

La reforma neoliberal del régimen agrario. En el cuarto año de gobierno de CSG

José Luis Calva*

La reforma del artículo 27 constitucional y la nueva *Ley Agraria*, decretadas en el cuarto año de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari constituyen, sin duda, la más *profunda reforma del Estado* surgido del *contrato social* que emanó de la revolución mexicana de 1910 y cristalizó en la Constitución Política de 1917.

Se trata de una *verdadera revolución del marco jurídico-agrario* para la producción agropecuaria, cuyo objetivo esencial consiste en “*revertir el creciente minifundio en el campo*” con el fin de estimular “una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad”.¹

Ahora bien, *revertir el minifundio* significa *facilitar la concentración de la tierra* en explotaciones agrícolas de mayor tamaño. Para este efecto, el nuevo artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria abren amplias vías a la circulación mercantil de la tierra y a su *compactación* en medianas, grandes y gigantescas unidades de producción.

Primera vía: la formación de sociedades mercantiles propietarias de terrenos rústicos en una extensión de hasta 25 veces la señalada como máxima para la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras, 150 hectáreas irrigadas de algodón, 300 hectáreas de frutales, 800 hectáreas de bosques o la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor). Por esta vía podrán conformarse verdaderos *latifundios por acciones*, propiedad de sociedades mercantiles (con 2 500 has. de riego en cultivos anuales, 3 750 has. irrigadas sembradas

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

¹ Véase la *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional*, Presidencia de la República, párrafo “3.1. Objetivos de la reforma...” p. XXVII.

de algodón, 7 500 has. de riego para frutales, 20 mil has. de bosques y hasta 500 mil has. de agostaderos en las tierras áridas del norte) que podrían acaparar, en sólo 10 933 haciendas, la totalidad del territorio nacional.²

Segunda vía: la constitución de asociaciones en participación, que permitirán formar explotaciones de miles de hectáreas al estilo del experimento de Vaquerías. (La limitante consiste en que este experimento, que ha sido receptor de enormes subsidios gubernamentales para obras de infraestructura y de un subsidio adicional mediante *swaps* para la compra de maquinaria, no es fácilmente reproducible en amplia escala).

Tercera vía: los arriendos de parcelas ejidales, que permitirán constituir grandes explotaciones agrícolas en tierras ejidales rentadas. Esta vía de concentración de las tierras, además, entrará en contraposición con la formación de las *asociaciones en participación*; y podría desarrollarse incluso a expensas de la agricultura de contrato, donde participan empresas agroexportadoras y diversas agroindustrias (que celebran contratos con agricultores pequeños y medianos: ejidatarios y pequeños propietarios), puesto que algunos agronegocios podrían preferir la explotación de la tierra en grandes extensiones operadas directamente. La distribución de importantes beneficios agrícolas en favor de un gran número de pequeños agricultores sería eliminada para dar paso a una concentración del cultivo y de los ingresos rurales.

Una cuarta vía de concentración de la tierra es la venta de parcelas al interior de los ejidos. Los ejidatarios ricos, que existen prácticamente en todos los ejidos, terminarán concentrando de manera natural gran parte de la propiedad ejidal. De esta manera la venta de parcelas dentro del ejido, lejos de disminuir el caciquismo local, va a reforzar el poder económico de los cacicazgos locales.

La quinta vía de concentración de la tierra consiste en otorgar el dominio de las parcelas a los ejidatarios por acuerdos de asamblea. Tras el pleno dominio, vendrán las hipotecas, los embargos y los remates de las pequeñas explotaciones; y, desde luego, las ventas de parcelas al exterior de los ejidos, permitiendo la conformación de grandes explotaciones agrícolas mediante la compra incluso de ejidos completos, parcela por parcela.

² *Problemas del Desarrollo*, núm. 89, 1992.

La sexta vía de concentración de la propiedad de la tierra se refiere a la *transmisión del dominio* de las tierras de los ejidos y comunidades agrarias a sociedades mercantiles, que podrán de esta manera adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos.

La séptima vía de concentración de la tierra es la roturación de las áreas susceptibles de cultivo que actualmente están en manos de latifundistas ganaderos dedicadas indebidamente a la ganadería extensiva. La nueva Ley Agraria establece que al mejorarse y abrirse al cultivo estas tierras por los latifundistas, serán consideradas como parte de su "pequeña propiedad".

La octava vía de concentración de la tierra es la declaración misma del fin del reparto agrario que otorga plena seguridad jurídica a los medianos y grandes propietarios. Al terminarse el reparto agrario, además, podrán formarse grandes propiedades sin que haya ningún grupo social interesado en denunciar la conformación de latifundios. Como éstos, en lo sucesivo, sólo deberán fraccionarse para ser *vendidas* las demasías, únicamente los empresarios o tenedores de dinero podrían estar interesados en denunciar la conformación de un latifundio, cosa que por solidaridad y vínculos sociales y familiares jamás harían. Ningún empresario utilizaría métodos litigiosos para comprar tierras.

Se trata, en suma, de la inducción de un nuevo modelo de desarrollo agropecuario basado en la reconfiguración radical de la estructura agraria en favor de un sistema de medianas, grandes y gigantescas unidades de producción.

Ley agraria y Tratado de Libre Comercio

Concomitantemente, los borradores del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, filtrado a la opinión pública después de la reunión negociadora de Dallas, confirman los rasgos esenciales del proyecto de desarrollo agropecuario fundado en medianas, grandes y gigantescas explotaciones agrícolas impulsado por la nueva ley agraria.

El artículo 501, propuesto por los negociadores mexicanos en los borradores del TLC, textualmente dice:

Las partes acuerdan que su objetivo principal es lograr *la mayor eliminación posible de barreras al comercio y subsidios*... con el propósito de promover la competitividad, elevando la eficiencia *a través de aumentos en la escala de la producción*.

De esta manera, el *propósito* anunciado consiste en elevar la eficiencia *no mediante la tecnificación de nuestras granjas campesinas de pequeña escala*, sino a través de la *concentración de la tierra* (“aumentos de la escala de la producción”) en el marco de la mayor liberalización posible de nuestro comercio agropecuario con las *potencias agrícolas* del Norte. Esto significa colocar en la picota a cinco millones de campesinos mexicanos.

La clara postura del gobierno mexicano en favor de una *economía agrícola abierta* y de un sistema de explotaciones de gran escala, incluso propiedad de extranjeros, principalmente estadounidenses, no sólo es visualizada por académicos mexicanos. Mark Ritchie, director del Instituto de Políticas Agrarias y Comerciales de Estados Unidos, declaró:

el borrador del (NAFTA) parece asegurar que inversionistas de Japón, Europa, Estados Unidos o cualquier otro país, podrán acaparar grandes porciones de tierras en México, desplazando a pequeños propietarios, para establecer granjas empresariales a gran escala. Los pequeños productores de los tres países podrían verse seriamente afectados bajo los términos propuestos en ese borrador.

Costos sociales de un modelo de desarrollo agropecuario basado en la concentración de la tierra

La existencia masiva del minifundio agrícola, cuya profusión se proponen revertir la nueva legislación agraria y el artículo 501 del borrador del TLC, es una realidad manifiesta prácticamente en todas las líneas de la producción agrícola. No sólo se presenta en las tierras ejidales sino también en las de propiedad privada, donde más de dos terceras partes de los predios graneros son menores de cinco hectáreas.

Pero precisamente por esta proliferación del minifundio agrícola, la implantación de un modelo de desarrollo agropecuario

orientado a lograr “aumentos en la escala de producción” arrojaría enormes costos sociales.

En primer lugar, se provocaría la expulsión de millones de familias rurales que terminarían vendiendo sus parcelas.

Segundo. Los precios del arriendo de parcelas, que algunos ejidatarios realizan como medio supletorio de sobrevivencia, van a disminuir. Los ejidatarios van a ser presionados para vender sus tierras en términos de mercado, y esto va a hacer que bajen los precios del arriendo.

Tercero. Se va a producir también un empobrecimiento de los jornaleros, porque al aumentar el número de familias sin tierras, aumentará la oferta de mano de obra rural, sin que haya mayor generación de empleo en el campo, porque precisamente al compactarse las tierras, al formarse grandes explotaciones agrícolas, disminuirá la cantidad de trabajo por hectárea laborable y por unidad animal. La fuerza de trabajo va a ser sustituida por maquinaria; y esto agravará el desempleo agrícola, aumentará las presiones sobre los mercados de trabajo y, en consecuencia, empeorará las condiciones de trabajo y los salarios de los jornaleros.

Cuarto. Al autorizarse los arrendamientos de parcelas, algunas empresas agroexportadoras y agroindustriales que ahora practican la agricultura de contrato (que beneficia a un gran número de pequeños agricultores ejidales y del sector de propiedad privada) verán más conveniente realizar la actividad agrícola por su cuenta para quedarse con todos los beneficios (deducido el costo del arriendo) de la actividad agrícola.

Quinto. Las mismas asociaciones en participación se harán inviables al preferir los empresarios rentar las tierras abaratas y quedarse con todos los beneficios, quitándose además la molestia de rendir cuentas a socios campesinos.

El problema es particularmente grave porque los costos sociales de la concentración de la tierra, se cargarían sobre los *costos sociales* de las políticas de ajuste aplicadas en los años ochenta que no hemos pagado y que conforman una *enorme deuda social* muy superior a la deuda externa de México.

Además, el proyectado desarrollo agropecuario basado en los “aumentos en la escala de la producción” puede no cumplir con su objetivo anunciado de elevar de manera agregada la producción y la productividad agropecuarias.

Supuestos económicos del nuevo modelo de desarrollo agropecuario. Su incongruencia con la realidad nacional

El modelo de desarrollo agropecuario fundado en medianas, grandes y gigantescas explotaciones agrícolas, impulsado por el gobierno mexicano mediante la nueva *Ley Agraria* y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, arranca del supuesto de que la insuficiencia en la producción y la productividad agropecuarias dirivan de la estructura minifundista de la propiedad rural, y que la modificación del régimen jurídico-agrario, en favor de la concentración de la tierra, producirá una afluencia de capitales privados al campo, consiguiéndose por esta vía elevar la producción y la productividad, así como disminuir la población agrícola que se supone excesiva.³

Sin embargo, las evidencias empíricas mexicanas —y la experiencia económico-agrícola universal— no corroboran la congruencia de estos supuestos con la *realidad nacional*.

Numerosas investigaciones indican que, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares, no existen diferencias significativas en los rendimientos por hectárea entre las grandes y las pequeñas explotaciones agrícolas. En cambio, diferencias significativas en rendimientos son manifiestas entre los diferentes sistemas agroclimáticos y tecnológicos.

En consecuencia, la asignación óptima del factor más escaso para la producción de granos en México, que es la tierra, no se conseguiría necesariamente por la vía del desalojo de millones de campesinos de su actividad tradicional, sino más bien mediante una política integral de fomento del cambio tecnológico.

Por consiguiente, una concentración de la tierra en grandes explotaciones agrícolas podría simplemente provocar una mayor *concentración de los ingresos rurales*, sin que necesariamente se traduzca en un incremento de la producción y la productividad.

En una perspectiva más agregada, la experiencia económico-agrícola indica que, en igualdad de condiciones agroclimáticas, la pequeña agricultura es más eficiente en el uso de la tierra y el ca-

³ Véase Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional*, pp. XXI, XXII, XXVIII y XX.

pital, mientras que la gran unidad de producción es más eficiente en el uso de la fuerza laboral.

En el caso de México, un estudio realizado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos arroja los siguientes resultados:

PRODUCTIVIDAD DE LOS PREDIOS

<i>Factores</i>	<i>Chicos</i>	<i>Grandes</i>
Tierra	2.60	0.88
Capital	1.19	0.61
Trabajo	0.38	2.60

FUENTE: H. Borbolla, estudio realizado para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, citado por Alfonso Ceballos, "La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio", en *Comercio Exterior*, Vol. 40, núm. 9, México 1990.

En las naciones en que escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es precisamente el basado en unidades de producción de gran tamaño que maximizan el rendimiento del factor escaso; pero en naciones en que abunda el trabajo y escasean la tierra y el capital es un desatino inducir un modelo de desarrollo agropecuario no orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital, sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes y gigantescas fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad social agregada.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra. Inducir ahora un modelo de desarrollo agropecuario basado en medianas, grandes y gigantescas unidades de producción es actualmente más inoportuno que nunca.

Si los millones de familias campesinas desahuciadas del agro bajo el modelo de desarrollo agropecuario de grandes y gigantescas unidades de producción (inducido por la *Ley Agraria* y el *Tratado de Libre Comercio*) encontraran empleo en nuestras ciudades, la

expectativa sería conmovedora por el desgarramiento social que significaría el derrumbe del modo de vida de los hombres del campo, pero los expulsados del campo conseguirían ocupación y acabarían encontrando un nuevo estilo de vida en las ciudades, aunque sólo fuera el de los *hijos de Sánchez*.

El problema serio radica en que los expulsados del campo no encontrarán expectativas *reales* de ser absorbidos por el mercado de trabajo en México.

Para generar los 1.2 millones de empleos que cada año requerirán los jóvenes (nacidos 18 o más años atrás) que ingresarán a la edad de trabajar durante la década de los noventa, es decir, para que simplemente no aumente más el número de desempleados o expulsados del país, la economía mexicana debe crecer a una tasa del 7% anual. Esto significa que tan sólo para absorber a los 8.9 millones de desempleados generados por la crisis y las severas políticas de ajuste económico de los ochenta (más de la mitad de los cuales radican ya en Estados Unidos, de manera ilegal casi todos), requeriríamos una tasa de crecimiento económico general del 9% anual durante los próximos 26 años, para llegar en el año 2014 al nivel del pleno empleo con sólo un millón de desempleados (el plazo puede ser, desde luego, menor si se descarta la repatriación de los indocumentados).

En estas condiciones, un proceso de desahucio de la población rural en favor de la concentración de la tierra, que implicaría la expulsión del campo de millones de familias campesinas, generaría, inevitablemente, una fuerte corriente de emigración hacia Estados Unidos, así como una fuerte presión sobre los ya sobrecargados mercados de trabajo mexicanos.

Principios de un modelo de desarrollo agropecuario adecuado para México

Un desarrollo agropecuario fundado en la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares sería más congruente con las particularidades económicas y sociales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye alrededor de cinco millones de pequeños agricultores (ejidatarios, comuneros y propietarios privados), y no existen en el horizonte económico de las próximas dos décadas posibilidades

ciertas de otorgar ocupación no agrícola a millones de familias que serían expulsadas del campo bajo un modelo agropecuario de grandes y medianas empresas.

Precisamente, un programa integral de fomento agropecuario centrado en el acelerado cambio tecnológico produciría un mejor aprovechamiento del factor escaso para la siembra de granos en México, que es la tierra, sin necesidad de provocar la expulsión de millones de familias campesinas.

Impulsando el cambio tecnológico, incluso mediante la simple extensión de las mejores técnicas ya conocidas y actualmente aplicadas en predios pequeños, México podría incrementar significativamente su producción y productividad.

En consecuencia, el más alto interés nacional reclama un programa coherente de desarrollo agropecuario *con campesinos*, que estimule el crecimiento sostenido del sector y su progreso tecnológico, mediante acciones de corto, mediano y largo plazos tendientes a acelerar el desarrollo de la productividad agropecuaria apoyando integralmente la cadena de la innovación tecnológica.

Los costos *económicos y sociales* de un camino de desarrollo agropecuario *inadecuado a la realidad nacional* pueden resultar muy altos para el país.