

---

# La política agropecuaria en México (1988-1994)

Jaime Morales y Felipe Alatorre \*



## Introducción

En el contexto de la globalización y la modernización económica se han alterado significativamente todos los sectores de la economía nacional, en esa perspectiva el sector agropecuario en México ha sido objeto también de acciones institucionales que responden al proyecto neoliberal del gobierno y que han causado profundos cambios en la sociedad rural mexicana. Este artículo inicia con una breve descripción de los antecedentes de la crisis rural en México; posteriormente se mencionan las políticas agropecuarias del actual gobierno y se analiza su efecto concreto en la comunidad de Juanacatlán, municipio de Tapalpa, Jal., donde el Centro de Coordinación y Promoción Agropecuaria (CECOPA) del ITESO realiza, desde 1992, acciones de investigación y desarrollo rural orientadas hacia una agricultura sostenible. El artículo continúa con un análisis de los principales efectos de las políticas agropecuarias en el sector rural, a nivel nacional, y en la parte final se proponen elementos para la modernización de la agricultura mexicana desde la perspectiva del desarrollo sostenible y a partir de la amplia diversidad ecológica y cultural de México, la propuesta atraviesa también las cuestiones de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones respecto al uso de los recursos naturales y a los proyectos nacionales de desarrollo, a la vez que señala la necesidad de una verdadera modernización del país, imposible sin una verdadera democracia.

## Antecedentes

El modelo económico que se siguió en México a partir de 1940 responde a una visión civilizatoria que considera lo urbano y lo industrial como los paradigmas del desarrollo, por ello utilizó al sector rural como la base para realizar el desarrollo industrial y urbano. En congruencia, las políticas agropecuarias aplicadas se orientaron a que el sector rural produjera alimentos baratos, aportara divisas por exportaciones y mano de obra barata para la industria, a la vez que utilizó sus recursos naturales para la obtención de energía eléctrica y agua. Sin embargo, los resultados del modelo dejaron mucho que desear. Por un lado, no fue posible desarrollar una industria competitiva que representara un papel dinámico en la economía nacional, y por el otro el sector rural quedó postrado en una crisis profunda: descapitalización de las actividades agropecuarias, pérdida de la autosuficiencia alimentaria, marginación social y económica de los agricultores y deterioro de los recursos naturales. Esta crisis es, además, una muestra de las dificultades que se presentan al aplicar modelos de desarrollo homogéneos y uniformes a una agricultura basada en una amplia diversidad biológica y cultural.

Las políticas agropecuarias se definen como las intervenciones del estado destinadas a organizar las condiciones técnicas y socioeconómicas de la producción agropecuaria; expresan la voluntad política de transformar la agricultura tomando en cuenta las correlaciones de fuerzas vigentes en la sociedad.<sup>1</sup>

Al asumir la presidencia de México en 1988, Carlos Salinas de Gortari define una política agropecuaria enmarcada en el proyecto de modernización económica y globalización comercial y en su expresión más concreta, el Tratado de Libre

---

\* Investigadores del Centro de Coordinación y Promoción Agropecuaria del ITESO.

Comercio con Estados Unidos y Canadá; ello implicaba la modernización económica del sector agropecuario para favorecer la competitividad externa y atraer inversiones privadas hacia este sector.

La política agropecuaria de Salinas se condensa en tres áreas: la reforma legal, la reforma institucional y el sistema de apoyos.

La reforma legal constituye el eje principal de la política agropecuaria del régimen. El cambio al artículo 27 constitucional y la consecuente modificación del marco jurídico agrario constituyeron un hecho histórico en México porque modificaron el marco legal producto de la revolución agraria de 1910 y colocaron en el libre juego de la oferta y la demanda la tierra y los recursos naturales -50 % de ellos en propiedad de indígenas y ejidatarios-. La reforma también da por finalizado el reparto de tierras y el rezago agrario.

La reforma institucional, por su parte, es coherente con el adelgazamiento del estado, y si bien implica la reducción de una amplia burocracia también lleva consigo una disminución del gasto destinado al desarrollo rural. La reforma implicó la privatización de empresas y servicios agropecuarios, que afectó directamente a los servicios de asistencia técnica y de investigación agropecuaria, y modificó los esquemas de crédito y seguro rural alejándolos de las posibilidades de la mayoría de los campesinos.

A su vez, el sistema de apoyos incluyó facilidades para la importación de algunos insumos agropecuarios, la transferencia de infraestructura de riego y facilidades a la privatización de la asistencia técnica, e incluye como carta fuerte la reciente aparición de Procampo.

Por último, otro aspecto de la política agropecuaria, nunca declarado como tal, fue la profundización de la apertura para la importación de productos agropecuarios, ya iniciada en el sexenio anterior.

### La comunidad de Juanacatlán

Juanacatlán se encuentra en la sierra de Tapalpa, en Jalisco. Es una comunidad indígena que existe desde el siglo XI; está formada por habitantes de origen nahua, quienes establecieron sistemas agroforestales basados en el maíz, el frijol y la calabaza, junto con un amplio uso de la vegetación nativa y del bosque. Aunque fue conquistada en 1521, a causa de su aislamiento la presencia española importante se da hasta el siglo XVIII; ante ello, la comunidad solicita y obtiene una cédula real que garantiza el carácter comunal del asentamiento in-

dígena. La existencia de minerales atrae en el siglo XIX a la Mexican Steel and Iron Company, que paulatinamente acaparó mayores superficies; además, las condiciones ecológicas atrajeron también a grandes hacendados que se dedicaron a la producción de cereales, a la cría de ovejas y a la explotación de los bosques.

En 1937 se realiza el reparto agrario afectando las tierras de la compañía minera. La resolución presidencial otorga a 234 ejidatarios una superficie de 7010 hectáreas: 4000 de bosques, 2000 de pastizales y 1000 de labor. Desde esa fecha existen conflictos serios por la posesión de los recursos naturales: diferentes grupos de poder regionales han tenido el control de la tala y obtención de productos forestales a lo largo de este tiempo, y lo que ha causado tensiones y divisiones al interior de la comunidad.

Conforme al último estudio oficial, Juanacatlán se clasifica como de alta marginación socioeconómica, algunos indicadores son los siguientes: 86% de la población económicamente activa recibe ingresos inferiores al salario mínimo nacional; 55% de la población total tiene subconsumo de carne, leche y huevo; 86% no concluyó los seis grados de educación básica; existe un médico por cada 3300 habitantes, y 50% de las viviendas no dispone de agua, luz ni drenaje.<sup>3</sup>

La superficie promedio por agricultor de 20 hectáreas; de ellas 6 se dedican a la agricultura, 4 son de pastizal y 10 de bosque. La mano de obra utilizada es mayoritariamente familiar, los agricultores no disponen de maquinaria agrícola y utilizan tracción animal para la mayoría de sus labores. No recurren al crédito institucional, dadas las nuevas disposiciones legales, y la fuente de capital es propia o familiar.

Los sistemas de producción más comunes se componen de tres subsistemas.

- El subsistema agrícola es una rotación anual entre maíz y avena, el destino del grano de maíz es el consumo familiar y el forraje se utiliza para el ganado. La avena tiene como destino el mercado regional y en menor medida los hatos propios.
- El subsistema ganadero está integrado por pequeños hatos de ovinos y/o bovinos criollos en pastoreo y complementados con forraje; su destino es el autoconsumo de productos -carne, leche- y la venta de animales en pie al mercado regional.
- El subsistema forestal se basa en la obtención de resina y carbón para el mercado regional, y

constituye el ingreso más constante para los campesinos, incluso por encima de la agricultura y la ganadería. El bosque se usa también para la extracción de leña para el consumo doméstico; la extracción de madera ha sido irregular e intermitente debido a los graves problemas internos.

En Juanacatlán residen 375 familias organizadas en torno a sus estructuras tradicionales -barrios- y que han iniciado un proceso de desarrollo comunitario que les ha permitido aumentar sus niveles de participación en la gestión de la comunidad.

### **Efectos en Juanacatlán de las políticas agropecuarias**

Con los cambios realizados en 1992 a la legislación agraria que ahora permite y promueve el arrendamiento y compraventa de terrenos ejidales y que elevó los límites a la propiedad privada de 800 hectáreas a 20000 en superficies forestales -equivalente a cinco veces la superficie boscosa de Juanacatlán-, la comunidad se ha visto sujeta a importantes presiones de rentistas y madereros.

La Secretaría de la Reforma Agraria realizó acciones de información y capacitación sobre los cambios al Art. 27; en ellas se enfatizaron las ventajas de vender y arrendar la tierra y las grandes posibilidades que abría a los campesinos el hecho de poder parcelar sus tierras, convertirse en propietarios y deshacer el régimen de propiedad ejidal; el mensaje transmitido a los ejidatarios fue sobre la obligatoriedad de hacer lo anterior.

El resultado en el siguiente ciclo productivo (1993) fue la renta de aproximadamente 600 hectáreas de las mejores tierras de labor (el 60% de ellas) a las empresas productoras y comercializadoras de papa. Este arrendamiento se realizó en forma ilegal, al contravenir las disposiciones señaladas precisamente en el nuevo Art. 27.

Las empresas paperas tienen una controvertida historia en la Sierra de Tapalpa. Diversas comunidades han cuestionado y rechazado su presencia debido los bajos precios pagados -el precio de renta es de N\$1000 por hectárea y la utilidad neta para las empresas es de aproximadamente 50000 por hectárea-, a las condiciones de trabajo y especialmente a los daños que ocasionan sobre el medio ambiente. La tecnología utilizada por los paperos se basa en un uso intensivo de agroquímicos que exceden la legislación en productos, cantidades y métodos, con los consiguientes riesgos para los consumidores urbanos y los campesinos. En el caso de Juanacatlán, las tierras arrendadas comprenden

áreas de escurrimiento pluvial que sirven para el abastecimiento de agua potable a la población. A pesar de las protestas de la comunidad, no hubo acción institucional ni marco jurídico que permitiera llegar a un acuerdo con las empresas para garantizar la salud del pueblo.

Las 4000 hectáreas de bosque de Juanacatlán han sido la causa de numerosas disputas debido a los intereses de los acaparadores regionales de madera y resina.

Con los cambios al Art. 27 los conflictos se han incrementado y causaron el cambio de las autoridades ejidales opuestas a la presencia ilegal de los paperos y a la explotación inmoderada del bosque. Así, con el aval de las autoridades agrarias y la compra de votos ejidales, existen nuevas autoridades proclives a dichos intereses.

La apertura de las fronteras a productos agropecuarios ha tenido un alto impacto en las economías familiares de la comunidad. El gobierno ha favorecido la importación indiscriminada de productos que en sus países de origen reciben importantes subsidios u ante los cuales es imposible competir. Por ejemplo, en Estados Unidos 50% de los ingresos de los agricultores provienen de los subsidios directos: 33% al maíz, 66% a la leche y 45% al trigo.<sup>4</sup> Así, la importación de resina y madera ocasionó un decremento en los ingresos de los campesinos, mientras que la importación de leche en polvo y de carne bovina y ovina cerró los mercados a los productos de la comunidad, contribuyendo significativamente a la descapitalización y disminución de ingresos de la unidad familiar y, en consecuencia, a un mayor deterioro del nivel de vida.

En principio la acción de Procampo constituye un apoyo de N\$350 por hectárea; sin embargo este programa implica también la reducción gradual del precio de garantía, que baja de 750 a N\$600 en 1994 y a N\$450 en 1995. Al no aplicarse este apoyo por tonelada se cierran las posibilidades de aumentar la productividad del maíz y del frijol ante la incosteabilidad del cultivo.

### **Efectos a nivel nacional**

La pequeña y mediana producción agropecuaria comprende al 87% de los agricultores mexicanos.<sup>5</sup> La sociedad rural se conforma de 5 millones de pequeños y medianos productores que con sus familias hacen un total de 30 millones.<sup>6</sup>

El efecto más visible de la política agropecuaria se refiere a la posibilidad legal de que 10933 sociedades mercantiles puedan disponer del total de la superficie nacional; además, 49% de ella puede ser propiedad extranjera.<sup>7</sup> Esto implica una gradual

concentración de los recursos naturales del país y la consecuente imposibilidad para campesinos e indígenas de conservar sus tierras y realizar actividades productivas. A ello habría que agregar que la generación de empleos en la industria y el sector servicios en las ciudades, prevista por el gobierno, no avanza al ritmo planeado, complicando aún más las perspectivas de los campesinos.

Además, es necesario contemplar la cuestión de la conservación de los recursos naturales, especialmente de la biodiversidad existente en México. La reforma al Art. 27 no contempla ninguna normatividad referente al manejo racional de los ecosistemas y a la responsabilidad de quienes manejen esos recursos, dado que "no se consideró oportuno".<sup>8</sup>

La apertura indiscriminada de la frontera, la ausencia de mecanismos compensatorios y las altas tasas de interés en el crédito bancario han traído como consecuencia la imposibilidad de competir con economías agrícolas altamente subsidiadas (la tasa de interés en Estados Unidos es del 4% para créditos agrícolas; en México oscila entre el 12 y 20%).<sup>9</sup> Ello ha ocasionado la descapitalización de gran parte de las actividades agropecuarias y su inviabilidad económica y financiera, cancelando además sus perspectivas a mediano plazo.

Las reacciones de los agricultores del país han sido numerosas y de diversas modalidades; van desde la protesta inicial por la aprobación de los cambios al Art. 27, pasan por las acciones de regalar y tirar la leche en Guadalajara y Celaya, continúan con el movimiento de El Barzón en varios estados de la República y tienen su expresión más radical en el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

Los casos de El Barzón y de Chiapas merecen una atención especial por la composición de ambos movimientos y sus formas de protesta.

El Barzón se inicia como un grupo de protesta por las carteras vencidas que, además, cuestiona y exige un cambio en la política agropecuaria que considere las asimetrías entre países (México, Estados Unidos y Canadá) y que reconozca la función económica que ha tenido el sector rural en el desarrollo económico de México. Los integrantes de El Barzón son en su mayoría medianos agricultores que disponen de la infraestructura, la tecnología y la visión empresarial que les había permitido actuar como agentes económicos regionales; son, en suma, la clase media rural del centro y norte del país. Por ello al gobierno le irritó tanto su protesta; los productores de El Barzón eran los supuestos beneficiarios de la nueva política agropecuaria, eran los preparados para competir y exportar.

La protesta de El Barzón fue primero ignorada por el régimen, que pretendió descalificarla. Sin embargo, el movimiento fue ganando el apoyo y la simpatía de sus localidades y trascendió a Jalisco, iniciando un proceso de consolidación a nivel nacional y acompañando esto con acciones pacíficas de protesta cada vez más frecuentes y decididas. La respuesta del régimen fue entonces violenta e ilegal, y mostró su incapacidad para admitir cuestionamientos y negociar soluciones.

La protesta de Chiapas, ejercida en forma militar por el EZLN, pero acompañada de organizaciones que han optado por la vía pacífica, puso de manifiesto el deterioro de las condiciones de vida de los campesinos indígenas de Chiapas, consecuencia de sexenios de políticas agropecuarias orientadas al desarrollo industrial y urbano, pero acelerada considerablemente por el modelo neoliberal operado en el actual sexenio. La cancelación del reparto agrario, el incremento a las superficies legales de la propiedad privada, la caída de los precios de los productos agropecuarios de Chiapas -maíz, frijol, carne, leche y café- y la explotación de los recursos forestales fueron sin duda factores esenciales en el levantamiento armado.

Estas reacciones a la política agropecuaria del régimen muestran las diferentes visiones de civili-



zación que existen entre quienes deciden sobre los destinos del campo y quienes conforman la sociedad rural. Para los primeros el problema del campo es cuestión de competitividad y modernidad; para los segundos el campo representa su raíz cultural, su forma de vivir y trabajar, su relación con el entorno natural y con la comunidad. Coherentes con su formación neoliberal, los gobernantes ignoran y rechazan la historia y por ende la cultura, y confían ciegamente en el mercado; mientras tanto, los agricultores, campesinos e indígenas defienden sus recursos naturales, su cultura rural y su percepción de la vida, defienden además el origen y la esencia de este país, modernizado unilateralmente por individuos urbanos ajenos por completo al mundo rural.

### **Hacia una real modernización agropecuaria**

México posee una amplia variedad de ecosistemas que incluyen una gran diversidad vegetal e importantes recursos naturales. En ellos se han desarrollado múltiples formas de hacer agricultura que corresponden a las condiciones del medio natural y a la cultura e historia de los grupos de campesinos e indígenas. El reto actual para los agricultores y los organismos de apoyo y promoción rural reside en reconocer la compleja historia agrícola y la amplia diversidad ecológica, productiva y cultural, y a partir de ello diseñar y operar estrategias alternativas de desarrollo coherentes con los recursos y necesidades locales. Esta gran riqueza ecológica y cultural de México constituye un recurso de gran potencial para llevar a cabo un desarrollo rural sostenible.

La situación del sector rural y sus perspectivas han llevado a un consenso cada vez más amplio entre centros de investigación, universidades, organizaciones de productores y organizaciones no gubernamentales acerca de la necesidad de modificar los enfoques y métodos tradicionales y orientarlos hacia un desarrollo rural sostenible en términos económicos, sociales y ecológicos.

La agricultura sostenible se entiende como una agricultura que evolucione hacia la satisfacción de las necesidades humanas, con mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales y en equilibrio con el medio ambiente.<sup>10</sup> La agricultura sostenible incluye como componentes una menor dependencia de insumos externos, el uso de los recursos renovables disponibles, impactos benignos sobre el medio ambiente, el mantenimiento de la capacidad productiva, el respeto a la diversidad biológica, el respeto a la diversidad cultural, el uso de la experiencia y el conocimiento local y la atención al mercado local y externo.<sup>11</sup>

En varios países de agricultura "moderna" -Francia, Estados Unidos, Canadá, Alemania- existe un creciente número de experiencias exitosas de agricultura sostenible, apoyadas con recursos financieros y humanos por sus respectivos gobiernos. En México, múltiples grupos de agricultores organizados -con la asesoría de organismos no gubernamentales, universidades y centros de investigación- han establecido sistemas agropecuarios desde la óptica de la agricultura sostenible. Estas experiencias muestran la amplia gama de opciones productivas posibles para el desarrollo rural, que parten de la diversidad ecológica y cultural presente en la agricultura mexicana. La experiencia del Centro de Coordinación y Promoción Agropecuaria (CECOPA) en Juanacatlán es una muestra de las posibilidades para un desarrollo rural sostenible.<sup>12</sup>

La búsqueda de alternativas para el desarrollo agrícola sostenible ha avanzado también en los ámbitos académicos, donde se le ubica como investigación de frontera,<sup>13</sup> y donde existe ya una elaboración conceptual y metodológica que se perfila como un nuevo paradigma de desarrollo con base en la agroecología y la etnoecología.

La agroecología surge como un enfoque alternativo para el desarrollo agrícola; es más sensible a la complejidad y diversidad de las agriculturas locales porque amplía los criterios agrícolas para contemplar aspectos de sostenibilidad, equidad social, seguridad alimentaria, estabilidad biológica y conservación de recursos naturales, junto con el objetivo de una mayor producción.<sup>14</sup> La etnoecología, por su parte, propone la revaloración de todo el cúmulo de conocimientos, tecnologías y estrategias de producción y organización de las culturas campesinas como el punto de partida para el diseño de formas adecuadas de manejo de los recursos naturales acordes con la vocación de los espacios y especialmente capaces de aprovechar, no de destruir, la diversidad biológica.<sup>15</sup>

La agricultura sostenible ha generado un amplio consenso internacional que se refleja en los Acuerdos sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo firmados en la Conferencia de Naciones Unidas, realizada en Río de Janeiro en 1992. Estos acuerdos comprometen a los países firmantes, entre los cuales se incluye México, a diseñar y operar estrategias de desarrollo rural sostenible.<sup>16</sup>

En resumen, existen en México una serie de condiciones favorables para modernizar el sector agropecuario, entre ellas destacan: la crisis del sector agropecuario y la consecuente necesidad de buscar estrategias alternativas de desarrollo; la amplia diversidad biológica y cultural; el consenso y la

voluntad de diferentes sectores de la sociedad civil; las experiencias concretas en el campo; el cuerpo conceptual y metodológico necesario y los compromisos contraídos por el gobierno mexicano ante la comunidad internacional para apoyar la agricultura sostenible.

¿Qué es entonces lo que se necesita para una real modernización del sector rural en México?

La respuesta habría que buscarla en la modernización realizada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, una modernización económica decidida y operada sin una modernización política, es decir sin democracia.

Las circunstancias por las que atraviesa México, donde se presentan ya reacciones significativas de los campesinos a las políticas agropecuarias, las voces provenientes de los distintos sectores que conforman la sociedad civil resultan de gran importancia en la discusión acerca del proyecto de nación que tendrá el país en el futuro. Esta importancia se incrementa aún más ante el mensaje homogeneizante y globalizador lanzado desde un poder no acostumbrado a considerar las distintas visiones de la realidad ni las diferentes voces de los sectores sociales.

La modernización política va más allá de la garantía de respeto al voto ciudadano; implica la participación en la toma de decisiones respecto a los proyectos de desarrollo económico y al uso de los recursos naturales propiedad de la nación en su conjunto, ello exige abrir los espacios de poder a la presencia y a la acción ciudadana.

La modernización económica del sector agropecuario requiere el diseño y operación de políticas agropecuarias que reconozcan el potencial existente en la diversidad biológica y cultural del campo mexicano, que consideren la historia de posesión y tenencia de la tierra y los recursos naturales, que promuevan la búsqueda de modelos tecnológicos orientados hacia un uso sostenible de los ecosistemas y que consideren la experiencia de países que han apoyado su desarrollo agrícola en procesos de modernización económica -créditos preferenciales, fondos compensatorios, barreras arancelarias-, como Francia, Estados Unidos, Japón y Canadá.

La modernización del sector rural en México es posible; el país cuenta con un gran potencial para llevar a cabo un modelo de desarrollo agrícola que eleve el nivel de vida de los agricultores, que maneje en forma sostenible los recursos naturales y que sea un agente de la economía nacional. Los agricultores y la sociedad civil reclaman una real participación en el proceso de modernización económica y política del sector rural. ▲



#### Notas

1. Dufumier, Marc. *Les politiques agraires*, Presses Universitaires de France, París, 1990.
2. Salinas, Carlos. *V Informe de Gobierno 1993*.
3. COPLAMAR. *Geografía de la marginación*, Siglo XXI, México, 1982.
4. Calva, J.L. *La disputa por la tierra*, Fontanamara, México, 1993.
5. ONU-CEPAL. *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI, México, 1989.
6. INI. "Consecuencias de la privatización del ejido", en *La Jornada*, 18 a 20 de octubre de 1991.
7. Calva, J.L. *Op cit.*
8. Palabras textuales de Gustavo Gordillo, Subsecretario de Política y Concertación Social de la SARH, durante una conferencia dictada en el ITESO en 1993.
9. Calva, J.L. *Op cit.*
10. Hardwood R. "A History of Sustainable Agriculture", en *Sustainable Agricultural Systems, Soil and Water Conservation Society*, Iowa, 1990, p.3-20.
11. Gliessmann. "Understanding the basis of Sustainability in the tropics: Experiences in Latin America" en *Sustainable Agricultural Systems, op cit.*
12. Morales, J. y F. Alatorre. "Tecnología agropecuaria y desarrollo sostenible: el caso de Juanacatlán", en *Memorias del Simposium Internacional de Agricultura Sostenible*, México, 1993.
13. Reganold, et al. "Sustainable Agriculture", en *Scientific American*, núm.262, vol.6, 1990.
14. Altieri y Yurkevic. "La Agroecología y El Desarrollo Rural Sostenible en América Latina", en *Agroecología y Desarrollo*, vol.1 Santiago de Chile, 1991.
15. Toledo, V.M. *El juego de la supervivencia*, Ed. CLADES, Berkeley, 1991.
16. PNUMA. *Compromisos para el desarrollo sostenible*, 1992.

