregados a escala municipal respecto a la demanda anual *per cápita* de granos básicos; estos sistemas habrán de ponerse a disposición de las autoridades locales para efectos de planeación.

Seguramente algunas voces pondrán en el debate el hecho de que todas estas formas evolucionadas que derivan de la transformación de valores y estructuras agrarias, son utópicas y resultan imposibles de lograr dadas las marcadas diferencias regionales y el retraso educativo de la población rural. Sin embargo, no se niegan las dificultades extraordinariamente grandes que se enfrentan, pero la disyuntiva está ya planteada y no puede dejarse en la pasividad de las lamentaciones el tema, pues en la escalada integracionista se encuentra ya en juego el futuro de México y particularmente el futuro de una parte muy importante de la historia moderna de este país: los campesinos y la población rural.

En el proceso de gestión todos los campesinos adquirirán la experiencia necesaria, conocerán no sólo los problemas inherentes al sostenimiento y desarrollo de sus localidades, aprenderán a servirse de la evidencia en la práctica, madurando sus procesos de planeación. Los ejidos y comunidades harán de la autogestión campesina una práctica social en la toma de decisiones fortaleciendo la autonomía

campesina en el desarrollo local y construyendo instancias de poderes campesinos que creen municipios fuertes, verdaderamente libres y soberanos. Sólo entonces el pacto federal de todos los mexicanos se verá como una realidad.

Finalmente, pero no por último, debe tomarse en cuenta que por las propias características del modelo económico predominante, es fundamental y estratégico que las políticas públicas con impacto directo en la actividad productiva del sector rural, sean acompañadas con políticas educativas, sociales y de salud que permitan incrementar también la calidad de los inventarios sociales en el medio campesino.