



Reformas al artículo 27 constitucional y la modernización rural

ANA PAULA DE TERESA*

Introducción

La reforma al artículo 27 constitucional es parte de un proceso más amplio que apunta hacia la conformación de un nuevo mundo rural.¹ Dicha reforma tiene implicaciones múltiples y complejas sobre diversos aspectos de la realidad del campo mexicano, cuyos alcances en las distintas esferas (social, económica y política) son aún difíciles de vislumbrar. Sin embargo, es claro que dicha reforma crea espacios para la recomposición de los grupos de poder económico y político en el agro al mismo tiempo que promueve la transformación de los sujetos sociales.

Las reformas al artículo 27 son de carácter tanto político como económico. Ambos niveles, aunque íntimamente relacionados entre sí, tienen implicaciones distintas sobre la realidad del agro, por lo que es importante distinguir aquellos elementos que tiene un

impacto fundamentalmente político —como son la liquidación del reparto agrario, la resolución del rezago agrario y los cambios al corporativismo rural— de aquellos aspectos que afectan la organización económica del ejido. Estos últimos se ubican en dos ejes:

a. Se eliminan restricciones en el funcionamiento interno del ejido (subordinación al Estado, imposibilidad legal de contratar mano de obra, privatización de la superficie parcelada).

b. Se plantean cambios en la relación del ejido con otros agentes económicos (asociación, renta, venta, garantía de crédito).

Este trabajo no plantea un análisis global de las reformas al artículo 27 constitucional, su objetivo es más modesto, trata de señalar algunas de las implicaciones de dicha reforma sobre la reorganización económica del ejido y su relación con el programa de

modernización del sector agropecuario.² Se inicia el trabajo con un breve diagnóstico de la situación económica del sector agrícola. En segundo lugar, se puntualiza sobre las exigencias de reconversión productiva que impone el Tratado de Libre Comercio y, finalmente, se hace una reflexión sobre el posible impacto de la reforma sobre la reactivación económica del sector.

1. Situación actual del sector agrícola

La situación que vive actualmente el sector agropecuario nacional es de profundo deterioro, tanto productivo como social y político. Dicho proceso se perfila desde mediados de la década de los sesenta con el inicio de la crisis agrícola, la cual se profundiza a partir de 1982. La crisis del sector se refleja principalmente en los siguientes aspectos:

a) La producción agrícola crece a un ritmo inferior que la población.

b) Las importaciones adquieren relevancia creciente en la oferta nacional, mientras que las exportaciones disminuyen, por lo que se genera un déficit en la balanza comercial.

c) Se produce un cambio de signo en las transferencias del sector agropecuario. Es decir, se pasa de una transferencia positiva a una negativa con el resto de la economía.

Paralelamente al desarrollo de la crisis, a lo largo de todo este periodo y en particular en la década de los ochenta, el sector ha sufrido una aguda descapitalización que se expresa en la caída de los precios de los principales productos agrícolas, la disminución drástica de los créditos, la contracción de los subsidios y la caída de la inversión pública.

* Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

A. La caída de los precios de los principales productos agrícolas

Durante el periodo 1950-1970 la política de precios estuvo marcada por una Intervención estatal importante y creciente.³ En general, dicha intervención condujo a una disminución en términos reales de los precios agrícolas recibidos por los productores, los cuales permanecieron estrechamente relacionados con los de garantía, haciéndoles perder su carácter de precio-piso para convertirlos en precio-tope.

Fue justamente en 1964 cuando comenzó una caída sistemática de todos los precios reales de todos los productos sujetos a precio de garantía, con excepción de la soya. La caída fue continua hasta 1971. Esta política se llevó a la práctica mediante un congelamiento de los precios nominales de casi todos los productos. Ante la aguda crisis del sector, la política de precios de garantía vigente entre 1973 y 1975 conduce a una revaluación de los precios, aunque con una marcada inestabilidad. Nuevamente a partir de 1976 la política económica antinflacionaria recayó especialmente en los precios agrícolas.

El inicio de saldos externos negativos en 1980, junto con la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), provocó

una política de precios reales a la alza, aunque sólo durante dos años (1980-1981). Inmediatamente después, al inicio de la crisis económica global, se volvió en 1982 a una política de ajuste que no sólo controlaba los aumentos de precios, sino que imponía una disminución específica a los precios de los bienes agrícolas.

El efecto global de estas políticas en la década de los setenta fue que, con excepción del frijol, el conjunto de los precios reales de garantía tuvo en 1980 un nivel menor al del bienio 1965-1966 (inicio de la crisis agrícola). Posteriormente, entre 1983 y 1987 se desarrolló la política de precios agrícolas más desfavorable de las últimas tres décadas. En 1987, en particular, los precios reales estaban por debajo de los prevalecientes en los sesenta, lo que significó para muchos de ellos ubicarse incluso por debajo de los precios internacionales.

La evolución de los precios reales de la agricultura considerada en su conjunto fue favorable durante el programa de estabilización (17.5% para el periodo 1986-1987 y 1988-1989). Sin embargo, esta evolución esconde comportamientos diferentes para las seis clases de productos agrícolas. En primer lugar, los precios de forrajes y frutas aumentan demasiado (101% en el periodo 1988-1989 con respecto a

1986-1987); en segundo, los precios de los cultivos comerciales y de las legumbres caen durante el programa de estabilización. Por último, si bien los precios de los cereales aumentan en términos reales (12.5%), este aumento es menor al de la agricultura en su conjunto. Más aún, si se considera la evolución del precio del maíz, puede observarse un aumento real de sólo el 9.9%, lo que lo sitúa por debajo del aumento de los otros productos y del promedio de la agricultura.

Durante el periodo 1990-1991, las tasas de crecimiento real anual de los precios del frijol (-7.2%), del maíz (-8.1%), del trigo (-5.4%) y de la soya (-16.2%) fueron negativas (ver cuadro 1).

En resumen, la política sectorial de precios antes del programa de estabilización tuvo un sesgo antiagrícola que benefició a los demás sectores y adoleció de deficiencias en términos de su oportunidad, aumentando la incertidumbre del horizonte de previsión de corto y mediano plazo.

B. La disminución drástica de los créditos

La modernización de la producción agrícola se asocia directamente con la disponibilidad de crédito. En este aspecto, queda claro que

CUADRO 1
Tasas de crecimiento real anual
de los precios de garantía y concertación

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Soya	Sorgo	Cebada
1988/1989	-1.92%	-1.99%	-1.92%	-4.58%	-4.46%	-8.68%	-4.17%
1989/1990	-2.52%	58.09%	15.31%	7.65%	-35.74%	2.15%	-1.6 %
1990/1991	—	-7.28%	-8.17%	-5.49%	-16.25%	—	—
1988/1990	-4.40%	54.95%	13.09%	2.72%	-39.56%	-6.72%	-5.80%
1988/1991	—	43.68%	3.85%	-2.92	-49.38%	—	—

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno

CUADRO 2
Superficie de riego y temporal habilitada por Banrural

	Miles de hectáreas					Tasa de crecimiento	
	1980	1988	1989	1990	1991	1980/91	1990/91
Riego	1 286	1 505	1 205	930	957	-26%	3%
Temporal	4 221	5 765	4 274	1 028	1 342	-68%	31%
Total	5 507	7 270	5 479	1 958	2 299	-58%	17%

FUENTE: Tercer informe de gobierno

el sector más favorecido ha sido el sector privado empresarial de la agricultura. El campesino (ejidatario y minifundista privado), sin capacidad de garantizar los créditos, ha sido marginado de las instituciones crediticias y relegado a obtener préstamos locales a través de la usura.

El crédito de la banca privada creció a una tasa del 10.1% anual, entre 1950 y 1969, y el oficial a un promedio del 7.4% anual. Los recursos de la banca privada fueron canalizados a las empresas agrícolas, mientras que los recursos de la banca oficial se destinaron primordialmente a financiar las necesidades de los ejidatarios y productores minifundistas. Los créditos, además de haber sido insuficientes en cuanto a su cobertura, han funcionado en la mayoría de los casos como subsidio.

Durante la década de los setenta el crédito aumentó sistemáticamente. Así, durante esta década la política crediticia agropecuaria, en lo referente a los montos otorgados, carecía de especificidad con respecto a la política crediticia general. Sin embargo, desde el punto de vista del costo del crédito, la política crediticia resultó positiva en la medida en que los créditos otorgados a través del FIRA y el Banrural constituían un subsidio a los productores a través de las tasas de interés subsidiadas que ofrecían.

Por el contrario, en la década de los ochenta la política crediticia general tuvo un sesgo contraccionista que fue especialmente fuerte en la agricultura. En 1980, el

Banrural habilitaba una superficie de 5 507 000 hectáreas, mientras que en 1991 dicha superficie disminuye a 2 299 000, lo que representa una caída del 58% en la superficie habilitada (ver cuadro 2).

Por otra parte, el crédito de avío pasa de 16 124 en 1980 a 10 180 (millones de pesos de 1978) en 1991. La disminución entre 1980 y 1991 fue de un 37% en términos reales (ver cuadro 3).

C. La contracción de los subsidios

Entre 1940 y 1969, el sector agropecuario transfirió recursos hacia el resto de la economía por un monto cercano a los 20 mil millones de pesos a precios de 1977. A partir de 1970 el flujo de recursos se revirtió en favor del sector y, adicionalmente, el monto absoluto se incrementó considerablemente.

Entre 1970 y 1979 las transferencias hacia el sector llegaron a

implicar, en promedio, alrededor del 22% del valor del PIB agropecuario, y fueron determinantes para ello las de carácter fiscal, integradas básicamente por subsidios (en menor medida por inversión pública).

Posteriormente, entre 1980 y 1987, las transferencias siguieron siendo favorables al sector agropecuario, aunque su monto disminuyó ostensiblemente hasta situarse, en promedio, en alrededor del 14% del PIB agropecuario. Sin embargo, a partir de 1987 las transferencias disminuyeron abruptamente (2.4% del PIB agropecuario de aquel año).⁴

Los subsidios otorgados al sector han mostrado ser ineficientes para incrementar la producción, además de haberse concentrado en grupos privilegiados de productores, por lo que aumentó el grado de polarización económica y social en el campo.

D. La caída de la inversión pública

La inversión pública en la agricultura durante el periodo 1959-1976 representó entre un 10 y un 15% de la inversión total, y se dedicó principalmente a crear infraestructura de riego (90% entre 1959 y 1969 y 73% entre 1970 y 1976).

La ampliación del área regada constituyó una de las principales

CUADRO 3
Crédito de avío ejercido por Banrural (Millones de pesos de 1978)

	Montos					Tasa de crecimiento	
	1980	1988	1989	1990	1991	1980/91	1990/91
Riego	6 662	7 070	5 297	4 353	4 913	-26%	13%
Temporal	9 462	10 861	9 840	3 423	5 267	-44%	54%
Total	16 124	17 890	15 137	7 776	10 180	-37%	31%

FUENTE: Tercer informe de gobierno

CUADRO 4
Inversión pública federal realizada y autorizada
(Real: pesos de 1978)

	Montos en miles de millones					Tasa de crecimiento	
	1980	1988	1989	1990	1991*	1980/91	1990/91
(1) Total	325.7	128.9	124.5	151.0	150.9	-53.7%	-0.0%
(2) Desarrollo rural	54.2	7.8	9.7	11.5	12.2	-77.6%	5.9%
Parte de: (2) en (1)	16.6%	6.0%	7.8%	7.6%	8.1%	-51.6%	6.0%

(*) Inversión autorizada

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno

características del dinamismo de la agricultura en las dos décadas y media que sucedieron a la administración cardenista. A lo largo del periodo existió una tendencia marcada y sistemática a destinar a las áreas de mayor desarrollo empresarial una proporción de la inversión total muy superior a la superficie de labor de las regiones correspondientes. En efecto, la región de agricultura capitalista avanzada (Sonora, Sinaloa, Baja California Norte y Sur que ocupan el 9.6% de la superficie laborable del país) recibió entre el 20 y el 30% de la inversión pública agrícola. Este hecho implica que la política de inversión ha tendido a crear y a fortalecer al sector empresarial en detrimento del sector campesino ubicado predominantemente en áreas de temporal.⁵

En las décadas posteriores se observa que la inversión pública en el sector tiene un comportamiento irregular (se reduce en el periodo 1976-1978 y se incrementa fuertemente en 1973, 1975, 1977, 1979 y 1980). Durante el periodo 1980-1990 el gasto en inversión tiene una contracción ininterrumpida. Es ilustrativo que, a precios constantes de 1978, en 1980 se erogaron 54 mil millones de pesos (16.1% de la inversión total) y en 1990 sólo 11 500 millones (7.1%

de la inversión total). Este hecho limita las posibilidades de recuperación en el sector moderno de la agricultura e implica una progresiva descapitalización del sector en su conjunto (ver cuadro 4).

En síntesis, la progresiva descapitalización que ha sufrido el sector agropecuario en los últimos años ha implicado una pérdida sensible de su capacidad productiva. En este contexto, el sector agropecuario ha dejado de ser un apoyo al crecimiento de la economía nacional para convertirse en un lastre. Ello obliga a revitalizarla.

2. Tratado de Libre Comercio y reconversión productiva

La respuesta del Estado a la inercia de la crisis sectorial es el programa de modernización (88-94). Dicho programa descansa en dos pilares fundamentales: la apertura comercial y la descorporativización de la economía. El primer aspecto se fundamenta en la tesis de las ventajas comparativas e implica enfrentar a los productores nacionales con la competencia del mercado internacional. El segundo aspecto, mucho, más complejo, involucra desde la privatización de las empresas paraestatales y la eliminación de subsidios, hasta las reformas al artículo 27 constitucional. Dicha reforma propicia la compactación de las tierras ejidales y la asociación productiva entre el sector privado y el sector social.

Si se observa la estructura de cultivos del sector agrícola es claro que México es productor de granos básicos y oleaginosas (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cebada, soya y cártamo). Estos ocho cultivos representan el 68.1% de la superficie cosechada y el 50.6% del valor de la producción agrícola nacional (ver cuadro 5).

CUADRO 5
Estructura porcentual de la producción agrícola nacional
(superficie y valor de la producción)

	% de la superficie sembrada	% del valor total de la producción
Granos Básicos	68.1%	50.6%
Maíz	38.0%	25.6%
Frijol	10.3%	4.9%
Trigo	5.3%	6.6%
Arroz	.9%	1.6%
Sorgo	9.1%	7.7%
Cebada	1.4%	.8%
Soya	1.9%	2.7%
Cártamo	1.2%	0.3%

FUENTE: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

CUADRO 6
Estructura porcentual de las principales importaciones y exportaciones

Importaciones		Exportaciones	
Producto	%	Producto	%
Maíz	21%	Legumbres y hortalizas	20%
Sorgo	16%	Jitomate	20%
Frijol	12%	Ganado	16%
Soya	10%	Café	15%
		Frutas (melón, sandía)	10%
Total	60%	Total	81%

FUENTE: SARH, Subsecretaría de Planeación, "Balanza Agropecuaria 89-90", abril, 1990.

Sin embargo, si se analiza la balanza comercial agropecuaria y se comparan los precios nacionales con los internacionales, salta a la vista que la estructura de cultivos vigente no permite enfrentar la competencia internacional. No somos autosuficientes en la producción de granos básicos. El 60% del valor de las importaciones está compuesto por maíz, sorgo, frijol y soya, mientras que las exportaciones (81%) descansan en la producción de hortalizas (jitomate), frutales (melón y sandía), algunos de los productos tropicales (café y algodón) y el ganado en pie (ver cuadro 6).

Asimismo, los precios de los principales cultivos nacionales (maíz, trigo, sorgo y soya) son significativamente superiores, mientras que los rendimientos promedio son inferiores a los que prevalecen en Estados Unidos. Así, en lo que a básicos se refiere, los precios y rendimientos internos limitan las posibilidades que tiene el sector agrícola para enfrentar la competencia del mercado internacional (ver cuadro 7).

Para que fuéramos competitivos tendría que lograrse un incremento en los rendimientos que nos permitiera abaratar los costos de producción. De lo contrario, la lógica del aprovechamiento de las "ventajas comparativas" conduciría a sustituir la producción de

granos básicos por cultivos más rentables.

Las diferencias que se observan en rendimientos y precios no solamente responden al paquete tecnológico y a los menores costos de algunos insumos (fertilizantes, semillas, otros agroquímicos) que prevalecen en Estados Unidos; también tienen que ver con las distintas condiciones agroecológicas que existen en cada país. Por ejemplo, un estudio realizado a nivel nacional para el caso del maíz revela que, utilizando la mejor tecnología disponible para cada región agroecológica, se podría elevar el rendimiento promedio nacional de 1.6 a 2.7 toneladas por hectárea.⁶ Si bien este incremento sería suficiente para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, no permitiría la competitividad en el plano internacional, ya que los rendi-

mientos nacionales estarían muy por debajo de los que prevalecen en Estados Unidos (7.5 toneladas de maíz por hectárea).

Otro caso ilustrativo se refiere a la producción de trigo. Como se observa en el cuadro 7, el rendimiento de este producto a nivel nacional (4.1 toneladas por hectárea) es muy superior al del trigo en Estados Unidos (2.5 toneladas por hectárea). Sin embargo, el precio de este producto es inferior en aquel país. Esta diferencia se debe principalmente a que la producción de trigo en México es de riego, mientras que en Estados Unidos este cultivo se realiza en tierras de temporal. En este caso, son las diferencias de costos de producción en riego y temporal las que explican el diferencial de precios.

En síntesis, la apertura comercial exige una transformación productiva del sector agropecuario que permita enfrentar la competencia internacional. Es necesario incrementar rendimientos y abaratar los costos de aquellos productos que no son competitivos (granos básicos). De lo contrario, se tendería a cubrir la demanda interna de estos productos con importaciones, lo cual muy probablemente se traduciría en una reducción de la producción nacional. Del mismo modo, se requiere fomentar el cultivo de aquellos productos que

CUADRO 7
Rendimientos y precios de los principales granos Nacionales e Internacionales (1990)

	Nacional		Internacional	
	Rendimiento (ton/ha)	Dólares/tonelada	Rendimiento (ton/ha)	Dólares/tonelada
Maíz	1.7	223.2	7.5	96.4
Trigo	4.1	172.1	2.57	123.5
Sorgo	2.9	136.2	4.2	105.3
Soya	2.0	279.2	—	215.2

FUENTE: SARH, Subsecretaría de Planeación, "La política de precios del sector agropecuario mexicano", abril, 1990

pueden competir en el mercado internacional e incrementar las exportaciones (hortalizas, frutales, productos tropicales y ganado).

La modernización del sector agrícola (la reconversión tecnológica y el cambio en el patrón de cultivos) requiere una capitalización creciente que el Estado no estará en condiciones de asumir. Por el contrario, cabría esperar que la participación pública en el desarrollo sectorial fuera cada vez menor. De esta manera, el destino de la producción agropecuaria nacional queda sujeto a las fuerzas del mercado. Es decir, a las condiciones de rentabilidad del sector privado.

En el contexto de heterogeneidad productiva y social que caracteriza al campo mexicano, cabría esperar que la actual política de modernización rural condujera a una transformación radical tanto de la estructura agraria como de la producción agrícola. Si bien aún no se tienen elementos suficientes para vislumbrar la magnitud y contenido del cambio, sí se puede suponer que dicha transformación descansará en la exclusión del grueso del sector campesino de los beneficios de la modernización. Esto último debido a que los pequeños productores, tanto del sector social como del privado, carecen de los recursos necesarios (en calidad y extensión) para enfrentar la transformación productiva que exige la apertura comercial.

3. Reformas y reactivación económica

En este contexto de crisis prolongada y descapitalización creciente del sector agropecuario surge la reforma al artículo 27 constitucional. Dicha reforma, sin atacar frontalmente al ejido, crea las condiciones para impulsar el desarrollo de la agricultura empresarial

en detrimento de la agricultura campesina.

En principio, la reforma al artículo 27 deja la posibilidad de que el ejido pueda seguir existiendo como hasta ahora. Sin embargo, al autorizar la enajenación del ejido y permitir la asociación entre el sector privado y el sector social se crean nuevos mecanismos para el financiamiento de la producción agrícola, al tiempo que se sientan las bases para que la propiedad social de la tierra pase a manos del sector privado. Por otro lado, al declarar terminado el reparto agrario se elimina la posibilidad de que el sector social pueda reproducirse, lo que, en el largo plazo, lo condena a la desaparición.

A. Privatización y mercado de tierras

Sobre las modificaciones que se introducen en las formas de relación del ejido con otros agentes económicos es importante establecer la diferencia que existe entre el fenómeno de la privatización y la compra-venta de tierras. En el primer aspecto, si bien es requisito de la compra-venta, permite que la superficie parcelada del ejido pueda fungir como garantía del crédito, lo cual amplía las posibilidades de obtener recursos financieros que tiene el sector social. Como puede verse, es un hecho que en los últimos años los recursos destinados al sector social han sido drásticamente reducidos. Por lo tanto, es probable que tanto la privatización de las tierras ejidales como la asociación con el sector privado representen para los ejidatarios una alternativa real de obtener recursos y financiar su producción. Sin embargo, esto no significa que por sí misma la privatización se traduzca en la venta generalizada de la tierra del sector social.

La compra-venta de tierras ejidales debe contemplarse desde el doble ángulo de la oferta y la demanda. Desde el punto de vista de la oferta no es evidente que el grueso de los ejidatarios esté dispuesto a renunciar a su patrimonio familiar.⁷ Diversos estudios revelan que para la mayoría de los campesinos, la posesión y el cultivo de la tierra son elementos centrales de su organización económica y social. El vínculo con la tierra no solamente representa una garantía de trabajo y consumo; también repercute en la integración de la colectividad rural. Así, aunque la fragmentación e insuficiencia de recursos productivos hacen que la actividad agrícola sea, en muchos casos, una fuente de ingresos secundaria, el cultivo de la tierra sigue representando un elemento irrenunciable de las condiciones de existencia del sector campesino.

Por lo anterior, se podría esperar que la venta de la parcela ejidal respondiera más a una situación de "coerción" que a un acto voluntario de cesión del derecho de propiedad de la tierra. El "verse obligado a vender" estaría condicionado, en gran parte, por la precariedad económica en la que vive el grueso de los ejidatarios. Por un lado, una situación de crisis productiva o familiar podría conducir a la venta de la tierra; por otro, el hecho de que este recurso se convierta en la garantía del crédito es un arma de dos filos, ya que dicha "garantía" también puede constituirse en un mecanismo para obligar a los productores a ceder su propiedad. Esto es, frente a la imposibilidad de cubrir oportunamente con los compromisos financieros, el ejidatario puede verse presionado a enajenar su parcela ejidal en favor de sus acreedores. Evidentemente, en cualquier circunstancia, la venta bajo presión implica condiciones de negociación desfavorables

para el vendedor. En este caso para el ejidatario.

Desde el punto de vista de la demanda, tampoco queda claro que, en una lógica de estricta rentabilidad económica, el capital esté interesado en adquirir la propiedad de la tierra. En principio, la compra de tierras implica desmovilizar importantes recursos financieros que podrían invertirse productivamente en la misma rama y/o en otras ramas de la producción. Si bien al capital agrícola le podría interesar tener acceso a más y mejores tierras, no necesariamente le interesa adquirirlas en propiedad. Es más probable que este sector busque tener acceso a las tierras del sector social a través del arrendamiento y de la asociación productiva. Así, el capital podría ampliar su ámbito de acción dentro de la agricultura con una inversión inicial mínima (ya que no tendría que comprar la tierra), al mismo tiempo que trasladaría parte de los riesgos productivos (plagas, inundaciones, etc.) a los dueños de la tierra.

El “negocio” de la agricultura no depende tanto de la producción de materias primas como del proceso agroindustrial. Generalmente, las formas de integración entre la actividad agrícola y la industrial imponen una división del trabajo en la que el sector de los pequeños agricultores se encarga de producir la materia prima, mientras que el sector empresarial asume la elaboración industrial y la comercialización del producto final. A través de la asignación de créditos (condicionada al uso de un determinado paquete tecnológico) y de la compra del producto (lo que permite imponer un control de calidad y precios de las materias primas), el sector empresarial centraliza la dirección del proceso de producción agrícola.

En este contexto, es probable que los cambios introducidos en la legislación agraria no activaran de manera inmediata y general el mercado de tierras ejidales. Por un lado —desde el punto de vista de la oferta—, la resistencia económica y cultural de los ejidatarios a perder su patrimonio familiar impondría un freno a este proceso; por otro —desde la perspectiva de la demanda—, existen razones para suponer que el capital no necesita invertir en la compra de la tierra para tener acceso a los recursos del sector social. En este caso, las formas de renta y asociación podrían ser los mecanismos más recurrentes para garantizar la expansión del capital en el agro. Evidentemente, esto último no descarta, sino aplaza, el hecho de que se produzca un traslado de la propiedad del sector social al sector privado, lo que pondría en riesgo la base de existencia del ejido.

B. Agricultura empresarial vs agricultura campesina

Otro problema se refiere a la apuesta implícita que la reforma al artículo 27 sostiene en contra de la agricultura campesina y en favor de la agricultura empresarial. Cabe aclarar que, aunque en términos formales la propiedad privada y la propiedad social se oponen, los argumentos que se esgrimen para legitimar la necesidad de cambio se refieren más al tamaño y capacidad económica de las unidades de producción que a la forma de tenencia de la tierra.⁸

Las reformas al artículo 27 se justifican en términos de dos argumentos centrales: la incapacidad técnica del minifundio y la inseguridad de la tenencia de la tierra. Sobre el primer punto se plantea que: “La

mayoría de los productores rivales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal... En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables...⁹

En consecuencia, uno de los principales objetivos de la reforma es propiciar la compactación de parcelas para que las unidades productivas alcancen un tamaño que asegure su capitalización y viabilidad.

Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal... Por eso la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos para asegurar su capitalización y viabilidad.¹⁰

Sobre el segundo punto, se considera que la falta de inversión en la agricultura tiene que ver con la inseguridad en la tenencia de la tierra. Dicha “inseguridad” explicaría la insuficiente participación del sector privado en la capitalización del sector.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión...¹¹

CUADRO 8
Evolución de la producción y del crédito asignado a los cultivos básicos (1980-1990)

	Producción (*)			Crédito (**)		
	Sup. cosechada (miles de h.)	Volumen (mil. ton)	Kgs/ha	Miles de hectáreas	Millones (\$ 1974)	Pesos/ha
Maíz 1980	7 597	12 374	1 630	2 267	3 776	1 664.6
Maíz 1990	7 918	14 635	1 850	501	1 582	3 157.7
Diferencia (1990-1980)	321	2 261	220	-1 766	-2 194	1 492.0
Frijol 1980	1 967	935	480	733	1 121	1 529.3
Frijol 1990	2 272	1 287	570	281	703	2 501.8
Diferencia (1990-1980)	305	352	90	-452	-418	972.0
Trigo 1980	777	2 785	3 580	326	1 488	4 564.4
Trigo 1990	959	3 931	4 100	273	1 250	4 578.8
Diferencia (1990-1980)	182	1 146	520	-53	-238	14.4

FUENTE: * Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

**Tercer Informe de Gobierno

Es claro que uno de los objetivos centrales de las reformas es dar garantías y seguridad a la propiedad privada de la tierra. Con este fin, no solamente se termina el reparto agrario, sino que se consolida la existencia del sector empresarial, permitiendo el cultivo de la "pequeña propiedad ganadera" y reglamentando la existencia de las sociedades mercantiles de carácter agrícola.

La apuesta que se hace al desarrollo de la agricultura empresarial se basa en un doble supuesto:

1. que la garantía de la propiedad privada de la tierra es condición necesaria y suficiente para que el capital privado invierta en la actividad agrícola;
2. que el sector campesino (según la versión oficial, sinónimo de minifundismo, ineficiencia productiva, descapitalización y pobreza) es incapaz de enfrentar la reconversión productiva que exige la reactivación del sector. Sin embargo, algunos análisis del comportamiento reciente de

la actividad agrícola cuestionan la viabilidad de esta apuesta.

En primer lugar, es significativo el hecho de que, a pesar de la importante contracción del crédito en la última década, la producción de granos básicos no sólo no se ha reducido, sino que se ha incrementado. Con respecto al maíz se observa que, en relación con el año de 1980, en 1990 se aumentó tanto la superficie cosechada (.04%) como el rendimiento por hectárea (13%), lo que implicó un crecimiento en la producción de este grano de 2 261 000 toneladas (18%). Por su parte, durante el periodo de referencia, el crédito asignado por Banrural para este cultivo se redujo tanto en términos de la superficie habilitada (-1 766 000 hectáreas) como en el monto total de créditos (-2 194 millones de pesos de 1974). Es decir, mientras en 1980 el 30% de la superficie cosechada de maíz fue habilitada por Banrural, en 1990 solamente el 6% recibió crédito. En este último año no sólo no

se reduce la producción sino que se incrementa.

El mismo fenómeno se observa en los cultivos de frijol y trigo. En el primer caso, la producción se incrementó en un 38% (la superficie cosechada creció en un 16% y el rendimiento por hectárea en un 40%) mientras que la superficie habilitada se redujo en un 62% (en 1980 se habilitó al 32% de la superficie cosechada y el 1990 sólo al 12%). En el caso del trigo, la producción crece en un 41% (la superficie cosechada aumentó en 23% y el rendimiento por hectárea en un .4%), mientras que la superficie que recibió crédito se redujo en un 16% (en 1980 se habilitó al 42% de la superficie cosechada y en 1990 al 28% (ver cuadro 8).

Evidentemente, como el retiro de Banrural no tuvo un efecto catastrófico sobre la producción de básicos, es cuestionada la eficiencia de este organismo en la asignación del crédito. Al margen de esta problemática, también

importa saber cuáles han sido los productores capaces de seguir produciendo en el contexto de la aguda descapitalización que ha sufrido el sector agropecuario nacional en las últimas décadas.

Desgraciadamente, la información estadística disponible no permite determinar el peso de cada forma de tenencia (social, comunal y privada) y el tipo de productor (empresarial y campesino) sobre cada línea de producción agrícola. La última fuente disponible a nivel nacional es la Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal ENAE, levantada por el INEGI en 1988. Los resultados de dicha encuesta indican que del total de los 27 302 núcleos agrarios (inclusive ejidos y comunidades) el 83% se dedican a la agricultura. El promedio de la superficie de labor que maneja cada ejidatario es de 7.6 hectáreas. Del total de la superficie de labor ejidal (20 307 289 ha) el 84 por ciento es de temporal y el 16% de riego. Respecto a la estructura de cultivos, se indica que el 84% de los núcleos agrarios del sector social siembra granos básicos como cultivo principal (77% maíz y 7% frijol, trigo, arroz y sorgo) (ver cuadros 9 y 10).

Estos datos, si bien no permiten sacar conclusiones a nivel del sector agropecuario, sí dan la oportunidad de ubicar al grueso de las unidades de producción de cultivos básicos.

Respecto al comportamiento global de la producción agrícola, un análisis reciente muestra que el débil incremento (2.6%) alcanzado en el periodo 1977-1979/1984-1985 se originó básicamente por una expansión de la superficie cosechada, que alcanzó el 2.2% anual, aportando con ello casi el 80% del valor adicional que logró la producción agrícola.¹² Los rendimientos permitieron elevar la producción, sin embargo, su contribución a la tasa de crecimiento

CUADRO 9
Superficie ejidal y número de ejidatarios

Núcleos agrarios	27 302
Superficie de labor (ha.)	20 307 289
Superficie temporal (%)	84%
Superficie de riego (%)	16%
Número de ejidatarios (con parcela individual)	2 688 299
Superficie de labor por ejidatario (ha.)	7.6

FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal (1988)

total sólo representó la mitad de la lograda con la superficie total.

Desde otra perspectiva, si se observa el crecimiento de la producción agrícola y se distingue la producción alimentaria de la no alimentaria, la producción de exportación de aquella que se destina al consumo interno, y la producción de las áreas de riego de las de temporal, observamos lo siguiente:

El crecimiento de la producción agrícola durante el periodo 1977-1978/1984-1985 es el resultado del incremento en la producción de los cultivos no alimentarios (-1.1%).

Por otra parte, con respecto a la producción destinada al consumo interno y a la exportación, se observa que la primera duplicó su crecimiento entre 1977-1978 y 1984-1985 en relación con el periodo 1964-1966/1977-1978. En contraste, el sector de exportación tuvo un crecimiento negativo (-4.6%) en 1976-1978 y 1984-1985.

Finalmente, otro de los hechos relevantes del último periodo (1977-1978/1985-1985) es la baja tasa de crecimiento registrada en la producción agrícola que proviene de las áreas de riego, cuyo nivel sólo alcanzó el 2% en promedio por año, mientras que en las áreas de temporal dicha tasa alcanzó una expansión superior al 3% anual.¹³

Los datos anteriores permiten formular la siguiente hipótesis: si bien la crisis del sector agrícola permea a todos los subsectores, es precisamente la agricultura campesina ubicada en las áreas de temporal y en la que domina la producción para el consumo interno de básicos la que ha logrado mantener cierto dinamismo. Por el contrario, la agricultura empresarial, situada en las áreas de riego y en la que domina la producción de exportación no alimentaria, es la que probablemente tenga mayores dificultades para mantener su producción.¹⁴

CUADRO 10
Núcleos agrarios agrícolas: asistencia técnica y crédito

Núcleos agrícolas	23 684 (87%)
Núcleos agrarios: maíz (cultivo principal)	77%
Núcleos agrarios: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo (cultivo principal)	84%
Núcleos agrarios: con asistencia técnica	12 784 (47%)
Núcleos agrarios: con crédito	17 502 (64%)

FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal (1988)

Esta diferencia en las respuestas productivas del sector campesino y empresarial podría explicarse por las distintas condiciones de existencia de cada sector. En el caso de la agricultura campesina, la producción responde sobre todo a los requerimientos de consumo, o sea a la reproducción del trabajo de la unidad doméstica. Esto último obedece a la limitación de recursos productivos como a la falta de alternativas que tiene la mano de obra familiar para emplearse. Ambos elementos (escasez—en calidad y cantidad— de recursos productivos y subempleo del trabajo familiar) actúan sobre las condiciones de producción del sector campesino imponiendo una relativa rigidez a las alternativas técnico productivas. Por un lado, no tiene la capacidad económica (de intervenir, de ampliar la escala de la producción, de incorporar nuevas técnicas productivas, etc.) para reaccionar frente a los incentivos del mercado y, por otro, no puede abandonar la producción agrícola, ya que ésta constituye un elemento irrenunciable dentro de sus estrategias de supervivencia. De esta manera, el deterioro de las condiciones de financiamiento y del nivel de los precios de los productos agrícolas, lejos de propiciar el abandono de la actividad, pudo haber orillado a los agricultores a intensificar su producción.

Por su parte, la producción del sector empresarial responde al incentivo de la rentabilidad. En principio, la empresa agrícola posee la capacidad económica y productiva para reaccionar frente a las señales del mercado en general, y en particular a los instrumentos de política económica. El límite de su respuesta estaría condicionado por un nivel suficiente de rentabilidad. Cabría suponer que en la medida en que este sector ha capitalizado los beneficios de la política agrícola instrumentada en décadas anteriores, la restricción en el gasto

público durante los últimos años (crédito, inversión, subsidios) golpeó los niveles de rentabilidad, propiciando la disminución de la participación del sector empresarial en el campo.

Estas reflexiones, aunque parciales e insuficientes, sugieren que la apuesta que se hace al sector empresarial no carece de riesgos. En primer lugar, nada permite suponer que la garantía de la tenencia de la tierra y la posibilidad de que el sector privado tenga acceso a la explotación (y/o apropiación) de la propiedad social, sean medidas suficientes para convertir a la actividad agrícola en un negocio que atraiga la inversión privada masivamente.

En segundo lugar, la actual política de descorporativización y apertura comercial enfrenta a los productores nacionales a la competencia internacional en condiciones de profunda desigualdad. En este contexto, sería difícil que la inversión privada se orientara a salvar las desventajas corporativas (tanto naturales como técnicas) que oponen a los productores nacionales con el exterior. Por el contrario, cabría esperar que éste tendiera a concentrarse en aquellas regiones que cuentan con la infraestructura y los recursos naturales adecuados para rentabilizar su inversión. Desde esta perspectiva cabría preguntarse:

¿Qué pasará con aquellas tierras de temporal que no sean susceptibles de convertirse al riego para producir hortalizas y/o frutales?

¿Qué sucederá con las zonas agroecológicas en las que la producción de básicos es más viable y cuya tecnificación, sin embargo, no competir en el mercado internacional?

¿Qué ocurrirá cuando el mercado de productos de exportación se sature, y como consecuencia los precios de estos bienes caigan?

Es claro que las reformas al artículo 27 constitucional tenderán a agudizar el proceso de polarización socioeconómica que prevalece en el agro nacional. Por un lado, en las regiones más favorecidas es posible que los recursos agrarios tiendan a concentrarse en manos del sector privado, al mismo tiempo que se realice un proceso de tecnificación y reconversión productiva. Por otro lado, en las regiones con recursos agroecológicos de menor calidad y carentes de infraestructura productiva, la inversión privada encontraría pocos alicientes para intervenir. En estas zonas, si bien los productores tendrían mayores posibilidades de conservar la propiedad y/o el usufructo de sus parcelas, es poco probable que puedan introducir cambios tecnológicos importantes. En este caso, el cierre de los agricultores a la producción de autoconsumo, e inclusive el abandono del cultivo de la tierra, podría ser la tendencia dominante.

En términos productivos sería difícil determinar los alcances del proceso de modernización del sector agropecuario. Para esto, habría que ver si los incrementos de productividad y rentabilidad que se lograran en ciertas regiones compensarían el deterioro y abandono de la actividad agropecuaria en las zonas menos favorecidas. Sin embargo, desde el punto de vista socioeconómico es claro que en esta apuesta el sector campesino tiene mucho qué perder y poco qué ganar. Por un lado, el que se logre reactivar la producción agropecuaria no significa que el excedente generado llegue a manos de los pequeños productores (y/o de los jornaleros agrícolas); por otro, la reforma al artículo 27 legaliza la posibilidad de que la economía campesina pierda el control tanto de la posesión de la tierra como del proceso productivo.

Desde esta perspectiva, el principal problema del programa de modernización no es el logro de un incremento en el PIB agropecuario, pues es posible que tanto el flujo de recursos (a través de créditos e inversiones del sector privado) en las mejores tierras del sector social, como el cultivo de la “pequeña propiedad ganadera” tengan, en un primer momento, un efecto positivo sobre la actividad sectorial. El problema consiste en cómo se distribuirá el producto generado entre los distintos agentes económicos. Esta es precisamente la interrogante a la que no responden ni el programa de modernización ni la reforma a la legislación agraria. En ambos casos se enfatiza la necesidad de reactivar la producción sectorial sin que exista una preocupación por crear mecanismos que permitan la retención del excedente en manos de los productores directos. En este contexto, si bien es posible que la modernización productiva se realice exitosamente en ciertas áreas, es muy probable que la situación de miseria en que vive el grueso de la población rural no encuentre solución.

Conclusiones

Las reformas al artículo 27 constitucional son parte de un proceso más amplio que, por un lado, redefine el papel de la agricultura en el modelo de desarrollo nacional y, por otro, modifica las condiciones de existencia e interacción de los distintos agentes económicos.

En un contexto de apertura co-

mercial y liberalización económica, la incapacidad productiva que desde hace 25 años vive el sector agropecuario constituye un cuello de botella para el desarrollo nacional. Ante la imposibilidad de seguir subsidiando la producción sectorial, el Estado plantea la reforma al artículo 27 constitucional. Dicha reforma es ante todo un mecanismo para inducir la inversión privada en el campo y orientar la compactación de la superficie ejidal en unidades de mayor tamaño.

En términos estrictos, la reforma al artículo 27 no ataca directamente al ejido, ya que los ejidatarios pueden determinar si les conviene o no asumir las modificaciones que marca la ley. Sin embargo, sí lo hace indirectamente al permitir la enajenación de la tierra. En este punto es importante distinguir el fenómeno de la privatización (que podría generalizarse rápidamente, dado que es requisito para garantizar el flujo de recursos hacia la actividad agrícola a través del crédito) del fenómeno de la compra-venta de tierras (que tendería a producirse paulatinamente y en la medida en que los ejidatarios se vieran “obligados” a ceder su propiedad al sector privado). Por otro lado, declarar el fin del reparto agrario impide la reproducción del ejido, lo que conduce a la desaparición del ejido, en el largo plazo y en la medida en que se traslade la propiedad del sector social al sector privado.

La apertura comercial y las reformas al artículo 27 constituyen el marco económico y jurídico en el que deberá desarrollarse el pro-

ceso de modernización del sector agropecuario. Aunque es difícil prever la respuesta de los distintos agentes económicos, cabría esperar que la liberalización del mercado de tierras tuviera, en un primer momento, un impacto favorable sobre la producción sectorial, orientando la inversión privada hacia las actividades susceptibles de rentabilizarse. En otras palabras, es posible que se propicie la reconversión tecnológica y productiva del sector.

Sin embargo, el crecimiento del PIB agropecuario no necesariamente implicaría un mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural. Por un lado, solamente las áreas que cuentan con infraestructura y condiciones agroecológicas favorables serían incorporadas al proceso de modernización, ya que es en éstas donde el capital tendría mejores posibilidades para hacer más rentable su inversión. Las zonas de bajo potencial productivo quedarían al margen de este proceso. Por otro lado, nada garantiza que los productores directos conserven sus recursos y retengan el excedente. Por el contrario, la reforma al artículo 27 abre la posibilidad de que el sector campesino pierda el control tanto del proceso productivo como de la tierra.

Desde esta perspectiva, no es difícil imaginar que frente a un restringido proceso de concentración económica y de desarrollo regional se genere un amplio proceso de exclusión y degradación productiva. Bien podría ser éste el nuevo mundo rural que nos ofrece la modernización.

Notas

¹ Dicho proceso no sólo afecta al sector rural sino que involucra la transformación del modelo de desarrollo nacional (relación Estado-capital, agricultura-industrial y la inserción de la economía nacional en la división internacional del trabajo.

² Este trabajo se elaboró en diciembre de 1991, antes de la aprobación de la ley reglamentaria. Por lo tanto, solamente hacemos referencia a las modificaciones generales al artículo 27 constitucional.

³ Por un lado, esta intervención se expresaba como una influencia indirecta a través de los controles no arancelarios sobre las importaciones y exportaciones, que desconectaba en gran medida a los precios internos respecto de las tendencias internacionales, así como por medio de los controles sobre los precios de bienes finales de origen agrícola, y los subsidios al productor. Por otro lado, se manifestaba en una intervención directa sobre algunos de los productos agrícolas (granos básicos y oleaginosas), a través de la fijación de precios de garantía y de mecanismos de regulación de mercados. Desde mediados de los años sesenta la producción de bienes sujetos a precios de garantía representaba aproximadamente la mitad de la producción agrícola total.

⁴ CESP, "Sector Agropecuario y Resto de la Economía", documen-

to mimeografiado, febrero de 1990, pág. 37.

⁵ Cepal, *Economía Campesina...*, Siglo XXI, México, 1982, pág. 229.

⁶ Antonio Turrent, "Estimación del potencial productivo actual del maíz y frijol en la república mexicana", documento mimeografiado, Colegio de Posgraduados, Chapingo, México, 1981.

⁷ Esto no descarta la posibilidad de que en ciertos casos la venta legal de la tierra pueda resultar muy ventajosa. Este sería el caso, por ejemplo, de aquellos ejidos que se localizan en la periferia de las zonas urbanas y donde el valor de la tierra ya no corresponde al de su uso agrícola.

⁸ La tipología de productores elaborada por la CEPAL, muestra que efectivamente existe una correspondencia entre las formas de producción y la tenencia de la tierra. Del total de la superficie de labor campesina, 66.3% (8 393 millones de ha) corresponde a tierras ejidales, mientras que sólo 33.7% (4 266 millones de ha) es propiedad privada. El objetivo principal de esta tipología es distinguir entre las unidades agrícolas de producción campesinas y empresariales. El criterio central para determinar cuáles eran "unidades campesinas" fue seleccionar aquellas que basaban su producción en la fuerza de trabajo familiar, y sólo marginalmente contrataban mano de obra. Por otro lado se definieron varios tipos de necesidades para las familias campesinas, para después determinar

a qué unidades les era posible satisfacer cada tipo de necesidades y, de acuerdo con esto, construir los diferentes estratos. Para una definición precisa de los conceptos y metodología empleados, consultar la segunda parte del trabajo: CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI, México, 1982, pág. 123.

⁹ *La Jornada*, "Explicación de Motivos: los fundamentos de la reforma", Inciso 2: Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo, segundo párrafo, pág. IV, 10 de noviembre de 1991.

¹⁰ *Ibid.*, Inciso 3: La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional, pág. VI.

¹¹ *Ibid.*, tercer párrafo, pág. IV.

¹² Durante el periodo 1979-1983 se anexan 2.3 millones de hectáreas de tierra marginales.

¹³ CESP, *Ibid.* pág. 15.

¹⁴ Cabe aclarar que los datos presentados, si bien permiten plantear el problema, de ninguna manera son los suficientes para comprobar la validez de esta hipótesis. Para ello, sería necesario desarrollar una investigación más profunda (por línea de producto y de región) acerca del comportamiento productivo de las distintas formas de producción que se encuentran presentes en el campo. Por el momento, la falta de información no permite desarrollar este tipo de análisis y habrá que esperar los resultados del censo agropecuario de 1991 para poder realizarlo.