

Las **políticas mexicanas** de **desarrollo rural** en el **siglo XX**

LEOPOLDO ZORRILLA
ORNELAS*



Al diferenciar lo rural de lo urbano siempre surge la duda de dónde trazar la línea que los separa. La tradición estadística mexicana considera localidades rurales las que tienen menos de 2 500 habitantes. Sin embargo, es muy aceptado que numerosos poblados que en la actualidad cuentan con una población mayor de hecho son rurales, pues carecen de casi todos los servicios urbanos básicos y la fuerza de trabajo se desempeña en su mayoría en la agricultura. Por ello, en años recientes ha adquirido general aceptación una propuesta que matiza la división tajante por el número: consiste en considerar plenamente rurales sólo a los poblados con menos de 2 500 habitantes y urbanas a las localidades de 15 000 o más pobladores. Las que están entre ambos límites se denominan “semiurbanas”, lo que a juicio del autor es sólo un eufemismo. Así pues, en el presente ensayo las localidades de 2 500 a 15 000 habitantes se asimilan al sector rural, de modo que

* Investigador en ciencias sociales y editor de *América Indígena* del Instituto Indigenista Interamericano.



en 2000 la población respectiva comprendía 37.8 millones de personas, 39% del total.

Conviene tener en cuenta que la real diferenciación entre el campo y la ciudad es más o menos nueva. “Hasta hace unos cuantos años el asentamiento humano había sido principalmente rural. Aunque siempre existieron centros relativamente grandes, [...] no fue sino hasta fines del siglo XIX, y ello sólo en algunas regiones del mundo, cuando las ciudades se convirtieron en el lugar de trabajo y residencia de un número de personas en verdad considerable”.¹ Los grandes centros urbanos sólo tenían funciones políticas, administrativas, comerciales y religiosas. A mediados del siglo XIX empezaron a adquirir el carácter de centros industriales y de servicios. Como, además, hasta esos tiempos la dotación de los servicios urbanos básicos era mínima, la vida diaria de las personas era en la práctica la misma en el campo y la ciudad. Lo



1. Alejandro Rodríguez y González, “De lo rural a lo urbano”, en *México, 75 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 114.

que ésta en realidad brindaba era una mayor diversidad en las relaciones interpersonales, que sin duda favorecía la educación y el desarrollo cultural.

El concepto *desarrollo rurales* aún más reciente. En México empezó a emplearse en los pasados años setenta; en los decenios y siglos anteriores no existieron ese concepto ni esa preocupación como tales. Sí había, por supuesto, interés y quehacer gubernamentales, así como exigencias sociales por algunos temas que ahora se inscriben en el desarrollo rural, como expandir la educación, reducir el analfabetismo y ampliar y mejorar los servicios sanitarios y de salud. Desde el siglo XIX en los distintos planes y proclamas se había propuesto la urgencia de “redimir” a los indígenas —entonces casi todos ellos campesinos y viceversa—, término mitad paternal y mitad caritativo, pero por completo ayuno de un sentido de justicia elemental. Hasta los años sesenta, sin embargo, lo importante fue el desarrollo agrícola y ganadero que, se decía, al elevar el ingreso de los agricultores y en general de los habitantes del campo, mejoraría de manera automática su calidad de vida.

Sin desconocer esas medidas y preocupaciones, lo cierto es que la actividad política concreta en materia de desarrollo rural no sólo es muy reciente, sino que también se ha caracterizado por la falta de continuidad, el incumplimiento de los propósitos y los programas y la poca eficacia de los trabajos realizados. En efecto, hasta principios de los años setenta el enfoque del desarrollo rural fue de modo casi exclusivo productivista, pero adquirió un carácter integral cuando surgieron primero el Pider (Programa de Inversión para el Desarrollo Rural) y después la Coplamar (Coordinadora General del Plan Nacional para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) y el SAM (Sistema Alimentario Mexicano). La crisis económica de los años ochenta detuvo casi todas las acciones de desarrollo rural, que después fueron retomadas por el Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad), pero de manera inconexa y superpuesta a las de otras dependencias y entidades federales. A partir de 1995 se intentó recuperar el carácter integral de los programas del gobierno en el ámbito rural, con el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y la Alianza para el Campo, pero en definitiva los resultados que se obtuvieron no fueron ni los prometidos y mucho menos los deseables, fundamentalmente porque nunca se les asignaron los recursos necesarios, ni siquiera los indispensables para mantener el *statu quo* y evitar que la situación socioeconómica del campo siguiera deteriorándose.

Otro aspecto sobre el que es preciso reflexionar es la muy frecuente identificación de lo rural con lo agropecuario. En realidad se trata de dos conjuntos que comparten muchos puntos de contacto y un gran espacio, pero ni todo lo rural

es agrícola ni todo lo agrícola es rural. No obstante, por su propia definición lo rural está vinculado al campo y a la producción que se obtiene de él. En algunos de los países de elevado desarrollo esa vinculación tiende a desaparecer, pues desde cualquier edificación o vivienda aislada se puede tener acceso a casi todos los servicios urbanos, y el alto nivel económico permite que sus ocupantes tengan agua potable, drenaje o fosa séptica, espacios para la disposición de desechos sólidos, electricidad, teléfono, etcétera. Esos habitantes pueden, asimismo, desempeñar actividades de servicios de muy variada naturaleza, utilizando la tecnología disponible y conectándose al mundo exterior con medios como internet.

Es claro que ése no es aún el caso de México. En las localidades menores de 100 000 habitantes—las menos urbanizadas, según la Encuesta Nacional de Empleo 1998 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)—, 37.5% de la población económicamente activa (PEA) se desempeña en el sector agropecuario, proporción que puede duplicarse si se habla de localidades con menos de 15 000 habitantes. En sentido inverso, en las zonas más urbanizadas—ciudades de más de 100 000 habitantes y capitales de los estados— sólo trabajaba en la agricultura 0.9% de la PEA. Se puede concluir, en consecuencia, que en México lo rural depende en lo económico y cultural del campo y que éste, a su vez, se nutre siempre de la fuerza de trabajo rural, por lo que el estudio de la dinámica agraria y agropecuaria resulta indispensable para comprender el denominado desarrollo rural.

También es relevante la frecuente identificación—cada vez menos obvia y real— de campesinos e indígenas. Hasta los años veinte, por no hablar de épocas más lejanas, era común considerar a los indígenas como campesinos y viceversa. Los estudios, escritos, proclamas y manifiestos de la etapa armada de la revolución lo hacen evidente. En el censo de 1900 se hace una distinción entre indios y no indios con base en el uso de una lengua indígena, de tal modo que sólo quienes tenían ese conocimiento eran indios desde el punto de vista de las estadísticas. Con tal criterio, en ese año 19% de la población mexicana era indígena, proporción que bajó a 16% en 1930, 10.4% en 1960 y 7.3% en 2000.² Por desgracia no existe información histórica respecto de la población rural indígena que trabajaba en la agricultura. Sólo en el censo de 1990 y en el conteo de población de 1995 se ofrece el dato de que la población rural hablante de lengua indígena es de 66.7 y 65 por ciento, respectivamente, y que en 1990, 61.4% de los hablantes indígenas mayores de 12 años estaba ocupado en el sector primario.

2. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Indicadores Sociodemográficos 1930-1988*, México, 2000, y *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001.

En términos estrictamente lingüísticos es innegable la disminución porcentual de la población indígena, pero también lo es que nunca había habido tantos indios en México desde mediados del siglo XVI. De igual manera, la cultura y las tradiciones indígenas permean a toda la sociedad, incluso en aquellas entidades federativas que casi no tenían indios y que ahora los poseen gracias a la constante emigración interna y el desplazamiento permanente de jornaleros agrícolas, que en buena parte son indios. En *México profundo*,³ Guillermo Bonfil argumenta de manera clara y para muchos convincente que en las ciudades grandes y pequeñas, en los pueblos y caseríos de las montañas o de las llanuras costeras y del altiplano, millones de personas viven y se comportan de conformidad con reglas, tradiciones y costumbres heredadas de generaciones anteriores, cuando todos (o casi todos) eran indios. Si los actuales pobladores ya no se consideran tales es por causa—dice Bonfil— de la imposición de una cultura racista que desprecia a los indios actuales, los de carne y hueso, al mismo tiempo que se enorgullece y presume de sus indios de antes, los escultores y arquitectos de los grandes monumentos prehispánicos. Mas no es éste el tema del presente ensayo. Lo cierto es que en 1990 dos terceras partes de la población indígena vivían en localidades de menos de 2 500 habitantes. Aún no se conocen las proporciones de 2000, ni en qué sectores económicos trabajaban, pero sin duda alguna siguió siendo en la agricultura. Al igual que con la relación campesino-habitante rural, se puede afirmar que no todos los indios son campesinos, pero que en su mayoría sí lo son.

Por último, en las políticas públicas en torno al desarrollo rural que se formularon en el siglo XX nunca se fue más allá de decir que se trataba de elevar los niveles de vida, educación, cultura, salud, bienestar, etcétera. No hubo una reflexión seria sobre lo que significa vivir en el campo ni respecto de lo que Marx calificó como “el idiotismo de la vida rural”. Al parecer, del mismo modo que el cónsul romano Menenio Agripa en sus églogas, todos cantaron maravillas a los pajaritos, los árboles y el oxígeno, pero nadie logró detener la emigración a las ciudades. Por ello es forzoso esbozar una hipótesis, que por demás parece estar comprobada por la experiencia de los países más desarrollados, en los que la población rural siempre es inferior a 5% del total. De manera preliminar se puede proponer que el desarrollo rural, de forma paradójica, se alcanza con la eliminación de la población rural, tal como ahora se le conoce, es decir, en la medida en que residir en localidades muy pequeñas, incluso de cincuenta o menos habitantes, no representa ninguna limitación para

3. Guillermo Bonfil, *México profundo*, Dirección General de Publicaciones, Secretaría de Educación Pública, México, 1988.

el pleno desarrollo humano y tienen a su disposición todos los elementos materiales y culturales necesarios. Una definición de este tipo ayudaría a precisar las metas intermedias y a mensurar y en su caso asignar los recursos para alcanzarlas.

CINCO CICLOS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

A lo largo del siglo XX el Estado mexicano, los líderes políticos y los estudiosos de los problemas sociales hicieron muy diversos planteamientos respecto de lo que ahora se llama desarrollo rural. Algunas de esas ideas se plasmaron en leyes y políticas públicas, cuyas medidas en ocasiones se pusieron en práctica al definir las tareas concretas, establecer metas específicas y asignar los recursos necesarios. Los resultados obtenidos están a muy larga distancia de las esperanzas, las promesas y las necesidades.

De 1910 a 1934

El primer planteamiento significativo lo hizo Madero en el Plan de San Luis Potosí, donde postuló devolver a los pueblos las tierras que habían perdido a causa de la dominación española y la aplicación tergiversada de las leyes de reforma. Zapata dio otro paso adelante: en el Plan de Ayala sostuvo que, cuando no se pudiera documentar el despojo, el Estado debería expropiar las tierras para devolverlas a sus dueños originales. En la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por Carranza en el puerto de Veracruz, se afirma, finalmente, la obligación política y moral de dar tierra a la población rural miserable, a fin de que pudiera desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica.⁴

Al margen de las diferencias conceptuales y de matiz, los tres coincidieron en la urgencia de resolver el problema agrario, que se expresaba en la extrema concentración de la tierra, la improductividad de los latifundios y la miseria e ignorancia de los habitantes del campo. El triunfo del Ejército Constitucionalista permitió convocar a un Congreso Constituyente que, en la nueva carta magna de 1917, dotó de fuerza constitucional a la Ley del 6 de Enero y estableció los principales derechos sociales en sus artículos 3, 27 y 123. Sin embargo, la fuerza de la realidad se impuso a los buenos deseos. Carranza apenas pudo avanzar en el cumplimiento del programa revolucionario, sobre todo a causa de que su gobierno no tenía pleno control del país. Además de Zapata y Villa, sus más destacados y denodados opositores, había decenas de pequeños caudillos militares a los que era indispen-

sable derrotar o cooptar. También tuvo que dar una intensa batalla diplomática con las potencias imperiales, en particular Estados Unidos, para salvaguardar la soberanía nacional.

La llegada al poder de los generales sonorenses no representó un avance en la materia. En el ánimo de Obregón y Calles, sus caudillos principales, el reparto agrario no tenía la prioridad requerida; no consideraban que ése fuera el principal problema del país. Formados en un ambiente social en el que casi no se vivió el despojo de tierras a los pueblos, si se deja a un lado el que sufrieron los mayos y los yaquis, pensaban que la forma ejidal de explotación de la tierra era una etapa transitoria que pronto debería dar paso a la propiedad privada, única que, desde su punto de vista, era capaz de obtener resultados óptimos en las actividades agropecuarias y, en consecuencia, elevar el nivel de vida de los campesinos.

Por razones de índole política, sobre todo para cumplir sus compromisos con los zapatistas, a quienes se aliaron en la lucha de facciones, Obregón, Calles y sus acólitos hicieron un reparto insignificante de tierras (sólo 7.7 millones de hectáreas para 783 000 campesinos, en 15 años de presidencia y jefatura máxima), pero sí hubo un real interés en sentar las bases de un desarrollo agrícola sustentado en una fuerte clase media rural, algo así como la versión mexicana de los *farmers* estadounidenses. Para ello se constituyeron dos instituciones principales: la Comisión Nacional de Irrigación (después Secretaría de Recursos Hidráulicos y ahora Comisión Nacional del Agua), cuyo cometido esencial fue construir las grandes presas y distritos de riego, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para financiar a los medianos y grandes agricultores con tierras en los distritos de riego.

Por otro lado, pese a las campañas educativas y culturales encabezadas por Vasconcelos y sus colaboradores, poco se avanzó en esa materia, pues el total de la población analfabeta sólo disminuyó de 66% en 1921 a 58% en 1940, cuando ya había concluido el gobierno de Cárdenas. En los otros indicadores de desarrollo social tampoco hubo avances significativos en este lapso. De ese modo, el que puede ser considerado el primer ciclo de políticas para el desarrollo rural, tanto por la importancia de los planteamientos políticos y técnicos como por la participación de todo el país en la lucha revolucionaria, cerró con resultados francamente desalentadores. La población rural disminuyó de 88.2% en 1910 a 80% en 1940, pero aumentó en términos absolutos de 12.3 a 15.7 millones. La miseria —en la actualidad denominada pobreza extrema— no desapareció, pese a las promesas, pues en primer término a los pueblos no se les entregaron las tierras que reclamaban. En 1930 el peonaje agrícola era dominante, ya que la población ocupada en el sector ascendía a 3.6 millones de personas, de las que sólo 650 000 (17.9%) eran

4. Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria*, México, 1999.

ejidatarios. Hacia fines de 1934, en el campo brillaba por su ausencia la justicia social.

Sin duda los magros avances obedecieron a que, más allá de la obligación de aplicar la ley, las políticas agraria y agropecuaria caminaron por distintas vías, además de que estaban subordinadas a lo que cada gobierno consideró prioritario. En otras palabras, no hubo correspondencia entre las políticas de desarrollo del campo y de “redención” de los indios y los campesinos con la política global.

El período presidencial de Lázaro Cárdenas

El segundo ciclo de políticas para el desarrollo rural corresponde al sexenio 1934-1940, que se caracterizó por el esfuerzo sostenido para tratar de cumplir el programa de la revolución mexicana. En ese sentido, en el Primer Plan Sexenal, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el problema agrario ocupa el lugar preeminente. En contraposición con Plutarco Elías Calles, el Jefe Máximo, Cárdenas se comprometió a llevar la reforma agraria a su culminación,⁵ como medio para hacer justicia al campesinado, imprimir dinamismo a la producción agrícola, ensanchar el mercado interno, generar excedentes exportables y garantizar el suministro oportuno y adecuado de materias primas a la naciente industria nacional.

Se puede sostener que en general los compromisos con el campo y sus hombres se cumplieron. La economía agrícola se fortaleció, creció el hato ganadero, la escuela rural se multiplicó, las campañas sanitarias empezaron a mostrar resultados, pues se abatió la mortalidad general e infantil y aumentó la esperanza de vida. Estos resultados fueron consecuencia clara y directa de la correspondencia entre la política general y la aplicada en el ámbito rural. En efecto, en ese sexenio se dio el máximo impulso al reparto de la tierra, se reconocieron los derechos de los peones acasillados y se elevó de manera significativa el crédito de avío y refaccionario a los ejidatarios, mediante la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal). Asimismo, se impulsó aún más la construcción de presas y distritos de riego y se dieron facilidades para que los grandes terratenientes fraccionaran sus propiedades. A fin de alentar la producción pecuaria se instituyeron los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, que dieron a sus titulares la garantía de que sus tierras no serían afectadas en los programas de reparto agrario por 20, 30 o 50 años.

5. PNR, “Plan de Acción Inmediata”, en *Antología de la planeación en México*, Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Cambian las prioridades

Al asumir en diciembre de 1940 la primera magistratura, sin declaraciones altisonantes Manuel Ávila Camacho inició un cambio en las prioridades del desarrollo del país y en la concepción del papel que debería desempeñar el campo. Con diferencias de matiz, esta nueva óptica también rigió en los siguientes cuatro sexenios —30 años en total—, encabezados por Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, sucesivamente.

Sin interrumpir de plano el reparto agrario —lo que no era políticamente posible, ya que los campesinos representaban el mayor número de votos para el partido político gobernante—, se declaró que lo importante en verdad era garantizar el suministro de alimentos, materias primas para la industria y productos exportables. En cada uno de los sucesivos sexenios el reparto agrario y las medidas para hacerlo integral —presentes siempre en el discurso, pero nunca concretadas— por medio de la irrigación, el crédito, la investigación, el extensionismo y la asistencia técnica, fueron cada vez menos significativos para los campesinos pobres y con poca tierra. Los recursos para estas tareas siempre estuvieron en su mayoría vinculados con los grandes productores agropecuarios. Las actividades rurales poco a poco cedieron espacio a la industria y las actividades urbanas, que recibieron el mayor apoyo preferencial del Estado.

El desarrollo rural —aunque entonces no tenía ese nombre— desapareció como objetivo consciente y expreso de la política pública. Lo único que se tuvo en mente fue una mayor producción agropecuaria, que se logró a plenitud: por 25 años se registraron tasas de crecimiento superiores a las de la población. Los cimientos construidos por el gobierno de Cárdenas demostraron su fortaleza, pero no fueron indemes a la erosión permanente y sistemática causada por la política económica general, que beneficiaba de modo casi irrestricto el desarrollo industrial y el crecimiento urbano, con sus respectivas caudas de demandas de todo tipo.

El sistema político y económico en su conjunto conspiraba contra los propósitos expesos de los gobiernos en turno, que siempre hablaron de la importancia del campo y de la necesidad de fortalecerlo. Ejemplos de esto fueron el Plan de Acción Inmediata⁶ de 1962 y el Pider de 1966, refrendado en 1973. De 1940 a 1970 el campo y sus habitantes financiaron el desarrollo urbano, industrial y de servicios, y generaron con sus exportaciones las divisas requeridas. Para cumplir con las tareas asignadas, aparte de riego y los demás

6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Plan de Acción Inmediata”, en *Antología de la planeación en México*, op. cit.

insumos, los grandes productores agropecuarios necesitaban un número suficiente de jornaleros en las épocas de mayor demanda de mano de obra, ante lo que las autoridades se hicieron de la vista gorda para no aplicar la Ley Federal del Trabajo.

Las tierras repartidas en esos 30 años sumaron casi 52 millones de hectáreas, más de la cuarta parte de la superficie total del país. Pero las de cultivo sólo fueron 6.5 millones (12.6%) y las de riego 464 000 (0.8%), para beneficiar sólo a 730 000 campesinos, cifra inferior a la del período de los generales de Sonora. De nuevo, el grueso de la población rural con capacidad para trabajar la tierra quedaba al margen del reparto. En 1970 la población ocupada en el sector agropecuario fue de 5.1 millones de personas, de los que sólo 2.2 millones eran ejidatarios y comuneros, a los que se debe agregar 900 000 minifundistas privados. Así, el ejército de jornaleros y peones era de unos dos millones de campesinos sin tierra, que iban de un lado a otro del país en busca de los campos de cultivo que necesitaban mano de obra.⁷

El período del crecimiento agrícola, tercer ciclo de las políticas para el desarrollo rural, concluyó en el estancamiento del sector y el inicio de una crisis permanente; en la agudización de las presiones sobre la tierra y el renovado impulso de la lucha agrarista, y en el reiterado incumplimiento de las promesas, los planes y los programas. Aunque la población rural disminuyó de 80 a 53 por ciento con respecto al total, su magnitud creció 65.6%, con lo que se elevó de 15.7 a 26 millones de habitantes.

El “desarrollo rural integral”

El cuarto ciclo se inauguró de manera espectacular. En su campaña a la presidencia de la república el candidato del PRI, Luis Echeverría Álvarez, propuso retomar las banderas del agrarismo y llevar adelante un programa de desarrollo integral que reactivaría al sector agrícola, elevaría el empleo rural, crearía industrias en el campo, terminaría de repartir la tierra afectable y elevaría los niveles de vida, educativos y sanitarios. El primer paso fue promulgar la Ley Federal de la Reforma Agraria, para sustituir el código vigente desde 1934.

En la nueva ley se estableció la obligación del Estado de organizar a los campesinos, tanto para tareas productivas como sociales; se facultó al gobierno para intervenir en casi todas las decisiones de los núcleos agrarios —ejidos y comunidades—, y se impulsó la explotación colectiva de la tierra, frenando al mismo tiempo el parcelamiento individual, que se realizaba como programa desde fines de los años veinte.



Por medio de diversas medidas creció el financiamiento estatal al campo, se incrementaron los recursos para la investigación agronómica y aumentaron los subsidios de los principales insumos. De manera paralela se creó el seguro de vida campesino, se abrieron las posibilidades tanto de la sindicalización de los jornaleros agrícolas como de que, mediante aportaciones individuales, la población rural se pudiera incorporar al régimen de la seguridad social. Estas tres últimas ofertas —seguro de vida, seguro social y sindicalización— quedaron en eso, y al final del sexenio de Echeverría la situación del campo casi no se había modificado.

El período de gobierno de López Portillo también empezó promisorio, pues en su primer discurso como presidente de la república pidió perdón a los desposeídos, marginados y explotados, que en más de dos terceras partes vivían en el medio rural. Teniendo como respaldo los vendedores de petróleo se revisaron los programas del gobierno precedente y volvieron a aumentarse los subsidios, la intervención del Estado en la vida interna de los núcleos agrarios y las promesas de todo orden.⁸ En el tercio final de su mandato López Por-

7. Secretaría de la Reforma Agraria, *op. cit.*

8. Secretaría de Programación y Presupuesto, “Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, en *Antología de la planeación en México*, *op. cit.*

Sin duda alguna, la cuestión más importante reside en asignar la máxima prioridad real a la economía rural y la producción agropecuaria, pues de lo contrario todo quedaría otra vez en palabras y declaraciones, sin que lleguen a producirse cambios verdaderos en el campo

tillo promulgó la Ley de Fomento Agropecuario y creó el SAM, golondrina de un solo verano, pues su muy cuestionada acción terminó en 1981, al desatarse una crisis económica y financiera cuyo resultado fue el estancamiento del país en el “decenio perdido”.

El gobierno de Miguel de la Madrid también prometió el desarrollo rural integral,⁹ pero nada logró, pues se limitó a tratar de administrar la crisis general. Al igual que el resto del país, el sector rural permaneció estancado, agravándose por la falta de continuidad en los programas muchos de los ya añejos problemas, como el minifundismo, la carencia de condiciones dignas de vida y trabajo de los jornaleros, el azolvamiento de las presas, el deterioro de los sistemas de riego. En 18 años —de 1970 a 1988— no se avanzó en la superación de la pobreza en general, mucho menos de la pobreza rural, ni se reactivó la agricultura, pero sí creció la emigración campesina a las ciudades y a Estados Unidos. El desarrollo rural —integral o no— no se alcanzó, pues por tercera ocasión los instrumentos específicos no se correspondían con los programas, además de que las metas eran contradictorias con la línea general de política económica.

9. Secretaría de Programación y Presupuesto, “Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988”, en *Antología de la planeación en México*, op. cit.

En 1989 se inició el quinto ciclo de políticas para el desarrollo rural. El diagnóstico fue certero y despiadado: en el campo todo funcionaba mal. Con respecto a los asuntos productivos, se planteó la necesidad de cambiar el patrón de cultivos para producir bienes que se pudieran comercializar en condiciones más favorables para los productores y aprovechar las ventajas comparativas. En las zonas en que climática y agroeconómicamente fuese posible, debería abandonarse el cultivo de productos básicos y pasar a la horticultura, la fruticultura o la silvicultura. Con las divisas que originara la exportación de los respectivos productos se podría financiar la importación de los alimentos necesarios. La consigna fue tratar de aprovechar al máximo las ventajas comparativas. En relación con los insumos que demanda el sector agropecuario, se decidió privatizar a todas las empresas del Estado con actividades en esos ramos, cuyos precios y tarifas los establecería el libre juego de la oferta y la demanda.

Por último, se reformó el artículo 27 constitucional y se promulgó una nueva Ley Agraria, con tres propósitos básicos: 1) dar por terminado el reparto agrario; 2) otorgar a los ejidos y las comunidades y sus integrantes plena libertad para que tomaran las decisiones por sí mismos, eliminando el vitando paternalismo (si bien éste se explica y pudo ser necesario en los inicios de la reforma agraria, cuando casi toda la población del campo era analfabeta, con el tiempo se convirtió en un lastre cada vez más pesado que inmovilizaba la iniciativa de los ejidatarios y en un factor de estancamiento del sector) y abriendo la puerta para que los ejidatarios y comuneros pudieran adquirir el dominio pleno de sus parcelas, y 3) llevar a cabo un proceso de ordenamiento de la propiedad rural, delimitando en primer término la superficie de cada ejido y comunidad, así como las parcelas de cada ejidatario, las tierras de uso común y los solares de las áreas de asentamiento. Como complemento se estableció el Procampo (Programa de Apoyos Directos al Campo) para sustituir el oneroso, ineficaz y regresivo sistema de precios de garantía, otorgando un subsidio directo a los productores en función de sus superficies de cultivo y no de la producción obtenida.

Desde otro ángulo y con el propósito de paliar el retiro del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), el gobierno de Salinas de Gortari creó el Pronasol, que entre otras cosas concedía pequeños créditos sin intereses a los campesinos productores, y cuya recuperación se utilizaba para financiar obras de beneficio social en las comunidades donde residían los beneficiarios de esos créditos.¹⁰

10. Secretaría de la Reforma Agraria, op. cit.

La segunda parte de este último ciclo corresponde al gobierno de Ernesto Zedillo, que continuó con los programas de su predecesor y estableció la Alianza para el Campo para otorgar subsidios a los llamados productores comerciales y transicionales que poseen recursos suficientes como para asumir por sí mismos una porción significativa de la inversión necesaria para modernizar y hacer competitivas sus explotaciones, y el Progreso, cuyo objetivo es propiciar la creación de las condiciones mínimas necesarias para inducir el cambio social en las localidades mayores de 300 habitantes que estén ubicadas en municipios de alta y muy alta marginación. Son tres sus objetivos principales: 1) mejorar la situación alimentaria de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema mediante la entrega sin costo de alimentos a los niños de esas familias; 2) brindar asistencia médica y en su caso hospitalaria a los miembros de esas familias, en especial a los niños que asisten a la escuela, y 3) conceder una beca en efectivo a los niños inscritos en la escuela y que cumplen con los requisitos alimentarios y de cuidado de la salud que brinda el propio programa.¹¹

Aún es temprano para hacer una evaluación completa de la eficacia y los resultados de los programas iniciados, suspendidos y continuados en este quinto ciclo. Sin embargo, sí es posible afirmar que en términos generales los principales problemas de la vida rural siguen estando presentes, en parte porque tales programas se frenaron de manera drástica en el último de esos dos sexenios. En efecto, con el pretexto del famoso “error de diciembre” y la posterior crisis financiera y económica, se limitaron al extremo los recursos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) y el Procampo, haciéndoles perder la eficacia que en principio se les concedía. De ese modo, por un lado continuó la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con su correlativo freno o desaliento a la llegada de nuevas inversiones, y por el otro se impidió que los productores rurales pudieran disponer de recursos suficientes para llevar a cabo la reorientación productiva de sus tierras. Por estas y otras razones, en especial la corrupción y el burocratismo, la apertura plena de las fronteras a la importación de productos agropecuarios —excepto el maíz y el frijol, que tienen un período adicional de protección— en 2003, en los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, causará un daño por ahora incuantificable en la economía y la sociedad rurales, el cual tiene su origen en una decisión consciente del gobierno de Ernesto Zedillo. Lamentablemente el gobierno presidido por Vicente Fox ha segui-

do con fidelidad las recetas económicas de su antecesor y todo indica que la situación del campo y sus habitantes se continuará agravando.

La pobreza y la miseria, el elevado analfabetismo y la baja escolaridad rurales, la insalubridad, la desnutrición infantil y los altos índices de enfermedades infecciosas y transmisibles apenas disminuyeron en el último decenio del siglo XX. Asimismo, persiste la baja productividad agropecuaria y las industrias y los servicios productivos del ámbito rural no son competitivos, ni lo pueden ser por su bajísimo nivel técnico, frente a los que se brindan en las ciudades. El mercado de tierras es casi inexistente y se carece de instrumentos que le den fortaleza y viabilidad, y la inversión privada es pequeña y sigue retraída. En 12 años de supuesto cambio estructural los resultados son tan pequeños que se podría afirmar sin exageración que de hecho son inexistentes.

ELEMENTOS PARA ELABORAR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

La veloz reseña anterior aconseja reflexionar sobre la viabilidad del desarrollo rural en el marco del modelo económico seguido por los sucesivos gobiernos del país desde hace cuando menos 60 años; sobre las opciones reales de políticas económicas, global y sectoriales, en un mundo cada vez más interdependiente, y sobre la urgencia de reevaluar la importancia del medio rural, efectuar los cambios y poner en marcha las medidas para dinamizar al sector agropecuario.

Sin duda alguna, la cuestión más importante reside en asignar la máxima prioridad real a la economía rural y la producción agropecuaria, pues de lo contrario todo quedaría otra vez en palabras y declaraciones, sin que lleguen a producirse cambios verdaderos en el campo. En efecto, “las políticas que se han instrumentado para el sector agropecuario han seguido los mismos lineamientos y rumbo de las políticas macroeconómicas, por lo que en este proceso de reformas (apertura externa, artículo 27, eliminación de precios de garantía, restricción del crédito, disminución drástica de la inversión pública, frenos al Procede y el Procampo, etcétera) ha sido considerado como un sector más de la economía”,¹² sin reflexionar mucho sobre sus particularidades, potencialidades y problemas. Al parecer, desde 1982 sólo se observa una marcada preferencia por el sector financiero; todos los demás deben ser tratados de igual manera, aunque en la práctica unos son más iguales que otros.

11. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, *El Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, 1997.

12. Salomón Salcedo, *Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano*, CEPAL, Santiago, Chile, 1999.

La creencia de que la población rural se resiste al cambio puede llevar a pensar que las áreas rurales no se transforman ni lo necesitan ni lo desean, lo cual es falso. De igual manera ya no tiene vigencia general que la vida rural dependa en lo fundamental de la agricultura. Un número creciente de áreas rurales y campesinos obtiene en la actualidad una parte significativa —en ocasiones mayoritaria— de sus ingresos trabajando fuera de su parcela en actividades no agrícolas. Con todo, esto no implica que hayan perdido su carácter campesino, pues el predio o la parcela se transforma en un pegujal que complementa con productos frescos el ingreso monetario. La diversidad de la economía rural y la importancia creciente de la industria y los servicios en ese ámbito obligan a reevaluar el medio rural, lo que no se logra de manera inmediata ni por decreto. Existen al menos cuatro elementos comunes que expresan propuestas e iniciativas para mejorar la eficiencia de los trabajos en pro del desarrollo rural. Son resultado lógico de un largo período de continua interacción entre las dependencias y entidades federales, las organizaciones agrarias y de productores rurales, los gobiernos de los estados y municipios, las organizaciones no gubernamenta-

les y las instituciones académicas vinculadas con el medio rural.

Enfoque global y de largo plazo

Al margen del menor peso relativo del sector agropecuario y del medio rural en la política, la sociedad y la economía, cada vez hay mayor interdependencia de todos los sectores. Por razones históricas las políticas de desarrollo rural han estado dominadas política y presupuestariamente por la agenda agropecuaria. Esta visión es demasiado estrecha y ya no corresponde con la realidad, pues no toma en cuenta las diferencias regionales ni los cambios en las fuentes de ingreso y de ocupación de la fuerza de trabajo rural. El enfoque global debe considerar la interdependencia sectorial, la integración agroindustrial, la apertura externa, la sustentabilidad ambiental y el propósito de lograr una mayor equidad. En otros términos, se requiere de una política de Estado que cumpla en México el papel que la Política Agrícola Común ha desempeñado en la Unión Europea.

Políticas regionales

La experiencia mexicana enseña que las políticas rurales que sólo se definieron en términos sectoriales no han sido exitosas ni han cumplido con las expectativas generadas. La política de desarrollo rural debe tener tantos contenidos regionales como sea necesario y considerar los siguientes aspectos.

a] El ámbito rural ofrece oportunidades de desarrollo a todos los sectores de actividad económica, ya sean industriales, de servicios o de investigación y docencia. Nuevas ramas como el turismo ecológico, las industrias intensivas en mano de obra, la explotación de minerales del subsuelo y no metálicos, así como muchos otros tipos de servicios de carácter local y regional, pueden surgir con facilidad si se establecen las condiciones mínimas y se ofrecen los estímulos adecuados para su funcionamiento. Todo esto daría origen a un mercado creciente que demandaría nuevos productos y servicios, nuevos empleos y nuevas oportunidades para los empresarios rurales.

b] La creciente internacionalización de la inversión y los mercados tiene efectos importantes en la toma de decisiones empresariales. El veloz crecimiento y desarrollo de la tecnología de las comunicaciones ha reducido al mínimo la antigua desventaja de operar en regiones aisladas y distantes.

c] El espacio rural es el único lugar adecuado para recuperar recursos naturales en franco deterioro o agotamiento, como la tierra, el agua y el aire, cuya preservación es indispensable para la vida en el planeta.



Tratamientos diferenciados

La necesidad de aplicar políticas diferenciadas tiene como propósitos principales promover la nueva estrategia de desarrollo rural —lo cual implica abandonar el evidente sesgo prourbano—, así como cambiar las prioridades en el medio rural para no discriminar a los pequeños productores, ya sean agropecuarios o de otros sectores.

Federalización

En los programas de desarrollo rural vigentes participan muchas dependencias y entidades federales, estatales y municipales, cuyos propósitos parecieran ser los de ponerse obstáculos mutuamente, en lugar de efectuar las tareas que corresponden a cada una. Ello da origen a múltiples centros y criterios de decisión, en ocasiones contradictorios y siempre burocráticos. Es indispensable integrar la elaboración y la evaluación de esos programas fortaleciendo una coordinación en la que tomen parte y asuman compromisos las organizaciones civiles, agrarias y de productores; también es preciso unificar los criterios de selección de las poblaciones objetivo, los programas concretos y las metas viables. La participación real, activa de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en el estudio de los problemas del campo, así como en la asignación transparente de recursos públicos, no sólo es conveniente, sino indispensable. Hasta el momento, la transferencia de fondos federales ha sido limitada y llena de escollos. Por ejemplo, los estados sólo intervienen en el Procampo, en la Alianza para el Campo y en el Progreso—hoy Oportunidades—de manera marginal y con reglas de operación formuladas y aprobadas por instancias federales.

CONCLUSIONES

En México no hay nada más importante que el campo, el cual en 2000 tenía 37.8 millones de habitantes. De las familias ejidales, 47% vivía en 1997 en condiciones de pobreza y pobreza extrema, proporción que en opinión del autor puede hacerse extensiva a las comunidades y a los pequeños propietarios minifundistas.¹³ De los sujetos agropecuarios ocupados en 1998, casi 42% no tiene ingresos, es decir, son familiares y vecinos que trabajan quizá sólo por la comida. De quienes sí reciben un salario o equivalente, 47% obtiene menos de dos salarios mínimos al mes.¹⁴

Es indispensable elevar los niveles de ingreso, pero para ello se requiere dar al campo, base de la economía rural, la prioridad absoluta en la agenda nacional, en términos de una verdadera política de Estado que cuente, en paralelo, con políticas diferenciadas según las regiones, los recursos naturales, las características socioeconómicas y los niveles de pobreza y marginación.

La subordinación de lo rural y agrícola a las decisiones macroeconómicas, que sólo ven lo urbano y financiero, impide resolver los graves problemas del campo, que a fin de cuentas repercuten en la sociedad en su conjunto. Sólo en el sexenio 1934-1940, cuando hubo plena correspondencia entre la política general y la política de desarrollo del campo, se obtuvieron resultados satisfactorios para todos, cuyos efectos se mantuvieron por 25 años más. En los demás ciclos no se dio esa premisa y, en consecuencia, el campo retrocedió o se estancó, tanto con respecto a lo que pudo haber avanzado, como a lo que sí se logró en la vida urbana y los otros sectores de actividad económica, gracias sobre todo a los aportes del propio sector rural. 

13. Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Secretaría de la Reforma Agraria, *Resultados preliminares de la encuesta de 1997 a ejidatarios y comuneros*, mimeo.

14. INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo 1998*, México, 1999.