

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

# Políticas públicas alternativas en México

*Enrique de la Garza Toledo*  
(coordinador)

011960



LA JORNADA EDICIONES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES  
INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS,  
Y HUMANIDADES / UNAM

- 23663

Primera edición: mayo de 1996

Derechos reservados

© Centro de Investigaciones Interdisciplinarias  
en Ciencias y Humanidades, UNAM.

en coedición con:

© Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.  
La Jornada EDICIONES,  
Balderas 68, centro  
México, D.F. CP 06050

ISBN 968-36-4941-6

Impreso y hecho en México

# LAPOLÍTICA AGROPECUARIA MEXICANA: BALANCE y ALTERNATIVAS

Hubert Carton de Grammont"  
Sara Lara Flores'"  
Blanca Rubio Vega\*\*\*

El campo mexicano, como en todo el mundo, se ha transformado profundamente en las dos últimas décadas como resultado del proceso de globalización y de reestructuración económica. Este proceso nos ha llevado a adoptar un modelo de desarrollo que nos vincula al mercado internacional a través del esquema de las "ventajas comparativas".

Hoy, con la crisis económica que llevó a la devaluación a finales de 1994, el fracaso del modelo se hizo evidente. Sin embargo, sus limitaciones afloraron desde años atrás y la lucha armada de Chiapas las puso al desnudo. La crisis política y social es el resultado de un modelo excluyente y antidemocrático que ha provocado la pauperización de grandes sectores de la población rural, el endeudamiento insospechado de los empresarios agrícolas, el incremento del desempleo rural y la migración de familias enteras de campesinos pobres que se han convertido en jornaleros. En resumidas cuentas, se propició el incremento de la pobreza en pos de una racionalidad productivista que no ha podido mostrar sus beneficios.

Frente a esa situación, numerosas organizaciones de productores, tanto del sector ejidal como del privado, han intentado construir sus propias alternativas. Sin embargo, lo que no pueden lograr desde su experiencia local o sectorial es la construcción de un modelo nacional alternativo de desarrollo rural (o modelos integrados en un esquema nacional si se prefiere), porque supone ubicar los problemas locales en una

perspectiva nacional. Por eso, la construcción de ese modelo alternativo pasa necesariamente por la negociación política de los numerosos intereses en juego. La recuperación de la "concertación social", entendida como negociación política entre actores sociales y gobierno, es una condición *sine qua non* para crear un modelo rural socialmente incluyente y democrático, ejercido en todos los niveles de la vida ciudadana.

En este trabajo nos interesa aportar algunos elementos de análisis sobre el modelo vigente dentro del sector agropecuario en tres aspectos fundamentales: la política económica, la política agraria y la política laboral. Luego, presentamos algunas proposiciones que puedan servir de base para definir una política alternativa en el campo.

## LA POLÍTICA ECONÓMICA

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se definió una estrategia de política agropecuaria centrada en tres objetivos principales: 1) insertar a la producción agropecuaria en el mercado mundial, en el contexto de la globalización económica, a través de la exportación de los productos no tradicionales, como las hortalizas, frutas, flores y el ganado; 2) traer capital extranjero a la rama, tanto para la producción agrícola como para la agroindustrial, que sirviera de motor de arrastre a la inversión nacional e impulsar a la capitalización de la rama, y 3) impulsar la competitividad internacional del sector orientado a la producción para el mercado interno, con el fin de elevar la eficiencia del aporte alimentario, bajo la concepción de completar la oferta interna con bienes importados del exterior.

Dichos lineamientos configuraron las premisas de una vía de desarrollo en la agricultura, que llamamos "agroexportadora neoliberal", en la cual se reivindicó como producción estratégica a la de exportación; se ubicó como eje de la acumulación al capital nacional y extranjero agroexportador; se priorizó la política de ventajas comparativas sobre la obtención de la autosuficiencia alimentaria y se marginó a los productores orientados al mercado interno, empresarios y campesinos, como sectores estratégicos del campo.

Dos años después de iniciado el gobierno, en 1990, se echó a andar uno de los proyectos pilares de la política agropecuaria del régimen: el Programa Nacional de Modernización Económica (PRONAMOCA). En él se realizó un diagnóstico,

reivindicándose como los problemas principales que afectaban al campo los siguientes: 1) el excesivo intervencionismo estatal; 2) la existencia del minifundio; 3) el otorgamiento del crédito con criterios de no recuperabilidad; 4) el desperdicio de los fertilizantes, de las semillas y del agua por los excesivos subsidios; 5) el fuerte intermediarismo, y 6) las condiciones climáticas adversas (SARH 1990:14).

Desde esta concepción los problemas centrales ubicaron a la rama, pero en particular a la producción alimentaria para el mercado interior, como una producción ineficiente y subsidiada que debía someterse a las leyes del mercado para alcanzar competitividad internacional. Bajo este entorno se impulsaron tres líneas fundamentales de política económica encaminadas a "modernizar" al sector: 1) una política de *shock* o de "limpia de terreno" centrada en el retiro del Estado de la gestión productiva y en la apertura comercial; 2) una política orientada a generar las condiciones para la inversión del capital nacional y extranjero en el campo, centrada en las modificaciones al artículo 27 constitucional y en el Tratado de Libre Comercio, y 3) una política de reconversión productiva orientada a transformar la estructura productiva hacia aquellos cultivos rentables en los que se tuvieran ventajas comparativas. Veamos cada una de estas acciones.

### *La política de shock o de "limpia de terreno"*

Uno de los mecanismos centrales para modernizar al sector lo constituyó el retiro del Estado de la gestión productiva.

[...] entre enero de 1989 y mayo de 1991, se vendieron 30 ingenios azucareros, diez plantas industriales de CONASUPO, ocho plantas de ALHAMEX, dos plantas de FERTIMEX y otras tantas vinculadas con el sector agroalimentario, forestal y pesquero. De un total de 141 empresas enajenadas en este periodo, el 50% pertenecía a este último. (Fritscher M. 1993:1(2))

Si bien esta política fue general a toda la economía, en la agricultura, por constituir un sector de inversión riesgosa, así como por la presencia de un amplio sector de campesinos, la privatización tuvo efectos muy agudos en el desmantelamiento de la producción alimentaria.

Junto con el retiro del Estado de la gestión productiva se fortaleció, además, la política iniciada con Miguel de la Madrid, orientada a retirar los recursos del campo. El gasto público dedicado a la SARH representaba en 1982 el 6.06% del total, mientras que en 1992 había bajado a 4.49%. El gasto para desarrollo rural bajó de una participación del 9.4% del gasto total en 1982 a 5.30% en 1992. Por su parte, el gasto programable de Banrural ejercido en el sector desarrollo rural, que era en 1988 de 23.8% del total de organismos, empresas fondos y fideicomisos, había bajado en 1992 al 13.9% (Salinas de Gortari 1993). En consecuencia, la superficie habilitada por Banrural cayó de 7 millones 234 mil hectáreas en 1988 a 1 millón 178 mil hectáreas en 1992 (Rubio B. 1994:71).

Esta situación afectó fuertemente a los ejidatarios pues, de 1985 a 1990, 76% de ellos quedó totalmente al margen de la obtención de créditos refaccionarios y de avío (SARH-CEPAL 1992:11).

El otro mecanismo esencial de la política de *shock* lo constituyó la apertura comercial. Aun cuando este proceso se inició en 1986, con la entrada de nuestro país al GATT, en 1990, se profundizó claramente:

[...] hacia 1990 un 70% de los 27 principales productos alimentarios operaba ya sin permisos previos [...] Fue así como hacia el primer semestre de 1990 los productos agrícolas de importación disfrutaban de una tasa arancelaria excepcionalmente baja, equivalente a sólo el 3.5% del valor del producto. Ello ocurría en momentos en que los impuestos arancelarios promedio, para el conjunto de los productos importados, se situaba en torno al 9.5%. La agricultura se convertía sorpresivamente en el sector menos protegido de la economía. (Fritscher, M. 1993:105)

La política de limpia de terreno tenía como objetivo erradicar la producción ineficiente y obligar al sector empresarial a una modernización forzada para preservarse. Sin embargo, sus primeros resultados fueron la caída de la rentabilidad y de la producción en todos los sectores productivos. De 1985 a 1992 la producción de los principales cultivos cayó al -0.61% anual, con declives tanto en riego como en temporal (-0.67% y -0.68%, respectivamente). La población ganadera y avícola, por su parte, decreció también de 1985 a 1991 al -1.300/o anual (Salinas de Gortari 1993).

Junto con el declive de la producción se generó la fuga de capital de la rama hacia sectores más rentables como el financiero y de servicios, a la vez que sobrevino un proceso regresivo en la tecnificación del agro.

La caída de la rentabilidad se expresó nítidamente en la incapacidad de pago por parte del sector de empresarios medianos y altos organizados en El Barzón. Entre diciembre de 1991 y junio de 1993 la cartera vencida agropecuaria creció en más de 160%. Para finales de 1993 había más de 43 mil morosos con Banrural por un monto de 1 243 millones de nuevos pesos (un 22% de la cartera crediticia) y cerca de 30 mil con la banca privada por un monto de 2 428 millones (un 12.5% de los acreditados y un 11% del monto total de los créditos comerciales al campo). Los estados más endeudados corresponden claramente a las regiones de agricultura comercial: Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Baja California, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Puebla<sup>1</sup>.

En conclusión, la política agropecuaria orientada hacia el desarrollo de la vía agroexportadora neoliberal, había sometido a la agricultura a una profunda recesión a finales del sexenio pasado.

### *La creación de condiciones para la entrada de capital nacional y extranjero a la agricultura*

Mientras la política de *shock* deterioró las condiciones para la inversión del capital nacional orientado hacia el mercado interno, se impulsó una política tendiente a tornar atractiva la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros en la rama. Ésta se centró en liberar el mercado de tierras y apuntalar la producción para la exportación.

Sobre el primer aspecto, en febrero de 1992 se aprobaron las reformas al artículo 27 constitucional, cuyos ejes centrales fueron: la legalización de la renta y venta de parcelas ejidales, la legalización de la inversión de sociedades mercantiles en terrenos rústicos y el fin del reparto agrario.

A tres años de efectuadas las reformas, sin embargo, no ha ocurrido la afluencia masiva de capital al campo, de-

<sup>1</sup> Ernesto Ladrón de Guevara, "De carteras vencidas: evaluación y perspectivas", en *La Jomada del Campo*, septiembre 28, 1993; Y Jorge Laborín Górniz, "Evolución del financiamiento al sector Agropecuario", en *Agroempresa*, octubre, 1993.

bido en gran parte a las condiciones de baja rentabilidad que predominan. Según Arturo Warman, de 30 mil ejidos que existen solamente 38 ejidatarios han solicitado el pleno dominio para enajenarlas, y todos corresponden a ejidos aledaños a zonas urbanas.<sup>é</sup>

En cuanto al Tratado de Libre Comercio, el resultado de las negociaciones permite prever que la situación de los exportadores mexicanos no variará sustancialmente, debido a que la desgravación inmediata para las exportaciones mexicanas se obtuvo solamente para el ganado en pie, entre los productos importantes.<sup>f</sup> Para el melón y la sandía, la desgravación se limitó al periodo en el que México concentra sus exportaciones. Fueron, sin embargo, los productos más beneficiados, pues en el caso de las rosas y el tomate la desgravación iniciaría después de cinco años, mientras que en el caso de la naranja, quedó sujeta a un arancel del 20% por un periodo de cinco años y con desgravación inmediata para el periodo del 1 de junio al 30 de noviembre (Serra Puche 1992:2).

Esto significa que los principales productos de exportación tendrán que esperar cinco años, a partir de enero de 1995, para beneficiarse con la desaparición del arancel, mientras que en otros productos esta reducción se sujetó al periodo de otoño-invierno, en el cual, tradicionalmente, Estados Unidos ha abierto el mercado a nuestros productos.

En este contexto, no se generó una reactivación notable de la producción para la exportación a partir de la entrada en vigor del tratado. En cambio, la caída de los precios internacionales en 1992 al nivel más bajo del siglo, le afectó severamente. Mientras en 1985 se obtuvieron 1 409 000 dólares por las exportaciones de los principales productos agropecuarios, en 1992 se obtuvieron 1 317 000 dólares (Rubio B. 1994:70). Por otra parte, la sobrevaluación del peso que ocurrió de abril a noviembre de 1994, afectó también al sector al encarecer nuestros productos en el extranjero.

Finalmente, en relación con el objetivo de atraer inversión extranjera al campo, se observa también un claro fracaso. Hasta 1994 México fue, junto con Argentina, el principal receptor de inversión extranjera en América Latina (Banco Mundial 1994:31). Sin embargo, ésta fluyó preferentemente

<sup>2</sup> *La Jornada*, abril 12, 1994.

<sup>3</sup> Antes de iniciar las negociaciones, México había cancelado totalmente sus propios impuestos a la importación de carne norteamericana.

hacia otros sectores. En el año de 1992, el sector servicios absorbió el 29.3% del total, el de comunicaciones y transportes 22.3%, las actividades manufactureras 27.4% y el comercio 14.2%, mientras que los sectores extractivo y agropecuario captaron solamente el 0.8% (Nacional Financiera 1993).

El fracaso en la reactivación agrícola fue reconocido por Carlos Salinas de Gortari, quien declaró:

No ha sido suficiente evitar la incertidumbre en la tenencia de la tierra y darle tranquilidad por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios [pues los empresarios] no están dispuestos a jugársela corresponsablemente.s

### *La política de reconversión productiva*

El tercer objetivo de la política económica se basó en transformar la estructura productiva de la agricultura, orientando regionalmente la producción hacia los cultivos más rentables, bajo la lógica de comprar en el exterior los bienes básicos. Con este fin se impulsaron durante 1993 dos proyectos: el Plan de Conversión Productiva y el Procampo.

El Plan de Conversión Productiva señala entre sus objetivos:

El Gobierno Federal deberá propiciar las condiciones necesarias para transformar la agricultura hacia una actividad de tipo empresarial que permita a los agricultores competir favorablemente en un mercado abierto. (SAH-H 1993:3)

Por su parte el Procampo señala entre sus objetivos: "Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad." (SARH 1993:3)

Se intentó, en consecuencia, sustituir la producción de granos básicos y de cultivos tradicionales de exportación por los nuevos cultivos de vanguardia como las flores, las frutas y hortalizas. Sin embargo, en los últimos años se observa, a contracorriente de este propósito, un fortalecimiento de la producción de maíz y frijol en tierras de riego.

<sup>4</sup> *La Jomada*, junio 23, 1993.

El propio Procampo reconoce que: "Entre 1989 y 1992 la superficie sembrada de maíz aumentó en 11.2%. En las zonas de riego del noroeste, el aumento fue de 136.7%." (SARH 1993:2)

Esta situación se explica por el incremento del precio del maíz en términos reales ocurrido en 1991, que se dio como respuesta al nivel extremo que alcanzaron las importaciones del grano en 1990. Mientras en 1987 se habían importado 3 millones 602 mil toneladas de maíz, en 1990 ascendían a 4 millones 102 mil toneladas, y las de frijol pasaron de 39 464 toneladas en 1987 a 330 181 toneladas en 1990 (Salinas de Gortari 1992).

Ante el retiro de los precios de garantía al resto de los cultivos básicos, la apertura comercial y el alza de los costos, la producción de maíz y frijol se convirtió en una alternativa coyuntural para los empresarios agrícolas ubicados en las mejores tierras. Según cifras oficiales, en 1993 se recuperó la autosuficiencia en esos dos granos básicos.

De esta suerte, el plan de reconversión productiva fracasó, mientras que el único objetivo no propuesto por el gobierno, la autosuficiencia, se alcanzó más como resultado de la crisis capitalista que de una política tendiente a conseguirlo.

### *El fracaso de la vía agroexportadora neoliberal*

Ningún otro proceso había mostrado, para la sociedad en su conjunto, el errado rumbo de la política oficial, como el colapso económico iniciado el 21 de diciembre de 1994 con la devaluación del peso.

El déficit en la cuenta corriente, la disminución brutal de las reservas, la fuga de capitales y el declive de la Bolsa Mexicana de Valores, mostraron los pilares de arena sobre los que se sostenía un modelo de desarrollo excesivamente excluyente, que apostó todo al sector externo y al capital extranjero. Al igual que en el resto de la economía, en la agricultura esta crisis revela la debilidad de la vía agroexportadora neoliberal. Los efectos de esta recesión en el sector implican que "llueve sobre mojado", porque, además de la crisis que se vive desde 1985, ahora la debilidad interna del sector profundizará los problemas macroeconómicos del país.

En primer término, la devaluación del peso traerá consigo un encarecimiento de las importaciones. Toda vez que se había privilegiado la compra de granos en el exterior, so-

bre la producción interna, tal estrategia desembocará en la fuga de divisas para la compra de alimentos, así como en el incremento de la deuda externa.<sup>f</sup>

Tan sólo el precio del maíz en los mercados internacionales se incrementó en un 80% (AMUCSS 1995:2). Esta situación, en el contexto del incremento de las importaciones de granos básicos, trae como consecuencia un desangramiento de los ingresos internos y la consecuente disminución de las divisas. Las importaciones de frijol que en 1993 habían ascendido a 5 millones de dólares se incrementaron en 1994 a 8 millones; mientras que las de maíz pasaron de 69 millones de dólares en 1993 a 106 millones de dólares en 1994 (Salinas de Gortari 1994). Por su parte, la FAO prevé que las importaciones de cereales en México se incrementarán en un 35% en 1995.<sup>6</sup>

La dependencia alimentaria que antes era considerada como una estrategia sustentada en las ventajas comparativas, ahora se convierte en un pesado fardo para el país.

Esta situación, además, se da en un contexto internacional en el cual tienden a incrementarse los precios de los alimentos. Las conclusiones de la Ronda de Uruguay en diciembre de 1993, que prevén reducir en un 21% las exportaciones subvencionadas en seis años, así como las políticas orientadas a reducir la producción excedentaria en la Comunidad Económica Europea con la nueva Política Agrícola Común, presagian un periodo caracterizado por precios *reales* de los alimentos en el mercado mundial y, por tanto, más altos. Si la producción en Europa se reduce, y con ello también las exportaciones, la producción mundial declinará. Así se podrá equilibrar la oferta y la demanda y, en consecuencia, los precios se acercarán en mayor medida a los costos de producción. Esto llevará a una definición de los precios por el mercado y no, como hasta ahora, por la competencia de las grandes potencias para colocar sus excedentes. Un escenario de esta naturaleza marcaría, necesariamente, una tendencia alcista de los precios.

Por otra parte, uno de los estímulos más importantes que el gobierno anterior ofreció a los productores agropecuarios, fue la reducción a cero del impuesto para la importación

<sup>5</sup> Tradicionalmente, Estados Unidos ha fomentado los préstamos a la agricultura mexicana, condicionados hacia la compra de granos provenientes de ese país.

<sup>6</sup> La Jornada, Sección de "Economía", enero 14, 1995.

de tractores, segadoras, cosechadoras, trituradoras, arados, etcétera, que se incluyó como un acuerdo del Tratado de Libre Comercio (SECOFI 1993:10). Ahora, este aliento se desvanece, pues la devaluación encarecerá las importaciones de insumas y maquinaria, incrementando con ello los costos internos de producción.

Se ha señalado que la agricultura contribuirá a la recuperación general como efecto de la devaluación, pues las exportaciones se abaratan y con ello se vuelven atractivas para los compradores. Sin embargo, los cambios favorables serán modestos. En primer término, los precios internacionales de las materias primas y productos alimentarios cayeron en 1992 y no se han recuperado. Según el Banco Mundial, en 1993 los precios de los productos primarios distintos al petróleo estuvieron en cerca de un 50% por debajo del nivel promedio correspondiente al periodo de la posguerra (Banco Mundial 1994:33).

Por otra parte, la recesión en Japón y Alemania en los primeros años de los noventa ha reducido la demanda, mientras que la participación de un amplio grupo de países subdesarrollados en la exportación de flores, frutas y hortalizas ha saturado los mercados. Además, aun cuando bajen los precios, la demanda alimenticia no crece en la misma proporción, porque, una vez satisfecho cierto nivel, el consumo alimentario no aumenta. Además, nuestras exportaciones agropecuarias son básicamente perecederas por lo que no se pueden almacenar por largas temporadas. En este contexto, el abaratamiento de los bienes agrícolas mexicanos, si bien beneficiará al sector, no tendrá efectos para compensar los males del encarecimiento de las importaciones. De esta suerte, el déficit de la balanza comercial agroalimentaria, que en 1994 fue de 1 125 millones de dólares, se verá acrecentado (Salinas de Gortari, Carlos 1994:163).

En resumen, la actual recesión incrementará los costos al interior de la agricultura, al tiempo que el encarecimiento de las importaciones agudizará la situación general. Si además, el gasto público orientado al sector se reduce, la crisis interna se profundizará con el riesgo de dismantelar la producción alimentaria nacional.

En esta coyuntura resulta fundamental corregir el rumbo de la política económica e impulsar una vía de desarrollo que beneficie a los campesinos y fortalezca la seguridad nacional.

## LA POLÍTICA AGRARIA

La política agraria que se implementó durante el sexenio de Salinas de Gortari, especialmente con la modificación del artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria, tiene que ser analizada en el contexto de la política económica y el papel que se asigna al campo en el modelo de desarrollo neoliberal.

Tres ejes analíticos nos parecen clave para guiar esa reflexión: 1) la concepción respecto al papel del Estado en los procesos de reparto de la riqueza rural; 2) la visión acerca de la compleja relación que debe existir entre la producción para el mercado nacional (autosuficiencia alimentaria) y la producción para la exportación (ventajas comparativas), y, finalmente 3) el tipo de actor productivo que se está buscando privilegiar con el modelo de desarrollo actual. A la luz de esa propuesta veamos cuáles han sido los planteamientos de las principales fuerzas en juego a lo largo del sexenio.

*La propuesta agraria del Estado*

En primer lugar, la política salinista apunta a establecer las condiciones para implementar una estructura agraria acorde con las condiciones planteadas por la integración comercial previstas en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Para eso, resulta necesario romper de tajo con la herencia revolucionaria agrarista,

Para los promotores de la nueva ley agraria el campo se escindirá inevitablemente en dos y para cada sector habrá una política diferenciada: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional; otro campesino, atrasado y de subsistencia, apoyado por limitados programas de combate a la pobreza (Pronasol u otros). Frente a este panorama bimodal podemos agregar una tercera dimensión al futuro campo mexicano: el abandono de tierras agrícolas por ser "improductivas" o "inútiles" en el esquema de mercado abierto.<sup>7</sup> El modelo económico neoliberal nos lleva entonces hacia una estructura agraria escindida en tres: las tierras

<sup>7</sup>Según estimaciones realizadas por instituciones internacionales se espera una importante disminución de la superficie cultivada de cereales en los próximos años, en particular maíz y trigo, que puede variar de 400 mil hasta 800 mil ha.

comerciales para la producción agropecuaria-forestal, las tierras de autosubsistencia y las tierras incultas.

Es para lograr esa estructura agraria trimodal que el Estado renuncia a su papel de regulador y gestor de la propiedad de la tierra en el combate permanente a la concentración de la riqueza. Por eso, más que por las obvias limitaciones existentes para satisfacer todas las solicitudes de tierra, renuncia a su derecho de expropiar y a toda posibilidad de mantener ciertas formas de reparto agrario que permitirían coadyuvar a la lucha en contra de la pobreza. Por el contrario, anula el concepto de latifundio disfrazado, o neolatifundio, y otorga todas las facilidades para la concentración de la tierra.<sup>f</sup>

También renuncia a otra de las ideas fundamentales del agrarismo: la función social de la propiedad que debe producir y ser útil a la nación. Es en nombre de ese principio que el Estado tenía derecho de expropiar, sin indemnización, las tierras que rebasaban el límite de la pequeña propiedad o las tierras, tanto privadas como ejidales, que no se cultivaban por un periodo de más de dos años.<sup>8</sup> En la perspectiva de tener tierras "inútiles", el principio de la función social de la tierra, para abastecer de alimento a la población nacional, pierde sentido.

Por otra parte, busca crear un nuevo actor productivo capaz de sustituir la acción gubernamental para invertir en el campo. El agricultor, el hombre emprendedor del campo, el productor familiar que fue el agente preferencial del desarrollo agrícola de las últimas décadas ya no es pieza clave en los cálculos del neoliberalismo. Desde el punto de vista gubernamental la cartera vencida, que afecta esencialmente

<sup>8</sup> La nueva ley prevé que las tierras que rebasan los límites establecidos serán vendidas por su dueño en un plazo de un año, o pasado ese lapso, puesta en pública almoneda. Lo cual significa que no sólo no se castiga al infractor, sino que se le concede un amplio plazo para legalizar su situación. El artículo 124 de su ley reglamentaria precisa que "las tierras que conforme a lo dispuesto en esta ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas". A la fecha, 3 años después de emitida la ley, ningún estado se ha dotado de tal legislación. Por su parte, el fin del famoso rezago agrario se limita a la revisión expedita de los expedientes que, bajo las actuales circunstancias, en su enorme mayoría no pueden ser más que negativos.

<sup>9</sup> Para profundizar sobre los aspectos legales que sostienen los conceptos del combate a la concentración de la riqueza y la función social de la propiedad, véase el trabajo de Juan Carlos Pérez Castañeda, *La propiedad y el nuevo derecho agrario en México*, 1994, mimeo.

a productores medianos y grandes, y tiende a crecer a pesar de los programas de reestructuración, aparece como un mal necesario para lograr la modernización del campo. U' En este sentido, los agricultores que no logran ser competitivos en el actual marco económico y cayeron en cartera vencida no pueden esperar solucionar su endeudamiento y, tarde o temprano, tenderán a desaparecer. En su lugar se espera ver la aparición de grandes empresas directamente vinculadas con la inversión agroindustrial. El neoliberalismo agroexportador intenta sustituir al agricultor, que fue el agente de cambio con la revolución verde, por la sociedad mercantil que debe serlo en tiempos de apertura comercial.

Eso explica por qué la nueva ley limita el concepto de patrimonio familiar (imprescriptible, inembargable e inalienable) al espacio ocupado por el asentamiento humano (bienes personales), pensado antaño como un mecanismo para proteger al productor familiar del despojo de sus bienes personales y productivos, y abre las posibilidades de privatizar las tierras parceladas o de uso común (bienes productivos). A ese respecto se ha afirmado que la nueva ley crea, de hecho, una nueva forma legal de tenencia: la propiedad privada ejidal; ya que no hace falta su titulación en pleno dominio para ser transmisible, enajenable y prescriptible (pérez Castañeda, J.C. 1994).

Explica también por qué la ley no aporta nada nuevo en cuanto a las posibilidades de asociación entre pequeños productores, sean privados, ejidatarios o comuneros. Simplemente reitera, en su título cuarto, la existencia de tres formas asociativas: la unión de ejidos, la asociación rural de interés colectivo (ARIE) y la sociedad de producción rural. En contraste, dedica un título completo, el sexto, a la creación de las sociedades mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, pensadas para atraer el capital financiero, en particular el extranjero.

La principal organización nacional del sector empresarial agroindustrial, el Consejo Nacional Agropecuario, apoyó incondicionalmente la proposición gubernamental. Sin embargo, es importante destacar que en los siguientes meses a la aprobación de la nueva ley agraria numerosas organiza-

<sup>10</sup> Tornando como modelo la actual estructura agraria de los países industrializados (sin reparar en sus graves problemas), se aduce que para lograr la modernización del campo mexicano la población económicamente activa en el sector agropecuario-forestal debe pasar de 27% a menos de 10 por ciento.

ciones regionales o sectoriales de los agricultores hicieron fuertes críticas a algunas de sus propuestas, en particular en torno a la creación de las sociedades mercantiles propietarias de tierra (C. de Grammont, H. 1994).

### *La propuesta del Consejo Agrario Permanente*

Años atrás, las propias organizaciones campesinas habían manifestado su inquietud por transformar la legislación agraria y su relación con el Estado. Sus principales proposiciones eran: acabar con la intervención de la burocracia gubernamental en la vida del ejido; terminar con la ineficiencia y la corrupción agraria con el fin de renovar la vida democrática de los ejidos; consolidar la propiedad ejidal; flexibilizar el funcionamiento del ejido, creando nuevas figuras asociativas y permitiendo la libre formación de asociaciones productivas entre ejidatarios, y entre ejidatarios y pequeños propietarios; buscar una mayor participación de las organizaciones campesinas en los procesos de comercialización e industrialización gracias a la desincorporación de las empresas estatales a favor de las organizaciones campesinas con capacidad de autogobernarse.

De esta manera, desde la campaña de Salinas de Gortari parecía haber un acuerdo fundamental entre varias organizaciones campesinas y el nuevo gobierno sobre la necesidad de transformar la relación paternalista y patrimonialista entre las organizaciones de productores y el Estado, racionalizar la intervención estatal y propiciar la autogestión de las empresas campesinas. Es sobre la base de esas coincidencias que se creó, el 10 de abril de 1990, el Consejo Agrario Permanente (CAP), que aglutinó a la mayor parte de las organizaciones campesinas del país en torno a la problemática de la organización productiva.<sup>11</sup> Sin embargo, después de tres años de administración salinista la propuesta gubernamental de darle fin al reparto agrario, con la modificación del artículo 27 constitucional, y de elaborar una nueva ley

<sup>11</sup> El CAP reagrupa a las organizaciones oficiales: CNC, UGOCM, OO, CAM, y a las autónomas: UNORCA, CONUC, UGOCF, 400 Pueblos, CCC, UNTA, CIOAC y ALCA-NO. El CAP es el frente de organizaciones más importante del país. Sin embargo, demuestra una gran fragilidad por los desacuerdos que oponen las organizaciones frente a la política salinista.

agraria rompió esos acuerdos y provocó la reacción en contra de numerosas organizaciones.

Hubo una posición por parte de las organizaciones que representan al campesinado pobre, inicialmente agrupadas en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que consistió en rechazar la proposición de dar fin al reparto agrario. Esas organizaciones se reagruparon en la Coordinadora de Organizaciones Agrarias (COA)<sup>12</sup> y propusieron la redacción de un nuevo artículo 27 constitucional cuyas principales proposiciones fueron: proseguir con el reparto agrario; mantener el principio de la propiedad social y la prohibición a las sociedades mercantiles de ser propietarias de tierra; abrir el campo a la inversión privada a través de contratos de concesión otorgados por el ejecutivo; y, fomentar la compactación de tierras para acabar con el minifundio. Esa corriente agraria fue derrotada por el propio CAP.

Después de fuertes tensiones internas, el CAP aceptó la modificación al artículo 27 propuesta por el gobierno, y, por lo tanto, reconoció la necesidad de terminar el reparto agrario con el finiquito del rezago agrario. Pero, al poco tiempo, la propuesta gubernamental de nueva ley agraria le obligó a dar una respuesta capaz de defender la economía campesina. La inconformidad de las organizaciones campesinas se centró en los capítulos de la ley referidos a la tenencia de la tierra, al fomento a la producción agropecuaria, a la estructura organizativa del ejido y a las sociedades mercantiles propietarias de tierra.

El conjunto de propuestas hechas por el CAP a la nueva ley mantiene como referente implícito la autosuficiencia alimentaria; un mercado protegido (o menos abierto que en la actualidad); un Estado benefactor eficiente; el respeto a la vida autónoma de las organizaciones; la concertación entre organizaciones campesinas y gobierno para la planificación de la producción agropecuaria; una agricultura subsidiada y el pequeño productor como protagonista del desarrollo agropecuario-forestal. Sobre estas bases se destacan cinco proposiciones clave:

<sup>12</sup> Además de la CNPA participaron en la COA una fracción de la Unión General Obrera Campesina y Popular (uGOCP), la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), la Comisión Mexicana 500 Años de Resistencia India y Popular (CM-500), la Unión Campesina Democrática (uco).

1) Se mantiene la función del Estado, en cuanto a su papel en la planificación y fomento productivo, a través de la formulación de programas nacionales de desarrollo rural de largo alcance (del tipo de las Farm Bill en Estados Unidos y de la Politique Agricole Commune en Europa). No obstante, la nueva ley sólo propone "programas de mediano plazo y anuales" (art.S),

2) Se conserva el concepto de patrimonio familiar del ejido y de la comunidad, y, por lo tanto, la indivisibilidad de las tierras de uso común, así como los derechos familiares de sucesión de la parcela para proteger al pequeño y mediano productor, cuando la ley aprobada promueve la privatización de las tierras.

3) Se fortalece la vida democrática ejidal y comunal, precisando el papel de sus órganos de decisión, mientras la propuesta oficial tiende a debilitar la función de los órganos de decisión del ejido.

4) Aun si se acepta la idea del agotamiento del reparto de las tierras nacionales, se mantiene la idea de un reparto agrario "selectivo". Para eso se plantean tres posibles fuentes de acceso a la tierra: a) el neolatifundio;<sup>13</sup> b) las tierras que se benefician de obras públicas que modifiquen o intensifiquen el uso del suelo (riego esencialmente), tal como lo preveía la ley anterior; e) las tierras decomisadas al narcotráfico (posibilidad prevista en la nueva ley).

5) Se busca que las sociedades mercantiles propietarias de tierra sean un instrumento legal al servicio de los legítimos productores agropecuarios y forestales (pequeño propietario, ejidatario o comunero) y no del capital financiero nacional o extranjero.<sup>14</sup>

A pesar de los esfuerzos del CAP para proponer una ley alternativa, sus proposiciones más importantes no fueron

<sup>13</sup> Se mantiene el concepto de neolatifundio fijando la superficie total de la pequeña propiedad a partir de cuatro criterios que impedirían la excesiva concentración de la tierra: 1) contabilizar a nivel nacional los predios de cada propietario; 2) mantener el concepto de preatanombres (que desaparece en la nueva ley); 3) sancionar penalmente la simulación agraria (no hay penalización legal del latifundio en la nueva ley); 4) entregar el 50% de los latifundios a los núcleos agrarios que denuncien su existencia.

<sup>14</sup> Para ese propósito se plantea que sólo los productores agropecuarios mexicanos (pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros) pueden ser dueños de acciones de tipo "T" (tierra), mientras los extranjeros (personas físicas o morales) sólo podrán ser propietarios de acciones de tipo "B" (bienes muebles), pero sin rebasar el total del 30% del monto total del capital social de la sociedad.

tomadas en cuenta por el Congreso de la Unión, ya que la nueva ley agraria se funda en un proyecto de nación diferente al proyecto propuesto por las organizaciones campesinas que integran el CAP.

## LA POLÍTICA LABORAL

Contradictoriamente con el modelo de desarrollo que ha sido implementado en el campo, y que indudablemente está conduciendo a ampliar al sector de los trabajadores rurales, no existe una política explícita en materia laboral.

El abandono de tierras consideradas improductivas, en donde resulta costoso mantener la autosubsistencia campesina sin contar con ningún tipo de apoyo por parte del Estado, no ha sido acompañado de un proyecto amplio alternativo, que no sea un programa asistencialista, como el de Solidaridad.

Por otra parte, aunque uno de los principales argumentos que sostiene la política de las ventajas comparativas es que el sector agroexportador genera más empleos que el tradicional y, de esta forma, constituye una de las principales fuentes de trabajo para los campesinos pobres que han abandonado sus tierras, las empresas agrícolas orientadas a la exportación están generando formas de empleo precario. Es decir, sin que medie un contrato laboral, con salarios a "destajo" o "a trato", sin ningún tipo de prestaciones sociales, privilegiando la contratación de mujeres, niños e indígenas pobres que constituyen los grupos más vulnerables de la sociedad rural.<sup>15</sup>

A la fecha, se calcula que los asalariados agrícolas representan más de la mitad de la población económicamente activa del campo, o sea, más de 4 millones de trabajadores agrícolas (pedrero, M. y Embriz, A. 1992). Una parte importante de ellos se ha visto obligada a salir de su zona de origen, por falta de alternativas productivas, para migrar hacia las regiones en donde se concentra la demanda de mano de obra (Astorga, E. 1985), principalmente en los estados que se ubican al noroeste del país, o bien hacia los Estados Unidos.

<sup>15</sup> En 1985, Enrique Astorga (1985) calculaba que había un poco más de 4 millones de jornaleros, de los cuales más de la mitad estaba integrada por mujeres y niños. Lourdes Arizpe y otras autoras calculaban en 1988 mismas fechas que las asalariadas agrícolas podían ascender a un millón y medio (Arizpe, L. *et al.* 1989).

En particular, resulta dramática la situación de aquellos que se aventuran a traspasar la frontera como indocumentados, careciendo por completo de alguna ley o de un acuerdo internacional que los proteja. Bien al contrario, las campañas xenofóbicas en contra de ellos se intensifican en los estados sureños del vecino país y los coloca en las peores condiciones para vender su fuerza de trabajo.

En este sentido, los problemas más importantes que enfrenta esta población se derivan de la pobreza extrema a la cual los ha lanzado este nuevo modelo de desarrollo,<sup>16</sup> así como de las condiciones en las que tienen que vivir y trabajar cuando salen de sus pueblos. La ausencia de una política para este sector ha generado una situación de exclusión para ellos, que se inicia en sus propios lugares de origen y se incrementa en los lugares en donde trabajan.

La nueva ley agraria, es un claro ejemplo de las formas de exclusión que padece este sector. En ella se establecen las bases que otorgan a los jornaleros, y a todos los que carecen de tierra en los ejidos o en las comunidades, el papel de "avecindados" cuyos derechos se restringen a aquellos que la Asamblea Ejidal o Comunal acepte otorgarles. De esta manera, son los productores, ejidatarios o comuneros, los que tienen en sus manos la decisión de otorgar a los que no tienen tierra un lugar donde vivir, y quienes toman las decisiones respecto a los proyectos productivos que puedan echarse a andar con el apoyo de programas como el de Solidaridad.

Por otra parte, en el documento que acompañó las propuestas de reforma al artículo 27 constitucional los jornaleros sólo encuentran sitio cuando se habla de la imposibilidad de continuar con el reparto agrario y se plantea que ya no hay condiciones para que los que no tienen tierra sigan solicitándola. Mientras en los "Diez puntos para la libertad y justicia del campo mexicano", presentados por el presidente Salinas al momento de hacer las reformas a la ley agraria, sólo el sexto punto atañe a los jornaleros, y se propone promover su sindicalización, considerando necesario asegurar que en su relación laboral habrá un trato justo.

Respecto a esta propuesta, cabe señalar que desde hace décadas la CTM y la CNC se disputan el monopolio de la sindicalización agrícola oficial, aunque también hay sectores o<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Se calcula que el 51% de la población rural vive en condiciones de pobreza y el 24% en la pobreza absoluta, especialmente entre la población indígena (Armando Bartra, *La Jornada del Campo*, enero 19, 1993).

ganizados por la CROM y la CROC. La CNe opera básicamente en Sonora, a través del Sindicato Salvador Alvarado, pero cuenta con el Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores de las Ramas Agrícola, Forestal y Conexas que integra a diversas secciones de cañeros, cafeticultores, tabacaleros y otros, reuniendo en ellas a pequeños productores y trabajadores.

Por su parte, la CTM formó en 1979 el Sindicato Nacional de Trabajadores del Campo, que agrupa en su mayoría a los trabajadores de los campos hortícolas de Culiacán, Los Mochis y San Quintín. No obstante, sus bases más estables en el medio rural se encuentran entre los trabajadores y trabajadoras de las agroindustrias empacadoras y procesadoras de alimentos, en donde hay una importante participación de trabajo femenino.

Aunque existen otras organizaciones operando a nivel regional, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) constituye la tercera fuerza de mayor importancia organizativa de los jornaleros del campo. Surge como una instancia de sindicalización independiente, y crea, en 1975, el Sindicato Nacional de Obreros Agrícolas y Similares (SNOASC) que desde entonces lucha por su registro oficial. Funciona principalmente en los estados de Sinaloa, Baja California, Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Actualmente estos sindicatos agrícolas pugnan por conseguir una jornada estable de 8 horas diarias, por el descanso semanal, derecho a aguinaldo, vacaciones, prima de antigüedad, seguro médico y jubilaciones, entre las demandas más importantes.<sup>17</sup> Sin embargo, la eventualidad del empleo, las características de los sectores que los contratan, la composición social de los grupos que integran hoy en día el asalariado rural, y las nuevas formas de organización flexible del trabajo, dificultan seriamente, si no es que impiden, la sindicalización rural y el logro de estas demandas.

A su vez, la ambigüedad de las leyes que regulan las relaciones laborales en el medio rural es enorme y no ofrecen un marco legal que verdaderamente sienta las bases para lograr la sindicalización rural. Los sindicatos agrícolas han tenido que fundamentar sus operaciones en el capítulo VIII de la Ley del Trabajo (artículos 279 al 284), pero su acción se encuentra limitada porque el artículo 280 de esta ley

<sup>17</sup> La CIOAC ha comenzado a realizar trabajo de organización en los lugares de expulsión de mano de obra, implementando proyectos de empleo alternativo; sin embargo, se trata apenas de experiencias poco significativas.

establece que para ser considerado trabajador de planta, y gozar de derechos y prestaciones laborales, es necesario tener "una permanencia continua de tres meses y más al servicio de un patrón", cuando la mayor parte de los jornaleros son eventuales. Uno de los problemas más graves que se deriva de esta situación es la falta de cobertura en servicios de salud para esta población.

Además, es importante considerar que las relaciones laborales en las que participan los jornaleros no sólo son las que se dan con grandes empresarios agrícolas. Una parte importante de los jornaleros labora para pequeños productores que muy difícilmente podrían ofrecer a sus trabajadores lo que establece la Ley del Trabajo. Según la Encuesta Nacional de Empleo (pedrero, M. y Embriz, A. 1992), más del 50% de los jornaleros trabaja para el sector campesino, ejidatarios y pequeños productores dedicados al cultivo de básicos, principalmente maíz y frijol, en tanto que más del 50% laboró sin percibir ninguna remuneración salarial.

Por otro lado, la composición social de este grupo es sumamente heterogénea, participan hombres, mujeres, niños y ancianos, indígenas y no indígenas. Actualmente, se calcula que entre el 80 y el 95% de la mano de obra que labora en los empaques de frutas, hortalizas y flores, productos destinados básicamente a la exportación, son mujeres (Lara, S. 1992; Suárez, B. 1993). Se trata de una mano de obra local, que no tiene que desplazarse de sus lugares de origen y por lo mismo no enfrenta la misma problemática que los migrantes. Pese a ello, y a que pueden percibir mejores ingresos, sus condiciones de trabajo y de vida no dejan de ser precarias; por lo regular es una población muy joven, con niveles de escolaridad relativamente altos, pero con poca experiencia laboral. Muchas veces se encuentran formalmente sindicalizadas en secciones de la CTM, de la CROM o de la CROC, lo que no impide que trabajen sin contratos, en horarios de más de 12 horas, pagadas a destajo y sin ningún tipo de protección laboral, ni de ayuda para el cuidado de sus hijos.

En esas condiciones, resulta claro que la propuesta de sindicalización no constituye una verdadera alternativa para enfrentar la problemática de los trabajadores agrícolas. Menos aun en la situación actual, en la que la liberalización del

18 Según Mercedes Pedrero y Arnulfo Embriz (1992), de un total de 4 173 860 trabajadores agropecuarios que no tienen acceso a la tierra solamente el 2.1% son asalariados permanentes (pp. 385).

comercio ha llevado a las empresas agrícolas a operar con sistemas que suponen una gran flexibilidad en sus sistemas productivos. Actualmente, las empresas agrícolas más modernas se mueven de un lugar a otro, aprovechando las mejores tierras, el agua, la cercanía a los mercados, la posibilidad de contar con abundante mano de obra, etcétera. Diversifican sus cultivos y sus actividades, de tal manera que cambian de giro de un ciclo al otro. Pero el cambio más importante es que han comenzado a utilizar equipos de trabajadores especializados que funcionan como empresas de servicios. Todo ello ha tenido un fuerte impacto sobre el uso de la fuerza de trabajo, restando posibilidades de negociación a los sindicatos, sobre todo a aquellos que agrupan a trabajadores que no cuentan con alguna especialización (Lara, S.M. 1994).

Para resistir a esta flexibilidad "salvaje" o "primitiva" (De la Garza, E. 1992), que descansa sobre el uso intensivo de la fuerza de trabajo sin ofrecer ningún tipo de compensación salarial y se traduce en formas de empleo cada vez más precarias, algunos trabajadores han comenzado a especializarse en ciertas tareas y a organizar sus propios equipos de trabajo, negociando directamente con los patrones sus condiciones laborales, sin pasar por los aparatos sindicales.<sup>19</sup>

Por su parte, los peones no calificados, que por lo regular son los migrantes indígenas, están sufriendo drásticamente los efectos de estas nuevas formas de organización del trabajo y de flexibilización de las empresas, por lo que han comenzado a reforzar sus redes comunitarias y de carácter étnico, las cuales se convierten en una instancia fundamental para resolver sus problemas cotidianos que no se restringen únicamente a lo laboral.

Así, ha surgido en el Valle de San Quintín y en los valles de Sinaloa, una serie de organizaciones con base étnica, fundamentalmente entre los mixtecos, los zapotecos y los mixes de Oaxaca.<sup>20</sup> La originalidad de estas organizaciones

19 En la costa de Hermosillo, Sonora, encontramos equipos especializados en el corte de uva de mesa que se destina a la exportación. Estos equipos han comenzado a integrarse con trabajadores que tienen experiencia en esta labor, porque han trabajado varias temporadas en Estados Unidos, incluso algunos residen allá y por eso se les llama "pochos". Trabajadores de Sinaloa, que también tienen experiencia en esta labor, hacen lo mismo, conformando equipos que tienen una base familiar.

20 En San Quintín encontramos el Comité Cívico Popular Mixteco, la Asociación Cívica Benito Juárez, la Organización del Pueblo Explotado y Oprimido, la Organización Regional de Oaxaca, el Comité de Macuiltianguis y el Comité de Tlacolula.

reside en su amplitud para dar cabida a una gran cantidad de demandas y necesidades de sus miembros, que van desde la obtención de un predio donde asentarse y de los servicios urbanos, a la consecución de apoyos para la celebración de sus fiestas tradicionales. Estas organizaciones se convierten también en el espacio para la reelaboración de su identidad en un nuevo contexto social, porque cada día les es más difícil regresar a vivir a sus comunidades. Las redes sociales de carácter étnico se convierten así en una **alternativa** para este sector de jornaleros.

Otra alternativa que encuentran actualmente los jornaleros está en los comités autónomos de defensa de los Derechos Humanos. En particular, en Sinaloa y en Baja California estos comités han apoyado a los jornaleros, sin limitar su acción a la problemática laboral.é! Además de trabajar con los empresarios y las autoridades **para** otorgar garantías a los **trabajadores** en lo que se refiere a sus condiciones de vida en los campos y en los albergues, los problemas de salud provocados por plaguicidas y **agroquímicos**, la atención a menores, los **problemas** de violencia a los que se enfrentan especialmente las mujeres, entre otros, realizan una labor más **amplia** de sensibilización a la población local que pone el acento en la problemática de los jornaleros como un asunto de derechos humanos que pasa por su condición de género y étnica. Al igual que las redes étnicas, defienden a éstos de manera integral y los apoyan en las diversas situaciones a las que se enfrentan por el hecho de encontrarse fuera de sus lugares de origen, desempeñando múltiples actividades para resolver su sobrevivencia en condiciones de vida sumamente difíciles.

También es importante mencionar la labor desempeñada por el Programa Nacional de Solidaridad con **Jornaleros Agrícolas** (PRUNSAJ) en este último sexenio.<sup>22</sup> Este **programa** ha desarrollado pequeños proyectos generadores de empleo, como Empresas en Solidaridad en las zonas de expulsión, & la vez que ha implementado acciones de atención a los migrantes, mediante la construcción de albergues, el mejoramiento de campamentos y colonias en donde actualmente residen los jornaleros, el mejoramiento de servicios de sa-

21 En Culiacán **encontramos** a la Comisión de Defensa de los Derechos **Humanos** de Sinaloa, a cargo de Óscar Loza y María **Teresa** Guerra, mientras **que** en Tijuana **está** operando el Comité Binacional de Derechos Humanos.

22 Anteriormente existió una serie de programas oficiales de apoyo puntual a **jornaleros** del campo, promovidos por **FIOCER**, INEAO INCA, **entre otros**.

Jud, de abasto, de atención a escolares, guarderías y el desarrollo de actividades culturales. El problema es que se trata todavía de un programa de gobierno de carácter asistencial, que no ha logrado tener alcance nacional ni proponer alternativas que incluyan la problemática laboral.

En este sentido, las alternativas actuales son esfuerzos aislados y dispersos que no resuelven de fondo un problema desencadenado por el nuevo modelo de desarrollo. Falta implementar una política **general** que tiene que contemplar de manera integral a los trabajadores agrícolas, hombres y mujeres.

#### PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INCLUYENTE

La política agropecuaria actual, que el régimen salmista llevó a sus últimas consecuencias, ha generado una crisis brutal no sólo en el terreno económico sino en lo social. Su principal característica es la exclusión de una fracción **importante** de la población de los niveles de bienestar que una sociedad moderna puede otorgar. Una política alternativa debe ser en lo económico incluyente, y en lo social participativa y democrática. Debiera contemplar los siguientes elementos.

#### *Una vía de desarrollo con soberanía alimentaria*

Se propone una vía de desarrollo alternativa centrada en el fortalecimiento de la producción nacional y en el papel estratégico de la agricultura en la economía del país. El primer aspecto implica ubicar a los campesinos y empresarios agrícolas nacionales como los sujetos estratégicos de la reactivación de la rama. La recuperación del papel prioritario de la **agricultura** en el desarrollo del país implica transformar a la **rama** en depositaria de la soberanía alimentaria nacional.

Se reivindican dos sectores como relevantes:

- 1) La producción para el mercado interno, especialmente los alimentos básicos, como **productos** de vanguardia y ejes de arrastre para la recuperación de la rama.
- 2) La producción para la exportación, especialmente los productos no tradicionales: frutas, flores, hortalizas, ganado, como medio de integración al mercado mundial.

Entre los objetivos principales, esta vía alternativa deberá buscar la autosuficiencia alimentaria como una prioridad, a través de una Ley Agrícola que eleve al rango de interés nacional la producción interna de granos básicos y la suficiencia alimentaria (AMUCSS 1995: 10).

Para alcanzar estos propósitos se requiere de una política de fomento productivo de largo plazo que aspire a la capitalización del sector agropecuario, torne rentable la actividad para sus productores, y eleve el ingreso de los campesinos.

Para ello se requiere:

- incrementar el gasto público al sector;
- aumentar el crédito por lo menos en un monto equivalente a la participación de la rama al PIB (AMUCSS 1995:4);
- establecer tasas preferenciales de interés que deberán al menos equipararse a las tasas vigentes en los otros dos países del bloque comercial del TLC (AMUCSS 1995:5);
- renegociar las carteras vencidas;
- establecer precios remunerativos, distintos a los precios internacionales que presentan una tendencia decreciente;
- implementar una política de subsidios vía pagos directos y subsidios vinculados a los precios de los productos sensibles (CECCAM 1993:28).

La política de fomento debe ser diferenciada por productores y por regiones, de tal manera que apoye en mayor medida a los más desprotegidos:

1) Para los campesinos pobres se requiere un proyecto que regenere sus condiciones productivas y su capacidad de conservación de los recursos, por la Vía de convertirlos de nuevo en sujetos de crédito, impulsar la organización productiva fortaleciendo la producción que tradicionalmente han cultivado: los granos básicos.<sup>23</sup>

Hasta ahora, los pequeños proyectos productivos dirigidos a este sector han sido esencialmente de carácter asistencial, con el propósito de complementar su ingreso, pero no

<sup>23</sup> Por campesinos pobres nos referimos a aquel sector cuya producción en la parcela no le alcanza para sobrevivir y debe vender parte de su fuerza de trabajo.

de fomentar la producción y el desarrollo tecnológico. Se requiere incluirlos como sujetos productivos con un papel funcional en el aporte de alimentos y de ahí derivar las acciones de política a seguir.

2) Para el sector de los campesinos medios, muchos de ellos organizados ya en los distintos tipos de asociación productiva, se requiere de entrada la reestructuración de su cartera vencida, la reducción de las tasas de interés a tipo preferencial, el subsidio de los insumos y el agua, y el establecimiento de precios remunerativos a sus productos.<sup>vs</sup>

3) Para el sector de los pequeños y medianos empresarios, de igual forma, la reestructuración de la cartera vencida y el establecimiento de tasas de interés preferenciales, así como estímulos a la productividad y al rendimiento en los cultivos estratégicos para la alimentación.

Para que una política de esta naturaleza sea factible, es necesario revisar los acuerdos establecidos en el TLC, con el fin de retirar a los granos básicos del tratado, bajo el entendido de que el plazo otorgado para homogeneizar las condiciones productivas con los otros países es insuficiente y se contrapone al propósito de la autosuficiencia alimentaria.

Asimismo se propone la creación, dentro del TLC, de fondos trinacionales para la cooperación y el desarrollo, "que tengan como propósito explícito y normado impulsar el desarrollo y reducir las asimetrías de México, principalmente en el sector agropecuario." (CECCAM 1994: 18).

Finalmente, se requiere una política que busque como un objetivo prioritario la conservación de los recursos naturales.

En tanto los lineamientos planteados comprenden una política de mediano y largo plazos para reactivar al sector e incrementar el bienestar en su población, es necesario implementar a la brevedad un plan de emergencia para la agricultura, que evite que los efectos de la recesión, antes descritos, desmantelen la producción y afecten de manera irreversible la capacidad productiva de la rama. Se debe partir de que la agricultura es un sector de inversión riesgosa a la vez que la base de la seguridad nacional, por lo que no se puede evaluar bajo criterios de racionalidad económica.

24 Por campesinos medios nos referimos a aquel sector de la economía campesina, cuya producción les permite sobrevivir del ingreso de la parcela. Generalmente se encuentran organizados en instancias para la producción, el abasto o la comercialización.

### *Una política agraria vinculada a la reestructuración productiva*

Consolidada la política de apertura comercial y privatización, y a la luz de los conflictos agrarios que surgieron después de la aprobación de la nueva ley agraria, es necesario repensar el problema de la tierra. Algunos de los principales elementos que deben guiar esa reflexión son los siguientes.

1) La apertura comercial, aun revisada para asegurar la autosuficiencia alimentaria, provocará profundos cambios en la estructura productiva nacional. Las consecuencias inmediatas de la política neoliberal son: a) la bancarrota de parte de la agricultura nacional; b) el incremento de los procesos de migración del campo a la ciudad (o hacia Estados Unidos); e) que ciertas tierras se volverán improductivas (para el mercado), y declararlas ociosas para su afectación y entrega a los campesinos no resolverá el problema de su pobreza si no se acompaña de acciones de fomento a la pequeña producción.

2) El ejido ha dejado de ser la unidad básica unívoca de todas las acciones en el campo. Ya no es una unidad económica eficaz no sólo por la falta de apoyo gubernamental, sino porque los procesos de diferenciación social en su interior han creado múltiples intereses que tienden a fraccionar al ejido en grupos de interés claramente diferenciados. Uno de los efectos de esa diferenciación social es que las empresas campesinas no integran indistintamente a todos los ejidatarios, sino a grupos específicos normalmente de un mismo nivel económico. Desde la década de los ochenta tampoco parece ser un aparato político corporativo eficiente. Tal vez se está fortaleciendo como aparato administrativo por la política gubernamental que lo utiliza como instancia de intervención de Pronasol.

Por otro lado, es contradictorio mantener un solo marco jurídico rígido que determina el funcionamiento del ejido a lo largo y ancho del país cuando existen múltiples formas concretas de organización ejidal. Parece que un esquema flexible de organización respondería mejor a las necesidades cambiantes de las regiones campesinas. En ese sentido, es importante rescatar un planteamiento hecho desde la proposición gubernamental de la nueva ley y que se ha mantenido en el texto definitivo: es el reglamento interno de los ejidos y comunidades, elaborado por ellos mismos, el que debe determinar la vida de cada núcleo agrario (art. 10). Además,

eso abre la posibilidad de permitir la participación democrática a los grupos sociales que no tienen canales de representación en el ejido por no ser titulares de la parcela (mujeres, jóvenes, jornaleros, avecindados), y de adaptar el funcionamiento de los ejidos a las condiciones reales de cada uno de éstos.

3) Si bien hubo razones históricas para establecer una clara diferenciación entre tierras agrícolas y ganaderas, hay que reconocer que eso produjo un impacto negativo sobre el buen uso del suelo. Una ley agraria alternativa debería encontrar mecanismos adecuados para permitir la integración de la actividad ganadera y agrícola, sin descuidar mecanismos de control del tamaño de la propiedad y del uso de los recursos naturales.

4) Es políticamente estéril y económicamente ineficaz mantener una dicotomía antagónica entre ejido y pequeña propiedad. La crisis de rentabilidad del sector agropecuario, ha llevado a importantes acercamientos entre ejidatarios y pequeños propietarios en torno al problema de la cartera vencida, mientras que se destaca un pequeño núcleo de grandes empresas agroindustriales competitivas en el marco del TLC. Si se quiere tener una política de fomento eficiente, y además terminar con los aparatos corporativos, la relación del gobierno con los productores debe ser diferenciada de acuerdo al nivel económico de las empresas y no a su estatus jurídico.

Tomando en cuenta esos elementos que conforman el marco social y político de toda acción agraria, creemos que una política agraria alternativa debería tener dos ejes de intervención: un reparto agrario "selectivo" y la rehabilitación agraria.

La idea de mantener un reparto agrario "selectivo", planteada por el CAP en 1992, es que menos que nunca se puede abandonar la función social del Estado de luchar en contra de la pobreza y repartir la riqueza social cuando la mitad de la población vive por debajo del nivel de reproducción definido por los propios organismos internacionales de cooperación. Retomamos la idea de un reparto "selectivo", a diferencia del reparto masivo llevado a cabo desde la revolución hasta la década de los sesenta, porque, aun en el marco del artículo 27 anterior a su modificación, existen limitadas posibilidades para mantener la distribución de tierras y ninguna posibilidad de satisfacer la demanda potencial, conformada por todos los pobres del campo (y tal vez buena parte de la ciudad). Sin embargo, en la situación actual del país, de pobreza masiva y falta de empleo, toda política de distribu-

ción de tierra es un factor más en la compleja lucha por elevar el nivel de bienestar de la población. Por modesta que sea la distribución de tierras en el futuro, debe vincularse con las necesidades de una estructura productiva eficaz tanto para el autoconsumo familiar como para la producción mercantil campesina.

Sin embargo, las propuestas del CAP de mantener claramente establecida la posibilidad del reparto de los latifundios disfrazados, de las tierras mejoradas por la inversión estatal y de las tierras dedicadas al cultivo de enervantes, siguen vigentes pero son insuficientes en el actual marco legal. Efectivamente, la tendencia impuesta por el nuevo marco jurídico aprobado a lo largo del sexenio es de trasladar la realización de las obras de infraestructura al sector privado (se privatizan los recursos naturales, en particular el agua). Si no hay capacidad para revertir ese proceso de privatización, habría que repensar los derechos y deberes de cada parte: de las compañías que obtienen las concesiones de explotación, de los agricultores (ejidatarios o pequeños propietarios) que se pueden beneficiar de las obras de infraestructura realizadas con inversión privada y del gobierno. La idea central que defendemos es que los bienes naturales son propiedad de la Nación y que su concesión a particulares no puede ir en contra de los intereses nacionales. En ese sentido, se puede pensar en mantener mecanismos de redistribución de la tierra cuando ésta se beneficia de la realización de obras de irrigación que mejora su calidad, independientemente de saber si el agua ha sido concesionada a particulares.

El segundo eje, la rehabilitación agraria, tiene que ver con la necesidad de tener una estructura agraria adecuada a las necesidades de una producción eficiente.<sup>25</sup> En síntesis se trata de conformar empresas compactas y de tamaño adecuado en contra de las históricas tendencias al parcelamiento y disminución de la propiedad (sea ésta ejidal o privada).<sup>26</sup> Hace algunos años, el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano (CEHAM) elaboró una propuesta de rehabilitación agraria para revertir el problema del minifundio y

<sup>25</sup> Esa **proposición** fue hecha por la COA en su proyecto de redacción del nuevo **artículo 27** constitucional.

<sup>26</sup> El posible modelo de la rehabilitación **agraria** se encuentra en Francia cuando, en el **marco** de la creación del llamado "mercado **común**" (idea anterior a la creación de la Comunidad Económica Europea), ese país decidió ser una de las principales **potencias** del mundo **agrícola**.

parcelamiento de la tierra ejidal. En síntesis, la propuesta consiste en proponer una acción sistemática y de larga duración para compactar las parcelas ejidales. Sin embargo, la propuesta padece de varias limitaciones si no se acompaña de un proyecto de instrumentalización más preciso: es excesivamente onerosa si se plantea como un programa nacional aplicable a los cerca de 30 mil ejidos; es pensada exclusivamente para el sector ejidal cuando el problema del minifundio atzaviesa por igual al sector de la pequeña propiedad; su mayor limitación es que se puede considerar como un esfuerzo inútil en la medida en que mientras el gobierno gasta enormes cantidades de dinero para compactar parcelas, los propios productores seguirán subdividiendo sus tierras (aun más en la perspectiva de la privatización) para heredar a su familia.

La rehabilitación agraria puede constituir una salida a la falta de productividad de una importante proporción de las unidades de producción, siempre y cuando se vincule estrechamente con la problemática de la reestructuración productiva y se creen las condiciones para su rentabilización a corto o mediano plazo. En donde los productores se organizan para crear empresas productivas el programa de rehabilitación podría intervenir para facilitar la compra de tierra, la permuta o la renta, apoyando con subsidios (crediticios, fiscales) y acciones legales con el fin de dar a la empresa una estructura agraria adecuada. De esa manera, la rehabilitación agraria puede ser un instrumento para fortalecer la pequeña producción y limitar la migración, se vincula con la necesidad de producir alimentos para la nación o para el mercado externo.

### *Una política laboral basada en redes sociales*

Una política laboral alternativa necesita generar los mecanismos institucionales y legales para permitir la inclusión de los trabajadores agrícolas en la estructura organizativa de sus comunidades de origen y, desde allí, generar programas de empleo alternativo, que tengan viabilidad económica y les otorguen un estatus social digno.

En segundo lugar, esta política debe apoyar la creación de redes comunitarias para que aquellos que se vean obligados a trabajar en otros lugares cuenten con los medios para negociar en mejores condiciones su fuerza de trabajo, desde que salen de sus pueblos hasta que regresan. En este senti-

do, convendría generar programas de capacitación que les permita lograr una amplia formación y conformar equipos especializados en distintas tareas.

En tercer lugar, resulta fundamental crear un marco legal adecuado, que integre la problemática de los distintos sectores: mujeres, niños, indígenas, migrantes, etcétera, considerando especialmente el caso de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos.

En cuarto lugar, además de contemplar los problemas referidos a las obligaciones que deben tener las empresas y las instituciones para garantizar una vida digna a los trabajadores y sus familias mientras se encuentren fuera de sus lugares de origen (programas educativos y de recreación, de atención a la salud y prevención, de defensa legal, de abasto, etcétera), debe abarcar los aspectos sociales y culturales propios de los trabajadores del campo.

Finalmente, es importante señalar que una política agropecuaria alternativa debe inscribirse en el contexto de una política que tome en cuenta la actual complejidad del mundo rural. Lo rural como espacio ocupado por grupos sociales relacionados con la producción agropecuaria-forestal, en contraste con lo urbano como espacio ocupado por la industria y los servicios, ya no tiene valor explicativo suficiente en el marco de la globalización de capital. La vida rural abriga ahora una diversidad de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente las aldeas campesinas con los centros urbanos, la actividad industrial y de servicios. Una política de desarrollo integral debe tomar en cuenta esas nuevas relaciones y pasa forzosamente por un amplio proceso de concertación y ejercicio de la democracia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, Enrique, *Mercado de trabajo rural en México*, ERA, México, 1985.
- AMUCSS, *Propuestas de financiamiento rural para la reactivación del sector agropecuario mexicano*, 1995, mimeo.
- Arizpe, Lourdes *et al.*, "Efectos de la crisis económica 1980-1985 sobre las condiciones de vida de las mujeres campesinas en México", en: *El Ajuste Invisible*, UNICEF, Colombia, 1989.
- Banco Mundial, *Informe anual*, Washington, 1994.

- Becerril, Ofelia, "Cómo las obreras agrícolas de la flor fe-  
meinizan el proceso de trabajo", ponencia presentada  
al 13 Congreso Nacional de Ciencias Antropológicas y  
Etnológicas, México, julio, 1993.
- Caballero Urdiales, Emilio y Felipe Zermeño López (coords.),  
*Condiciones competitivas de la agricultura del maíz  
en México*, CEPNA-Nuevo Horizonte, México, 1993.
- Calva, -José Luis, *La disputa por la tierra*, Fontamara, Mé-  
xico, 1993.
- Carton de Grarnmont, Hubert, "Reflexiones sobre el merca-  
do de trabajo en el campo latinoamericano", en: *Re-  
vista Mexicana de Sociología*, 1/92, nSUNAM, México,  
1992, pp.49-59.
- *Los empresarios agrícolas frente a los procesos de glo-  
balización*, 1994, mimeo.
- CECCAM, *Propuestas de política agropecuaria: por una vía  
campesina de desarrollo*, 1994, mimeo.
- Coordinadora de Organizaciones Agrarias, *Proyecto de nue-  
vo artículo 27 de la Constitución de la República Me-  
xicana*, 1992, mimeo.
- De la Garza, Enrique, prólogo al libro de Alejandro Cova-  
rrubias, *La flexibilidad laboral en Sonora*, Colegio  
de Sonora y Fundación Friedrich Hebert, México,  
1992.
- Fritscher, Magda, "La reforma agrícola del Salinismo", en: *Las  
políticas salinistas: Balance a mitad de sexenio (1988-  
1991)*, Pedro Castro (oord.), uAM-Iztapalapa, México,  
1993.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel, Felipe de Jesús Caraveo López,  
"La agromaquila hortícola": nueva forma de penetra-  
ción de las transnacionales", en: *Comercio Exterior*,  
vol. 40, núm. 12, México, 1990.
- *Nuevos actores y formas de representación social en el  
campo*, 1994, mimeo.
- Lara, Sara María, "La flexibilidad del mercado de trabajo  
rural: una propuesta que involucra a las mujeres",  
en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1/92, ns-  
UNAM, México, 1992.
- Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, año un, mayo  
1, México, 1993.
- Pedrero, Mercedes y Arnulfo Embriz, "Los mercados de tra-  
bajo en las zonas rurales", en: *Estudios Sociológicos*,  
núm. 29, CES-COLMEX, México, 1992.

- Pérez Castañeda, Juan Carlos, *La propiedad y el nuevo derecho agrario*, 1994, mimeo.
- Rubio, Blanca, *La vía de desarrollo capitalista en la agricultura mexicana. 1982-1993*, 1994, en prensa.
- Salinas de Gortari, *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo, Presidencia de la República, México, 1992.
- — *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo, Presidencia de la República, México, 1993.
- — *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo, Presidencia de la República, México, 1994.
- SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo*, México, 1990.
- SARH, *Programa de Reconversión Productiva*, México, 1993.
- SARH, PROCAMPO, México, 1993.
- SARH-CEPAL, *Primer informe nacional sobre tipología de productores del sector social*, México, 1992.
- SECOFI, "Qué es el TLC", folleto, 1993.
- Serra Puche, *Conclusión de la negociación del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, SECOFI, México, 1992.
- Suárez, Blanca, *Del trabajo casero al empaque: el aguacate y el mango en Michoacán*, ponencia presentada al 13 Congreso Nacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas, México, julio, 1993.
- Szekely, E. Miguel, *El Programa Nacional de Solidaridad en México*, México, 1993, mimeo.
- Téllez, Luis (coord.), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, FCE, México, 1993.
- Warman, A., "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio, en: *Revista Mexicana de Sociología*, 1/88, nsu NAM, México, 1988, pp. 3-13.

# ÍNDICE

Prólogo <i>Enrique de la Garza Toledo</i>	7
El nuevo estilo de desarrollo en México <i>Enrique de la Garza Toledo</i>	11
Hacia un plan económico alternativo <i>Juan Castaingts Teillery</i>	53
La política fiscal del periodo 1987-1994: déficit, superávit, déficit <i>Arturo Huerta G.</i>	81
México: política monetaria alternativa después de la modernización <i>Irma Manrique Campos</i>	103
Política de deuda pública y las restricciones externas al crecimiento <i>Etelberto Ortiz Cruz</i>	117
Política de comercio exterior: evaluación y alternativas <i>Raúl Conde</i>	141
Acumulación, reforma económica, industria y desarrollo <i>Eugenia Corraey Gregorio Vidal</i>	171

Espacio económico y actividad industrial en México <i>León Bendesky y Federico Morales</i>	191
Notas para imaginar una realidad energética alternativa <i>José Antonio Rojas Nieto</i>	213
La política agropecuaria mexicana: Balance y alternativas <i>Hubert Carton de Grammont, Sara Lara Flores y Blanca Rubio Vega</i>	231
Generación de empleo y políticas económicas para las mayorías <i>Teresa Rendón y Carlos Salas</i>	263
Políticas alternativas de seguridad social y salud. Contrato privado o derecho social <i>Assa Cristina Laurell</i>	283
Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen salinista (1989-1994) <i>Eduardo Ibarra y Víctor M. Seria Murillo</i>	311
Reflexiones acerca de la política tecnológica en México <i>Jordy Micheli</i>	353