

Capítulo 3

Reforma agraria: capitalismo, Estado y neoliberalismo

LAS AUTORIDADES gubernamentales frecuentemente pregonan que la reforma agraria es producto de una revolución “campesina” que hizo justicia a las masas del campo. En contraposición con este punto de vista, en la historia crítica que aquí se presenta se arguye que la redistribución de tierras fue el camino que se eligió para desarrollar y consolidar el capitalismo en México. El resultado final de la reforma agraria mexicana ha sido la pauperización de los habitantes del campo que ha llevado a la crisis tanto a los campesinos como a la agricultura capitalista. Como la redistribución se detuvo en los años setenta, la reforma dejó de fortalecer la relación entre los campesinos y el Estado. A consecuencia directa de esto, ha llegado a ponerse en tela de juicio la viabilidad del Estado en la forma corporativista que asumió después de la Revolución de 1910-1920. Las reformas a la legislación agraria de 1992, aunadas a las políticas neoliberales que se han implantado desde mediados de los años ochenta, representan un cambio radical en la variedad de opciones para la relación entre el gobierno, por un lado, y la agricultura y el campesinado por el otro. En este capítulo se estudia la reforma agraria en perspectiva histórica como antecedente de tales cambios, la reforma legislativa y agraria de 1992 y las nuevas políticas agrarias que trajo consigo el neoliberalismo.

Orígenes sociales de la Revolución

Los orígenes sociales y políticos de la Revolución están expresados en los artículos 27 y 123 de la Constitución mexicana de 1917. Estos dos artículos son la esencia de la revolución en lo tocante al campesinado y la clase obrera, respectivamente. Si se consideran en relación con la sociedad mexicana de 1910, representan un pensamiento social avanzado. De hecho, había tanta distancia entre sociedad y legislación que estos artículos llegaron a constituir la meta de la mayor parte de las futuras luchas campesinas y obreras. La mayoría de las organizaciones que de éstas resultaron

fueron asimiladas al Partido Revolucionario Institucional, partido político dominante desde 1929, aunque con nombres diversos (Gilly, 1974). Aunque la Presidencia de la República le fue arrancada electoralmente al PRI en el 2000, este partido sigue teniendo una mayoría en el Congreso y entre los gobernadores del país, y sigue controlando al grueso de las organizaciones corporativas de obreros y campesinos (De la Garza, 2004; Mackinlay y Otero, 2004).

Más específicamente, el artículo 27 fue resultado de un arreglo al que llegaron en 1917 dos facciones políticas importantes, dirigida una por Álvaro Obregón y la otra por Venustiano Carranza. Estas dos facciones representaban a los constitucionalistas y su objetivo era despojar de sus demandas originales a las facciones campesinas revolucionarias más radicales –dirigidas respectivamente por Emiliano Zapata y Francisco Villa. Mediante esta maniobra táctica, los radicales perdieron la última batalla política en contra de los constitucionalistas reformistas, lo que se sumó a la derrota militar de los ejércitos tanto de Villa como de Zapata. Así pues, la Constitución de 1917 señaló el nacimiento de un nuevo régimen reformista a partir de una sangrienta revolución.

La Revolución mexicana fue un proceso social costoso en el que perdieron la vida un millón de personas. Quienes salieron favorecidos no fueron los que más sacrificaron. La Revolución ayudó sobre todo a la burguesía agraria del norte, no a los campesinos que habían sido la fuerza revolucionaria principal. Por otro lado, la dirigencia reformista se las arregló para formar una alianza entre la clase obrera y el movimiento constitucionalista. Así pues, algunos politólogos mexicanos conciben a la Revolución como un fenómeno más de orden político que social, ya que permitió acabar con un régimen político exclusivista en el cual el poder político se basaba en la tenencia de la tierra. La trayectoria principal de la nueva sociedad, sin embargo, seguía siendo de naturaleza capitalista y aunque reformó las relaciones de propiedad en el campo quedó muy lejos de abolir la propiedad privada. De esta forma, si bien la Revolución eliminó fuertes barreras al desarrollo capitalista de la agricultura que habían erigido los terratenientes poderosos e ineficientes, no modificó fundamentalmente las relaciones de propiedad (Córdoba, 1972).

Las leyes de reforma del régimen de Porfirio Díaz

Las historias de las diversas regiones que configuran la República Mexicana son tan diversas que la población agrícola del México actual es muy heterogénea. La gente del campo de las regiones central y sur de México

tenían un importante patrimonio cultural que se remontaba a los tiempos de antes de la Colonia, mientras que la del norte apenas comenzó a establecerse en el siglo XIX, tras el casi exterminio de los nativos.

Antes de la Revolución, la Iglesia católica era el principal terrateniente y representaba al tipo de propietario feudal en franco contraste con la ideología liberal que había surgido en otros sectores. La aparición de la burguesía industrial que demandaba el desarrollo de una agricultura vigorosa, para que su propio crecimiento no se viera impedido por las crecientes demandas salariales y la reducción de las ganancias, resultó en un choque con los terratenientes. Mientras tanto, la Iglesia siguió manteniendo grandes extensiones de tierra sin cultivar, por lo que representaba un importante freno al desarrollo de las fuerzas productivas.

Las reformas liberales de la Constitución de 1857 proporcionaron los instrumentos legales para expropiar las tierras de la Iglesia. La misma ley, sin embargo, auxiliada por otras medidas legislativas aprobadas durante el porfiriato (periodo prerrevolucionario, 1876-1910, durante el cual Porfirio Díaz controló el gobierno de México), se aplicó también a las tierras comunitarias de los indios. De esa forma, después de las leyes de reforma liberales y durante el porfiriato, las comunidades indígenas fueron despojadas del 90 por ciento de sus tierras (Gilly, 1974; López Cámara, 1967; Katz, 1982).

La monopolización de las tierras siguió avanzando a grandes pasos durante el porfiriato, instigada por las leyes de baldío de 1883 y 1884, relativas al deslindamiento y venta de terrenos “baldíos”. Para esos fines se crearon las “compañías deslindadoras”. Estas compañías tenían derecho a quedarse con un tercio de las tierras como pago por su labor de deslinde; el resto era vendido por el gobierno. Una vez deslindadas las tierras, las compañías compraban buena parte de las que vendía el Estado. Con el tiempo, las compañías deslindadoras llegaron a poseer 49 millones de hectáreas, la cuarta parte del territorio mexicano. Su labor se extendía también a los pueblos y comunidades de indios y campesinos y arbitrariamente declaraban sus tierras como “baldías” o susceptibles de deslindamiento. Cuando las comunidades indígenas perdieron sus tierras, sus miembros se convirtieron en trabajadores o peones que trabajaban ya fuera para los hacendados o para las compañías deslindadoras, aunque muchos quedaron desempleados.

El resultado inmediato de las reformas liberales fue, entonces, la transferencia de la tierra de manos de la Iglesia y las comunidades indígenas a la de los latifundistas tanto viejos como nuevos. Los grandes terratenientes del sector privado de la agricultura mexicana se percataron de que podían

agrandar sus ranchos a muy bajo costo. Durante los siguientes decenios saciaron su apetito voraz de tierra mediante el recurso de cercar las tierras comunales indígenas. También idearon formas para que los campesinos indígenas recientemente despojados de sus tierras se quedaran a trabajar: por ejemplo, en virtud de las muchas deudas en que los trabajadores incurrieron con el terrateniente (créditos para bodas, pagos adelantados en especie en las tiendas de raya, etcétera). Esas deudas eran heredadas por los hijos de los peones que no tenían derecho a renunciar a sus “empleos” hasta que le hubieran pagado completamente al propietario cualesquiera deudas pasadas (López Cámara, 1967; Hansen, 1974).

Durante el porfiriato comenzó a establecerse la infraestructura para el desarrollo industrial (por ejemplo, la red ferroviaria). Paradójicamente, sin embargo, el porfiriato también conservó y fortaleció formas feudales e incluso esclavistas en las relaciones laborales del campo. Sólo una dictadura despiadadamente represora pudo mantener durante tanto tiempo esas condiciones de opresión y explotación en la estructura económica. Al final, las incongruencias entre el desarrollo capitalista y la tenencia arcaica de la tierra llegaron a tal punto que fue necesaria una revolución para cambiar todo el sistema.

Durante el porfiriato, la industria era un sector todavía en pañales. Hacia 1910, las principales inversiones de capital se concentraban en ferrocarriles (40 por ciento del total) y minas (17 por ciento), seguidos por la industria (6 por ciento) y el petróleo (5.9 por ciento). La mayor parte de esta inversión –77 por ciento– era de capital extranjero (Gilly, 1974: 21).

El porfiriato fomentó una gran afluencia de inversiones estadounidenses hacia México; fue éste un paso decisivo en la integración de México a la economía mundial. Este acontecimiento, junto con otros dos, es considerado por Friederich Katz (1982) como uno de los principales factores que detonaron la Revolución. El segundo factor fue la expropiación de las comunidades indígenas; el tercero, la pacificación de los indios nómadas de la frontera norte, lo que transformó esa zona en una frontera pacífica y permeable con Estados Unidos. Poco después empezaría el flujo de capital estadounidense a la economía mexicana, y la depresión de la economía mundial de 1907 tuvo efectos graves en los estados del norte de México.

El movimiento revolucionario se fraguó por diferentes causas en las diversas regiones de México. En el centro, la principal grieta social se daba entre las comunidades indígenas expropiadas y los hacendados. En el norte, sin embargo, la Revolución fue encabezada por los hacendados que habían sido excluidos del poder político durante el porfiriato. Ellos formaron una alianza muy amplia e inusitada con sus propios peones, pequeños ran-

cheros y granjeros, así como con sectores de la clase media urbana. En el centro de México, especialmente en Morelos, los campesinos indios se habían organizado para enfrentarse al porfiriato desde 1908, antes de que Francisco I. Madero hubiese aparecido en el escenario de la Revolución (Womack, 1969). A diferencia de la gran alianza del norte, representada por hacendados como Madero, los campesinos de Morelos adoptaron como dirigente a uno de su propia comunidad: Emiliano Zapata. Zapata se ganaba la vida adiestrando caballos en una hacienda. Así que, en rigor, no era campesino. Era, sin embargo, un miembro respetado de su comunidad. Los seguidores de Zapata decidieron aliarse con Madero y los hacendados del norte debido a que el gobierno porfirista había repelido un esfuerzo por ventilar sus agravios.

Cuando se dio el levantamiento zapatista, los aparceros y rancheros pobres estaban listos para unirse al movimiento revolucionario. Los peones acasillados (campesinos residentes en las haciendas) preferían su forma de vida dependiente a la incertidumbre de la revuelta:

muy rara vez [los zapatistas] reclutaban rebeldes entre la *gente de casa*,⁴ quienes de todos modos preferían su seguridad limitada, y evidentemente en ningún caso incitaron a estos peones dependientes para levantarse y tomar las haciendas en que trabajaban (Womack, 1969: 87).

Los zapatistas más militantes y combativos eran productores campesinos pobres y aparceros. En 1911, una vez que los zapatistas comenzaron a poner en práctica las reformas agrarias locales en conformidad con el Plan de San Luis Potosí, el manifiesto revolucionario de Madero,

gente armada de los aparceros y campesinos pobres comenzaron a invadir los campos... Los indefensos administradores de las haciendas y los peones residentes de las tierras que los posesionarios reclamaban no tenían más salida que cumplir las demandas de los revolucionarios (Womack, 1969: 87).

La situación prerrevolucionaria era distinta en el norte. La Laguna, localizada en la región central del norte, se había poblado de manera significativa apenas en el siglo anterior; no había en ella una población indígena sedentaria como en muchas del altiplano del centro de México. Entre las dificultades que enfrentaban sus pobladores estaban los constantes ataques

⁴ Esta frase aparece en español en el original y se refiere a los peones acasillados.

por parte de tribus indígenas guerreras y desarraigadas del norte. Estos “apaches”, como se les decía genéricamente, siempre se habían mantenido al margen del influjo azteca anterior a la Conquista española (1521). Si bien los indios laguneros habían llegado a la región antes de 1750, su población estaba tan diezmada por las luchas en contra de los españoles y la viruela que, a principios del siglo xx apenas quedaban restos de cultura indígena en La Laguna (Beals, 1932).

En contraste con los peones de las haciendas del centro que tendían a mantenerse leales a sus patrones y despreciaban la Revolución, los peones y hacendados del norte se rebelaron juntos en contra del gobierno central. Francisco I. Madero, hacendado del estado de Coahuila, encabezaba la rebelión. Esto se debía en parte a que, en el norte, el peonaje avasallador había perdido vigor desde mediados del siglo xix, debido al desarrollo de la minería y de algunas industrias que ofrecían otras oportunidades de empleo (Katz, 1982: 28-29). Hasta las tiendas de raya eran diferentes en el norte. Cuando en el centro del país eran el instrumento del hacendado para mantener endeudados a los peones y, por ende, atados a la hacienda, en el norte los peones no estaban obligados a comprar bienes en las tiendas de raya. Los hacendados generalmente vendían ahí productos a precios más bajos a modo de incentivo para atraerse obreros. También en La Laguna los salarios de los campesinos eran los más altos del país (Katz, 1982: 31).

Otro grupo además de los que participaban en la relación de los peones residentes y el hacendado de La Laguna eran los “colonos”. Éstos por lo general tenían mayores extensiones de tierra y más ganado que los campesinos libres de otras regiones (Landsberger y Hewitt de Alcántara, 1970; Craig, 1983). En el estado de Coahuila se habían establecido comunidades de colonos con el designio de defender la frontera en contra de las incursiones apaches. Ellos disfrutaban de una mayor autonomía interna y consideraban que no sólo tenían el derecho sino también la obligación de portar armas para defenderse en contra de los apaches (Nugent, 1995). Aunque no representaban un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo rural, consiguieron que el presidente Benito Juárez les concediera tierras en 1864 después de ayudarlo a pelear en contra de la invasión francesa. Más tarde, durante el porfiriato, los colonos de La Laguna se enfrentaron a los hacendados ganaderos que les habían quitado el agua al desviar el curso del río Nazas (Eckstein, 1966: 132). Si se tiene en cuenta que los colonos habían perdido sus tierras bajo el régimen de Porfirio Díaz, no es de sorprender que se volvieran combativos en la Revolución ni que se hayan contado entre los primeros beneficiarios de la reforma agraria inicial de 1917.

En Chihuahua, comparados con las comunidades normales de campesinos mestizos, los colonos se habían acostumbrado a los privilegios que usualmente se les otorgaban a los españoles y criollos. Aunque colonos, eran poseedores de tierras y podían venderlas. Sin embargo, para 1910 se les había despojado de sus tierras y negado la autonomía municipal. Agraviados como estaban, no fue difícil que se organizaran para la lucha (Katz, 1982: 24-26).

Otro importante grupo revolucionario se formó en el noroeste del estado de Sonora. La mayoría de los dirigentes del movimiento constitucionalista provenía de Coahuila y Sonora (Cumberland, 1975). Originalmente dirigidos por Venustiano Carranza, ex gobernador de Coahuila, el grupo de Sonora tomó las riendas del Estado revolucionario hacia 1920 (Matute, 1980). Los generales Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón Salido y Plutarco Elías Calles están íntimamente ligados al triunfo de esta facción revolucionaria; ellos contribuyeron a legitimar la burguesía agraria emergente del norte. Estos tres generales ocuparon la Presidencia de México entre 1920 y 1928, y Calles extendió su mandato a través de gobiernos títeres desde 1928 hasta 1935 (Loyola Díaz, 1980; Medin, 1982). Cuando estalla la Revolución, Obregón es un pequeño granjero, mientras que Calles proviene de una familia de comerciantes acaudalados. Sin embargo, pronto asimilaron el espíritu y carácter de lo que ahora es la burguesía agraria del norte (Aguilar Camín, 1977, 1982; Sanderson, 1981; Mares, 1987; De Grammont, 1990).

Los historiadores revisionistas han señalado enormes diferencias regionales en los tipos de liderazgo y compromiso revolucionario. Barry Carr (1973, 1980), por ejemplo, ha impugnado el supuesto carácter "popular" del primer decenio del periodo revolucionario. Este autor hace hincapié en "la hegemonía que ejercieron las agrupaciones burguesas sobre la mayoría de las coaliciones revolucionarias" (Carr, 1980: 7). En el caso de Sonora, alega Carr, "un porcentaje excepcionalmente elevado de la dirigencia revolucionaria estatal surgió de las filas de la comunidad de hacendados o de la clase de los prósperos agricultores y rancheros capitalistas que ocupaban un puesto tan importante en la sociedad norteaña" (Carr, 1980: 8).

En síntesis, los orígenes sociales de la Revolución fueron tan diversos como la propia sociedad mexicana. Respondieron a estructuras sociales y escisiones políticas regionales.

El artículo 27: un compromiso reformista

El artículo 27 de la Constitución de 1917 se concibió para satisfacer las demandas de los muchos agricultores campesinos que habían sido despojados

durante el porfiriato, pero preservando la posibilidad de la propiedad privada. En efecto, el artículo de la Constitución dedicado a la reforma agraria fue un compromiso reformista. Una de sus características medulares era que declaraba que todas las tierras eran propiedad de la nación. Ésta, a su vez, tenía el derecho de transferir la tierra a los individuos y constituirla en “propiedad privada”. Asimismo, la nación tenía el derecho y la obligación de expropiar cualquier propiedad privada cuando se juzgara que la tierra era de “utilidad pública”. Este artículo proveyó al Estado posrevolucionario del instrumento legal para efectuar la redistribución de la tierra. Las formas concretas en que se llevaría a cabo la reforma agraria habrían de ser determinadas por un conjunto de leyes reglamentarias que habría de aprobar el Congreso de la Nación (Sanderson, 1981: 67-69).

El ejidatario, titular legal de una dotación de tierra, es un productor sin relaciones de dependencia con grandes terratenientes. Como el minifundista (o propietario privado de una pequeña porción de tierra), el ejidatario puede transformarse en capitalista o bien proletarizarse; puede acumular capital o perder sus medios de producción; puede hacer valer su presencia en el mercado o ser eliminado (Gutelman, 1974).

Las reformas estructurales durante el cardenismo

Durante el periodo de 1917-1935 se distribuyeron lentamente algunas de las tierras. Sin embargo, durante el mandato de Carranza (1917-1920), muchas de las tierras que se habían repartido conforme a las leyes zapatistas fueron devueltas a sus propietarios originales. El propio Zapata fue asesinado por un oficial del ejército federal en una reunión en la que se esperaba que ambos negociaran los términos para que los ejércitos campesinos depusieran las armas (Womack, 1969). Sin su entrañable dirigente, el movimiento campesino de México fue perdiendo fuerza hasta volverse impotente.

El periodo de 1920-1935 fue de reconstrucción económica y consolidación del grupo gobernante. Como la “familia revolucionaria” se estaba fragmentando, especialmente después del asesinato de Obregón ocurrido en 1928, en 1929 Calles auspició la organización de todas las fuerzas revolucionarias en un partido político llamado el Partido Nacional Revolucionario, o PNR, antecedente del PRI. Durante los años veinte el “grupo Sonora” se elevó hasta la cima de la jerarquía nacional. La burguesía agraria establecía entonces su hegemonía en la situación posrevolucionaria.

Los principales hechos del periodo que va de 1920 a 1935 fueron un liderazgo basado en caudillos (dirigentes militares carismáticos), radicalismo

ideológico expresado en un fuerte anticlericalismo, y la suspensión del reparto de tierras. El anticlericalismo condujo a la rebelión cristera del centro-occidente de México, mientras que la falta de redistribución de las tierras llevó a un movimiento agrario radical en el estado de Veracruz, encabezado por el gobernador y general Adalberto Tejeda (Falcón, 1977; Fowler Salamini, 1979). Estas dos amenazas, proveniente una de la derecha y la otra de la izquierda, explican la elección de Lázaro Cárdenas en 1933 como candidato presidencial por el Congreso del mayoritario del PNR (Medin, 1982). Calles, “jefe máximo” de la Revolución, se avino a postular a Cárdenas por al menos tres razones: Cárdenas le había demostrado lealtad hasta el momento, los factores políticos predominaban sobre los ideológicos o económicos (es decir, la “familia revolucionaria” se estaba consolidando dentro del PNR), y Calles consideraba que los antecedentes agraristas de Cárdenas como gobernador de Michoacán contrarrestarían las presiones del tejedismo radical en Veracruz.

Para consolidar el poder de su gobierno en contra de Calles, quien intentaba conservar su influencia informal incluso después de la elección, el “maximato”, Cárdenas unificó a los campesinos y a la clase obrera en organizaciones de masas. En lugar de dejar que campesinos y obreros se organizaran de manera independiente, Cárdenas incorporó sus organizaciones dentro del partido oficial, el cual se volvió el Partido de la Revolución Mexicana o PRM (precursor inmediato del PRI). Desde luego que esto suponía hacer varias concesiones. Cárdenas alentó a los trabajadores –dentro de ciertos límites– a luchar con el otro “factor de la producción” (es decir, los capitalistas) para lograr un “equilibrio”. Su intención no era alentar la lucha de clases sino una “reconciliación de clases”, en la que el Estado se constituía en el mediador supuestamente “imparcial” (Córdoba, 1974; Hamilton, 1982; Medin, 1972).

Antes del gobierno de Cárdenas, la mayor parte de las tierras de la reforma agraria se había distribuido a los ejidos como parcelas *individuales* a cada ejidatario. Pero Cárdenas se enfrentaba por primera vez a la necesidad de distribuir la tierra de las haciendas más productivas en regiones irrigadas en que el movimiento agrario tenía gran intensidad; él consideraba que se trataba de empresas con economías de escala. Para preservar la productividad de las grandes unidades y mantener un flujo sin interrupción de materias primas agrícolas y bienes salariales para la industria y la ciudad, la política de Cárdenas fue crear ejidos “colectivos”, muy similares a las cooperativas de productores. A fin de cuentas, cerca del 12 por ciento de los ejidos adoptó esta forma colectiva de organización (Eckstein, 1966).

Cárdenas obligó a quienes habían sido grandes latifundistas a transformarse en agricultores capitalistas, y también respetó el principio de la “pequeña propiedad privada”. Cada vez que se expropiaba una hacienda, el propietario podía quedarse con el núcleo de la misma, sin exceder las 150 hectáreas de tierras irrigadas que fijaba la ley para la propiedad privada; en la jerga de la reforma agraria suele usarse como eufemismo el término de “pequeña propiedad” (a veces llamada “rancho”). Un buen número de latifundistas, aterrorizados por el clima de violencia en que se llevaba a cabo la reforma agraria, fraccionaron ellos mismos sus tierras y las vendieron como “pequeñas propiedades”. En muchos casos esto se hacía a través de “prestanombres”. El prestanombres podía ser miembro de la familia o un empleado de confianza. En estos casos, por lo general, el dueño original conservaba el control de la tierra que había “vendido” formalmente.

Al final de su mandato presidencial, Cárdenas había repartido más tierras a los campesinos que todos sus antecesores: 17'891,577 hectáreas fueron distribuidas entre 814,537 campesinos (Gutelman, 1974: 109).

Los ejidos colectivos: La Laguna, El Yaqui y Atencingo

El plan cardenista para los ejidos colectivos de La Laguna fue el modelo de las futuras colectivizaciones en otras regiones de la agricultura capitalista moderna. Después de esa experiencia, era imperativo para el gobierno demostrar tanto la viabilidad política como la superioridad económica de la agricultura colectiva en comparación con la propiedad privada. Además, tenían que movilizarse suficientes fuerzas populares para contrarrestar la reacción de los hacendados cuando sus ranchos se vieran amenazados por la expropiación. Después de la redistribución de tierras sus productores beneficiarios tenían que conservar una organización sólida para resistir los ataques de los ex hacendados y poder producir a un nivel ejemplar.

El plan se proponía lograr la autogestión por parte de los ejidatarios. En La Laguna, esta meta habría de alcanzarse mediante la organización de los beneficiarios en 15 uniones regionales que a la larga serían sustituidas por el Banco Ejidal (institución estatal de crédito). Las 15 uniones serían coordinadas por la Unión Central de Sociedades de Crédito Colectivo, la cual tenía el objetivo de desempeñar las funciones económicas y mercantiles del ejido.

Este plan se propuso y elaboró merced a la interacción de la Unión Central y los técnicos del gobierno. El impulso inicial para formar las 15 uniones regionales y la Unión Central venía desde abajo, de los productores beneficiarios. Cárdenas no sólo aprobó el plan, sino que ayudó a con-

vertir la organización en una entidad legal. El presidente Cárdenas quedó tan favorablemente impresionado por la organización de La Laguna que consideró que todos los colectivos futuros deberían adoptar una pauta semejante (Rello, 1984).

Tras meses de preparación y movilización de los obreros agrícolas de La Laguna, éstos recibieron finalmente sus tierras ejidales el 6 de octubre de 1936. Durante los primeros años, los colectivos de La Laguna recibieron un apoyo adecuado de las agencias gubernamentales. De esa forma, su productividad era comparable o superior en muchos casos a la de las antiguas haciendas capitalistas. Es decir, los ejidos colectivos no sólo habían logrado preservar las economías de escala de la hacienda capitalista, sino que la habían superado, pero ahora con una mucho mayor distribución del producto entre los productores directos, beneficiarios de la reforma agraria. Esta tendencia, no obstante, sólo prevaleció hasta 1947 en La Laguna, cuando los ejidatarios enfrentaron el boicot oficial. El capítulo 5 discute extensivamente los desarrollos en esta región.

Los colectivos organizados en el valle de El Yaqui del sur de Sonora también testimonian que la producción de su periodo inicial era satisfactoria. La disponibilidad de crédito, la asistencia técnica y el suministro de agua de los primeros años posteriores a la reforma se reflejaron en rendimientos por hectárea superiores en los ejidos colectivos, en comparación con las operaciones privadas, como se verá en los capítulos 5 y 7.

En Atencingo, Puebla, se organizó también un ejido colectivo. Pero su historia es diferente de la del norte. Quienes exigían tierras no eran campesinos que vivían como peones acasillados en sus haciendas; eran campesinos como los que se habían rebelado en Morelos con Zapata. En Atencingo, los campesinos seguían demandando restitución por el despojo de sus tierras comunales que habían sufrido a finales del siglo anterior.

Las tierras productoras de caña de azúcar en Atencingo comprendían nueve poblados en tierras pertenecientes a William Jenkins, ex cónsul estadounidense en Puebla. Jenkins había formado algo así como un emporio azucarero agroindustrial: la caña cosechada en toda la región se llevaba a un ingenio azucarero de su propiedad. Para acabar con la lucha de los zapatistas, Jenkins discurrió “donar” sus tierras de cultivo a los peones residentes de su hacienda, anticipándose a la reforma agraria cardenista que se aproximaba (Ronfeldt, 1973; Paré, 1979a).

Los nuevos ejidatarios fueron obligados a producir caña de azúcar y venderla al ingenio de Jenkins, lo que le garantizaba un suministro continuo y, acaso, un modo de vida más desahogado que el que había disfrutado antes. De esta forma, los ejidatarios de Atencingo siguieron siendo, *de*

facto, peones del ingenio merced a las hábiles maniobras legales de Jenkins. Se les contrataba y despedía igual que antes y no tenían verdaderos derechos sobre el nuevo ejido colectivo. Sólo vivían de su salario, puesto que no se les distribuyeron utilidades entre 1938 y 1947. Se reprimía cualquier manifestación de descontento y no era raro que se les castigara físicamente. A diferencia de las otras dos regiones, sin embargo, las luchas en Atencingo se centraron desde un principio en el intento de los productores directos por acceder a una condición campesina. Durante la mayor parte del periodo cubierto se resistieron a la proletarización e inclusive a las formas colectivas de control del ejido, ya que éstas escondían el control capitalista de hecho. En el capítulo 6 se estudia con detenimiento el caso de la región de Atencingo.

El cardenismo: ¿fin de la burguesía agrícola?

Las 150 hectáreas de riego (o su equivalente en tierras de menor calidad) con que se quedaron sus dueños originarios al momento de la reforma fueron siempre las mejores de las ex haciendas. Dejaron a sus propietarios un precioso enclave que se complementaba mediante las relaciones latentes con al menos algunos de los beneficiarios de la reforma agraria. Así que para muchos hacendados no pasó mucho tiempo sin que renovaran su dominio clientelar. También obró en su favor el hecho de que los ejidatarios frecuentemente carecieran de infraestructura, recursos y crédito que, mediante un pago, podían proporcionarles los “pequeños propietarios”. Este proceso a veces dio como resultado tal poderío para los hacendados que algunos especialistas han llamado “neolatifundismo” a este fenómeno (Stavenhagen *et al.*, 1968; Warman, 1975).

Así que el cardenismo no significó en realidad el final de la burguesía agraria; fue tan sólo una reestructuración del bloque en el poder (Contreras, 1977). En cierto sentido, el cardenismo creó un espacio al que pudieron acceder los industriales con sus inversiones; éstos fueron solapados por un Estado complaciente. Fue entonces cuando el Estado adoptó la forma y estructura que predominó durante el siglo xx. La política personalista de antaño fue abandonada en favor de formas más impersonales e institucionales. Por ejemplo, si bien el hombre que portaba la banda presidencial podía tener un poder extraordinario, éste sólo le duraría 6 años (González Casanova, 1965; Hellman, 1983; Otero, 1996a).

Después de 1938 el Estado mexicano, ya consolidado, se organizó para promover la industrialización. Como esto significaba adquirir grandes cantidades de divisas, la agricultura tenía que modernizarse rápidamente. Ha-

bía que exportar las cosechas para pagar la maquinaria industrial, la materia prima y la tecnología. La consolidación de esa hegemonía industrial en el bloque en el poder fue una de las características de los dos regímenes que siguieron al de Lázaro Cárdenas, sobre todo el de Miguel Alemán.

El alemanismo: reestructuración del bloque en el poder bajo la hegemonía de los industriales

El año de 1938 marca el fin de la reforma agraria de orientación campesina. El reformismo de Cárdenas se vio limitado por reacciones extranjeras negativas a la expropiación y nacionalización de la industria petrolera con el consiguiente descontento de la burguesía nacional (Hamilton, 1982). A sí que antes de que terminara el gobierno de Cárdenas se vio surgir una filosofía desarrollista. Como la Segunda Guerra Mundial exigía una política de “unidad nacional”, después de la guerra México se encontró con que su clase obrera y sus organizaciones populares habían sido cooptadas por el Estado. Especialmente la Confederación Nacional Campesina o CNC y la Confederación de Trabajadores de México o CTM se convirtieron en armas políticas del gobierno, de suerte que el Estado podía controlar tanto a los campesinos como a los obreros (Mackinlay y Otero, 2004; De la Garza, 2004). Otro de los blancos del Estado era el ejido colectivo: se había convertido en baluarte de la oposición y la organización socialista, por lo que su ejemplo resultaba una amenaza para las compañías privadas.

A finales de los años cuarenta el impulso productivo del gobierno se combinaba con un compromiso con la ganancia privada y el individualismo. El colectivismo se identificaba con la “amenaza del comunismo”, obsesión de la época de la Guerra Fría. Se trataba de un cambio ideológico y geopolítico en el ámbito mundial y, al reflejarlo, “la CNC adoptó una postura cada vez más individualista en cuanto a la tenencia y explotación de la tierra durante los años cuarenta, uniéndose incluso con los representantes de la propiedad privada en ciertos estados para ejercer presión sobre el gobierno a fin de que se estabilizara la tenencia de la tierra” (Sanderson, 1981: 138).

Preludio de todo esto fueron dos leyes sobre el ejido que en 1942 sancionaban las tendencias individualistas: el Código Agrario y la Ley de Crédito Agrícola. El primero confería gran importancia a otorgar a cada beneficiario el título ejidal correspondiente (lo cual distaba mucho de la propiedad plena y del derecho de propiedad en el sentido del derecho romano).

La importancia conferida a la seguridad de la propiedad y el otorgamiento de escrituras se sumó a la presión de la burguesía para que el go-

bierno extendiera “certificados de inafectabilidad” a los terratenientes. Dichos certificados eran garantías de que los propietarios nunca sufrirían la expropiación. Para proteger la industria ganadera, por ejemplo, los dueños de grandes extensiones de tierra obtenían certificados por suficientes terrenos de pastizal para 500 cabezas de ganado vacuno (o su equivalente en ganado menor) o para tierras de temporal. Cuando llegaban a mejorar sus tierras, los certificados de inafectabilidad seguían vigentes, con lo que algunos se hacían de propiedades muy sólidas. El otorgamiento de esos certificados era esencial para el espíritu de libre mercado del gobierno de Alemán. Varios párrafos del Código Agrario fueron reformados para promover la agricultura comercial. Por esta razón, al gobierno de Alemán se le llamó “periodo de contrarreforma”. Sus iniciativas se verían fortalecidas en gobiernos posteriores. Tan sólo durante el régimen de Alemán se otorgaron 11,957 certificados de inafectabilidad a terratenientes privados, que resguardaban más de un millón de hectáreas de tierras de cultivo. Se otorgaron también 336 certificados que protegían 3'449,000 hectáreas de pastizales. Durante el mismo periodo, 56,108 campesinos recibieron 3 millones de hectáreas, buena parte de las cuales eran marginales y áridas (Gutelman, 1974: 115-119).

Desmantelamiento de los ejidos colectivos

Aunque las restricciones legales para desmantelar los colectivos ya existían a finales de 1942, las agencias sociales del gobierno no generalizaron su campaña en contra de ellos hasta 1947, a principios del régimen de Alemán (1946-1952). Representantes del Banco Ejidal, la Secretaría de Agricultura y otras agencias del gobierno trataron de convencer a los ejidatarios de que podían ganar más si trabajaban sus propias parcelas, sin pagar técnicos y administradores ni contribuir a un fondo destinado a la adquisición de maquinaria (Hewitt de Alcántara, 1978: 174).

La participación de México en la Segunda Guerra Mundial vino a fortalecer sus vínculos económicos y políticos con Estados Unidos. Esto ocurrió durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Sin embargo, como ya se vio, fue su sucesor, Miguel Alemán, el encargado de extender a México la Guerra Fría. Fue impresionante la manera en que el endurecimiento de las posturas ideológicas afectó a la estructura agraria mexicana. No sólo se retiró el apoyo financiero y técnico a los colectivos, sino que el gobierno pasó por alto los esfuerzos de los ejidos para convertirse en empresas autogestionarias. Durante este periodo hubo un fuerte gasto federal destinado a la infraestructura de riego (lo que transformó en buena medida antiguos pas-

tizales en terrenos de cultivo). Durante el alemanismo se dio un fuerte impulso a la agricultura capitalista en gran escala. No fue casual que se eligiera el riego como principal vehículo de modernización de la agricultura: era la infraestructura más necesaria para el grupo de presión agrícola más fuerte del país: los empresarios del árido noroeste de México (Sander-son, 1981: 154).

Una de las consecuencias más lamentables de la virtual cruzada en contra del ejido colectivo fue que incluso aquellos que habían sido productivos empezaron a desintegrarse, proceso que nunca se revertiría. En el periodo comprendido entre 1938 y 1943 los ejidos (tanto individuales como colectivos) aventajaban en 9 por ciento de la producción por hectárea a las haciendas privadas. Después de que el Estado retiró su apoyo a los colectivos, y de hecho comenzó a boicotearlos, ocurrió un notable retroceso de la producción. Hewitt de Alcántara (1978) y Siles-Alvarado (1968) aportan cifras parecidas que muestran rendimientos disminuidos de la producción del periodo poscardenista. Entre 1951 y 1955 el sector privado comenzó a mostrar rendimientos superiores en comparación con los ejidos financiados por el Banco Ejidal. En 1956-1960 se acentuó la ventaja del sector privado (Siles-Alvarado, 1968: 27-44). En 1960 las propiedades privadas superaban a los ejidos en un 25 por ciento de su rendimiento (Hewitt de Alcántara, 1978: 191).

La fuerza y el modo de atacar a los colectivos variaban de una a otra región. La ofensiva era de lo más grave cuando existía una burguesía agraria local que propugnaba la contrarreforma. En La Laguna, el Estado llegó a controlar la mayor parte de la producción ejidal, sobre todo a través del Banco Ejidal (hoy Banrural, Banco Nacional de Crédito Rural, desbandado por el gobierno de Vicente Fox en 2003). En El Yaqui, la burguesía agraria se consolidó merced a la ayuda de grandes inversiones públicas en infraestructura de riego, cuando dicha infraestructura era negada a los ejidatarios. Durante 10 años Atencingo fue el único ejido colectivo del estado de Puebla bajo el control del Estado. Representaba una especie de isla de capitalismo de Estado en un mar de unidades campesinas de producción de subsistencia, la mayor parte de las cuales contaban sólo con la mano de obra familiar.

Las políticas de Alemán consolidaron la orientación del sector privado que sigue prevaleciendo en México, aunque se dio una breve interrupción a esa continuidad durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Además de hacer una fuerte inversión en proyectos de riego a gran escala en beneficio de las grandes empresas agrícolas, la presidencia de Alemán transfirió al sector privado gran parte del crédito rural del ejido, dando

un fuerte impulso a los centros de mejoramiento de semillas y producción que a la larga se convertirían en pieza clave de la Revolución verde e hizo hincapié en la producción para la exportación a costa de reducir la producción de alimentos para el mercado interno (Sanderson, 1981: 145, 1986). Todas estas políticas eran congruentes con la consolidación de la burguesía industrial y la transformación de una alianza vigorosa con su contraparte agraria.

A mediados de los años setenta el Estado intentó revitalizar el ejido, pero esta vez bajo su estricto control. Durante el periodo de Luis Echeverría se establecieron unos cuantos colectivos más, pero distaban mucho de las cooperativas autogestionarias y democráticas que había fomentado Cárdenas. Eran más bien una variedad de empresa regida por el Estado (Warman, 1980).

La política ejidal de que se ha tratado hasta el momento se refiere sobre todo a los ejidos organizados originalmente como “colectivos” durante el cardenismo. Sin embargo, este tipo de organización sólo se implantó en lugares donde las haciendas modernas habían sido expropiadas. Como se mencionó arriba, en 1970 los colectivos constituían sólo el 12 por ciento de los ejidos. ¿Qué ocurrió con la mayor parte de los ejidos que desde el principio se organizaron de manera individual?

Unos cuantos ejidatarios se las arreglaron para salir adelante con sus parcelas individuales, rentando a menudo sus parcelas a otros ejidatarios. Pero eso ocurría excepcionalmente. Como la mayor parte de los ejidos estaban ubicados en zonas de temporal, económicamente tenían peor suerte que los colectivos. De hecho, los ejidos individuales constituían un sector minifundista de subsistencia.

Ann Craig (1983) documentó la historia agraria de Los Altos de Jalisco como caso ilustrativo del sector minifundista. La autora argumenta de manera convincente que los ejidos de esa región son representativos de los de la mayor parte del país. Como lo hace ver, Los Altos es una región “signada por la pobreza del suelo y lluvias muy variables, catolicismo devoto, política conservadora y economía basada en la diaria faena del campo, cultivo de maíz, frijol y chile en pequeña escala” (1983: 13).

El desempleo en Los Altos sigue siendo un problema grave, y hoy día existen más jóvenes y familias sin tierra que ejidatarios en la mayor parte de las municipalidades de la región (Craig, 1983: 245). La agricultura ha significado tan pocas recompensas y tantas dificultades que los jóvenes hablan ahora más de la necesidad de otras fuentes de empleo que sobre la tierra. Estos sentimientos se reafirman merced a experiencias laborales cortas en los centros urbanos de México y Estados Unidos. En este tipo de regio-

nes agrícolas la gente del campo tiene en alta estima el trabajo asalariado, pero éste no existe en cantidad suficiente. Por el contrario, la clase hacendada de la región se adaptó rápidamente a las condiciones posteriores a la reforma agraria y al paradigma tecnológico de la Revolución verde, que tiende a desplazar la mano de obra. Sus miembros siguen siendo acaudalados.

Monique Nuijten (1998) ofrece una descripción detallada del funcionamiento actual del ejido en el sur de Jalisco y sus relaciones con el Estado. Su historia se asemeja mucho a la de Los Altos de Jalisco. Por su parte, Gabriel Torres (1997) ofrece un análisis microsociológico sobre las “formas cotidianas de resistencia” (según la frase de James Scott en inglés, *everyday forms of resistance*) de los trabajadores tomateros en el sur de Jalisco. Para el caso del estado de Michoacán, John Gledhill (1995) discute las estrategias de migración hacia los Estados Unidos por parte de los campesinos pobres que no encuentran trabajo bien remunerado en sus regiones.

¿Son económicamente productivas las pequeñas operaciones del campo?

Algunos economistas han defendido la reforma agraria mexicana argumentando que la “productividad social” de la pequeña parcela es mayor que la de las grandes propiedades (Barchfield, 1979; Dvoring; 1969). Ellos suponen que los costos laborales familiares pueden calcularse como nulos para el sector ejidal y las propiedades privadas de cinco o menos hectáreas, donde los miembros de la familia aportan la fuerza de trabajo requerida. Así pues, calculan una relación inversa entre el tamaño de la unidad y la productividad de la tierra. Se reconocen costos laborales de “productividad social” sólo en el caso de las empresas capitalistas, donde los salarios son monetarios y suponen un gasto de operación para el patrón. Su justificación para hacer esa suposición es que, en sociedades como la mexicana, donde existe una oferta de trabajo casi “ilimitada”, los costos de oportunidad son virtualmente nulos. Dvoring reconoce que la mayor producción por hectárea de los ejidos y minifundios se debe a que en ellos el trabajo es más intensivo.

En este enfoque no se tienen en cuenta las consecuencias financieras para la unidad económica individual, sino tan sólo los aspectos de productividad “social” o macroeconómica. Como lo puede demostrar la experiencia mexicana de las últimas 4 décadas, este tipo de enfoque padece de una gran miopía, incluso en el nivel macroeconómico. A la larga, lo que parecía ser macroeconómicamente productivo acabó en una crisis agraria.⁵

⁵Una crítica más amplia de esta postura puede verse en Roger Bartra (1974a, 1993) y Roger Bartra y Otero (1988).

Para la economía campesina, darle trabajo gratis a la sociedad ya llegó a su límite. Esto se demostró con el movimiento agrario de principios de los años setenta, y sus signos tomaron un cariz mucho más radical en los noventa con el levantamiento zapatista y a principios del tercer milenio con el movimiento El Campo no Aguanta Más. La consecuencia más dramática de la crisis agraria es que México prácticamente ha perdido su soberanía alimentaria y también su soberanía laboral, en el sentido de que una gran cantidad de sus trabajadores deben emigrar a los Estados Unidos para sobrevivir (Bartra, A., 2004; Delgado Wise, 2004).

La reforma agraria, pues, no fue capaz de resolver los problemas de los campesinos pobres de México. El desarrollo capitalista expulsó a gran número de trabajadores del campo, en tanto que el crecimiento industrial no ha sido suficiente para absorberlos productiva y remunerativamente. Las expectativas optimistas que tenían los políticos en los años cuarenta sobre la industria y el empleo nunca se realizaron en las proporciones necesarias. Mucha gente del campo se ha visto forzada a enfrentar la contrarreforma y un proceso de industrialización incapaz de absorber productivamente su fuerza de trabajo. El resultado neto, como se verá en el capítulo 4, ha sido la polarización social. Pero antes de pasar a este tema, nos ocuparemos de las reformas más recientes a la legislación agraria en México.

El globalismo neoliberal y las nuevas políticas agrarias

En el capítulo 2 se presentó la intervención del Estado como una de las principales variables que determinan la formación política de las clases en el campo mexicano. Dependiendo de si favorece o no la reproducción social de los productores agrícolas directos, el resultado político será el de la creación o consolidación de organizaciones de tipo hegemónico-burgués, de oposición, o popular-democrático. Esto se vio claramente desde los años treinta hasta los ochenta, como se abundará en los estudios de caso más adelante. Desde principios de esta última década, sin embargo, los nuevos vientos nacionales e internacionales obraron cambios importantes en el enfoque estatal respecto de su propia manera de intervenir. Se venía la hora de la ideología del globalismo neoliberal (Otero, 1996a, 2004). De un modelo que promovía una economía enfocada hacia el mercado interno, basada en el proteccionismo, la intervención del Estado en la economía, los subsidios y el financiamiento del déficit público, se pasó a una estrategia diametralmente opuesta.

Desde 1982, los gobiernos tecnocráticos han adoptado una serie de medidas, muchas de ellas dramáticas, para reubicar la inserción del país den-

tro de la economía internacional. Ahora las metas fundamentales son eliminar la intervención directa del Estado en la economía, el déficit público, los subsidios y el proteccionismo, y promover las fuerzas del mercado, la competencia internacional y la inversión extranjera. Buena parte de esta reorientación “neoliberal” de la política económica hacia una dinámica orientada por el mercado ha sido impuesta desde fuera, vía los paquetes de “ajuste estructural” que las autoridades mexicanas tuvieron que firmar con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para obtener préstamos durante los años ochenta. Sin embargo, es claro que una buena parte del sector privado de México y las autoridades gubernamentales han apoyado dicha reorientación (Otero, 1996a; Valdés Ugalde, 1996).

De todas las reformas neoliberales que se han introducido desde 1986 y consolidado durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), las más contundentes son las encaminadas a transformar las relaciones sociales, económicas y políticas en el campo mexicano (Bartra, A., 2004; Encinas R., De la Fuente, Mackinlay y Romero, 1995; García Zamora, 1997; Hewitt de Alcántara, 1994). Establecido bajo la reforma agraria, el sector ejidal ha sido aquél donde el Estado ha intervenido en la mayor parte de las fases de producción y distribución; desde el planeamiento y suministro de insumos hasta la comercialización. Dicha intervención es ahora reemplazada por el mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos. Todos los subsidios a los precios de las cosechas y los insumos agrícolas habrán sido gradualmente eliminados hacia el año 2009, el crédito ya se ha reducido sustancialmente (Myhre, 1996, 1998), la mayor parte de las agencias comerciales del Estado han ido desapareciendo poco a poco y la regulación directa de los precios ha sido reemplazada por el libre comercio de la mayor parte de los cultivos (Cornelius y Myhre, 1998a). A partir de 2003, por virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya sólo tres productos agrícolas siguen con algún tipo de protección en México: el maíz, el frijol y la leche. Todos los demás productos han quedado liberalizados y sujetos a la competencia internacional, a pesar de que el vecino país del norte ha legislado apoyar a sus agricultores con subsidios de 183,000 millones de dólares para el periodo de 2002-2012. Lo que esto significa es que los productos estadounidenses aparecen artificialmente con menores precios en el mercado internacional, y convierten a los mexicanos en “poco competitivos”. El resultado, de nuevo, es la quiebra masiva de nuestros campesinos y agricultores medios y grandes.

En el resto de este capítulo se estudian las repercusiones socioeconómicas de estos cambios en la sociedad rural mexicana. Habiéndose abandonado

do la dirección por parte del Estado, las nuevas políticas destacan las fuerzas del mercado, la productividad y la rentabilidad como los criterios clave de los productores al decidir acerca de la asignación de recursos. Las nuevas políticas de ajuste estructural han estado encaminadas a ubicar a México en la situación de competir en la economía mundial y adecuar su agricultura a los requerimientos del TLCAN y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero las nuevas políticas agrícolas probablemente profundicen aún más la polarización social en el campo (véase el capítulo 4), ya que no es probable que el resto de la economía crezca tan rápidamente como para absorber la fuerza laboral que se ha vuelto innecesaria en la agricultura. De hecho, a finales de 2001, el entonces secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, reconocía que el TLCAN había tenido efectos adversos en la economía mexicana, en particular en el campo (Muñoz *et al.*, 2001).

Si bien en otro tiempo el Estado esperaba que las agroindustrias se comportaran conforme a criterios capitalistas, la mayoría de los agricultores se acostumbraron a que interviniera el Estado, con lo cual se anulaban las señales económicas del mercado. Hoy día, la mayoría de los agricultores mexicanos enfrentan un grave dilema: se enfrentan a presiones cada vez mayores que los orillan a plegarse a las fuerzas del mercado, pero no disponen del capital ni están acostumbrados a comportarse con arreglo a las señales del mercado y los criterios de rentabilidad. Así que puede esperarse que las nuevas políticas agrícolas den lugar a una nueva ola de quiebras que obliguen a los campesinos a vender sus tierras y expandan las filas del desempleo en las ciudades. De hecho, el excedente de fuerza de trabajo resultante de las quiebras sobrepasará con mucho la “función” normal del ejército de reserva de mano de obra en la acumulación del capital.

Tal “liberación” de trabajadores de la agricultura en quiebra tendrá un efecto triple. En primer lugar, habrá un proceso de concentración de la tierra en un número aún más reducido de propietarios, las tierras marginales se abandonarán indefinidamente, mientras que otros campesinos seguirán cultivando a un mayor costo social y ambiental. Por lo que hace al costo social, por ejemplo, los miembros de la familia que no habían tenido mayor injerencia en el cultivo de subsistencia se verán forzados a intensificar su participación agrícola, por encima de las otras tareas que contribuyen a la reproducción familiar, debido a la mayor participación de los otros miembros de la familia en actividades remuneradas. Sin duda, esto aumentará la “feminización” de la producción agrícola –fenómeno en aumento desde los años setenta– así como la intensificación del trabajo de los niños en edad escolar y las personas mayores (Preibisch, 1996).

En segundo lugar, la expansión de los trabajadores desempleados permitirá que se mantengan salarios bajos merced a la pura fuerza del mercado, más que por recurrir a medidas políticamente represivas. Los salarios bajos, a su vez, seguirán atrayendo nuevas oleadas de inversión extranjera a las industrias y servicios, en el marco del TLCAN.

En tercer lugar, sin embargo, el exceso de población desempleada respecto de las necesidades funcionales del “ejército industrial de reserva” en la acumulación del capital probablemente exacerbará las tensiones sociales que ya se palpan en la sociedad mexicana, actuando posiblemente como un factor disuasivo para la nueva inversión extranjera.

El fin de la reforma agraria

Durante el periodo de la agricultura regida por el Estado, la mayoría de los campesinos eran leales al PRI y al gobierno a cambio de garantías sociales e ingresos mínimos (Gates, 1993; Foley, 1991; Otero y Singelmann, 1996). Hasta 1992, el artículo 27 de la Constitución mexicana había reflejado una firme alianza entre el Estado y los campesinos, la cual duró más de 70 años; se anticipó a la reforma agraria al conferirle al Estado el derecho de redistribuir la tierra a los campesinos pobres y trabajadores rurales. Mediante agencias y programas supeditados al gobierno, la mayoría de los agricultores llegaron a depender de la intervención estatal en la agricultura, desde la asistencia técnica hasta los préstamos para comercializar y procesar los productos agrícolas. Pero fue el sector ejidal el que llegó a depender más del Estado, reforzando así la histórica alianza entre el Estado y los campesinos (Warman, 1976).

Con el programa de reforma agraria, hasta 1988 se habían formado 28,058 ejidos o comunidades agrarias. Eran éstas las dos formas de tenencia de la tierra que surgieron a raíz del artículo 27 de la Constitución de 1917 y sus leyes reglamentarias. La suma de los ejidos y las comunidades agrarias conformaron la reforma agraria o el sector “social” con un total de 3’070,906 individuos que tenían los derechos sobre 95’108,066 hectáreas. Tal superficie equivale a 54 por ciento de las tierras forrajeras, agrícolas y forestales del país. Sólo el 21 por ciento de esta tierra, sin embargo, es adecuada para la agricultura. En parte debido a esto, hasta el 73 por ciento de las tierras del sector de la reforma agraria es de propiedad comunal, ya sea en ejidos o comunidades agrarias, en modalidades como las tierras de pastizales o forestales (DeWalt, Rees y Murphy, 1994: 4; Mackinlay, 1994: 18).

Aunque la agricultura mexicana experimentó un auge relativo desde la segunda mitad de los años treinta hasta finales de los sesenta, sobrevino una crisis grave tanto de la agricultura campesina como de la capitalista a

finales de los años sesenta (Bartra, R. y Otero, 1988; capítulo 4 del presente libro). En vista de esta crisis, algunas organizaciones del sector privado propugnaron vehementemente la privatización de las tierras ejidales, argumentando que ello les proporcionaría a los propietarios de tierras la seguridad en la tenencia: así los terratenientes dejarían de sentirse amenazados por la reforma agraria, en tanto que los propios ejidatarios dejarían de sentirse dependientes del Estado (Coparmex, 1982).

Pero no fue hasta 1992 cuando una reforma del artículo 27 declaró formalmente el fin de la reforma agraria. Dicha reforma da pábulo a la privatización de las tierras ejidales, permite el alquiler de la tierra y su uso como garantía de préstamos de bancos privados y fomenta la formación de asociaciones entre ejidatarios y empresas privadas (Barry, 1995; Cornelius, 1992; DeWalt, Rees y Murphy, 1994; Randall, 1996; Cornelius y Mhyre, 1998b). Como complemento a estas reformas legales, se ha puesto en operación un nuevo conjunto de políticas para eliminar los subsidios agrícolas, redefinir criterios para el crédito rural por parte del banco oficial (Banrural), y disolver o reducir drásticamente los subsidios a la agricultura a cargo de agencias reguladoras del Estado.

En la práctica, el Estado mexicano ya había puesto fin a la reforma agraria durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), cuando el principal interés de la política agraria se concentraba en aumentar la producción. Por otra parte, en ese gobierno también se pusieron en marcha dos políticas agrícolas con repercusiones contrastantes en el fomento de la producción campesina: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario (LFA). Con el SAM se trataba de aumentar la producción apoyando a los campesinos con tierras de temporal, en tanto que la LFA promovía la asociación entre ejidatarios y capitalistas que modernizaran la agricultura mediante nuevas inversiones. A final de cuentas, sin embargo, los principales beneficiarios del SAM fueron los agricultores medianos y grandes, no los pequeños y dedicados a la agricultura de temporal que habían sido el objetivo original (Redclift, 1981; Fox, 1993).

En contraste con el SAM, la LFA estableció abiertamente las condiciones legales para que el capital privado ingresara francamente en la agricultura. Se suponía que esta ley complementarí el discurso oficial tocante a la reforma agraria, el cual se centraba en declarar que ya no había más tierras que repartir. En consecuencia, la población rural habría de concentrarse en hacer más productivas sus tierras inyectándoles inversiones de capital en asociación con el sector privado. Durante los años ochenta, sin embargo, no más de 110 asociaciones emergieron conforme a estos lineamientos de la LFA (DeWalt, Rees y Murphy, 1994: 57).

El papel cambiante del Estado

Hasta finales de los ochenta, el Estado mexicano hacía sentir su presencia en la agricultura y la controlaba de muchas maneras. Aparte de las secretarías de Estado relacionadas con este sector, había muchos otros “aparatos económicos del estado” dedicados a la agricultura. Entre ellos estaban el Banrural, la Conasupo (agencia encargada de comprar los productos básicos y de distribuir los alimentos populares, entre ellos los productos básicos), y Anagsa (compañía estatal aseguradora de la producción agropecuaria) (Rello, 1986a, 1986b). Fundadas sobre todo durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), estas agencias se habían convertido en grandes burocracias evidentemente corruptas. En lugar de ayudar a la producción campesina, se habían vuelto medios eficaces de control económico y político del campo (Gordillo, 1988).

Al tiempo que se eliminaban o modificaban radicalmente la mayoría de las agencias relacionadas con la agricultura, desaparecían gradualmente los subsidios a los precios de sus productos e insumos. Los agricultores con las mejores tierras tendían a beneficiarse desproporcionadamente, y las cadenas comerciales de productos agrícolas aumentaban sus precios. Así pues, los consumidores también se vieron negativamente afectados por las antiguas formas de subsidio que a menudo resultaron en la elevación de los precios de los cultivos y alimentos básicos. Como estos precios tendían a estar por encima de los precios internacionales de los años setenta, los antiguos subsidios introdujeron una grave distorsión en los productores proveedores del mercado, quienes tenían costos de producción más elevados. Esta situación llegó a ser claramente incongruente con la tendencia a la globalización y a la integración económica de América del Norte, cuya principal filosofía se basa en el libre mercado, la mayor eficiencia y la competitividad internacional.

Otro tipo de distorsión originada por los precios de garantía tenía que ver con la selección de los cultivos: algunos agricultores tendían a adoptar cultivos subsidiados en tierras que se prestaban mejor para otros cultivos más redituables. Ejemplo de esto es que en las regiones norte y noroeste, con grandes extensiones de riego, el suelo destinado al cultivo del maíz aumentó de 451,000 hectáreas en 1989 a 907,000 en 1992 (SARH, s/f: 20). A la inversa, los agricultores pobres emprendieron la producción de maíz a través de la deforestación o del recurso de cultivar terrenos degradados y otras tierras marginales.

En los últimos años, muchas agencias del gobierno han modificado fundamentalmente sus funciones reguladoras, o bien han desaparecido por

completo. Banrural primero se convirtió en un banco más que podía otorgar préstamos para el campo, como todos los demás bancos, con criterios claramente comerciales y de rentabilidad, para luego desaparecer en el inicio de la administración de Vicente Fox. La que fuera su función social, expresada en la asistencia a los campesinos en desgracia (Gates, 1993, 1996) fue absorbida por Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) durante la administración de Carlos Salinas. Este programa se inauguró el día en que Salinas tomó posesión como Presidente de México, el 1o. de diciembre de 1988. Su objetivo era combatir la pobreza mediante aportaciones del Ejecutivo a través de los presidentes municipales (Dresser, 1991; Cornelius, Craig y Fox, 1994). Este programa sustituyó a muchas de las medidas de las organizaciones corporativistas afiliadas al PRI y vinculó directamente a los pobres del campo y la ciudad con el jefe del Ejecutivo federal. Como estrategia política, el programa constituyó una respuesta a la acalorada contienda electoral de 1988 y al surgimiento de la oposición encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas (Mackinlay, 1994: 109).

Del mismo modo, Conasupo se dedicaba a finales de los años noventa todavía a la comercialización de los productos agrícolas, pero la política del Estado había cambiado para favorecer las iniciativas de los productores que cubran tales funciones. Además, Conasupo había dejado de absorber los costos de distribución y transporte; al contrario de lo que ocurría en el pasado, estos costos ahora se cargaban a los productores para incentivarlos a organizar sus propios esfuerzos de distribución.

Otras agencias del Estado que han sido completamente eliminadas incluyen las siguientes: la disolución del Imecafé, institución que se encargaba de planear y comercializar la producción cafetalera (Downing, 1988); y de Azúcar, S.A., que centralizaba la planeación, producción y distribución de la industria azucarera, incluida la administración de la mayor parte de los ingenios azucareros (Singelmann, 1993; Otero y Singelman, 1996). Como ocurrió con el Banrural, las funciones de la Anag-sa, compañía aseguradora de bienes agropecuarios que ha sido rebautizada como Agroasemex, se amoldan ahora a los criterios comerciales de las compañías privadas.

Las políticas agrarias neoliberales: Procampo

En 1993 se puso en práctica el Programa de Apoyo al Campo (Procampo) para apoyar el ingreso de los productores mediante subsidios directos, invirtiendo así la antigua norma de los subsidios agrícolas indirectos a través de precios de garantía de los cultivos y menores costos de los insumos. Con

estos últimos subsidios se beneficiaba a todos los productores por igual, independientemente de sus dotaciones de capital o de tierra, y se beneficiaba de manera desproporcionada a los agricultores en mejor posición económica. El objetivo de Procampo es entonces doble: fomentar la producción de productos agrícolas en que los agricultores mexicanos tengan una ventaja comparativa y enfocar los subsidios sólo a los productores que más los necesitan.

Se trata de alcanzar la primera meta proporcionando un apoyo fijo por hectárea a los productores que han cultivado alguno de los nueve productos básicos en cualquiera de los 3 años previos a 1993, año en que el programa se puso en marcha: maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz, cártamo y café. Los apoyos se dan directamente al ingreso de los productores, no a los precios de las cosechas o de los insumos, reduciendo así las distorsiones del mercado. Los productores seguirán recibiendo apoyo por un total de 15 años contados desde el inicio del plan en 1994, independientemente de que sigan plantando lo mismo o cambien la actividad productiva de sus tierras. Una de las condiciones es que la tierra siga dedicándose a actividades productivas que generen empleo. Al no fijar la cosecha a la que deberá dedicarse la tierra, se espera que los agricultores respondan a las señales del mercado y a la "vocación natural" de la tierra por lo que hace a la selección del cultivo. Durante los primeros 10 años, el apoyo por hectárea se fijará en términos reales, y a partir de entonces decrecerá gradualmente hasta llegar al año quince. A partir de 1994 desaparecieron todos los subsidios a los precios en México, excepto para el maíz y el frijol (De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997).

El segundo de los objetivos de Procampo tiene la intención de atacar el grave dilema de los subsidios previos: de los 3 millones de productores agrícolas, 2.2 millones quedaban al margen de los precios subsidiados, ya que por lo general dedican una parte considerable de su producto –más del 58 por ciento– al autoconsumo. Por lo tanto, en la medida en que sus productos no se convertían en valores de cambio, es decir, que no llegaban al mercado, los subsidios en forma de apoyos al precio no podían alcanzar a este tipo de productores. En términos absolutos y relativos, la nueva forma de subsidio ha entrañado mayores gastos federales: en 1994 Procampo tenía un presupuesto de 11,700 millones de nuevos pesos, en contraste con 5,300 millones que se gastaron en 1993.

El principal objetivo de este cambio de política era hacer los ajustes necesarios para colocar a México en línea con los acuerdos internacionales y sus patrones de comercio. La mayor parte de los nueve cultivos considerados en Procampo también están subsidiados en los países de Norteaméri-

ca y Europa. Pero, en conformidad con acuerdos internacionales como el TLCAN y la OMC, tuvieron que respetarse dos principios básicos:

1. que los subsidios no impliquen una transferencia respecto de los consumidores; y
2. que el nuevo apoyo no tenga el efecto de convertirse en un apoyo al precio para los productores. La satisfacción de estos dos criterios garantiza supuestamente que los mercados agrícolas internacionales no se distorsionen con la política de apoyo (SARH, s/f: 25).

Otras expectativas de Procampo son que los productores cambien a las formas más racionales del uso de la tierra. Se espera que quienes actualmente sobreexplotan tierras marginales cambien a la "vocación natural" de esas tierras, como puede ser la producción forestal, evitando así la deforestación y la erosión. Por otro lado, los productores con mejores tierras optarán por cultivos más rentables, con ventajas comparativas, lo que aumentará la capacidad mexicana de exportación reduciendo la cantidad de productos agroquímicos empleados en la producción de maíz en tierras fértiles. En ambos casos se espera que el cambio dé por resultado prácticas más convenientes desde el punto de vista ambiental.

Pese a que Pronasol y Procampo representan considerables gastos presupuestarios para el Estado mexicano, ambos funcionan más como sistemas de asistencia social que como recursos que estimulan la producción (Covarrubias Patiño, 1996: 110). Por ejemplo, si bien Pronasol cubre unos 2.5 millones de hectáreas del cultivo de maíz por parte de pequeños productores pobres, todavía representa un préstamo por hectárea varias veces por debajo del concedido por Banrural (Appendini, 1994; De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997). Además, Procampo es incapaz de reducir las desigualdades de ingreso ya existentes, debido al acceso disparado a las dotaciones de tierras. Recuérdese que los apoyos de Procampo se dan en términos fijos por hectárea, de manera que los que tienen más tierra reciben más. En efecto, según una encuesta realizada por el INEGI en 1994, el 70.5 por ciento de los ejidatarios que recibieron asistencia de Procampo se concentraba entre los que tenían parcelas en el intervalo de 1 a 5 hectáreas y obtuvo un promedio de 2.6 veces el apoyo del programa por hectárea. Los ejidatarios con parcelas promedio entre 6 y 10 hectáreas, que conformaban el 20.9 por ciento, recibieron un promedio de 7.7 veces; mientras que los que tenían más de 21 hectáreas y representaban sólo el 1.5 por ciento de ejidatarios recibieron 39 veces el apoyo del programa (Covarrubias Patiño, 1996: 109). No obstante lo anterior, Procampo llega a todos los productores de maíz que cultivan para su sub-

sistencia y en el pasado no se beneficiaban de los precios subsidiados. Pero las misérrimas cantidades de asistencia no pueden transformar el proceso productivo, amén de que amortigüen significativamente los golpes de la reestructuración de este sector y de la economía en general en virtud de sus vínculos con los mercados de trabajo y el de bienes de consumo.

Conclusiones

Las políticas neoliberales en la agricultura mexicana han introducido cambios radicales para los agricultores. Los productores directos han tenido que sufrir un violento despertar de los decenios de proteccionismo e intervención estatal en la agricultura. Esto no significa que hayan sido especialmente privilegiados en las décadas anteriores, pues la agricultura mexicana se había encaminado a subsidiar la expansión industrial desde los años cuarenta, manteniendo bajos los costos de vida urbanos. Privilegiar la ciudad significó un castigo cada vez menos soportable para los agricultores, quienes se veían atrapados entre crecientes costos y precios relativos de sus cultivos cada vez más bajos.

A mediados de los años sesenta, la agricultura mexicana entró en un periodo de grave crisis del cual todavía no se recupera y que dio como resultado altos grados de diferenciación social. En nuestros días, son pocos los agricultores con la preparación adecuada para competir con las normas internacionales de mercado. Así que podría esperarse que sobrevinieran tremendos desafíos para el semiproletariado agrícola mexicano en la era del TLCAN. Para el Estado, el principal reto sigue siendo político, en la medida en que las nuevas políticas han disuelto *de facto* y constitucionalmente las bases de la antigua alianza entre el Estado y los campesinos.

Procampo se planeó menos de un año antes de las elecciones presidenciales de 1994, principalmente como un sistema de seguridad continua en pro de los campesinos más pobres y a cambio de su lealtad política (Bartra A., 1996). Así, han surgido al menos dos dudas sobre el éxito del Estado en lo que se refiere a Procampo:

1. Es muy poco probable que los apoyos anuales de 250 pesos por hectárea (contados desde 1994) se conviertan en un programa de fomento a la producción para pequeños productores que por lo general se encuentran en el nivel de la infrasubsistencia. Más probable es que el Programa constituya un suplemento a Pronasol, con los matices de asistencia y electorales que los analistas han visto en este programa (Dresser, 1991; Cornelius, Craig y Fox, 1994).

2. Contrariamente a la intención declarada, los pequeños y grandes agricultores probablemente seguirán dedicándose a prácticas ambientalmente perjudiciales (DeWalt, Rees y Murphy, 1994). En el caso de los pequeños agricultores, no hay razón para creer que el pequeño apoyo al ingreso sea suficiente para disuadirlos de producir en tierras degradadas o deforestadas. De igual forma, los medianos y grandes agricultores pueden transferir y hasta aumentar el uso de productos agroquímicos al pasar del cultivo del maíz a otros más comerciales y convenientes para la exportación.

Así pues, el Estado enfrentará nuevos dilemas cuando se torne evidente el aspecto electorero y asistencial de dichos programas, una vez que esté claro que la mayoría de los productores rurales han sido relegados a los márgenes de la corriente del desarrollo económico. Como los nuevos programas del gobierno no bastan para convertirlos en campesinos-empresarios ni para dar salida viable al cultivo de la tierra en el agro, el nuevo reto del gobierno se presentará también en lo relativo al empleo insuficiente en la industria y los servicios. Tal insuficiencia es propensa a volverse socialmente explosiva, sobre todo después de más de 2 décadas de disminución de los ingresos reales para la mayoría de la población mexicana y un índice oficial de pobreza cercano al 50 por ciento. Está por verse el grado en que el actual decenio, ahora con la administración de Vicente Fox (2000-2006) ha de representar una repetición del anterior, pero esta vez a partir de una situación más empobrecida para la mayoría de los mexicanos. Lo más difícil de su reto es que, por ser el primer presidente de la oposición tras 71 años de dominación política del PRI, el pueblo mexicano ha puesto enormes expectativas en su gobierno. Como algunos analistas políticos lo han anticipado, habiendo entrado con una tasa de aprobación de más del 85 por ciento, la única dirección en que dicha tasa puede ir es hacia abajo. A mediados de su sexenio, la decepción es generalizada.

Habiendo iniciado su gobierno precisamente al comenzar el alentamiento de la economía estadounidense, Fox ha enfrentado sus primeros 3 años de gobierno con un crecimiento económico muy cercano al cero, sino a la franca recesión. Con el 2003, además, se inició el periodo de desprotección de casi todos los productos agrícolas mexicanos, como se mencionó más arriba. Esto ha detonado uno de los más grandes movimientos sociales en el campo, bajo el nombre de El campo no aguanta más.

Las demandas de este nuevo movimiento se resumen en una plataforma común titulada *Seis propuestas para la salvación y revalorización del campo mexicano*, en la que se exige:

1. La moratoria al apartado agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
2. Un programa emergente para reactivar de inmediato el campo y otro de largo plazo para reorientar el sector agropecuario.
3. Una verdadera reforma financiera rural.
4. Un presupuesto para 2003 que destine cuando menos 1.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) al desarrollo productivo del agro y otro tanto para el desarrollo social rural.
5. Una política alimentaria que garantice a los consumidores que los bienes agrícolas son inocuos y de calidad.
6. El reconocimiento de los derechos y la cultura de los pueblos indios (Bartra, A., 2004).

Desafortunadamente el gobierno foxista se ha mostrado con mayores inclinaciones neoliberales que las de sus antecesores, de tal manera que es difícil concebir que vaya a hacer concesiones al nuevo movimiento agrario. Sobre todo, resulta muy remoto que se vaya a renegociar el TLCAN. Por lo tanto, el deterioro de las relaciones entre los campesinos y el Estado seguirá en caída estrepitosa, por lo menos en lo que resta de la administración de Fox. En todo caso, con los antecedentes histórico-sociales que aquí se han presentado sobre la reforma agraria y las nuevas políticas neoliberales, pasemos ahora a establecer cuáles han sido las transformaciones de la estructura socioeconómica en el campo.

