

LA INSERCIÓN DE LA AGRICULTURA MEXICANA EN EL MERCADO NORTEAMERICANO: CAMBIOS ESTRUCTURALES, MUTACIONES DE LA ACCIÓN PÚBLICA Y RECOMPOSICIÓN DE LA ECONOMÍA RURAL Y REGIONAL

ÉRIC LÉONARD
BRUNO LOSCH¹

HOY EN DÍA HAY VARIOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO establecidos entre economías del Sur y del Norte, en particular la de Estados Unidos, país que ha desplegado una agresiva política bilateral y regional para acompañar, sino es que contrapesar, los efectos de las nuevas reglas de la OMC para asuntos multilaterales. A pesar de ello, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) conserva una doble especificidad: histórica, por una parte, pues se trata del primer acuerdo de su tipo (vigente desde 1994); geopolítica, por otra, ya que la frontera común de tres mil kilómetros entre México y Estados Unidos, al igual que las más de diez millones de personas de origen mexicano que viven en el país vecino, han sido un factor de peso para estabilizar las relaciones entre las dos naciones. En efecto, esa cercanía cambia de manera radical el estado de las cosas en comparación al creado por otros acuerdos de libre comercio Norte-Sur:² refuerza considerablemente el intercambio de mercancías y la integración vertical de las empresas; además, favorece la movilidad de los individuos, en particular mediante migraciones clandestinas, si bien tiene poca incidencia en las operaciones de capital y en el nivel de la Inversión Extranjera Directa (IED).

¹ Este artículo se basa parcialmente en una evaluación, inédita en su mayor parte, del financiamiento público al sector rural elaborada por Fernando Rello (2004), así como en un documento de trabajo redactado previamente por Éric Léonard (2005).

² Mención especial merecen los recientes acuerdos entre Estados Unidos y un conjunto de países: Jordania (2001), Singapur, Chile y Marruecos (2004) así como el Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (TLCAC-RD, firmado en 2004 pero no ratificado).

En el contexto de integración comercial y económica que ha experimentado México, la evolución del sector agrícola merece particular atención por tratarse de una actividad que, en su definición más amplia, emplea a más de 20% de la población económicamente activa; asimismo, estructura el funcionamiento del espacio rural, el cual agrupa a veinticinco millones de personas (un cuarto de la población total), con que alcanza un máximo absoluto en la historia del país (en la década de los noventa se sumaron 2.5 millones de campesinos). Más allá de su contribución general al comercio y a la economía, la agricultura tiene un papel central en la gestión de los recursos naturales y en el funcionamiento del territorio, en particular por la impronta que la herencia de la reforma agraria dejó en la política. Las actividades del campo han recuperado la estima de antes y ahora son un anclaje para las dinámicas rurales; se reconoce de nuevo su contribución al desarrollo económico y social.³ Su futuro es capital en la lucha contra la pobreza pues esta última se desarrolla sobre todo en zonas rurales, donde se concentra el 65% de los hogares que viven en condiciones de pobreza absoluta (Banco Mundial, 2004).

Este artículo consta de cinco partes: 1) un recordatorio del marco general del debate, que consiste en la elaboración de un balance provisional y contrastado del TLCAN; 2) un estudio de los cambios estructurales vertiginosos que han marcado la agricultura durante el último decenio y que el análisis macrosectorial oculta ampliamente; 3) exposición sobre cuánto y cómo la diversidad y la amplitud de la intervención pública, en su nueva configuración, han contribuido a profundizar las diferencias al interior del sector, al tiempo que han facilitado la gestión de la marginación y de la pobreza rural; 4) demostración de que las transferencias públicas no son más que *una* contribución al proceso general de diversificación de las actividades y de los ingresos –entre estos, las transferencias privadas ligadas a la migración ocupan un lugar importante– y de que reconfiguran profundamente la economía de las familias rurales; 5) a manera de conclusión, se presenta un análisis de las consecuencias de esos cambios en la naturaleza y sentido de las transiciones en curso, así como de los asuntos estratégicos que se derivan, sobre todo políticos.

³ Este fenómeno fue objeto de una síntesis elaborada recientemente por el Banco Mundial, que le restituye a lo “rural” un lugar privilegiado, al demostrar que se habían subestimado los efectos de vinculación debido a las actividades rurales y los efectos perversos de la segmentación de las políticas públicas (De Ferranti *et al.*, 2005).

1. CONTEXTO GENERAL: EL BALANCE MITIGADO DEL TLCAN

A pesar de la especificidad de la situación mexicana, los diez años del TLCAN han generado inevitablemente análisis cuya intención es volverse referencia concreta para otros proyectos de integración comercial,⁴ tales como el TLCAC-RD y el ALCA.⁵

La dificultad de ese tipo de estudios reside, desde luego, en la complejidad de los fenómenos ligados al cambio; ningún trabajo elaborado con mínimo rigor ignora ese hecho. En el caso de México, ¿cómo aislar las relaciones causales que condujeron a la configuración actual?; ¿qué parte explica el TLCAN del proceso de recomposición que experimenta el país? En efecto, el acuerdo de libre comercio se inserta en un movimiento más general de liberalización de la economía mexicana. Tal fenómeno inició tiempo después de la crisis de 1982 y se materializó sucesivamente en la adhesión al GATT en 1986, la implementación de una política de apertura unilateral y el retiro del Estado de varias esferas de actividad. Los cambios se dieron muy rápido: para los primeros años de los noventa, incluso antes de la firma del tratado, el proceso ya había terminado. La crisis financiera de 1994-1995 (conocida fuera de México como “efecto tequila”) y la devaluación del peso complicaron las cosas, sobre todo respecto al crecimiento y al ingreso promedio; de manera paralela, la fuga de la IED hacia los mercados emergentes rebasó los marcos institucionales establecidos por los acuerdos regionales. En resumen, los analistas coinciden al decir que, a todas luces, diez años de retrospectiva son insuficientes para extraer conclusiones significativas.

A pesar de esas reservas, las evaluaciones del TLCAN suelen destacar los resultados moderados, condicionados por el ángulo de estudio y por la perspectiva institucional adoptada; ni milagro ni desastre, para recordar el tono de defensores y detractores antes de la firma del acuerdo. Según los promotores de la inserción competitiva, merecen mención muy especial sus efectos macroeconómicos positivos (crecimiento del intercambio comercial, de la IED, de la productividad global), a pesar incluso de los límites derivados de la rigidez del proteccionismo estadounidense. En ese tenor, el cambio institucional, la formación y la innovación, el fortalecimiento de la integración y la apertura (que deben ir en ambas direcciones), acompañados de medidas específicas y provisionales de apoyo, deberían acabar

⁴ Entre los numerosos trabajos publicados recientemente, dos estudios se inscriben claramente en esta perspectiva: la síntesis del Banco Mundial titulada “Lecciones del TLCAN para América Latina y el Caribe” (Lederman *et al.*, 2005), y la que hizo el Centro Carnegie: “Promesas y realidades del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio” (Audley *et al.*, 2003).

⁵ Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana y Área de Libre Comercio de las Américas, respectivamente (CAFTA-DR y FTAA, por sus siglas en inglés).

con las asimetrías en la distribución del ingreso por categorías de agentes económicos y tipos de región (Lederman *et al.*, 2005). Para el analista atento a las marcas que dejan los fenómenos estructurales, la amplitud de las diferencias entre México y sus vecinos del norte se traduce en un efecto de “desenganche” que plantea desafíos de peso para el futuro. En primer lugar está la insuficiencia del efecto de “arrastre” para generar empleos: los puestos creados en la industria (el saldo neto es del orden de 500 000 plazas) no han compensado el retroceso en el sector agrícola (-1.3 millones de puestos de trabajo). A ese déficit se sumó la estagnación y una ligera merma de las remuneraciones del sector industrial, inducida en gran parte por la devaluación, mientras que la productividad aumentaba casi 60% en términos reales. La convergencia de los salarios, uno de los considerandos del TLCAN, nunca se produjo. Esos dos fenómenos no limitaron en forma alguna los flujos migratorios hacia Estados Unidos; enraizados en una larga historia, experimentaron un crecimiento sin precedentes: entre 1990 y 2000, el número de personas nacidas en México pero residentes en Estados Unidos se duplicó, alcanzando 11.2 millones, de las cuales seis millones emigraron ilegalmente alentadas por la diferencia en la remuneración del trabajo (Passel, 2005).⁶ En síntesis, el creciente rezago de la gran mayoría de las plantaciones agrícolas mexicanas frente al cambio ha reforzado la precariedad de las condiciones de vida de las familias del campo y la marginación (Audley *et al.*, 2003). Ambos fenómenos aparecen bastante atenuados en los estudios del Banco Mundial.

2. NUEVAS REGLAS DEL JUEGO Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS DISTANCIAS EN LA AGRICULTURA MEXICANA

Muchos observadores piensan que el TLCAN no tuvo el efecto devastador anunciado en la agricultura mexicana, considerado el sector más sensible por su baja productividad respecto al nivel promedio en Estados Unidos. Como en todo estudio estructural, es importante cambiar el punto de observación y no limitarse al “gran angular”, que borra los fenómenos revelados por el análisis sectorial y regional.

⁶ En México, el salario mínimo por día en el campo es inferior al salario mínimo por hora en Estados Unidos; el primero se ubica entre los cuatro y cinco dólares, según la región, mientras que el segundo está establecido en seis dólares.

Memoria del periodo largo y del periodo corto de la agricultura mexicana

Los recientes y rápidos cambios en el sector agrícola y rural deben ubicarse en la perspectiva de la construcción histórica del papel del Estado en la agricultura y en la gestión del territorio, fundamento de su legitimidad y de su arraigo en el ámbito local.

El primer periodo fundacional se extiende de 1920 a 1980; es el tiempo de la reforma agraria y sus dos momentos clave: las políticas cardenistas de los años treinta y la colonización controlada de las tierras tropicales en los años setenta. La reforma agraria, única en el continente por su envergadura y longevidad, contribuyó a crear nuevas estructuras territoriales y administrativas, además de fuertes instituciones locales (en primer lugar el ejido) cuya consolidación se explica tras cincuenta años de intervenciones y apoyo del Estado. Si las modalidades y la eficiencia económica de la acción pública son discutibles, no se puede desacreditar ni subestimar su papel en términos de legitimación política y de dominio territorial, menos aún hoy en día cuando son las instituciones ligadas al ejido las que aseguran la compaginación de las políticas segmentadas y descentralizadas que la liberalización ha promovido (véase *infra*).

El segundo periodo fundacional corre de 1970 a 1990; traslapado parcialmente con el primero, su rasgo esencial es la puesta en marcha de la política económica para el campo, secuela de la estrategia de sustitución de importaciones de los años 1950-1970.⁷ Esa fase de regulación estatal (Mackinlay, 1991) se tradujo en la creación de grandes monopolios agroindustriales encargados de sectores estratégicos: cereales y granos básicos (Conasupo), café (Inmecafe), azúcar (Consejo Nacional del Azúcar), tabaco (Tabamex) o henequén (Cordemex), reemplazados en ocasiones por organismos públicos de crédito (Banrural), de seguros (Anagsa), de investigación agronómica (Inifap) y de producción de semillas mejoradas (Pro-nase). En las zonas marginadas y poco integradas al mercado, el Instituto Nacional Indigenista (INI) ha desempeñado esas funciones coordinando las actividades de las diferentes instituciones de desarrollo y de las empresas agroindustriales, mientras que algunos lugares cuentan con agencias de desarrollo regional organizadas según el modelo de agencia de cuenca fluvial (del tipo Tennessee Valley Authority).⁸

⁷ Sobre la articulación entre política económica y política agrícola, véase Losch *et al.* (1997).

⁸ Cf. Comisión del Tepalcatepec, Comisión del Balsas, Comisión del Papaloapan (Barkin y King, 1970).

Frente a sesenta años de intervencionismo que marcaron profundamente las relaciones políticas y sociales, así como los puntos de referencia de los actores económicos, el “periodo corto” de la liberalización se caracterizó por la amplitud de los cambios efectuados. El corazón de las reformas institucionales se sitúa en el cambio de década para entrar a los años noventa, cuando se desmantelan con rapidez extrema los diferentes organismos públicos y los sistemas de gestión de precios. Hay entonces una primera reducción de las barreras a las importaciones y se pone en marcha un proceso de privatización parcial del régimen de propiedad. Sus elementos más importantes son:

- Eliminación del sistema de administración de precios de insumos y de productos agrícolas en sectores estratégicos (cereales, oleaginosas, leguminosas, azúcar, tabaco, café) y supresión de restricciones a la importación, exceptuando maíz y frijol.⁹

- Privatización o liquidación de las empresas agroindustriales públicas y del INI. Destaca la suspensión de la compra, distribución y gestión de las importaciones de productos alimenticios por parte de Conasupo (véase Krippner, 1997), a excepción del maíz y del frijol, productos que el organismo seguirá comprando hasta 1999 (Appendini, 2001).

- Agotamiento financiero de las empresas públicas de crédito y seguros para el campo. Resalta el debilitamiento de las actividades, y posterior desaparición, de Banrural.¹⁰

- Reforma del ejido vía modificación al artículo 27 constitucional, con que se apunta a reinsertar las tierras concernidas en el mercado de bienes raíces; a registrar y distribuir derechos individuales, privativos, cesibles y transmisibles; y a eliminar las regulaciones, tanto políticas como económicas, establecidas por las instancias de gobierno de las comunidades agrarias.

La desregulación de los precios y de las importaciones estuvo acompañada de manera paralela por la puesta en marcha de un sistema de incentivos y de apoyos provisionales a los productores (véase *infra*).

⁹ Desde 1987, un año después de la adhesión de México al GATT, el gobierno redujo la tasa de gravamen de entrada a productos agrícolas de 100 a 20% (cuando el TLCAN autorizaba 50%). En 1989 se suprimieron los precios de garantía del trigo, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas, mientras que quedaron sin efecto las tarifas aduanales para el sorgo y las oleaginosas; en 1993 sucedió lo mismo con el trigo (OCDE, 1997).

¹⁰ Según Appendini (2001), y esto al convertir sus datos a pesos constantes de 1993 (no de 1994), el monto anual promedio de los créditos del sector público a la agricultura pasó de 33500 millones para el periodo 1983-1989, a 21300 millones entre 1990 y 1994, y a 15800 millones entre 1995 y 2000, esto es una reducción de 55%. Después de volver a financiar a operadores que sí ofrecían garantías y elevada rentabilidad, Banrural desapareció en 2003 para dejar el lugar a la Financiera Rural.

Tras semejante ola de reformas, el acuerdo de 1994, conforme a su vocación, le ha concedido a cada uno de los signatarios ciertas ventajas comerciales.¹¹ México ha abierto sus mercados a los productos del vecino del norte; aunque hay un dispositivo transitorio de quince años para el maíz y el frijol (vigente hasta 2008), que consiste en cuotas aduanales¹² y cláusulas de seguridad, las cuales fueron aducidas provisionalmente en 2003 para proteger el sector de aves de corral. Por su parte, Estados Unidos ha permitido la entrada a sus mercados de productos mexicanos, lo que en realidad quiere decir, a causa de la desigualdad en los niveles de productividad, que ha abierto el mercado de frutas y verduras, no sin antes establecer cláusulas restrictivas de estacionalidad (vigentes también hasta 2008), en especial para el jitomate.

*La “sorprendente resistencia de la agricultura mexicana”¹³
y el trampantojo de la producción de maíz*

Desde la entrada en vigor del TLCAN, los precios relativos de los productos agrícolas han disminuido cerca de 20%, aunque la reducción ha sido más fuerte para el maíz y el frijol, bienes básicos de la agricultura¹⁴ y de la ración alimenticia de los mexicanos (gráfica 1). Para estos dos importantes cultivos, protegidos por cláusulas transitorias, el TLCAN y sus efectos no son seguramente la causa primera y única de la rebaja de los precios. El valor del maíz había comenzado a retroceder desde finales de los años ochenta como consecuencia de las primeras medidas de liberalización relativas a la desgravación aduanal y a la supresión de los precios de garantía. Así, las cotizaciones en pesos constantes disminuyeron de manera regular a partir

¹¹ Debe recordarse que, de hecho, el TLCAN reagrupa tres tratados bilaterales: Estados Unidos-Canadá, firmado en 1988, México-Estados Unidos y México-Canadá, firmados en 1993 y vigentes desde 1994.

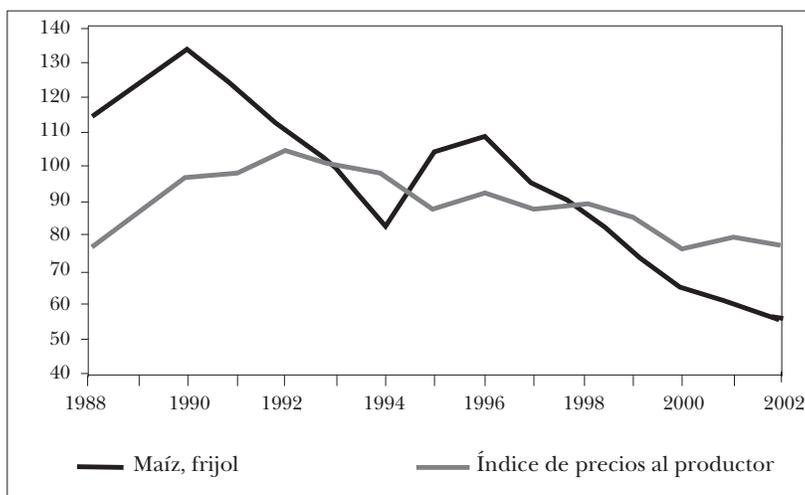
¹² El monto fijado para las cuotas de origen con Estados Unidos era de 2.5 millones de toneladas libres de impuestos para el maíz y de 50 mil para el frijol. A ello se sumaban gravámenes fuera de cuotas de 215 y 139%, con reducciones progresivas cada año hasta desaparecer. En la práctica, esas protecciones nunca fueron aplicadas sistemáticamente. Así, en 2003 se importaron 3.8 millones de toneladas de maíz fuera de cuotas, gravadas a tasas de entre 1% y 3%, cuando el tratado estipulaba imponerles un impuesto no menor al 70% del valor de la mercancía (Zahniser y Coyle, 2004).

¹³ Lederman *et al.* (2005), p. 146.

¹⁴ En conjunto sumaban 10.4 millones de hectáreas en 1993, es decir, casi 63% de la superficie cultivable del país.

de 1990, con un ligero aumento en 1995 y 1996 ligado a la incidencia de la devaluación.¹⁵

GRÁFICA 1
Evolución de los precios relativos al productor agrícola¹⁶



Fuente: Rello (2004) con datos del Banco de México y la Sagarpa.

Ahora bien, a pesar de esa tendencia negativa para los productores y de las previsiones catastrofistas, el rendimiento agrícola no se desplomó; por el contrario, tanto el volumen total como los intercambios se incrementaron. La producción de maíz, que hacía las veces de sismógrafo al medir la amplitud del impacto en la agricultura mexicana, resistió e incluso progresó en dos millones de toneladas, pasando de dieciocho a veinte entre

¹⁵ El impacto de la entrada en vigor del TLCAN fue trastornado por la devaluación del peso, lo que ha suscitado interpretaciones divergentes según los años de referencia de cada análisis. Así, para Yúnez Naude y Barceinas (2003), citados por Lederman *et al.* (2005), el precio cayó cerca de 50% entre 1987 y 1994, mientras que entre 1994 y 2001 lo hizo 43%. La perspectiva es diferente si se utiliza como referencia el año 1993: la disminución anterior a la entrada en vigor del TLCAN se reduce a 20%.

¹⁶ Se trata de la relación entre el índice de precios al productor y el índice de precios al consumidor elaborado por el Banco de México.

1993 y 2001. A su vez, este aumento parece imputable en buena medida a la agricultura pluvial practicada por las pequeñas explotaciones (el volumen obtenido ascendería a tres millones de toneladas), mientras que la producción de maíz irrigado experimentó un ligero retroceso (un millón de toneladas menos) después de haberse desarrollado intensamente a principios de los años noventa.¹⁷ Ante tal sorpresa, los analistas han resaltado el crecimiento global de la demanda ligado al dinamismo de la economía de la región –en efecto, las importaciones oficiales de maíz se sextuplicaron en el mismo periodo–¹⁸ así como la eficiencia de las nuevas políticas de apoyo a la producción, desacopladas del precio y por lo tanto menos distorsionadoras y más benéficas para los pequeños productores (véase *infra*).

A pesar de ello, el “efecto maíz” se nos revela como un trampantojo. La razón principal es que el desempeño y éxito del sector exportador de frutas y legumbres esconde la amplitud de las recomposiciones experimentadas por el sector agrícola mexicano, tanto en términos de ingresos y productividad como del reparto geográfico de la producción.

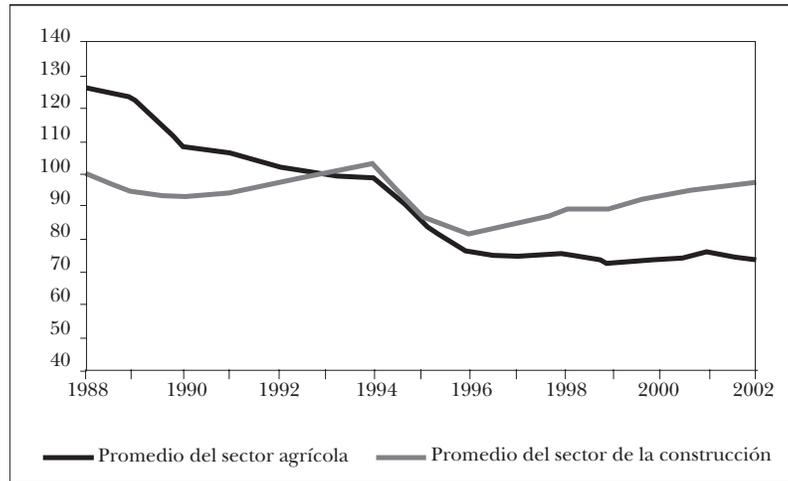
El ajuste “estructural” de la agricultura

En los diez años de funcionamiento del TLCAN, el nivel de los salarios del sector agrícola se ha erosionado de manera pronunciada, incluso si en este caso también la tendencia ya había comenzado a manifestarse desde los tiempos de las primeras reformas del ramo. La gráfica 2 reconstruye la evolución del índice medio de remuneración del trabajo agrícola respecto al de la construcción, actividad en la que los empleos requieren un nivel de calificación muy bajo, equivalente al que puede aspirar la mayoría de la fuerza laboral agrícola.

¹⁷ Cf. Audley *et al.* (2003) y Appendini (2001). Estos datos, extraídos de las estadísticas oficiales de la Secretaría de Agricultura, deben tomarse con reserva por la dificultad para censar las superficies.

¹⁸ Ese incremento vertiginoso de las importaciones es indisociable del papel decisivo de los grandes grupos agroindustriales mexicanos de la harina (Gruma) y de las aves de corral (Bachoco) en la negociación de la apertura del sector de granos (Mackinlay, 2004; Vidal, 2004). Así, el fin de la protección al sector llegó más rápido de lo previsto (véase nota 12), estuvo favorecido además por la compra de acciones de empresas locales por grandes consorcios norteamericanos (fue el caso de Gruma y ADM; la primera es la principal harinera del país). Las importaciones masivas a bajo costo, excedentarias de las cuotas establecidas, efectuadas por ADM, Cargill o Zen Noh poco antes de la recolección de la cosecha mexicana, tiraron los precios internos y atenuaron la segmentación del mercado entre maíz amarillo importado y maíz blanco local de calidad superior. Sobre este punto, véase también Rubio (2004) y Rosset (2004).

GRÁFICA 2
Evolución de las remuneraciones reales promedio en el sector agrícola
y en el de la construcción (base 100 = 1993)



Fuente: Rello (2004) con datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI.

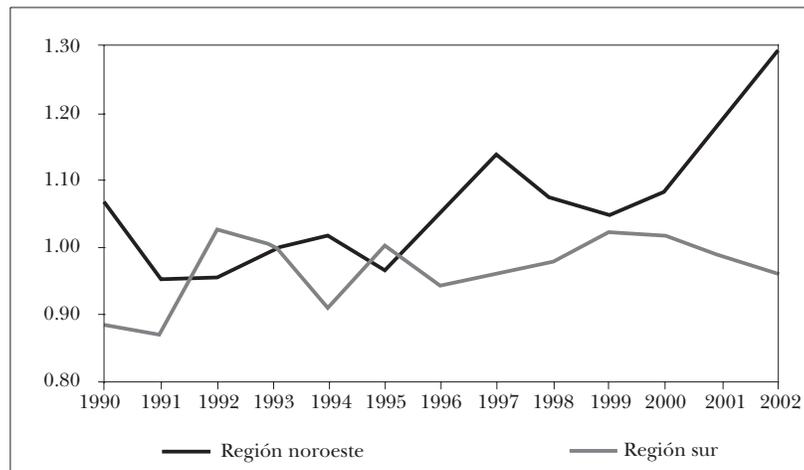
Esta evolución de conjunto vino a reforzar la dinámica de creciente diferenciación entre regiones agrícolas y, al interior de una misma región, entre categorías de plantíos. Ello reflejaba las históricas desigualdades estructurales en la dotación de factores de producción (tierra, agua, capital fijo y liquidez) y, en consecuencia, las diferencias de reactividad y adaptación al cambio en el escenario económico. Los activos disponibles, la mayor conexión con los mercados y la proximidad a la frontera les facilitaron a las regiones norte y Pacífico-oeste la adquisición de nuevas técnicas de producción (variedades transgénicas, fertirrigación, hidroponía) y les permitieron reforzar los dispositivos de integración vertical con las firmas agroindustriales (provisión de insumos, comercialización por “flujos forzados”). Ambas acciones tuvieron un impacto directo en el aumento de la productividad, al tiempo que ahondaban la brecha con el resto del país.

* *Commercialisation en flux tendus*, en el original. Es una de las modalidades para administrar los flujos de productos de una empresa; consiste en mantener un nivel mínimo (cercano a cero) de artículos almacenados (conocido también como *stock*). El flujo se reactiva cada vez que hay una orden de compra. No hay un intento por salir a vender (lo cual implica costos de almacenamiento) más que si alguien demanda el (los) artículo(s). [N. del T.]

En ese sentido, Fernando Rello (2004) muestra que el índice de productividad agrícola regional, calculado a partir de los rendimientos de los principales cultivos, progresó significativamente en la región noroeste durante la segunda mitad de la década de los noventa, mientras que en el sur se estancó (gráfica 3).¹⁹ El efecto de esa parálisis es aún más grave si se recuerda que la región sur agrupa ella sola a cerca de 40% de la población rural y de la población agrícola activa (PAA) de todo el país, además de emplear en las labores de cultivo a casi un tercio de la fuerza laboral de la región (véase cuadro 1, *infra*).

GRÁFICA 3

Evolución de los índices de productividad agrícola por grandes regiones



Fuente: Rello (2004) con datos de Sagarpa.

¹⁹ La división zonal a la que se hace referencia en el texto, incorporada al cuadro 1, es la que propone la Sagarpa; empero, se ha hecho un ajuste entre la región oeste y centro, permutando Querétaro con San Luis Potosí a fin de incorporar la configuración social (en particular el peso relativo de la población indígena en las dos entidades), las dinámicas migratorias y las estructuras de producción, volviendo las áreas más homogéneas. La repartición de estados por regiones es la siguiente (queda excluido el Distrito Federal):

- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- Noreste: Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas.
- Oeste: Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán y Querétaro.
- Centro: San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
- Sur: Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Los datos del cuadro 1 permiten identificar diferentes aspectos del impacto estructural del proceso de reformas y de liberalización económica. En primer lugar, el incremento de los niveles nacionales de pobreza y marginación (entendidas como el acceso deficiente a los servicios públicos, en especial salud y educación, e insatisfacción de las necesidades básicas) se ha concentrado principalmente en el sur y centro del país; en este último, en menor medida, mientras que el norte (en sentido amplio) mantiene índices de pobreza casi dos veces menores.²⁰

La productividad agrícola más elevada se sigue registrando en el norte del país; que también es la región que más ha progresado en términos absolutos en los sectores “tradicionales” (frutas o verduras tempranas de exportación) y, de manera sorprendente, en la producción de maíz de uso comercial e industrial (en oposición al maíz de autoconsumo o de venta local). La región noroeste, en particular el estado de Sinaloa, fue responsable de 55% del incremento en la producción nacional de maíz entre 1990 y 2000; a su vez, ese estado proveyó cerca de 40% de la cosecha nacional de cultivos de irrigación (véase gráfica 4). De manera similar, la mayoría de las ramas de la actividad agrícola muestran una fuerte tendencia a concentrar las estructuras de producción y a darle mayor peso a la agricultura de empresa o agroindustrial. Los rendimientos promedio “se han ido al cielo” gracias a la incorporación de nuevos modelos técnicos (véase *supra*) y a la expansión de la producción agrícola irrigada.²¹ En el caso del maíz, por ejemplo, el indicador casi se cuadruplicó en la región noroeste entre 1990 y 2000, mejoró 20% en la oeste y se estancó en las zonas agrícolas del centro y sur del país. Otro ejemplo: los rendimientos nacionales de la producción de frutas y verduras tempranas crecieron 45%, igualmente con diferencias crecientes entre el norte y el sur, a pesar de que la productividad en éste último también se incrementó. La concentración de extensiones de tierra en las subregiones del norte se acentuó mucho; destaca en ese proceso el noreste, que al mismo tiempo redujo la superficie cultivable de maíz, contribuyendo así a la especialización en frutas y legumbres.

²⁰ El incremento de la pobreza en el noroeste debe interpretarse con circunspección pues pesa poco en el total nacional y es resultado de las características de la especialización económica regional en frutas y legumbres de exportación, proceso marcado por una concentración muy fuerte de las estructuras de producción y por el uso intensivo y creciente de mano de obra migrante mal remunerada (condición necesaria para mantener la competitividad).

²¹ La superficie de maíz en cultivos irrigados se duplicó entre 1990 y 2000 a escala nacional (datos de Sagarpa / Siacon), sobre todo a principios del periodo.

CUADRO 1
Evolución de los principales indicadores sociales y agrícolas al interior
de las grandes regiones económicas de México, 1990-2000

<i>Bloques regionales*</i>	<i>Noroeste</i>	<i>Noreste</i>	<i>Oeste</i>	<i>Centro</i>	<i>Sur</i>	<i>Total México</i>
<i>Población 2000</i>						
% Población rural nacional	6.04	7.70	22.59	23.98	39.68	100
% Población rural/total	19.43	14.18	27.64	23.43	43.54	27.73
Población activa agrícola (PAA)	498 141	477 493	1 594 147	1 800 320	2 856 043	7 226 144
% PAA / PEA regional	14.58	8.58	16.99	16.87	31.76	19.01
<i>1990/1991</i>						
% Población pobre**	33.08	41.83	48.77	53.44	63.98	50.16
Índice de marginación***	-0.7296	-0.8855	-0.1247	0.0196	1.4103	-0.0669
Superficie de maíz 1990 (ha)	243 537	687 091	1 825 426	1 616 208	2 065 243	6 437 505
% Superficie maíz nacional	3.78	10.67	28.36	25.11	32.08	100
Producción maíz 1990 (ton)	466 834	1 436 406	4 657 039	4 534 212	3 540 948	14 635 439
% Producción maíz nacional	3.19	9.81	31.82	30.98	24.19	100
Rendimiento del maíz (ton)	1.92	2.09	2.55	2.81	1.71	2.27
Superficie de frutas y verduras tempranas**** 1990	64 281	12 851	44 879	9 622	29 801	161 434
% Superficie frutas y verduras tempranas	39.82	7.96	27.80	5.93	18.46	100
Rendimiento de frutas y verduras tempranas (ton)	24.23	14.57	13.30	15	10.93	17.42
% Producción frutas y verduras tempranas	55.35	6.65	21.20	5.10	11.70	100
<i>2000/2001</i>						
% Población pobre	37.13	37.86	47.85	55.42	68.22	50.99
Índice de marginación	-0.7075	-0.9374	-0.1440	-0.0544	1.4582	-0.0285
Superficie de maíz 2001 (ha)	393 487	484 308	1 898 159	1 653 556	2 924 272	7 353 782
% Superficie maíz nacional	5.35	6.59	25.81	22.49	39.76	100
Producción maíz 2001 (ton)	2 845 628	1 037 314	5 836 478	4 018 430	5 258 918	18 996 768
% Producción maíz nacional	14.98	5.46	30.72	21.15	27.68	100
Rendimiento del maíz (ton)	7.23	2.14	3.07	2.43	1.80	2.58
Superficie de frutas y verduras tempranas 2001	63 358	20 301	42 033	7 988	23 029	158 709
% Superficie frutas y verduras tempranas	41.20	12.80	26.50	5	14.50	100
Rendimiento de frutas y verduras tempranas (ton)	29.85	24.10	25.10	17.55	16.25	25.25
% Producción frutas y verduras tempranas	48.66	12.21	26.31	3.50	9.33	100

CUADRO 1 (Conclusión)

<i>Variación 1990/2000</i>						
Tasa de pobreza	+12.26%	-9.49%	-1.87%	+3.71%	+6.62%	+1.66%
Índice de marginación	+0.02	-0.05	-0.02	-0.07	+0.07	+0.04
Superficie de maíz	+61.57%	-29.51%	+3.98%	+2.31%	+41.59%	+14.23
Producción de maíz	+509.56%	-27.78%	+25.33%	-11.37%	+48.52%	+29.80%
Rendimientos del maíz	+277.3%	+2.45%	+20.52%	-13.4%	+4.9%	+13.65%
Superficie frutas						
y verduras tempranas	+1.68%	+58%	-6.34%	-17%	-22.72%	-1.70%
Producción frutas						
y verduras tempranas	+25.24%	+161.33%	+76.68%	-3.36%	+14.75%	+42.54%
Rendimientos de frutas						
y verduras tempranas	+23.17%	+65.43%	+88.64%	+16.41%	+48.61%	+44.99%

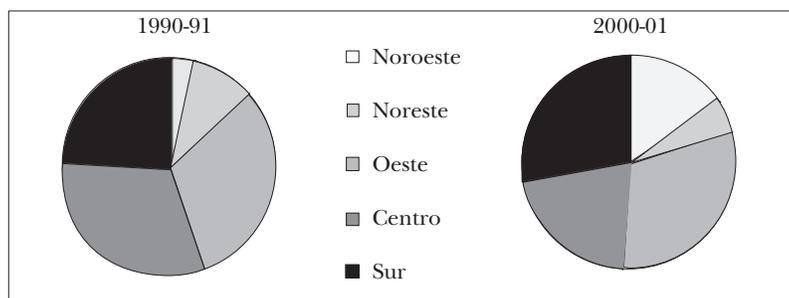
Fuentes: Siacon (Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, de la Sagarpa), Conapo e INEGI. * Véase nota 19. ** Por debajo del umbral de dos salarios mínimos por familia y por día, esto es, menos de ocho dólares estadounidenses, lo que se acerca al criterio de dos dólares por persona y día. Ver los umbrales establecidos por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP) en Banco Mundial (2004). *** Corresponde a niveles crecientes de marginación por localidad de -2 a +2 calculados por el Conapo a partir de varios indicadores: ingreso, nivel de escolaridad, habitación, acceso a los servicios e infraestructura social, entre otros. **** Principales productos de frutas y verduras tempranas de exportación: jitomate, melón y sandía.

Así, el abismo se ahonda entre el centro y el sur, por una parte, y el norte por la otra. Con la región oeste también,²² pero en menor medida, pues esa zona ha afianzado su posición como exportadora de hortalizas, además de imponerse poco a poco como la principal abastecedora de maíz de los mercados urbanos y de la industria (harina y fructuosa; véase gráfica 4). El sur, por su parte, si bien ha logrado incrementar sensiblemente su producción de maíz (1.5 millones de toneladas más), lo ha hecho extendiendo la superficie cultivada; en consecuencia, la productividad se ha estancado o declinado de manera regular. Más aún, esa tendencia esconde procesos de diferenciación al interior de las subregiones del sur que no debemos subestimar, en particular porque se ha desarrollado una pequeña franja de explotaciones que produce para los mercados nacionales e internacionales, protagonista única de los procesos de cambio tecnológico.²³

²² En esa región, la heterogeneidad de las estructuras de producción esconde fenómenos internos de "desenganche" entre las pequeñas unidades familiares y las explotaciones dotadas sobremanera de factores que producen para el mercado, tanto en el sector del maíz como en el de la producción de hortalizas de exportación.

²³ Entre otros, es el caso de los grandes campos de cereal en los valles centrales de Chiapas o en las zonas de inundación en el sur de Veracruz.

GRÁFICA 4
Evolución de la distribución de la producción de maíz entre las grandes unidades regionales de México, 1990-2000



Fuente: elaboración propia.

No obstante, si el conjunto de familias minifundistas ha contribuido al “efecto maíz”, ha sido como respuesta a la fuerte degradación de su nivel de vida, consecuencia a su vez de la reducción de los precios relativos y del impacto de la devaluación en algunos lugares de consumo. El aumento de la superficie cultivable ha vigorizado el autoconsumo y, con ello, ha mantenido el nivel de ingreso monetario, además de conseguir mayores beneficios de los programas de apoyo directo a los productores (como Procampo; véase *infra*). Por el contrario, no ha evitado que la gente busque fuentes complementarias de ingreso, sobre todo en actividades no relacionadas a la agricultura; las modalidades más importantes de esa diversificación son la migración estacional hacia los polos agroexportadores ubicados en las subregiones del oeste y del Pacífico norte, y la migración hacia Estados Unidos (de duración más extensa).

3. LAS NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

Durante los últimos quince años, el Estado ha modificado radicalmente las modalidades en las que interviene. La naturaleza, volumen y forma de su participación debieron adaptarse al nuevo contexto y a los referentes actuales de la acción pública; empero, los apoyos, programas de ayuda y transferencias presupuestales se han mantenido en un nivel extremadamente alto,

confiriéndole un carácter excepcional a la experiencia mexicana entre las agriculturas del sur.

Si la base fiscal del Estado mexicano, así como sus ingresos petroleros, le conceden un margen de maniobra presupuestal del que carecen muchos otros países enfrentados a las nuevas reglas del juego internacional, también podemos apreciar en retrospectiva que no tenía prácticamente otra opción. Las fuertes tensiones sociales en las ciudades y el campo al entrar a la década de los años noventa, el recrudecimiento de la violencia política (asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República en 1994), las reivindicaciones de autonomía indígena en estados del sur (Guerrero y Chiapas), el levantamiento zapatista en enero de 1994 –acto de gran valor simbólico que marcó la entrada en vigor del TLCAN– y la posterior crisis financiera obligaron a administrar la transición y a inyectarle los recursos necesarios: la primera experiencia de integración norte-sur no podía fracasar. Tras el rescate financiero del FMI y de Estados Unidos durante la crisis, el Estado mexicano fue alentado, y acompañado, a retomar el camino de la intervención pública, tanto por sus socios del norte como por las instituciones financieras internacionales.

Así, los poderes públicos fueron protagonistas del ajuste de la economía nacional al efectuar transferencias de naturaleza redistributiva o incitativa que generaron una profusión de programas temáticos, sectoriales, regionalizados y operantes en distintos niveles de acción. El compendio de la evolución del gasto público en desarrollo rural entre 1995 y 2004, elaborado por Fernando Rello (2004), constata que el crecimiento anual promedio de los recursos en esos diez años fue de 11.2% (en pesos constantes), cifra que sin embargo se reduce a -0.9% en términos reales entre 1995 y 2003 (aunque entre 1997 y 2003 aumentó 2.8%; véase cuadro 2, *infra*). El minucioso análisis de Rello suma los apoyos a la agricultura, los recursos destinados al financiamiento remanentes de proyectos productivos, los programas de apoyo a las zonas marginadas y de combate a la pobreza; en resumen, a partir de los datos presupuestales de cada administración, identifica la parte “rural” de programas cuyos objetivos son más generales.²⁴ Sin embargo, los datos no toman en cuenta ni los programas para el medio ambiente ni las transferencias ligadas a la construcción de infraestructura social o a la oferta de servicios de tipo urbano en las localidades rurales (consultorios, escuelas primarias y secundarias, agua potable y desagüe directo); el monto

²⁴ Sin embargo, la existencia de la categoría “Otros programas” agrega una dosis de imprecisión a la evaluación de conjunto, algo que difícilmente podemos reprochar vista la naturaleza a menudo hermética del desglose y de las descripciones presupuestarias presentadas en los balances de la Secretaría de Hacienda.

de esas partidas ha experimentado un avance muy importante, por lo que lo hemos integrado en el presente análisis (véase Léonard, 2005). El resultado es que desde el año 2000 los recursos públicos destinados al sector rural se sitúan, en pesos constantes de 1993, cerca de los 30 000 millones de pesos (cuadro 2, *infra*). En 2003 alcanzaron la cifra de 112 000 millones de pesos constantes (9 750 millones de dólares), lo que representaba aproximadamente 37% del PIB agrícola.

En consonancia con el nuevo credo de la gobernanza sobre el papel del Estado, las intervenciones se centraron en los bienes públicos y las externalidades. La definición de esas acciones es a menudo objeto de subterfugios *ad hoc*, pues se adhiere a la idea de reforzar tanto las capacidades institucionales como la infraestructura, al mismo tiempo que le da prioridad a actuar ante las consecuencias del ajuste –apoyar a los sectores más frágiles, construir “redes de seguridad”²⁵ así como a mejorar la competitividad por vía de la modernización. Otras características distintivas de la participación estatal son la atención focalizada a estratos de la población bien identificados, el fin del vínculo con el sistema de precios (al menos en lo que concierne a las actividades productivas) y la clara tendencia a la desconcentración y descentralización de los procesos de gestión.

Los programas de apoyo a la agricultura

Los recursos destinados a la agricultura son competencia tanto de las políticas complementarias al ajuste, destinadas a facilitar la transición, como de las políticas de modernización estructural dirigidas a mejorar la eficiencia del aparato productivo en el contexto de la inserción competitiva. Sin contar la infraestructura, las transferencias encaminadas a mantener o fortalecer la capacidad productiva se han concentrado en tres programas mayores coordinados por la Secretaría de Agricultura: Procampo, Aserca y Alianza para el Campo,²⁶ los cuales sumaron 64% del presupuesto federal asignado al desarrollo rural en 2003 (Rello, 2004). Los montos se ajustan geográficamente según la concentración en cada región de los apoyos a la comerciali-

²⁵ Desde varias perspectivas, la lucha contra la pobreza puede considerarse una externalidad, es decir, una consecuencia negativa del modelo de crecimiento.

²⁶ Procampo es un programa de transferencias directas asignado por hectárea cultivada, limitado inicialmente a los cereales, oleaginosas y proteaginosas. Aserca provee apoyos a la comercialización (reducción de costos de envío hacia los mercados o hacia las grandes tiendas de abastecimiento). Alianza es el principal programa de ayuda al desarrollo de las capacidades productivas: focaliza los recursos entregándolos a las explotaciones con mayor potencial.

zación y equipamiento, y se adaptan a cada categoría de explotación según si están más o menos integradas a los mercados.

Los diferentes tipos de apoyo a la producción han tenido mucho que ver en la atenuación del impacto del proceso de integración comercial en los sectores estratégicos y socialmente sensibles de la agricultura. Por ejemplo, en el bienio 2000-2002 el dinero vertido a los productores de maíz por concepto de apoyo a la producción y comercialización representó 37% del valor de mercado de la cosecha nacional (Zahniser y Coyle, 2004).²⁷ No obstante, esta participación relevante debe ser relativizada frente a las transferencias realizadas con anterioridad mediante el sistema de apoyo directo a los precios agrícolas, y cuyo monto (14 720 millones de pesos en 1993 y 8020 millones en 1994) representó respectivamente 153% y 83% de la partida presupuestal promedio asignada a los programas de apoyo a la producción agrícola en el periodo 1994-2000 (gráfica 5).

La gráfica 5 muestra la evolución del presupuesto asignado a los programas faro de la Secretaría de Agricultura durante la última década, así como el impacto que han tenido en su repartición las grandes orientaciones estratégicas del gobierno en turno. Sobre este punto, podemos apreciar un cambio significativo en las decisiones adoptadas por la administración del presidente Vicente Fox frente a la línea seguida entre 1995 y 2000. La fuerte ampliación de las partidas destinadas a apoyar la comercialización y equipamiento, entregadas a los plantíos que producen para los mercados, trajo el aumento de los apoyos a la producción agrícola en el bienio 2002-2004. Es el caso de Aserca (véase *infra*) pero también de Alianza, cuyos apoyos van directamente hacia los productores “viables”.²⁸ En cambio, el peso relativo de las transferencias directas a los agricultores (Procampo), que representaron más de 70% de los apoyos a la producción agrícola durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), decreció hasta constituir apenas 49% del total en el ciclo 2002-2003 (aunque en términos absolutos se mantuvo estable). Por los mismos años, Procampo mostró un sesgo favorable a las explotaciones comerciales por su vínculo con las superficies cultivadas a pesar de los topes establecidos para la ayu-

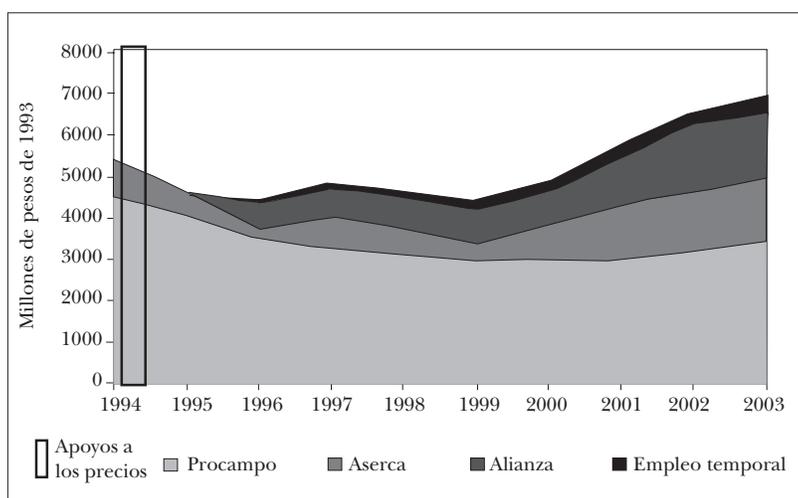
²⁷ En un contexto de agotamiento de las fuentes de crédito para la agricultura, conviene tomar en cuenta el papel desempeñado por los subsidios directos de Procampo en el financiamiento de la producción y en el acceso a los insumos. Así, según Sadoulet *et al.* (2001), Procampo tendría, de acuerdo a las circunstancias, un efecto multiplicador de entre 1.5 y 2.6 en el ingreso de las familias que viven en los ejidos.

²⁸ Según la terminología oficial, todos los productores capaces de “formular” proyectos para adquirir tecnología, capitalizar o capacitar necesitan, entre otras cosas, buen dominio de las relaciones con la administración agrícola (Appendini, 2003).

da: en 2003, los productores que disponían de más de cinco hectáreas, y que representaban 17.2% de los beneficiarios del programa, recibieron 52.7% del monto de las transferencias efectuadas (Zahniser y Coyle, 2004).

GRÁFICA 5

Evolución del presupuesto federal para apoyar a la agricultura, 1995-2004
(en pesos constantes de 1993)



Fuente: Rello (2004) y Rosenzweig (2003).

Esta reorientación tiene como consecuencia el reforzar las dinámicas de diferenciación social y regional: 10% de los productores, los más integrados a los mercados agrícolas, reciben abiertamente los apoyos a la comercialización (Aserca). Así, en 2002, 89% del presupuesto de ese programa se concentró en los estados del norte, en particular en Sinaloa por el maíz, en Tamaulipas por el sorgo y en Sonora por el trigo (véase De Ita, 2003 así como Yúnez Naude y Dyer, 2004). Sinaloa, Sonora y Baja California Sur, que agrupan 5.3% de la superficie cultivada de maíz con el que generan 15% de la producción nacional, recibieron 37% del presupuesto de Aserca destinado a ese cultivo; el sur, por su parte, que representa casi 47%

de la superficie total cultivada, no percibió más que 10% de los recursos (Zahniser y Coyle, 2004).²⁹

De esta manera se aprecia la creciente regionalización de los programas federales destinados a la agricultura, así como la concentración cada vez mayor de la administración agrícola en los territorios y sectores de la población que encierran el mayor potencial productivo (zonas irrigadas y grandes explotaciones del oeste y del norte); mientras tanto, quien se ocupa de las pequeñas parcelas de los campesinos del centro y sur del país son los programas de combate a la pobreza y a la marginación.

Los programas contra la pobreza y la exclusión social en el medio rural

En tiempos de la devaluación del peso, el presupuesto federal destinado a ayudar a los más pobres aumentó de manera considerable; posteriormente se estabilizó en términos constantes (véase cuadro 2). En cambio, las condiciones para su entrega fueron revisadas en profundidad.

Al revés de lo que sucedía en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en el que los apoyos para los asuntos sociales iban incluidos en los proyectos productivos, de infraestructura rural o de crédito, y eran entregados a entidades colectivas (organizaciones locales y profesionales), los programas sociales están basados ahora en acciones focalizadas y personalizadas. Este cambio mayor en la arquitectura de los programas apunta a eludir el papel reservado a las organizaciones corporativas (sindicatos de campesinos, ejidos), construidas alrededor del Estado-partido y que condujeron a una gestión electorera en beneficio de los poderes locales; el cual ha sido un fenómeno ampliamente denunciado por los partidos de oposición, por ciertas asociaciones de campesinos, pero también por los proveedores de fondos (Cordera y Lomelí, 1999; Dresser, 1994; Landázuri, 1995).

Desde 1996, los apoyos van a hogares, individuos, organizaciones locales de beneficiarios y ciertas localidades marginadas. Sus objetivos también son específicos: becas escolares (sobre todo para niñas), servicios sanitarios y de alimentación para las mujeres y créditos para las microempresas de las zonas marginadas (en particular las indígenas), entre otros. Los nuevos programas, que han dado lugar a relaciones más directas entre los beneficiarios y la administración (véase Scott, 1999), son en su mayor parte

²⁹ El 4% se lo llevó el estado de Chiapas, que si bien agrupa 13% de la superficie nacional, concentra una parte significativa de las plantaciones de tamaño desmedido (cercano al latifundio).

competencia de varios departamentos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), aunque a menudo participan en su administración organismos descentralizados que dependen de los gobiernos estatales o de la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas (antes INI).

Las políticas de reducción de la pobreza, en particular los subsidios a las familias pobres (programa Progresá que cambió de nombre a Oportunidades durante el sexenio de Vicente Fox), son las que han absorbido la mayoría de los recursos públicos destinados al medio rural. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, ese tipo de políticas representó en promedio 52.2% del presupuesto federal para el desarrollo del campo y alcanzó 57% en los años de crisis económica (1995-1997). Durante los dos primeros años del gobierno de Fox (2001-2002), el financiamiento aumentó de manera proporcional al presupuesto total destinado a apoyar al campo (en términos absolutos). En los dos años siguientes sufriría un retroceso importante: 33% menos en términos reales en comparación con el nivel de 2002, para representar únicamente 34% de los recursos del rubro. Esta erosión se explica parcialmente por la reorientación de la política federal de apoyo al sector agrícola en beneficio de las regiones y explotaciones mejor coordinadas con los mercados.

Las zonas catalogadas como marginadas se benefician de programas que cubren muchos ámbitos: empleo e ingreso ("Empleo temporal", "Desarrollo de pueblos indígenas", "Jornaleros agrícolas", así como numerosos programas de apoyo a las mujeres, a los campesinos sin título de propiedad y a las zonas más rezagadas), producción de bienes públicos y aumento del capital social en las localidades rurales y estímulos económicos (en efectivo) para las personas de la tercera edad. Si bien en 2003 todos esos programas no representaron más que 13.6% del presupuesto para desarrollo rural, durante el sexenio de Zedillo el monto de los recursos progresó claramente, pasando de 451 millones en 1995 (1.4% del presupuesto para desarrollo del campo) a 3 800 millones en 2000, año electoral (17.5% de los recursos), siempre en términos reales (pesos de 1993; Rello, 2004). Tras la alternancia en el año 2000, la redefinición de las prioridades estratégicas del gobierno, favorable a las explotaciones comerciales, afectó este tipo de transferencias. El monto de estas últimas osciló mucho de año en año; al final, el promedio para el periodo 2001-2004 fue de 2 950 millones de pesos (de 1993), es decir, 10.7% del presupuesto asignado al desarrollo rural para el mismo lapso.

Así, para los años 1995-2004, y en particular el cuatrienio 1998-2002, las transferencias ligadas a la lucha contra la pobreza y la marginación social y geográfica, al movilizar 50% de todos los recursos del presupuesto federal, desempeñaron una función esencial en la estabilización de la situación

social y económica de las zonas agrícolas, así como en la atenuación de los niveles de pobreza observados en el periodo anterior.

Los fondos descentralizados para dotar de infraestructura a las localidades rurales

Pocas veces se les toma en cuenta para analizar las formas de intervención del Estado en el desarrollo agrario, pero los fondos descentralizados de financiamiento para proyectos de infraestructura en las localidades rurales representan un porcentaje significativo del presupuesto federal destinado al campo. Aunque no se los pueda catalogar como transferencias directas, constituyen una pieza central del dispositivo de intervención del Estado, cuyo componente principal es la producción de bienes públicos (escuelas, consultorios, traídas de agua, alumbrado público, telecomunicaciones, tiendas de abarrotes, entre otros).

Esos fondos, administrados por organismos descentralizados operantes en el ámbito estatal, municipal y local, donde la ingerencia de la administración federal es muy débil, ya eran un componente importante del Pronasol mediante el Ramo 026.³⁰ Una vez superada la crisis financiera y presupuestal de los años 1995-1997, el volumen de esos recursos, disociados ya de los programas sociales administrados por la Sedesol, se ha incorporado a una partida presupuestal específica: el Ramo 033, que ha crecido de manera regular a una tasa anual (en términos constantes) de 10.7% durante los últimos siete años (cuadro 2).

La asignación de ese dinero le corresponde a una cadena de decisiones descentralizadas que va de la Cámara de Diputados a los estados, de los congresos estatales a los cabildos municipales, que a su vez canalizan los recursos a comités locales encargados de formular y manejar los proyectos de infraestructura comunitaria. Así, el financiamiento se ocupa de problemas de desarrollo local muy contextualizados, aunque ampliamente influidos por el despliegue de los programas de asistencia social (*v. gr.* Progresá, Oportunidades) y por los proyectos que buscan establecer “centros de servicio” en las zonas marginadas.³¹

³⁰ “Ramo” significa partida presupuestal.

³¹ La construcción de esos centros, que reúnen servicios de mercado, educación secundaria, salud, comunicaciones y otros, se volvió un eje privilegiado de la política social del presidente Fox, si bien la idea fue concebida en el sexenio anterior bajo la égida del Consejo Nacional de Población (Conapo). Identificar los lugares dentro de las zonas marginadas donde edificarlos, así como equiparlos, es tarea de estructuras de coordinación entre la Sedesol, los gobiernos estatales y los organismos encargados de la salud (IMSS) y de la educación nacional (SEP).

Los programas ambientales

Si el abandono de toda política ambiental y la desregulación de las actividades de explotación de recursos naturales renovables marcaron el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la segunda mitad de la década de 1990 fue testigo del regreso de la intervención pública en ese ámbito, lo que coincidió con la irrupción de los temas ambientales en la agenda política internacional y con la ampliación de los fondos multilaterales destinados a la captación del carbono.** En 1995 se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, Semarnat durante el gobierno de Fox); la entidad ejerce competencias antes atribuidas a la Secretaría de Agricultura y a la de asuntos urbanos. Bajo su égida se elaboró un nuevo marco regulador para las actividades de extracción; asimismo, se puso en marcha una política de protección del aire a la que se le concedió autonomía financiera (Juárez y Arceo, 2004; Merino, 2002). A partir de 1997, se han creado numerosos programas de apoyo a las comunidades campesinas que cuentan con recursos forestales; por ejemplo, el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) o el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales (Procymaf), así como fondos de apoyo a la creación de plantaciones forestales comerciales (Programa de Plantaciones Forestales Comerciales, Prodeplan), que reciben financiamiento internacional dirigido a promover la captación del carbono. Buena parte de esos recursos se entrega como subvenciones a proyectos sostenibles de explotación forestal, de reforestación y de ecoturismo. Los apoyos incluyen el pago de servicios ambientales y de salarios para los habitantes de las comunidades.

El monto de las transferencias representa todavía una parte mínima del financiamiento público destinado al campo (menos de 2%). No obstante, entre 1997 y 2002 creció de manera sostenida, pasando de 40 millones a más de 213 millones de pesos en términos reales (pesos de 1993). Concentrado en su mayoría en las zonas marginadas del centro y sur del país, de abundante población indígena, su impacto económico no es despreciable. Sin embargo, la mitad de esos recursos se destinó (periodo 1997-2003) a establecer plantaciones forestales de tipo comercial (Prodeplan) que beneficiaron de entrada a las poblaciones rurales donde está la tierra más favorable para cultivar.

** La captura y almacenaje de dióxido de carbono es un proceso tecnológico que permite separar este gas de los otros que producen las grandes plantas de energía. El dióxido de carbono se comprime y luego se transporta a un lugar donde pueda ser almacenado en formaciones geológicas o en los fondos oceánicos. El beneficio es doble: al enterrarlo a varios metros de profundidad, mejora la recuperación del petróleo, lo que incrementa la producción de energía; por otra parte, se reduce significativamente la presencia en la atmósfera de la sustancia causante del efecto invernadero. Los grandes establecimientos generadores de energía reducirían casi a cero sus emisiones de dióxido de carbono y de óxido de nitrógeno. [N. del T.]

Balance de la intervención pública: una marcada regionalización según el tipo de transferencia...

Al sumar esos fondos heterogéneos, cuya rentabilidad a la hora de generar capital humano y social se considera aparte de las transferencias directas a las familias y a las explotaciones agrícolas, a los otros componentes del presupuesto federal para el desarrollo rural, constatamos (cuadro 2) que la tendencia general imperante en la última década, una vez superada la crisis financiera de 1994-1996, es el haber mantenido en un nivel alto las inversiones y transferencias; asimismo, el repunte de los precios del petróleo desde los primeros años del siglo XXI permitieron incrementar el grado de intervención en el medio rural.

Para el mismo periodo estudiado, las intervenciones pasaron por una redistribución notable. Se eliminaron las subvenciones a la producción vía los precios agrícolas para dar paso a apoyos focalizados hacia categorías específicas de explotaciones agrícolas y, cada vez más, a programas de asistencia al desarrollo local que se orientaron igualmente hacia las áreas, localidades y familias más marginadas.

Falta todavía considerar las importantes variaciones al interior de cada región; y entre ellas, las que caracterizan la distribución de esos recursos públicos. De hecho, ese reparto toma en cuenta las dinámicas de diferenciación regional, cada vez más acentuadas, y tiende a dar por sentada, si no es que a reforzar, la división del México rural en dos espacios bien diferenciados. Por una parte, las cuencas de la agricultura irrigada y comercial situadas del lado del Pacífico y al norte del país se benefician de varias políticas de apoyo a la agricultura, de compra de equipo y de inserción en los mercados. Por otra parte, en las regiones ubicadas en el centro y sur del territorio los obstáculos geográficos (relieves y dificultades de comunicación), las estructuras agrarias marcadas por el minifundismo, la dispersión de la población y los costos de transacción (que afectan sobremanera a las poblaciones de mayoría indígena), penalizan la inserción competitiva de las explotaciones en el mercado norteamericano, empujando a mucha gente hasta los dominios de las políticas de asistencia social y de combate a la pobreza. No obstante, una división semejante no es suficiente para ocultar la variedad extrema de situaciones al interior de los plantíos y entre regiones; por ejemplo, contrasta el que haya indígenas viviendo en zonas como las montañas tarahumara, tepehua y huichol (región Pacífico-Norte), o cuencas de gran producción de cereales en el sur del país (valle central de Chiapas y tierras bajas del sur de Veracruz). Esa bipartición se traduce en una fuerte focalización regional de los programas federales de apoyo a las zonas rurales. Es muy posible que los efectos previsibles a largo plazo de

CUADRO 2
Evolución de las transferencias públicas hacia el desarrollo rural,
1994-2003 (en millones de pesos de 1993)

Sexenio	Salinas					Zedillo					Fox			Tasa de crecimiento 1997-2003
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2002	2003	2003	
<i>Presupuesto federal total</i>	33 579.0	32 740.5	28 623.0	25 755.8	24 559.9	21 938.8	24 600.9	30 242.1	31 478.7	30 391.2			2.80	
(1) Apoyos a la producción	20 179.0	8 980.3	8 631.8	8 309.6	7 849.8	6 634.8	7 106.0	8 754.3	9 097.4	10 028.8			3.18	
(2) Apoyos a las zonas marginadas	0	451.5	1 382.6	1 349.9	1 174.4	1 877.0	3 786.1	2 823.0	1 701.9	4 144.1			20.56	
(3) Medio ambiente	0	0	0	40.4	77.9	78.9	90.0	201.4	213.4	180.3			28.33	
(4) Lucha contra la pobreza	8 633.0	19 282.9	15 303.0	12 940.8	11 624.5	8 944.1	9 001.0	13 287.7	14 865.8	10 302.7			3.73	
(5) Infraestructura social	4 767.0	4 025.9	3 575.6	3 115.2	3 833.2	4 404.1	4 617.8	5 175.6	5 600.2	5 735.4			10.71	

Fuentes: Rello (2004), Semamat, SHCP

(1) Procampo, Alianza y Aserca; (2) Programas "Empleo temporal", "Desarrollo de pueblos indígenas", "Jornaleros agrícolas", de apoyo a las mujeres campesinas (beneficiarias todas de financiamientos intersecretariales) y programas implementados por el INI; (3) Programas de la Semamat y la Sedesol; (4) Progreso, después Oportunidades; (5) Ramo 033, Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

aquéllos refuercen la distancia estructural entre un México agrícola “útil” y un México rural pobre y “desagrarizado” (véase *infra*).

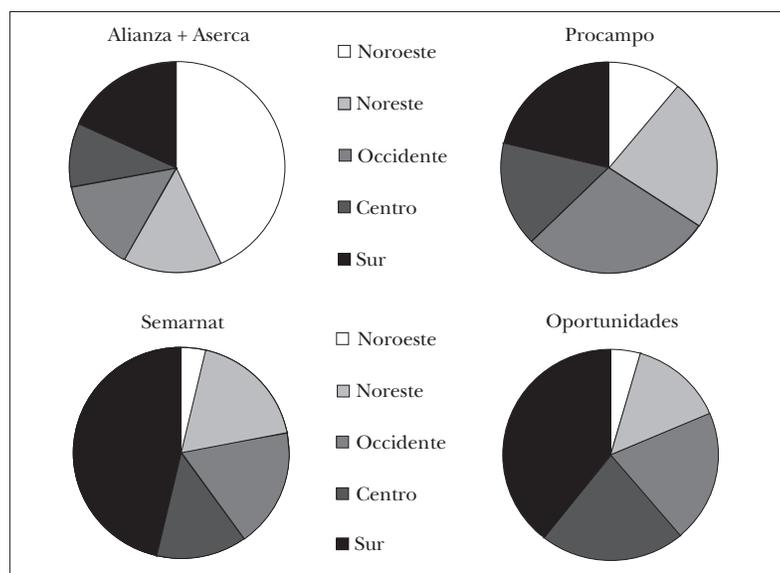
Los impactos publicitados por el gobierno de Fox (incluso desde la campaña presidencial) de un vasto programa de recuperación, el Plan Puebla Panamá, que integraría en un mismo bloque el sur de México y los países limítrofes de América Central, no hicieron más que reforzar la imagen evanescente del sur como una región distante del movimiento general tendiente a acercar más a los socios del TLCAN. Además, cristalizaron las críticas a un gobierno central que no proponía más que corredores de infraestructura pesada y de comunicaciones destinados a favorecer el aprovechamiento (por otros) de los recursos naturales de la región.

El análisis de la distribución espacial de los programas administrados por la Secretaría de Agricultura (véanse gráfica 6 y cuadro 3) confirma la concentración geográfica de los apoyos al desarrollo de los mercados agrícolas y al equipamiento de los campos de la región noroeste (43.4% del presupuesto de Alianza y de Aserca) y, en menor medida, los de la noreste (14.8%). Asimismo, revela también que los subsidios entregados por hectárea cultivada (Procampo) benefician ampliamente a las zonas de agricultura comercial de las regiones oeste (la primera entre todas) y norte, cuando en realidad deberían favorecer más a las regiones de pequeña agricultura ubicadas en el centro y sur del país, dado que presentan la densidad más alta de explotaciones. En resumen, el apoyo agrícola promedio que los campos del norte del país reciben es de cinco a siete veces superior al que reciben los del centro y sur del territorio.

En cambio, estas últimas regiones han confirmado su condición de blanco privilegiado de las políticas sociales y ambientales: entre ambas zonas absorben más de 60% de los recursos de los programas de combate a la pobreza y de los proyectos para proteger el medio ambiente. Además, consumen una porción aún mayor (71%) de los fondos para la construcción de infraestructura y adquisición de equipo en las localidades rurales (Ramo 033).

En resumidas cuentas, el reparto de las transferencias globales hacia el campo reproduce la distribución de la demografía rural, si bien le concede una prima al norte del país. Si, en general, el sur aparece como el más favorecido por las *nuevas* políticas de apoyo al sector rural, también es cierto que está confinado en un marco de intervención cada vez más desconectado de las actividades productivas, excepto aquéllas relacionadas a la obtención de maderas tropicales; asimismo, la región debe conformarse con la atención a los pobres y con la “conservación” del patrimonio natural y cultural (ahí se encuentra la mayor parte de la población y de las comunidades indígenas del país).

GRÁFICA 6
Distribución de los programas de apoyo al medio rural por grandes bloques regionales



Fuente: elaboración propia.

Por añadidura, el peso considerable de las políticas de combate a la pobreza en relación al volumen total de transferencias públicas hacia el sector tiende a ocultar que las regiones más avanzadas en el proceso de integración competitiva son también las principales beneficiarias de los programas ligados a esa evolución. La comparación del gasto público total por habitante rural remite a una perspectiva inversa de la repartición regional de la población del campo. En los estados del noroeste, las transferencias per cápita superan en 20% al promedio de lo que reciben las entidades del centro y sur, mientras que en el noreste esa proporción casi se duplica; de hecho, a excepción del Valle de México, ésta es el área más industrializada del país y está dotada de una fuente de empleo dinámica y estructurada por las actividades de manufactura (maquiladoras).

Así, al focalizar por regiones las transferencias públicas, la intervención del Estado refuerza el “desenganche” del sur, empujándolo a un estado de asistencia que difícilmente responderá a las aspiraciones y retos regionales.

CUADRO 3
Distribución regional de los fondos públicos de apoyo
al medio rural en 2002
(en millones de pesos constantes)

<i>Bloques regionales</i>		<i>Noroeste</i>	<i>Noreste</i>	<i>Oeste</i>	<i>Centro</i>	<i>Sur</i>	<i>Total</i>
Población rural*	Total	1 489 967	1 898 222	5 566 482	5 911 034	9 780 392	24 646 097
	Distribución	6%	7.70%	22.60%	24%	39.70%	100
(1) Alianza + Acerca	Monto	854.394	290.651	273.627	189.787	360.218	1 968.676
	Distribución	43.40%	14.76%	13.90%	9.64%	18.30%	100
(2) Procampo	Monto	345.460	681.585	860.215	475.607	641.083	3 003.950
	Distribución	11.50%	22.69%	28.64%	15.83%	21.34%	100
(3) Total de apoyo a la agricultura (1+2)	Monto	1 199.854	972.235	1 133.842	665.393	1 001.301	4 972.626
	Distribución	24.13%	19.55%	22.80%	13.38%	20.14%	100
	\$ por habitante	805.29	512.18	203.70	112.57	102.38	201.76
(4) Programas para el medio ambiente (Semarnat)	Monto	6.635	32.980	32.113	24.085	83.034	178.847
	Distribución	3.70%	18.44%	17.96%	13.47%	46.44%	100
(5) Oportunidades	Monto	1 662.338	5 306.604	7 715.312	8 497.225	14 847.990	38 029.500
	Distribución	4.37%	13.95%	20.29%	22.34%	39.04%	100
	\$ por habitante	1 115.70	2 795.55	1 386	1 437.52	1 518.15	1 543
(6) Transferencias directas (3+4+5)	Monto	2 868.827	6 311.820	8 881.267	9 186.733	15 932.325	43 180.972
	Distribución	6.64%	14.62%	20.57%	21.27%	36.90%	100
	\$ por habitante	1 925.50	3 324.25	1 595.50	1 554	1 629	1 752
(7) Infraestructura (Ramo 033)	Monto	194.121	397.600	1 018.551	1 382.114	2 607.537	5 599.923
	Distribución	3.47%	7.10%	18.19%	24.68%	46.56%	100
(8) Transferencias totales (6+7)	Monto	3 062.948	6 709.420	9 899.818	10 568.847	18 539.863	48 780.900
	Distribución	6.28%	13.75%	20.29%	21.67%	38.01%	100
	\$ por habitante	2 055.70	3 534.60	1 778.50	1 788	1 895.60	1 979.25

(*) Población rural en 2000 (censo del año 2000).

Fuentes: Sagarpa, Sedesol, Semarnat, SHCP e INEGI.

...y una fragmentación creciente de la acción pública

Después del “periodo largo” de intervención centralizada del Estado, consistente en políticas agrícolas integradas que tomaban en cuenta todos los aspectos del desarrollo técnico, económico y social de las zonas rurales, la acción pública se caracteriza hoy día por su fragmentación, tanto temática como operativa. La puesta en marcha de nuevos programas por diferentes organismos federales, incluidos aquellos que operan al interior de las propias instituciones,³² se ha acentuado a partir de finales de la década de 1990. Ello es consecuencia de la multiplicación de iniciativas provenientes de nuevos actores en el campo del desarrollo rural, tales como autoridades federales en déficit de legitimidad,³³ gobiernos municipales con mayores recursos presupuestales gracias a las medidas de descentralización y al incremento de sus prerrogativas fiscales³⁴ u ONG civiles y religiosas (en particular aquellas que trabajan en el ámbito del desarrollo social y de la protección al medio ambiente).

Una de las características que más aparece en esas intervenciones, poco o nada coordinadas, es la focalización extrema de las categorías de beneficiarios, dicha idea se apoya en las concepciones difundidas por las agencias internacionales y que rompe con las definiciones mucho más amplias y comprensivas de antaño. Así, a los productores agrícolas se los divide en “productores comerciales”, “productores de bajos ingresos en transición” (ambas categorías elegibles a los apoyos de Alianza y Aserca, programas de la Secretaría de Agricultura) y “productores de bajos ingresos”, objeto privilegiado *a priori* de los subsidios de Procampo y de las políticas sociales. No obstante, los apoyos de Procampo están restringidos a los actores que cuentan con un registro legal de propiedad o un contrato de arrendamiento en regla. Los campesinos sin tierra deben dirigirse a otras instancias como la Procuraduría Agraria, la Sedesol (vía el programa Opciones productivas), o la municipalidad; entidades que, entre otras cosas, proponen financiamiento

³² Considérese en particular la multiplicidad de campos y formas de intervención de las que está dotada la Sedesol.

³³ Un ejemplo es la Procuraduría Agraria que, tras la culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), ha intentado preservar sus efectivos y presupuesto reorientando sus actividades hacia la gestión de programas productivos dirigidos a categorías sociales desprovistas de títulos de propiedad (mujeres, familias sin tierra) y excluidas por ese hecho de los programas de intervención de la Secretaría de Agricultura.

³⁴ La realización del Procede ha permitido extender considerablemente la base catastral y fiscal de los municipios rurales al incorporar las zonas pobladas dentro de los ejidos. Como compensación por actualizar y conservar en buenas condiciones los registros de propiedad, se ha habilitado a las municipalidades a emplear una parte de sus recursos fiscales en planes de desarrollo diferentes a los federales.

especial para las mujeres. Se puede encontrar una distribución similar en los proyectos de gestión ambiental implementados por la Semarnat.

En este sentido, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) aumentó el grado de fragmentación de las intervenciones públicas al formalizar y fijar estatus de propiedad³⁵ que tienen sentido no únicamente para la administración operante en el medio rural (y para los agentes privados de las ramas de la actividad agrícola) sino también en las arenas políticas locales. Por la erosión de las bases corporativas del partido de Estado y por la diversidad jurídica de los actores locales, los organismos de intermediación, que antes desempeñaban un papel central en la coordinación y gestión de los proyectos de desarrollo (p. ej.: asamblea y comité ejecutivo del ejido, comités regionales de la Confederación Nacional Campesina, CNC), se enfrentan a la pérdida de legitimidad y a la competencia de múltiples iniciativas, individuales y colectivas, provenientes de esos protagonistas y destinadas a clientelas cada vez más numerosas y diversas.

La proliferación de programas públicos y privados de asistencia al medio rural, la individualización de las formas y modalidades de asignación de la ayuda, así como la diversificación de los marcos institucionales y organizativos que regulan su acceso, enturbian la coherencia de las intervenciones públicas, a riesgo de volverlas antagónicas entre sí y con las estrategias de diversificación del ingreso desplegadas por las familias rurales. Así, las reglas de operación del Progreso y de Oportunidades exigen la presencia continua en el pueblo de las madres de familia para recibir las becas escolares y los apoyos sanitarios, aun cuando la migración oscilante se ha vuelto un componente central de las estrategias de reproducción social de los hogares campesinos (*cf. infra*). De igual manera, la entrega de las subvenciones de Procampo está condicionada a la presentación de un título de propiedad o de un arrendamiento debidamente establecido, mientras que para los campesinos jóvenes esos documentos se han vuelto el medio privilegiado, casi exclusivo ante el agotamiento del crédito formal, para tener acceso a los préstamos que financian la migración hacia el extranjero (sus padres, quienes poseen la tierra, deben empeñar esos certificados a los usureros locales; véase Léonard *et al.*, 2005).

³⁵ El Registro Agrario Nacional reconoce los siguientes: ejidatarios titulares, herederos de los beneficiados por la reforma agraria; posesionarios, que cuentan con el título de una parcela pero no disponen de voz en los asuntos concernientes a los recursos colectivos (caminos, bosques, senderos de grava); avecindados, que poseen un título de propiedad en la zona residencial del ejido gracias al cual aspiran a adquirir una parcela cultivable; y residentes, sin estatus oficial y sin acceso formal a la tierra del ejido, agrícola o de construcción. Véase Pérez Castañeda (2002).

4. UNA PROFUNDA RECOMPOSICIÓN DE LA ECONOMÍA FAMILIAR RURAL

Ante el amplio proceso de polarización de la agricultura nacional (compensado y acentuado a la vez por las nuevas modalidades de la acción pública, en particular los programas Procampo, Progresá y Oportunidades) y ante el crecimiento de las disparidades regionales, no se puede entender la resistencia de las familias rurales mexicanas sin considerar las transferencias financieras privadas, en cuya ausencia las tensiones económicas y sociales habrían sido críticas. Por su amplitud, sirvieron como válvula de seguridad ante la degradación del ingreso y el crecimiento de las desigualdades. Por obvias razones contribuyeron también a remodelar la fisonomía de la economía familiar rural, que exhibe cada vez más un funcionamiento de “archipiélago” (Quesnel y Del Rey, 2005) al articular localidades, actividades e ingresos heterogéneos.

La amplia difusión social y espacial de la migración internacional

Entre 1998 y 2003, las transferencias de la migración (remesas) hacia el medio rural crecieron a una tasa anual de 22.5% (en pesos constantes). Su evolución en términos reales (pesos de 1993) no fue menos impresionante: entre 1990 y 2003 su valor se triplicó, pasando de 5 350 millones de pesos a 17 300 millones, esto es, la mitad del dinero que todos los migrantes mexicanos transfirieron, tanto los de la ciudad como los del campo. Ese monto tan excepcional equivalía a 57% del presupuesto federal para el desarrollo rural (calculado en sentido amplio; *cf. supra* y cuadro 2) y a 168% de los recursos asignados al programa de lucha contra la pobreza.³⁶

La distribución en el espacio de ese flujo de recursos también se ha modificado notablemente en la última década. Si hasta principios de los años noventa la migración internacional era un asunto que concernía sobre todo a los estados del oeste y norte del país (Massey *et al.*, 1987), el proceso de apertura económica parece haber impulsado y sostenido la incorporación de nuevas fuentes de mano de obra y de nuevos perfiles

³⁶ Expresado en dólares estadounidenses, el monto de las remesas en 2003 era de 14 000 millones, de los cuales casi la mitad se envió al campo. Para 2004 su valor había crecido 19% alcanzando 16 600 millones de dólares para todo el país (Juan Antonio Zuñiga y Víctor Cardoso, “Aumentaron 24% en 2004 las remesas de mexicanos en el extranjero: B de M”, *La Jornada*, 1 de febrero de 2005, Economía). Según estimaciones propias, de ese dinero un poco más de 8 500 millones llegó al campo, monto equivalente a 22 700 millones de pesos (de 1993), cuando el presupuesto para el programa Oportunidades en 2004 ni siquiera superó 10 000 millones (9 920 millones de pesos de 1993).

sociológicos al mercado laboral estadounidense. Tradicionalmente articulados con los centros industriales del Valle de México y con las zonas de extracción de petróleo en el Golfo, el centro y el sur ya contribuyen de manera directa al reforzamiento de las dinámicas migratorias hacia los mercados de trabajo de la frontera norte y de Estados Unidos (Quesnel y Del Rey, 2005). Así, en 2003 los estados del centro y sur del territorio recibieron cerca de 45% de todas las remesas enviadas desde el vecino del norte, mientras que sólo trece años antes aquéllas equivalían a menos del 17% (*cf.* cuadro 4).

Por esto, si el crecimiento de ese tipo de flujos financieros constituye hoy en día un fenómeno mayor de la economía mexicana en su conjunto –las remesas son la segunda fuente externa de ingresos del país, después del petróleo– su impacto reviste peculiar importancia en las regiones donde hay gran concentración de campesinos. Las estadísticas oficiales que aparecen en el cuadro 4 no permiten distinguir la manera en que los envíos de dinero se reparten entre el medio urbano y las zonas rurales;³⁷ no obstante, las tendencias que sacan a la superficie son suficientemente claras para observar el lugar central que ese género de recursos ha adquirido en la composición del ingreso de los hogares y en el funcionamiento de la economía rural. Así, entre 1990 y 2003 el monto promedio de las remesas enviadas a la población de los estados del centro y sur del territorio se duplicó, alcanzando tasas de crecimiento anual de 11% y 14%, esto es, el doble o triple de lo que reciben las regiones donde tradicionalmente se origina la migración. El volumen de las transferencias per cápita, que antes era de cinco a diez veces menor que el observado en el oeste y noroeste, es ahora el doble del registrado en el noroeste e inferior solamente en 50% a las remesas promedio enviadas al oeste, la región más ligada todavía a la migración internacional (véase cuadro 4).

En resumen, entre 1994 y 2003 las transferencias de la migración compensaron por sí solas la reducción o estancamiento del presupuesto federal para el desarrollo rural (*cf.* gráfica 7), además de permitir que las transferencias globales hacia el campo alcanzaran un nivel del PIB sectorial cercano al registrado antes de la ratificación del TLCAN (*cf.* gráfica 8).

³⁷ Con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2002), Rello (2004) estima que el monto de las transferencias de la migración hacia las zonas rurales representó 49% del total nacional en 2003, cuando la población rural no representaba más que 28% de la población total.

CUADRO 4
Evolución del monto de las remesas globales* y de su distribución regional por grandes áreas, 1990-2003

<i>Millones de pesos (de 1993)</i>		<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>Tasa 1995-2003</i>
Total nacional	Monto	6 155.037	16 533.427	22 604.042	35 393.368	9.98
	\$ por habitante	86.40	201.89	260.36	372.56	7.96
Noroeste	Monto	626.643	780.378	1 387.888	1 334.496	6.94
	% regional	10.18	4.72	6.14	3.77	-2.77
	\$ por habitante	104.33	11.50	181.06	158.96	4.53
Noreste	Monto	623.375	1 321.021	2 283.008	2 311.260	7.24
	% regional	10.13	7.99	10.10	6.53	-2.49
	\$ por habitante	66.77	105.88	201.70	162.27	5.48
Oeste	Monto	3 462.381	7 954.232	7 723.801	14 020.267	7.34
	% regional	56.25	48.11	34.17	39.61	-2.40
	\$ por habitante	202.08	434.03	383.40	666.77	5.51
Centro	Monto	648.970	3 075.217	4 839.525	8 304.207	13.22
	% regional	10.54	18.60	21.41	23.46	2.95
	\$ por habitante	32.79	133.87	191.84	300.03	10.61
Sur	Monto	396.202	2 263.426	4 649.651	7 178.696	15.52
	% regional	6.44	13.69	20.57	20.28	5.04
	\$ por habitante	20.88	107.17	206.98	303.44	13.89

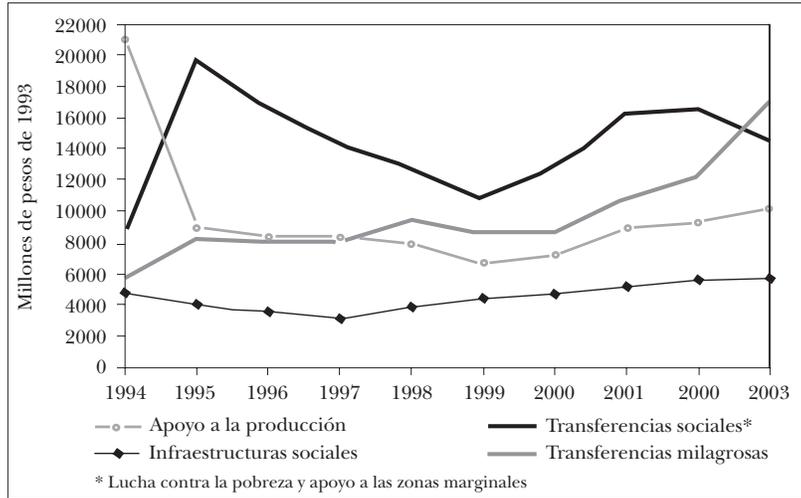
* Todos los ámbitos: urbanos y rurales.

Fuentes: Banco de México (<http://www.banxico.org.mx>); Censo General de Población y Vivienda (1990 y 2000) y Censo de Población y Vivienda (1995), ambos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

En 2003, la suma de los diferentes programas públicos y de las remesas destinadas a las zonas rurales equivalían a 57.8% del PIB agrícola,³⁸ contra 69.3% observado antes del proceso de integración económica. En compensación, esa moderada reducción refleja un cambio más radical en la composición de las transferencias: en el mismo año, los recursos públicos no representaron “más que” 36.8% del PIB sectorial, contra 61% en 1994 (gráfica 8).

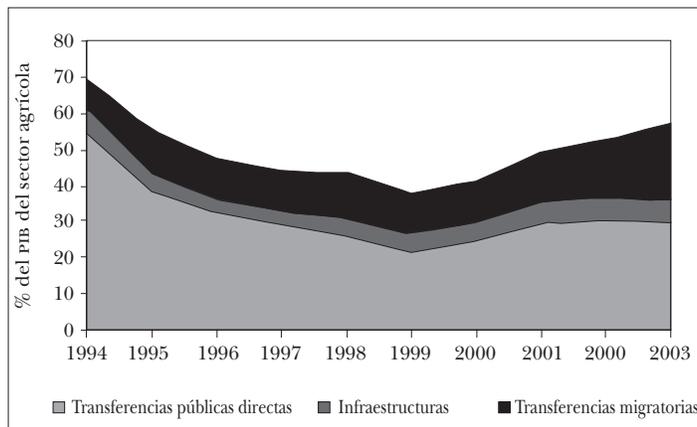
³⁸ Vale la pena recordar algunas cifras ya presentadas más arriba: 30 400 millones de pesos (de 1993) de transferencias públicas, 17 300 millones en remesas enviadas a las zonas rurales y un PIB agrícola promedio de 82 600 millones de pesos (de 1993) para el periodo 2000-2003.

GRÁFICA 7
Evolución de las transferencias públicas y de las remesas hacia el medio rural, 1994-2003



Fuentes: Banco de México, Rello (2004), Rosenzweig (2003), SHCP/Ramo 033.

GRÁFICA 8
Evolución de las transferencias hacia el medio rural como porcentaje del PIB del sector agrícola



Fuente: elaboración propia.

Una transformación profunda de las bases de reproducción económica de las familias campesinas

El estudio elaborado por Rello (2004) a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2002) permite circunscribir con mayor precisión el impacto de las transferencias públicas y privadas en la composición del ingreso de las familias de campesinos de acuerdo al nivel de sus recursos (véase cuadro 5).

En el ámbito más general, las actividades agrícolas (autoconsumo, cosechas vendidas y salarios agrícolas) no representaban en promedio más que 21.5% del ingreso total de los hogares en zonas rurales en 2002 (contra cerca de 50% en 1992). Esta evolución radical es un reflejo de la caída drástica del ingreso obtenido por los productos comercializados. No obstante, las actividades agrícolas siguen siendo significativas (38.8%) para las familias más pobres (quintil inferior), en especial por el recurso al salariado.³⁹ En cambio, por lo que hace a los otros ingresos, en el quintil más pobre la porción que representan las transferencias públicas o privadas aumenta de manera regular, superando incluso el rubro de las actividades no agrícolas más clásicas, como el pequeño comercio y las artesanías.

CUADRO 5
Evolución de las fuentes de ingreso de las familias
en zonas rurales, 1992-2002

	<i>Familias pobres (quintil inferior)</i>		<i>Promedio de los otros quintiles</i>	
	<i>1992</i>	<i>2002</i>	<i>1992</i>	<i>2002</i>
Producción comercializada	2.2	11	31.4	9.2
Autoconsumo	16.1	5.9	7.2	2.6
Salariado agrícola	19.7	21.9	10.8	9.7
<i>Actividades agrícolas totales</i>	57.8	38.8	49.4	21.5
Actividades no agrícolas	20.7	24	30.1	44.8
Transferencias totales	4.1	26.3	7.4	14.9
Otras	15.9	11.8	13.1	18.8
<i>Ingresos no agrícolas totales</i>	42.2	61.2	50.6	78.5

Fuente: CESOP (2004), a partir de Banco Mundial (2004).

³⁹ El 20% de los más pobres de la muestra pertenecen por entero al grupo “pobreza absoluta”, que en 2002 equivalía a 34% de los campesinos (8.6 millones de personas), al que se suma otro 33% de campesinos (8.4 millones de personas) que viven en situación de “pobreza relativa”. Por su parte, 65% de los pobres “absolutos” vive en el campo. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) calcula los umbrales de miseria; su función es elaborar metodologías para evaluar la falta de medios. La definición de escasez como absoluta o extrema depende del acceso a una canasta alimenticia que cubre las necesidades nutritivas esenciales. La estrechez relativa o moderada corresponde a las familias que pueden hacerse de esa canasta alimenticia, pero no de otros bienes elementales, como vestido, medicinas, educación (por las colegiaturas) o transporte (por su costo).

El cuadro 6 hace evidente el crecimiento continuo del peso de las transferencias en la composición del ingreso rural entre 1992 y 2002: su participación pasó de 7% a 16.5% del total a escala nacional, y de 4% a más de 26% en el grupo de las familias más pobres.

CUADRO 6
Importancia de las transferencias públicas y privadas en la composición del ingreso de las familias que habitan en zonas rurales, 1992-2002

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
<i>Promedio para las familias rurales</i>						
Remesas	2.7	3.5	5.9	6.3	5.1	5.9
Otras transferencias privadas	4.1	4.5	5.0	6.1	6.1	4.4
<i>Transferencias privadas totales</i>	6.8	8.0	10.9	12.4	11.2	10.3
Procampo	0	4.8	2.3	1.2	1.7	2.8
Progresas / Oportunidades	0	0	0	0.4	2.7	3.2
Otras transferencias públicas	0.2	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2
<i>Transferencias públicas totales</i>	0.2	5.3	2.6	2.8	4.6	6.2
Transferencias totales	7.0	13.3	13.5	15.2	15.8	16.5
Familias pobres (quintil inferior de consumo)						
Remesas	0.6	1.4	1.6	2.3	1.9	3.8
Otras transferencias privadas	3.0	3.6	3.8	4.7	6.3	5.5
<i>Transferencias privadas totales</i>	3.6	5.0	5.4	7.0	8.2	9.3
Procampo	0	5.8	5.0	3.0	3.0	4.7
Progresas/Oportunidades	0	0	0	2.4	10.0	12.0
Otras transferencias públicas	0.5	1.0	1.1	0.9	0.7	0.3
<i>Transferencias públicas totales</i>	0.5	6.8	6.1	6.3	13.7	17.0
Transferencias totales	4.1	11.8	11.5	13.3	21.9	26.3

Fuente: Rello (2004) y Banco Mundial (2004) a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 1992-2002).

Las remesas representaron en promedio cerca de 6% del ingreso medio total en 2002, es decir, tanto como los recursos provenientes de los apoyos públicos directos (6.2%). No obstante, el impacto de los diferentes tipos de transferencias varía considerablemente de acuerdo a la situación de las familias. Los programas públicos resultan esenciales para los hogares de bajos ingresos (quintil inferior): en 2002 contribuyeron con 17% de su ingreso total (Oportunidades aportó por sí solo 12%), mientras que las remesas aportaron menos de 4% de ese ingreso.

Por otra parte, la ENIGH de 2002 revela la importancia, a menudo subestimada, de las transferencias privadas efectuadas dentro del territorio nacional, en particular de los salarios percibidos tanto en las grandes zonas urbanas generadoras de empleos (Ciudad de México y municipios en la frontera norte donde se alojan las maquiladoras industriales) como en las áreas de agricultura comercial intensiva del oeste o del noroeste, donde los circuitos de reclutamiento de mano de obra se han diversificado considerablemente y se han extendido hacia los estados del sur y del sureste del país (Lara, 1997).

Es legítimo considerar que esa evolución tan radical ha desempeñado un papel central en el amortiguamiento de las externalidades negativas del proceso de integración al mercado norteamericano, compensando así la erosión de los ingresos agrícolas que esa incorporación ha provocado. Tras el impacto asociado a la crisis financiera de 1995, fueron esas transferencias las que permitieron la estabilización, y posterior disminución, de los índices de pobreza, que habían alcanzado su máximo nivel entre 1997 y 1998.

CONCLUSIÓN

En quince años de liberalización económica, y diez de integración comercial regulada por el TLCAN, la fisonomía de la agricultura y de las zonas rurales mexicanas ha cambiado drásticamente. Así, la “sorprendente resistencia de la agricultura”, referida una y otra vez en las discusiones sobre el balance del TLCAN, es ante todo resultado de la rigidez de los análisis globales, pues ocultan una profunda recomposición estructural y geográfica.

Las políticas integradas del periodo anterior, que habían mostrado claramente sus límites, dieron paso a programas de un nuevo tipo, revelando la creciente segmentación de la acción pública. Esto último se manifiesta en la mayor focalización según la categoría de agentes, la fragmentación en numerosos programas y operadores, el crecimiento de los ámbitos de intervención y el llamado a actores ajenos a las diversas esferas de la administración pública (p. ej., ONG).

Un rasgo particular de esta nueva configuración es el regreso del Estado, que ha utilizado todo su peso para acompañar el ajuste ligado al nuevo ambiente económico e institucional. No obstante, el proceso de cambio también se ha beneficiado de la extraordinaria “ganga geográfica” que es compartir una frontera con la primera potencia económica del mundo. Así, gracias a diez mil millones de dólares de transferencias públicas y a siete mil millones de transferencias privadas ligadas a la migración hacia Estados Unidos, equivalentes entre las dos a 60% del PIB agrícola en 2003, el

mundo rural mexicano se ajustó sin rupturas mayores, brutales e irremediables, aunque no sin desgarramientos y al precio de seguir padeciendo una pobreza persistente. En ese sentido, las movilizaciones masivas en 2002 y 2003, entre las que destaca el movimiento “El campo no aguanta más”, son más el resultado de la oposición de los sectores agroindustriales afectados por la apertura, en especial por las nuevas reglas de la OMC (para la actividad bovina, avícola, porcícola y azucarera), que de la protesta de pequeños propietarios para quienes organizarse es más difícil. Esas movilizaciones, que sí pesan en el juego político nacional y por ello son instrumentalizadas parcialmente, deben ser colocadas en el ámbito de la coyuntura, lo que no hipoteca otras reacciones que en el futuro podrían verse justificadas por un cambio del contexto macroeconómico y geopolítico.

Sin embargo, ese maná financiero compuesto por transferencias públicas y privadas también ha contribuido a un cambio estructural profundo, consolidando tendencias anteriores y ahondando las distancias entre una franja de la actividad agrícola integrada a los mercados, que le apuesta a las ganancias de productividad necesarias para insertarse cada vez más en los mercados internacionales, y una masa de agricultores “tradicionales” establecida sobre todo en el centro y sur del país, a la que se le propone únicamente una suerte de asistencia social. Esta dimensión geoestructural de los procesos de recomposición ligados a la integración económica tiene un amplio impacto en el ámbito político y se manifiesta en la fractura entre un norte y un oeste “útiles” y un sur principalmente agrario percibido como fuente de problemas. Asimismo, plantea nuevos desafíos a un Estado nacional cuya legitimidad fue mermada por haberse alejado, y después abandonado, del proyecto revolucionario que había permitido su desarrollo a lo largo del siglo xx.

Esa evolución, en el sentido amplio del término, plantea claramente problemas en términos de sustentabilidad; asimismo, trae aparejada mutaciones importantes de la vida rural mexicana. Debido a la contribución de las actividades no agrícolas en los ingresos de las explotaciones, resulta muy difícil seguir razonando como antes en términos de “sistemas de producción” (cuyo cambio tecnológico, por cierto, valdría la pena seguir). De lo que se trata ahora es de sistemas compuestos y de múltiples ubicaciones de actividades e ingresos, lo que implica renovar enteramente el análisis y la forma de concebir los apoyos. De manera paralela, el mayor peso de las actividades fuera de la plantación y de la localidad, así como la movilidad creciente y cada vez más prolongada de los campesinos, ponen en tela de juicio la ubicación de los centros de poder y de decisión al interior de las familias y de las comunidades rurales. Todo ello ocurre cuando la focalización extrema de los recursos públicos, las fallas de coordinación entre los orga-

nismos encargados de su gasto y el nuevo marco institucional diseñado por las políticas de descentralización le conceden importancia renovada a las interacciones entre los actores individuales y a su “capacidad de agencia”.

Más allá de las incompatibilidades formales entre diferentes reglas de operación seguidas por las instituciones públicas y entre las prácticas que se desarrollan y reconfiguran al interior de las familias de campesinos, lo que está en juego es, ni más ni menos, la armonización entre las intervenciones públicas y los asuntos estratégicos locales y territorializados de la reproducción social de los hogares y de las colectividades rurales. En efecto, la *segmentación* de las políticas públicas y su eficiencia en términos de focalización tienen una contraparte que es la dilución de las dinámicas locales de acción colectiva en beneficio del fortalecimiento del papel de la familia en la organización y coordinación económicas, en particular bajo su nueva apariencia de “archipiélago”, que asocia ingresos y actividades de origen distinto. Ahora bien, al mismo tiempo las organizaciones familiares se han vuelto considerablemente frágiles por la generalización de las migraciones amplias, fuente primordial de ingresos y factor potencial de dislocación de las economías domésticas; así, ¿cómo estabilizar las transferencias privadas intrafamiliares cuando las perspectivas de remuneración del trabajo agrícola y de la reinserción de los jóvenes migrantes en la explotación familiar son más sombrías?

Desde luego, esos nuevos desafíos son específicos por su arraigo en la historia del campo mexicano y por su trayectoria de largo tiempo; pero también son generales en la medida en que plantean la cuestión de la transición acelerada de las economías rurales del sur en un contexto de liberalización e integración económicas. De manera simultánea ponen sobre la mesa el tema del futuro de la gran mayoría de esos agricultores que en su proceso de cambio no tienen la posibilidad, bajo ningún concepto, ni de movilizar recursos fiscales significativos ni de “beneficiarse” de las transferencias monetarias de millones de migrantes.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, K. (2001), *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, México, El Colegio de México.
- (2003), “Todavía está el Estado: los nuevos arreglos institucionales para el campo”, comunicación en el seminario “El Estado mexicano: herencias y cambios”, México, CIESAS, 30 de octubre de 2003.

- Audley, J. J., D. G. Papademetriou, S. Polaski y S. Vaughan (2003), *La promesa y la realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Barkin, D. y T. King (1970), *Desarrollo económico regional (un enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI.
- Banco Mundial (2004), *Poverty in Mexico: an Assessment of Trends, Conditions and Government Strategy*, reporte 28612-ME, Washington D.C., Banco Mundial.
- Von Bertrab, A. (2004), "El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 11, pp. 758-769.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP] (2004), *El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo*, México, Cámara de Diputados, en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/>
- Cordera Campos, R. y L. Lomelí Vanegas (1999), "El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural. Informe para la Oficina Regional de la FAO para América Latina", comunicación en el seminario "Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural", Santiago de Chile, RIMISP-FAO.
- Dresser, D. (1994), "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en W. Cornelius, A. C. Craig y J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California San Diego, pp. 145-160.
- De Ferranti, D., W. Foster, D. Lederman, G. E. Perry y A. Valdés (2005), *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Hoffmann, O. (1997), "L'ejido, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique", en J.-M. Gastellu y J.-Y. Marchal (eds.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du xx^e siècle*, París, Orstom, pp. 401-416.
- De Ita Rubio, A. (2003), "Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa", comunicación del "Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade", México, 25-26 de marzo de 2003, en http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Impactos-liberalizacion-comercial-Sinaloa_es.pdf
- Juárez, B. y M. Arceo (2004), *Mexico Solid Wood Products Annual Report*, GAIN Report, núm. MX4120, USDA Foreign Agricultural Service.
- Krippner, G. (1997), "The Politics of Privatizations in Rural Mexico", *Politics & Society*, vol. 25, núm. 1, pp. 4-33.
- Lara, S. (1997), *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*, México, Procuraduría Agraria-Juan Pablos Editores.
- Landázuri, G. (1995), "El Programa Nacional de Solidaridad en el imaginario social", *Cuadernos Agrarios*, núms. 11-12, pp. 135-147.
- Lederman, D., W. F. Maloney y L. Servén (2005), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Palo Alto, Stanford University Press / Banco Mundial.

- Léonard, É. (2005), *Les nouveaux cadres d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques publiques: segmentation ou fragmentation? Le cas mexicain, 1990-2004*, Montpellier, IRD (documento de trabajo).
- Léonard, E., A. Quesnel y A. del Rey (2005), "Migration, patrimonialisation familiale et développement local en milieu rural mexicain. L'ejido et la régulation des relations intergénérationnelles", *Economie Rurale*, número temático: "Transmission du patrimoine en agriculture et politiques publiques".
- Losch, B., N. Laudié, F. Ruf y F. Varlet (1997), *Politiques publiques et agriculture. Une mise en perspective des cas mexicain, camerounais et indonésien*, Montpellier, CIRAD.
- Mackinlay, H. (1991), "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y la reformas al artículo 27 constitucional", en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-I, pp. 117-167.
- Mackinlay, H. (2004), "Los empresarios agrícolas y ganaderos y su relación con el Estado mexicano en la época del Partido Revolucionario Institucional", *Polis*, núm. 4, UAM-Iztapalapa, pp. 113-143.
- Massey, D. S., R. Alarcón, J. Dutæn y H. González (1987), *Return to Aztlán. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- Merino Pérez, L. (2001), "Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales", *Estudios Agrarios*, núm. 18, pp. 75-115.
- OCDE (1997), *Examen de las políticas agrícolas de México*, París, OCDE.
- Passel, J. S. (2005), *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Washington D.C., Pew Hispanic Center, en <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>
- Pérez Castañeda, J. C. (2002), *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en Vuelo.
- Quesnel, A. y A. del Rey (2005), "La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 2, pp. 197-228.
- Rello, F. (2004), "Evolución de la pobreza rural en México y la reforma de la política rural", comunicación en el coloquio "Espacios rurales, políticas públicas y entorno global. Discutiendo con Arturo Warman", México, CIESAS-FAO-IRD, 25-26 de octubre de 2004.
- Rosenzweig, A. (2003), "Changes in Mexican Agriculture Policies, 2001-2003", comunicación en el "9th Policy Disputes Information Consortium Workshop", Montreal, 23-26 de abril de 2003, en <http://www.farmfoundation.org/farm-policy.htm>
- Rosset, Peter M. (2004), "Agricultural Subsidies and Trade Issues: The Key Alternatives", Washington D. C., Carnegie Council on Ethics and International Affairs (Draft Paper).
- Rubio, B. (2004), "La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 11, pp. 948-956.

- Sadoulet, E., A. de Janvry y B. Davis (2001), "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: Procampo in Mexico", *World Development*, vol. 29, núm. 6, pp. 1043-1056.
- Scott, J. (1999), "Análisis del programa de Educación Salud y Alimentación (Progres): México", comunicación en el seminario "Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural", Santiago de Chile, RIMISP-FAO.
- Soloaga, I. (2003), "National Report Mexico. Roles of Agriculture Project", conferencia internacional, Roma, 20-22 de octubre de 2003.
- Vidal, G. (2004), "El crecimiento por medio de la exportación de manufacturas, el avance de la reforma económica y las grandes empresas", en G. Vidal (coord.), *México y la región América del Norte: problemas y perspectivas*, México, UAM / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, pp. 53-78.
- Yúnez Naude, A. y G. Dyer (2004), "The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico: Predictions and Facts", comunicación en el seminario AGRALLENOS, Montpellier, 19-20 de noviembre de 2004.
- Zahniser, S. y W. Coyle (2004), *U.S.-Mexico Corn Trade During the NAFTA Era: New Twists to an Old Story*, reporte del Economic Research Service, USDA.

Léonard Eric, Losch B. (2009)

La inserción de la agricultura mexicana en el mercado
norteamericano : cambios estructurales, mutaciones de la
acción pública y recomposición de la economía rural y
regional

Foro Internacional, XLIX (1), 5-46

ISSN 0185-013x