El andamiaje de la política mexicana asociado al proyecto de desarrollo del campo

ELVIRA IVONNE MUÑOZ MORALES*

El desarrollo del campo es un reto latente para el Estado mexicano. En virtud de ello, resulta pertinente identificar, desde el enfoque del desarrollo, las políticas dirigidas al sector rural y de esa manera comprender su impacto y examinar sus efectos. La hipótesis central se sustenta en que hasta ahora las estrategias del gobierno han sido insuficientes, además los embates del capitalismo para la población rural se han endurecido, lo que ha propiciado la búsqueda de alternativas a la agricultura.

Introducción

Como área de estudio y proyecto geopolítico adoptado por gobiernos y organizaciones internacionales, el desarrollo¹ remonta su origen hacia finales de la década de 1940. Sin embargo, en el marco institucional de «orden económico mundial», después de la Segunda Guerra Mundial, se comprende a partir de dos grandes vertientes: el progreso, con base en el crecimiento económico per cápita; y lo estructural, fundado en la industrialización y la modernización.² Por su parte, Veltmeyer

sugiere dos dimensiones básicas: como estructura, resultado del funcionamiento de un sistema, y como agencia, a través de una visión estratégica.³

Por tanto, cualquier estrategia de desarrollo —específicamente desde la política pública— implica la convergencia de esas dos dimensiones en la construcción de una realidad. La propuesta predominante en México dirigida al campo se centra en la productividad dentro de la dimensión estructural, es decir, desde la transformación de una sociedad precapitalista, basada en la agricultura, hasta una sociedad capitalista y urbanizada, fincada en relaciones

* Estudiante, Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas

¹ En su carácter general, entendido como la conducción en pos de algo mejor de lo que somos o tenemos, de acuerdo con Antonio Elizalde, «Desarrollo», en Ricardo Salas (coord.), *Pensamiento crítico latinoamericano. Conceptos fundamentales*, Santiago de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez, 2005, p. 159.

² Jane Parpart y Henry Veltmeyer, «Retorno a los fundamentos», en Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Am-

puero (coords.), *Herramientas para el cambio: manual para los estudios críticos del desarrollo*, La Paz, Plural Editores, 2011.

³ Henry Veltmeyer, «Una sinopsis de la idea de desarrollo», en Humberto Márquez, Roberto Soto y Edgar Záyo (coords.), *Visiones del desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas, 2012.

La política agraria mexicana ha adoptado distintos enfoques de desarrollo que buscan el incremento de la productividad, pero relegan aspectos primordiales de las dinámicas de producción y socialización de los habitantes del campo.

de producción de trabajo asalariado:⁴ del campesinado al proletariado. Transformación que en México se llevó a cabo sin una visión integral, puesto que no hubo una preparación para el sector; además, con el arribo de las grandes transformaciones estructurales, tras la apertura de los mercados internacionales y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el campo fue integrado en bloques con una desventaja evidente.

El objetivo del presente trabajo es examinar las políticas referentes al sector rural establecidas luego de la Revolución mexicana, con el propósito de entender y dimensionar su incidencia. La idea fundamental es que las estrategias gubernamentales son insuficientes, incluso han sido indiferentes ante los embates del capitalismo que han afectado a la población rural y la han orillado a buscar otros modos de vida. En principio, se realiza un breve recorrido

por las políticas y estrategias, sustentadas en propuestas y líneas de pensamiento que caracterizan el periodo comprendido entre el final de la Revolución mexicana hasta la actual era neoliberal. En seguida, se plantean ciertos efectos que ha padecido la población rural derivados de dichas políticas y cómo se han transformado las dinámicas rurales. Finalmente, se brindan conclusiones y recomendaciones.

La política para el (sub) desarrollo del campo mexicano

La política agraria mexicana ha arriesgado poco, carece de cambios sustanciales o de planteamientos holísticos de larga duración. Si bien ha adoptado distintos enfoques de desarrollo, se ha centrado en incrementar la productividad, pero relega aspectos primordiales de las dinámicas de producción y socialización de los habitantes del campo. De acuerdo con

⁴ Haroon Akram-Lodhi, «Transformación agraria y desarrollo rural», en Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero (coords.), *op. cit.*, p. 252.

Evangelina Sánchez,⁵ los primordiales problemas del sector agrícola mexicano son de orden estructural debido al tratamiento diferenciador aislado que suele recibir y a los mecanismos que el Estado ha generado.

El núcleo de la Revolución mexicana fueron las demandas y los movimientos campesinos, cuyo anhelo esencial era el cambio. El campo y algunas demandas encontraron respuesta, específicamente con la consagración del artículo 27 constitucional en 1917 y con la creación de la Ley Agraria. En ese proceso de construcción de un Estado nación, el precapitalismo motivó al gobierno a concentrarse fuertemente en un intento modernizador. De esa manera, se dedicó gran cantidad de recursos humanos y económicos a la transformación de estilos de vida locales y a la desmitificación de creencias y costumbres de los pueblos originarios y rurales, con el afán de crear una sola identidad nacional. El Estado asumió que ese era el primer paso hacia el desarrollo y subestimó la prevalencia de las formas tradicionales de organización, porque en su versión clásica, «el desarrollo propone avanzar hacia un estado de perfección abierto al futuro, e incluye quitar aquello que se considera atrasado».⁶

En la década de 1950, a través de los estudios culturalistas y marxistas, además de continuar la dinámica modernizadora, se comenzó a trabajar con base en las teorías sobre el campesinado,

que ponían especial énfasis en sistemas de producción más estructurados. Por primera vez se intentó un análisis que consideraba la relación permanente entre lo urbano y lo rural, en particular los mecanismos institucionalizados de apropiación del excedente por parte de las elites en el país y con el propósito de comprender la lógica de producción rural. Wolf, Palerm y Chayanov coinciden en que los campesinos generan excedente pero no orientado a la consecución de una ganancia, sino con una idea de subsistencia mediante la construcción de coaliciones que a la vez muestran las redes de poder existentes y las formas de operación del cacicazgo.⁷

Entre las décadas de 1950 y 1960 hubo un notorio avance científico y tecnológico, producto de la expansión de la sociedad industrial que pretendía llegar a toda la población; no obstante, su fuerza se concentró en las ciudades y paulatinamente se fue relegando a las zonas rurales, en concreto a los productores de baja escala —minifundistas— que no lograron costear ese cambio. Años más tarde, el campo volvió a ser el centro de debate cuando la seguridad alimentaria adquirió relevancia nacional e internacional. El gobierno respondió con la denominada revolución verde, política caracterizada por la incorporación de semillas mejoradas que ofrecían mayor rendimiento. La euforia por producir más devino en sobreexplotación nunca antes vista de los recursos naturales y el uso indiscriminado de químicos. Los excedentes aumentaron y los recursos naturales se explotaron sin planeación alguna con efectos desastrosos e irreversibles.

A inicios de los 1970, con el *boom* petrolero y acorde con el Estado de bienestar, inició un suministro importante de recursos al campo con la finalidad de incrementar la productividad del sector. Esa política benefició básicamente a las exportaciones porque se concentró en la producción a gran escala. Hasta entonces, la concepción

⁵ Evangelina Sánchez, *Comercio agrícola y las subvenciones de Estados Unidos y la Unión Europea: sus repercusiones en México y Brasil*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2009.

⁶ Francisco Herrera, «Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional», *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, núm. 1, 2013, p. 131. Aunque John McKay (citado en Antonio Elizalde, *op. cit.*) indica que la definición del desarrollo es un concepto en constante discusión y transformación, es posible identificar diversos modelos de desarrollo dominantes en Occidente: de la modernización, la teoría de la dependencia, de las necesidades básicas, la propuesta de ajuste estructural, la internacionalización del capital, la antimodernización, el desarrollo de las raíces populares básicas, el ajuste con rostro humano y el desarrollo sostenible. Sin embargo, en cada país o región, algunos fueron dominantes y otros efímeros, como lo muestra el presente trabajo.

⁷ Jan Douwe, *El campesinado y el arte de la agricultura. Un manifiesto chayanoviano*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas, 2015.

de desarrollo rural se sustentaba aún en la tecnificación y la obtención de mayores rendimientos. Tal pareciera que el modelo económico, sus criterios y mecanismos de producción y distribución de alimentos en el mundo, son la principal restricción del combate al hambre y a la pobreza.⁸

En 1980 se adoptaron las medidas de estabilización y ajuste recomendadas por el Banco Mundial (BM) y se abrió paso al libre mercado. El Estado se replegó y se instituyó la competencia como eje articulador del desarrollo. Hubo grandes expectativas en los cambios; no obstante, con el estancamiento del campo en 1982 y la prolongada recesión durante el sexenio de Miguel de la Madrid las expectativas colapsaron. Esporádicamente apareció la propuesta desde el enfoque del Desarrollo Rural Integral que aunque aseguraba una alternativa más completa, se limitaba al ámbito de la produc-

ción, se creía que a mayor producción correspondería un mejor nivel de vida.

Al constatar que los efectos no eran los esperados, se dio un giro parcial a la estrategia y se intentó reconfigurar la política desde la propuesta del Desarrollo Rural Sostenible, surgida en 1987 con la publicación de *Nuestro futuro común*. Ésta se ceñía a los impactos que la producción —y su incremento gradual sostenido— tenía en la naturaleza y a la preocupación porque la satisfacción de las necesidades de ese momento no comprometiera tal capacidad a futuras generaciones. Una vez más la propuesta no alcanzó las expectativas, ya que se limitó a los productores de baja escala y no reguló ni cuestionó el papel de las grandes empresas nacionales y transnacionales, responsables del deterioro de los recursos. Hacia los 1990 y tras el reparto de tierras, los campesinos se enfrentaron a su nueva realidad: propiedades fraccionadas, sin la capacidad técnica y el equipo indispensable para producir bajo los

Tras el reparto de tierras y al no contar con la capacidad técnica y el equipo indispensable, inició la relación paternalista y clientelar hacia el agro.

⁸ Evangelina Sánchez, *op. cit.*

nuevos estándares que el sistema fomentaba. Comenzó así una relación fuertemente paternalista y clientelar hacia el agro, lo que evidencia que el desarrollo se ha visto obstaculizado por la estructura social y económica de la sociedad.⁹

La privatización de las tierras y la apertura comercial total pueden considerarse los hechos cimentadores de las transformaciones estructurales que el Estado generó en su afán modernizador, puesto que lo que se mostraba como una estrategia de desarrollo desembocó en una ampliación de las brechas entre los productores ricos y los pobres. Con el tiempo esta brecha se ha incrementado y ha revelado las enormes desigualdades que prevalecen y limitan, cuando no impiden, el verdadero desarrollo de los habitantes en el sector rural. Los efectos de las políticas enunciadas en este apartado dentro del sistema capitalista global son numerosos. A continuación se revisarán los más sobresalientes.

El abandono del campo

Después de revisar los principales enfoques de desarrollo para el campo, se entiende que «en México las reformas al sector agrícola han estado determinadas por la estabilización y la reforma estructural de la economía y no tanto por las necesidades reales del sector agropecuario».¹⁰ Los cambios responden al proceso de modernización que el capitalismo exige. Desde el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, tras el Consenso de Washington, problemas como incapacidad para satisfacer la demanda interna (importaciones contra las que el mercado nacional definitivamente no podía competir), escasos o nulos excedentes agrícolas e ingresos precarios para los productores de baja escala se volvieron «el pan de cada día».

En efecto, algunas políticas lograron elevar la producción para la comercialización, pero ello

sólo extendió las brechas de desigualdad existentes a la par que aumentó la mercantilización del trabajo. De esa manera, en un intento por coadyuvar a la concentración de riqueza en unas pocas manos, el Estado disfrazó la reforma al artículo 27 constitucional de libertad cívica y fortalecimiento a la democracia, cuando en realidad desplazó a los productores de baja escala.

La producción nacional se ha descapitalizado sistemáticamente por la falta de ventajas comparativas, en particular frente a Estados Unidos y Canadá, así como por la falta de políticas compensatorias de cobertura amplia dentro del territorio nacional. Aunque se trata de un fenómeno esperado para el capitalismo¹¹ en virtud de que «los productores entraron de modo paulatino en competencia, a raíz de ese enfrentamiento unos progresaron y acumularon pero otros quebraron».¹² Una parte importante de estos efectos diametralmente opuestos devienen de los límites que las estructuras del propio sistema determinan y que posibilitan la acumulación sólo por unos cuantos, debido a la desigualdad que caracteriza la interacción.

Consecuentemente incrementa el proceso de diferenciación social y el trabajador agrícola se ve forzado a emplearse de modo temporal (semiproletarización), pero nunca concluye el proceso; primero por su arraigo a la tierra y segundo por la dificultad para conseguir estabilidad en otro sector dada su escasa preparación y experiencia. En ese sentido, muchos recurren a la informalidad; según Alejandro Portes, «en la mayor parte de los países latinoamericanos, el trabajador informal promedio no recibe

⁹ Henry Veltmeyer, *op. cit.*

¹⁰ Evangelina Sánchez, *op. cit.*, p. 87.

¹¹ Entendido como una forma de reproducción de la vida económica del ser humano de llevar a cabo aquel conjunto de actividades dedicadas directa y preferentemente a la producción, circulación y consumo de los bienes producidos. Bolívar Echeverría, *Crítica de la modernidad capitalista*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/Oxfam, 2011, pp. 70-71, en http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/bolivar_echeverria.pdf

¹² Guillermo Foladori y Gustavo Melazzi, *La economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2016, p. 37.

«En los últimos años la desigualdad social alcanzó niveles sin precedentes, la pobreza se expandió a las economías centrales y la precarización laboral se masificó en todo el planeta».¹⁸

ingresos que le permitan superar la línea de pobreza».¹³

La vorágine del sistema capitalista y la condición de pobreza propicia que muchos campesinos encuentren en las políticas de transferencias monetarias una forma de supervivencia que paulatinamente ha creado una compleja red clientelar que beneficia al Estado, hecho que le permite mantener mayor control sobre la población. Para 2008, 50.6 millones de mexicanos vivían en pobreza: 18.2 por ciento sufría carencias alimentarias y de ellos 12.2 por ciento, es decir, más de 67 por ciento, habitaba en zonas rurales.¹⁴ No desconcierta entonces que la política actual esté subordinada al mercado, y que el poder de una transnacional sea, por mucho, mayor al de miles de productores.

Persiste, por tanto, una marcada división espacial del trabajo entre el campo y la ciudad. La producción industrial generó un aglutinamiento de fuerzas de trabajo dadas las condiciones estructurales existentes para abaratar la mano de obra en la ciudad. Lo anterior con-

¹³ Alejandro Portes, *El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo*, Bogotá, Ediciones Antropos, 2004, p. 17.

¹⁴ De acuerdo con el informe de la UNICEF, *Pobreza y desigualdad*, 2009, en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm>

lleva a que el pequeño productor no sólo se vea obligado a abandonar su tierra, sino que además se sienta forzado a emigrar, incluso con familias enteras. En virtud de esto, «prácticamente la mitad de los nacidos en el campo no permanecieron en él»¹⁵ y el envejecimiento de la población rural es notorio, puesto que los jóvenes no vislumbran un futuro si continúan ahí. A lo largo de un siglo la población del campo con respecto a la de la ciudad se invirtió: en el presente 76.8 por ciento de la población total del país se concentra en zonas urbanas.¹⁶ Implica una transformación contundente que demuestra la profundización de las estructuras capitalistas existentes y que obliga a cuestionarse si en realidad esta forma de explotación de unas clases sobre otras será transitoria y evolucionará hasta una sociedad sin explotación, como lo planteaban Hegel y Marx,¹⁷ o si el capitalismo perdurará y sólo tendrá ciclos de mayor y menor intensidad.

La situación para los trabajadores del campo no es alentadora: «En los últimos años la desigualdad social alcanzó niveles sin precedentes, la pobreza se expandió a las economías centrales y la precarización laboral se masificó en todo el planeta».¹⁸ Esto significa que la migración interna y externa pueden ser una vía de escape, pero con una oferta laboral cada vez más escasa; peor aún, las actividades ilícitas aparecen como una posibilidad más de subsistencia, con efectos muy complejos que ya pueden palparse.

¹⁵ Gustavo Gordillo y Rodrigo Wagner, «Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000», *EconomíaUNAM*, vol. 2, núm. 5, 2005, pp. 23-40.

¹⁶ Comparativo entre la población total urbana y rural de 1900 a 2010, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), «Población total según tamaño de localidad», en *Volumen de crecimiento*, en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/graficas_temas/epobla05.htm?s=est&c=17501

¹⁷ Guillermo Foladori y Gustavo Melazzi, *op. cit.*

¹⁸ Claudio Katz, «Neoliberalismo», en *Neoliberalismo, Neodesarrollismo, Socialismo*, Argentina, Batalla de Ideas (s.f), p. 80.

Conclusiones

La política orientada al desarrollo del campo mexicano ha tenido una fuerte base estructuralista: pasó de un Estado paternalista benefactor a un Estado replegado ante las fuerzas inminentes del mercado. Los productores del campo han valorado ciertas estrategias con entusiasmo, otras con desdén e incredulidad. Su manera de relacionarse y trabajar se ha transformado: muchos han abandonado la tierra, unos más se aferran a ella con esperanzas endeble de que el campo resurja con mayor fuerza.

No obstante, ¿desarrollo para quién? La pobreza y la desigualdad están a la vista de todos y las estrategias propuestas desde la política pública parecen insuficientes para una reconfiguración sustancial de las condiciones actuales hacia el fortalecimiento del mercado interno y el aseguramiento de los derechos humanos primordiales (los alimentos, por ejemplo). Así, las prácticas participativas que pueden funcionar como una plataforma que permita identificar problemas y redefinir soluciones se limitan, puesto que el neoliberalismo influye de modo decisivo en el debilitamiento de las bases para la lucha de clases organizada y los canales de movilización efectiva del descontento popu-

lar.¹⁹ Existe una infrautilización de los mecanismos institucionales de la democracia —en proceso de consolidación— que tenemos.

Es evidente entonces que la actual crisis civilizatoria posee un calado nunca antes visto; sin embargo, la desatención del campo como motor productivo del país ocasiona una mayor vulnerabilidad y dependencia y sumerge en una crisis permanente que sólo es posible revertir mediante el fortalecimiento del mercado interno y la revisión de los marcos regulatorios que garanticen dinámicas de intercambio más justas y equitativas, capaces de trascender ese campo desarticulado, desinformado y pasivo, condenado a reproducir ciclos interminables de pobreza. Asimismo es legítimo inquirir en torno a su política, agentes, mecanismos y prácticas, sobre todo cuando la población es testigo de la fugacidad de las más importantes conquistas sociales, laborales, educativas y de salud. En síntesis, es necesario desmonopolizar la política con prácticas concretas que vayan más allá del plano discursivo, crear espacios que posibiliten un ejercicio dialéctico para la construcción de un proyecto que no se alíe al modelo actual. 🐦

¹⁹ Alejandro Portes, *op. cit.*

Debido a la producción industrial el pequeño productor se ve obligado a abandonar su tierra, en ocasiones es forzado a emigrar con toda su familia.