

Estrategias para Mitigar la Pobreza Rural
en América Latina y el Caribe

REFORMAS DEL SECTOR AGRICOLA Y EL CAMPESINADO EN MEXICO

Alain de Janvry (Jefe de Misión) / Manuel Chiriboga /
Humberto Colmenares / Alberto Hintermeister / Gary Howe /
Rodolfo Irigoyen / Aníbal Monares / Fernando Rello /
Elisabeth Sadoulet / Joaquín Secco / Theodore van der Pluijm /
Stefano Varese

con la colaboración de

Raúl García / David Myhre / Margarita Velásquez /
Peter Verteeg

FIDA • IICA

4

**ESTRATEGIAS PARA MITIGAR LA POBREZA
RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**REFORMAS
DEL SECTOR AGRICOLA
Y EL CAMPESINADO
EN MEXICO**

Alain de Janvry (Jefe de Misión) / Manuel Chiriboga
Humberto Colmenares / Alberto Hintermeister /
Gary Howe / Rodolfo Irigoyen / Aníbal Monares /
Fernando Rello / Elisabeth Sadoulet / Joaquín Secco /
Theodore van der Pluijm / Stefano Varese

con la colaboración de

Raúl García / David Myhre /
Margarita Velásquez / Peter Verteeg



Publicado por el Fondo
Internacional de Desarrollo Agrícola
en colaboración con el Instituto
Interamericano de Cooperación
para la Agricultura



- © Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- © Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para esta edición.
Julio, 1995.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

El Servicio Editorial y la Imprenta del IICA son responsables por la revisión estilística, levantado de texto, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

Estrategias para mitigar la pobreza rural en América Latina y el Caribe : reformas del sector agrícola y el campesinado en México / Alain de Janvry . . . [*et al.*]. — San José, C.R. : Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1995.

454 p. ; 23 cm. — (Serie FIDA/IICA ; no. 4)

ISBN 92-9039-278 9

1. Pobreza rural — México. 2. Sector agrario — México.
I. De Janvry Alain. II. FIDA. III. IICA. IV. Título. V. Serie.

AGRIS E51

DEWEY 339.46

Serie FIDA/IICA no. 4
San José, Costa Rica, 1995

Notas Biográficas sobre los Autores

Alain de Janvry es profesor del Departamento de Economía Agrícola y Recursos Naturales de la Universidad de California en Berkeley. Es un experto en el campo del desarrollo rural, particularmente en el contexto latinoamericano. Sus publicaciones cubren un amplio espectro de temas que van desde políticas de precios y estudios macroeconómicos hasta el análisis de instituciones agrícolas, pobreza rural y manejo del medio ambiente en el contexto de proyectos de desarrollo rural. Fue coordinador de una misión especial de programación del FIDA enviada a Ecuador. Ha realizado diversas investigaciones en América Latina, Egipto, India y Marruecos.

Manuel Chlríboga, sociólogo ecuatoriano, fue Director del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA. Algunas de sus publicaciones han sido: *Jornaleros y Grandes Propietarios en 135 Años de Exportación Cacaotera*; *La Cuestión Agraria en Ecuador*; *Modernización Democrática e Incluyente de la Agricultura* (con Fernando Calderón y Diego Piñeiro); y *Desarrollo Rural Microrregional y Descentralización* (con Orlando Plaza). Además de haber sido el primer Secretario de Desarrollo Rural de Ecuador, también se ha desempeñado como profesor e investigador de la FLACSO y como coordinador de la CLACSO.

Humberto Colmenares, economista colombiano, es actualmente especialista en planificación y administración de políticas de desarrollo agropecuario de la Agencia de Cooperación Técnica del IICA en México. De 1966 a 1968 fue profesor de la Facultad de Economía de la Universidad del Valle, Colombia; de 1968 a 1970 se desempeñó como Jefe de la División Agropecuaria del Departamento Nacional de Planeación de Colombia; y de 1979 a 1980 laboró como economista en

el Proyecto Chapare OEA-Gobierno de Bolivia. Antes de asociarse al IICA a partir de 1980, trabajó también como consultor para la Federación Nacional de Cacaoteros de Colombia, la Fundación Ford y la OEA.

Alberto Hintermeister es un consultor de mucha experiencia que ha participado en diversas misiones de la FAO, el FIDA, el IICA, la OIT y otros organismos internacionales. Se graduó en la Faculté des Sciences Economiques y luego siguió un post-grado en la misma especialidad en el Institut des Etudes de Developpement, Geneve. Ha realizado numerosos estudios sobre políticas de empleo y salarios, estructuración y funcionamiento del mercado laboral, crédito agropecuario y desarrollo rural, proyectos de inversión agropecuaria y programas de desarrollo rural para poblaciones indígenas.

Gary Howe es actualmente Contralor de Proyectos en el FIDA. Recibió su doctorado en la London School of Economics con un estudio sobre el cambio económico y la organización política del Brasil después de 1945. Fue profesor de teoría de la transformación económica en la Universidad Estatal de Sao Paulo en Campinas (Brasil), la Universidad de Kansas, la Universidad Americana (Washington D.C.) y la Universidad Metropolitana de la Ciudad de México. Ha publicado numerosos artículos sobre el papel de las fuerzas internas y externas en la orientación del desarrollo económico y sobre la transformación de los sistemas campesinos de producción.

Rodolfo Irigoyen es ingeniero agrónomo y posee una maestría en economía del CIDE, México. Se desempeña como productor rural y consultor en economía agraria para diversas ONGs de Uruguay y para muchos organismos internacionales como la FAO, el FIDA, la Inter-American Foundation y la ONUDI. Ha publicado numerosos artículos en revistas técnicas y ha realizado muchos estudios sobre aspectos económicos de la producción y comercialización ovina y bovina en Uruguay (Medalla CERES de la FAO, 1986), comercialización agro-industrial y la agricultura del altiplano mexicano.

Aníbal Monares es Economista Principal de la División de Políticas y Programación del FIDA. Recibió su doctorado en la Cornell University, Ithaca, Estados Unidos. Ha sido profesor de economía agrícola y Decano de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Chile, así como investigador principal del CIP (Perú) y del CIAT (Colombia). Ha publicado

numerosos artículos y estudios sobre transferencia de tecnología y desarrollo rural en América Latina.

Fernando Rello es un economista al servicio de la FAO. Realizó estudios de post-grado en la Universidad de Sussex, Inglaterra, y obtuvo un doctorado en economía en la UNAM, en la cual ha sido durante varios años profesor e investigador. Ha participado en misiones de estudio y asistencia técnica agrícola en varios países de América Latina y el Caribe. Ha sido autor, co-autor o coordinador de varios libros, artículos y documentos técnicos, que tratan temas como los problemas agrícolas y rurales de México y otros países de América Latina, los efectos del ajuste estructural sobre la agricultura, la política agrícola y los sistemas de abasto y distribución de alimentos en las grandes ciudades de esta región.

Elisabeth Sadoulet es investigadora en economía y docente en el Departamento de Agricultura y Recursos Económicos en la Universidad de California, Berkeley. Sus investigaciones se han enfocado sobre modelos de equilibrio general aplicados a problemas de políticas de estabilización y ajuste, teoría de contratos e instituciones agrarias, formulación de modelos de conducta de la unidad familiar en condiciones de mercados imperfectos, y evaluación de proyectos que enfrentan restricciones de sostenibilidad. Su trabajo se ha realizado principalmente en México, República Dominicana, Ecuador y Marruecos. Ha sido consultora de varias agencias internacionales de desarrollo, incluidas la AID, el Banco Mundial, el IFPRI, la OECD y la OIT.

Joaquín Secco es un ingeniero agrónomo con una maestría en desarrollo económico de la Universidad de Reading (Inglaterra) y un post-grado en economía de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Ha trabajado como consultor para el BID, la FAO, el FIDA, el IICA, el PMA y numerosas instituciones de los sectores público y privado de Uruguay. Fue profesor de economía agraria en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (Uruguay). Sus publicaciones y estudios se concentran preferentemente en temas de crédito y comercialización agropecuaria, desarrollo rural y proyectos de inversión agropecuaria y agroindustrial.

Theodore van der Pluijm fue Director de la División de América Latina y el Caribe del FIDA. Se graduó en economía monetaria y desarrollo en la Escuela Neerlandesa de Economía (actualmente Universidad de

Erasmus). Trabajó como economista en un proyecto de pre-inversión en Oaxaca, México y en la Junta Nacional de Planificación (Ecuador), antes de trasladarse a la FAO, en Roma. Fue profesor asociado en economía regional y desarrollo rural en la Universidad Libre de Amsterdam. Ha publicado varios libros sobre temas como el crecimiento económico de Brasil y el desarrollo económico y social del sector rural de Indonesia (conjuntamente con Erik Thorbecke).

Stefano Varese, antropólogo peruano, es catedrático del Department of Native American Studies de la Universidad de California en Davis. Ha realizado investigaciones y trabajos de desarrollo rural en regiones indígenas del Amazonas peruano, en los Andes y en México. Sus libros *La Sal de los Cerros* (Lima, 1973) y *Minorías Étnicas y Comunidad Nacional* (Lima, 1974) hicieron que los académicos peruanos empezaran a interesarse en las poblaciones indígenas de su país. En 1983 publicó dos libros; a) *Indígenas y Educación en México*, y b) *Proyectos Étnicos y Proyectos Nacionales*; en ellos analiza la relación entre pueblos indígenas y Estado. Se dedica actualmente a la realización de un estudio sobre los indígenas latinoamericanos que migran a California.

CONTENIDO

Cuadros	vii
Figuras	xi
Mapas	xi
Equivalencias monetarias	xiii
Pesos y medidas	xiii
Siglas	xv
Agradecimientos	xxi
Prólogo	xxiii
Prefacio	xxv

CAPITULO 1 – POLITICA MACROECONOMICA Y RECUPERACION DE LA ECONOMIA 9

1.1	La Economía Mexicana Antes de la Crisis de la Deuda Externa (1954-1981)	11
1.2	De la Crisis de la Deuda a la Estabilización Ortodoxa-Heterodoxa (1982-1988)	17
1.3	Recuperación Económica Mediante la Estabilización Heterodoxa, Reformas Estructurales y Apoyo Externo (1989-1992)	25
1.4	Conclusiones	41

CAPITULO 2 — EVOLUCION DEL SECTOR AGRICOLA: ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO	45	
2.1	Introducción	47
2.2	Importancia de la Agricultura en la Economía y la Sociedad Mexicanas	50
2.3	Desempeño del Sector Agrícola	51
2.4	Factores Determinantes y Costos del Desempeño de la Agricultura	58
2.5	Crisis en el Sistema (1986-1989)	74
2.6	Cambios en las Políticas del Gobierno (1989-1991)	75
2.7	Hacia una Nueva Política Agrícola	79
CAPITULO 3 — LA POBREZA RURAL EN MEXICO	81	
3.1	Medidas de la Pobreza	83
3.2	Dimensión Regional de la Pobreza Rural	86
3.3	Características de los Pobres Rurales	92
3.4	Conclusiones	105
CAPITULO 4 — EL SECTOR CAMPESINO	107	
4.1	Distribución de la Tierra	109
4.2	Estructura de la Producción en el Sector Campesino	125
4.3	Acceso a los Recursos, Tecnología y Rendimiento de los Factores Primarios	135
4.4	Recursos Comunes y Producción Campesina	143
4.5	Conclusión: Hacia una Tipología del Campesinado Mexicano	150
CAPITULO 5 — ORGANIZACION ECONOMICA DEL SISTEMA FAMILIAR CAMPESINO	155	
5.1	Importancia de las Fuentes de Ingreso Situadas Fuera de las Parcelas	158
5.2	Precios Diferenciales entre Familias Campesinas	167
5.3	Factores Institucionales que Condicionan las Estrategias de los Campesinos	174

5.4	Modernización y Diversificación de la Agricultura Campesina	178
5.5	Estrategias de los Campesinos: Conclusiones	180

CAPITULO 6 — PERFIL Y TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL AGRICOLA-RURAL 183

6.1	La Demanda de Fuerza de Trabajo Agrícola	185
6.2	Impacto de la Recesión en el Mercado Laboral	193
6.3	Algunas Características del Trabajo Rural Asalariado	198
6.4	Conclusiones y Perspectivas	205

CAPITULO 7 — CARACTERIZACION DE LA POBLACION INDIGENA 207

7.1	Pueblos Indígenas y Estado	209
7.2	Pueblos Indígenas y Pobreza	213
7.3	Caracterización Demográfica	216
7.4	Territorio: Estructura de Manejo y Economía	220
7.5	Tenencia y Uso de Recursos y Tierras	223
7.6	Conclusiones y Recomendaciones	229

CAPITULO 8 — EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA 231

8.1	Comercio Internacional entre México y Estados Unidos y el TLCN	234
8.2	Cuestiones Agrícolas	236
8.3	Posibles Efectos Macroeconómicos del TLCN sin Su Componente Agrícola	238
8.4	Impacto de la Liberalización del Comercio y la Política del Maíz	241
8.5	Diferencias entre los Productores de Maíz	246
8.6	Conclusiones	250

CAPITULO 9 – CREDITO AGRICOLA Y PEQUEÑOS PRODUCTORES	253
9.1 Introducción	255
9.2 Instituciones del Sistema de Crédito Rural	256
9.3 Principales Problemas del Crédito Rural	267
9.4 Implicaciones sobre el Crédito Rural	268
9.5 Conclusiones	269
CAPITULO 10 – COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS E INSUMOS	271
10.1 Mercado de Granos Básicos	275
10.2 Mercado de Alimentos y Política de Subsidios al Consumo	281
10.3 Comercialización y Pequeños Productores	283
10.4 Distribución de Insumos Agrícolas: El Caso de los Fertilizantes	287
10.5 Conclusiones	290
CAPITULO 11 – INVESTIGACION AGRICOLA, SISTEMAS DE EXTENSION Y CAPACITACION Y POLITICAS DE RIEGO	293
11.1 Introducción	295
11.2 Características y Tendencias de la Investigación Agrícola	295
11.3 Extensión y Capacitación Agrícolas	303
11.4 Riego y Pequeños Productores	310
CAPITULO 12 – EL EJIDO Y LA REFORMA JURIDICA	321
12.1 Introducción	323
12.2 Estructura e Importancia del Sector Social de la Agricultura	324
12.3 Reforma Jurídica	326

12.4	Nuevo Marco Jurídico: Oportunidades y Problemas	330
12.5	Conclusiones	336

**CAPITULO 13 — ORGANIZACIONES CAMPESINAS
Y NO GUBERNAMENTALES 339**

13.1	Introducción	341
13.2	Organizaciones Campesinas	342
13.3	Organizaciones Indígenas	350
13.4	Mujeres y Organización Rural	356
13.5	Organizaciones no Gubernamentales de México	357
13.6	Conclusiones y Recomendaciones	362

**CAPITULO 14 — INICIATIVAS DE DESARROLLO RURAL
Y PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL 365**

14.1	Introducción	367
14.2	El Plan Puebla	368
14.3	El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)	372
14.4	El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	374
14.5	Programas para Apoyar el Desarrollo de Microempresas	376
14.6	Programas Sociales que Acompañan la Reforma Económica	380
14.7	El Instituto Nacional Indigenista (INI) y su Rol Operativo	383
14.8	El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	387
14.9	Conclusiones	398

CAPITULO 15 — HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL PARA MEXICO	403
15.1 Capacidad Potencial de un Enfoque de la Producción Agrícola Orientado a los Pequeños Productores	406
15.2 Nueva Estrategia de Desarrollo Rural	421
15.3 Contexto Institucional para Proyectos de Desarrollo: El Enfoque de Metaproyectos	428
BIBLIOGRAFIA	435

CUADROS

1.1	Indicadores macroeconómicos de México para el período 1980-1990	15
1.2	Evolución planificada de la oferta y la demanda agregadas durante el período comprendido en el Plan, 1989-1994 (crecimiento anual %)	29
1.3	Crecimiento del PIB y sus elementos constitutivos para el período 1990-1991 (% en precios constantes)	35
1.4	Gastos de programa del presupuesto en 1991 y 1992	39
2.1	Desempeño del sector agropecuario (valores promedio para tres períodos y valores para 1986 y 1990)	53
2.2	Superficie, rendimiento y producción de los principales cultivos	56
2.3	Evolución del precio interno e internacional de los granos	64
2.4	Apoyo del Gobierno al sector agropecuario	68
2.5	Diferencias entre la tasa preferencial de interés a la producción agropecuaria y la tasa de mercado	70
2.6	Precio de los fertilizantes (tasas de crecimiento promedio)	71
2.7	Subsidios equivalentes a la producción para los principales granos (como porcentaje del valor de la producción)	72
2.8	Deflatores: Precios implícitos en el PIB	73
3.1	Magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema en 1984	84
3.2	Población que habita en municipios con muy alta marginalidad	88

3.3	Encuesta nutricional en el México rural (1989)	91
3.4	Características de los hogares rurales pobres (1984)	95
3.5	Fuentes de ingreso de los hogares en 1984 y 1989	97
3.6	Simulación de la evolución de los ingresos familiares en los años ochentas	100
4.1	Tipología de los productores (1970)	113
4.2	Valor de la producción de fincas (1970)	117
4.3	Distribución de la tierra en 1981	118
4.4	Distribución de tierras en los ejidos en 1990	119
4.5	Producción de maíz y frijol en los ejidos en 1990	123
4.6	Estructura de la producción en los ejidos en 1988	124
4.7	Superficie de cultivos por tamaño de finca y tenencia en 1981	126
4.8	Diversificación de la producción por tipo de productor en 1970	129
4.9	Producción de maíz y destino de la producción por estrato de tamaño del predio en 1991	130
4.10	Cultivos que no son ni maíz ni frijol, por tamaño de finca y tenencia en 1981	132
4.11	Acceso a los recursos productivos en los ejidos en 1990 . . .	136
4.12	Correlación entre el acceso a los recursos productivos en los ejidos en 1990	137
4.13	Participación en organizaciones en los ejidos en 1990	140
4.14	Valor total de la producción y tecnología por tipo de productor en 1970	141
4.15	Tipología provisional de los productores	151
5.1	Fuentes de ingreso de las familias rurales en la región del Lago de Pátzcuaro, Michoacán, en 1986	159
5.2	Datos de la pobreza en Puebla en 1970	160
5.3	Papel de las remesas en el ingreso familiar en el Lago de Pátzcuaro, Michoacán	162
5.4	Fuentes de ingreso en Laguna, Mixteca Alta, Oaxaca, en 1984	165
5.5	Rentabilidad de la producción de maíz	168
5.6	Costos de producción para el cultivo del maíz y algunas hortalizas	179
6.1	Evolución de la superficie cosechada nacional promedio de los principales cultivos por tipo de productor (miles de ha)	186

6.2	Crecimiento de la superficie cosechada en los distritos de riego y en temporal (tasa acumulativa anual)	187
6.3	Participación de los principales cultivos en la superficie cosechada nacional, promedio por tipo de productor (porcentajes)	189
6.4	Extensión de la ganadería	190
6.5	Requerimientos nacionales promedio de mano de obra agrícola directa de los principales cultivos por tipo de productor (miles de jornadas)	192
6.6	Participación de los principales cultivos en los requerimientos nacionales promedio de mano de obra agrícola directa por tipo de productor (porcentajes)	193
6.7	Evolución de la PEA agropecuaria	194
6.8	Trabajadores agrícolas de dos estados expulsores por categoría ocupacional	195
6.9	Evolución de la estructura del mercado laboral en cinco estados	197
6.10	Evolución del salario real en la década de los ochentas	204
7.1	Etnicidad dentro de los ejidos	214
8.1	Resultados de esquemas alternativos de la liberalización del maíz	243
8.2	Caracterización de la producción de maíz	247
11.1	Características tecnológicas, rendimientos y costos de la producción del maíz	302
13.1	Cantidad de algunas organizaciones campesinas registradas hacia 1985	345
13.2	Cantidad de ejidatarios según organización	346

FIGURAS

1.1. Choques externos	18
1.2. Desequilibrios	18
1.3. Políticas	19
1.4. Desempeños	19
2.1. PIB total y de la agricultura	54
2.2. Comercio internacional total y agrícola	54
2.3. Evolución de los precios reales domésticos e internacionales del maíz	65
2.4. Apoyo del Gobierno al sector agrícola	69
3.1. Simulación de la evolución de los ingresos reales	103

MAPAS

1. División política por estados	xx
2. Distribución geográfica de la pobreza	90
3. Estructura de tamaño de los predios	121
4. Mano de obra contratada en relación al total	144

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Peso mexicano (\$)
US\$ 1.00	=	\$ 3.018 (promedio 1991)
\$ 1.00	=	US\$ 0.00033

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2.203 libras
1000 kilogramos	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0.62 millas (mi)
1 metro (m)	=	1.09 yardas (yd)
1 metro cuadrado (m ²)	=	10.76 pies cuadrados (ft ²)
1 hectárea (ha)	=	2.47 acres
1 acre (ac)	=	0.405 hectáreas
1 libra (lb)	=	450 gramos (g)

SIGLAS

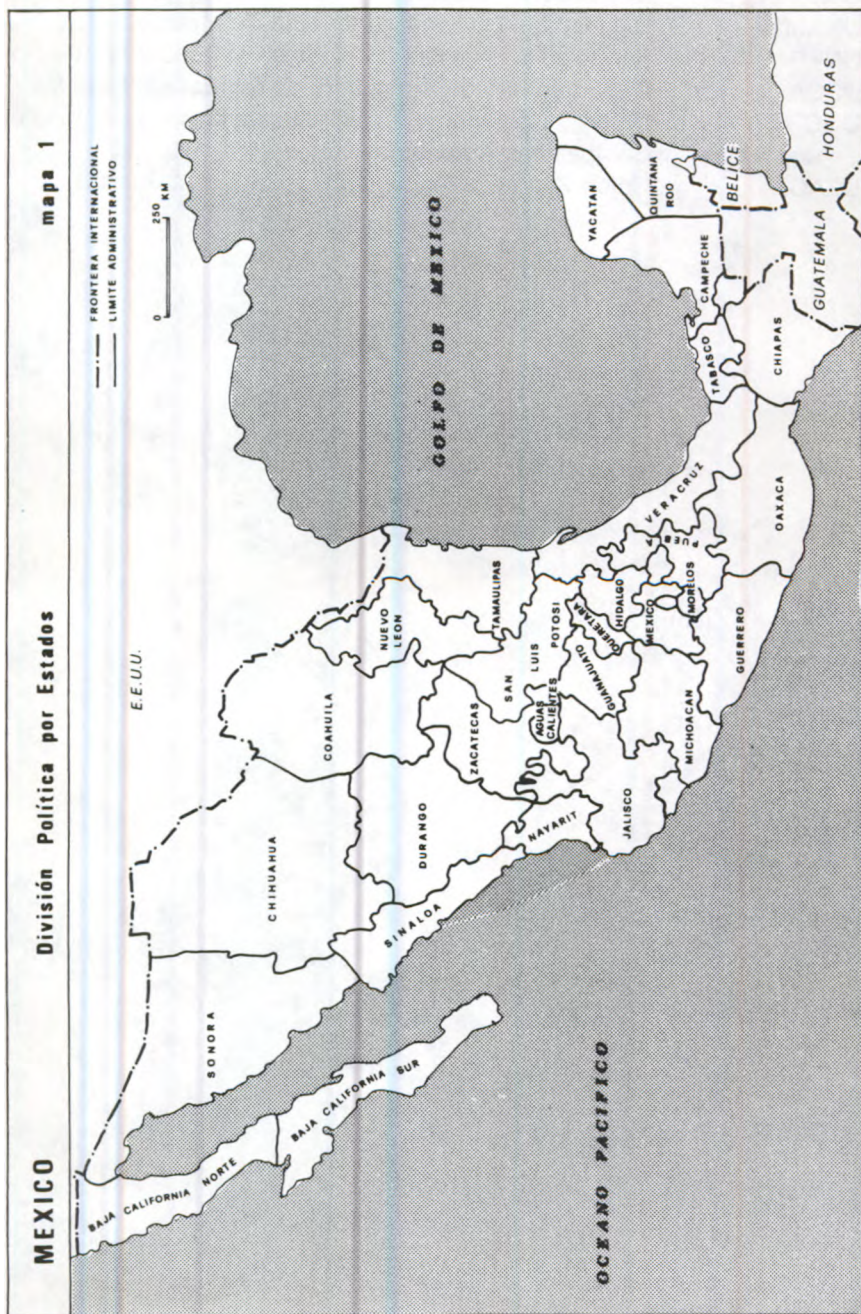
ADMIC	Asesoría Dinámica a Microempresas
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos)
ALBAMEX	Alimentos Balanceados Mexicanos
AMAE	Asociación Mexicana de Agricultores Orgánicos
ANAGSA	Aseguradora Nacional, Agrícola y Ganadera, S.A.
ANDFIASS	Asociación Nacional de Distribuidores de Fertilizantes del Sector Social
ARICs	Asociaciones rurales de interés colectivo
ASERCA	Apoyo y Servicio a la Comercialización Agropecuaria
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BORUCONSA	Bodegas Rurales, S.A.
CARTT	Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepan Titataniske
CCIs	Centros coordinadores indigenistas
CEE	Comunidad Económica Europea
CENIDs	Centros nacionales disciplinarios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPCO	Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca
CETEs	Certificados del Tesoro de México
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo

CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CIP	Centro Internacional de la Papa
CIR	Centro de Investigación Regional
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras
CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
CNPH	Confederación Nacional de Productores de Hortalizas
CNPI	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas
CONA	Comisión Nacional de Alimentación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
COPLADEs	Comités de planeación del desarrollo de los estados
COPLADEMUM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales
CUDs	Convenios únicos de desarrollo
DDRs	Distritos de desarrollo rural
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DICCONSA	Distribuidores CONASUPO, S.A.
EMPRESOLs	Empresas de solidaridad
EMS	Equivalente de tierra productora de maíz de secano
ESP	Equivalente de la subvención al consumidor
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPATUX	Fábrica de Papel de Tuxtepec
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos, S.A.
FGFAGA	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
FICART	Fideicomiso para las Areas de Riego y de Temporal
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIRA	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondos Instituidos en Relación con la Agricultura)
FIRCO	Fideicomiso de Riesgos Compartidos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMDR	Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAES	Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad

FOPESCA	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
FRSs	Fondos regionales de solidaridad
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICONSA	Industrias CONASUPO, S.A.
IFOAM	International Federation of Organic Agricultural Movement
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMPA	Instituto Mexicano de Producción de Azúcar
IMSS	Instituto Mexicano de Seguridad Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INCA-RURAL	Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agrícola
INIF	Instituto Nacional de Investigación Forestal
INIFAP	Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria
INIP	Instituto Nacional de Investigación Pecuaria
INMECAFE	Instituto Mexicano del Café
ISI	Industrialización mediante sustitución de importaciones
ISMAM	Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla
IVA	Impuesto al valor agregado
IXCAJIT	Unidad Forestal Ixtlán-Capulaálpán-Xiacui-Trinidad
MEP	Misión Especial de Programación del FIDA
NAFINSA	Nacional Financiera S.A.
ODBs	Organizaciones de base
ODBs²	Organizaciones de base de segundo grado
ODRENASIJ	Organización en Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra Juárez
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPA	Organización de Pueblos del Altiplano
OPIs	Organizaciones de productores indígenas
PACE	Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal
PEA	Población económicamente activa
PECE	Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico
PIB	Producto interno bruto
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PIPMA	Programa de Incremento de la Producción de Maíz
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto nacional bruto
PNDP	Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PNS	Pacto Nacional de Solidaridad
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCATI	Proyecto de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica y Investigación
PRONAMOCA	Programa Nacional de Modernización Rural (1990-1994)
PRONASE	Productora Nacional de Semillas
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRONSJAG	Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDEPAC	Servicio de Desarrollo y Paz A.C.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEPs	Subsidios equivalentes a la producción
SFR	Sistema de Financiamiento Rural
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de Reforma Agraria
SSSs	Sociedades de solidaridad social
TLCN	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA)
TMEs	Toneladas de maíz equivalente
UAIMs	Unidades agrícola-industriales para la mujer
UCEFO	Unión de Comunidades y Ejidos Forestales de Oaxaca
UCIRI	Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo
UCIZONI	Unión Campesina Independiente de la Zona Norte del Istmo

UGOCP	Unión General Obrero-Campesino Popular
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Población
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas
UZACHI	Unión Zapoteca-Chinanteca de la Sierra Juárez



AGRADECIMIENTOS

En respuesta a una invitación gubernamental, el FIDA envió a México una Misión Especial de Programación (MEP) para analizar el proceso actual de desarrollo rural en el país e identificar los elementos principales de un programa de inversiones de mediano plazo orientado a reducir la pobreza rural. La MEP, auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, permaneció en el país del 16 de mayo al 5 de junio de 1992.

La Misión agradece en forma muy particular la colaboración recibida por el Gobierno de México en la organización de numerosas entrevistas y en la realización de los viajes de campo a diversos estados del país.

Los integrantes de la MEP fueron las siguientes personas: Alain de Janvry, Jefe de Misión (Universidad de California en Berkeley), Bettina Caas (UNFPA), Manuel Chiriboga (IICA), Humberto Colmenares (IICA), Raúl García (CIDE), Alberto Hintermeister (CIESU, Uruguay), Gary Howe (FIDA), Rodolfo Irigoyen (CIESU, Uruguay), Aníbal Monares (FIDA), Amira Muammar (FIDA), David Myhre (Cornell University), Fernando Rello (FAO), Elizabeth Sadoulet (Universidad de California en Berkeley), Joaquín Secco (CIESU, Uruguay), Theodore van der Pluijm (FIDA), Stefano Varese (Universidad de California en Davis), Margarita Velásquez (UNFPA) y Peter Verteeg (ONUDI).

PROLOGO

En el último decenio México ha introducido una amplia gama de reformas de política que han permitido estabilizar su economía, después de las perturbaciones de la crisis de la deuda, y que lo han situado en una trayectoria de crecimiento sostenido. Las reformas comprenden, por una parte, iniciativas tales como la firma del TLCN con dos de los países más desarrollados del mundo (Canadá y Estados Unidos de América) y, por la otra, la concesión a los campesinos de títulos de propiedad sobre la tierra de prácticamente la mitad del territorio mexicano. Las reformas también suponen el paso de una economía fuertemente dirigida por el Estado hacia otra regida en gran parte por las fuerzas de mercado y en la que la sociedad civil reconstruye una dinámica red de organizaciones populares e intermedias. Además, se están adoptando medidas para establecer gradualmente un sistema político que ofrezca mayores libertades democráticas.

A pesar de estos éxitos, la pobreza rural continúa siendo muy extendida y se siguen registrando graves problemas ambientales en el país. La pobreza es en parte transitoria, debido a lo incompleto de la recuperación y a los desajustes creados por el proceso de reforma, pero es sobre todo estructural, ya que se relaciona con el amplio fenómeno del campesinado sin tierra, los minifundios y la baja productividad en el uso del capital natural. La numerosa población indígena de México, en particular, se ve afectada de manera desproporcionada por la pobreza. El crecimiento económico es una condición esencial para la eliminación de ésta, pero no es suficiente; se requieren también audaces iniciativas de desarrollo rural para erradicar la pobreza estructural y dejar atrás el subdesarrollo. Dentro de los límites de sus posibilidades, el FIDA ha colaborado con México durante varios años en la definición y financiamiento de la formulación de enfoques innovadores para el desarrollo rural. Se espera que el presente informe de la Misión Especial

de Programación (MEP) del FIDA, que fue invitada a México por la SHCP y la SARH, contribuya a hallar nuevas vías para una cooperación sostenida que propicie el logro de ese objetivo.

La MEP hizo un análisis detallado del contexto del desarrollo rural, incluidas las reformas macroeconómicas, sectoriales y comerciales, así como una cuidadosa caracterización de la heterogeneidad de los hogares y las comunidades rurales y los factores conexos que determinan el nivel de ingresos y de pobreza. Se prestó atención especial a la dinámica de las relaciones sociales en las comunidades indígenas, a la lógica de sus diversos sistemas económicos, incluidas la producción de maíz a nivel de subsistencia y las grandes migraciones estacionales, a la función que desempeñan las organizaciones de productores en la reducción de los costos de transacción, particularmente para los hogares ejidatarios, y a la existencia de brechas en las instituciones agrarias (con respecto al ahorro, el crédito, la comercialización, la distribución del agua, la información y los seguros, entre otros aspectos), como consecuencia de una transición incompleta de una economía dirigida por el Estado a una economía dirigida por la sociedad civil, la cual amenaza la competitividad y, por lo tanto, la propia supervivencia de los pequeños productores.

La conclusión de la MEP es que existen importantes oportunidades de infundir dinamismo al sector de los pequeños productores mediante intervenciones de desarrollo rural, y que los recursos invertidos en tales iniciativas pueden contribuir de manera socialmente eficaz a la reducción de la pobreza rural. Se han adoptado importantes iniciativas en el contexto del innovador PRONASOL y del INI, tales como la descentralización de la adopción de decisiones a nivel de las comunidades beneficiarias y la amplia participación de los pobres. No obstante, quedan todavía por promover intervenciones de desarrollo rural que llenen la laguna existente entre el PRONASOL y el TLCN. En este informe se sugieren nuevas opciones basadas en la experiencia, mediante las cuales se trata de proteger más eficazmente la competitividad del amplio sector de los pequeños productores derivada de las reformas ejidales, así como de hacer económicamente viables los minifundios, de los que depende una importante población indígena.

Fawzi H. Al-Sultan
Presidente del FIDA

PREFACIO

I. REFORMAS MEXICANAS Y GRUPOS DESTINATARIOS

Tras siete años de crisis de la deuda externa y una serie de medidas que finalmente resultaron acertadas para lograr la estabilización económica, México inició a finales de los años ochentas un audaz programa de reformas estructurales. Desde el punto de vista del FIDA, cuyo objeto es incrementar la capacidad de producción de los pobres, los componentes más importantes de dichas reformas son los siguientes: a) una amplia liberalización unilateral del comercio en prácticamente todos los sectores de la actividad económica, salvo en lo que respecta al maíz y los frijoles; b) un acuerdo para establecer el TLCN con Estados Unidos de América y Canadá que implicará, entre otros cambios, reducir la protección del maíz y los frijoles durante un período de transición de 15 años; c) una reforma agraria que permitirá la privatización de la mitad del territorio mexicano que anteriormente formaba parte del régimen de propiedad ejidal, según el cual las familias tenían únicamente el usufructo de la tierra y manejaban los recursos bajo la estricta supervisión del Estado; d) una reestructuración y reducción del aparato estatal, incluida la privatización de la mayoría de entidades paraestatales vinculadas con la comercialización, los fertilizantes, las semillas, el aprovechamiento de aguas y el suministro de otros insumos utilizados para encauzar fuertes subsidios para la agricultura; e) una amplia reorganización del sistema de créditos, que comprende la privatización de bancos comerciales, la eliminación de los subsidios y la absorción por el PRONASOL de todas las deudas incobrables; f) la eliminación del monopolio de la CONASUPO en la comercialización de los productos básicos, con excepción del maíz y los frijoles, y la estricta focalización en los pobres, principalmente del sector urbano, de los subsidios al maíz y la leche; y g) la fuerte contracción del presupuesto estatal para la investigación y los servicios

de extensión agrícola, con lo cual se espera que los servicios privados o el cobro de tarifas a los usuarios sustituyan a los servicios públicos gratuitos.

Dichas reformas, si se llevan a cabo con éxito, contribuirán a una redefinición profunda de la economía y la sociedad mexicanas. La agricultura, en particular, experimentará una reestructuración y se pondrá de relieve su función potencial en el desarrollo económico, después de un decenio de estancamiento. Sin embargo, dichas reformas están aún en curso. Se han logrado avances significativos, pero el progreso ha sido parcial y desigual; además, hay mucha incertidumbre y ambigüedad respecto a sus resultados. El sector de los pequeños agricultores, un tanto desatendido, probablemente resulte ser el más amenazado durante la transición, así como su posición en el nuevo orden social. Para sobrevivir a las reformas, ese sector deberá ajustar sus pautas de utilización de los recursos a los cambios en la estrategia global de desarrollo de México e incrementar de manera considerable su nivel de competitividad en la producción de cultivos tradicionales y no tradicionales. Además, es probable que la pobreza estructural persista durante mucho tiempo entre los minifundistas, dedicados a la producción agrícola de subsistencia y fuertemente integrados en el mercado de trabajo por medio de las emigraciones estacionales, y entre los trabajadores sin tierras, muchos de los cuales son trabajadores migrantes de temporada. En ambos casos, la pobreza estructural afecta particularmente a los numerosos grupos étnicos.

Este contexto de reformas y de fluidez de opciones ofrece una oportunidad singular para definir una estrategia de desarrollo rural para México con miras a lograr una mayor eficiencia de los pobres en la utilización de los recursos y, de esa manera, una mayor contribución de éstos al crecimiento agrícola y del PIB, así como a la reducción de la pobreza. Esta definición tendrá aún más relevancia, si también puede implementarse en otros países de América Latina, en la búsqueda de un modelo de desarrollo, que también puedan adoptar a medida que se recuperan del decenio de crisis de la deuda. La determinación de una estrategia de desarrollo rural deberá ser estrictamente compatible con el nuevo modelo global de desarrollo, así como suficientemente sólida para hacer frente a las incertidumbres y ambigüedades de las reformas en curso.

La primera propuesta de la MEP enviada a México indica que las reformas dan lugar y a la vez amenazan a un amplio sector de pequeños productores, cuya contribución económica potencial tradicionalmente ha sido subutilizada y que en la práctica sigue siendo desatendido en el

nuevo modelo de desarrollo agrícola. Esos pequeños productores representan el 35% de las familias agrícolas y son de gran importancia en la producción agrícola nacional, puesto que controlan el 40% de las tierras. Si bien la característica común de esos grupos es que dependen de la mano de obra familiar para la producción agrícola, son muy diferentes en cuanto a los recursos de que disponen, las diversas estrategias que aplican para obtener ingresos y, con frecuencia, a la gran diversidad de actividades en que participan.

Esas familias comprenden: a) los pequeños productores en proceso de capitalización, quienes para obtener ingresos dependen principalmente de los excedentes comercializados de maíz, frijoles, trigo y arroz, así como también de la producción de cultivos comerciales como el café, las semillas oleaginosas, las frutas y hortalizas; y b) los pequeños productores de subsistencia, que se dedican principalmente a la producción de maíz y frijoles, venden una pequeña variedad de cultivos y productos pecuarios, y además, obtienen ingresos complementarios en el mercado de trabajo y como trabajadores migrantes estacionales. Si bien la venta de los excedentes agrícolas representa una parte importante del ingreso familiar total, la producción agrícola de esas familias es inferior a las necesidades de subsistencia y mantenimiento de los bienes de producción; cualquier excedente económico debe obtenerse en actividades realizadas fuera de la finca.

La competitividad potencial de esas dos categorías de pequeños productores se basa en el bajo costo efectivo de la mano de obra, puesto que eluden muchos de los costos de transacción relacionados con la mano de obra contratada. El gasto de sus ingresos originados en la agricultura es importante para crear una demanda final para la producción de bienes y servicios locales no transables de las microempresas y, de ese modo, generar oportunidades de empleo fuera de la finca. Por lo tanto, un aspecto esencial de la estrategia de desarrollo rural debería ser lograr una mayor competitividad en ese sector, puesto que ello permitiría movilizar recursos subutilizados para impulsar el crecimiento del PIB y evitar la pobreza asociada a los riesgos del período de transición, mientras la agricultura se ajusta a las reformas que se han puesto en marcha.

El período de transición para la aplicación de las reformas constituye un gran riesgo para los ingresos procedentes de la agricultura y, por tanto, para la supervivencia misma de esas familias que se dedican principalmente a la producción de maíz, la cual también se ve amenazada por el TLCN. Además, esas familias dependen de determinadas instituciones a las que el Estado ha retirado su apoyo, lo cual ha

ocasionado serios vacíos en ellas y fallas en el mercado. De hecho uno de los síntomas de desatención de este sector dentro del nuevo modelo económico del Gobierno es el vacío institucional producido por la privatización, el cierre o la contracción y reorganización de instituciones que anteriormente apoyaban el desarrollo rural, tales como la SARH (asistencia técnica), el BANRURAL (créditos), la ANAGSA (seguros) y la CONASUPO (comercialización). La supervivencia del sector de los pequeños agricultores durante el período de transición depende de su capacidad para superar esos desajustes institucionales y reducir los costos de transacción, a fin de lograr acceso a mercados y a factores como el crédito y la tecnología. Además, durante el período de transición se pondrán de relieve los riesgos ambientales, debido a la expansión prevista de los sectores de la ganadería y la silvicultura, ya que las tierras de pastoreo y los bosques seguirán siendo en su mayoría recursos de propiedad comunal, lo que supone dificultades para su manejo.

La segunda propuesta de la MEP señala que un sector sumamente importante de la población rural depende del mercado de trabajo, de la emigración estacional y de ingresos obtenidos fuera de la finca, lo que hace necesario ampliar los instrumentos tradicionales de desarrollo rural utilizados en el enfoque orientado hacia la agricultura. Este grupo está formado por los minifundistas, los cuales constituyen el 50% de las familias agrícolas, con el 10% de la tierra, y aproximadamente 600 000 familias que no tienen tierra. En conjunto, constituyen el sector social en que se da la mayor parte de la pobreza estructural extrema en México y que incluye un fuerte componente étnico. Los minifundistas producen principalmente maíz y frijoles para el consumo doméstico mediante el sistema agrícola de la milpa. En muchas comunidades rurales el flujo de remesas impulsa la economía local. Ante esa situación, la agricultura no puede servir de estímulo al desarrollo rural, aunque la producción agrícola de subsistencia sea importante para el bienestar de la familia. Las principales medidas que deben aplicarse al desarrollo rural son: propiciar una mayor y mejor participación en el mercado de trabajo, incrementar la productividad de la mano de obra en la agricultura de subsistencia, movilizar el ahorro obtenido con ingresos del trabajo y de las remesas, crear empleos en las microempresas y fomentar el desarrollo de la comunidad. Deberá hacerse todo lo posible por aumentar la productividad de la mano de obra femenina, la que desempeña una función fundamental en la milpa; las mujeres también participan cada vez más en los mercados de trabajo estacional.

Si bien en México el PIB per cápita alcanza la elevada cifra de US\$2490 (1990), la desigualdad es sumamente marcada y hay una gran cantidad de pobres en el sector rural; el 51% de la población rural es

pobre (según el nivel de pobreza establecido por la CEPAL de US\$437) y el 24% se encuentra en el nivel de pobreza extrema (de acuerdo con un nivel de US\$232). La pobreza se concentra principalmente en la población indígena, que constituye el 17% de la población rural, y de la cual el 65% se encuentra en una situación de pobreza extrema. Si bien durante el decenio de crisis de la deuda y de aplicación de políticas de estabilización, los pobres del sector urbano se vieron más afectados que los pobres del sector rural, la recuperación económica en el decenio de los noventas parece beneficiar de manera desproporcionada a las familias urbanas y pone de relieve la permanencia de la pobreza estructural entre la población rural.

II. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

El contexto actual de reformas y recuperación económica supone tanto riesgos como oportunidades en la definición de una estrategia de desarrollo rural. Ni el TLCN ni el Estado benefactor y sus programas de solidaridad (PRONASOL) podrán resolver los problemas de pobreza estructural; para ello es necesario formular una estrategia explícita de desarrollo rural. El objetivo general de esa estrategia deberá consistir en el mejoramiento de la capacidad productiva de los pobres, para así incrementar su contribución al crecimiento y ayudar a reducir la pobreza rural. Los elementos más importantes de la estrategia de desarrollo rural que debe implementar México son:

- a) *Reformas macroeconómicas.* En el corto plazo, la eliminación de los subsidios a la agricultura, la apreciación de la tasa de cambio real y los desfavorables precios internacionales de los productos básicos han creado una fuerte crisis de rentabilidad en el sector agrícola que ha contribuido a detener momentáneamente las inversiones en ese sector. El desfavorable desempeño de la agricultura dificulta la puesta en marcha de una estrategia eficaz de desarrollo rural. Sin embargo, las reformas macroeconómicas también fomentan la confianza en la inversión agrícola, en especial mediante la inserción irreversible de ese sector en el mercado internacional dentro del marco de las garantías de política establecidas en el TLCN. Durante un período de transición de 15 años, este Tratado reducirá la rentabilidad del maíz, cuya garantía fue el instrumento de política utilizado tradicionalmente por el Gobierno de México para el bienestar rural; sin embargo, creará nuevas oportunidades con respecto a las frutas y hortalizas para la exportación. Para la población rural pobre esto implica la necesidad de compensar los bajos precios

del maíz con incrementos de productividad y obtener acceso a los recursos y conocimientos técnicos necesarios, a fin de participar en la nueva orientación hacia la producción de frutas y hortalizas.

- b) *Reorganización del sector público.* La contracción del Estado, la falta de un organismo especializado de desarrollo rural y los serios vacíos institucionales, que no han sido debidamente llenados por el sector privado, ocasionan grandes riesgos para los pequeños agricultores en circunstancias en que la liberalización incrementa la competencia y se eliminan los obstáculos en el mercado de tierras. Sin embargo, poco a poco las instituciones financieras (FIRA, NAFINSA), los organismos de desarrollo agrícola (FIRCO, INCA Rural) y los organismos de bienestar social (PRONASOL, INI) han aumentado su apoyo y han emprendido experiencias novedosas en materia de desarrollo rural. Es necesario que esas iniciativas dispersas se concentren, con el fin de prestar un apoyo institucional coherente al desarrollo rural.
- c) *Compromiso político con la agricultura y el desarrollo rural.* La transición incompleta hacia una verdadera democracia y la falta de una separación clara entre inversión pública e iniciativas de bienestar social originan ambigüedades que postergan las posibilidades que tienen los campesinos y los agricultores comerciales de realizar inversiones privadas en la agricultura. Lo anterior se observa en el papel que desempeñan el INI y el PRONASOL, instituciones que ofrecen nuevas oportunidades y recursos para el desarrollo rural participativo, pero que también reproducen la presencia del Estado en sectores que podrían ser esfera de acción de iniciativas privadas. A pesar de ello, se observa un mayor compromiso político con la agricultura y el desarrollo rural, mediante el incremento del presupuesto estatal para la agricultura y el bienestar social de la zona rural, así como también en el establecimiento de una amplia gama de programas innovadores para combatir la pobreza, como los FRSs del INI, que tratan de lograr la participación activa de los beneficiarios.
- d) *Reforma agraria.* La aplicación de la nueva legislación sobre tenencia de la tierra se encuentra aún en ciernes; sin embargo, los preparativos para poner en marcha ese proceso complejo y conflictivo avanzan de acuerdo con el cronograma. Mediante las modificaciones a la ley de reforma agraria se garantizará el carácter inalienable de los derechos de propiedad y se

proporcionará, de ese modo, la seguridad indispensable para la inversión privada, se legalizarán las transacciones de tierras, se podrán utilizar los títulos de propiedad como garantías para obtener créditos, se eliminarán los controles directos del Gobierno sobre el ejido y se fomentarán los contratos con la agroindustria y con agentes que se encuentran fuera del ejido. Con lo anterior, la reforma agraria logrará eliminar muchos de los obstáculos para la modernización del ejido y permitirá incrementar la productividad de la utilización de los recursos por parte de los pobres, aunque dichas oportunidades serán aprovechadas de manera muy desigual en las distintas regiones, comunidades y familias. Además, algunos de los pobres serán perdedores netos, particularmente los que han sido desposeídos de acceso a la tierra, como los grupos étnicos, lo cual requiere una atención especial.

- e) *Consolidación de organizaciones de productores.* El número de organizaciones de productores independientes aumentó rápidamente a comienzos del decenio de los ochentas, debido al interés de obtener, en un principio, subsidios del Estado. Posteriormente, a medida que se redujeron los subsidios, las organizaciones optaron por iniciativas para atender directamente las necesidades de producción de sus miembros, especialmente en lo que se refiere a la disminución de los costos de transacción de los pequeños agricultores, de tal modo que pudieran tener acceso a créditos, mercados, tecnología e información; esto permitió reducir algunos de los obstáculos que más limitaban la capacidad productiva de los pobres. La consolidación de esas organizaciones contribuirá a la movilización de ahorros, a la gestión de proyectos de desarrollo rural y a la negociación de políticas.
- f) *Papel de las ONGs.* Si bien históricamente las ONGs no han tenido una representación muy fuerte en México, debido al poder de las instituciones públicas, al control político del Estado y a los conflictos con la Iglesia, en el último decenio han logrado rápidamente incrementar su participación en asuntos relacionados con el desarrollo rural. Esas organizaciones constituyen una nueva instancia a la que se puede recurrir, en especial para ayudar a los grupos más débiles, tales como las poblaciones indígenas y las mujeres, a afiliarse a organizaciones de productores, a beneficiarse de los servicios del Estado y a formular nuevos proyectos.

- g) *Explotación de tierras de uso comunal.* La elaboración de la nueva ley forestal, mediante la cual se regula el uso de los recursos en tierras de uso común, aún está en marcha. Esos recursos son una importante fuente de ingresos para los ejidatarios y las comunidades indígenas; sin embargo, en general han sido mal manejados y mal utilizados con graves consecuencias para el medio ambiente. Las modificaciones a las leyes sobre reforma agraria y silvicultura ofrecen nuevas oportunidades para definir planes para el aprovechamiento de los recursos que maneja la población rural pobre. Estos planes se basarán en la participación de la comunidad, y no en el manejo directo por parte del Estado, como a menudo sucedió en el pasado.
- h) *Compromiso político con el alivio de la pobreza rural.* El concepto de solidaridad y su institucionalización mediante el PRONASOL son instrumentos nuevos y eficaces para mitigar la pobreza. Sin embargo, en los últimos años las preocupaciones por la pobreza se han centrado en la pobreza transitoria ocasionada por la crisis y las reformas, más que en la pobreza estructural. En opinión de la MEP se ha exagerado la magnitud de la pobreza transitoria, mientras que se han subestimado las dificultades para hacer frente a la pobreza en general, tanto transitoria como estructural. Sin embargo, el enfoque orientado por la demanda, que utiliza el INI y el PRONASOL en la definición de proyectos de desarrollo rural, es una forma novedosa de responder a la mayor heterogeneidad de la pobreza y de ayudar a los pobres a que determinen ellos mismos las soluciones posibles.

El aspecto principal de una estrategia de desarrollo rural para México debe consistir en aprovechar esas oportunidades, a fin de lograr los siguientes cambios entre los pequeños agricultores, los minifundistas y los trabajadores sin tierras:

- a) *La diversificación de la producción del pequeño agricultor.* Esta consiste en la sustitución del maíz por frutas y hortalizas de mayor valor y por una amplia gama de productos no tradicionales que se vean favorecidos por el TLCN y por la ampliación de los mercados nacionales. Para los pequeños agricultores, esta reconversión podría ser sumamente beneficiosa, y deberían aprovecharla activamente, aunque resulte difícil, puesto que implica un aumento considerable en las necesidades de recursos y de gestión con respecto a los sistemas tradicionales de

explotación agrícola. Los numerosos proyectos que han tenido éxito con ejidatarios de México y campesinos de América Central demuestran la posibilidad de llevarla a cabo. Los factores determinantes del éxito son un mayor acceso a los recursos y la reducción de los costos de transacción. Por lo tanto, los proyectos deberán prestar asistencia en lo que respecta a riego y mejor aprovechamiento de aguas, asistencia técnica, disponibilidad de crédito, infraestructura comercial adecuada, organizaciones de productores eficientes y negociación con agroindustrias para lograr acceso a mercados y a otros componentes del conjunto de servicios necesarios, tales como información, tecnología, crédito y participación en los riesgos. Además, los pequeños agricultores deben tratar de captar un mayor valor agregado en lo que respecta a *packing* y transformación en las inversiones agroindustriales.

- b) *La modernización de la producción de cultivos tradicionales.* Esta incluye no sólo el maíz sino también otros cereales, el café, la miel y otros productos para los que existen nichos de mercado. La experiencia del Plan Puebla ha demostrado que existen grandes deficiencias en la productividad del maíz y de varios otros cultivos comerciales tradicionales de los pequeños productores. Esas tienen su origen principalmente en la desatención institucional que existió hacia el sector de pequeños productores y en la concentración de las organizaciones rurales tradicionales en la obtención de tierras y rentas institucionales, más que en la reducción de los costos de transacción y en los aumentos de productividad. Los créditos, por ejemplo, fueron puestos a disposición de algunos pequeños agricultores únicamente (sólo el 16% de los ejidatarios tiene acceso al crédito) y la cantidad otorgada responde a las necesidades de los sistemas tradicionales de producción y no a una tecnología mejorada. También al respecto las organizaciones de productores pueden desempeñar un papel esencial en la reducción de los costos de transacción y en el logro de un mayor acceso a las instituciones públicas. Además, para que esas organizaciones sean eficaces desde los puntos de vista económico y político, deben incluir en las comunidades beneficiarias a toda la gama de pequeños agricultores, desde los agricultores de subsistencia hasta los que tienen capacidad de capitalización. Las ONGs deben hacer todo lo posible por contrarrestar la tendencia natural a la exclusión que caracteriza la dinámica de esas organizaciones y por ayudar a los pequeños agricultores más débiles, y a ciertos grupos sociales, como las

mujeres, a afiliarse a las organizaciones y a que éstas reconozcan sus necesidades específicas.

- c) *Un mejor manejo de los recursos naturales en el amplio sector silvícola-ganadero, dentro del marco de los derechos de propiedad comunal, gracias al mejoramiento de los sistemas locales de cooperación y autoridad.* En los últimos años, la producción silvícola ha disminuido drásticamente y las importaciones han aumentado, lo que ha creado un amplio espacio para la sustitución de importaciones. Los productos forestales ofrecen también oportunidades interesantes en cuanto a valor agregado en microempresas que producen muebles u otros productos de madera. Es necesario desarrollar y promover sistemas de producción que permitan la sostenibilidad en el manejo compartido de los recursos silvícolas y pecuarios. Si bien la migración estacional puede afectar negativamente la cooperación comunitaria, la migración puede ser positiva, si la pertenencia a una red social es un factor esencial para el éxito de la migración, pues crea incentivos para la reproducción y el mejoramiento de la cooperación necesaria para el manejo racional de los recursos en tierras de uso comunal. En vista de la falta de información general sobre el sector de tierras de uso comunal, que comprende más del 70% de los bosques de México, será necesario realizar estudios extensos del sector, a fin de determinar las posibles soluciones a la desastrosa situación ambiental de esos recursos.
- d) *Aumento de la productividad de la mano de obra dentro del sistema milpa-mercado de trabajo-remesas-desarrollo de la comunidad-microempresas, basado en las características especiales de organización y comportamiento de las poblaciones indígenas.* Este complejo sistema ofrece una variedad de puntos de entrada. En primer lugar, en la producción de subsistencia de maíz puede incorporarse la compra de insumos modernos, aunque el maíz no se venda, ya que los costos en efectivo se pueden pagar con las ganancias del mercado de trabajo. Para que puedan ser adoptadas, las nuevas alternativas tecnológicas deben permitir economizar tierras y mano de obra y deben prestar especial atención a la capacidad empresarial de las mujeres, ya que los hombres emigran durante períodos prolongados. En segundo lugar, la economía de la producción de subsistencia de maíz no puede calcularse sin incorporar en el retorno económico los beneficios de la migración exitosa, para lo cual es fundamental pertenecer a una red social. La milpa es

parte del hecho simbólico de pertenecer a una colectividad que reproduce los vínculos de una estructura social. En tercer lugar, es necesario movilizar las remesas y los ingresos del mercado de trabajo hacia asociaciones de ahorro y crédito, de tal modo que esos ingresos estén disponibles para la inversión local en una gran variedad de microempresas y proyectos para la comunidad. Por último, parte de los ingresos obtenidos por la emigración y en el mercado de trabajo podrían estar sujetos a impuestos locales, los cuales serían invertidos en proyectos de interés social. En lugar de tratar de eliminar el minifundio, este enfoque debería aprovechar las características especiales en cuanto a organización que tienen las poblaciones indígenas, arraigadas en el minifundio y en la comunidad como espacio de identidad, y abordar estrategias específicas con respecto a sus ingresos y su reproducción social.

México presenta la paradoja de contar con instituciones públicas tradicionalmente fuertes y, por otra parte, con deficiencias institucionales en su apoyo al sector del pequeño agricultor, a raíz de la reducción del aparato estatal y del surgimiento parcial de un sector privado sustitutivo. Es evidente la necesidad de establecer una estrategia de transición que fortalezca al sector de los pequeños agricultores en su paso hacia una economía de mercado y hacia el TLCN, y que garantice su competitividad sostenible sin la intervención directa del Estado. Además, el problema generalizado de la pobreza estructural, especialmente entre las poblaciones indígenas, deberá abordarse con decisión, a pesar de que en los últimos debates sobre políticas se ha visto opacado por la búsqueda de enfoques que se ocupan principalmente de los efectos sociales transitorios de las reformas.

CAPITULO 1
POLITICA MACROECONOMICA
Y RECUPERACION DE LA ECONOMIA

La economía mexicana ha transitado durante los últimos cuarenta años por una serie de estrategias de desarrollo muy diferentes, que en cada caso han supuesto nuevos roles para el Estado, las fuerzas del mercado y los diferentes agentes de la sociedad civil. Esas estrategias de desarrollo han producido diversos resultados macroeconómicos y efectos diferenciados en la distribución del ingreso, en la incidencia de la pobreza, en la función de la agricultura y en el contexto para el desarrollo rural. En el presente capítulo se caracterizan esos diferentes modelos de desarrollo, con base en la siguiente división en períodos de la historia mexicana reciente:

- Crecimiento estabilizador mediante la industrialización por sustitución de importaciones (1954-1973).
- Agotamiento de la sustitución de importaciones (1973-1978).
- Auges del petróleo y de la deuda y efectos del Mal Holandés *–Dutch Disease–* (1978-1981).
- Paquetes ortodoxos y heterodoxos de medidas de estabilización y reformas estructurales (1982-1988).
- Recuperación del crecimiento (1989-1992).

1.1 LA ECONOMIA MEXICANA ANTES DE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA (1954-1981)

Crecimiento estabilizador mediante la industrialización por sustitución de importaciones (1954-1973)

Siguiendo el ejemplo de la mayoría de las economías latinoamericanas, México abandonó en el período de posguerra el modelo liberal introducido después del período colonial, a cambio de un vigoroso programa de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI).

Este exigía una fuerte intervención estatal en la operación de las fuerzas del mercado, el levantamiento de barreras proteccionistas para la industria y el mantenimiento de una tasa de cambio real apreciada. A diferencia de otros países latinoamericanos, la aplicación de la ISI permitió a México sostener una tasa muy elevada de crecimiento durante más de veinte años, sin caer en los típicos ciclos de auge y estancamiento (*stop-and-go cycles*), en los que a períodos de rápido crecimiento industrial siguen crisis de divisas, inflación, devaluación de la tasa de cambio, así como también una restauración de los incentivos a las exportaciones agrícolas.

En México, la era dorada del "desarrollo estabilizador" permitió al país sostener, entre 1954 (año en que el peso se devaluó un 50%) y 1973, una notable tasa de crecimiento del PIB de un 6.7%, sin sufrir desequilibrios de consideración. La tasa de inflación se mantuvo en un 3.1%, la proporción del déficit del sector público en el PIB en un 2.5%, y el déficit del balance de la cuenta corriente en un 2.5%¹. La industria fue el sector que mostró el crecimiento económico más acelerado, en particular los sectores de bienes durables de consumo, automóviles y productos intermedios. La demanda efectiva para los dos primeros sectores se sostuvo por medio de un patrón de distribución del ingreso cada vez más desigual, fundado en la concesión de fuertes ganancias salariales a los integrantes de los sindicatos oficiales y de las organizaciones gremiales de los burócratas.

Lo que permitió a México sostener este crecimiento ininterrumpido fue una combinación de factores históricos y geográficos. El Estado, surgido de la Revolución Mexicana, había adquirido un fuerte liderazgo político sobre los trabajadores y campesinos, por medio del PRI y del sector ejidal. Podía también ejercer un vigoroso mando económico mediante un amplio sector social en la agricultura, numerosas empresas públicas y una de las burocracias más poderosas del continente. Por último, la proximidad con Estados Unidos le confirió un acceso privilegiado a la inversión extranjera directa (IED) y una amplia presencia de capital multinacional. Esos factores produjeron estabilidad social, una fuerza de trabajo disciplinada, un sector campesino productivo con un elevado crecimiento agrícola, una baja desviación del gasto público hacia presupuestos militares y una alta confianza empresarial que favoreció la inversión privada. Sin sufrir mayores choques externos, ese modelo era capaz de sostener un crecimiento acelerado.

1 Lustig, N. y Ros, J. 1990.

Agotamiento de la sustitución de importaciones (1973-1978)

Sin embargo, se fueron acumulando lentamente los desequilibrios típicos de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones, lo cual prefiguró la eficacia declinante de ese modelo. La ausencia de reglas de juego claramente definidas para transitar desde el proteccionismo hacia un modelo de economía abierta, así como también el crecimiento de una clientela política con intereses en la reproducción de la intervención del Estado y del proteccionismo, obstaculizaban la evolución del modelo y promovían el agotamiento gradual de su dinámica. Se obtenía el crecimiento acelerado por medio de la acumulación de capital y sin un aumento significativo de la productividad. La entrada del capital extranjero y la represión del comercio internacional permitieron mantener durante 22 años una tasa de cambio fija de 12.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense, pese a la presencia de una modesta aunque diferenciada tasa de inflación con Estados Unidos.

La consecuencia fue una apreciación creciente de la tasa de cambio real, la que frenaba el desarrollo de la agricultura y de la industria productora de bienes transables. La sobrevaluación de la tasa de cambio también abarató los bienes de capital y creó un sector industrial intensivo en capital, con generación de empleo insuficiente para hacer frente a una fuerza de trabajo en acelerado crecimiento y a un rápido proceso de urbanización. Además, el crecimiento industrial y el agrícola no lograron reducir la extendida pobreza y fomentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Los sangrientos disturbios obreros y estudiantiles de 1968 pusieron en evidencia la insatisfacción hacia ese modelo económico.

Para contrarrestar la pérdida de dinamismo de la ISI, el Gobierno reforzó su poder sobre la economía, manteniendo así el crecimiento durante el período 1973-1977 a costa de mayores desequilibrios. Si bien el PIB continuó creciendo a una tasa de un 6.1%, la tasa de inflación saltó a un 16.7%, la proporción del déficit del sector público en el PIB a un 8% y el déficit de la cuenta corriente a un 4.1%. La confianza declinante del sector financiero provocó la aceleración de la fuga de capitales. Hubo que devaluar el peso un 100% en 1976, y la economía entró en su primera recesión desde 1954, cuando el PIB cayó a una tasa de un 3%. Si bien en 1977 se puso en marcha un programa de estabilización con austeridad fiscal, se dio una cierta liberalización gradual de las importaciones y se recibió apoyo del FMI, la economía se

encontraba atrapada en una situación insostenible. La solución a ese dilema habría de suponer la introducción de reformas de mayor envergadura, conducentes a definir un nuevo modelo de crecimiento más coherente con las fuerzas del mercado y que ofreciera mayores iniciativas a la sociedad civil. No obstante, se pospuso el momento de ajustar las cuentas con la ISI y con el modelo de crecimiento conducido por el Estado, debido al descubrimiento de nuevas reservas petroleras y al alza de los precios internacionales del petróleo. Esto lanzó a la economía mexicana hacia un auge renovado, basado ahora en la exportación petrolera y la acumulación de deuda externa, sin reformas económicas previas y con la consecuente acumulación continua de desequilibrios. La euforia proporcionada por las brillantes perspectivas de enormes reservas petroleras (de 1975 a 1978 el total de reservas registradas de crudo aumentó de 6300 a 40 200 millones de barriles) y el abundante acceso a capital financiero internacional permitieron al Estado aumentar sus gastos, lo que condujo a un crecimiento exagerado del aparato estatal y a un aumento constante de las ineficiencias.

Auge del petróleo y de la deuda y efectos del Mal Holandés (1978-1981)

Durante el período del auge del petróleo y de la deuda, la producción petrolera se incrementó casi en un 20% anual y las exportaciones de crudo en un 50%, con una tasa de crecimiento anual del PIB de un 7.4%. Sin embargo, aumentaron los enormes desequilibrios, síntoma de una combinación de una ISI prolongada, de distorsiones causadas por el Mal Holandés y del crecimiento administrado por el Estado. La inflación creció de manera constante hasta alcanzar un 28% en 1981 (Cuadro 1.1), sobre todo porque el precio de los productos no transables aumentó por el incremento de su demanda efectiva y una oferta inelástica; la proporción en el PIB del déficit del sector público aumentó a un 10.9%; y la del déficit del saldo de la cuenta corriente a un 6.4%. Una tasa de cambio fuertemente apreciada estaba generando desindustrialización ante la competencia de las importaciones baratas, y las exportaciones no petroleras decaían. La tasa de crecimiento de la agricultura (7.2% en 1980 y 6.1% en 1981) se mantuvo a costa de fuertes subsidios y de enormes inversiones públicas en obras de irrigación, incluido el programa del SAM iniciado en marzo de 1980 con un promedio de gastos anuales que absorbía un 1.5% del presupuesto federal.

Cuadro 1.1. Indicadores macroeconómicos de México para el período 1980-1990

	Fin auge petróleo y deuda		Crisis y estabiliz. ortodoxa		Recuperación		Estabiliz. heterodoxa y reformas estruct.				Fuentes		
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990		
Choques externos													
Precios del petróleo (US\$/baril)	31.3	33.2	28.7	26.7	26.9	25.3	11.9	16.0	12.2	15.6	19.1	NL	NL
Particip. del petróleo en tot. de export.	63.1	70.3	76.5	69.2	67.5	66.6	38.4	40.7	31.9	34.1	35.8	IFS	IFS
Tasa preferencial de interés de EU (% real)	15.3	18.9	14.9	10.8	12.0	9.9	8.4	8.2	9.3	10.9	10.0	IFS	IFS
Índice de term. ext. de intercambio (197 = 100)	111.4	127.7	85.9	68.9	70.2	72.2	52.6	66.7	59.9	62.9	70.8	NL	NL
Desequilibrios													
Externos													
Índice tasa de cambio real (1980 = 100)	100.0	90.8	134.2	143.3	123.9	119.7	148.6	148.3	117.3	112.4	105.1	IFS	IFS
Fuga de capital (miles de millones US\$)	-0.3	11.6	6.5	2.7	1.6	0.7	-2.2	0.3	1.1	-2.9		NL	NL
Saldo cuentas corrientes/PIB (%)	-5.5	-6.4	-3.6	3.6	2.4	0.7	-1.3	2.8	-1.4	-2.9	-2.7	Inf	Inf
Total deuda externa (miles de mill. US\$)	57.4	78.2	86.0	93.0	94.8	96.9	100.9	109.5	100.7	95.1	99.7	BM	BM
Relación servicio deuda: intereses/export. (%)	37.7	45.0	55.3	43.7	46.2	44.3	48.1	36.4	37.7	35.8	29.5	Inf	Inf
Fiscal													
Superávit sector público/PIB (%)	-5.4	-10.9	-13.9	-7.5	-5.3	-6.6	-11.9	-13.3	-9.7	-4.8	-2.2	Inf	Inf
Superávit gob. fed. excluy. deuda/PIB (%)	-1.0	-2.7	-1.7	2.3	1.8	2.3	3.0	5.5	6.7	7.6	6.6	Inf	Inf
Monetarios													
Inflación (IPC, % de crecimiento anual)	26.3	28.0	58.9	101.9	65.5	57.7	86.2	131.8	116.8	18.6	26.7	Inf	Inf
Instrumentos de política													
Política cambiaria													
Tasa devaluación real (% crecim. anual)	-20.1	-16.8	44.9	5.5	-15.6	-2.9	27.9	-2.8	-23.9	-8.7	-9.8	IFS	IFS
Política fiscal													
Gasto público total/PIB (%)	25.9	29.4	26.9	23.7	24.2	22.2	21.6	20.2	18.8	17.2	17.4	Inf	Inf
Gasto de cap. del gob. fed./gasto tot. (%)	18.9	17.6	14.7	13.3	14.4	15.3	13.1	11.9	10.5	9.2	10.6	Inf	Inf

Continuación Cuadro 1.1.

	Fin auge petróleo y deuda		Crisis y estabiliz. ortodoxa		Estabiliz. heterodoxa y reformas estruct.				Fuentes			
	1980	1981	1982	1983	Recuperación		Recuperación		1988	1989	1990	
					1984	1985	1986	1987				
Política monetaria												
M1/PIB (%)	11.0	10.7	10.3	8.0	7.9	7.5	7.7	7.3	5.7	6.1	7.6	Inf
Crédito público/PIB (%)	28.7	31.1	51.4	40.7	34.3	36.5	45.6	40.4	28.7	24.7	20.3	Inf
Política salarial												
Salario mínimo real (% de crecim. anual)	-7.0	1.6	-13.7	-14.9	-13.9	7.1	-9.1	-5.6	-13.4	-4.9		BM
Política social												
Total gasto social/ total gasto público (%)	31.1	31.3	33.9	28.1	27.7	31.2	30.7	30.7	32.1	35.7	37.9	Inf
Desempeños												
Desempeño global												
PIB real (% de crecim. anual)	9.2	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.4	3.1	3.9	Inf
Inversión privada (% de crecim. anual)		11.5	-15.1	-22.1	7.9	12.2	-10.4	6.4	10.2	8.6	13.6	Inf
Exportaciones (% de crecim. anual)	72.2	29.4	4.8	4.8	9.6	-9.5	-24.4	28.4	2.9	13.0	18.1	Inf
Saldo comercial (miles de mill. USD)	-2.6	-2.9	7.6	14.6	14.1	9.7	5.9	10.0	4.0	0.5	-0.5	Inf
Desempeño sectorial												
Agricultura (% de crecim. anual)	7.2	6.1	-2.0	2.0	2.7	3.8	-2.7	1.4	-3.9	-4.2	3.4	Inf
Minería (% de crecim. anual)	21.7	14.7	8.7	-0.9	2.2	-0.1	-4.1	5.3	0.4	-0.7	3.2	Inf
Manufacturera (% de crecim. anual)	5.8	6.5	-2.7	-7.8	5.0	6.1	-5.3	3.0	3.2	7.0	5.2	Inf
Servicios (% de crecim. anual)	10.1	9.6	-0.3	-4.0	3.4	1.5	-3.4	1.2	1.5	3.0	3.5	Inf

Fuente: N. Lusting, The Remaking of an Economy (NL); FMI, International Financial Statistics (IFS); Banco de México (BM); Salinas de Gortari, Tercer Informe de Gobierno, México, Nov. 1991 (Inf.).

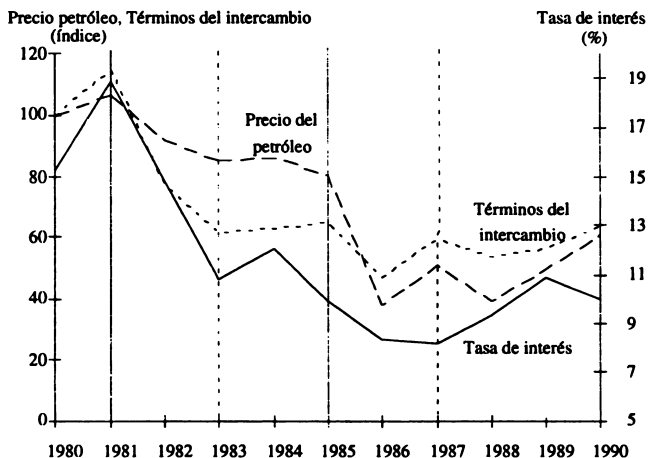
Un conjunto de fuerzas externas e internas contribuyó a volver insostenible este acelerado crecimiento económico. El saldo de la cuenta corriente y el presupuesto gubernamental dependían cada vez más de las exportaciones de petróleo, que significaban el 70% del valor total de las exportaciones en 1981 (Cuadro 1.1). El libre movimiento del capital y una sobrevaluación de la tasa de cambio real condujeron a una fuga acelerada de capitales que, en 1981, llegó a sumar US\$11 600 millones. Los déficit del presupuesto fiscal y del saldo de la cuenta corriente se financiaron principalmente con préstamos internacionales obtenidos de los bancos comerciales, con un incremento de la deuda pública neta, sólo en 1981, de US\$20 800 millones, es decir un 36%. La disminución de la actividad económica en los países industrializados —sobre todo en Estados Unidos, país que absorbía alrededor del 66% del valor de las exportaciones mexicanas— y el aumento de las tasas internacionales de interés provocaron un grave deterioro en la balanza de pagos en 1981.

Esa situación causó una crisis en 1982. Un primer choque externo se produjo con el impacto de las tasas de interés sobre la deuda externa, al elevarse la tasa de interés preferencial estadounidense, que aumentó a un 18.9% en 1981 (Cuadro 1.1), a lo que siguió una caída del 14% en los precios del petróleo entre 1981 y 1982. Esos choques pusieron fin a la posibilidad de sostener las medidas de crecimiento económico de la década anterior. Las reservas externas sufrieron una aguda caída. Las diversas tendencias adversas culminaron con el anuncio, en agosto de 1982, de que México no era capaz de cumplir plenamente con el pago de su deuda externa, lo que abrió el camino a siete años desastrosos de políticas de estabilización, que causaron un estancamiento económico y altísimos costos sociales, hasta que la economía comenzó a mostrar signos de recuperación en 1989.

1.2 DE LA CRISIS DE LA DEUDA A LA ESTABILIZACION ORTODOXA-HETERODOXA (1982-1988)

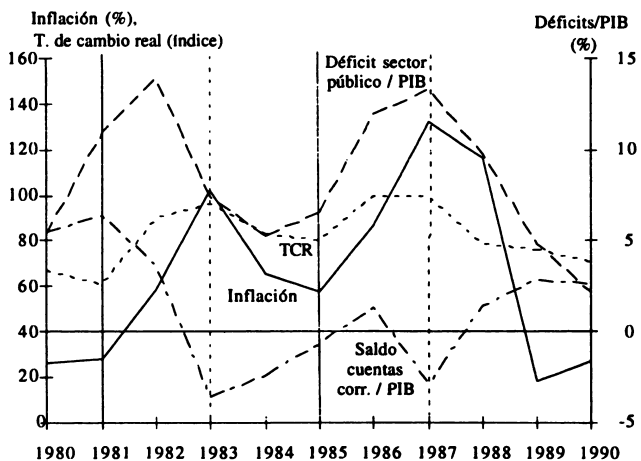
Se aplicaron con vigor medidas de estabilización, pero fue necesario experimentar con diversos paquetes de normas antes de tener éxito en esa empresa en 1988-1989. Aunque toda periodización sea un tanto arbitraria, una observación atenta de las tendencias presentes en las principales variables macroeconómicas mostradas en el Cuadro 1.1 y en las figuras 1.1 a 1.4 sugiere la siguiente división:

Fig. 1.1. Choques externos.



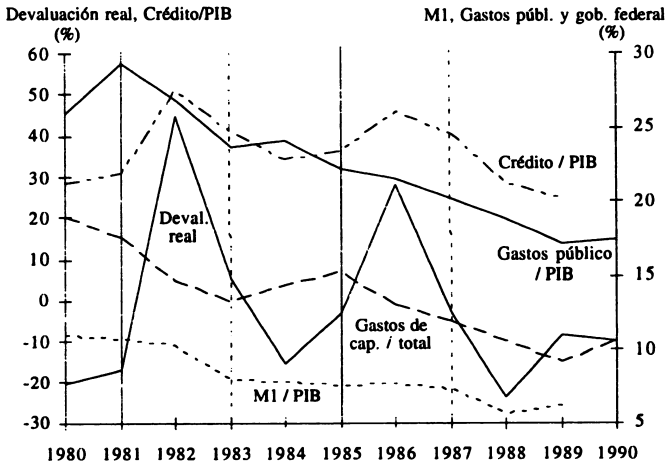
Fuente: Ver Cuadro 1.1.

Fig. 1.2. Desequilibrios.



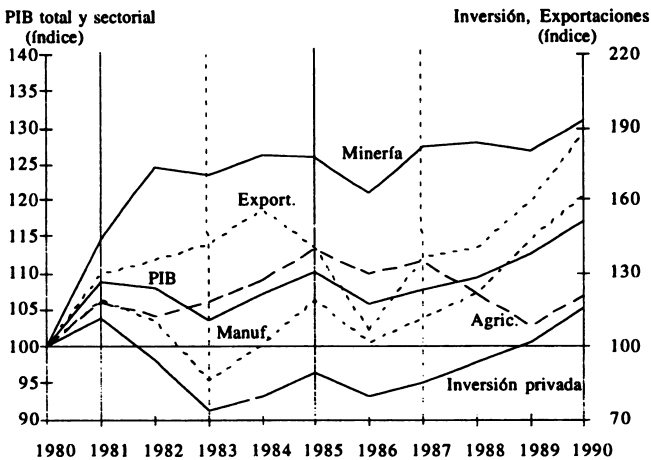
Fuente: Ver Cuadro 1.1.

Fig. 1.3. Políticas.



Fuente: Ver Cuadro 1.1.

Fig. 1.4. Desempeños.



Fuente: Ver Cuadro 1.1.

- Choques externos, crisis de la deuda y aplicación de un programa ortodoxo de estabilización (1982-1983)
- Estabilización, ajuste ortodoxo y recuperación moderada (1984-1985).
- Surgimiento de nuevos choques y crisis e inicio de las reformas estructurales (1986-1987).
- Estabilización ortodoxa-heterodoxa y reformas estructurales sin crecimiento (1987-1988).
- Recuperación económica mediante la estabilización heterodoxa, reformas estructurales y apoyo externo (1989-1992).

Estos períodos se analizan mediante un conjunto de indicadores ofrecidos en el Cuadro 1.1 y clasificados en cuatro grupos: choques externos, síntomas de desequilibrios, instrumentos de política utilizados para la estabilización y el ajuste, y desempeño económico.

Choques externos, crisis de la deuda y aplicación de un programa ortodoxo de estabilización (1982-1983)

En respuesta a los choques financieros y del petróleo, la administración del presidente López Portillo realizó dramáticos intentos para poner fin a la especulación contra el peso mexicano y contener la enorme fuga de capitales, que había llegado a un total de US\$18 100 millones en 1981 y 1982; se nacionalizó el sistema bancario y se impuso un total control de cambios a los flujos de capital. Las negociaciones con el FMI mitigaron parcialmente el tormentoso ambiente creado por la aplicación de esas medidas económicas. La siguiente administración gubernamental del presidente De la Madrid definió las condiciones finales del acuerdo en diciembre de 1982.² Ese paquete ortodoxo, que se aplicaría en el período 1983-1985, exigía ajustes restrictivos importantes a las medidas económicas y fiscales, así como también a la liberalización de los controles de cambio y al comercio. Además, a las considerables devaluaciones iniciales habían de seguir frecuentes ajustes a la tasa de

2 Se ha indicado que se ejercieron fuertes presiones externas sobre la administración de De la Madrid, para que adoptara medidas ortodoxas en vez de heterodoxas. Además, por vez primera desde 1971, los macroeconomistas del Banco Central y de la Secretaría de Hacienda, que suscribían ese primer enfoque, habían recuperado el pleno apoyo del Poder Ejecutivo.

cambio, que condujeron a una devaluación real de un 45% en 1982³. La prórroga del acuerdo con el FMI iba pareja con la reestructuración de la deuda externa con las fuentes bancarias oficiales y comerciales.

En 1983 se puso en marcha el paquete de estabilización ortodoxa. En consecuencia, el balance presupuestal del Gobierno Federal, sin contar el servicio de la deuda, pasó de un déficit de un 1.7% del PIB a un superávit de un 2.3%, lo que resultó en una reducción del déficit fiscal total de un 13.9% del PIB a un 7.5%. Se depreció considerablemente la tasa real de cambio y, en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sin incluir intereses, el déficit de US\$5600 millones se convirtió en un superávit de US\$14 600 millones. El saldo de las cuentas corrientes pasó de un déficit de US\$6200 millones a un superávit de US\$5400 millones. La reserva de divisas comenzó a crecer de nuevo. Sin embargo, se aplicaron solamente medidas monetarias blandas y la inflación continuó acelerándose, hasta llegar al 102% en 1983. Los salarios mínimos reales cayeron un 15%. Conforme se aplicaban esas medidas de austeridad, la pérdida de los efectos multiplicadores keynesianos de los gastos del gobierno y los efectos desestabilizadores de la inflación condujeron a una caída del PIB de un 4.2% y del ingreso disponible real de un 14%.

Estabilización, ajuste ortodoxo y recuperación moderada (1984-1985)

Los resultados positivos de la terapia de choque ortodoxo de 1983 se tradujeron en una leve recuperación en 1984 y 1985, que fue posible, merced a la reducción de la tasa de inflación y a un ligero aflojamiento de los controles fiscales y monetarios. Esto produjo una recuperación de la inversión privada (crecimientos de un 7.9% y un 12.2% en 1984 y 1985, respectivamente), un incremento de las exportaciones (un 9.6% en 1984), un vigoroso crecimiento de la producción de productos manufacturados (un 5% en 1984 y un 6.1% en 1985), así como también una tasa de crecimiento del PIB de un 3.6% en 1984 y de un 2.6% en 1985.

El mayor costo del programa de estabilización fue soportado por los salarios reales, que cayeron un 42.5% entre 1982 y 1984. La recuperación de 1984-1985 permitió momentáneamente aligerar esa

3 El plan de ajuste se inició con una devaluación de la tasa de cambio de un 114%.

carga sobre los salarios, que se elevaron en un 7.1% en 1985. Pero esta recuperación no podía sostenerse mientras la tasa de inflación continuara muy por encima del curso previsto para los precios. Los objetivos propuestos suponían tasas de inflación de un 30% y de un 18% en 1984 y 1985, respectivamente, pero llegaron a un 66% y a un 58%. Además, en 1985 la balanza de pagos presentó un comportamiento desfavorable. El superávit comercial cayó de US\$14 100 millones a US\$9800 millones, con efectos negativos sobre la cuenta corriente y la reserva bruta de divisas. Hoy se acepta generalmente que, con la enorme carga de la deuda externa (US\$97 000 millones a fines de 1985), en combinación con continuos precios desfavorables del petróleo, la recuperación habría tomado mucho más tiempo para verificarse respecto a las optimistas previsiones de fines de 1982.

Surgimiento de nuevos choques e inicio de las reformas estructurales (1986-1987)

La leve recuperación de 1984-1985 fue bruscamente interrumpida por el impacto de nuevos choques. Un terremoto devastó grandes partes de la Ciudad de México en septiembre de 1985, y los precios del petróleo volvieron a desplomarse un 53% en 1986. El terremoto causó daños calculados en un 2% del PIB, mientras que la caída de los precios del crudo significó una disminución de US\$8600 millones en los ingresos por exportación de ese producto (cerca del 6% del PIB) y una reducción de los ingresos del Gobierno equivalente al 2% del PIB. Dado que no existía una reserva de divisas, las consecuencias de estos choques tuvieron que ser absorbidas de nuevo internamente con un costo social muy elevado.

En respuesta a esos choques, el Gobierno adoptó un nuevo programa de ajuste, otra vez con el apoyo de un acuerdo de crédito contingente con el FMI de US\$1700 millones, firmado en septiembre de 1986. Se diseñaron las medidas monetarias y se impusieron severas normas de austeridad fiscal. Los principales instrumentos utilizados fueron una devaluación real de un 27.9%, así como una importante liberalización del régimen comercial; se inició así un programa de reformas estructurales de gran amplitud⁴. Por otra parte, se buscó ayuda

4 Ese programa se proponía vincular la economía mexicana con la de sus principales socios comerciales. En consecuencia, México se unió al GATT en 1986.

financiera para el programa entre los acreedores del país, mediante la reestructuración de la deuda externa. El Banco Mundial aportó US\$2300 millones para el período 1986-1987.

Los síntomas de esa crisis reproducían, a mayor escala, los síntomas de la primera y desastrosa crisis de 1982-1983: la tasa de la inflación ascendió a un 86% en 1986 y a un 132% en 1987. El déficit fiscal aumentó a un 12% y un 13% del PIB en esos dos años, respectivamente, y la cuenta corriente de la balanza de pagos terminó con un déficit en 1986, el primero desde 1982 (Cuadro 1.1). No obstante, la hábil aplicación de medidas de política económica en respuesta a esos nuevos choques mitigó sus efectos negativos; sus consecuencias macroeconómicas resultaron mucho menores de lo que se hubiera podido esperar. Con todo, el PIB decreció un 3.8% en 1986, su peor resultado desde 1983. Sin embargo, los salarios reales seguían soportando el peso del costo del ajuste: sufrieron reducciones adicionales de un 10.5% y de un 6.3% en 1986 y 1987, respectivamente.

En 1986, en relación con la caída de los precios del petróleo, la participación de las exportaciones de crudo en el valor total de las exportaciones se redujo de un 68% en 1985 a un 39%. Eso se debió también a un aumento de un 28% en el valor de las exportaciones no petroleras de 1987, en respuesta a la depreciación de la tasa real de cambio. Asimismo, se encontraban en marcha reformas estructurales capaces de mejorar la competitividad y eficiencia de la economía del país. En 1987, las medidas iniciadas el año anterior se agregaron al importante incremento de los ingresos por concepto de exportaciones del sector petrolero, para mejorar de manera considerable la balanza de pagos. La cuenta corriente presentó un superávit de US\$4000 millones, y la reserva de divisas creció a US\$13 700 millones, desde los US6800 millones de fines de 1986. También en su aspecto positivo, el superávit primario del sector público creció de un 2.1% a un 5.4% del PIB entre 1986 y 1987. Además, en diciembre de 1987 el Gobierno respondió con la firma del Pacto de Solidaridad Económica y Social, el primero de una serie de convenios que llegarían a tener éxito en el logro de la estabilización por medio de una estrategia combinada ortodoxa-heterodoxa.

Estabilización ortodoxa-heterodoxa y reformas estructurales sin crecimiento (1987-1988)

Con la aguda aceleración de la inflación en 1986 y 1987, las autoridades económicas iniciaron una tercera serie de medidas de estabilización en el contexto del PNS. El paquete de medidas introducido, en combinación con el pacto social, constituía un audaz intento de aplicar directrices para realizar reformas estructurales y de estabilización con responsabilidad compartida. A fines de 1987, la administración De la Madrid realizó una reunión con los tres sectores corporativos básicos de la economía —empresarios, trabajadores y campesinos— a fin de convenir una estrategia concertada para combatir la inflación. A cambio del compromiso del Gobierno de aplicar una estricta disciplina fiscal y de continuar las reformas estructurales, los representantes de los trabajadores y de los empresarios aceptaron el establecimiento de controles temporarios a los salarios y a una selección de precios.

De manera más específica, ese paquete contenía tres elementos principales. Uno era una gestión ortodoxa de la demanda; por el lado monetario, comprendía una reducción de la participación del crédito en el PIB y, por la parte fiscal, también una aguda reducción de la participación del gasto público en el PIB. El segundo era un conjunto heterodoxo de medidas referentes al ingreso, que dieron por resultado un ulterior descenso de los salarios reales. El tercer elemento era un paquete de reformas estructurales referentes al régimen comercial y a la privatización. La eficacia de las medidas tomadas se manifestó cuando la inflación disminuyó de un 132% en 1987 a un 117% en 1988. Además, el déficit fiscal se redujo del 13.3% del PIB en 1987 al 9.7% en 1988; sin embargo, la caída de la tasa de inflación no estuvo acompañada de una reducción semejante en las tasas nominales de interés, lo que tuvo un efecto negativo en el servicio de la deuda interna del sector público. El crecimiento del PIB continuó disminuyendo hasta llegar a un 1.4%, en tanto que el ingreso real disponible y, sobre todo, los salarios mínimos reales cayeron nuevamente un 13.4% (Cuadro 1.1). Lo que todavía obstaculizaba la recuperación económica eran los costos excesivos vinculados al servicio de la deuda externa y la falta de confianza en las reformas económicas puestas en marcha.

1.3 RECUPERACION ECONOMICA MEDIANTE LA ESTABILIZACION HETERODOXA, REFORMAS ESTRUCTURALES Y APOYO EXTERNO (1989-1992)

Cuando la administración del presidente Salinas de Gortari asumió el poder el 1º de diciembre de 1988, en seguida hizo hincapié en el compromiso de introducir reformas estructurales y promocionar el crecimiento, sin sacrificar la estabilidad de los precios. Para escapar por fin de la trampa de la deuda, que causaba una enorme transferencia de recursos hacia los acreedores externos y tenía sofocada toda posibilidad real de financiar la inversión y el crecimiento internos, resultaba fundamental reducir la carga del servicio de la deuda. Además, dada la imposibilidad de obtener más préstamos de los mercados financieros internacionales, se hacía necesario repatriar capitales y atraer la inversión directa extranjera, a fin de rehabilitar y ampliar la capacidad productiva. Para alcanzar dichos propósitos, el programa económico del equipo del presidente Salinas incorporó medidas en cinco áreas estratégicas: a) estabilización ortodoxa (política fiscal, monetaria y de cambio), b) estabilización heterodoxa (política salarial y de ingresos), c) reformas estructurales (apertura adicional de la economía y cambios drásticos en el carácter del Estado), d) renegociación de la deuda, y e) búsqueda de ayuda externa adicional.

Ese paquete normativo resultó notable por su propia lógica explícita y por su consistencia interna. Los instrumentos de corto plazo, según fueron establecidos y utilizados en el PECE, están de acuerdo con las medidas y objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1989-1994. Además, tanto el Pacto como el Plan pusieron igual énfasis en la importancia de las reformas estructurales para la organización y el funcionamiento de la economía que, en buena medida, se materializaron en el período 1989-1992.

El 12 de diciembre de 1988 se firmó la fase inicial del PECE, que se extendía hasta el 31 de julio de 1989⁵. Como lo indica su nombre, los

5 Este acuerdo se ha venido renovando periódicamente. El sexto "acuerdo" abarca el período comprendido entre enero de 1992 y enero de 1993. En otra sección de este trabajo se revisan los objetivos y medidas de los acuerdos negociados más recientemente.

participantes en el pacto convinieron en medidas de estabilización y en otras que promovieran un crecimiento económico sostenido. Se introdujeron diversas modificaciones respecto al PNS; en primer lugar, relajar el congelamiento de los salarios, los precios y la tasa de cambio. Simultáneamente a los aumentos de hasta un 40% en las tarifas oficiales de los fertilizantes, electricidad y gasolina, se puso fin al control de precios de algunos productos, como el acero y artículos agrícolas⁶. Segundo, los salarios reales aumentaron ligeramente en el sector industrial (8.8%), mientras que los salarios mínimos disminuyeron otro 4.9% en 1989. Tercero, la devaluación de la tasa de cambio frente al dólar estadounidense se reanudó a una tasa fija de un peso diario.

El PECE mostró eficacia en la estabilización de precios: la tasa de inflación cayó de un 117% en 1988 a un 19% en 1989. Otros elementos estratégicos de este enfoque fueron la reducción de la deuda y el ingreso de capital fresco. Después de darse a conocer el Plan Brady en marzo de 1989, dos semanas antes de la reunión anual del BIRF en Amsterdam, el Gobierno mexicano inició las negociaciones para la reducción de su deuda con los bancos comerciales. Se firmó un acuerdo de principio a mediados de 1989, y el convenio definitivo fue confirmado a inicios de 1990. Por la parte oficial, en mayo de 1989 el FMI acordó otorgar un servicio ampliado de US\$4100 millones durante un período que abarcó hasta febrero de 1992. Merced a una estabilización efectiva, un fuerte compromiso a las reformas estructurales y a una robusta ayuda externa, se verificó una vigorosa recuperación de la inversión privada y del crecimiento de las exportaciones. Finalmente se reanudó el crecimiento del PIB (3.1% en 1989), lo cual marcó el inicio de una nueva recuperación económica. Esta aún se mantenía en 1992 y se esperaba que se siguiera manteniendo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Según lo exige la Constitución de la República, el presidente Salinas de Gortari presentó el documento de planificación de su administración en mayo de 1989. La modernización de la sociedad y de

la economía es el concepto más relevante de este documento normativo⁷. El Plan hace énfasis en obtener la recuperación económica con estabilidad de los precios, mediante tres instrumentos normativos: a) medidas continuas de estabilización, b) incremento de las actividades de inversión, y c) modernización del sistema económico.

Además, el Plan insiste en el "mejoramiento productivo de los niveles de vida", por medio de la creación de empleos, la atención a las demandas prioritarias de la sociedad, la conservación de los recursos naturales y la erradicación de la pobreza extrema.

De manera más específica, la estrategia económica del Plan contenía dos objetivos prioritarios. El primero de ellos era lograr una tasa real de crecimiento anual de hasta un 6% durante el período 1992-1994, así como también la reducción de la tasa de inflación hasta un nivel comparable con el de los principales socios comerciales. Durante su presentación en mayo de 1989, el presidente Salinas de Gortari puso énfasis en el combate y control de la inflación, así como en la necesidad de promover una reducción de las tasas reales de interés, que obstaculizaban una expansión más rápida de la actividad económica y causaban elevados costos del servicio de la deuda interna.

El segundo objetivo económico básico del Plan fue acelerar la formación de capital. En buena medida, ésta debe resultar de un aumento del ahorro interno. Además, en el corto y mediano plazo será necesario reducir la salida de recursos "invertibles". El Plan, por tanto, subrayaba la necesidad de disminuir considerablemente la transferencia de recursos hacia el exterior, de un 7% del PIB a mediados de los años ochentas a menos de un 2% del PIB durante el período 1989-1994. En ese contexto, la negociación de la deuda externa constituye un medio

7 Respecto al desarrollo social y político, el Plan hace hincapié en la necesidad de fortalecer y ampliar la democracia, por medio del perfeccionamiento de los procesos políticos y el establecimiento de un sistema de participación social y de toma democrática de decisiones.

crucial para lograr la disminución del flujo de recursos financieros hacia el exterior de la economía⁸.

El tercer objetivo estratégico fundamental es la modernización del funcionamiento de la economía. Esta comprende la creación de un sector público más eficiente, así como también la definición e implantación de reglas de juego más transparentes que promuevan el incremento de la productividad. Dicho aumento de la productividad ha de lograrse, en particular, mediante la innovación y adopción tecnológicas. La modernización de las áreas rurales constituye un interés primordial del Plan. Esto significaría, junto con la mejora de los servicios sociales y de la infraestructura económica, revitalizar las actividades agrícolas e incrementar la productividad de los factores que contribuyen al logro de la competitividad de la economía mexicana. A ese respecto, conviene indicar que el Plan destaca la necesidad de reformar las organizaciones de productores, mejorar la seguridad legal en la tenencia de la tierra y lograr un mejor uso del potencial agrícola de los recursos territoriales. Simultáneamente, este importante documento normativo subraya la exigencia de combinar y concertar el crecimiento económico con la conservación y el uso racional de los recursos naturales.

El Plan Nacional de Desarrollo incluye un conjunto relativamente realista de previsiones de crecimiento para las variables macroeconómicas. El Cuadro 1.2 confronta las cifras de estancamiento de mediados de los años ochentas con una recuperación del crecimiento del PIB en el período 1989-1991, que fue ligeramente mayor de lo anticipado. El crecimiento más dinámico esperado para el período 1992-1994, desde luego, queda por cumplirse, pero la base de su éxito se centra en las áreas de estabilización y reducción de la deuda, y se ha preparado el camino para lograr una mayor formación de capital y atracción de capital extranjero.

8 Como ya se mencionó, a principios del mismo mes (mayo de 1989), el FMI había aprobado una extensión por una cantidad de SDR de US\$2800 millones, y las negociaciones con el Banco Mundial se encontraban en una etapa final para la obtención de préstamos sectoriales por un total de casi US\$2000 millones de dólares (de los cuales US\$760 millones se asignarían a objetivos concernientes a la deuda y a la reducción del servicio de ésta). Además, los acreedores del Club de París acordaron reestructurar US\$2600 millones de obligaciones del servicio de la deuda del país y de la deuda oficial, pagaderos durante los tres años siguientes.

Cuadro 1.2. Evolución planificada de la oferta y la demanda agregadas durante el período comprendido en el plan, 1989-1994 (crecimiento anual %)

	1983-88	1989-91	1992-94
Total de la oferta	0.2	3.0-3.6	5.4-6.1
PIB	0.1	2.9-3.5	5.3-6.0
Importaciones	1.1	4.8-5.4	5.8-6.6
Total de la demanda	0.2	3.0-3.6	5.4-6.1
Consumo	0.4	1.4-2.2	4.1-4.5
Inversión	-4.4	7.8-8.8	8.8-9.7
Exportaciones	4.8	3.1-3.5	3.5-4.3

Fuente: NAFINSA, "El Mercado de Valores", Año XLIX, no. 12, junio 15 de 1989. In Testimonios de "El Mercado de Valores". México, D.F., 1990. Tomo II, pp. 707-725.

Respecto a las perspectivas de crecimiento de cada rubro, el Plan anticipó tasas de 2.3% a 3%, y de 4.5% a 4.9% para la agricultura, silvicultura y pesca, para los períodos 1989-1991 y 1992-1994, respectivamente; es decir, cifras cercanas a las tasas de crecimiento del PIB. La información del INEGI disponible señala que, durante el período 1989-1990, el PIB de este sector no creció de acuerdo con dichas previsiones. Por lo tanto, parece demasiado optimista el incremento anual promedio del valor global previsto para este sector durante 1992-1994, sobre todo porque en los años ochentas el PIB del sector aumentó solamente un promedio anual de un 0.7%.

Cambios en el funcionamiento de la economía

Esta sección se propone resumir las principales medidas de ajuste estructural que se han introducido, primero gradualmente durante la administración De la Madrid, y luego a un ritmo acelerado bajo la gestión del presidente Salinas de Gortari, a partir de diciembre de 1988. La mayor parte de dichas medidas ya ejerce una influencia importante en el comportamiento de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, así como del sector rural en general. Las reformas estructurales se han aplicado paulatinamente a las áreas de liberalización comercial, venta de las empresas públicas, reforma fiscal, liberalización financiera, liberalización de la inversión directa extranjera y a la desregulación de las actividades económicas.

Reforma al régimen comercial. En 1983 casi todas las mercancías de importación estaban sujetas a considerables restricciones. Sin embargo, desde mediados de 1985 el país ha abierto su economía, de tal modo que en 1992 México era una de las economías más abiertas del mundo. El compromiso de eliminar las barreras comerciales se confirmó cuando México se unió al GATT en 1986. Actualmente, menos del 20% de la producción comercializable total está sujeta a controles cuantitativos. Es más, el TLCN —con algunas restricciones durante la etapa de transición— integrará a México a la economía más grande del mundo.

Programa de privatización. En 1982, cuando se nacionalizó el sector bancario, el número de empresas públicas era de 1155, en comparación con 200 en setiembre de 1991⁹. Este programa de privatización permite cada vez más al sector público concentrar sus recursos en sectores prioritarios, a la vez que concede al sector privado un papel efectivo en la formación de capital y el desarrollo tecnológico. Esta vía de privatización ha tenido importantes repercusiones en el presupuesto del Gobierno. Se ha calculado que las transferencias hacia las empresas públicas han disminuido de un 3.5% del PIB en 1983 a un 1% en 1990¹⁰.

Reforma fiscal. En 1987 se puso en marcha una importante reforma fiscal. Las tasas a los impuestos personales y a las empresas se concertaron con los sistemas fiscales extranjeros. A principios de 1990 el Gobierno Federal quitó a los estados la administración del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En noviembre de 1991 se estableció una tasa uniforme del IVA de un 10%. Por último, los impuestos sobre el consumo de gasolina sufrieron un marcado aumento en 1990 y 1991.

Liberalización financiera. En marzo de 1989 se eliminaron los controles a las tasas de interés y a los vencimientos de la mayor parte de

9 Durante el período comprendido entre enero de 1989 y septiembre de 1991 se vendieron 160 compañías por un total de US\$10 500 millones, y se reprivatizaron más de 10 bancos a precios que van de 2.5 a 4 veces su valor en libros. La privatización del total de los 18 bancos comerciales estaba programada para concluirse a finales de 1992.

10 El Gobierno decidió emplear las sumas obtenidas de la privatización para la reducción de la deuda interna en vez de utilizarlas para financiar los gastos corrientes.

los instrumentos bancarios tradicionales, a fin de estimular el ahorro financiero y mejorar la asignación de créditos. Se redujeron los subsidios a las tasas de interés, implícitos en algunos préstamos otorgados por los bancos nacionales de desarrollo. Por último, en mayo de 1992 se eliminó la totalidad de restricciones a las tasas de interés y al manejo de carteras.

Cambio de las reglas de la inversión extranjera directa. De acuerdo con su política de promover la inversión extranjera directa para estimular la inversión y el crecimiento económico, en mayo de 1989 el Gobierno hizo público una importante liberalización de los reglamentos para la inversión extranjera, así como medidas encaminadas a la concertación del sistema de impuestos. A mediados de 1992 se permitió el 100% de propiedad extranjera en la mayor parte de los sectores, mientras que en las industrias restantes —donde la participación foránea estaba tradicionalmente vedada— se permitió una participación minoritaria del 49%. Además, se concedió a los propietarios de capital extranjero la posibilidad de adquirir valores en la Bolsa, incluidos títulos del Gobierno. Esas medidas liberalizadoras han tenido un gran impacto en el ingreso de capital. Las estimaciones sobre la inversión extranjera directa y de cartera correspondientes a 1991 indican un flujo de US\$12 300 millones, en comparación con los US\$3500 millones de 1989.

Desregulación de las actividades económicas. Desde mediados de los años sesentas las autoridades económicas han tomado importantes medidas para desregular algunos sectores específicos, sobre todo la industria, las comunicaciones, la petroquímica y la pesca. Se está desmantelando la política intervencionista y proteccionista del pasado¹¹. Entre las empresas seleccionadas para reformarse está la CONASUPO.

El *sistema de producción de alimentos* es blanco de un conjunto de medidas de profunda desregulación y transformación. Dicho sistema, originado en la Revolución Mexicana, tomó forma por medio de una fuerte intervención del Gobierno en los precios de los productos y de los insumos. El control gubernamental sobre la comercialización agrícola y mediante el crédito subsidiado distorsionaron aún más el sistema. Como se verá en los capítulos siguientes, las reformas iniciadas en la segunda mitad de los años ochentas se propusieron reducir la intervención estatal y atenerse cada vez más a las fuerzas del mercado. Se redujeron los

11 En este caso se encuentran, particularmente, la producción de computadoras, productos farmacéuticos, acero y automóviles.

subsidios a insumos tales como fertilizantes, electricidad y agua. Además, el sistema financiero rural se reformó de manera significativa y los subsidios al crédito también se redujeron en forma considerable. Análogamente, los precios de los productos se liberalizaron en gran medida y se redujeron en general la protección a la agricultura, con excepción de las cosechas alimentarias básicas, sobre todo el maíz, cuyos precios serán, sin embargo, paulatinamente liberalizados de acuerdo con el TLCN.

El propósito de la política de desregulación de la agricultura se hace patente, además, en las importantísimas enmiendas realizadas al texto del Artículo 27 de la Constitución¹² y en la nueva ley agraria en vigor, de acuerdo con los siguientes principios: el objetivo último consistiría en incrementar la productividad, la producción y los ingresos de las fincas, mediante el estímulo a la inversión y un uso más eficiente de la tierra y de los recursos hídricos. Esas reformas establecen derechos a la propiedad privada de la tierra, aboliendo la obligación constitucional de distribuirla a los campesinos sin tierra y permitiendo la inversión extranjera en la agricultura. Bajo este nuevo sistema, los "ejidatarios" pueden escoger entre continuar en las tierras "ejidales" o convertirse en propietarios privados de la tierra. Además, se les permite alquilar sus tierras o iniciar empresas asociativas con otros "ejidatarios" o con empresas del sector privado, nacionales o extranjeras.

Reformas heterodoxas de estabilización y recuperación sostenida (1990-1992)

Después de la satisfactoria tasa de crecimiento de 1989 (3.1%), el crecimiento económico fue de un 3.9% en 1990. El sector industrial y el agrícola, que mostraron un valor agregado de un 5.5% y un 7.4%, respectivamente, contribuyeron vigorosamente a ese proceso. Por otra parte, la eliminación de los controles sobre los precios, el aumento de los

12 El antiguo texto del Artículo 27 establecía el derecho de todos los mexicanos a la tierra. Además, instituía restricciones sobre el uso de ella y sobre la dimensión máxima de las fincas. Vedaba también hipotecar la tierra "ejidal" para obtener crédito, y prohibía alquilarla o explotarla mediante aparcería o algún otro arreglo referente a la tenencia de la tierra. Sin embargo, esto no impidió la existencia de acuerdos ilegales de arrendamiento.

impuestos y de los aranceles sobre la gasolina, electricidad y fertilizantes, así como también una robusta recuperación del sector privado, causaron presiones al alza de los precios y las tasas de interés. En 1990, el índice de precios al consumidor se elevó un 26.7%, en comparación con el aumento de un 18.6% que se había dado el año anterior.

Fue necesario ceñir la política fiscal a principios de 1990, debido a eventos desfavorables relacionados con los precios, la balanza de pagos y la reserva de divisas, a fin de combatir el sobrecalentamiento de la economía. En su aspecto positivo, la conclusión de las negociaciones sobre la reducción de la deuda permitió contener la fuga de divisas durante el resto del año. Nuevas medidas de ajuste estructural redujeron el aumento previsto del gasto del sector público. La liquidación de la ANAGSA y la limitación y reorientación de las actividades crediticias del BANRURAL permitieron eliminar pérdidas anuales de aproximadamente US\$1500 millones. También se puso en marcha una desregulación de la industria de la tortilla y se aplicó una considerable reducción al subsidio anual de US\$1000 millones a este sector¹³. Asimismo, en mayo de 1990 el Congreso aprobó una enmienda a la Constitución que permitía la reprivatización de los bancos comerciales y se anunció un plan para dar inicio a las negociaciones del TLCN.

México y sus acreedores comerciales concluyeron un acuerdo sobre la reestructuración de la deuda en marzo de 1990. A fines de 1989 la deuda externa bruta (pública y privada) de México había disminuido casi US\$7000 millones; quedó en alrededor de US\$95 000 millones, es decir, había llegado a niveles inferiores a los de 1985 (Cuadro 1.1). En el período comprendido entre 1989 y 1990, el Gobierno renegoció su deuda comercial externa. Los acuerdos realizados con el FMI, el Banco Mundial, el Gobierno de Japón y el Club de París a principios de 1989 abrieron paso y aportaron recursos al programa de reducción de la deuda comercial.

Según el acuerdo de marzo de 1990, los bancos comerciales podían elegir entre un paquete de opciones que comprendía dinero fresco

y dos opciones para reducir la deuda y el servicio de ella¹⁴. Cerca del 13% de los acreedores eligió la primera opción (dinero fresco), el 40% escogió los bonos de descuento (al 65% del valor nominal), y el 47% prefirió los bonos de paridad con un interés de un 6.25%. Se espera que este paquete de alivio de la deuda —que reestructuró US\$48 000 millones de la deuda externa del país— reduzca la transferencia neta de México a menos de un 2% del PIB (US\$4000 millones anuales durante el período 1989-1994)¹⁵.

Desempeño económico en 1991 y perspectivas futuras¹⁶

Con un crecimiento real del PIB de un 3.5% en 1991, por tercer año consecutivo la actividad económica aumentó a mayor velocidad que la población. La tasa de inflación fue de un 18.8%, frente a un 26.7% el año anterior. Las tasas reales de interés disminuyeron a un promedio de un 2% en 1991, y el peso se apreció un 9%. El ingreso de capital privado ascendió a US\$12 300 millones, nivel nunca antes alcanzado. En consecuencia, el déficit comercial en acelerado crecimiento se vio más que compensado por la reserva de divisas, que se incrementó por un valor de US\$7200 millones.

Después de un año de buenas cosechas en 1990, con un crecimiento de un 4.3% del PIB agrícola, los datos publicados por el INEGI en mayo de 1992 mostraron una caída de un 1.4% del valor agregado agrícola de 1991. El retraso de las lluvias afectó de manera importante la temporada de siembra y la producción potencial. Luego cayeron lluvias torrenciales que provocaron considerables pérdidas en las cosechas en muchas partes del país. Los datos sobre el crecimiento relativo muestran que, si bien el sector agrícola contribuyó sólo con un 8% al total del PIB, los cambios anuales que se manifestaron en el valor agregado constituyeron un peso importante en el desempeño general de la economía.

14 Estas opciones consisten en un cambio de bonos de descuento contra la deuda pendiente de cobro, o de bonos contra la deuda pendiente sin descuento, pero con una baja tasa fija de interés.

15 La mitad de esta reducción se debe a una prórroga de la fecha de vencimiento.

16 Basado principalmente en las siguientes fuentes: Banco Nacional de México 1992 y NAFINSA 1992a y 1992b.

En 1991, las principales decisiones orientadas hacia los cambios estructurales comprendieron una rápida reprivatización de los bancos comerciales (a fines de ese año éstos aportaron el 60% del crédito total), la privatización de importantes empresas públicas no financieras, así como también un avance en el TLCN. Otro factor sobresaliente fue la importante reducción de la deuda pública interna, que fue posible merced a las privatizaciones y al mejoramiento de la situación fiscal. En diciembre de 1990, la quinta etapa del PECE entró en vigor por un período que se extendió hasta diciembre de 1991. Las directrices propuestas para lograr los objetivos específicos comprendieron: a) una tasa anunciada previamente y más lenta de depreciación del peso frente al dólar estadounidense¹⁷; b) un aumento de un 18% a los salarios mínimos; y c) significativos aumentos a los aranceles y precios de los productos derivados del petróleo (gasolina y fertilizantes por un 30%) y de la electricidad (10%). Durante las negociaciones colectivas, el sector privado acordó absorber los aumentos de los costos ocasionados por estos ajustes alcistas.

Cuadro 1.3. Crecimiento del PIB y sus elementos constitutivos para el período 1990-1991
(% en precios constantes)

	1990	1991
Consumo privado	5.7	5.0
Consumo público	2.3	2.7
Formación de capital	13.2	8.5
Exportaciones	3.5	5.1
Importaciones	18.8	16.6
PIB	4.4	3.6

Fuente: Banco de México, Informe Anual, 1991, p. 9.

El Cuadro 1.3 muestra que, como el año anterior, la formación de capital con un crecimiento real de un 8.5% fue el rubro más dinámico, seguido de las exportaciones y el consumo privado. De acuerdo con el Pacto, los aumentos del gasto del consumo del sector público se retrasaron considerablemente respecto al crecimiento del PIB (un 2.7%

17 De 80 centavos a 40 centavos diarios, para llegar a una depreciación de un 5% en 1991.

frente a un 3.6%). Los gastos totales de consumo aumentaron un 4.7%, nivel debido ante todo al incremento del consumo privado de un 5%.

En 1991 la inversión privada creció un 14%, lo que implicó que alrededor de tres cuartas partes de la formación total de capital se dieran fuera del sector público. Se trata de un gran cambio, si se consideran las tendencias históricas de México. Los principales factores determinantes de este marcado incremento de la inversión privada fueron: a) disponibilidad de ahorro externo y nacional a tasas de interés en descenso (las tasas reales de interés cayeron de un 9% en 1990 a un 2% en 1991); b) nuevas oportunidades de inversión debidas a los cambios estructurales, incluida la privatización de las empresas públicas; c) una productividad promedio de los trabajadores más elevada; d) la disponibilidad de una gama más amplia de bienes intermedios de capital; y e) un clima de confianza generado por las reformas y la estabilidad social.

En contraposición al ascenso sostenido de la inversión del sector privado, la formación de capital global del sector público disminuyó un 6.7% en términos reales. Se trata de un resultado lógico que se derivó de la reducción del número de empresas públicas, debida a las vigorosas medidas de privatización. Por otra parte, el gasto del Gobierno Federal en obras públicas aumentó 27% en términos reales. Esto se dio por medio del PRONASOL que, en gran medida, ha financiado la rehabilitación y ampliación de la infraestructura social y económica. Según los cálculos del Banco de México, las categorías del gasto que contribuyeron de manera más importante al crecimiento del PIB fueron: a) el consumo privado (con un 3.7% y un 3.3% de crecimiento en 1990 y 1991, respectivamente); b) la formación bruta de capital (con un aumento de un 2.3% y un 1.6%, respectivamente); y c) las exportaciones (con un incremento de un 0.65% y un 0.95%, respectivamente).

Sin embargo, actualmente no está claro si la recuperación es sostenible y, sobre todo, si la tasa de cambio real apreciada está en equilibrio. La recuperación económica se ha sostenido mediante afluencias de capital que, a la típica manera del Mal Holandés, han creado una apreciación de la tasa real de cambio. La venta de las empresas paraestatales y las cuantiosas ganancias especulativas en la Bolsa Mexicana de Valores han motivado dichos ingresos de capital. Salvo la capitalización continua de las empresas paraestatales adquiridas por extranjeros, esas transferencias de capital han sido oportunidades extraordinarias y, por tanto, insostenibles. En este caso, no podría

sostenerse la apreciación; y los productos comercializables, la agricultura en particular, se beneficiarían de una devaluación real. Sin embargo, no está claro si es viable en términos políticos una devaluación de la tasa de cambio. Mantener la afluencia de capitales y la confianza empresarial depende en buena medida de la imagen de estabilidad financiera que pueda ofrecer México; por tanto, una devaluación podría posponerse, en particular hasta el final del ciclo político. En ese caso, resultarían gravemente perjudicados los productos transables y se reducirían las oportunidades de desarrollo rural promovidas por la exportación de frutas y legumbres y por la sustitución de importaciones en granos básicos.

Finanzas públicas: Ajustes al volumen y asignación del presupuesto

Las medidas de ajuste estructural han ejercido un importante efecto sobre el papel de las finanzas públicas dentro de la economía. Con referencia a su participación en el PIB, el gasto total del sector público disminuyó de un 39.8% de 1988 a un 29.6% calculado para 1991. Por otra parte, siguiendo la tendencia del año anterior, en 1991 se efectuó un cambio adicional de énfasis hacia gastos en programas controlados por el Gobierno Federal y por los organismos del sector público y las empresas; en consecuencia, la participación de esos rubros en el gasto total de la Federación aumentó de un 64.5% en 1991 a un 68.7% previsto para 1992.

Los indicadores de las finanzas públicas mostraron desplazamientos drásticos en el período 1987-1991. El déficit financiero cayó de un 16% del PIB a un 1.4%, lo que revela un enfoque radicalmente modificado. Las medidas fiscales de 1990 y 1991 siguieron ceñidas. En 1990, el superávit primario llegó a constituir el 7.8% del PIB, semejante al del año anterior, si no se consideran los ingresos obtenidos por la venta de las empresas públicas en 1991¹⁸. El déficit financiero del

18 Las ganancias extraordinarias procedentes de las tendencias favorables de los precios del petróleo en 1990 y de la privatización de los bancos se depositaron en un fondo de reserva. En setiembre de 1991, 20 000 millones de pesos mexicanos (equivalentes a US\$6600 millones) de este fondo se destinaron a la reducción de la deuda interna a cargo del Banco de México. Se asignaron casi US\$4500 millones al mismo propósito en febrero y marzo de 1992.

sector público federal se fijó inicialmente en un 1%, la cifra más baja desde 1972. Si se cuentan las privatizaciones, el déficit financiero sería casi inexistente. El déficit financiero global disminuyó en 1991 a un 1.4% del PIB, lo que reflejó un incremento de ingresos por concepto de impuestos, un gasto moderado y tasas de interés más bajas, que cayeron de un 19.7% a un 5.7% entre 1987 y 1991.

Según el Informe Anual 1991 del Banco de México, el superávit (económico) primario efectivo —sin contar los ingresos por cuenta de las privatizaciones— alcanzó un nivel de un 5.5% del PIB, es decir un 2.3% por debajo del de 1990. Esto se debió a las medidas para reducir los ingresos globales fiscales y, en particular, a las circunstancias negativas referentes a los precios del sector petrolero. El total de los ingresos consolidados¹⁹ sumó en 1991 el 29.7% del PIB o 3.2 puntos porcentuales por debajo de la cifra del año anterior, signo evidente del retiro paulatino del sector público de la economía. Como ya se indicó, el déficit financiero (es decir, los requerimientos crediticios) del sector público constituyó el 1.4% del PIB en 1991. Desde el punto de vista nominal, la brecha financiera sumó alrededor de 12 billones de pesos mexicanos frente a los 27 billones de 1990.

Los gastos de programa para 1991 constituían el 17.6% del PIB. En respuesta a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a la necesidad de dar atención prioritaria al desarrollo social, según lo imponía el programa de ajuste estructural, los gastos de programa²⁰ destinados al *desarrollo del sector social* —que comprende educación, salud, desarrollo urbano, ecología, oferta de productos básicos y el PRONASOL— aumentaron su participación en esta categoría de un 33% en 1988 a cerca de un 45% en 1991, y a un 51.4% previsto para 1992 (ver Cuadro 1.4). Los gastos destinados al desarrollo rural (es decir, agrícola) y social, incrementaron su participación de un 43.4% en 1990 a un 57% en 1992. Se trata de la continuación de una tendencia iniciada en 1988, cuando 37.5% de esta principal categoría del presupuesto se orientó hacia programas de desarrollo agrícola, urbano y social. En 1990, el programa de inversiones del PRONASOL se incrementó a más del doble de la cantidad ejercida en 1989. En consecuencia, casi la mitad de

19 Sin considerar los ingresos de la venta de empresas del sector público.

20 Total de gastos presupuestarios menos el pago de intereses de la deuda pública, cuotas de los estados y municipalidades en los ingresos federales y atrasos.

los gastos de capital del Gobierno Federal estuvieron comprendidos en el marco del PRONASOL. La parte de la formación de capital del Gobierno Federal correspondiente al PRONASOL se elevó a un 57% durante 1991.²¹

Cuadro 1.4. Gastos de programa del presupuesto en 1991 y 1992

Categorías de gastos	1990 observado	1991 estimado	1992 previsto	Cambio real 1991-92 (%)
En porcentaje del total				
Desarrollo rural y pesca	5.1	4.9	5.6	21.1
Desarrollo social	38.3	45.5	51.4	19.3
Educación		17.5	21.2	28.4
Salud y trabajo		20.7	21.9	11.3
Solidaridad		3.5	4.0	20.6
Desarrollo urbano, agua potable y ecología		2.6	2.9	16.0
Programa social de oferta		1.2	1.5	30.2
Comunicaciones y transporte	5.5	6.2	5.9	-2.5
Comercio y turismo		4.3	3.6	-14.8
Sector de la energía	26.4	26.0	24.3	-3.2
Desarrollo industrial	8.0	3.9	2.1	-48.9
Justicia y seguridad		4.3	4.4	6.9
Administración		4.9	2.7	-47.2
TOTAL (en miles de millones de pesos)		146 938	171 242	4.3

Fuente: NAFINSA, "El Mercado de Valores", Año LI, no. 24, diciembre 15 de 1991.

El presupuesto de 1992 se estableció sujeto al principal criterio macroeconómico de alcanzar un "superávit fiscal" de un 0.8% y un 3.1% del PIB, excluyendo e incluyendo, respectivamente, los ingresos devengados de la privatización de los bancos comerciales. La reducción de la inflación a un nivel de un dígito sigue siendo un objetivo táctico clave. El nivel máximo de gasto establecido para el sector presupuestario

21 Banco de México 1992:250.

supondría una disminución de un 2% en términos reales en relación con la cantidad del año anterior. Significa también que, respecto al PIB, esos gastos bajarían de un 27% en 1991 (según se proyectó inicialmente) a un 25.4% en 1992. Por otra parte, seguirá habiendo cambios en los destinos del gasto. Por ejemplo, merced a una situación más favorable de la deuda pública —de 1988 a 1991 el volumen de ésta respecto al PIB disminuyó de un 62% a un 38%—, el pago de intereses sobre el total de ella cayó de un 17.9% en 1988 a un 4.2% del PIB en 1992²².

El Cuadro 1.4 muestra un análisis por sectores de los gastos de programa que indica que en 1992 se incrementarían un 4.3% en términos reales. Solamente los rubros correspondientes al desarrollo rural (sobre todo la agricultura y los sectores con ella relacionados) y al desarrollo social, con un crecimiento real de un 20% y un 17.8%, respectivamente, crecerían de manera considerable. La mayor parte de los restantes rubros enfrentaría cortes significativos. Por último, entre 1988 y 1992, en términos reales los gastos en desarrollo social habrían aumentado un 66%.

Dentro del grupo que comprende las categorías de desarrollo social, el presupuesto de 1992 confirió especial atención a la educación, al PRONASOL y al programa de oferta social que abarcó un subsidio a los productos de alimentos básicos para los sectores de la población de bajos ingresos. En precios constantes, sus presupuestos subieron un 25.9%, un 19% y un 27.5%, respectivamente.

Al desarrollo rural (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura) se asignó un incremento real de un 20% (Cuadro 1.4). Casi el 20% del presupuesto (1702 billones de pesos mexicanos) se destinaría a obras de infraestructura de riego, en tanto que AGROASEMEX recibiría una transferencia de 200 mil millones, necesaria para incorporar dos millones de hectáreas (1.1 millones más que en 1991) a un programa de seguro. Además, el BANRURAL recibiría un billón de pesos en recursos fiscales que le permitirían ampliar su programa de entrega de créditos a un nivel de cinco billones de pesos. En cuarto lugar, a fin de apoyar ulteriormente al FONAES, se transferirían 200 000 millones de pesos del presupuesto del rubro de desarrollo rural al PRONASOL. Asimismo, una cantidad de 686 200 millones de pesos se transferirían a la SRA. Con esa inyección adicional de recursos, el presupuesto de la SRA se incrementaría un 50%

en términos reales. El presupuesto para desarrollo rural comprendía también el financiamiento de actividades de investigación sobre nuevas variedades de semillas y técnicas de cultivos. En precios constantes, los recursos destinados a estas actividades crecerían un 30% a lo largo de 1992. Más aún, el presupuesto para el desarrollo rural consideraba los servicios de extensión encaminados a "mejorar los rendimientos y recobrar el dinamismo de la productividad rural".

El PRONASOL recibiría 6 800 billones de pesos mexicanos, que significarían un incremento real de un 19% respecto a 1991. A esta cantidad había que añadir las contribuciones de los gobiernos estatales y locales beneficiarios, así como también de los diversos organismos federales encargados del programa (los recursos presupuestarios y las categorías de actividades del PRONASOL se analizan en el Capítulo 13). Los rubros correspondientes al medio ambiente y a la energía también ocuparon un puesto central en el presupuesto de 1992. Los recursos financieros para la conservación de los recursos naturales, así como para mejorar el hábitat urbano y rural (ecología), aumentaron un 31% en términos reales.

1.4 CONCLUSIONES

En respuesta al cúmulo de desequilibrios macroeconómicos que se dieron en los años setentas y a la crisis de la deuda externa que se inició en 1982, México fue excepcionalmente exitoso en estabilizar su economía mediante una combinación de instrumentos heterodoxos y ortodoxos, incluidos controles de precios y salarios, austeridad fiscal y manejo de un pacto social basado en los conceptos de solidaridad y deuda social, una estricta disciplina impuesta por el PRI sobre el sector laboral, a pesar de una fuerte caída en el salario real, y una gran cohesión en el trabajo del equipo de Gobierno. Alcanzar la estabilización fue, sin embargo, insuficiente para inducir la recuperación del crecimiento. Solamente después de 1988 se renovó el crecimiento, cuando se redujo el peso de la deuda externa por medio del Plan Brady y de transferencias financieras por parte del FMI y el Banco Mundial, y se estableció la confianza de los inversionistas como consecuencia del compromiso del Gobierno con un intenso programa de reformas, incluidas la reprivatización de los bancos, la venta de empresas públicas y la iniciación de negociaciones del TLCN. El incremento en la confianza del sector privado indujo un auge de los

precios en la Bolsa de Valores y un intenso flujo de repatriación de capitales. Como no era posible usar un aumento del crédito público en el contexto de austeridad fiscal ni endeudarse más en los mercados financieros internacionales, esa fuente de capitales de inversión era la única posibilidad de alcanzar la reactivación de la economía.

El sostenimiento del crecimiento económico es fundamental para la agricultura, ya que incrementa la disponibilidad de fondos para la inversión pública y genera demanda efectiva para los bienes menos transables. La actual apreciación de la tasa de cambio real, combinada con la caída en los precios internacionales de los productos agrícolas y la continuación de ciertos controles de precios con fines anti-inflacionarios, genera en el corto plazo una seria crisis de rentabilidad para la agricultura. La resolución de esos desequilibrios queda como una condición *sine qua non* para alcanzar el crecimiento agrícola y la puesta en marcha de un efectivo programa de desarrollo rural. Sin embargo, un aspecto importante que contrarresta las condiciones de incentivos poco favorables para la agricultura es la fuerte prioridad sectorial que se ha dado al gasto fiscal en la agricultura y al combate contra la pobreza rural.

Finalmente, para comprender sus implicaciones para el desarrollo rural, es importante reubicar las tendencias macroeconómicas en el contexto de la evolución política. Está claro que la extensa liberalización económica no ha sido acompañada de una liberalización política igualmente rápida, y que esta falta de correspondencia entre evoluciones económicas y políticas fue particularmente aguda al acercarse el fin del sexenio presidencial (a mediados de 1994). Esa situación puede calificarse como el "dilema de una estrategia de circunvolución incompleta": la movilización del apoyo político con base en las ganancias económicas capturadas por los miembros de las nuevas organizaciones autónomas de productores que se benefician de la liberalización económica no ha sido suficientemente consolidada para garantizar su apoyo electoral al partido en el poder.

En consecuencia, las antiguas instituciones populistas de control político (élites rurales, jefes locales de partido, caciques municipales, líderes ejidales y movilizados tradicionales del voto popular), que supuestamente debían ser evitadas por el estado reformista y las nuevas organizaciones autónomas, todavía se preservan con fines de movilización electoral. El partido en el poder, entonces, se encuentra en una difícil transición con una estrategia política incompleta y rezagada relativamente a la liberación económica.

Hay dos implicaciones importantes para la definición de una estrategia de desarrollo rural. La primera es que esta actuación del Estado mantiene una situación equívoca respecto a los roles exactos del Estado en relación con el mercado, y en lo que son bienes públicos y bienes privados. Como resultado se postergan iniciativas de inversión privada por parte de productores que prefieren esperar subsidios del Estado, motivados por objetivos políticos, y no tomar riesgos en procura de créditos y con el compromiso de recursos propios. Buenos proyectos de inversión se ven entonces postergados, ya que existe la posibilidad de una intervención estatal.

La segunda implicación es que hay poca claridad en la separación entre iniciativas de bienestar e iniciativas de apoyo público a la producción. En parte por su motivación política, la política social se ha hecho relativamente independiente de la política macroeconómica. Esta confusión es particularmente visible en el apoyo a la inversión por parte de agencias de bienestar social como el PRONASOL y el INI. Implica también que la dispersión de las acciones de esas agencias conduce a que no se capitalice plenamente sobre el papel de la política social como fuente de crecimiento a largo plazo.

Al definir una estrategia de desarrollo rural para México es importante tomar en cuenta esta falta de correspondencia entre evoluciones económicas y políticas, ya que condiciona la motivación del presupuesto público y la actuación de los agentes gubernamentales a diferentes niveles.

CAPITULO 2
EVOLUCION DEL SECTOR AGRICOLA:
ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO

2.1 INTRODUCCION

México no es en general un país bien dotado para la producción agrícola. Ello no quiere decir, sin embargo, que no tenga un significativo potencial, que no se ha aprovechado plenamente debido a los descuidos y al mal manejo que ha tenido lugar en el pasado. De un total de 200 millones de ha, sólo 20 millones tienen potencial agrícola, mientras que la mitad del territorio es desértico. El área irrigada cubre 6 millones de ha y 2 millones adicionales podrían ser puestas bajo riego. La presión de la población sobre la tierra es alta: 5.7 ha por persona económicamente activa agropecuaria, lo que es comparable a países densamente poblados como Japón, Corea y Taiwán, pero muy inferior a las 15 ha de Europa o a las 200 ha de Estados Unidos. La productividad del trabajo agropecuario está muy por debajo del promedio nacional, pues 20% de la PEA empleada en el sector apenas produce 7.5% del PIB, y esa proporción se ha reducido en forma constante. Ello refleja el incremento de la pobreza relativa de los productores agropecuarios: en 1989 el promedio del ingreso rural anual era solamente 26% del urbano.

En cuanto a la distribución regional de los principales cultivos, el maíz, el más relevante, proviene, en orden de importancia, de los siguientes estados productores: Jalisco, México, Chiapas, Puebla y Veracruz. El arroz, de Sinaloa y Campeche, mientras que en la producción de trigo son importantes Sonora y Guanajuato. En cuanto al sorgo, Tamaulipas es el productor más significativo. Zacatecas, por su parte, da cuenta de aproximadamente la tercera parte de la cosecha nacional de frijol.

En la producción de café destacan Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero; en la de caña de azúcar, Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí y Morelos; en la de tabaco, Nayarit; y en la de plátano, Chiapas,

Tabasco y Colima. Este último estado es el líder nacional en la producción de limón.

La ganadería es importante prácticamente en todo el territorio nacional, pero se destacan los estados fronterizos del Norte y los del Sureste. La silvicultura se lleva a cabo, principalmente, en los estados en que se ubica la Sierra Tarahumara (Chihuahua y Durango), y en Oaxaca, Michoacán y Chiapas.

El desempeño de la agricultura mexicana ha sido relativamente pobre desde 1965, excepto en el período 1977-1981, en el cual el sector creció a una tasa media de un 4.4%. En los años ochentas, sin embargo, la agricultura fue menos afectada por la crisis (1982-1986) que otros sectores de la economía, si bien no repitió el crecimiento de la mitad de los años ochentas. Sólo muy recientemente, en 1990-1991, la agricultura parece haber renovado su crecimiento, si bien es aún prematuro juzgar si se trata de un cambio real en la tendencia de largo plazo. Un síntoma de esta evolución es el rendimiento de los cultivos, el cual se ha incrementado en un 50% entre 1977 y 1981; desde entonces se mantiene en el mismo nivel.

Por el contrario, las exportaciones agrícolas han tenido un buen desempeño, con una tasa de crecimiento bastante superior al conjunto de la producción. Las importaciones, en cambio, han tenido un comportamiento extremadamente volátil, influenciadas por las condiciones económicas generales y por la producción interna; en su conjunto, se han incrementado a una tasa muy elevada, convirtiendo al sector en importador neto desde 1974.

Al interior del sector, el desempeño ha sido irregular. En el período 1945-1965 el crecimiento estuvo basado en el rápido incremento de la productividad y en la expansión del cultivo de trigo en gran escala, lo que se tradujo en un superávit comercial de granos básicos. En el siguiente período, el rápido crecimiento de la economía indujo un importante cambio en el consumo alimenticio; aumentaron las compras de productos pecuarios, lo que impulsó la ganadería y el cultivo del sorgo. Al final de los años setentas, financiado por los excedentes provenientes del petróleo y por el endeudamiento externo, un experimento de corta vida (el SAM) fue orientado al incremento de la producción de maíz por los pequeños agricultores. Finalmente, con el colapso del apoyo estatal desde 1982,

sólo aquellos rubros orientados a la exportación, tales como las frutas y los vegetales, han mantenido un crecimiento significativo.

Por razones históricas, la intervención del Estado en el sector agrícola ha sido siempre fuerte e influyente, con políticas reguladoras que afectaron los precios y el uso del suelo, e intervenciones directas en la provisión de insumos y en el acceso a los mercados. Regulados desde 1950, los precios reales de los granos sufrieron una declinación que duró hasta 1970. Desde entonces y hasta 1987, la política de precios ha tenido un relativo éxito en aislar el mercado interno del comportamiento descendente del mercado internacional y de su alta volatilidad. Además, no existe una determinación causal aparente entre precio y desempeño de este subsector agrícola durante ambos períodos. Desde 1987, sin embargo, los precios reales a la producción han caído significativamente.

Algunas diferencias entre los granos ponen en evidencia el cambio en las prioridades de la política agrícola. De 1965 a 1976 se fijó un precio de garantía para el sorgo y desde 1976 para el arroz y el maíz; además, se disminuyó el precio de garantía del trigo.

Contrariamente a lo acontecido con los precios, las restantes intervenciones del Estado parecen tener influencia sobre la producción agrícola. Los proyectos de riego, la disponibilidad de crédito y el gasto global del Estado para el desarrollo de la agricultura (que incluye subsidios, inversiones y extensión), exhiben el mismo patrón de crecimiento rápido desde mediados de los años setentas hasta 1981 y una dramática declinación desde entonces.

El clima de incertidumbre creado por la alta inflación, tasas de interés volátiles, una tasa de cambio inestable y cambios en las políticas, que prevalecieron de 1982 a 1988, también contribuyeron a las dificultades del sector. El reciente éxito de la estabilización, de la liberalización de la mayoría de los precios de los servicios al sector y de la flexibilización de los sistemas de tenencia ha generado un nuevo ambiente, potencialmente más favorable a la dinámica del sector, si bien numerosas reformas institucionales que aún quedan por completar constituyen un obstáculo.

2.2 IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA Y LA SOCIEDAD MEXICANAS

En las primeras cuatro décadas del presente siglo, la sociedad agrícola y rural estuvo en el centro de la problemática económica y social de México. Quizá el proceso social y político dominante del período mencionado fue la Revolución Mexicana, la cual promovió grandes cambios en la organización del poder económico y en su articulación con el Estado. México llegó al período revolucionario dominado por una oligarquía agraria que producía en gran escala y que tenía fuertes vinculaciones con el capital y los mercados internacionales. El proceso revolucionario descompuso enteramente esta estructura. Por una parte, emergió un campesinado como un sector de producción más o menos independiente con formas comunales de propiedad (el ejido y la comunidad indígena). Por otra parte, la producción privada en el sector reapareció en fincas mucho más pequeñas y en una forma capitalista mucho más explícita y, por lo tanto, menos basada en el control autoritario del trabajo y mucho más en capital.

El proceso de transición fue fundamentalmente político y crecientemente fue girando en torno al Estado. El cambio agrario nació de la intervención del poder del Estado, y el rol del Estado en la configuración de las características internas de la agricultura y de la sociedad rural ha sido uno de los fundamentos de la sociedad mexicana en el período postrevolucionario. Sin embargo, la influencia ha sido recíproca. El nuevo Estado "nace" de la cuestión agraria de las primeras décadas del siglo XX, y su influencia perdura por más de medio siglo, obligado constantemente a sostener aquello que él mismo alimentaba.

Esa simbiosis entre sociedad rural y Estado perduró, a pesar de un gradual, aunque importante, cambio en la composición de la misma sociedad mexicana. Esta, que al comienzo del siglo fue dominada por intereses agrarios y por la población rural (vividamente expresado en la Revolución, cuando los pobladores del campo ocuparon la Ciudad de México), medio siglo más tarde tenía una fisonomía bastante diferente, con influencias económicas predominantemente no agrícolas y una población urbana en creciente aumento. Un elemento revelador es la diferencia entre las presidencias de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y de Manuel Camacho (1940-1946). En la de este último hubo un cambio hacia el apoyo a formas más capitalistas de desarrollo, tanto en el campo como en la ciudad, sobre la base de nuevos intereses económicos,

articulados en torno a actividades no agrícolas. Al interior de esa estructura se desarrolló una doble problemática en la relación del Estado con la agricultura: la necesidad de dar respuesta a intereses del sector agrario (muchos de ellos expresados con las formulas del período de la Revolución) y, al mismo tiempo, la necesidad de responder a intereses de sectores no agrícolas con formas de desarrollo de la agricultura funcionales a sus necesidades.

Las modificaciones en la importancia de la agricultura en la sociedad mexicana puede verse en relación con el cambio en su contribución al PIB y al empleo. Se estima que la participación directa de la agricultura en el PIB fue de sólo un 8.9% en 1990 y de un 7.5% en 1991 (una cifra que tiende a subestimar la importancia del complejo agrícola con la exclusión de la agroindustria). Aproximadamente el 20% de la fuerza de trabajo, de acuerdo con el censo de población, está empleada en el sector. Dicha proporción ha declinado en casi 40% en 20 años¹. Casi el 30% de la población reside en las áreas rurales, y ese porcentaje también está disminuyendo. Además, si bien la agricultura no es un sector de participación despreciable en el sistema económico, tampoco constituye el sector más dinámico.

2.3 DESEMPEÑO DEL SECTOR AGRICOLA

La declinante contribución de la agricultura al PIB expresa necesariamente que su nivel de crecimiento está disminuyendo en relación con los demás sectores. Además, el crecimiento de la agricultura no ha sido constante, sino que ha puesto en evidencia repetidas fluctuaciones. La política macroeconómica de México, por una parte, y los patrones de política y de desarrollo agrícola se pueden diferenciar en cinco períodos:

1 En términos de empleo (como se considera en las Cuentas Nacionales, donde el múltiple empleo es contabilizado en cada sector relevante), el sector agropecuario todavía contribuye con un 28% al empleo total; esta cifra es, en efecto, no declinante, lo que indica probablemente un creciente cambio del trabajo a tiempo completo hacia el trabajo a tiempo parcial en las fincas.

- 1945-1965: Estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y con buen desempeño de la agricultura.
- 1965-1976: Endeudamiento externo y exportaciones de petróleo que condujeron al crecimiento y pobre desempeño de la agricultura.
- 1977-1981: Política de autosuficiencia alimentaria del SAM.
- 1982-1985: Crisis de la deuda externa y programas de estabilización de la economía.
- 1986-1990: Renovados *shocks*, segundo programa de estabilización y recuperación económica.

Entre 1945 y 1965, el sector agrícola creció a una tasa de un 5.3% anual, disminuyó luego a un 2% anual entre 1966 y 1976. En el período 1977-1981, la expansión fue nuevamente un respetable 4.4%, para caer a un 1.7% entre 1982 y 1985, y declinar en forma dramática después de 1985 (ver Cuadro 2.1 y Figura 2.1). En efecto, el sector agrícola parece haberse comportado bastante diferentemente del resto de la economía. Mientras su desempeño hasta 1981 marchó bastante por detrás del crecimiento experimentado por el resto de los sectores de la economía, el sector fue relativamente menos afectado en el período 1982-1985 de estancamiento general, y subsecuentemente no ha participado de la recuperación general.

En los últimos veinte años, las exportaciones agrícolas se han desempeñado relativamente bien, con un continuo crecimiento a una tasa anual de entre un 5% y un 11%, muy por encima de la tasa de crecimiento de la producción total (Cuadro 2.1 y Figura 2.2). El desempeño de las exportaciones fue afectado por la volatilidad del precio de los productos, en particular del café y cacao, la cual impuso largas fluctuaciones y produjo grandes pérdidas en ganancias externas en los períodos 1980-1982 y 1987-1988. Sin embargo, el fuerte crecimiento del sector de las frutas y vegetales estabilizó los ingresos por exportaciones. Sorprendentemente, las exportaciones agrícolas no parecen haber sido afectadas en grado importante por los movimientos en la tasa de cambio, ni siquiera durante las devaluaciones de 1982-1983 o por la más reciente revaluación. Otros aspectos de las condiciones externas y de las políticas determinan el desempeño de las exportaciones.

Cuadro 2.1. Desempeño del sector agropecuario (valores promedio para tres períodos y valores para 1986 y 1990)

	1970-76	1977-81	1982-85	1986	1990
Participación del sector (%)					
En el PIB	11.5	9.3	8.2	8.5	8.9
En el empleo	32.2	28.2	27.4	27.5	27.6*
En la PEA	39.4 (1970)	25.8 (1980)			20.5
Población rural (%)	38.7	34.3	31.4	28.9	28.0*
Tasa media de crecimiento anual					
PIB real (billones de \$ de 1980)					
Total	6.3	8.4	0.2	1.5	5236
Agricultura	2.6	4.4	1.7	-1.5	394
Granos	1.8	5.0	1.9	-2.0	229
Ganadería	3.6	2.8	1.6	-1.6	126
Importaciones (millones de \$)					
Total	23.1	38.7	-10.6	18.3	31245
Agricultura	30.3	46.2	-5.3	22.0	4630
Cereales ('000 ton)	46.0	54.8	-7.0	21.9	1021
Exportaciones (millones de \$)					
Total	18.8	46.6	6.0	4.5	26779
Agricultura	10.6	4.7	4.7	5.7	2646
Frutas y vegetales	8.5	9.0	6.5	10.9	1203
Café, té, cacao	26.7	-2.0	14.0	-8.9	415

*1989.

Fuentes: Salinas de Gortari, Tercer Informe del Gobierno, 1991.

Granos y Ganadería en 1990: Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal, abril, 1982.

Importaciones y exportaciones: FAO Anuario de Comercio.

Empleo: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, citado en Economía Mexicana en Cifras, 1990 (se contabiliza el empleo múltiple en todos los sectores).

PEA: Censo Demográfico. Población Rural: Banco Mundial.

Fig. 2.1. PIB total y de la agricultura.

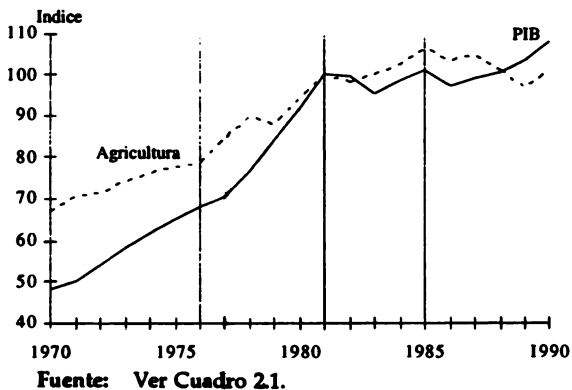
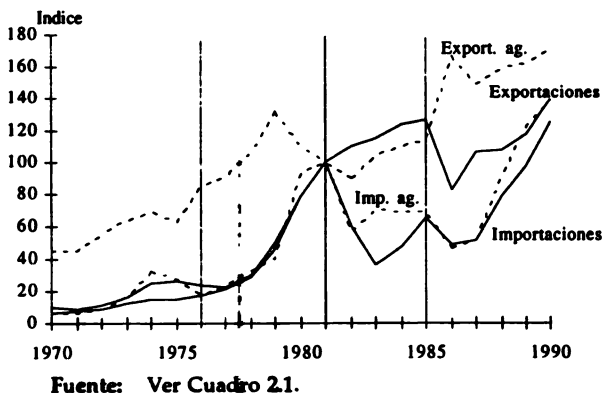


Fig. 2.2. Comercio internacional total y agrícola.



La situación es bastante diferente en el sector de los alimentos que compiten con las importaciones, donde se aprecia un deterioro en su desempeño. Desde la virtual autosuficiencia de granos del período 1966-1970, México comenzó a importarlos en crecientes cantidades, a una tasa

media de 1.6 millones de toneladas anuales en el período 1970-1976, 4.6 millones entre 1977 y 1981 y 5.5 millones entre 1986 y 1990. Las grandes fluctuaciones, debidas tanto a los cambios en la producción interna como en los costos de las importaciones, por las variaciones en la tasa de cambio real, no han podido disimular la tendencia creciente de las importaciones (Figura 2.2). Considerando el comercio de los productos agrícolas en su conjunto, México fue un exportador neto hasta 1974, mientras que desde 1980 ha pasado a ser un importador.

El diagnóstico de la crisis, sin embargo, puede ser calificado si se analizan las fuentes de la producción agrícola. Mientras el área total ocupada por los cultivos creció muy lentamente en el período 1970-1990, la producción total creció de manera muy significativa.

En términos de la superficie ocupada, los cuatro cultivos más importantes en 1970 fueron el maíz, los frijoles, el sorgo y el trigo, una estructura que no sufrió grandes modificaciones hasta 1990, si bien la superficie ocupada por el sorgo se incrementó considerablemente (Cuadro 2.2). A lo largo del período 1970-1990, la producción del maíz creció un 65%, la de frijoles un 39%, la de sorgo un 118% y la de trigo un 47%. Entre los cultivos principales, el desempeño del sorgo fue particularmente dinámico, mientras que los cultivos de alto valor (frutas y productos hortícolas) también han experimentado significativos avances, con un incremento de un 77%. Este crecimiento no ha sido, sin embargo, regular a lo largo del período. En general, la producción de los cultivos básicos, y en modo particular el maíz y los frijoles, ha tenido un desempeño muy pobre, excepto durante 1977-1981, período en que predominó una estrategia de autosuficiencia alimentaria y en que se alcanzó buena parte del crecimiento que se ha dado en los últimos veinte años. Por el contrario, la producción de sorgo se expandió muy rápidamente en los años setentas. En relación con la producción de frutas y vegetales, su crecimiento fue sostenido, al menos hasta 1985.

Dado el relativo estancamiento en la superficie cultivada total, el incremento de los rendimientos (en el cual el incremento de la superficie bajo riego tuvo gran importancia) desempeñó un importante papel en la expansión de la mayoría de los cultivos. Nuevamente, en el período 1970-1990 el rendimiento del maíz creció un 67% y el de trigo un 39%, mientras los del sorgo y de los frijoles mostraron un desempeño decepcionante. El rendimiento en frutas y hortalizas fue menos dinámico,

y como en el caso del sorgo, está relacionado con el alto nivel con el que partió desde un inicio. El mejoramiento de los rendimientos, sin embargo, no ha sido uniforme; osciló perceptiblemente en los años ochentas. Para el caso de los granos básicos, dichos logros se produjeron durante el período 1977-1981.

Cuadro 2.2. Superficie, rendimiento y producción de los principales cultivos

	Tasa media de crecimiento				Valor 1990
	1970-76	1977-81	1982-85	1986-90	
Area cosechada (miles de ha)					
Granos	-1.0	1.1	1.8	-0.9	12554
Maíz	-2.3	0.2	1.5	0.5	7339
Frijol	-3.9	4.4	-1.8	-0.2	2094
Sorgo	6.1	4.6	3.4	-0.5	1820
Trigo	2.2	-1.1	7.5	-4.3	933
Frutas y vegetales	2.8	5.1	1.9	-1.6	738
Cultivos industriales	-0.1	3.5	-1.1	-2.4	915*
Total	-1.0	1.8	1.2	-3.1	13878*
Rendimiento (Indice, 1970 = 100)					
Granos	2.8	6.0	0.4	-0.7	154
Maíz	-0.4	9.8	-0.4	0.0	167
Frijol	2.9	4.7	-6.2	-0.6	116
Sorgo	2.7	2.0	-2.3	-0.8	116
Trigo	4.9	0.9	2.8	-0.9	139
Frutas y vegetales	0.6	0.7	1.6	-0.8	114
Cultivos industriales	-0.1	-1.1	1.3	4.0	113*
Producción ('000 toneladas)					
Granos	1.7	7.2	2.1	-1.6	26583
Maíz	-2.7	10.0	1.1	-0.6	14635
Frijol	-1.2	9.3	-7.9	-0.9	1287
Sorgo	9.0	6.7	1.0	-1.3	5978
Trigo	7.3	-0.2	10.4	-5.2	3931
Frutas y vegetales	3.5	5.9	3.5	-2.4	9070
Cultivos industriales	-0.2	2.4	0.1	1.6	36147*

*1989.

Fuente: Salinas de Gortari, Tercer Informe del Gobierno, 1991.

El nivel en que la agricultura está en crisis debe ser medido en términos de la lentitud de la expansión agrícola y de su comportamiento en relación con otros sectores de la economía que necesitan insumos agropecuarios. Así, la población urbana creció un 148% entre 1970 y 1990 (y la población total un 69%). Aun en relación con la simple expansión demográfica, la producción agrícola se retrasó respecto a la demanda; ese déficit se incrementó por el impacto del aumento de los ingresos sobre la demanda.

La asimetría en la expansión no debería ser sobredimensionada. Si bien es verdad que el nivel de las importaciones de alimentos se incrementó, en especial el de maíz (que alcanzó el 18% de la oferta en el período 1983-1987), el nivel de autosuficiencia del maíz no descendió por debajo del 80% durante el período más duro de la "crisis". El balance externo del sector de alimentos, por otra parte, experimentó de manera consistente un superávit durante los años setentas y manifestó un comportamiento irregular durante los ochentas, década en que se experimentó simultáneamente un año de déficit récord (US\$1370 millones en 1981) y uno de superávit récord (US\$1400 millones en 1986).

El deterioro en los alimentos básicos en los años ochentas escondió los problemas en el sector de alimentos no básicos, cuya demanda creció rápidamente (debido a su relativamente alta elasticidad-ingreso). Además, mientras se prestó atención a la agudización del déficit comercial de los cereales (el cual alcanzó casi US\$1000 millones en 1990), se dio menor atención al déficit de los productos de la lechería y los huevos, el cual, por sí solo, fue de US\$692 millones en 1990. En alimentos para animales hubo un déficit acumulado de US\$126 millones. En materias primas y bienes intermedios el desempeño fue pobre: en los productos agrícolas sin elaborar el déficit contabilizó US\$550 millones (con el peso principal en grasas y aceites), en tanto los productos forestales acumularon un saldo negativo de aproximadamente US\$390 millones. Por el lado de las exportaciones, el único grupo de productos que alcanzó un nivel significativo de exportación fue el del café, el cacao y el té (US\$608 millones en 1989 y US\$145 millones en 1990) y el de las frutas y vegetales (US\$102 millones).

En resumen, desde 1970, con excepción del breve período de vigencia del SAM, en el cual los granos gozaron de un sostén muy elevado, el desempeño del sector agrícola ha sido modesto, y con un pronunciado deterioro a partir de 1986. Las importaciones agrícolas, y particularmente las de cereales, han crecido desde 1970 más

rápidamente que el conjunto de las importaciones. A pesar de los cambios experimentados en la estructura de la demanda, el uso del suelo no ha variado sustancialmente, aunque se consideren los elevados niveles de inversión en riego. No obstante el incremento de la productividad del maíz, que no ha sido despreciable, el valor absoluto de la productividad (medido en términos de rendimientos) se ha mantenido bajo. El ingreso de la agricultura derivado de la producción fue, para un elevado número de productores, extremadamente bajo.

2.4 FACTORES DETERMINANTES Y COSTOS DEL DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA

Como ningún otro sector de la economía mexicana, el desempeño agropecuario está determinado por la relación entre los costos y el valor de la producción, así como por el ingreso relativo de los factores de la producción en los diferentes sectores de la economía. En una situación como la de México, caracterizada por un muy alto número de pequeñas unidades agrícolas, que operan (a menudo marginalmente) en condiciones de secano e insertas en una economía en que los sectores no agrícolas se han expandido considerablemente, lo normal es que disminuya el número de pequeños productores y que se transfieran a otros sectores de la economía. En cierto sentido, este proceso ha ocurrido ya, y el incremento de la población rural ha sido absorbido enteramente por otros sectores. Sin embargo, la estructura de la agricultura en sí misma se ha mantenido estática. Esto señala la existencia de factores "distorsionantes" en relación con la evolución normal del sistema agrícola, los que afectan particularmente al sector de las pequeñas fincas y se explican por el papel desempeñado por el Estado. Este, como se indicó, nació de un proceso de reestructuración radical del sector rural que determinó este papel de protección del sector campesino.

Para buena parte del sector ejidal, que controla la mitad de la superficie dedicada a la agricultura, la influencia del Estado comprendió la definición de la propiedad agrícola como un activo económico. La Revolución Mexicana sentó las bases para la emergencia de una nueva estructura de tenencia de la tierra. Por una parte, surgió una masa de pequeñas y medianas fincas privadas; por otra, emergió el sector comunal y ejidal. Mientras la organización de los ejidos garantizó el

acceso a tierras productivas a un gran número de productores agrícolas, simultáneamente dicho sistema de tenencia limitó el desarrollo de la producción agrícola. Al prohibir la venta o arrendamiento de la tierra, la tenencia ejidal constituyó un obstáculo para que se dieran cambios en la escala de producción como respuesta a la evolución de las condiciones técnicas y económicas que no provinieran de modalidades organizativas. Igualmente, al establecer límites al libre usufructo de la propiedad, la tenencia ejidal puso límites a la capitalización de las unidades de producción, al menos en relación con el acceso al crédito, al no poderse hipotecar la tierra.

Una de las consecuencias del sistema de tenencia fue reforzar las relaciones entre el Estado y la agricultura. El sector social dependía del Estado para satisfacer sus requerimientos de capital. La organización de los productores se debió más, en ese sentido, a necesidades políticas que a la necesidad de responder institucionalmente a las fuerzas del mercado. Si bien es posible que los proveedores del crédito comercial hubieran tenido razones para limitar sus relaciones con los pequeños agricultores, la forma de tenencia sobredimensionó el papel del Estado. A ese respecto, debe aclararse que la oferta de crédito por parte del Estado desempeñó un papel importante en el sector no ejidal, pero tales créditos actuaron como una alternativa al crédito privado y no como una necesidad.

El desarrollo agrícola enfrentó un constante dilema. Por un lado, importantes fuerzas políticas defendieron los logros de la Revolución (en cuanto al acceso de los campesinos a la tierra). Por otra parte, otras fuerzas presionaron para que la agricultura generara también un flujo de productos baratos que sirvieran a otros sectores. La tensión entre dichas fuerzas dio forma a un patrón muy especial de desarrollo, en el que la expansión agropecuaria se realizaba mediante un flujo de subsidios y apoyos; es decir, a un alto costo para el Estado. Las acciones del Estado se organizaron en torno al control sobre los precios de los productos y de los insumos y sobre la distribución de los bienes públicos e insumos por medio de las agencias paraestatales.

Política de precios a la producción

La política de precios ha sido siempre muy sensitiva, razón por la cual en México ha sido objeto de atención tanto de quienes apoyan como de quienes se oponen a la intervención del Gobierno. El control de éste sobre los precios agrícolas se inició en 1950, con la intención de contener el incremento de precios a los consumidores urbanos y favorecer así la política nacional de industrialización y de sustitución de importaciones. Al final de los setentas se añadió a tales objetivos el de sostener la producción agrícola. Ello, obviamente, implicó costosos subsidios directos para mantener los precios altos a nivel de finca y bajos a nivel de consumidor. Sin embargo, cuando se produjo la crisis de inicios de los ochentas se volvió imposible sostener tales subsidios. Como resultado de tal evolución, es posible distinguir tres fases en la evolución del precio real a la producción. La primera, que se inició en 1950 y terminó en 1970, se caracterizó por bajos precios al consumidor y al productor, y por una caída de los precios reales agrícolas de un 26% (o un 1.6% anual); la segunda se dio de 1970 a 1985, y en ella los precios reales se mantuvieron a un nivel casi constante; finalmente, la tercera se inició en 1985, y en ella los cambios en la política llevaron a una rápida caída en todos los precios a la producción.

Esta evolución de los precios no considera los incentivos a los productores, ni otros elementos de la historia de la política gubernamental. Los incentivos a los productores pueden calcularse en relación con la rentabilidad relativa de la actividad agropecuaria específica en comparación con otras actividades alternativas. De esa manera, dependen de todos los componentes asociados a la rentabilidad, en especial del precio de los insumos y otros subsidios, y requieren ser comparados con las ganancias obtenibles de la movilización de los recursos hacia usos alternativos, incluidas las actividades no agrícolas. Algunos elementos para ello serán dados más adelante, cuando se realice la comparación entre el valor agregado en los precios en la agricultura y en las actividades no agrícolas. El elemento de política en la determinación del precio es la diferencia entre el precio internacional que debería prevalecer en ausencia de la intervención del Gobierno y el precio real. Ahora nos concentraremos en cuatro cereales que compitieron con importaciones en el período 1970-1991: maíz, sorgo, soja y trigo.

La política de precios puede ser evaluada computando:

- a) El precio real internacional en US\$ de 1986, P_w , el cual es igual al precio internacional del producto, p_s , deflactado por el índice de precios mayoristas de Estados Unidos (con base en 1986), WPI_s :

$$P_w / WPI_s.$$

Si bien la unidad propia de estos precios es el dólar estadounidense, la comparación con los precios mexicanos se hace convirtiendo aquellos a pesos mexicanos de 1986, con la tasa de cambio en ese año, como sigue:

$$P_w = e^{86} p_s / WPI_s.$$

- b) El precio real de importación en pesos de 1986, calculado como el precio internacional del producto convertido en pesos a la tasa de cambio corriente, y deflactado por los precios mexicanos al consumidor:

$$p_m = e p_s / CPI$$

donde e es la tasa de cambio corriente (en pesos/\$) y CPI el índice de precios mexicanos al consumidor. Esto se puede reescribir como sigue:

$$p_m = [e p_s / CPI] = [e^{86} p_s / WPI_s] [(e/e^{86})(WPI_s / CPI)] = e^* p_w.$$

Esto muestra que el precio real de importación p_m difiere del precio real internacional p_w por la tasa real de cambios e^* . La relación de p_m a p_w es usada para medir las distorsiones indirectas de precios por medio de la tasa de cambio. Asumiendo que la tasa de cambio estuvo en equilibrio después de las devaluaciones de 1986 (y también de las de 1983 y 1987, las cuales tienen el mismo valor para la tasa de cambio), el precio real de importación será menor que el precio internacional cuando la moneda mexicana esté sobrevaluada, y será mayor cuando esté subvaluada.

- c) El precio real de referencia en pesos mexicanos de 1986 es el precio a nivel de finca equivalente al precio de importación. Se calcula ajustando el precio de importación por el diferencial en los costos de flete y los de comercialización, como sigue:

$$p_r = p_m + e_{86} \text{ US\$fletes} / \text{WPI}_{90} + (\text{Costos Puerto} / \text{Ciudad de México} - \text{Costos área de producción} / \text{Ciudad de México}) / \text{CPI}_{90}$$

que es el precio al productor p_r , que debe dar el mismo precio al consumidor en la Ciudad de México como el precio de importación. El precio de importación es el precio del producto en pesos mexicanos en el país de origen (puertos estadounidenses en el Golfo de México para el maíz, trigo y sorgo y en el puerto de Roterдам para la soja). Los fletes son los costos de transporte desde el puerto internacional de origen al puerto mexicano, mientras los otros costos son del transporte por carretera en suelo mexicano. En ausencia de un estudio sobre la comercialización, hemos mantenido estos costos constantes en términos reales a sus valores de 1990, o sea, US\$83 por tonelada para los fletes de todos los granos, y el costo neto de transporte: 15 000 pesos por tonelada para el maíz (producido en el estado de México), 65 000 pesos por tonelada para el trigo y la soja (producidos en los estados del Norte); y 12 000 pesos por tonelada para el sorgo (producido en Tamaulipas).

- d) Los precios reales internos, los cuales son iguales a los precios internos deflactados por el índice de precios al consumidor. Hemos computado ambos, el precio real garantizado, p_g , y el precio real a la producción, p_p ,

$$p_g = np_g / \text{CPI} \quad \text{and} \quad p_p = np_p / \text{CPI},$$

donde np_g y np_p son los precios nominales de garantía y los precios promedios a la producción en pesos corrientes, respectivamente. La relación entre el precio interno y el precio de referencia (p_p/p_r) es el coeficiente de protección nominal, el cual es usado para medir las distorsiones directas de precio.

Estos precios, presentados en el Cuadro 2.3 y en la Figura 2.3 (para el maíz), son utilizados para evaluar la política de precios del Gobierno desde 1970 hasta 1991. Las principales observaciones que se pueden realizar son las siguientes:

- a) A pesar de que la CONASUPO sólo vende una fracción de la cosecha, los precios reales recibidos por los agricultores (precios a la producción) siguieron de cerca los precios de garantía.
- b) Los precios al productor fueron más estables que los precios internacionales. Mientras los precios internos exhibieron un cierto nivel de fluctuación, sus variabilidades (bastante obvias en los gráficos y medidas por los coeficientes de variación en el Cuadro 2.3) fueron menores que la de los precios internacionales en todo el período de alta volatilidad. La más alta variabilidad de los precios internos fue la de los frijoles, para los cuales, sin embargo, no disponemos de información sobre precios internacionales.
- c) De 1970 a 1985 no se dieron tendencias claras en cuanto a los precios al productor de sorgo, soja y frijoles; una tendencia ligeramente declinante para el trigo (-0.7% por año) y una tendencia creciente para el maíz (1.5% por año). El año 1970 marca el final de la tendencia declinante en los precios, a la cual se culpó del pobre desempeño de la agricultura. Desde 1985, sin embargo, se produce una rápida declinación en los precios a los productores de todos los granos.
- d) Esta evolución de los precios internos contrasta con la tendencia en los mercados internacionales de productos. Los precios internacionales declinaron de manera consistente de 1965 a 1985 (excepto por la fluctuación producida durante la crisis mundial de alimentos de 1973-1975) a tasas promedio anuales de 1.7%, 3.1%, 1.5% y 1% para el maíz, sorgo, soja y trigo, respectivamente.

Cuadro 2.3. Evolución del precio interno e internacional de los granos

	Tasa media de crecimiento				Tasa media				Coeficiente de variación			
	65-76	77-81	82-85	86-91	65-76	77-81	82-85	86-91	65-76	77-81	82-85	86-91
Precio real de garantía^{a/}												
Maíz	-0.3	-1.6	0.6	-4.8	93	93	94	85	8.4	8.7	6.1	15.4
Sorgo	1.3	-5.4	2.2	-3.7	65	62	60	61	13.2	8.6	11.4	11.9
Soya	1.6	2.0	0.5	-5.2	162	159	157	158	14.9	6.7	5.7	16.4
Trigo	-0.3	-1.6	1.4	-3.7	78	73	79	65	9.8	3.4	8.3	16.9
Frijoles	4.0	4.3	0.0	-6.0	196	209	203	205	30.1	16.2	30.5	18.8
Precio real al productor^{a/}												
Maíz	-0.7	0.5	-0.4	-4.2	90	95	99	84	9.6	7.5	2.9	12.1
Sorgo	1.5	-2.9	1.8	-7.1	67	66	64	62	10.7	5.6	7.8	21.0
Soya	2.3	-3.7	0.3	-8.9	168	164	161	148	14.5	8.9	5.3	26.5
Trigo	-1.9	-1.4	-0.4	-0.9	83	74	70	63	11.7	2.9	4.3	3.3
Frijoles	3.6	6.7	-0.2	-4.5	206	239	195	217	24.6	15.1	34.2	17.3
(Índice agregado)	0.0	0.4	0.1	-4.3	96	99	98	88	9.2	4.7	4.1	10.5
Precio real internacional^{b/}												
Maíz (Golfo)	2.4	-4.8	-2.1	-0.2	160	129	110	83	18.4	4.1	11.6	10.8
Sorgo (U.S.)	-1.1	-3.5	-4.5	0.5	184	136	112	87	18.9	3.8	10.1	10.1
Soya	2.8	-5.8	-4.9	0.1	384	364	254	228	26.3	14.6	11.0	13.7
Trigo	4.0	-0.9	-6.7	1.6	191	166	135	117	28.4	9.1	8.5	13.7
(Tasa real de cambio)	-0.8	-3.8	4.8	-5.7	68.8	68.8	87.6	81.9	4.1	12.0	8.1	18.5
Precio real de importación^{c/}												
Maíz	1.6	-8.4	2.6	-5.9	67	58	59	41	16.0	15.5	17.0	13.8
Sorgo	-1.8	-7.2	0.0	-5.2	78	61	61	43	19.5	13.0	17.6	12.4
Soya	2.0	-9.3	-0.3	-5.7	161	164	136	114	25.2	26.1	17.1	20.0
Trigo	3.2	-4.6	-2.3	-4.2	80	74	73	58	25.8	11.4	15.6	15.4
Precio de referencia^{d/}												
Maíz	1.3	-7.6	2.8	-5.7	86	76	80	59	13.6	14.6	14.9	13.6
Sorgo	-1.7	-6.9	0.9	-5.5	86	70	72	53	17.7	13.1	16.2	13.6
Soya	1.9	-9.5	0.1	-6.1	162	166	141	117	25.0	26.6	17.3	20.9
Trigo	3.0	-5.1	-1.4	-5.2	82	76	77	62	25.1	12.2	16.0	17.1
Tasa de protección nominal												
Maíz	-1.9	8.7	-3.1	1.6	5.7	27.4	25.6	43.4	227	97	67	45
Sorgo	3.3	4.2	0.9	-1.7	-20.7	-4.0	-8.6	14.4	-62	-262	-206	65
Soya	0.4	6.4	0.1	-3.0	5.7	3.9	16.7	25.7	228	733	130	62
Trigo	-4.7	3.9	1.0	4.5	6.6	-0.7	-7.3	4.6	375	-1863	-235	480
Tasa de protección real												
Maíz	-2.7	5.6	0.7	-2.7	-21.8	-2.3	13.1	23.2	-51	-488	77	96
Sorgo	2.6	0.7	5.5	-6.5	-43.9	-28.3	-19.2	-2.7	-19	-8	-57	-827
Soya	-0.4	2.4	5.0	-8.5	-27.1	-26.0	1.5	4.2	-34	-44	747	671
Trigo	-5.5	-0.1	6.0	-1.4	-25.9	-27.9	-19.1	-16.1	-73	-24	-48	-45

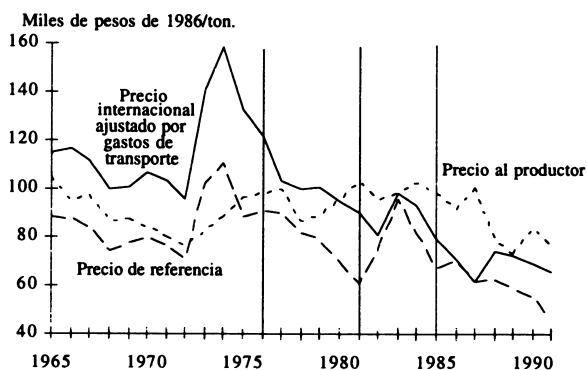
a/ En miles de \$/ton de 1986. Año base = 1986.

b/ Precio real en el mercado internacional = precio mundial/US WPI, en USD de 1986 por tonelada.

c/ Precio real de importación = precio mundial x tasa de cambio/CPI, en miles de pesos de 1986 por tonelada.

d/ Precio de referencia = precio de importación ajustado por gastos de transporte y comercialización, en miles de pesos de 1986 por tonelada.

Fig. 2.3. Evolución de los precios reales domésticos e internacionales del maíz.



Fuente: Ver Cuadro 2.3.

La política de precios, por lo tanto, aisló al mercado interno de la tendencia declinante y de la alta volatilidad del mercado internacional. ¿Cómo se logró esto? ¿Por medio de protecciones o de impuestos? Este problema puede resolverse examinando los niveles de los precios internos y los internacionales. Esta comparación está basada en los supuestos de que la tasa de cambio estuvo en equilibrio en 1986 y de que los costos de transporte fueron constantes en términos reales². Para facilitar la comparación, deben tenerse en cuenta los precios reales equivalentes al nivel del productor, a precios de 1986 y ajustados por los costos de transporte. La distorsión indirecta por medio de la tasa de cambio aparece así como la diferencia entre este precio internacional

2 Cualquier discrepancia de estos supuestos con la realidad afectará obviamente nuestra conclusión sobre la tasa nominal de protección. Uno de los factores más sensibles en este análisis proviene del hecho de que hemos usado una tasa de cambio media anual para convertir los precios internacionales en precios de importación, mientras que, en períodos de muy alta inflación (superior a 100% en 1987-1988), los precios medios de importación adecuados para la comparación con los precios promedios a la producción deberían ser calculados con una distribución de las ventas internas mensuales.

ajustado y el precio de referencia. Las diferentes prioridades de las políticas agrícolas pueden ser percibidas con bastante claridad, si se observan dichas tasas de protección.

De 1965 a 1976, el apoyo directo al trigo desapareció completamente, y las tasas directas de impuestos al sorgo fueron también removidas. Desde entonces, ninguno de estos dos precios han sido directamente gravados o garantizados³.

En 1977 se inició un período de elevado apoyo directo para el maíz. De 1977 a 1987, los precios fueron mantenidos a nivel real constante, mientras que el precio internacional cayó dramáticamente. Este período culminó en 1987 con una tasa nominal de protección de un 64%.

Durante todo el período los impuestos indirectos se mantuvieron en un alto nivel debido a la tasa de cambio de un 30% desde 1965 a 1976 (con un pico de un 36% en 1975), y en un nivel similar en el período siguiente, luego de dos años de pequeñas distorsiones entre 1977 y 1978. En el período 1982-1985, se corrigió la tasa de cambio, y disminuyeron las distorsiones indirectas, para desaparecer completamente en 1986.

En su conjunto, los precios al productor se han mantenido por debajo de los internacionales, excepto para el maíz, el cual recibió una protección positiva desde 1980.

En 1986 y 1987, el cálculo e interpretación de los coeficientes de protección se hicieron más difíciles por la volatilidad de todos los precios y de la tasa de cambio. En el período 1988-1991, la apreciación de la tasa real de cambio impidió que la producción interna se beneficiara del aumento de los precios internacionales (o al menos de la estabilización en la tendencia a la declinación). Esto se tradujo en un impuesto neto a

3 El cálculo muestra una fluctuación de corta duración en el apoyo directo entre 1986 y 1987. El cálculo de protección de estos años es, sin embargo, particularmente poco seguro, dado que éstos fueron años de alta inflación y devaluación, por lo que un pequeño error en la medición del valor medio anual afecta sustancialmente la tasa de protección. Esto obviamente afecta los valores promedios del período 1986-1990.

todos los granos, con excepción del maíz, que no recibieron protección directa, y en una sustancial erosión de la protección otorgada al maíz.

Política de insumos: Riego, créditos, desarrollo rural y precios de los fertilizantes

Desde los años cincuentas, en la política de precios agropecuarios no se ha incluido una línea consistente de incentivos por medio del sistema de precios al productor; en ella se ha revelado claramente el énfasis puesto por la política macroeconómica en el apoyo al sector industrial y de servicios, y en menor grado, en el control de los precios al consumidor urbano. Sin embargo, esa política fue modificada, por el deseo de evitar altos niveles de dependencia en las importaciones alimenticias y por el "contrato social" existente con la sociedad rural, necesario para la estabilidad del sistema político y económico. Ello se manifestó en la necesidad de compensar total o parcialmente la negativa evolución (hasta 1970) del precio real de los productos, lo que se realizó por medio de subsidios a los costos de producción. Esta nueva política implicó una creciente presencia del Estado en la provisión de insumos para la agricultura y, obviamente, en una reducción en la presencia de los operadores privados y aun de las mismas organizaciones económicas de los productores.

Una expresión notable de esta política fue la enorme inversión pública en obras de irrigación, tanto para el sector social como para el privado. Entre 1945 y 1985 el área cultivada bajo riego aumentó de 1.1 millones de hectáreas a 5.3 millones de hectáreas. El área irrigada llegó a representar no menos del 30% del total del área ocupada por cultivos, del cual un alto porcentaje provenía de sistemas construidos por el Estado. El esfuerzo más importante se hizo a fines de los setentas cuando la expansión del área irrigada se hacía a un ritmo de 150 000 hectáreas anuales (Cuadro 2.4 y Figura 2.4). Estas enormes inversiones han declinado rápidamente desde 1982, como resultado de la crisis fiscal.

Si bien el riego posibilitó un gran incremento en los rendimientos de los granos básicos (aproximadamente el 50% del área irrigada está dedicada a la producción de dichos granos) y de la producción de cultivos de alto valor, los sistemas públicos de irrigación no incluyeron mecanismos para la recuperación de las inversiones ni tarifas por el uso del agua. La contribución de los usuarios para la operación y

mantenimiento de los distritos irrigados no representó sino una fracción de los costos reales, incluido como ejemplo un subsidio a la electricidad consumida en el bombeo de agua, que sumó alrededor de US\$350 millones en 1987. De esta manera, el subsector más dinámico de la agricultura y que permitió (al menos hasta los años ochentas) la expansión del sector, lo hizo por medio de una enorme transferencia de fondos públicos.

Cuadro 2.4. Apoyo del Gobierno al sector agropecuario

	Tasa media de crecimiento			
	70-76	77-81	82-85	86-91
Áreas beneficiadas con los trabajos de irrigación ('000 ha)				
Mejoradas	-24.5	37.3	-15.1	11.1
Nueva irrigación	40.4	6.8	-15.4	-11.2
Acumulada	3.3	5.7	3.2	1.2
Pequeña irrigación (%)	0.5	6.5	-0.1	-15.1
Crédito al sector agropecuario (en billones de pesos de 1980)				
Bancos de desarrollo	1.0	10.8	-8.8	-4.3
Bancos comerciales	-0.7	19.5	-7.6	8.5
Total	0.3	14.5	-8.2	2.3
Subsidio estimado como % del PIB			-0.5	-36.9
Gastos del Gobierno en desarrollo rural				
En billones de pesos corrientes	45.5	43.2	47.4	51.6
Como % de gastos primarios	10.4	2.6	-6.3	-8.2
En billones de pesos de 1980	25.1	18.9	-14.1	-14.7
Gobierno Federal	19.9	21.6	-15.7	-24.1
Paraestatales*	26.9	9.3	-1.3	-31.7
Subsidios**	25.7	18.1	-14.3	-6.6
Inversión pública en desarrollo rural				
En billones de pesos corrientes			41.0	51.9
En billones de pesos de 1980			-20.3	-14.5

*Paraestatales: Presupuesto de PROFORMEX, INMECAFE y FOVIAGRO.

**Subsidios: BANRURAL, S.N.C., Comisión Nacional del Agua y otros.

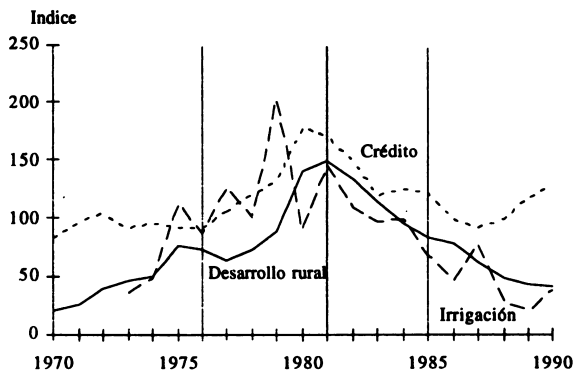
Fuente: Subsidio al crédito: World Bank, Agricultural Sector Report, 1989.

Irrigación: SARH, Boletín Mensual de Información Básica de Sector Agropecuario y Forestal, abril, 1992.

Otros: Salinas de Gortari, Tercer Informe del Gobierno, 1991.

La oferta de créditos al sector agrícola ha seguido el mismo patrón, con crecimiento sostenido en términos reales hasta 1980 (particularmente en el período 1977-1981, en el cual el crédito tuvo un incremento de un 15% anual), y con una significativa declinación desde 1982 (Cuadro 2.4 y Figura 2.4). Hasta 1988, las instituciones financieras paraestatales (particularmente los bancos de desarrollo agrícola) otorgaron más de la mitad de todos los préstamos al sector agrícola. No es sino hasta el período 1989-1990 en que los créditos otorgados por los bancos comerciales comenzaron a crecer, mientras los préstamos entregados por los bancos de desarrollo se mantuvieron constantes en términos reales.

Fig. 2.4. Apoyo del Gobierno al sector agrícola.



Fuente: Ver Cuadro 2.4.

Los bancos paraestatales han desempeñado un papel particularmente importante en el sector de granos básicos (en parte por la desconfianza de la banca comercial a otorgar préstamos al sector social sin garantías de títulos de tierra). Si en 1980 los créditos concedidos por el BANRURAL cubrieron el 27% del área total ocupada por el maíz, en 1986 el financiamiento cubrió el 39%. Hasta hace poco esos créditos se realizaban a tasas subsidiadas, si se comparan, entre otros factores, la diferencia entre los términos a los que se entregaban y las tasas comerciales, la no recuperación de los préstamos (las tasas de recuperación de los préstamos del BANRURAL en 1987 y 1988 fueron de un 49% y de un 65%, respectivamente) y, además, la absorción por el BANRURAL de una parte importante de los costos de transacción. En relación con las tasas de interés, las diferencias entre las tasas de mercado y las de los bancos de desarrollo alcanzaron un 23% en 1986

y un 25% en 1987 (Cuadro 2.5). Se estima que las transferencias implícitas contenidas en las operaciones de crédito del BANRURAL en 1988 y 1989 fueron de US\$843 millones cada año. Una estimación más conservadora del valor de los subsidios implícitos en los créditos a la agricultura indica que en 1986 equivalieron al 0.54% del PIB mexicano.

Cuadro 2.5. Diferencias entre la tasa preferencial de interés a la producción agropecuaria y la tasa de mercado

	1986	1987	1988	1989	1990
Tasa de mercado	80.9	94.6	67.6	45.5	35.7
Tasa al sector agropecuario	58.1	69.9	58.5	43.6	34.6
Diferencial	22.8	24.7	9.1	1.9	1.1

Fuente: BANRURAL.

Quizá la presencia más notoria del Estado en la oferta de insumos agrícolas se da en el rubro de los fertilizantes. Estimaciones efectuadas a fines de los años ochentas indican que en el 89% del área irrigada y en el 49% del área de secano se utilizaban fertilizantes. La presencia del Estado, por medio de FERTIMEX, en la distribución de fertilizantes era dominante; mantenía una posición casi monopólica. Ellos eran distribuidos con fuertes subsidios. Así, en 1986, los precios finales en estación de ferrocarril para el nitrógeno y el fósforo eran equivalentes a casi el 50% de los precios en la frontera. El costo de la diferencia entre los precios alcanzó aproximadamente el 0.2% del PIB. En contraste con la tendencia internacional, el precio de los fertilizantes bajó desde 1970, e incluso sobrellevó el dramático incremento de los precios mundiales de 1974-1976 (Cuadro 2.6).

Las intervenciones mencionadas no representan el conjunto de actividades estatales en el sector agrícola (el cual incluye, *inter alia*, intervenciones en el mercadeo de granos, en los seguros y en la oferta de semillas). Estas indican, sin embargo, que una de las características estructurales básicas del sector agropecuario mexicano es una fuerte presencia estatal en la oferta de insumos agrícolas e infraestructura, a precios altamente subsidiados. Los gastos públicos destinados al desarrollo agrícola evidencian la injerencia fiscal en la agricultura. Estos crecieron rápidamente hasta 1981, al 25% y al 19% anual promedio en los períodos 1970-1976 y 1977-1981, respectivamente, y declinaron a un 15% anual en términos reales a partir de la crisis de 1982 (Cuadro 2.4 y

Figura 2.4). Estas dos tendencias exageran la evolución de todos los gastos del Gobierno, que crecieron más velozmente que los demás gastos hasta 1981 y declinaron también más rápidamente desde 1982. Las inversiones públicas en la agricultura han declinado a un ritmo igualmente rápido, particularmente en el período del primer ajuste de 1982-1985.

Cuadro 2.6. Precio de los fertilizantes (tasas de crecimiento promedio)

	1970-76	1977-81	1982-85	1986-88
Urea		-12.1	-5.0	-7.7
Sulfato de amonio		-15.6	-8.5	3.1
Fosfatos		-9.7	-5.3	-5.7
Potasio		-11.0	-10.1	-3.3
Índice	-4.5	-9.8	-4.8	
Relativo al precio de los granos	-9.4	-10.8	-2.4	

Fuente: IPM de los Estados Unidos e IPC de México: Estadísticas financieras internacionales. Precio de los fertilizantes e índice de precio de los granos: FAO, Anuario de los Fertilizantes.

Como ya se señaló, una de las consecuencias del papel desempeñado por el Estado fue la marginalización de diversas instancias del sector privado, excepto quizás de un relativamente pequeño grupo de productores comerciales capitalizados (sobre todo en el sector irrigado). También este papel tuvo consecuencias en el uso de los recursos. En efecto, las prioridades públicas y políticas impactaron no sólo en las inversiones públicas directas, sino también en las inversiones privadas. En el sector irrigado, el deseo político de maximizar el número de beneficiarios promovió la fragmentación de las propiedades y causó problemas en la adecuación de la oferta de agua en las fincas, lo que limitó el crecimiento de tierras "irrigadas" con cultivos que requieren elevadas inversiones y una oferta garantizada de agua. En cuanto a crédito, la concentración de la oferta de financiamiento en granos básicos (por medio del BANRURAL) promovió cierta inflexibilidad en cuanto a la búsqueda de oportunidades de diversificación.

El sustancial apoyo público dado a la agricultura ha implicado un cierto nivel de definición pública en cuanto al tipo de desarrollo agrícola, y este costo tiene que ser calculado en términos de transferencia pública y de los costos de oportunidad para alternativas abandonadas. El apoyo del Estado implicó transferencias a los productores, pero también "atrapó"

a muchos productores en actividades que no significaban el mejor uso de los recursos.

Cuadro 2.7. Subsidios equivalentes a la producción para los principales granos (como porcentaje del valor de la producción)

	1982-85	1986-90	1990
Maíz			
Subsidio a los precios	13.5	27.2	37.6
Subsidio a los costos	27.5	21.0	6.5
Total	41.0	48.3	44.1
Sorgo			
Subsidio a los precios	-4.2	12.8	6.7
Subsidio a los costos	31.9	23.7	15.0
Total	27.8	36.5	21.7
Soja			
Subsidio a los precios	23.9	27.9	15.8
Subsidio a los costos	41.3	35.4	29.3
Total	65.2	63.3	45.1
Trigo			
Subsidio a los precios	-12.5	-7.7	15.2
Subsidio a los costos	41.6	36.8	22.1
Total	29.0	29.1	37.2
Frijol			
Subsidio a los precios	-28.6	-36.7	-13.9
Subsidio a los costos	28.0	30.9	8.5
Total	-0.6	-5.7	-5.4

Fuente: Estimaciones de la Misión, basadas en datos de la SARH.

Estructura de incentivos en la agricultura

Los SEPs (Cuadro 2.7) constituyen un indicador global del apoyo dado por el Estado a los productores de granos básicos. Este indicador incluye el apoyo proveniente de los subsidios directos del Gobierno (subsidios a los créditos, a los fertilizantes y al agua), así como el apoyo que no conlleva gastos explícitos (soporte a los precios proveniente de las limitaciones a la importación, por ejemplo). La distorsión del precio del producto es comparable con el coeficiente de protección nominal calculado anteriormente. Dichos SEPs no incluyen, sin embargo, los

elementos de distorsión provenientes de la política macroeconómica mediante la tasa de cambio. Los resultados confirman que el subsidio directo a los precios para el grano más importante, el maíz, ha sido positivo. El trigo y los frijoles han sido gravados por la política de precios, como lo fue el sorgo hasta 1985. En conjunto, sin embargo, el Cuadro 2.7 indica que, con excepción del maíz en el último período considerado, el subsidio a los costos de producción fue el componente dominante de los subsidios.

Cuadro 2.8. Deflatores: Precios implícitos en el PIB

	Tasa media de crecimiento				Tasa media				Coeficiente de variación			
	65-76	77-81	82-85	86-90	65-76	77-81	82-85	86-90	65-76	77-81	82-85	86-90
Deflactor implícito relativo del PIB												
Agricultura	1.8	-1.9	2.0	1.1	107	107	101	110	6.7	3.1	7.7	6.8
Industria	-0.8	0.6	2.5	-0.9	97	97	103	107	3.2	1.6	5.4	6.5
Servicios	0.2	0.1	-1.7	0.4	101	101	99	95	1.0	0.8	3.6	3.1
Cuentas nacionales												
Agricultura			0.1	0.5			99	105			7.6	7.9
Industria			3.1	-1.7			105	115			5.1	8.7
Comercio			2.2	0.5			105	106			0.7	1.7
Construcción			-8.7	-4.3			87	76			11.9	9.9

Fuente: Salinas de Gortari, Tercer Informe del Gobierno, noviembre, 1991.

Finalmente, una evaluación global de los incentivos otorgados al sector agrícola respecto a actividades de producción alternativas, está dado por la evolución del valor agregado en los precios a nivel sectorial (Cuadro 2.8). Estos precios reflejan el retorno de los factores primarios y pueden ser considerados indicadores de la rentabilidad de los recursos invertidos en esas actividades. Los períodos tomados en consideración para el análisis muestran una evolución contrastante. El hecho que más llama la atención es que en el sector agrícola se experimentaron fuertes fluctuaciones, las cuales contrastan con la tendencia más estable en el resto de los sectores. En sí mismas, estas fluctuaciones pueden afectar las inversiones y el crecimiento, pues crean imprevisibilidad. Los incentivos favorecieron claramente, al inicio de los setentas, al sector agrícola, particularmente en relación con la industria. Un dramático giro

se dio en 1975, año en que se inició un largo período de reducción en la rentabilidad relativa. También resulta claro que la regulación de precios no permitió al sector agrícola beneficiarse de las depreciaciones de la tasa real de cambio de 1982-1983 y de 1986-1987, como sí ocurrió con la industria.

2.5 CRISIS EN EL SISTEMA (1986-1989)

El sistema agrícola mexicano fue conformado desde los años cincuentas por la acción del Estado, que expresaba un complejo juego de intereses políticos y económicos contradictorios que explican en muchos casos las inconsistencias y vacilaciones en la política: los controles a los precios de los productos fueron contrarrestados mediante subsidios a los costos de producción y comercialización. El desempeño global de la agricultura reflejó estas tensiones, pues hasta inicios de los años ochentas el sector se expandió modestamente. Era difícil esperar otra cosa, debido a las condiciones de rigidez inducidas, a las modalidades ineficientes de subsidio, a la constante atracción a usos no agrícolas de los recursos privados y a la persistente sobrevaluación del tipo de cambio. En la década de los ochentas, sin embargo, la expansión virtualmente se frenó, con su punto de inflexión en 1986. Además, la producción real de la agricultura disminuyó en un 1.5% anual promedio entre 1986 y 1990 (Cuadro 2.1). La producción se redujo en la mayor parte de cultivos importantes (Cuadro 2.2).

Si bien las variaciones climáticas influyeron, mayor importancia tuvo la presión ejercida sobre el sistema de apoyo a la agricultura, en el cual descansó su expansión. En medio de la enorme crisis de los ochentas y la caída en los ingresos reales de los consumidores, la agricultura necesitó del Gobierno para contener el incremento en el costo de los productos agrícolas. La crisis igualmente redujo la habilidad del Estado para mantener el sistema de transferencias empleado con anterioridad para controlar los costos de producción y comercialización. La caída de los precios de garantía fue severa: descendió a una tasa anual de un 4% a un 9% (Cuadro 2.3).

Como ya se señaló, las transferencias e inversiones públicas fueron extremadamente importantes en el desarrollo del sector y compensaron la caída en los precios reales de los productos. Tales

inversiones y transferencias se derrumbaron en los ochentas. En el sector irrigado la tasa anual de incorporación de nuevas áreas irrigadas cayó de 98 000 ha en 1984 a sólo 21 000 ha en 1989, la cifra más baja en un largo período. El área sujeta a mejoras en la irrigación cayó de 17 000 ha a 5500 ha y el área de rehabilitación se redujo de 41 500 ha a 6000 ha. En conjunto, las inversiones públicas en la agricultura cayeron en términos reales un 76% entre 1982 y 1989. Una contracción importante se registró también entre 1985 y 1987 en la disponibilidad de crédito público. Para cuando se recuperó (1988-1989), la tasa de interés subsidiada se había reducido notablemente.

En efecto, desde la mitad de los años ochentas el sector agrícola fue atrapado por la eliminación en los controles de los precios. Mientras en un número importante de productos los precios cayeron en términos reales, los subsidios en varios insumos también se redujeron. Al mismo tiempo, las inversiones públicas (para uso privado) en el sector cayeron drásticamente. Se produjo así, en la segunda mitad de los ochentas, una crisis real de la producción agrícola. Sin embargo, la crisis no fue interna a la producción agrícola per se; por el contrario, la crisis se dio en el sistema que había sostenido el desarrollo agrícola en las últimas tres décadas. La crisis de la agricultura fue el efecto de la crisis fiscal sobre el sistema de subsidios sectoriales, el cual las finanzas públicas no podían seguir manteniendo indefinidamente.

2.6 CAMBIOS EN LAS POLITICAS DEL GOBIERNO (1989-1991)

A fines de los ochentas se introdujeron cambios sustanciales en la política agrícola, los cuales se explicitaron en el PRONAMOCA, establecido en 1990. Si bien está lejos de constituir una propuesta comprehensiva de una política agrícola globalmente consistente, este Programa señala cómo la política agrícola se compatibiliza con la nueva política macroeconómica. Sus principales características fueron la fuerte dirección hacia una economía abierta, la reducción neta en el subsidio a los insumos, la priorización de las inversiones públicas en la agricultura luego de una larga década de interrupción y el compromiso con el bienestar rural. No explicitó, en cambio, el tipo de agricultura que se deseaba desarrollar ni el papel que la agricultura familiar debía desempeñar.

Comercio y política de precios

Sin esperar los acuerdos del TLCN, la liberalización del comercio fue amplia. Esta se realizó más por consideración a una estrategia nacional de desarrollo (la importancia asignada a una economía abierta), a las prioridades macroeconómicas (en particular la lucha contra la inflación), y en respuesta a intereses especiales, que por consideración a una estrategia específica para la agricultura. Las importaciones agrícolas sujetas a permisos fueron reducidas de un 57% a un 35% en 1991, pero incluían todavía, de manera reveladora, el maíz, los frijoles y el trigo. La tarifa para las importaciones agrícolas se redujo a un promedio de un poco significativo 4% en 1991.

En 1989, el programa de precios garantizados fue eliminado para todos los productos primarios, excepto el maíz y los frijoles. La eliminación de los precios de garantía de estos dos productos, socialmente importantes, se realizará en forma gradual, de acuerdo con el TLCN, durante un período de transición de 15 años. Para el resto de los productos (trigo, soja, sorgo, cebada, avena y arroz), los precios garantizados puestos en práctica por medio de las compras de la CONASUPO han sido reemplazados por "precios de acuerdo". El "acuerdo" consiste en que todos los granos sean adquiridos por comerciantes privados a un precio fijado en relación con el precio internacional y el desequilibrio percibido en la tasa de cambio, antes que las importaciones sean autorizadas. Los precios para los productos de origen animal se determinan con base en los precios oficiales al consumidor y el margen de comercialización, precios que son generalmente inferiores a los precios en el mercado internacional de carnes vacunas y porcinas y superiores para aves y huevos.

En resumen, la política comercial y de precios en pocos años alineó los precios agrícolas internos con los del mercado internacional, con la excepción del maíz y los frijoles (debido a los precios de garantía), del trigo (debido a permisos de importación), del sorgo y la soja (para los cuales los precios establecidos por ASERCA para el mercado interno eran superiores a los vigentes en el mercado internacional), y de los productos animales (para los cuales los precios en el mercado interno se establecían en función de objetivos anti-inflacionarios). Este ajuste en la política de precios estuvo determinado por la alineación de la agricultura con las estrategias y objetivos de la política macroeconómica.

Subsidio a los insumos

En 1982, en plena crisis de la deuda y del auge del petróleo, el subsidio a los insumos agrícolas representó un tercio del valor de la producción de granos. En 1989 se había producido una masiva reducción de los subsidios, y ese costo había bajado a un 17%.

Por el lado del crédito, la principal reforma fue la eliminación de la fijación de las tasas de interés y, de esa manera, los importantes subsidios transferidos a la agricultura por ese medio llegaron a representar el 11% del valor de los granos en el período 1982-1989. Como consecuencia, las tasas reales de interés experimentaron un agudo incremento (de -34% en 1987 a 19% en 1989), hecho que generó múltiples incumplimientos en el reembolso de préstamos por parte de los pequeños productores, cuya cartera vencida fue transferida al PRONASOL bajo el programa "Crédito a la Palabra". La atención a los productores con orientación comercial fue asignada a la banca comercial; se dejó a cargo del BANRURAL el servicio a un rango intermedio de productores de bajos ingresos con capacidad potencial de producción. Los créditos subsidiados por medio de FIRA y del BANRURAL cubrían sólo a los pequeños productores y a los ejidatarios.

La obligación de asegurar todos los préstamos del BANRURAL por medio de la ANAGSA fue suspendida en 1990, luego de que se conocieran escándalos sobre declaraciones falsas de pérdidas en cultivos asegurados que permitían incumplir con los créditos y traspasar las pérdidas del BANRURAL a la ANAGSA. El sistema de seguros fue reemplazado por un seguro voluntario a primas no subsidiadas por medio de AGROSEMEX, una compañía aseguradora, de carácter mixto público-privado, que atiende sobre todo a productores viables.

Los subsidios a los fertilizantes, semillas, irrigación y maquinaria han sido igualmente reducidos, por lo que sus precios se incrementaron. Los precios de los fertilizantes han sido alineados a los precios internacionales y FERTIMEX ha sido privatizada, lo mismo que ALBAMEX, encargada de la venta de balanceados. Las semillas certificadas son ahora provistas por la entidad paraestatal PRONASE, a precios de mercado, y han sido removidos los subsidios a la operación de los distritos de agua y electricidad.

Subsidios al comercio y "compresión" estatal

La participación de la CONASUPO en la comercialización de alimentos se redujo a los rubros del maíz, los frijoles y la leche. Para facilitar el paulatino desmantelamiento de la CONASUPO, la SARH creó ASERCA, un organismo que no intervenía directamente en el mercado, sino que promovía contactos regulares entre productores y consumidores de granos y oleaginosos. Adicionalmente, ASERCA administraba un sistema de pagos compensatorios para productores de arroz y soja. Se ofrecen facilidades similares a los productores de trigo y sorgo.

Otra característica de la nueva política agrícola fue la masiva eliminación de agencias paraestatales. Entre otros fueron eliminados los controles monopólicos sobre el volumen de las exportaciones de hortalizas (CNPH), sobre el mercado del azúcar (Azúcar S.A.), sobre el comercio de café (INMECAFE), sobre tabaco (TABAMEX), sobre el henequén (CORDEMEX) y sobre el cacao (CONADECA). También fueron suprimidos los controles sobre la producción, comercialización y venta de la harina de maíz que realizaba la SECOFI. Los créditos vinculados a la venta de insumos específicos y de productos fueron igualmente eliminados por la reforma del sector crediticio; ello permitió a los productores abandonar los cultivos no rentables, como ocurrió con la producción de algodón. En suma, el repliegue del Estado de sus funciones monopólicas y de regulación en la agricultura fue espectacular: en 1982, 94 agencias paraestatales dependían de la SARH, mientras que en 1990, sólo quedaban 20, once de las cuales serían liquidadas en 1992.

Inversiones públicas en la agricultura

Luego de la caída neta en las inversiones públicas globales durante el período de políticas de estabilización (1982-1988), se dio un giro significativo y el retorno a inversiones públicas en el sector: mientras que las inversiones públicas totales del Estado se incrementaron en términos nominales un 20% entre 1988 y 1991, las inversiones de la SARH crecieron un 59% y las inversiones en el desarrollo de la agricultura un 61%. A su vez, las inversiones en irrigación por medio de la CNA aumentaron un 28% entre 1990 y 1991 y los proyectos de pequeña infraestructura del FIRCO un 21%. También se dio prioridad a las inversiones agroindustriales por medio del programa de los seis

Corredores Agroindustriales, como un modo de afrontar el desarrollo regional. Si bien hay un claro compromiso para aumentar la inversión en la agricultura, la asignación de recursos requiere vincularse a una estrategia de desarrollo agrícola que priorice cultivos, regiones y tipos de productores y que vincule inversiones a investigación y política de precios y de subsidios. Todavía falta la articulación de esta estrategia comprensiva de desarrollo agrícola y rural.

2.7 HACIA UNA NUEVA POLITICA AGRICOLA

Existen todavía algunas cuestiones no resueltas en relación con las políticas agrícolas, en particular la cuestión de los pagos compensatorios y de los subsidios selectivos. Los primeros provienen del reconocimiento de las condiciones desventajosas en que se encuentran los productores mexicanos respecto a los protegidos productores estadounidenses, con los cuales deberán competir. El nivel de los pagos compensatorios debería en principio estar relacionado con el nivel de apoyo a los precios en Estados Unidos, incierto por la falta de definición en las negociaciones del GATT. Este programa de pagos compensatorios no está todavía bien definido e incluso es aplicado sólo selectivamente por medio de ASERCA. Esto se debe a diversos factores que incluyen el alto costo fiscal y la falta de un criterio compartido respecto a un óptimo básico con el cual calcular esos subsidios. El segundo problema —la definición de un programa de subsidios selectivos— está todavía en discusiones preliminares. El problema no es tanto la discusión sobre su necesidad, sino la necesidad de definir instrumentos que no conduzcan a altos costos de administración o que favorezcan a beneficiarios no buscados.

Obviamente, se hace difícil emitir un juicio sobre el impacto de la nueva política agrícola, pues los cambios son todavía muy recientes y están ejecutándose. Después de la estrepitosa caída de la producción agrícola de 1986, el sector mostró signos de recuperación en 1990 (4.3%) y 1991 (2.5%). Si bien durante esos dos años el balance comercial de la agricultura fue negativo, se esperaba que la recuperación tuviera importantes efectos sobre los ingresos del resto de la economía. Varios de los cambios en las políticas y en las prioridades de la inversión pública tomarán un cierto número de años en traducirse en incrementos de la producción, razón por la cual la evaluación de los efectos sobre el crecimiento y el bienestar requerirá todavía algunos años más.

Es evidente que las principales medidas tomadas por el Gobierno en relación con el sector expresan la "filosofía" económica dominante: apertura, menos control gubernamental, competencia y precios libres. Esta es una filosofía de "mercado". El impacto de las políticas, sin embargo, no será sobre la "agricultura en general", sino sobre la agricultura mexicana. Esta agricultura es muy especial, dado el peso de los pequeños agricultores (a pesar del desarrollo de los sectores no agrícolas) y la limitada importancia que en el pasado tuvieron las políticas de mercado. El efecto de la política, sin embargo, no dependerá tanto de la filosofía como de las organizaciones sociales y económicas que se disputan la política. Lo que está en juego no es sólo el desarrollo agrícola, sino también la persistencia o la eliminación de la pobreza. Si bien la pobreza no es exclusivamente rural, presiona constantemente sobre la cuestión rural. El futuro desarrollo de la agricultura desempeñará un importante papel para determinar si la pobreza se mantendrá o no como en la actualidad.

CAPITULO 3
LA POBREZA RURAL EN MEXICO

A pesar de una trayectoria de crecimiento económico sostenido y de importantes esfuerzos de apoyo a la población rural por parte del Gobierno, la pobreza, incluso en su forma extrema, ya existía en gran cantidad desde antes de la crisis de 1982. Este capítulo analiza la magnitud y las características de esa pobreza *estructural*, de acuerdo con encuestas hechas a mediados de los años ochentas. Otro tipo de pobreza que preocupa a las autoridades mexicanas es la pobreza *coyuntural*, que podría surgir como consecuencia del impacto de las reformas macroeconómicas e institucionales, en particular como resultado de una liberalización de los precios agrícolas provocada por el TLCN, de una apreciación en la tasa de cambio real, de una degradación masiva de los subsidios a los insumos agrícolas y de las reformas sociales. Esos aspectos de la pobreza coyuntural son analizados en los capítulos que discuten cada una de esas reformas.

3.1 MEDIDAS DE LA POBREZA

Se han formulado varias estimaciones de un índice de pobreza, basadas en la comparación de los ingresos familiares con la línea de pobreza¹. Dichas estimaciones se basan en la encuesta del INEGI de 1983-1984 sobre ingresos y gastos familiares². Los resultados del Cuadro 3.1 muestran variados contrastes en la estimación de la pobreza, que oscilan entre el 37% y el 81% para la pobreza moderada y entre el 3% y el 39% para la pobreza extrema.

1 CEPAL 1989; Hernández L., E. 1992; Levy, S. 1990; Lustig, N. 1992.

2 INEGI 1992.

Cuadro 3.1. Magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema en 1984

		CEPAL	Hernandez Laos	Levy	Lustig
Unidad de medida		I*	I*	G	I
Línea de pobreza (en dólares de 1984 per cápita, anual)					
Moderada	Rural	436.8	828.8	828.8	488.0
	Urbana	598.8	828.8	828.8	488.0
Extrema	Rural	231.6	490.0	190.0	190.0
	Urbana	278.0	490.0	190.0	190.0
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza					
Moderada	Rural	50.5	76.1	96.7	
	Urbana	30.2	49.6	72.8	
	Total	37.4	58.5	81.2	53.0
Extrema	Rural	24.1	52.9	37.2	
	Urbana	7.5	20.0	10.0	
	Total	13.4	29.9	19.5	13.8
Porcentaje de la población en pobreza que esta en el sector rural					
Moderada		47.9	45.7	42.2	
Extrema		63.8	59.2	67.2	

Nota: Las unidades de medida son el ingreso per cápita (I), el ingreso ajustado para corresponder al total de los balances o cuentas nacionales (I*), o al gasto (G).

Fuente: CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, LC/L.533, 1989 (mimeo).

E. Hernández Laos, La pobreza en México, Comercio Exterior, vol. 42, no. 4, abril, 1992.

N. Lustig, México: The Remaking of an Economy, Brookings, 1992.

Las diferencias metodológicas que explican la discrepancia de los resultados son: a) la selección de la variable usada para medir el ingreso, y b) la definición de la línea de pobreza³. En los estudios de Hernández L. y de la CEPAL, los ingresos familiares reportados en la encuesta han sido ajustados de manera que sean compatibles con las cuentas nacionales; Levy basa su estudio en gastos, los cuales tienden a sufrir menos subestimaciones que los ingresos. Lustig justifica la

3 Hernández L. (1992) y Lustig (1992) también proporcionan una comparación de estos estudios.

elección de la variable ingreso en función de características específicas de la metodología de la encuesta que implica una mayor credibilidad en los ingresos que en los gastos. Una vez definido el concepto de ingreso, las familias generalmente se catalogan según su ingreso per cápita, ya que el tamaño de la familia afecta el grado de pobreza de sus integrantes. Sin embargo, como en ninguno de los estudios mencionados se ha hecho este cálculo con base en un concepto de hombre-equivalente, el índice de pobreza para las familias numerosas con niños pequeños tiende a ser mayor al que sería si esto se hubiera realizado.

Sin embargo, la diferencia principal entre los diferentes autores radica en la definición de la línea de pobreza. Conceptualmente, todas las definiciones se comportan de manera parecida. Todas comienzan con una evaluación del costo mínimo de una canasta de alimentos básicos, y permiten que un porcentaje de este ingreso mínimo cubra también gastos no alimentarios. En ausencia de un consenso sobre requerimientos mínimos, la línea de pobreza extrema varía de una cifra anual de US\$190 a US\$490 per cápita, y la línea de pobreza moderada varía entre US\$450 y US\$800. El estudio de la CEPAL es el único que considera las diferencias en el costo de vida entre zonas rurales y urbanas; traza así líneas de pobreza distintas para familias rurales y urbanas, las que difieren en un 20%.

Si nos interesamos en definir estrategias de desarrollo aplicables a los problemas específicos de los pobres y de los muy pobres, es importante que cada uno de esos grupos sea identificado selectivamente. Por tal motivo, un criterio que categoriza a la mayoría de la población como pobre (que sería hasta un 97% de la población rural, según el estudio de Levy) no sería muy útil. Por eso preferimos la definición más conservadora de la CEPAL, según la cual la pobreza afecta a un 37% de la población mexicana. Este porcentaje corresponde a un 51% en áreas rurales y a un 30% en áreas urbanas. Debido a que las familias más pobres son más numerosas, los porcentajes de pobreza correspondientes a familias son inferiores: 43% para zonas rurales y 23% para zonas urbanas. En cuanto a estimaciones sobre los extremadamente pobres existen menos divergencias. Tanto Lustig como la CEPAL consideran que la pobreza extrema afecta a un 13% de la población. En zonas rurales, esta cifra corresponde a un 24% de la población, mientras que en zonas urbanas la cifra es de un 8%. Los valores correspondientes para las familias que viven en condiciones de pobreza extrema son de un 19% en zonas rurales y de un 6% en zonas urbanas. Dado el tamaño relativo de los dos grupos, en 1984, año en que el 35% de la población era rural, casi la mitad de los pobres y el 62% de los extremadamente pobres vivían en zonas rurales. Esas cifras indican que la pobreza es más

extrema en las zonas rurales. A esa misma conclusión llegan Levy, Hernández L. y la CEPAL, aunque usan métodos diferentes para medir el índice de pobreza⁴.

3.2 DIMENSION REGIONAL DE LA POBREZA RURAL

La estructura de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares no se presta para ningún análisis regional. Es necesario recurrir a un estudio anterior realizado en 1977 sobre marginalidad para poder apreciar esta dimensión⁵. Dicho índice de marginalidad se compone de un agregado de 19 indicadores distintos referentes a ingreso y ocupación, nutrición, educación, salud y vivienda⁶. La unidad de observación es el municipio, el cual ha sido clasificado en agrícola o no agrícola con base en el porcentaje de su población agrícola económicamente activa. Un dato particular sobre la elección de los indicadores es que se mezclan elementos de recursos privados (ingresos y ocupación), acceso a bienes públicos (electricidad y agua) y características estructurales de la región (inaccesibilidad). Esto enfatiza el hecho de que la pobreza y la

4 Esto se hace mediante el uso de indicadores que miden la distancia promedio entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza (I), o del promedio del cuadrado de esta distancia para reflejar una fuerte aversión a la pobreza extrema (índices Foster, Greer y Thorbecke usados por Levy), o de un indicador que combine la razón de un conteo del número de pobres a la distancia promedio I (índice de Sen, usado por Hernández L. 1992 y CEPAL 1989). Véase Sen, A. 1992.

5 COPLAMAR 1982.

6 Los 19 componentes son: 1) porcentaje de la población económicamente activa con un ingreso mensual inferior a 1000 pesos; 2) tasa de desempleo; 3) porcentaje de la población rural; 4) porcentaje de la agricultura en la PEA; 5) porcentaje de población rural en áreas inaccesibles; 6), 7) y 8) porcentajes de la población que consume leche, carne y huevos menos de tres veces por semana; 9) analfabetismo; 10) población sin educación primaria; 11) tasa de mortalidad; 12) mortalidad infantil; 13) población por doctor; 14), 15), 16), 17) y 18) porcentajes de viviendas sin agua, con uno o dos cuartos, sin electricidad, sin drenaje, o sin radio o televisión; y 19) porcentaje de la población que no usa zapatos. El agregado se basa en un análisis de componentes principales. El índice, que es el primer componente, explica el 63% de la variación total a nivel estatal.

marginalidad son el resultado de una combinación de esos factores, y que no se explican exclusivamente por el poder adquisitivo de los ingresos.

El índice también pretende medir directamente la satisfacción de las necesidades básicas, a diferencia de un índice basado en los ingresos, el cual caracteriza sólo los medios disponibles para satisfacer dichas necesidades. Por otro lado, como en todo análisis de necesidades básicas, el índice de marginalidad presupone lo que es esencial para el bienestar (en este caso leche, carne y huevos como alimentos, y radio y televisión para vivienda), con independencia de las preferencias del hogar. Además, el uso de ciertos indicadores como componentes del índice de marginalidad, como por ejemplo el porcentaje de población rural y el porcentaje de población agrícola económicamente activa, provoca de entrada un sesgo antirural. Por ese motivo, los resultados no pueden ser utilizados de manera concluyente para comparar la marginalidad urbana y rural, ni tampoco para comparar la marginalidad agregada de los estados (puesto que ella se determina básicamente por la proporción de población rural en el estado), y nosotros nos limitamos al análisis de la rural. El índice de marginalidad en áreas rurales se observa en la última columna del Cuadro 3.2. La dimensión geográfica de la marginalidad (pobreza) está representada en el Mapa 2. Un alto índice se concentra en Quintana Roo y en los estados sureños de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Puebla.

El INI ha formulado un índice parecido, para lo cual ha usado diez de los indicadores del estudio original. El principal motivo de ese análisis, el cual se tratará más adelante, es estudiar el grado de marginalidad de la población indígena. Sin embargo, los resultados en su conjunto son de gran interés y podrían ser comparados a los resultados originales del estudio de COPLAMAR. El cálculo del índice de marginalidad del Cuadro 3.2 se obtiene de la siguiente manera: los municipios se clasifican como rurales, si más del 50% de sus habitantes viven en localidades de menos de 5000 personas. De acuerdo con el Censo de 1980, el índice reportado es el porcentaje de la población que vive en un municipio altamente marginado. Los patrones regionales son muy parecidos a los resultados de COPLAMAR, con excepción de Yucatán que, según ese indicador, se encuentra entre los estados altamente marginados y contrariamente al estado de México, cuyo porcentaje de población altamente marginada es bajo. Mientras que, en conjunto, el 28% de la población rural vive bajo condiciones de alta marginalidad, este porcentaje es mayor que un 45% en los seis estados de Quintana Roo, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla. Estos seis estados constituyen casi un tercio de la población rural marginada.

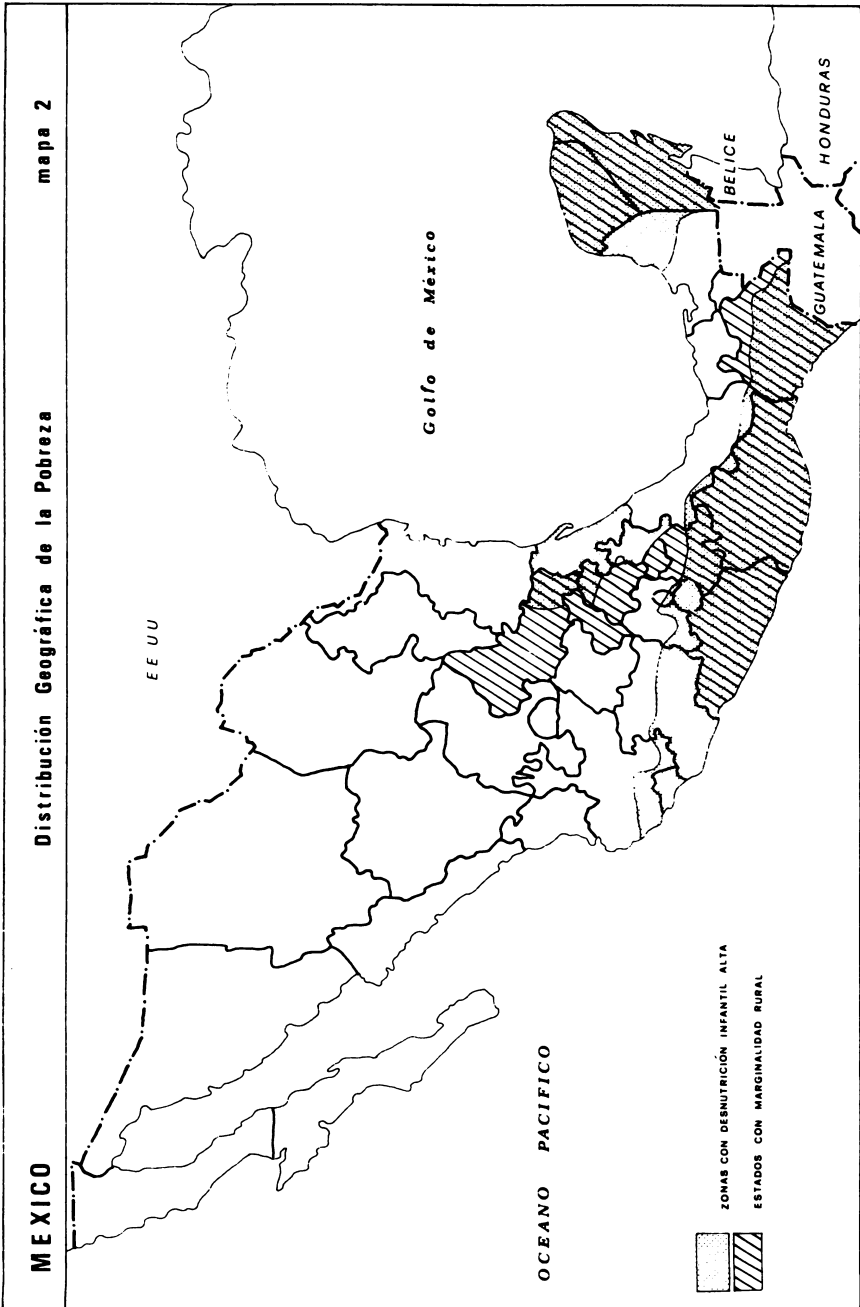
Cuadro 3.2. Población que habita en municipios con muy alta marginalidad

Estado	Total (miles)	Población		Marginalidad rural		Marginalidad urbana Total Indígena (% del grupo)	Proporcion de indígenas en Poblacion rural	Marginalidad rural	Marginalidad rural de COPLAMAR
		Rural (% del total)	Indígena (% del total)	Total (% del total)	Indígena (% del total)				
Marginalidad rural baja									
Baja California Norte	1030	0.0	2.1	0.0	0.0	0.0	-	-	-
D.F.	7764	0.0	2.7	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Baja California Sur	184	12.7	2.1	0.0	0.0	0.0	2.9	-	-2.7
Coahuila	1341	21.7	1.4	0.0	0.0	0.0	1.1	-	-1.8
Sonora	1308	21.7	4.7	0.0	0.0	0.0	10.0	-	1.6
Colima	298	7.9	1.3	0.0	0.0	11.2	1.0	-	4.0
Aguascalientes	440	26.3	1.3	0.0	0.0	0.0	-	-	6.7
Morelos	818	36.9	3.8	0.0	0.0	12.1	5.2	-	7.3
Campeche	358	21.7	21.5	0.0	0.0	9.7	-	-	11.4
Tlaxcala	474	50.3	6.5	0.0	0.0	18.5	3.9	-	12.8
Durango	1009	55.8	1.9	4.6	2.2	0.0	2.2	1.1	6.3
Guanajuato	2559	42.7	1.4	5.6	3.8	3.3	1.5	1.0	13.6
Tabasco	897	71.8	6.3	5.7	13.6	0.0	6.6	15.7	11.3
Nuevo León	2173	11.1	1.4	6.1	6.7	0.5	1.1	1.2	1.3
Nayarit	619	65.0	3.9	8.2	76.0	21.6	4.9	45.5	4.9
Total	21272	20.2	3.0	4.0	11.8	1.6	4.3	12.7	-

Continuación Cuadro 3.2.

Estado	Total (miles)	Población		Marginalidad rural		Marginalidad urbana Indígena (% del grupo)	Proporción de indígenas en Población rural	Marginalidad rural	Marginalidad rural de COPLAMAR
		Rural (% del total)	Indígena (% del total)	Total (% del total)	Total (% del total)				
Marginalidad rural media									
Jalisco	3760	27.0	1.7	10.9	32.2	3.4	2.2	6.6	4.2
Zacatecas	961	76.1	0.5	11.6	10.5	6.6	0.5	-	10.0
Sinaloa	1582	37.2	2.3	12.7	7.9	3.3	2.8	1.7	6.5
Tamaulipas	1668	20.1	1.7	15.5	12.4	2.5	1.3	1.1	5.7
Michoacán	2459	49.4	4.6	18.1	21.1	11.4	4.4	5.1	9.8
México	6453	27.0	5.6	18.4	37.4	1.7	12.6	25.6	20.2
Chihuahua	1752	31.2	3.9	22.8	75.0	0.0	8.8	29.0	6.0
Veracruz	4653	57.5	13.6	27.3	55.4	9.6	19.9	40.4	14.6
Total	23289	38.0	5.6	19.4	48.2	4.1	10.2	25.3	-
Marginalidad rural alta									
San Luis Potosí	1424	55.5	13.6	33.4	53.7	6.4	21.9	35.2	19.9
Querétaro	621	56.0	3.6	33.4	56.6	0.0	5.6	9.5	22.1
Hidalgo	1316	74.0	23.1	39.4	66.3	0.0	29.9	-	19.7
Puebla	2853	56.2	17.1	45.6	75.7	16.1	23.3	38.6	23.3
Chiapas	1777	73.4	27.7	52.3	88.3	16.0	33.3	56.2	23.3
Yucatán	924	26.1	53.0	54.1	61.5	33.7	79.2	-	16.4
Guerrero	1799	64.8	15.3	56.4	80.8	60.9	21.2	30.4	21.4
Oaxaca	2036	77.4	43.8	58.6	75.9	28.5	48.5	62.7	24.9
Quintana Roo	188	29.6	44.0	92.8	98.1	0.0	80.9	85.5	22.5
Total	12939	62.3	25.0	48.9	75.0	21.8	31.5	48.3	-
TOTAL	57500	36.9	9.0	27.5	65.1	5.3	17.1	40.5	-

Fuente: INI, Cuaderno Nacional, 1980. Basado en INEGI, X Censo de Población, 1980 y CONAPO, Indicadores sobre Marginación, México, 1987.



Fuentes: Cuadros 3.2 y 3.3.

Cuadro 3.3. Encuesta nutricional en el México rural (1989)

Zonas	Vivienda				Salud infantil				Índice agregado	
	Piso de tierra	Agua extradom.	Fecalismo a suelo (porcentaje de hogares)	Conviv. animales	Índice agregado	Diarrea (porcentaje de niño < 5 años)	Desnutrición	Estura/edad		Índice Gomez
1 Frontera	8	59	4	25	-2.6	10	17	8	23	-4.4
5 Norte Centro	15	26	10	27	-3.5	9	26	14	30	-3.6
2 Baja California	13	25	4	42	-2.8	8	30	18	21	-3.2
6 Noreste	10	22	4	29	4.0	17	23	16	32	-2.6
14 Altiplano Este	31	29	74	49	1.3	14	34	16	44	-2.3
3 Noroeste	27	28	11	40	-1.8	24	21	12	20	-1.9
15 Golfo Centro	34	45	18	33	-0.9	15	43	30	51	-0.8
7 Pacífico Norte	33	55	38	30	0.0	32	23	16	32	-0.5
8 Centro Norte	19	17	78	58	0.9	21	47	20	46	-0.4
12 Altiplano Norte	28	33	51	13	-2.2	19	43	29	45	-0.3
9 Occidente	17	9	29	42	-2.5	32	35	19	35	0.4
10 Bajío	24	26	55	36	-0.8	22	45	32	42	0.4
18 Golfo Sureste	43	68	50	40	2.3	26	51	33	51	1.4
4 Norte	10	4	63	45	-1.7	30	50	28	46	1.6
13 Sureste	64	61	70	63	5.4	29	57	28	48	1.8
19 Península de Yucatán	35	36	87	45	2.0	25	47	25	64	2.6
11 Huasteca y Sierra	65	79	51	39	3.9	21	69	54	65	3.1
17 Pacífico Sur	61	55	76	17	1.7	24	78	58	65	4.2
16 Mixteca y Canada	80	40	79	60	5.2	25	78	59	70	4.4
Promedio	32	38	45	39		21	44	28	44	
Desviación estándar	21	20	28	13		7	18	15	15	

Fuente: Comisión Nacional de Alimentación, Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, 1989. Datos provenientes de gráficos.

Otra fuente de información para analizar la condición real de calidad de vida y de su dimensión geográfica se obtiene de la Encuesta de Nutrición Rural, efectuada por la CONA en 1989. A pesar de que se han dado adelantos importantes desde la encuesta previa realizada en 1979, la inadecuación de los servicios públicos es aún muy extensa: el 83% de las comunidades interrogadas no tiene drenaje, el 75% no tiene calles pavimentadas, el 46% no tiene acceso al transporte público, el 43% no tiene ningún almacén de la CONASUPO, el 36% no posee un sistema de agua potable, y el 20% carece de electricidad. Con respecto a los servicios educativos, el 15% no tiene ninguna escuela. Los servicios sanitarios cubren al 80% de las comunidades. El Cuadro 3.3 presenta diferentes características de las condiciones de vivienda (pisos de tierra, recursos de agua situados fuera de la casa, carencia de baños, y presencia de animales en la casa). Comunidades de seis regiones distintas (Sureste, Mixteca y Cañada, Huasteca y Sierra, Golfo Sureste, Yucatán, y Pacífico Sur) muestran consistentemente un alto índice de viviendas en condiciones deplorables, según los criterios previamente mencionados. Dichas condiciones y la existencia de prácticas sanitarias no controladas explican la alta incidencia de diarrea, la cual afectó al 21% de todos los niños durante los 15 días anteriores a la encuesta. Tres indicadores indirectos basados en medidas antropomórficas caracterizan la desnutrición en los niños. Dichos indicadores reflejan un alto índice de desnutrición que, en promedio, afecta del 30% al 40% de los niños. La disparidad regional es importante. La desnutrición resulta particularmente alta en las mismas seis regiones que han sido identificadas por sus condiciones de vida tan pobres.

3.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES RURALES

Etnicidad

Una característica sobresaliente de la pobreza rural, según el Cuadro 3.2, es que la ubicación geográfica de la pobreza coincide fuertemente con la distribución étnica. Con excepción de Querétaro, los nueve estados con un alto porcentaje de población marginada son también estados con un alto porcentaje de población indígena. Todos los estados con una alta proporción de población indígena, con excepción de Campeche, se encuentran dentro del grupo de alta marginalidad. Los indígenas constituyen el 25% de la población y el 31.5% de la población

rural de esos nueve estados, mientras que constituyen el 9% de la población total del país y el 17.1% de la población rural⁷. Esa concentración de la población indígena en estados de alta marginalidad se corrobora con el hecho de que el 62.5% de la población indígena rural vive en esos nueve estados, mientras que sólo el 18.5% de la población rural no indígena vive en ellos. Tomando en cuenta solamente la población rural, los porcentajes de la población indígena y no indígena que habitan en esos nueve estados son 70% y 31%, respectivamente.

La marcada incidencia de marginalidad de la población indígena se observa claramente en el Cuadro 3.2. En casi todos los estados, la proporción de población indígena que habita un municipio de alta marginalidad es superior a la de no indígenas, y esto resulta tanto para la población urbana como para la rural. En total, el 63.1% de los indígenas rurales viven en condiciones de alta marginalidad, mientras que sólo el 27.5% de la población rural total vive en esas condiciones. En siete estados (Quintana Roo, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Nayarit y Chihuahua), más del 75% de la población indígena vive altamente marginada.

Mientras la incidencia de marginalidad es claramente mayor en la población indígena que en la no indígena, la marginalización rural no corresponde exclusivamente a la población indígena. En efecto, la población indígena constituye solamente el 40.5% de la población rural marginada (Cuadro 3.2). La marginalidad no indígena se concentra en los mismos nueve estados. En dichos estados, el 36.5% de la población no indígena está altamente marginada.

Características socioeconómicas de los pobres rurales

Algunas de las características socioeconómicas de los hogares según diferentes niveles de ingresos están resumidos en el Cuadro 3.4⁸.

7 Este análisis se basa en la Encuesta de Población de 1980. En 1990, los indígenas representaban el 7.4% de la población total.

8 Los tipos detallados de ingresos se juntaron para corresponder *grasso modo* a la clasificación de pobreza extrema, pobreza y no pobreza, en zonas rurales y urbanas, de acuerdo con las definiciones previas. Una correspondencia exacta no es posible sin el acceso a la información original.

Dicha información viene de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares. Una observación preliminar, contraria a la esperada, es que la proporción de hogares encabezados por mujeres está correlacionada con mayores ingresos, tanto en las zonas rurales como urbanas. Mientras que una explicación válida requiere un mayor análisis sobre fuentes de ingreso de los hogares, una posible interpretación podría ser que los hogares encabezados por mujeres obtienen mayores ingresos por medio de las remesas que envían los cónyuges migrantes. Las demás características demográficas siguen patrones predecibles. Los hogares más pobres son, en promedio, más numerosos, y poseen un mayor número de hijos y una mayor proporción de niños en la casa. Los hogares más pobres tienen una menor proporción de trabajadores asalariados, por lo que tienen un mayor número de dependientes. La educación promedio del jefe del hogar aumenta gradualmente con el ingreso. Resulta sorprendente el hecho de que, con excepción de los hogares encabezados por mujeres, los hogares rurales y urbanos posean características demográficas parecidas.

En relación con la ocupación del jefe del hogar, el Cuadro 3.4 muestra que la mayoría de los pobres rurales que viven en condiciones de pobreza extrema se autoemplean. Aunque esta categoría podría incluir los autoempleados en cualquier tipo de actividad, en su mayoría se refiere a la actividad agrícola. Esto no significa que sus ingresos como campesinos sean sus únicos ingresos. Los ingresos agrícolas, incluido el valor del autoconsumo familiar, representan una pequeña porción de los ingresos de las familias pobres. Esta clasificación está basada sobre lo que los jefes de familia creen ser su ocupación principal, y no sobre la actividad a la que dedican la mayor parte de su tiempo o en la cual ganan más. Sin embargo, la pobreza relativa resulta mayor en el grupo de trabajadores agrícolas. La incidencia de los trabajadores agrícolas es 1.5 veces más frecuente en el grupo de pobreza extrema que en el promedio. Por lo tanto, el 31% de las familias de los trabajadores agrícolas vive en condiciones de pobreza extrema, y el 37% vive en la pobreza. Las proporciones correspondientes para los autoempleados son de un 24% en pobreza extrema y de un 32% en pobreza.

Cuadro 3.4. Características de los hogares rurales pobres (1984)

	Hogares totales (%)	Dirigidos por mujer (%)	Educación jefe de hogar (años)	Tamaño promedio (no.)	Número de hijos (no.)	Proporción de hijos (%)	Proporción que trabaja (%)	Ocupación del jefe de hogar					
								Des- empleado	Trabajo no agrícola	Trabajo agrícola (porcentaje)	Parrón (porcentaje)	Auto- empleo Otra	
Familias rurales	100.0	15.4	2.2	4.6	1.5	31.2	34.2	13.3	21.1	17.5	6.4	40.6	.1
Pobreza extrema	20.6	7.1	1.2	6.9	3.1	44.5	22.1	9.6	11.0	26.3	4.7	47.9	0.5
Pobreza moderada	30.5	9.6	1.5	5.9	2.3	39.7	26.5	11.8	18.0	21.4	5.5	42.7	0.6
No pobres	48.9	18.2	2.5	4.0	1.1	26.9	38.1	15.9	27.4	11.3	7.7	36.1	1.6
Familias urbanas	100.0	15.6	3.0	5.3	1.8	31.9	33.1	16.3	55.0	4.2	3.7	19.9	0.7
Pobreza extrema	7.2	12.1	1.6	7.4	3.3	44.2	22.3	12.8	38.2	16.0	1.2	30.2	1.5
Pobreza moderada	26.3	14.2	2.2	6.2	2.2	36.3	27.3	14.8	50.2	7.2	2.6	24.6	0.6
No pobres	66.5	17.3	3.8	4.3	1.2	26.1	39.3	17.3	58.7	1.8	4.5	16.9	0.7

Fuente: Calculado con base en la información de la Encuesta Familiar de 1984 (INEGI) usada por Levy (1990 a).

Fuentes de ingresos para los pobres rurales

Las fuentes de ingresos en 1984 y 1989 para los diferentes tipos de hogares se presentan en el Cuadro 3.5. Una comparación de las dos encuestas refleja que, en zonas rurales, el ingreso salarial aumentó a expensas del ingreso proveniente directamente del campo. Esto es particularmente obvio en el grupo más pobre, lo que indica proletarización en las áreas rurales. Los ingresos provenientes de fuera del país también aumentaron drásticamente en relación con el ingreso total, de un promedio de un 1.3% a un 4.2%. Aunque no existe información directa relativa al valor en dólares de dichos ingresos, es probable que este aumento se deba a un incremento en el volumen de migrantes y no a un cambio en el valor del dólar. En efecto, la tasa de cambio real, después de un aumento en 1986 y 1987, se redujo en 1988 y 1989 a su nivel de 1984 (Capítulo 1). Las remesas urbanas tampoco variaron de manera significativa. Una interpretación tentativa de esta información sería que las familias rurales responden a una disminución de sus ingresos del campo, mediante una movilización hacia el mercado de trabajo o emigración hacia Estados Unidos. Por el contrario, en las regiones urbanas el cambio más dramático lleva a una disminución del ingreso salarial en favor de ingresos provenientes directamente del comercio y de servicios, lo cual refleja una informalización de la economía. Se dan entonces, simultáneamente, procesos de descampesinización en el campo y de informalización en la ciudad.

En la encuesta de 1989, las familias rurales muestran una diversificación importante de sus fuentes de ingreso. Entre los extremadamente pobres, el salario laboral representa casi la mitad de los ingresos monetarios. Ese ingreso laboral es mayor que el ingreso puramente agrícola, calculado como la suma del ingreso monetario proveniente de la agricultura y la ganadería y del valor del consumo familiar (que para este grupo comprende principalmente el consumo en alimentos). Esto no contradice el hecho de que los jefes de familia sean en su mayoría pequeños agricultores, como ya se mencionó anteriormente. Significa que los pequeños agricultores son trabajadores de tiempo parcial, quienes complementan sus ingresos del campo con el mercado laboral y con otras actividades de las cuales se ocupan ellos mismos u otros miembros del núcleo familiar.

Cuadro 3.5. Fuentes de ingreso de los hogares en 1984 y 1989

Familias	Proporción de familias (porcentaje)	Ingreso familia (000 pesos)	Ingreso monetario (porcentaje)	Trabajo	Excedente operativo de la producción				Servicios del extranjero	Otros	Auto consumo (% ing. total)	
					Agricultura	Ganadería	Industria	Comercio				
1984												
Rural		124.09	75.90	46.67	21.32	6.78	2.42	7.24	4.38	1.33	9.86	8.76
Pobreza extrema	20	39.13	68.53	41.87	25.24	3.52	1.51	4.66	3.97	1.74	17.48	14.35
Pobres	30	72.72	71.83	45.89	25.23	3.95	2.38	6.35	1.84	1.38	12.99	13.18
No pobres	50	188.89	77.45	47.20	20.19	7.62	2.49	7.62	4.96	1.29	8.63	7.28
Urbana		235.11	80.11	66.54	3.86	4.11	1.71	5.51	6.40	0.59	11.27	1.24
Pobreza extrema	10	45.10	74.06	56.94	5.31	4.76	3.53	4.46	7.65	1.44	15.91	3.46
Pobres	20	93.40	79.00	68.17	3.36	2.75	2.32	4.97	4.84	0.49	13.10	1.47
No pobres	70	302.74	80.34	66.59	3.88	4.22	1.62	5.58	6.51	0.59	11.02	1.18
1989												
Rural		1987.34	76.48	51.38	15.73	8.22	2.36	6.01	4.80	4.16	7.35	7.31
Pobreza extrema	20	536.33	66.79	49.29	21.69	7.30	2.67	3.56	2.61	3.13	9.75	14.30
Pobres	30	1092.51	71.78	55.02	18.39	5.42	2.18	5.02	2.20	3.88	7.89	11.53
No pobres	50	3104.64	78.14	50.80	14.86	8.82	2.38	6.34	5.43	4.27	7.10	5.93
Urbana		4272.71	77.69	61.99	1.07	0.82	4.15	10.51	8.96	0.80	11.69	0.74
Pobreza extrema	10	803.69	79.82	65.27	1.75	0.78	1.10	9.19	5.64	2.31	3.96	1.17
Pobres	20	1509.26	78.52	71.82	2.09	0.64	1.58	6.84	5.34	1.41	10.29	1.47
No pobres	70	5557.85	77.58	61.15	0.98	0.83	4.41	10.83	9.32	0.72	11.76	0.68

Continuación Cuadro 3.5.

Familias	Proporción de familias (porcentaje)	Ingreso familia ('000 pesos)	Ingreso monetario (porcentaje)	Trabajo	Excedente operativo de la producción				Servicios del extranjero	Transferencias del extranjero	Otros	Auto consumo (% ing. total)
					Agricultura	Ganadería	Industria	Comercio				
Variación anual del ingreso por familia												
Rural												
Pobreza extrema		-5.60	-6.20	-2.30	-9.69	12.53	8.05	-12.32	-15.52	8.68	-17.58	-5.68
Pobres		-3.41	-3.43	1.06	-10.76	4.56	-5.53	-8.94	1.02	24.97	-17.42	-6.60
No pobres		-0.40	-0.18	1.68	-7.54	3.52	-1.34	-4.66	2.12	34.76	-7.78	-5.36
Urbana												
Pobreza extrema		0.80	2.71	6.27	-22.12	-34.66	-23.26	23.02	-4.83	15.52	5.05	-23.12
Pobres		-1.64	-1.78	-0.50	-12.73	-31.79	-10.80	6.39	0.63	27.72	-5.88	-1.54
No pobres		2.40	1.51	-0.63	-28.03	-32.33	30.37	19.80	11.02	6.88	5.74	-10.89

Nota: El deflactor entre los ingresos de 1984 y 1989 es 17.26 para pobreza y pobreza extrema y 16.70 para los no pobres.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Cuarto Trimestre, 1984. México, 1989.
INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Tercer Trimestre, 1989. México, 1992.

Existe una relativamente pequeña diferenciación en la estructura del ingreso a medida que éste aumenta. Esto resulta de la clasificación de los hogares según deciles de ingresos. Aunque los deciles sirven para cuantificar la pobreza, no son tan homogéneos como las clases socio-económicas definidas por la posesión de medios de producción o las fuentes de ingresos. Como puede apreciarse en la distribución de la ocupación del jefe del hogar (Cuadro 3.4), cada decil está compuesto de hogares con una gran diversidad en cuanto a la posesión de bienes.

Dinámica de los ingresos durante la década de los ochentas

Una comparación entre los niveles de ingresos de las dos encuestas de hogares de 1984 y de 1989 revela bastante desigualdad entre grupos de ingreso⁹. Esta evolución tiene carácter regresivo tanto entre grupos rurales y urbanos como al interior de cada uno de ellos. Los ingresos de todos los grupos rurales han caído a una tasa anual de un 5.6%, un 3.4% y un 0.4% para los extremadamente pobres, moderadamente pobres y no pobres, respectivamente. A las familias urbanas les ha ido mejor. Los moderadamente pobres han visto bajar sus ingresos a una tasa de un 1.6% anual, los extremadamente pobres lo han visto incrementarse a una tasa de un 0.8%, mientras que los no pobres han aumentado sus ingresos a un ritmo de un 2.4%. La caída en los ingresos de las familias rurales pobres se debe a un descenso de sus ingresos agrícolas, así como de los ingresos laborales para los extremadamente pobres. Este último grupo se compone en su mayor parte de trabajadores agrícolas, cuyo ingreso está directamente relacionado con el comportamiento del sector agrícola.

9 Un análisis parecido fue realizado por Cortés, F. y Rubalcava, R.M. 1992. En él se usan las dos encuestas en los terceros cuatrimestres, pero sin separar a los hogares en rurales y urbanos. La comparación absoluta de los ingresos familiares se construye deflactando el ingreso de los pobres de 1989 con el índice de precios al consumidor correspondiente a bajos ingresos, y el ingreso de los no pobres con el índice de precios al consumidor para la categoría de medianos ingresos. Con una cifra inflacionaria tan alta correspondiente a estos años, un retraso de uno o dos meses podría alterar los resultados drásticamente. Por lo tanto, esas cifras deberán ser utilizadas con cautela. Sin embargo, los cambios relativos de los hogares y de las categorías de ingreso son menos sensibles a este tipo de problema. Eso explica por qué la tendencia del ingreso no corresponde a los resultados de Cortés y Rubalcava, mientras que nuestros resultados cualitativos referentes a cambios desiguales sí corresponden.

Cuadro 3.6. Simulación de la evolución de los ingresos familiares en los años ochentas

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Variación anual			
											1981-86	1986-89	1989-89	
Cuentas nacionales														
Salarios	100	109.58	98.21	87.40	82.76	85.22	81.15	77.88	69.09	63.08		-5.38	-7.97	-5.28
Agrícolas	100	110.97	108.22	82.84	79.37	80.96	69.84	69.76	65.44	67.29		-8.85	-1.22	-3.25
No agrícolas														
Excedente operativo														
Agricultura	100	105.51	98.64	99.07	111.25	121.34	108.50	107.85	92.30	96.55		0.56	-3.19	-2.40
Industria	100	105.77	109.71	104.06	110.15	117.24	109.64	125.71	125.71	116.60		0.72	2.05	1.14
Comercio	100	103.41	108.61	106.74	106.53	99.55	88.06	88.46	96.58	102.83		-3.16	5.25	-0.71
PIB	100	106.68	110.15	102.03	100.07	102.06	89.39	95.46	91.74	97.60		-3.47	2.94	-0.50
Ingresos familiares														
Rurales														
Pobreza extrema	100	106.20	103.37	95.08	95.39	98.90	91.25	91.13	85.34	89.39		-2.90	-0.68	-1.27
Pobres	100	106.52	103.88	94.36	94.33	97.95	90.42	90.39	84.62	88.25		-3.22	-0.80	-1.32
No pobres	100	106.78	105.29	94.98	95.34	99.23	91.08	91.70	86.04	90.46		-3.13	-0.23	-1.05
Urbanos														
Pobreza extrema	100	107.67	107.66	92.00	89.27	90.47	81.10	81.61	78.99	84.41		-5.51	1.33	-1.11
Pobres	100	108.44	108.24	91.59	89.11	90.73	80.60	81.97	78.80	83.40		-5.76	1.13	-1.32
No pobres	100	107.71	107.64	92.73	89.85	90.50	81.14	81.82	80.16	86.61		-5.51	2.17	-0.73

Fuente: Los ingresos nacionales totales son ingresos nominales deflactados por el índice de precios al consumidor para las familias de bajos ingresos (Tercer Informe de Gobierno, México, 1991). Para la simulación de los ingresos familiares, referirse al texto.

La información que pueda derivarse con la comparación del ingreso real de los distintos deciles es relativamente limitada. En efecto, desde 1984 a 1989, los deciles no están compuestos de las mismas familias, en particular si el ingreso ha sufrido un crecimiento irregular. El único análisis válido sería comparar dos encuestas en que las categorías familiares fueran las mismas. Además, 1984 y 1989 no corresponden a ninguno de los períodos homogéneos del análisis macroeconómico (Capítulo 1). Ese período comprende la crisis de 1986-1987 y el período de ajuste, así como también el comienzo de una etapa de recuperación.

Dada la diversificación de las fuentes de ingreso para todos los niveles de ingreso, la evolución de los ingresos familiares refleja un agregado de componentes con diferentes tendencias potenciales. Para analizar esto, primero se procede a estudiar la evolución de aquellas categorías que constituyen las principales fuentes de ingreso de los pobres: ingresos salariales e ingresos provenientes de la agricultura y del comercio. Debido a que nuestro interés radica en el análisis de los ingresos familiares reales, los datos nacionales han sido deflactados por el índice de precios al consumidor correspondiente al grupo de bajos ingresos (Cuadro 3.6). Resulta significativo que desde el bienio 1981-1982 el ingreso salarial haya caído más que el ingreso promedio en la economía representado por el PIB. El ingreso salarial cayó en promedio un 8.7% anual entre 1981 y 1986, mientras que el PIB cayó un 3.2% anual durante ese mismo período. El comportamiento del ingreso salarial es un resultado que combina la evolución de los salarios reales con la tasa de empleo. La información sobre la tasa de empleo total muestra que no ha disminuido durante el período en cuestión, y que la reducción del ingreso salarial es el resultado de una contracción de los salarios reales. Durante el mismo período, los ingresos no salariales se comportaron de manera distinta. Después de una breve caída en 1982 y 1983, se recuperaron rápidamente durante 1984 y 1985.

La segunda etapa de recuperación, que comenzó en 1987, refleja un aumento sostenido en las ganancias, con un éxito particular para las industrias. Sin embargo, esto no se aplicó a los hogares rurales pobres, pues no participaron en esas industrias.

Resulta interesante anotar que en los años ochentas los ingresos agrícolas se comportaron de manera distinta al resto de la economía. Mantuvieron su nivel durante la crítica contracción económica de 1983, y salieron mucho mejor que el resto de la economía durante el primer período de recuperación de 1983-1985. Por el contrario, mientras el resto

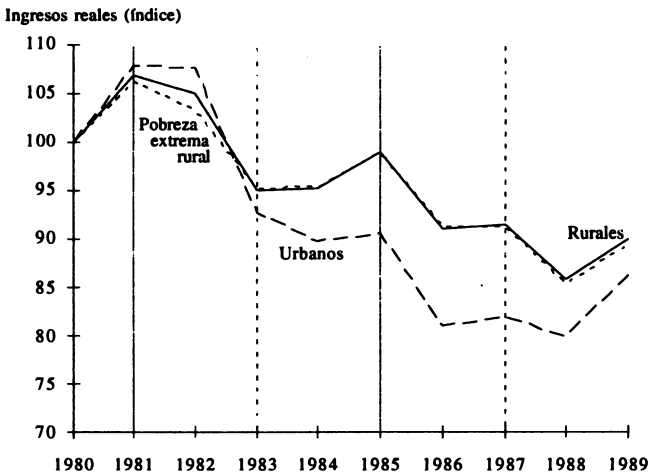
de la economía se ha recuperado desde 1986-1987, la agricultura continúa declinando. Como se ha visto en el análisis del sector agrícola, las condiciones climatológicas y las políticas han contribuido a ese comportamiento irregular, con buenos precios a mediados del decenio de los ochentas, y una reducción en los precios, en los subsidios y en el crédito agrícola en el período 1988-1992. La evolución de los ingresos salariales agrícolas refleja la combinación de la tendencia global de los salarios reales y la evolución del sector agrícola.

Esos elementos, por sí solos, sugieren que los hogares que dependen en gran parte de ingresos salariales sufrieron bastante durante los ochentas, y que han sido más afectados el grupo urbano y el de medianos ingresos. Esto se puede expresar por medio de un ejercicio de simulación muy sencillo. Consiste en aplicar tasas de crecimiento observadas en las diferentes fuentes de ingreso según las cuentas nacionales a los componentes del ingreso de los diferentes hogares estudiados en la encuesta de 1989¹⁰. Eso refleja lo que le hubiera sucedido al ingreso de diferentes grupos de familias, si los diversos

10 Se comenzó con una fuente de ingresos menos agregada que la reportada en el Cuadro 3.4, con la descomposición de otros ingresos en renta financiera y otros, y de los ingresos no monetarios en autoconsumo, renta imputada y otros. El ingreso salarial también se descompone en ingresos salariales agrícolas y no agrícolas, proporcionales a la razón de trabajadores agrícolas y no agrícolas entre los jefes de familia de cada grupo (Cuadro 3.4). Las cuentas nacionales utilizadas para calcular la renta imputada fueron el costo implícito del consumo casero; para el consumo doméstico se utilizó el consumo privado agregado, y para otros ingresos residuales fue usado el PIB. La fuente de esos datos es el Tercer Informe de Gobierno (1991). Lustig realizó un ejercicio parecido para los deciles de los hogares. En cada decil clasifica los hogares en agrícolas y no agrícolas según la actividad del jefe del hogar, y aplica los totales nacionales de los ingresos salariales y no salariales del sector agrícola solamente a los hogares agrícolas, y de los sectores no agrícolas a los hogares no agrícolas. Por lo tanto, no toma en cuenta la importante diversificación del ingreso hacia el sector no agrícola que se planteó anteriormente; además, no reporta separadamente el comportamiento de estos dos tipos de ingresos, sino que los junta en sus deciles. Debido al peso de los hogares agrícolas en los deciles inferiores, es posible comparar sus resultados con nuestras simulaciones. Lustig concluye, al igual que nosotros, que los pobres estuvieron relativamente bien protegidos en el período más grave de la crisis, pero que sus ingresos continuaron deteriorándose de 1986 a 1988, aún más que los ingresos de otros grupos.

componentes de sus ingresos hubieran evolucionado igual que los valores agregados nacionales. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.6 y en la Figura 3.1. Como es de esperarse, la tendencia general sigue la evolución del ingreso salarial, que tiene un alto peso en los ingresos familiares. Las diferencias entre los hogares provienen principalmente de su participación diferencial en ingresos agrícolas. Las familias rurales fueron protegidas durante el período 1983-1985 por el desarrollo favorable de la agricultura, pero no participaron en la recuperación que comenzó desde 1986.

Fig. 3.1. Simulación de la evolución de los ingresos reales.



Fuente: Ver Cuadro 3.6.

Las tasas de crecimiento para el período 1984-1989 corroboran cualitativamente los resultados obtenidos en las encuestas familiares: los salarios reales de todas las familias han disminuido, y esa evolución ha sido regresiva, ya que las familias rurales perdieron más que las familias urbanas, y en cada grupo los pobres y los extremadamente pobres han sido los más afectados.

Cuantificación de los desposeídos de tierra

Parece que la gran mayoría de los pobres rurales son campesinos, aunque la pobreza se vuelve particularmente aguda entre quienes están clasificados como trabajadores rurales, muchos de los cuales se encuentran, sin duda, desposeídos de tierra. No hay ningún estudio acerca del número de trabajadores que no poseen tierra, pero se calcula que la cantidad fluctúa entre 500 000 y 3 millones. Existen dos fuentes de información que pueden ser utilizadas para inducir esa cifra: la encuesta familiar y el censo de población.

La Encuesta Familiar de 1989 registra 30.2 millones de personas, o 5.7 millones de familias que viven en zonas rurales (llamadas zonas de baja densidad, lo cual no coincide con la definición estándar de población rural, que se define como la población que vive en localidades con menos de 2500 habitantes). De éstos, el 20% son extremadamente pobres y el 30% son moderadamente pobres. Para cada uno de esos grupos, se puede utilizar la encuesta familiar de 1984, que considera la ocupación del jefe de familia (Cuadro 3.4). Dentro del grupo de extrema pobreza, el 26.3% de los jefes de familia son trabajadores agrícolas, y para el grupo de familias pobres esa cifra es de un 21.4%. Estos datos indican que 300 000 familias cuyos jefes de familia son trabajadores agrícolas viven en pobreza extrema y 366 000 en pobreza moderada. Esto podría considerarse como la primera aproximación del límite superior de familias sin tierras. En efecto, no todas ellas están desposeídas, ya que muchas poseen parcelas en las que el jefe de familia trabaja medio tiempo y/o en las cuales trabajan otros miembros de la familia. El número total de familias cuyo jefe es un trabajador agrícola es de un millón, por lo que dos tercios de ellas son pobres¹¹.

Según el Censo de Población de 1990, la PEA remunerada en la agricultura era de 4 millones, y los trabajadores agrícolas sumaban 2.2 millones. De esta PEA remunerada, 1.64 millones (un 41%) ganaba

11 Esta no es la cifra de la población sin tierra, ya que algunos individuos sin tierra, que forman parte de un hogar con tierras, no han sido considerados en este cálculo. Sin embargo, como las estrategias de ingreso en las cuales nos estamos basando son en realidad estrategias familiares, resulta más interesante continuar con este concepto de familias sin tierra.

menos que el salario mínimo. No se sabe cuántos de estos pobres eran trabajadores agrícolas, a diferencia de trabajadores independientes. Si se considera que el 41% de los trabajadores agrícolas gana menos que el salario mínimo, se tiene una cifra de 900 000 trabajadores agrícolas pobres. Esto podría considerarse como una estimación de las personas pobres sin tierras. Esta cifra podría subestimar a los trabajadores pobres en el caso de que la pobreza afecte a más del 41% de los trabajadores. Por otro lado, muchos de ellos podrían formar parte de un hogar con tierras, pero que no son suficientes para emplear a todos sus miembros en la agricultura.

3.4 CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este capítulo son las siguientes. En primer lugar, de un total de 80 millones de mexicanos, alrededor de 11 millones viven en condiciones de pobreza extrema, y más del 60% de éstos viven en áreas rurales, especialmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero y en la Península de Yucatán. En segundo lugar, la población indígena, que constituye el 17% de la población rural, pero que comprende más del 40% de los casos de pobreza extrema, sufre el problema de la pobreza en forma particular. En tercer lugar, dado que en su mayoría son minifundistas, los pobres rurales poseen varias fuentes de ingresos y su supervivencia depende enormemente del mercado de trabajo. Por último, si se analiza el comportamiento de los años ochentas, se observa que la crisis económica ha afectado más a las familias urbanas que a las rurales, aunque los ingresos de todos los grupos hayan disminuido, y que el problema, en términos absolutos, fue más severo en los grupos rurales que se encontraban ya en condiciones de pobreza extrema. Contrariamente, las familias rurales, en particular las más pobres, no han participado en la recuperación iniciada en 1986.

CAPITULO 4 EL SECTOR CAMPESINO

Un alto porcentaje de la población rural mexicana, y específicamente de la población rural pobre, se compone de pequeños productores y minifundistas, tanto ejidales y comunales como privados. En las áreas rurales de México existen situaciones de carencia absoluta de tierras. Sin embargo, no es un fenómeno dominante, aun entre los pobres. Por lo tanto, la pobreza rural es, en su mayoría, un problema campesino. No obstante las raíces agrarias de la pobreza, no significa que la agricultura sea la única respuesta a ella. Las actividades económicas de los campesinos han incorporado diversas actividades, tanto en la agricultura como en el mercado de trabajo, la migración estacional y actividades no agrícolas en las zonas rurales.

En este capítulo se intenta caracterizar al campesinado mexicano como productor. Se analiza la estructura de tenencia de la tierra, la distribución de los cultivos entre tipos de empresas y los sistemas de cultivos más comúnmente utilizados.

4.1 DISTRIBUCION DE LA TIERRA

Un análisis de la evolución del sector campesino en México se dificulta por la escasez de información reciente. Sin embargo, el Censo Agrícola de 1970, que fue muy completo, permitió un análisis excepcional de la estructura y la organización del campesinado en su conjunto¹. El Censo Agrícola de 1980 prácticamente se "perdió", debido al terremoto que tuvo lugar en la Ciudad de México; los resultados del Censo Agrícola de 1990 todavía están en procesamiento. Por lo tanto, existe una enorme laguna de información sobre el sector, particularmente en relación con la

1 CEPAL 1982.

evolución de los diferentes niveles y tipos de productores. Existen dos estudios recientes que incluyen únicamente el sector social. A pesar de que el análisis de esos datos todavía está en proceso, los resultados ya obtenidos constituyen una fuente importante de información sobre este gran segmento del campesinado². Las dificultades creadas por esta deficiencia en información básica se han complicado con la interrupción de estudios más localizados o especializados. La crisis económica de la década de los ochentas provocó la eliminación de muchos de los recursos dedicados a medir y estudiar el sector agrícola; esto reviste particular gravedad, debido a los cambios tan críticos que tuvieron lugar durante los setentas y los ochentas, años en que se dio un período de prosperidad nacional inducido por la producción de petróleo e influjos masivos de capital, seguido de una larga y severa recesión económica.

La realización de un análisis completo del campesinado resulta, por consiguiente, imposible; trataremos, entonces, de utilizar el conjunto disponible de estudios parciales, algunos de ellos ya antiguos, para tratar de caracterizar al campesinado. Comenzaremos por establecer una tipología tentativa de los campesinos y de caracterizar sus actividades agrícolas.

Las dos variables claves que fueron utilizadas para formular una tipología de hogares agrícolas son su posición en el mercado de productos y en el mercado laboral. Los productores comerciales constituyen empleadores netos de trabajo que, debido al tamaño de sus operaciones, destinan la mayor parte de su producción al mercado. Los campesinos, en cambio, por lo general dependen del trabajo familiar, aunque eventualmente a veces contratan trabajadores. Su dependencia del trabajo familiar les da una ventaja competitiva en costos laborales, ya que los miembros de la familia casi siempre tienen costos de oportunidad menores que el salario vigente, y requieren costos de transacción menores para el empleo y la supervisión que los trabajadores contratados.

Entre los campesinos, se distinguen los hogares minifundistas (que cultivan parcelas de tierra muy pequeñas, producen principalmente para el consumo doméstico y reciben su ingreso monetario más importante de actividades no agrícolas, del trabajo asalariado o de la migración) y los hogares de pequeños productores (cuyo principal ingreso monetario proviene de la venta de la producción de la finca). Para los hogares minifundistas, la decisión de producir sus propios alimentos surge de la

2 INEGI 1988; SARH-CEPAL 1992.

disponibilidad de recursos no transferibles, de la necesidad de reproducir la participación en una comunidad económico-cultural, y de los altos costos de transacción para acceder a los mercados, con una baja sensibilidad a los cambios en las condiciones del mercado. Por el contrario, los campesinos que están claramente orientados hacia los mercados, ya sea como vendedores o compradores netos, son muy sensibles a las condiciones de mercado. La posición de los productores en estos mercados de productos y de trabajo está determinada por sus recursos: recursos laborales (tamaño de familia y edades, pertenencia a un grupo étnico, educación y ubicación con respecto a los mercados laborales), recursos agrícolas (superficie y calidad de tierra, precipitación, irrigación, tecnología y reservas de capital y animales), y recursos institucionales (participación en organizaciones y acceso a servicios públicos). Dichos recursos determinan el potencial familiar para la producción agrícola y, por consiguiente, la importancia de la agricultura en su estrategia global de ingresos.

El censo de 1970

El punto de partida para cualquier análisis sobre la estructura del campesinado en México es el análisis de la CEPAL³, que se basa en el último censo completo accesible (1970). Este análisis, orientado explícitamente a la descomposición analítica del campesinado, reveló un campesinado y un sector de productores agrícolas que eran numerosos (en términos de unidades de producción) y muy diversos internamente. El estudio de la CEPAL identificó alrededor de 2.6 millones⁴ de unidades de producción agrícola en 1970 (Cuadro 4.1), de las cuales el 85% fueron clasificadas como unidades campesinas (ejidales/comunales y privadas) y el 15% como empleadores agrícolas. El propio sector campesino se dividió en cuatro grupos: infrasubsistencia (en el cual la producción agrícola no bastaba para satisfacer las necesidades básicas de alimentación); subsistencia (aquellos que eran más o menos capaces de satisfacer las necesidades de consumo y también de bienes no alimentarios); estacionarios (aquellos que satisfacían sus necesidades alimentarias, y que con la producción agrícola eran además capaces de financiar los insumos necesarios para la producción); y excedentarios

3 CEPAL 1982.

4 La base total es de 2.9 millones de unidades, pero 300 000 de ellas se clasifican como ejidatarios no clasificados.

(aquellos en que la producción agrícola era capaz de cubrir tanto el consumo como los costos de producción, y que además generaba un excedente). La categoría de los campesinos generalmente era definida en términos del nivel de trabajo contratado. Las unidades que contrataran menos de 25 días de trabajo anuales se definían como campesinas, lo que significaba que la unidad se basaba principalmente en la fuerza de trabajo familiar. Los empleadores rurales se dividen en productores ganaderos (con un valor de producción de ganado mayor a la producción de cultivos), empresarios agrícolas (quienes utilizan más de 500 días-hombre de trabajo contratado), y una categoría intermedia entre campesinos y empresarios agrícolas (que emplean entre 25 y 500 días-hombre de trabajo contratado).

Dadas las condiciones de producción tan heterogéneas de la población campesina mexicana, el estudio de la CEPAL no estableció una equivalencia simple y directa entre la situación de la unidad familiar (en relación con las categorías anteriormente descritas) y el tamaño de los predios, a causa del amplio acceso de los campesinos a las áreas irrigadas y de las grandes disparidades existentes entre la productividad en predios con y sin irrigación. El estudio de la CEPAL estableció una equivalencia general entre la categoría del productor y la tierra en relación con las disponibilidades definidas en términos de equivalente de tierras productoras de maíz de temporal. Por lo tanto, en la categoría de campesinos de infrasubsistencia se incluyeron aquellos con predios de menos de cuatro hectáreas de equivalencia "normal" de producción de maíz; en la categoría de campesinos de subsistencia, aquellos con predios de entre cuatro y ocho hectáreas; en la categoría de campesinos estacionarios, aquellos que poseían entre ocho y 12 hectáreas; y en la categoría de campesinos excedentarios, aquellos con predios mayores a 12 hectáreas.

En efecto, el tamaño del predio, cruzado con la tasa de productividad, fue utilizado para determinar si la unidad familiar agrícola sería capaz de producir el valor agrícola correspondiente a cada categoría. De acuerdo con la información del censo de 1970, el tamaño promedio del predio para cada categoría (equivalencia de maíz temporal) era de 1.7 hectáreas para campesinos de infrasubsistencia, de 6 hectáreas para campesinos de subsistencia, de 10 hectáreas para campesinos estacionarios y de 29.2 hectáreas para campesinos excedentarios. El sector campesino se vio dominado por unidades muy pequeñas, en las cuales el tamaño del predio (normalizado con la calidad del recurso de la tierra) estaba altamente correlacionado con la producción, la dependencia en ingresos no agrícolas y la pobreza.

Cuadro 4.1. Tipología de los productores (1970)

Regiones	Tipos de productores										
	Número total	Campesinos					Empleadores rurales				
		Infra-substistencia	Substistencia	Estacionarios	Excedentarios	Productores transicionales	Productores Pequeños	Empresarios Medianos	Empleadores Grandes	Productores agrícolas	Productores ganaderos
No. productores por región	(% del número total de productores en cada región)										
Centro	1,152,656	60.3	15.1	6.6	6.8	9.1	0.6	0.2	0.2	1.1	
Golfo	342,654	43.2	15.4	8.6	12.7	14.8	1.2	0.4	0.3	3.3	
Pacífico Sur	467,329	62.4	14.6	4.6	5.6	9.6	1.0	0.4	0.3	1.4	
Norte	489,727	54.6	19.5	6.0	5.6	10.4	1.1	0.4	0.3	2.0	
Pacífico Norte	148,165	13.9	15.9	6.6	22.7	30.6	5.1	1.3	1.4	2.3	
TOTAL	2,600,531	54.7	15.9	6.4	8.1	11.4	1.1	0.4	0.3	1.7	
	(% del número total de productores en cada categoría)										
Centro	44.3	48.8	42.1	45.6	37.5	35.4	23.9	24.6	26.0	28.2	
Golfo	13.2	10.4	12.7	17.8	20.8	17.0	14.2	15.4	13.5	26.4	
Pacífico Sur	18.0	20.5	16.4	12.9	12.5	15.1	16.7	20.2	18.9	15.0	
Norte	18.8	18.8	23.0	17.8	13.1	17.2	19.2	19.4	16.4	22.6	
Pacífico Norte	5.7	1.5	5.7	5.9	16.1	15.3	26.0	20.4	25.2	7.8	
Tipo de tenencia											
Ejidal	1,777,938	51.9	18.8	7.4	8.0	12.1	0.8	0.1	0.0	0.8	
Privada	822,593	60.9	9.7	4.1	8.1	10.0	1.8	0.9	0.9	3.6	

Continuación Cuadro 4.1.

Regiones	Tipos de productores									
	Campesinos					Empleadores rurales				
	Número total	Infra-subsistencia	Subsistencia	Estacionarios	Excedentarios	Productores transicionales	Productores Pequeños	Empleadores agrícolas Medianos	Productores Grandes	Productores ganaderos
Superficie por región	(miles de ha de equivalente temporal)				(porcentaje de superficie total en cada región/estatus)					
Centro	7,810	14.0	13.4	9.7	26.6	19.9	4.5	2.6	4.7	4.5
Golfo	4,912	5.7	6.4	6.0	28.6	16.4	4.9	3.4	4.2	24.3
Pacífico Sur	3,290	13.2	12.4	6.5	22.9	17.4	5.7	3.7	6.5	11.8
Norte	3,875	13.9	14.8	7.6	19.4	17.3	7.7	5.2	5.9	8.2
Pacífico Norte	4,776	1.0	3.0	2.0	23.8	29.0	10.9	8.8	19.0	2.6
TOTAL	24,662	9.7	10.1	6.7	24.8	20.2	6.5	4.5	7.8	9.6
Tipo de tenencia										
Ejidal	11,767	14.3	17.0	11.2	28.8	24.0	2.8	0.4	0.1	1.3
Privada	12,896	5.5	3.7	2.6	21.2	16.8	9.8	8.3	14.8	17.2
Tamaño promedio del predio (en ha de equivalente temporal)										
Total	9.5	1.7	6.0	10.0	29.2	16.8	54.7	115.4	228.6	54.5
Ejidal	6.6	1.8	6.0	10.0	23.7	13.1	23.3	22.5	17.4	11.1
Privada	15.7	1.4	6.0	10.0	40.8	26.5	84.4	144.3	248.9	75.2
Tierras irrigadas (como % de tierra arable)										
Total	8.5	8.5	15.0	16.5	24.8	29.6	40.8	40.9	47.2	49.4
Ejidal	8.1	8.1	15.9	17.6	29.4	33.6	48.4	37.3	24.7	24.7
Privada	9.3	9.3	11.1	12.1	15.1	19.1	33.6	42.0	49.4	49.4

Nota: Los campesinos se definen como aquellos que contratan menos de 25 horas-hombre al año, los productores transicionales de 25 a 500, y los empresarios más de 500. Entre los campesinos, los de infra-subsistencia controlan de 0-4 ha de tierra de equivalente temporal estandarizada, los de subsistencia de 4-8 ha, los estacionarios de 8-12 ha, y los excedentarios más de 12 ha.

Fuente: CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Siglo XXI Editores, 1982.

En términos de los criterios definidos anteriormente, los minifundistas corresponden a los productores de infrasubsistencia, quienes son compradores netos de alimentos. Esto no impide ventas de su propia producción, en particular de cultivos comerciales, para generar el dinero necesario para la compra de algunos alimentos, pero la producción es predominantemente para el consumo doméstico. En el otro extremo, los productores comerciales corresponden a los empleadores rurales. Entre estos dos límites existe un gran sector de pequeños propietarios. Todos ellos están fuertemente involucrados en la producción agrícola, dependen en forma significativa del trabajo familiar, y derivan una parte importante de sus ingresos de un excedente comercial, por lo menos para cubrir sus necesidades de consumo no alimentario. Puede hacerse otra distinción dentro de este grupo entre los campesinos de subsistencia y los de reproducción simple, quienes no generan ahorros con base en la producción agrícola, y los campesinos excedentarios, quienes ahorran y acumulan.

En el análisis de la CEPAL resulta sorprendente el dominio de la finca familiar: en 1970 solamente el 15% de todas las unidades productivas fue clasificado sin ambigüedad como principalmente compradoras de trabajo para la producción agrícola. Los efectos del proceso de la reforma agraria fueron, por lo tanto, bastante evidentes. Este grupo de grandes productores ocupaba el 48.6% de la tierra. No menos sorprendente fue el hecho de que casi el 55% de los productores que cayeron en la categoría de infrasubsistencia disponían del 9.7% de la tierra. Si se agregan los agricultores de subsistencia a este grupo, resulta que más del 70% de todas las unidades de producción dependían para su reproducción como unidades agrícolas, en mayor o menor medida, de fuentes diferentes a su propia producción agropecuaria. El grupo intermedio de pequeños productores que queda constituye el 30% de todos los productores, del cual solamente una cuarta parte posee la capacidad para capitalizarse adecuadamente con base exclusiva en su ingreso agrícola, y que ocupa el 40% de la tierra.

La distribución de productores en los sectores privado y ejidal muestra una mayor proporción de minifundistas y de productores comerciales en el sector privado, y un mayor grupo de pequeños productores entre los ejidatarios, lo que indica una mayor desigualdad en la distribución de recursos dentro del sector privado. Este contraste resulta aún más visible en la distribución de la tierra, ya que los

productores comerciales privados poseen propiedades extremadamente grandes, que alcanzaron un promedio de 250 ha de tierra de equivalencia normal en la categoría superior, mientras que la tierra controlada por los ejidatarios alcanzó solamente un promedio de 23 hectáreas.

Las diferencias regionales son muy marcadas. El Pacífico Norte está claramente dominado por productores comerciales, quienes representan el 41% de todos los productores con más del 70% de la tierra. Los minifundistas predominan en las regiones del Centro y del Pacífico Sur, donde representan más del 60% de los productores, o alrededor del 70% de los campesinos. Casi el 70% de todos los minifundistas se encuentran concentrados en esas dos regiones. En la Región del Golfo y en el Norte, los pequeños productores son un poco más numerosos, pues constituyen el 46% y el 36% del campesinado, respectivamente.

La influencia del acceso al riego en la determinación de la importancia del ingreso agrícola es muy clara. Mientras mayor sea el porcentaje del predio sin irrigación, "menor" será la categoría agrícola del productor. Por lo tanto, el factor que limita el acceso a un ingreso agrícola mayor es la disponibilidad del agua, y no el tamaño del predio o la calidad del suelo. Con la expansión masiva de la irrigación durante los años setentas, era de esperarse que la distribución de los campesinos dentro de las diferentes categorías cambiara. Además, a medida que existan oportunidades para incrementar el área irrigada, el control del agua representa un importante instrumento de política para luchar contra la pobreza.

El sistema en su totalidad presentaba enormes disparidades estructurales: el 56% de las fincas (infrasubsistencia) producía el 12% del producto agrícola; el 0.3% de las fincas de la categoría de grandes empresarios producía el 17%. Sin embargo, el sector campesino producía globalmente el 41.3% del producto total. Dos de las categorías de campesinos (estacionarios y excedentarios) representaban el 14.7% de los productores y el 20.3% del producto. Un estrato transitorio entre campesino y capitalista representaba el 11.6% de las fincas y el 25.6% del producto (Cuadro 4.2).

No hay duda de que la mayoría del campesinado era muy pobre, pero como se refleja a continuación, las diferencias de recursos agrícolas entre los diferentes niveles fueron suficientes para crear estrategias de

supervivencia bastante distintas —entre un "campesinado proletario" y un "campesinado agrícola" —cuyas implicaciones aún estaban por manifestarse en su totalidad.

Cuadro 4.2. Valor de la producción de fincas (1970)

	Número	%	% del valor total
Campesinos			
Infra-subsistencia	1422896	55.7	11.7
Subsistencia	414001	16.2	9.4
Estacionarios	165805	6.5	5.6
Excedentarios	209704	8.2	14.7
Productores transicionales	297367	11.6	25.6
Empresarios			
Pequeños	29173	1.1	9.3
Medianos	9706	0.4	6.4
Grandes	8418	0.3	17.3
TOTAL	2557070	100	100

Fuente: CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

El censo de 1981

Aunque no son del todo comparables, los resultados del censo de 1981 confirman estas apreciaciones generales (Cuadro 4.3). En él, las áreas se definieron con base en los tamaños físicos de los predios, a pesar de la disparidad en la calidad del suelo y de la disponibilidad de la irrigación. Por lo tanto, las categorías son menos homogéneas que en la clasificación de la CEPAL. Además, el límite que define al minifundio en la información proporcionada es un poco alto. La satisfacción de las necesidades alimenticias, que estaban garantizadas con cuatro hectáreas en 1970, requería cinco hectáreas irrigadas en 1981.

Cuadro 4.3. Distribución de la tierra en 1991

	Número de unidades ('000)	Tierra arable ('000 ha)	Irrigadas (% arable)	Tierra arable /unidad (ha)	Tierra irrigada /unidad (ha)	Ganadería ('000 cabezas)
México	3,063	22,153	15.7	7.2	1.1	22,503
Por tenencia	(% total)	(% total)				(% total)
Privada	30.1	48.0	15.8	11.5	1.8	62.5
Ejidos + mixtos	69.9	52.0	15.7	5.4	0.8	37.5
Por tenencia y tamaño de finca	(% privada)	(% privada)				(% privada)
Privada	39.8	2.9	11.1	0.8	0.1	2.8
Menor 2 ha	17.2	4.4	14.1	2.9	0.4	3.3
2-5 ha	21.5	13.4	17.6	7.2	1.3	10.8
5-20 ha	10.1	16.4	20.4	18.7	3.8	12.3
20-50 ha	11.4	62.9	14.5	63.6	9.2	70.9
Mayor 50 ha						
Ejidos + mixtos	(% ejidos)	(% ejidos)				(% ejidos)
Menor 2 ha	31.5	6.8	14.6	1.2	0.2	11.7
2-5 ha	27.7	17.0	17.6	3.3	0.6	18.7
5-20 ha	37.5	54.1	14.5	7.8	1.1	53.6
20-50 ha	2.9	10.6	11.1	19.9	2.2	10.5
Mayor 50 ha	0.4	11.5	23.5	139.7	32.8	5.6
Bloques sociales	(% total)	(% total)				(% total)
Minifundios (menor 5 ha)	58.5	15.9	15.9	2.0	0.3	15.2
Pequeños prod. (5-20 ha)	32.7	34.6	15.0	7.7	1.2	26.8
Comerciales (mayor 20 ha)	8.8	49.5	16.1	40.8	6.6	58.0

Fuente: VI Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1981, Cuadro 1, 14, y 16.

Cuadro 4.4. Distribución de tierras en los ejidos en 1990

Regiones	Número total de productores	Distribución de productores					Mayor 30 ha	Tamaño promedio (ha)	% de tierra irrigada (% en cada región)	% de productores con irrigación
		Menor 2 ha	2-4 ha	4-10 ha	10-20 ha	20-30 ha				
Superficie total										
Centro	949,116	28.3	38.5	29.2	3.6	0.3	0.2	4.6	21.6	32.9
Golfo	381,166	19.1	42.9	27.2	8.8	1.6	0.4	7.3	3.6	9.5
Pacífico Sur	636,983	29.2	42.3	23.4	4.5	0.4	0.2	8.6	8.8	17.1
Norte	482,299	9.1	36.6	39.9	12.2	1.5	0.8	9.5	17.8	21.6
Pacífico Norte	203,313	6.0	30.9	49.2	12.4	0.9	0.5	10.4	35.2	44.1
TOTAL	2,652,877	22.0	39.1	31.0	6.8	0.8	0.3	7.3	15.9	24.5
Superficie de temporal										
Centro	759,598	29.1	40.4	26.6	3.3	0.4	0.1	3.6		
Golfo	376,070	19.5	43.7	26.2	8.6	1.6	0.4	7.0		
Pacífico Sur	600,404	31.1	42.1	22.0	4.2	0.5	0.1	7.9		
Norte	439,059	12.4	40.7	36.5	9.0	0.8	0.5	7.8		
Pacífico Norte	1,336,610	9.7	38.6	41.2	9.5	0.7	0.4	6.7		
TOTAL	2,308,741	23.8	41.3	28.1	5.9	0.7	0.3	6.1		
Superficie de irrigación										
Centro	312,369	47.9	38.8	12.3	0.9	0.1	0.0	1.0		
Golfo	36,303	72.8	17.1	8.2	1.4	0.5	0.0	0.3		
Pacífico Sur	108,817	63.0	24.9	9.8	2.1	0.1	0.1	0.8		
Norte	104,057	17.0	43.3	30.9	7.7	0.3	0.8	1.7		
Pacífico Norte	89,684	6.6	29.0	54.8	8.6	0.5	0.5	3.6		
TOTAL	651,230	41.2	34.6	20.5	3.3	0.2	0.2	1.2		

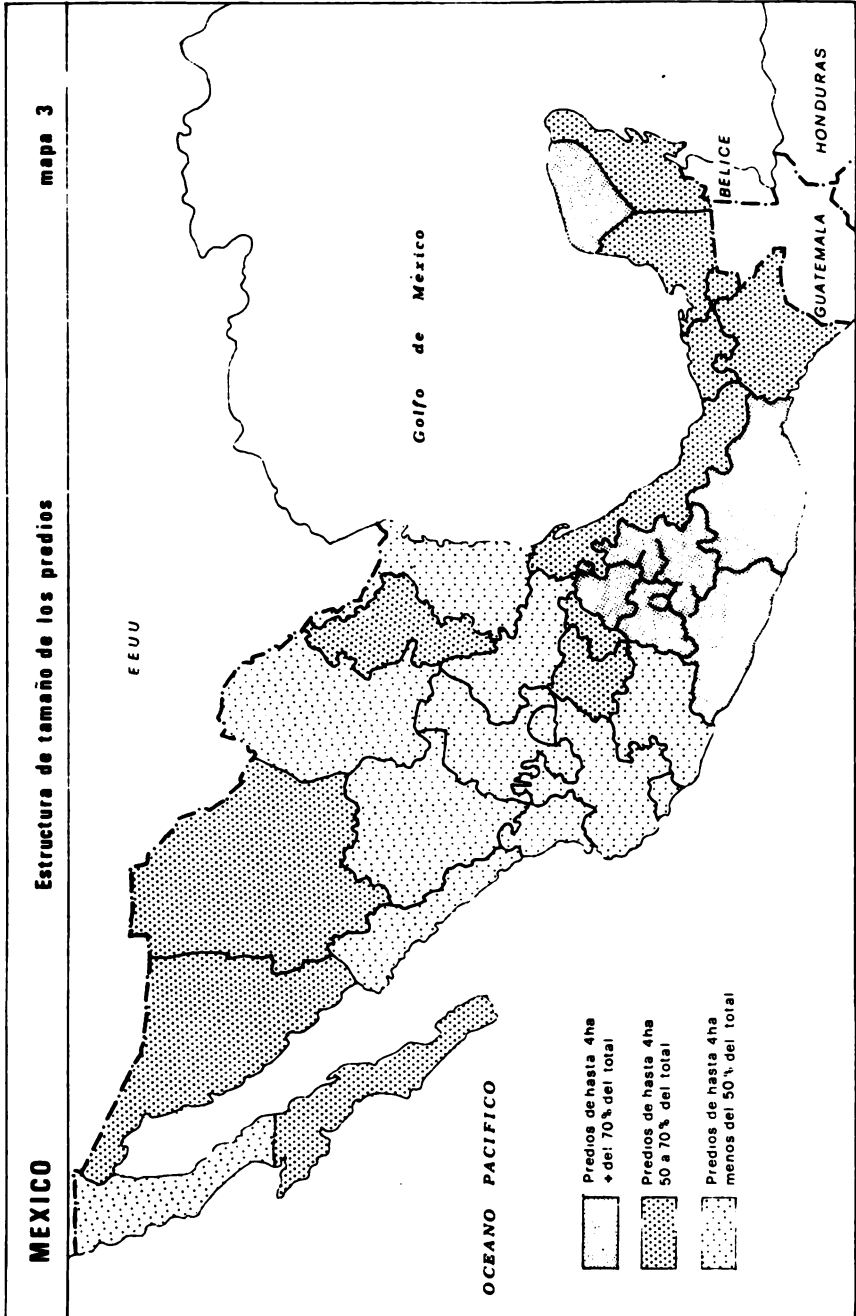
Fuente: Encuesta Tipología de Productores Año Agrícola 1990, Proyecto SARH-CEPAL, 1992.

El mismo problema de heterogeneidad aparece entre la línea que separa a los pequeños propietarios de los productores comerciales. Por lo tanto, esta clasificación tiende a sobrestimar al grupo de hogares minifundistas, que comprende el 58.5% de todos los productores con el 16% de la tierra. Del mismo modo, subestima la importancia de los productores comerciales, quienes suman el 8.8% de los productores con casi el 50% de la tierra. En lo que se refiere al grupo de pequeños productores, el cambio en los dos márgenes se compensa dejándolo aproximadamente con el mismo tamaño, con el 33% de los productores y el 35% de la tierra. La importancia de la irrigación se confirma en todas las fincas independientemente del tamaño, con un 15% a un 16% del área cultivable bajo irrigación. El contraste observado en la información de 1970 entre fincas ejidales y privadas aún perduraba diez años después. Dentro del sector privado, uno de cada cinco productores es un productor comercial, mientras que esta proporción es de solamente un 3.3% para los ejidos. La diferencia está dada por los pequeños productores, quienes constituyen el 37.5% de todos los productores de los ejidos, a diferencia del 21.5% en el sector privado. Los predios de los productores comerciales también son, en promedio, mayores en el sector privado (42.6 ha) que en el sector ejidal (35.9 ha).

La encuesta de 1990

La más reciente fuente de información sobre distribución de la tierra proviene de una encuesta de 1990 realizada por SARH-CEPAL entre productores (ejidales y comunales) del "sector social"⁵. Dicha encuesta incluyó 2.7 millones de productores del sector social: 1.65 millones (61%) eran campesinos que producían en predios de entre 0 y 4 ha (esto se refiere al tamaño real y no viene expresado en unidades equivalentes); 837 000 (31%) lo hacían en terrenos de entre 4 y 10 ha, y 212 000 (7.9%) en predios de un tamaño mayor a 10 ha (Cuadro 4.4). Dichos datos no son comparables con los datos de la CEPAL (1982), en especial porque los predios con menos de 4 ha tienen algunas parcelas irrigadas y porque la proporción de minifundistas es más alta en relación con lo que la CEPAL definió como campesinos de infrasubsistencia sobre la base del censo de 1970. No obstante, esos datos deberían ser directamente comparables con los del censo de 1981. Sin embargo, se

5 SARH-CEPAL 1992.



Fuente SARH - CEPAL 1992

observan algunas divergencias, con un descenso aparente en el número de predios mayores a 20 ha y un incremento en los predios menores a 4 hectáreas. Es difícil determinar si esto se debió a un proceso real de minifundización que se dio durante los años ochentas o a discrepancias en los métodos de recolección de información.

Algunos de los contrastes regionales encontrados en 1970 han sido confirmados, en particular la presencia de un gran número de productores comerciales en el Pacífico Norte y, contrariamente a la información de 1970, también en el Norte; así como el predominio de minifundistas en las regiones del Centro y Pacífico Sur (Mapa 3). También se observa una situación intermedia en la región del Golfo de México, donde hay mayor cantidad de predios más grandes (de 10 a 20 ha) y menos cantidad de predios de 0 a 2 ha con respecto a las regiones del Centro y del Pacífico Sur.

La distribución de predios de temporal y de irrigación demuestra el resultado esperado de que los predios irrigados son, en promedio, menores que los de temporal. Sin embargo, de dicha información no es posible restablecer la información original sobre la proporción de productores y de tierra que poseen irrigación dentro de nuestras categorías⁶.

En conclusión, aunque toda esta información no es enteramente comparable, se podría decir que, en el transcurso de 20 años (1970-1990), la estructura básica del sector campesino no cambió radicalmente: el minifundio continuó siendo el tipo de tenencia predominante, y abarcó alrededor del 50% de todos los productores (y un porcentaje un poco menor al interior del sector social) en aproximadamente el 10% de la tierra; el sector comercial representó del 10% al 15% de todos los productores en aproximadamente la mitad de la tierra. Esto dejó un amplio grupo intermedio de pequeños productores que comprendía del 35% al 40% de los productores con el 40% de la tierra.

6 En efecto, un mismo productor puede poseer menos de 2 ha de tierra irrigada, además de 4 ha de tierra de temporal, lo cual lo sitúa en la categoría de 4-10 ha de tierra total. Resulta evidente que son posibles muchas de estas combinaciones, las cuales cambian a los productores de una categoría a otra, según el tipo de tierra considerada.

Cuadro 4.5. Producción de maíz y frijol en los ejidos en 1990

Regiones	Porcentaje productores (%)	Porcentaje área total (%)	Área por unidad		Valor por unidad		Rendimiento		Destinación		Productores que usan	
			Total (ha)	% irrigada (%)	Total (ton)	% irrigada (%)	Irrigada (ton/ha)	Temporal (ton/ha)	Venta (%)	Consumo (%)	Crédito (%)	Fertilizante (%)
Maíz												
Centro	83.3	56.0	3.1	15.1	4.6	24.5	2.4	1.3	42.2	57.8	6.6	53.8
Golfo	73.6	20.9	2.1	0.9	1.9	2.5	2.4	0.9	48.2	51.8	1.2	30.6
Pacífico Sur	93.4	53.9	5.0	14.2	5.4	17.2	1.3	1.1	55.3	44.7	4.2	68.3
Norte	78.9	44.9	5.4	14.8	4.7	41.1	2.4	0.6	53.3	46.7	4.8	25.1
Pacífico Norte	37.7	19.3	5.3	31.4	8.6	60.2	3.1	0.9	78.2	21.8	5.0	22.2
Total	80.0	43.7	4.0	14.5	4.6	26.4	2.1	1.0	50.4	49.6	4.8	46.3
Frijol												
Centro	15.2	6.4	1.9	11.8	0.7	23.1	0.7	0.3	64.4	35.6	0.6	7.8
Golfo	14.9	3.6	1.8	0.8	0.8	1.5	0.9	0.5	53.8	46.2	0.4	4.6
Pacífico Sur	28.2	4.8	1.4	12.3	0.9	15.6	0.8	0.6	39.9	60.1	0.1	9.9
Norte	39.9	21.0	5.0	11.9	2.2	36.0	1.3	0.3	66.8	33.2	2.6	9.7
Pacífico Norte	19.4	11.4	6.1	39.0	6.6	50.8	1.4	0.9	93.5	6.5	6.4	6.2
Total	23.1	9.6	3.0	14.9	1.6	33.8	1.2	0.4	68.6	31.4	1.3	8.0

Fuente: Tipología de Productores Año Agrícola 1990, Proyecto SARH-CEPAL, 1992.

Cuadro 4.6. Estructura de la producción en los ejidos en 1988

Regiones	Unidades de producción	Tamaño promedio (ha)	Superficie por unidad de producción													
			Cultivos anuales					Ganadería					Forestaría			
			Total (ha)	Maíz	Frijol	Maíz-frijol	Cultivos perennes (ha)	Otros	Hortícolas	Trigo	Sorgo (porcentaje)	Bovino no (cabezas)		Porcino (cabezas)	Aves	Total (m3)
Distribución por región																
Centro	908,880	7.0	5.2	51.5	7.1	5.6	14.7	5.8	3.3	12.0	0.4	3.4	0.9	9.4	1.9	47.8
Golfo	357,636	15.3	4.7	60.8	6.6	4.8	0.4	0.1	4.5	22.7	2.0	5.7	1.3	20.5	5.6	1.3
Pacífico Sur	558,135	13.1	5.6	64.0	5.5	8.7	1.2	0.9	3.0	16.7	1.3	4.4	1.1	15.9	6.7	29.7
Norte	464,585	20.0	8.6	37.8	29.2	2.9	11.7	3.0	1.7	13.6	8.0	6.3	1.0	18.1	6.8	78.8
Pacíf. Norte	179,028	34.4	10.3	23.3	10.8	0.9	14.0	15.1	3.4	32.5	1.0	8.5	1.7	16.8	4.9	23.7
Total y promedios	2,468,264	14.0	6.2	48.1	12.9	4.9	9.6	4.6	3.0	17.0	0.9	4.9	1.1	14.7	4.7	40.5

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal, vol. III, 1988.

4.2 ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION EN EL SECTOR CAMPESINO

La información respecto a cultivos generalmente no aparece desagregada por estrato de tamaño de finca, por lo que a efectos de una tipificación de productores es difícil analizar los diferentes patrones de cultivo utilizados por los distintos tipos de productores. Se puede identificar la cantidad de productores o el número de ejidos que se dedican a uno u otro tipo de producción, pero no existe el cruce por superficie o, cuando existe, es a un nivel de agregación muy alto —el municipio— lo que no permite extraer conclusiones respecto a tipos de productores.

Maíz y frijol

El maíz es, sin duda, el cultivo principal de los productores mexicanos. En 1990, el 80% de los productores del sector social cultivaban maíz, que cubría el 44% del total de la superficie cultivada (Cuadro 4.5). En promedio esto significa 4 ha de maíz por productor. Una pequeña porción de esa superficie estaba irrigada (15%), pero poseía un rendimiento de 2.1 t/ha, en comparación con 1.0 t/ha en las tierras de temporal; las áreas irrigadas generaban el 27% de la producción total. La encuesta de 1988 sobre el ejido confirma la importancia del maíz, al que le atribuye el 48% de la superficie cultivada anualmente, o el 42% del total de la superficie cultivada (Cuadro 4.6). El censo agrícola de 1981 proporciona cifras aún mayores; le asigna el 58.5% de la superficie cultivada anual (y el 62.5% en el sector social por sí solo) a la producción de maíz, con el 15% de ella bajo irrigación (Cuadro 4.7).

Sin embargo, esa cifra global esconde contrastes significativos entre regiones, tamaños de finca y sistemas de tenencia. El contraste regional es evidente en las dos encuestas de 1989 y 1990 sobre el ejido. La importancia del maíz está directamente relacionada con la importancia de los campesinos en la región. El maíz es proporcionalmente más importante en las zonas de minifundistas del Centro y el Pacífico Sur, donde cubre por lo menos el 50% de toda el área de cultivo, que en el

Cuadro 4.7. Superficie de cultivos por tamaño de finca y tenencia en 1981

	Cultivos anuales (‘000 ha)	Maíz (% de los cultivos anuales)	Frijol (% de los cultivos anuales)	Otros (% de los cultivos anuales)	Cultivos perennes (‘000 ha)
Estructura de la producción					
Superficie total	14,467.5	58.5	16.1	25.4	1,541.1
Privada	5,611.3	52.3	15.3	32.4	629.1
Social	8,856.9	62.5	16.6	20.9	912.0
Temporal	10,652.5	67.9	17.6	14.5	
Irrigada	3,815.7	32.2	12.1	55.7	
Menos de 5 ha	3,095.9	79.4	10.4	10.2	346.8
Más de 5 ha	11,372.4	52.8	17.7	29.5	1,194.3
Sector privado					
Menos de 5 ha	588.3	83.7	10.2	6.1	97.6
Temporal	499.4	86.8	10.1	3.1	
Irrigada	88.9	66.4	10.9	22.8	
Más de 5 ha	5,023.0	48.6	15.9	35.5	531.5
Temporal	3,517.1	60.5	18.2	21.3	
Irrigada	1,505.9	20.8	10.6	68.6	
Sector social					
Menos de 5 ha	2,507.6	78.4	10.4	11.2	249.2
Temporal	2,003.8	83.0	10.4	6.6	
Irrigada	503.8	60.1	10.5	29.4	
Más de 5 ha	6,349.3	56.2	19.1	24.7	662.8
Temporal	4,632.2	65.0	21.0	14.0	
Irrigada	1,717.1	32.3	14.0	53.7	
Estructura de la producción por cultivo					
Superficie total (mil ha)	14,467.5	8,465.6	2,333.2	3,668.7	1,541.1
		(% de área total de cada cultivo)			
Privada	38.8	34.6	36.9	49.6	40.8
Social	61.2	65.4	63.1	50.4	59.2
Temporal	73.6	85.5	80.2	42.1	
Irrigada	26.4	14.5	19.8	57.9	
Menos de ha	21.4	29.0	13.8	8.6	22.5
Más de ha	78.6	71.0	86.2	91.4	77.5
Distribución en el sector privado					
Menos de 5 ha	10.5	16.8	7.0	2.0	15.5
Temporal	8.9	14.8	5.9	0.9	
Irrigada	1.6	2.0	1.1	1.1	
Más de 5 ha	89.5	83.2	93.0	98.0	84.5
Temporal	62.7	72.5	74.4	41.2	
Irrigada	26.8	10.7	18.6	56.8	
Distribución en el sector social					
Menos de 5 ha	28.3	35.5	17.8	15.1	27.3
Temporal	22.6	30.1	14.2	7.1	
Irrigada	5.7	5.5	3.6	8.0	
Más de 5 ha	71.7	64.5	82.2	84.9	72.7
Temporal	52.3	54.4	65.9	35.0	
Irrigada	19.4	10.0	16.3	49.8	

Fuente: VI Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1981, Cuadro 19.

Golfo⁷ y en el Norte (con aproximadamente el 4% del área de cultivo y donde los pequeños productores son relativamente más importantes), y que en el Pacífico Norte (con solamente el 20% de la tierra de cultivo y en donde predominan los productores comerciales) (Cuadros 4.5 y 4.6). La misma correlación tan alta existe al interior de las regiones a nivel de los estados. En las regiones centrales, los estados que están más intensamente involucrados en la producción maicera —México, Querétaro, Puebla e Hidalgo— también poseen la más alta proporción de minifundistas. Inversamente, los estados en que la presencia de minifundistas es reducida —Guanajuato, Michoacán, Morelos y Jalisco— también tienen una menor proporción de su tierra dedicada al maíz. Lo mismo acontece con Colima en el Pacífico Sur y con Coahuila en el Norte.

El maíz también es proporcionalmente más importante entre los pequeños productores que entre los más grandes. Por ejemplo, en 1970, en el sector social (ejidal), la superficie promedio de maíz, que era de solamente 1.4 ha entre los campesinos de infrasubsistencia, sólo se incrementaba a 5.6 ha entre los productores comerciales más grandes (Cuadro 4.8). Esto sugiere que el maíz no es un cultivo comercial importante en el sector social. La situación es muy distinta para el sector privado, donde los grandes productores comerciales cultivan en promedio 37 ha de maíz. Por otro lado, la proporción de productores que cultivan maíz desciende substancialmente más en el sector privado cuando aumenta el tamaño de la finca. Se observa una tendencia parecida en la información del censo de 1981, aunque con muchos menos detalles. Las fincas con menos de 5 ha reservan casi el 80% de su superficie de cultivo anual para el maíz, mientras que esta misma cifra es del 53% para las fincas mayores de 5 hectáreas. En este caso, las fincas con menos de 5 ha cultivan el 29% del área total del maíz, aunque solamente controlan el 21% de la superficie de cultivo anual y el 17.6% de la superficie total de cultivo (Cuadro 4.7). El análisis de la CEPAL⁸ establece la importancia relativa de los diferentes niveles de productores de maíz, también en términos de superficie y no de producción: los

7 Ambas encuestas proporcionan resultados muy distintos para el área del Golfo de México. Las discrepancias en la información sobre Veracruz, que comprende una gran parte de esta región, sugieren que posiblemente haya habido un error en el informe preliminar de la encuesta de 1990 que fue usado aquí.

8 CEPAL 1992.

minifundistas cultivan el 29% de la tierra de maíz, los pequeños productores el 45% y los productores comerciales el 26% (Cuadro 4.8).

La concentración de la producción maicera entre pequeños productores y el hecho de que el tamaño del predio de maíz no aumenta en proporción al tamaño de finca implican que la mayoría de la producción de maíz se da a pequeña escala. Esto lo confirma la encuesta rural de producción de maíz conducida por la SARH en 1991, la cual demuestra que el 32.5% del área cultivada con maíz está en *predios* (y no en fincas) de un tamaño menor a 2 ha, y el 34% en predios de 2 a 5 ha (Cuadro 4.9). Esas dos categorías de predios contribuyen respectivamente con el 24% y el 32.5% de la producción. La comparación de rendimientos puede llevar a malas interpretaciones por el hecho de que no se sabe la proporción de tierra irrigada por categoría. Solamente el 18% de la producción total que se da en los predios menores de 1 ha está destinada a la venta en el mercado, y el 38% en los de 1 a 2 hectáreas. Del total, el 35% va al autoconsumo y el 65% al mercado, mientras que en la encuesta de SARH-CEPAL esta proporción era de un 50% y un 50%, respectivamente. A pesar de que esta información no es muy consistente con otras manejadas por la propia SARH, es útil destacar la importancia del autoconsumo en la agricultura campesina y su carácter marginal en los predios de más de 10 hectáreas.

El frijol es otro cultivo importante para la agricultura campesina. Sin embargo, toda la información indica que este segundo lugar está muy por debajo del primero que corresponde al maíz. En la encuesta de 1990 sobre el sector social, solamente el 23% de todos los productores cultivaba frijol, el cual cubría alrededor del 10% del total del área de cultivo, equivalente a una cuarta parte del área dedicada al maíz. No obstante, la irrigación tenía la misma importancia que para el maíz: correspondía al 15% de la tierra para ambos cultivos. La información regional muestra que la producción de frijol es significativa en el Norte y Pacífico Norte, mientras que en las áreas productoras de maíz solamente representa alrededor del 10% del área dedicada al maíz. Sin embargo, los totales regionales esconden una gran disparidad entre los diferentes estados. Los productores de frijol se encuentran en pocos estados; a diferencia del maíz, el frijol no parece representar una producción básica para la mayoría de los campesinos. En el censo de 1981 el frijol cubría en promedio el 12% de la tierra cultivable, con el 9% y el 14% para el sector privado y social, respectivamente. Al igual que el maíz, el sector ejidal contribuye con más del 60% de la superficie cultivada con frijol.

Cuadro 4.8. Diversificación de la producción por tipo de productor en 1970

	Tipos de productores									
	Campesinos					Empleadores rurales				
	Todos los tipos	Infra-subsistencia	Subsistencia	Estacionarios	Excedentarios	Productores transicionales	Pequeños	Medianos	Grandes	Grandes
Superficie promedio cultivada con maíz (ha)	2.4	1.4	3.0	3.8	4.9	4.2	5.0	4.7	5.6	37.4
Ejidos Privada	3.3	1.0	3.2	4.8	11.0	9.1	26.0	32.7	37.4	
Superficie promedio cultivada con frijol (ha)	1.8	1.1	1.6	1.9	2.5	3.0	5.6	3.0	3.6	
Ejidos Privada	4.2	0.8	1.7	2.4	6.0	7.2	18.9	25.1	32.1	
Distribución de la superficie total en maíz y frijol (en %)										
Maíz	100.0	29.0	18.7	9.3	16.7	19.2	3.8	1.8	1.5	
Ejidos Privada	100.0	33.9	24.5	11.6	14.1	15.0	0.7	0.1	0.1	
Frijol	100.0	21.4	9.5	5.7	20.8	25.6	8.8	4.3	3.9	
Frijol	100.0	15.4	18.1	8.9	18.7	24.9	7.1	3.2	3.7	
Porcentaje de productores que cosechan otros cultivos (% de los productores de la categoría)										
Maíz	66.2	66.4	71.5	71.7	64.7	58.8	47.0	42.0	37.9	
Frijol	13.6	10.1	19.1	20.6	19.6	14.3	14.5	11.0	9.0	
Trigo	3.2	1.4	3.7	4.2	7.4	5.8	8.2	15.3	22.3	
Arroz	1.6	0.5	1.5	2.9	4.9	3.9	4.6	5.1	6.3	
Algodón	2.0	0.2	1.2	1.0	1.4	10.5	12.9	11.0	19.9	
Café	5.5	4.5	6.4	6.3	5.2	8.4	6.8	8.3	9.5	
Caña de azúcar	3.6	1.2	2.8	4.1	13.7	13.7	20.6	15.6	10.3	
Forrereras	4.3	2.2	8.5	12.4	12.6	9.8	16.2	25.2	30.7	
Semillas aceitosas	0.4	0.1	0.2	0.2	7.6	9.6	6.4	8.5	9.6	
Tabaco	0.4	0.1	0.2	0.2	0.2	1.4	7.3	3.4	1.4	

Nota: No se incluyen las áreas de cultivo mixtas ni las áreas con semillas mejoradas.

Fuente: CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Siglo XXI Editores, 1982

Cuadro 4.9. Producción de maíz y destino de la producción por estrato de tamaño del predio en 1991

Tamaño del predio (ha)	No. de productores (%)	Superficie cosechada (%)	Producción total (%)	Destino de la producción					Rendimiento (t/ha)	Costo (US\$/t) a/
				Consumo humano (%)	Forraje (%)	Semilla (%)	Venta (%)	Total (mil ton)		
0-1	39.7	13.2	10.4	70.6	10.1	1.3	18.0	1161	1.45	279
1-2	26.9	19.3	13.6	50.0	10.5	1.7	37.8	1520	1.29	291
2-5	25.5	34.0	32.5	27.6	9.0	0.7	62.7	3630	1.76	232
5-10	6.2	19.7	22.5	10.5	5.9	0.4	83.2	2511	2.10	188
10-20	1.3	8.6	12.0	3.6	8.5	0.3	87.6	1341	2.58	149
más de 20	0.4	5.2	9.0	1.4	3.2	0.1	95.3	1011	3.21	160
	100.0	100.0	100.0	26.1	8.1	0.8	65.0	11,174	1.84	218
Total	2,441.1	6,070.6	11,174.4							

a/ Tipo de cambio Mex.\$3,045 = US\$1.

Fuente: SARH-DGE, Encuesta Nacional de Costos, Coeficientes Técnicos y Rendimientos de la Producción Agrícola, 1991.

La concentración de la producción de frijol en las fincas grandes también aparece en esta información: las fincas mayores a 5 ha utilizan el 18% de su superficie de cultivo anual para el frijol (en lugar del 10% para las fincas pequeñas), alcanzando hasta el 86% del total de la superficie nacional dedicada a la siembra de frijol (Cuadro 4.7). Según la información de 1970, la proporción de productores que cultivan frijol es mayor entre los productores más grandes y entre los productores comerciales que entre los campesinos de subsistencia (Cuadro 4.8). El tamaño promedio del área de cultivo del frijol es menor que la del maíz; esta diferencia es mayor para los campesinos que para los productores comerciales. En el sector privado, el contraste es aún más evidente. Las proporciones para las tres categorías de productores de nuestra tipología son 15% para los minifundistas, 46% para los pequeños productores y 39% para los productores comerciales. Toda esta información demuestra que el frijol es cultivado por los campesinos en mucho menor grado que el maíz y que posee una fuerte concentración regional.

Otros cultivos

Según el censo de 1981, el 32.5% del área de cultivo es utilizada para otros cultivos diferentes al maíz y al frijol (Cuadros 4.7 y 4.10). En el sector social, la proporción es del 28%, la cual es inferior al 39% correspondiente al sector privado. La encuesta de 1988 sobre el ejido⁹ muestra una diversificación aún mayor para el sector social, al que le atribuye el 42% del área de cultivo total a estos otros cultivos (Cuadro 4.6).

¿Se debe esta discrepancia a una creciente diversificación durante los años ochentas o a diferencias en la metodología de la encuesta? Esto no se puede determinar mientras no esté disponible el censo agrícola de 1990. Si nos concentramos solamente en los pequeños productores, el censo de 1981 refleja que los productores con menos de 5 ha dedican el 19% de su tierra a otros cultivos. En el sector privado, el 14% de la tierra se dedica a cultivos perennes, y el 6% de su área anual de cultivo a cultivos diferentes al maíz y al frijol (el 3.1% de su tierra de temporal y el 22.8% de su tierra irrigada). En el sector social, el 9% de la tierra se destina a cultivos perennes, y el 11% del área de cultivo

9 INEGI 1988.

Cuadro 4.10. Cultivos que no son ni maíz ni frijol, por tamaño de finca y tenencia en 1981

	Cultivos anuales										Cultivos perennes								
	Superficie no cultivada con maíz y frijol					Cebada Avena Arroz Sésamo Chicharo Alfalfa Café azúcar					Caña de azúcar Coco Copra Henequén Naranja								
(% cultivo total)	Sorgo	Trigo	Azafrán	Soya	Algodón	Cebada	Avena	Arroz	Sésamo	Chicharo	Alfalfa	Café	azúcar	Coco	Copra	Henequén	Naranja		
Superficie total	32.5	26.5	12.8	7.8	6.8	5.3	3.6	3.0	2.6	1.7	0.3	2.8	10.7	11.0	2.1	0.2	0.6	2.2	
Temporal																			
Irrigada		14.3	2.7	3.9	1.3	0.2	2.9	2.0	0.5	1.5	0.3								
Privada	39.2	29.3	14.5	8.7	7.3	5.1	3.0	3.6	1.5	0.9	0.3	3.3	11.2	5.9	2.1	0.2	0.8	2.2	2.2
Social	28.3	23.9	11.3	7.0	6.4	5.5	4.1	2.5	3.6	2.4	0.3	2.2	10.3	15.5	2.1	0.2	0.4	2.2	2.2
Menor 5 ha	19.2	19.3	10.3	2.2	1.0	3.7	6.0	1.7	1.3	1.6	0.7	4.0	25.5	15.1	3.7	0.4	0.5	3.2	3.2
Mayor 5 ha	36.2	27.5	13.2	8.6	7.7	5.5	3.2	3.2	2.8	1.7	0.3	2.6	8.5	10.4	1.9	0.2	0.6	2.1	2.1
Sector privado																			
Menor 5 ha	19.4	8.4	7.8	0.4	0.5	4.5	2.2	1.9	0.3	0.4	0.2	4.8	53.8	8.6	3.0	0.2	0.2	2.5	2.5
Temporal		5.3	2.2	0.2	0.0	0.0	2.0	1.3	0.1	0.4	0.2								
Irrigada		3.1	5.6	0.3	0.5	4.5	0.3	0.6	0.2	0.1	0.0								
Mayor 5 ha	41.7	30.5	14.9	9.2	7.6	5.1	3.1	3.7	1.6	0.9	0.4	3.3	8.7	5.7	2.0	0.2	0.8	2.2	2.2
Temporal		15.9	2.8	4.7	2.5	0.4	2.4	2.5	0.2	0.9	0.3								
Irrigada		14.6	12.1	4.5	5.2	4.7	0.7	1.2	1.4	0.1	0.0								
Sector social																			
Menor 5 ha	19.2	22.0	10.9	2.6	1.1	3.5	7.0	1.6	1.5	1.9	0.8	3.8	18.4	16.8	3.8	0.4	0.6	3.3	3.3
Temporal		9.3	4.5	1.1	0.0	0.0	6.3	0.9	0.3	1.7	0.7								
Irrigada		12.7	6.4	1.5	1.1	3.5	0.7	0.7	1.2	0.2	0.1	1.9	8.4	15.2	1.7	0.2	0.3	1.9	1.9
Mayor 5 ha	31.9	24.3	11.3	8.0	7.7	6.0	3.4	2.8	4.1	2.5	0.2								
Temporal		14.4	2.2	4.0	0.5	0.1	2.7	1.9	0.8	2.1	0.2								
Irrigada		9.9	9.2	4.0	7.1	5.9	0.6	0.9	3.3	0.4	0.0								

Continuación Cuadro 4.10.

	Cultivos anuales										Cultivos perennes							
	Superficie no cultivada con maíz y frijol	Sorgo	Trigo	Azafrán	Soya	Algodón	Cebada	Avena	Arroz	Sésamo	Chicharo	Alfalfa	Café	azúcar	Coco	Copra	Henequén	Naranja
Estructura de la producción por cultivo																		
Superf. total (000/ha)	5209.8	1378.2	666.3	406.1	354.0	276.2	186.6	158.0	136.8	88.5	17.9	143.4	557.6	572.4	110.0	11.8	30.9	115.0
Temporal	54.2	21.0	50.0	19.5	3.9	81.5	67.5	17.9	86.8	86.8								
Irrigada	45.8	79.0	50.0	80.6	96.1	18.5	32.6	82.1	13.2	13.0								
Privada	47.0	52.1	53.3	52.7	50.2	44.9	39.7	55.5	27.1	25.0	47.4	57.0	49.0	25.1	46.6	42.9	64.2	46.9
Social	53.0	47.9	46.7	47.3	49.9	55.1	60.3	44.5	72.9	75.0	52.4	43.0	51.0	74.9	53.4	57.1	35.8	53.1
Menor 5 ha	12.7	9.3	10.2	3.5	1.8	8.9	21.4	7.0	6.2	11.9	25.6	18.5	30.3	17.5	22.1	19.9	11.6	18.2
Mayor 5 ha	87.3	90.7	89.8	96.5	98.3	91.1	78.6	93.1	93.8	88.2	74.2	81.5	69.7	82.5	77.9	80.1	88.4	81.8
Distribución en el sector privado																		
Menor 5 ha	5.4	1.6	2.9	0.3	0.4	4.8	4.0	2.9	1.2	2.5	3.5	7.9	26.3	8.0	7.9	5.1	1.5	6.3
Temporal	1.0	0.8	0.1	0.0	0.0	3.6	2.0	0.3	2.2	2.8								
Irrigada	0.6	2.1	0.2	0.4	4.8	0.5	0.9	0.9	0.3	0.7								
Mayor 5 ha	94.6	98.4	97.1	99.7	99.6	95.2	96.0	97.1	98.8	97.5	96.5	92.1	73.7	92.0	92.1	94.9	98.5	93.7
Temporal	51.3	18.0	50.7	32.0	6.9	74.0	65.3	11.9	89.8	84.7								
Irrigada	47.1	79.1	49.0	67.6	88.3	22.0	31.8	86.9	7.8	11.8								
Distribución en el sector social																		
Menor 5 ha	19.2	17.6	18.5	7.2	3.2	12.2	32.9	12.0	8.1	15.0	45.7	32.5	34.2	20.7	34.6	31.1	29.8	28.7
Temporal	7.5	7.7	3.0	0.1	0.1	29.5	6.9	1.5	13.5	40.4								
Irrigada	10.2	10.8	4.1	3.2	12.1	3.4	5.1	6.6	1.6	5.3								
Mayor 5 ha	80.8	82.4	81.5	92.8	96.8	87.8	67.1	88.0	91.9	85.0	54.3	67.5	65.8	79.3	65.4	68.9	70.2	71.3
Temporal	48.9	15.7	46.0	6.8	1.2	54.6	60.7	18.4	71.6	46.0								
Irrigada	33.5	65.7	46.8	89.9	86.6	12.5	27.3	73.4	13.4	8.3								

Fuente: VI Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1981, Cuadro 19.

anual a los otros cultivos (el 6.6% del área de temporal y el 29.4% del área irrigada). Son cinco los cultivos que ocupan más del 75% de esta tierra: café, sorgo, caña de azúcar, trigo y cebada. Si se compara el patrón de diversificación de las fincas menores (< 5 ha) y mayores (> 5 ha) se observa que los pequeños productores están más involucrados en la producción de café, azúcar y cebada, y menos en la de sorgo, azafrán y soja. Sin embargo, la estructura de diversificación parece ser muy distinta entre el sector privado y el social: el café predomina en el sector privado, con más de la mitad de la tierra, seguido por la caña de azúcar, el sorgo, la alfalfa y por el trigo y el algodón en tierras irrigadas. En el sector social, la tierra está distribuida más equitativamente entre el sorgo, el café y la caña de azúcar, seguidos por el trigo y la cebada y, en un menor grado, por la alfalfa, los cocos y el algodón.

La información de 1970 refleja un contraste interesante entre las categorías de productores (Cuadro 4.8). En esta información se compara la proporción de productores dentro de cada categoría que cultivan cualquier cultivo específico con un promedio nacional, para indicar si las diferentes categorías de campesinos están más o menos involucradas en algún cultivo particular que en el total nacional. Esto demuestra que la producción de los campesinos de infrasubsistencia es poco diversificada, pues se dedican casi solamente a la siembra de café. Los pequeños productores producen un poco de todo, con excepción de algodón, caña de azúcar y tabaco, que en su mayoría son producidos por las fincas comerciales. En 1970, más del 95% de los campesinos de infrasubsistencia y de subsistencia no llegaban a cultivar tres cultivos en grado significativo; era claramente predominante el cultivo de uno solo. La diversificación es substancialmente mayor entre los campesinos excedentarios que entre los campesinos de subsistencia y estacionarios, particularmente en lo que se refiere al trigo, arroz, cultivos forrajeros y semillas aceitosas.

Las actividades ganaderas que acompañan o complementan la agricultura pertenecen a una ganadería de traspatio, conformada por aves de corral y de una pequeña cantidad de especies menores. Lo más frecuente es que se posean dos o tres cerdos, alimentados con restos de comida, residuos agrícolas y pastoreo directo. De acuerdo con la zona, pueden tenerse algunos ovicaprinos (fundamentalmente en los estados de las regiones Central y Norte) y eventualmente algún vacuno para producción de leche o para tracción. Existen indicaciones de que las familias más pobres están buscando expandir sus actividades ganaderas,

como lo señala un estudio de caso¹⁰ realizado en los estados de Tlaxcala e Hidalgo. Esas unidades familiares campesinas han comenzado a practicar la ganadería en pequeña escala, básicamente con ovinos y algunos vacunos. La práctica de dichas actividades, que requiere poca fuerza de trabajo, es responsabilidad de las mujeres, los hijos pequeños y los ancianos. Estas actividades se agregan a las prácticas tradicionales de cría de animales menores y de siembra de hortalizas y árboles frutales de traspatio.

4.3 ACCESO A LOS RECURSOS, TECNOLOGIA Y RENDIMIENTO DE LOS FACTORES PRIMARIOS

Se posee muy poca información sobre la tecnología utilizada por los diferentes niveles de campesinos. La información disponible proveniente de las encuestas de 1988 y 1990 sobre el sector social solamente es desagregable por estado, no por tamaño de finca, y en los últimos 20 años ha habido demasiados cambios en las técnicas de producción como para confiar en la información de 1970. Por ejemplo, en 1970 solamente el 21% de todos los productores usaba tractor¹¹, mientras que en 1990 la cifra alcanzó el 45%¹². Además, aun a nivel global, existen enormes discrepancias sobre el grado de uso de insumos modernos (fertilizantes o semillas mejoradas) y sobre el acceso al crédito en las encuestas realizadas en 1988 y 1990¹³. Esto, en parte, se explica con la variabilidad de dicho uso en el transcurso de los años, pero también existen variaciones en las definiciones y las metodologías de las encuestas.

10 Zapata, M. E. 1990.

11 CEPAL 1982.

12 SARH-CEPAL 1992.

13 *Ibíd.*

Cuadro 4.11. Acceso a los recursos productivos en los ejidos en 1990

Regiones	Número total	Productores con acceso a				Productores que usan principalmente trabajo asalariado
		Crédito	Total	Maquinaria propia	Social	
Centro	949,432	13.2	69.3	9.7	5.4	33.7
Golfo	381,222	21.7	53.9	7.8	5.5	28.4
Pacífico Sur	637,181	8.0	46.5	6.7	1.8	23.9
Norte	482,326	12.4	48.3	14.8	10.7	11.7
Pacífico Norte	203,395	38.7	75.1	12.9	2.4	28.9
Total	2,653,556	15.0	58.2	9.9	5.3	26.2
				(% en cada región)		
Centro	35.8	31.4	42.6	35.1	36.5	45.9
Golfo	14.4	20.8	13.3	11.3	15.0	15.6
Pacífico Sur	24.0	12.9	19.2	16.2	8.3	21.9
Norte	18.2	15.1	15.1	27.3	36.8	8.1
Pacífico Norte	7.7	19.8	9.9	10.0	3.5	8.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
				(% en el total nacional)		
Centro	35.8	31.4	42.6	35.1	36.5	45.9
Golfo	14.4	20.8	13.3	11.3	15.0	15.6
Pacífico Sur	24.0	12.9	19.2	16.2	8.3	21.9
Norte	18.2	15.1	15.1	27.3	36.8	8.1
Pacífico Norte	7.7	19.8	9.9	10.0	3.5	8.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*El equipo consiste principalmente en pozo, bodega y gallinero.

Fuente: Encuesta Tipología de Productores Año Agrícola 1990. Proyecto SARH-CEPAL, 1992.

Con esto en mente, pasemos a analizar los resultados de la encuesta de 1990 sobre el sector social (Cuadro 4.11). Estos reflejan que el 42% de todos los productores no usaba ningún tipo de maquinaria, lo cual implica que realizaban todas sus labores manualmente o por tracción animal. Este porcentaje es aún mayor entre las fincas más pequeñas. Existe una gran disparidad regional y estatal, pues el uso de maquinaria es mayor en las zonas del Centro y Pacífico Norte que en las otras regiones, ya que la topografía resulta más adecuada para el uso intensivo de tractores y los ejidatarios poseen más medios económicos para comprar o arrendar los tractores. Existe una correlación alta entre la propiedad de maquinaria y de otros equipos diferentes (Cuadro 4.12). Esta correlación se refiere al uso de maquinaria y equipo, ya que la posibilidad de arrendarlos facilita el acceso de estas máquinas a campesinos que no poseen ni los medios ni el tamaño operativo para justificar su adquisición. También hay una correlación importante entre el acceso al crédito y el uso de maquinaria (0.46 para todos los estados), y aún mayor (0.73) para los estados que no pertenecen a la Región Central. Esto refleja la importancia que recibe el factor financiamiento para el uso de maquinaria.

Cuadro 4.12. Correlación entre el acceso a los recursos productivos en los ejidos en 1990

	Crédito	Productores con acceso a maquinaria				Productores que usan principalmente trabajo asalariado
		Total	Propia	Social	Equipo*	
Crédito	1.00					
Maquinaria	0.46	1.00				
Propia	0.39	0.44	1.00			
Social	0.20	0.21	0.33	1.00		
Equipo	0.22	0.33	0.61	0.55	1.00	
Trabajo asalariado	0.31	0.43	0.34	-0.26	0.12	1.00

*El equipo principalmente consiste en pozo, bodega y gallinero.

Fuente: Calculado en base a la información a nivel estatal de la Encuesta Tipología de Productores, Año Agrícola 1990. Proyecto SARH-CEPAL, 1992.

El acceso a instalaciones productivas (canales, pozos, lugares de almacenamiento y otras) es más escaso que el acceso a la maquinaria, ya que el 71% no lo tiene. Dentro de los que lo poseen, las formas más importantes de acceso son la propia y la social (13% y 11%); son marginales la renta y otras formas. Esto se explica por tratarse de instalaciones generalmente fijas, difícilmente trasladables para arriendo,

salvo a los campesinos de la zona. La infraestructura de riego es, sin duda, la principal instalación del área social; los canales y otras pequeñas instalaciones son las más numerosas del área privada.

Las organizaciones pueden ser consideradas como un tipo de recurso que facilita el acceso a los insumos y a los mercados. La participación en las organizaciones de segundo y tercer grado, observada a nivel estatal, identifica dos tipos de miembros (Cuadro 4.13). Por un lado, existe una correlación relativamente alta entre la participación en la organización y la adquisición de la tierra y la regularización de la tenencia. Por otro lado, existe una correlación relativamente alta entre la tasa de participación y el acceso al crédito, a los insumos, a la maquinaria y a la comercialización. El papel de las organizaciones para facilitar el acceso al crédito ha sido comprobado por la fuerte relación entre la tasa de participación en la organización y el acceso al crédito. Estas dos diferentes correlaciones con los objetivos de la pertenencia a organizaciones económicas, en cierto modo, captan la transición actual de las organizaciones rurales del propósito de luchar por el acceso a la tierra a la motivación por apoyar las estrategias de producción y de ingreso de sus miembros.

El acceso diferenciado al trabajo y al capital por los diversos tipos de campesinos implica diferentes opciones tecnológicas, aunque los patrones de cultivo no sean, como ya se vio, muy distintos. Por medio de sus familiares, los campesinos más pequeños poseen un acceso privilegiado al trabajo y a un bajo costo de oportunidad y, en consecuencia, cultivan la tierra más intensamente. Por el contrario, los grandes productores con acceso preferencial a bienes de capital, ya sea por sus propios recursos o mediante el crédito, privilegiarán la mecanización y ahorrarán trabajo. Una confirmación de este patrón está dada por los retornos de los factores primarios, según el tipo de productor en 1970 (Cuadro 4.14). Todos estos retornos tienen un punto de inflexión en el borde entre las fincas campesinas y comerciales, lo que sugiere la importancia fundamental de la fuente de trabajo (en su mayoría familiar dentro de las fincas campesinas en lugar de contratada como en las fincas comerciales) en la determinación del patrón de uso de recursos. La productividad del trabajo aumenta rápidamente en el sector campesino a medida que se hacen disponibles otros recursos. En la transición del trabajo familiar al trabajo asalariado, la productividad disminuye, lo que refleja la menor eficiencia de los trabajadores asalariados, quienes requieren costos de

contratación, supervisión y manejo. A esto agregamos el hecho de que el paso de campesinos a empleadores corresponde al paso hacia cultivos comerciales de alta intensidad laboral, tales como el azúcar y el tabaco.

Dentro de la clase de empleadores, el creciente acceso a los recursos permite a su vez un aumento en la productividad del trabajo. Debido al uso reducido de los insumos complementarios, el rendimiento de la tierra es menor en el sector campesino que en las fincas mayores. No obstante, dentro del sector campesino la tierra se trabaja más intensamente mientras menor sea el tamaño de tierra de la familia, lo que ilustra la típica relación inversa que existe entre rendimiento y tamaño de finca, mientras que entre los productores comerciales el rendimiento de la tierra aumenta con el uso de capital¹⁴. La disminución en el rendimiento del capital entre productores comerciales es, en cierta forma, el complemento del aumento de la tierra y del trabajo. Esto sugiere un incremento en el acceso al capital, el cual induce un aumento en la capitalización relativa a un menor costo para las fincas más grandes. Por otro lado, el incremento en el rendimiento del capital dentro del sector campesino se debe a la relativa escasez del capital dentro de este grupo.

El patrón de remuneración a los factores es similar en los sectores ejidal y privado. Sin embargo, el punto de inflexión de los retornos al capital, que indica un acceso creciente a éste, ocurre primero en el sector privado, entre la categoría de campesinos de subsistencia y estacionarios. Por el hecho de poseer un mayor acceso a los medios de producción (tierra, incluida la calidad de ésta e irrigación, capital e insumos complementarios) el retorno del trabajo es sistemáticamente mayor en el sector privado que en el sector ejidal.

14 Nótese que éste es el rendimiento por hectárea del equivalente en tierra de temporal, por lo que no se toma en cuenta la disminución del rendimiento promedio de fincas grandes asociado con cantidades más grandes de tierras pobres usadas como pastizales o bosques.

Cuadro 4.13. Participación en organizaciones en los ejidos en 1990

Regiones	No. total de productores	Porcentaje de productores que participan en organizaciones para									
		Solicitar tierras	Regularizar tenencia	Infra-estructura	Obtención de crédito	Adquisic. insumos	Adquisic. maquinaria	Comercialización	Otros		
Centro	490,475	9.4	14.2	27.9	61.2	41.8	20.6	14.6	4.7		
Golfo	245,668	11.6	11.5	27.8	68.1	40.7	12.1	26.0	3.5		
Pacífico Sur	258,026	11.4	11.1	25.2	61.8	32.0	8.2	14.2	1.8		
Norte	256,814	9.2	7.5	22.2	72.6	29.8	21.0	12.4	4.4		
Pacífico Norte	101,120	7.9	9.1	6.4	84.0	44.0	26.1	30.2	2.4		
Total y porcentajes	1,352,103	10.0	11.5	24.7	66.5	37.6	17.2	17.3	3.7		

Fuente: Encuesta Tipología de Productores Año Agrícola 1990, Proyecto SARH-CEPAL, 1992.

Cuadro 4.14. Valor total de la producción y tecnología por tipo de productor en 1970

Regiones	Tipos de productores								
	Campesinos				Empleadores rurales				
	Total	Infra-subistencia	Subsistencia	Estacionarios	Excedentarios	Productores transicionales	Pequeños	Medianos	Grandes
Valor total de la producción (miles de SMRA)									
Ejididos	2,582	16.2	15.4	9.1	17.0	34.0	34.0	1.4	0.3
Privada	2,882	7.6	4.1	2.4	12.7	18.1	18.1	10.9	32.5
Total	5,465	11.7	9.4	5.6	14.7	25.6	25.6	6.4	17.3
Valor promedio de la producción por unidad productiva (en salario mínimo rural)									
Ejididos	1.5	0.4	1.2	1.8	3.1	4.1	4.1	16.2	10.2
Privada	3.6	0.4	1.5	2.1	5.5	6.4	6.4	42.5	121.9
Total	2.1	0.4	1.2	1.8	3.8	4.7	4.7	36.2	112.1
Productividad de los factores primarios (índice, 100 = infrasubsistencia nacional)									
Valor promedio de la producción en el sector ejidal									
Por ha	93		74	67	49	117	117	271	220
Por trabajador	100		169	220	327	195	195	250	289
Por unidad de capital	114		191	205	249	225	225	151	100
Valor promedio de la producción en el sector privado									
Por ha	115.6		92.9	78.4	50.3	90.3	100.1	110.6	184.2
Por trabajador	100.1		222.0	286.3	579.5	326.7	594.3	763.3	887.5
Por unidad de capital	81.4		124.5	109.6	106.1	97.2	77.1	76.9	83.5

Nota: SMRA = Salarios mínimos rurales anuales.

Fuente: CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Siglo XXI Editores, 1982.

De dichos retornos de los factores surgen tres modelos de uso de recursos muy distintos para los tres tipos de productores que hemos identificado. Los campesinos de infrasubsistencia poseen muy pocos recursos aparte de su mano de obra familiar, la cual utilizan en forma muy intensa para obtener un rendimiento relativamente bueno de su tierra (comparado con el rendimiento promedio de todo el sector campesino). Para los pequeños productores, la incorporación progresiva de más tierras permite un aumento en los rendimientos del trabajo y del capital, el cual representa un factor muy escaso. La transición hacia productores comerciales corresponde a un cambio hacia cultivos de alta intensidad laboral, con trabajadores contratados y acceso al capital. Entonces la producción se vuelve cada vez más dependiente de éste. En cualquier nivel de disponibilidad de tierra, la capitalización es mucho mayor en el sector privado que en el sector social. Schejtman adjudica este comportamiento diferencial al poco interés por parte del Gobierno hacia el sector privado, lo que induce a éste a ser más empresarial¹⁵.

Otra interpretación, consistente con los objetivos perseguidos por las actuales reformas del ejido, es que el sector social ha estado fuertemente limitado en su acceso al crédito por falta de garantías reales con base en la propiedad. Además, en cuanto al comportamiento empresarial, hubo limitaciones impuestas por el Gobierno que formaban parte del fuerte control sobre la movilización social y política. A pesar de que el nivel de uso de los factores sin duda ha cambiado desde 1970, se podría establecer la hipótesis de que los patrones contrastantes en su uso, a medida que aumentan los recursos de los campesinos de subsistencia hacia los productores comerciales, son aún válidos.

Mano de obra contratada

El trabajo de la CEPAL¹⁶ mencionaba que los productores que realizaban sus actividades agrícolas fundamentalmente con trabajo asalariado alcanzaban en 1970 el 14.1% de los ejidatarios. En la

15 CEPAL 1982.

16 *Ibíd.*

encuesta de SARH-CEPAL de 1990¹⁷, el 60% de los productores manifiesta utilizar mano de obra familiar, el 10% pagada, y el 30% de ambos tipos. Dentro de este último porcentaje, el 41% manifiesta que las proporciones son 50% y 50%, el 34% que es predominantemente pagada, y el 25% que es predominante la familiar. Esto arrojaría un 26.9% de productores que trabajarían con mano de obra contratada y un 73.6% en los que la mano de obra sería exclusivamente, o en su mayoría, familiar. Aunque las metodologías de cálculo son diferentes, lo que hace difícil la comparación, parece claro que entre 1970 y 1990 aumentó de manera significativa la proporción de trabajo asalariado dentro del total agrícola.

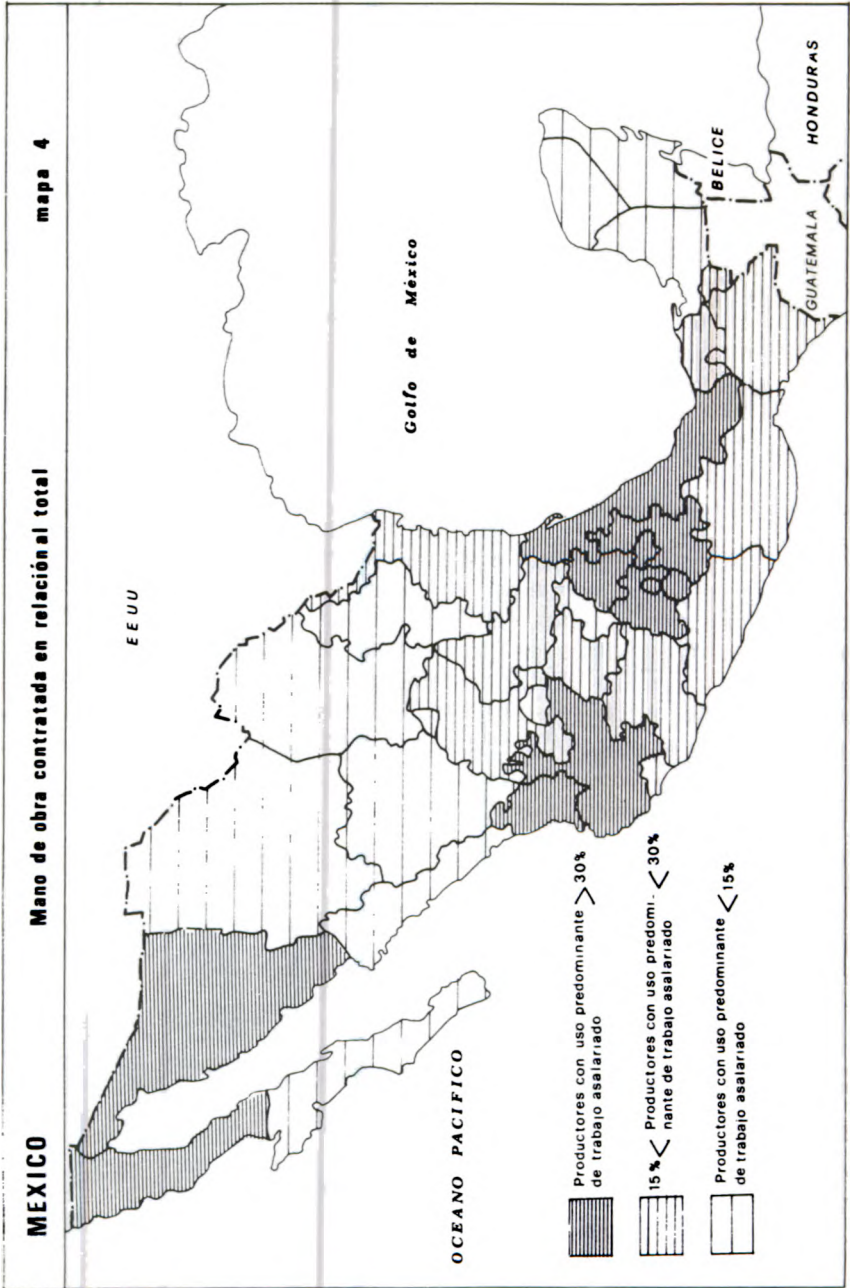
Existe una clasificación de estados de acuerdo con la proporción de productores que dependen principalmente de trabajadores asalariados (Mapa 4): inferior al 15%, entre el 15% y el 30%, o superior al 30%. Puede observarse que donde la mayor parte de productores utilizan principalmente mano de obra asalariada es en los estados de mayor desarrollo agrícola (Baja California, Sonora y Nayarit, entre otros) y en los que rodean a las grandes ciudades como Jalisco (a Guadalajara) e Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala (al Distrito Federal). Veracruz tiene también alta contratación, quizá por la importancia de cultivos de altos requerimientos de mano de obra para la zafra, como el café y los frutales. Una excepción sería Sinaloa, uno de los estados de mayor desarrollo agrícola relativo, donde el 96% de los productores utiliza mano de obra familiar. Estos comentarios se hacen a nivel de hipótesis explicativas de las diferentes densidades de mano de obra contratada, ya que la información no aporta elementos para profundizar en el análisis.

4.4 RECURSOS COMUNES Y PRODUCCION CAMPESINA

El análisis hasta ahora se ha basado en el uso de parcelas arables individuales por parte de los campesinos. En la gran mayoría de los casos, éstas ofrecen rendimientos muy limitados. Aún este nivel podría ser insostenible a largo plazo (de acuerdo con las prácticas existentes), debido al deterioro de la base de recursos con que se cuenta. Hace 40 años, Baldwin¹⁸ descubrió que el 42% del territorio mexicano sufría una

17 SARH-CEPAL 1992.

18 Baldwin, M. 1954.



Fuente : SARM-CEPAL, 1992

erosión acelerada. Desde entonces, México ha perdido cinco veces más tierra que la que perdió durante toda su historia. Mason¹⁹ estimó que México pierde entre 158 000 y 200 000 ha de tierras arables cada año debido a la erosión. Vásquez²⁰ calculó una tasa de erosión promedio para los bajíos de México equivalente a 46.9 t/ha/año con un rango que va de 2.9 t/ha/año para el norte del país a 126 t/ha/año para el extremo sur. Estudios locales revelan la existencia de tasas de erosión mucho mayores en pendientes más pronunciadas. Parecidas preocupaciones se dejan sentir sobre la sostenibilidad en el uso del agua.

Además de la tierra poseída y utilizada en parcelas arables individuales, los sectores ejidal y comunal también disponen y utilizan grandes áreas de tierras comunales. Este uso seguramente complementa los bajos ingresos típicamente derivados de la agricultura de cultivos, en una forma no tan fácilmente calculable. El elemento dominante en el uso de la tierra comunal es la producción ganadera, cuya expansión ha sido guiada por factores económicos e institucionales complejos. En general, los precios relativos para la ganadería han sido mayores que para otros productos agrícolas y, a pesar de que la mayoría de los campesinos no han sido receptores directos de crédito ganadero, la expansión subsidiada del sector les ha suministrado la infraestructura necesaria para producir y comercializar en forma adecuada bienes y servicios derivados de la ganadería, con lo cual se reduce sus costos de transacción. Por ejemplo, los servicios veterinarios son accesibles en casi todas las regiones, y el transporte de leche y de ganado resulta sencillo. Además, la producción ganadera ha sabido responder a las necesidades específicas de los hogares campesinos. Por un lado, la actividad ganadera puede ser llevada a cabo por mujeres, niños o ancianos, pues requiere muy poca fuerza de trabajo varonil. Por otro lado, la producción ganadera puede ser fácilmente convertible en ingresos monetarios y goza de la ventaja de una cierta resistencia a las fluctuaciones de las condiciones ambientales. Además, la producción ganadera en tierras comunales ofrece la posibilidad de evadir algunas de las inflexibilidades existentes en el reglamento del uso de tierras ejidales/comunales.

En particular, los contratos de producción ganadera en tierras comunales pueden ser hechos a un bajo costo entre rancheros

19 Mason, E. 1994.

20 Vásquez, A. V. s.f.

adinerados (deseosos de extender sus cabezas, pero cuyo acceso a la tierra resulta costoso, debido a las restricciones legales sobre las transacciones de tierra) y campesinos pobres (con suficiente tierra, pero con limitado acceso al capital). La red de transacciones relacionadas con las restricciones legales agrarias y de producción ganadera tiene que ver con la unión de factores y recursos de producción por medio de numerosos contratos de tenencia (por ejemplo, ganadería al partir o diversas modalidades de renta de tierra). Aunque muchos de estos contratos eran ilegales hasta hace poco, la aplicación de la ley era demasiado compleja y costosa como para asegurar su instrumentación por parte del Estado.

Esa estructura también explica los bajos costos de negociación y organización existentes entre los agentes privados involucrados. Como consecuencia, esos contratos de "unión de recursos" se han difundido en las zonas rurales de México; en algunos casos han asumido un papel importante para estimular la acumulación de capitales entre los campesinos pobres (mediante el incremento de la cantidad de cabezas de ganado). En otras palabras, esos contratos se han convertido en mecanismos financieros "indirectos" que estimulan la entrada al sector ganadero. Además, al estimular la asociación con agentes más poderosos, los contratos de ganadería algunas veces aumentan el acceso de los campesinos hacia esferas de poder local, tanto económico como político, lo que incrementa sus posibilidades de mejora económica.

La información disponible no permite estimar el grado en que el uso individual de recursos comunales incrementa el ingreso agrícola en el sector social, pero sí existen signos claros de crecientes problemas en la explotación sostenible de ellos. La expansión ganadera de los campesinos en tierras comunales sin duda ha respondido a intereses económicos inmediatos, pero también ha contribuido a la degradación a largo plazo de la base de recursos, en particular de las tierras maderables. La parte de Mesoamérica correspondiente a México representa sólo un tercio del territorio nacional, pero contiene el 33% de los bosques de temporal (bosques de pinos y otras especies) del país, el 100% de los bosques siempre verdes y el 70% de los bosques de hoja caediza. En la región mesoamericana vive la mayoría de la población rural mexicana y el 63% de todos los ejidatarios y comuneros del país. En esta región, las tasas de deforestación son sustancialmente mayores, debido principalmente a las altas tasas de destrucción del bosque tropical. La expansión de la producción ganadera (*en un área que crece en más de un millón de hectáreas por año*) ha tenido un fuerte impacto sobre el

bosque tropical, así como sobre el bosque de temporal, donde hubo un rápido aumento en las poblaciones de ovejas y cabras. Los incendios antropogénicos asociados con la producción ganadera han aumentado de manera significativa durante la última década; constituyen el factor principal de la deforestación de los bosques de temporal.

Mientras que la producción ganadera parece haber aumentado en tierras comunales, el sector de bosques campesinos ha pasado por una crisis económica durante las dos últimas décadas. Parece que el origen del estancamiento del sector se encuentra en una fuerte disminución de los beneficios netos obtenidos por los campesinos de la administración colectiva de los bosques. Esta disminución se debe a factores económicos (p. ej., el manejo de los bosques requiere un uso intenso de mano de obra masculina) y, más aún, a factores institucionales, entre los cuales se destacan:

- a. *Un complejo marco institucional y económico que ha creado una profunda contradicción entre quienes poseen y quienes manejan comercialmente los bosques.* Alrededor del 70% de la tierra forestal está bajo propiedad comunal del sector social; sólo el 23% se encuentra en manos de propietarios privados²¹. No obstante, la industria de extracción y comercialización de la madera ha sido oligopolística; sólo unas cuantas empresas relativamente grandes recibían un adecuado apoyo público y privado²². En el pasado, esa estructura de mercado era consecuencia directa de la ley forestal pública y de la política gubernamental de distribución de crédito y de otorgamiento de licencias y vedas.

De acuerdo con regulaciones forestales previas, toda extracción forestal comercial sobre tierras "sociales" debía ser previamente autorizada y supervisada por la SARH. Tradicionalmente, los permisos anuales se otorgaban a grandes compañías para el manejo de bosques en los pueblos, mientras que los habitantes suministraban la mano de obra para la recolección de la madera y se pagaba una cuota por el "derecho forestal" de extracción. El sistema era la típica (y contradictoria) combinación estímulo/regulación de inversión del gobierno mexicano para aumentar las economías de escala y la eficiencia de la distribución

21 Masera *et al.* En prensa.

22 Jardel, E. 1989.

del capital, y al mismo tiempo proteger a los campesinos de la explotación y la expropiación de sus recursos.

Además, en las zonas administradas solamente era permitido el corte selectivo para proteger los intereses a largo plazo de los ejidatarios, al restringir las actividades "mineras" de las empresas y mantener el potencial regenerativo de los bosques. Sin embargo, el método de extracción que predominaba era ineficiente y extractivista, ya que desmotivaba la inversión local a largo plazo y pagaba cuotas muy pequeñas a los propietarios de los bosques. Irónicamente, también contribuía a una disminución en el potencial regenerativo del bosque, ya que la extracción se volvía descuidada y destructiva, y conducía a cambios no deseados en la composición de las especies del bosque y en la calidad genética de los árboles²³.

Otro control adicional sobre la extracción son las vedas que el Gobierno aplica en la explotación comercial en diferentes lugares y épocas. En general, los resultados han sido negativos. La posibilidad de cortar madera para la llamada "sanidad forestal" o la extracción de la "madera muerta" producto de incendios forestales, ha llevado al consumo de recursos en zonas con vedas para la madera trabajada o con limitado acceso a la producción. Estos dos problemas resultan comunes en la explotación de bosques de temporal; el segundo también es común en zonas tropicales.

- b. *Hasta hace poco, los bosques eran considerados por el Gobierno como tierras inactivas; por lo tanto, eran sujetos legales de la expropiación y la colonización.* En México, el 90% de los bosques tropicales ha sido destrozado como consecuencia de los programas de colonización. En colonias privadas y en ejidos tropicales recientemente establecidos, casi nunca están bien definidos los derechos de propiedad forestal, por lo que con frecuencia están sujetos a problemas de libre acceso a los recursos. En esa situación, el corte del bosque resulta la única manera de asegurar un uso efectivo de la tierra y de consolidar los derechos de propiedad frente a las demandas, tanto de agentes de la comunidad como de fuera de ella.

23 Jardel, E. *Ibíd.*; Masera *et al.* En prensa.

La naturaleza desorganizada de la expansión ganadera y la destrucción de bosques representan un gran reto para la contribución a largo plazo de los recursos colectivos al ingreso del sector social. Desde este punto de vista, resulta importante notar que a pesar de que los aspectos institucionales "externos" han afectado profundamente el uso (y abuso) de los bosques, también lo han hecho los cambios de la misma sociedad campesina. Particularmente, las redes institucionales que suministran las bases de acción colectiva en el manejo de los bosques se han vuelto muy costosas. En México, la mayoría de los bosques son tierras comunales poseídas colectivamente por comunidades campesinas, lo cual obstaculiza la formación de contratos de asociación (p. ej., renta forestal, prestación de los bosques y otros) entre los dueños de los bosques y las fuentes potenciales de capital. La administración comercial y la explotación de los bosques implican la existencia de marcos institucionales más amplios y más costosos que suministren las bases para una coordinación y acción colectiva y una adecuada distribución de los beneficios entre los agentes involucrados. Sin embargo, en México el proceso de modernización rural y la semiproletarización del campesinado (que ha resultado en un aumento del costo de oportunidad de la fuerza de trabajo y de la movilización de la población) han debilitado las bases de la organización familiar y grupal y han aumentado los costos de acción colectiva en el manejo de los recursos.

A pesar de que no es el caso en algunos grupos étnicos, los mecanismos para crear consenso interno, para negociar con agentes privados externos o con el Gobierno o para movilizar el trabajo colectivo, se han debilitado o han caído en desuso. Como consecuencia, ha disminuido el control de los recursos colectivos y de la infraestructura (no sólo de los bosques, sino también de las terrazas, de los sistemas de drenaje, de las tierras de pastizal, etc.) así como del trabajo disponible para el manejo colectivo y privado de la tierra²⁴. Por lo tanto, en un nivel significativo, el problema de la destrucción de los bosques representa un problema de incentivos de política, de estructura de mercado y del sistema de tenencia. En general, aún queda mucho por realizar para fomentar el establecimiento de instituciones nuevas que reemplacen a las viejas y para utilizarlas para promover formas de administración de recursos ecológicamente más racionales.

24 García B., R. *et al.* 1991.

Objetivamente, el sector campesino ha enfrentado una crisis de larga gestación. La combinación de pequeñas parcelas individuales y de recursos colectivos bajo presión creciente ha precipitado una crisis en los ingresos agrícolas. Esta, a su vez, ha conducido a cambios en las estrategias económicas del campesinado que incluyen la aparición de diferentes enfoques sobre la generación de ingresos y el uso de recursos.

4.5 CONCLUSION: HACIA UNA TIPOLOGIA DEL CAMPESINADO MEXICANO

En este capítulo hemos construido una tipología de hogares campesinos basada en su participación en los mercados de trabajo y de alimentos. Estos criterios de definición han sido escogidos porque corresponden a: 1) elementos críticos en el comportamiento de las familias campesinas; 2) elementos que implican diferencias en el impacto que tendrán sobre las familias las principales reformas institucionales y de precios implementadas en México; y por consiguiente, 3) elementos que establecen criterios diferenciados para el diseño de una estrategia de desarrollo rural. Esto nos da cinco categorías de productores agrícolas con las siguientes características (resumidas en el Cuadro 4.15):

- a) *Los productores que no poseen tierras.*
- b) *Minifundistas*, quienes cultivan parcelas muy pequeñas en donde producen principalmente maíz para consumo doméstico, y cuyo principal ingreso monetario proviene de actividades que se dan fuera de la parcela. Este grupo constituye el 50% de todos los productores, cultiva el 10% de la tierra, y se concentra principalmente en las regiones del Centro y del Pacífico Sur.
- c) *Los pequeños productores*, que producen a mayor escala que los minifundistas y generan un excedente comercial, sobre la base del trabajo familiar. Dentro de esta categoría se pueden distinguir dos subconjuntos:

Cuadro 4.15. Tipología provisional de productores

Unidades familiares agrícolas	Sin tierra		Mimifundistas		Pequeños productores		Agricultores comerciales
	Subsistencia		Capitalización		Agricultores comerciales		
Terminología CEPAL	Subsistencia y Estacionarios		Excedentarios		Transicionales y empresarios		
Definición	No hay producción directa	No hay excedentes comercializados	Excedentes comercializados	Excedentes comercializados	Excedentes comercializados	Excedentes comercializados	Excedentes comercializados
		Mano de obra familiar	Mano de obra familiar	Mano de obra familiar	Mano de obra familiar	Mano de obra contratada (> 25 días-hombre)	Mano de obra contratada (> 25 días-hombre)
		Producción agrícola relativa a las necesidades de subsistencia + mantenimiento de capital de producción	Producción agrícola relativa a las necesidades de producción	Producción agrícola relativa a las necesidades de producción	Producción agrícola relativa a las necesidades de producción	Producción agrícola relativa a las necesidades de producción	Producción agrícola relativa a las necesidades de producción
		Menos de	Más de	Más de	Más de	Más de	Más de
Tamaño grupo							
Total	600,000 unidades familiares	50% de productores (1.5 millones) (2/3 sector social)	20-25% de productores (600,000-750,000) (80% sector social)	10-15% de productores (300,000-450,000) (2/3 sector social)	10-15% de productores (300,000-450,000) (2/3 sector social)	10-15% de productores (300,000-450,000) (60% sector social)	10-15% de productores (300,000-450,000) (60% sector social)
Por regiones (en 1970)		Central, Pacífico Sur: 60% prod., 15% tierra Golfo: 40% prod., 6% tierra Norte: 55% prod., 15% tierra Pacífico Norte: 15% prod., 1% tierra	Central, Pacífico Sur: 20% prod., 20% tierra Golfo: 25% prod., 15% tierra Norte: 25% prod., 20% tierra Pacífico Norte: 20% prod., 5% tierra	Central, Pacífico Sur: 7% prod., 20-25% tierra Golfo: 15% prod., 30% tierra Norte: 6% prod., 20% tierra Pacífico Norte: 25% prod., 25% tierra	Central, Pacífico Sur: 7% prod., 20-25% tierra Golfo: 15% prod., 30% tierra Norte: 6% prod., 20% tierra Pacífico Norte: 25% prod., 25% tierra	Central, Pacífico Sur: 13% prod., 40-45% tierra Golfo: 20% prod., 50% tierra Norte: 14% prod., 45% tierra Pacífico Norte: 40% prod., 70% tierra	Central, Pacífico Sur: 13% prod., 40-45% tierra Golfo: 20% prod., 50% tierra Norte: 14% prod., 45% tierra Pacífico Norte: 40% prod., 70% tierra
Recursos en tierras	Ninguno	0-4 ha RFE*	4-12 ha RFE*	≥ 12 ha RFE*, con 20-25% riesgo (1970)	≥ 12 ha RFE*, con 20-25% riesgo (1970)	Probablemente ≥ 10 ha RFE*, con 50% riesgo (1970)	Probablemente ≥ 10 ha RFE*, con 50% riesgo (1970)
		Promedio = 1.7 ha RFE*	Promedio = 7-8 ha RFE*	Promedio = 25 ha RFE* en ejidos, 40 ha RFE* en tierra privada	Promedio = 25 ha RFE* en ejidos, 40 ha RFE* en tierra privada	Promedio = 15 ha RFE* en ejidos, 80-90 ha RFE* en tierra privada	Promedio = 15 ha RFE* en ejidos, 80-90 ha RFE* en tierra privada

Continuación Cuadro 4.15.

Unidades familiares agrícolas	Sin tierra	Pequeños productores		Agricultores comerciales
		Minifundistas	Subsistencia	
Producción		Principalmente maíz; un poco de frijoles; café en el PS** y G; un poco de forrajes en el PN y C; algunas semillas oleaginosas en Guerrero, Sinaloa, Sonora	Maíz, frijoles, café en PS** y G; forraje en PN, N y C; semillas oleaginosas en Guerrero, Sinaloa, Sonora; un poco de trigo en PN y N	Trigo en PN**, N y C; arroz en Campeche, Morelos, Oaxaca y Sinaloa en explotaciones extensas; algodón en N y PN; caña de azúcar en explotaciones medianas en Morelos, San Luis de Potosí y Veracruz; forraje en C y N; tabaco en Nayarit; café en PS y G; frutas y hortalizas en C, G, PS y PN
Principales elementos de estrategia familiar	Mercado de trabajo agrícola local y migración estacional	<ul style="list-style-type: none"> - Producción para consumo doméstico - Gran participación en el mercado de trabajo con migraciones estacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Excedentes diversificados comercializados - Ingresos complementarios procedentes del mercado de trabajo y las migraciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Producción comercial en explotaciones agrícolas capitalizadas, con uso intensivo de trabajadores contratados
	Papel esencial de la capacidad de mano de obra (educación, red de migraciones) y desarrollo de un mercado de trabajo local			
				Producción limitada por el acceso a crédito y tecnología (especialmente en los ejidos) Función esencial de la capacidad de organización

*RFE = Calidad media del equivalente en tierras de secano, donde 1 ha de tierra de riego es equivalente a 2 ha RFE.

**Las regiones son Central (C), Golfo (G), Pacífico Sur (PS), Norte (N) y Pacífico Norte (PN).

Fuente: En base al análisis de la CEPAL (1982) y otras fuentes. Véase texto. Esta tipología es aproximada y deberá revisarse sobre la base del censo agrícola de 1990 cuando sea disponible

- i) **Los pequeños productores de subsistencia**, cuyos ingresos agrícolas no son suficientes para asegurar la subsistencia de la familia y el mantenimiento de los recursos productivos de la finca y que, por lo tanto, necesitan generar un ingreso complementario mediante actividades realizadas fuera de la parcela. Estos representan del 20% al 25% de los productores, que cultivan del 15% al 20% de la tierra, la que en su gran mayoría está en el sector social. Están representados en todas las regiones. Producen un excedente comercial diversificado sobre la base de cultivos diferentes del maíz y del frijol, lo que depende del entorno agroecológico.

- ii) **Los pequeños productores capitalizados**, quienes obtienen de la agricultura un nivel de producción mayor que sus necesidades de subsistencia y de mantenimiento de los recursos productivos, lo cual les permite generar un excedente económico capitalizable. Estos representan del 10% al 15% de los productores y controlan del 20% al 25% de las tierras. Geográficamente se concentran en la zona del Golfo de México y en el Pacífico Norte. A pesar de que todos producen maíz, su producción es muy diversificada. Su alta dependencia del ingreso agrícola los hace muy sensibles a las cambiantes condiciones institucionales y de precios del sector; además, su limitado acceso al crédito y al capital (en particular en el sector social) limita su habilidad para intensificar la producción o reconvertirla hacia cultivos de mayor valor.

- d) **Los productores comerciales**, que son importantes empleadores netos de trabajo y que, debido a su tamaño operativo, destinan la mayor parte de su producción al mercado. Constituyen del 10% al 15% de los productores con tierra y cultivan alrededor del 50% del total del área.

En términos de políticas de desarrollo rural, esta tipología de hogares muestra el papel determinante de tres tipos de recursos. En primer lugar, como para cualquier tipología de sociedad rural, se manifiesta el papel diferenciado del acceso a los recursos agrícolas. Estos incluyen el tamaño de la finca, la calidad de la tierra, el acceso y control del agua y la reserva de capital fijo. En segundo lugar, se nota la relevancia de los recursos laborales caracterizados por el tamaño de familia, la pertenencia a determinado grupo étnico, la educación, la ubicación con respecto a los mercados laborales y el ser parte de una red migratoria experimentada.

Finalmente, son determinantes los recursos organizativos que faciliten el acceso al crédito y a los mercados y que reduzcan los costos de transacciones. Esto incluye no solamente la participación en comunidades rurales y en el ejido, sino también la vital participación en organizaciones de productores.

CAPITULO 5
ORGANIZACION ECONOMICA
DEL SISTEMA FAMILIAR CAMPESINO

Una característica sobresaliente de la estructura agraria mexicana actual es la importancia de la agricultura campesina, la cual, como lo hemos visto, incluye el 85% de los productores y ocupa el 45% de la tierra agrícola. En el capítulo anterior caracterizamos la capacidad de producción agrícola y ganadera de este sector. Sin embargo, esta agricultura, que se fundamenta en el uso de la mano de obra familiar, constituye un elemento importante de una estrategia integral de supervivencia de unidades familiares y de comunidades, y no de una finca comercial dedicada únicamente a sacar provecho económico de la actividad agrícola. En este capítulo, analizamos la totalidad de la organización económica de las familias campesinas, que incluye actividades agrícolas y ganaderas, venta de trabajo en los mercados locales, actividades no agrícolas realizadas dentro y fuera de la parcela, y la migración estacional a otras zonas de México y a Estados Unidos.

El 50% de las familias campesinas pertenece al grupo de minifundistas y, como hemos visto en el Capítulo 3, constituye el foco principal de la pobreza rural. Esta situación no es rara en América Latina, en donde prevaleció históricamente el clásico sistema del latifundio-minifundio. No obstante, en México el minifundio existe sin el latifundio, como consecuencia de una prolongada y exhaustiva reforma agraria. En el caso mexicano, la articulación económica del minifundio no se realiza con el latifundio, sino con el mercado de trabajo y la migración estacional. El minifundio, entonces, no constituye un sistema de "subsistencia", sino que, al contrario, está fuertemente insertado en un gran número de mercados, particularmente en los mercados de trabajo local, de insumos, de diversos productos agrícolas y no agrícolas, y de bienes de consumo.

En este capítulo se analizan especialmente las estrategias de generación de ingresos de las familias campesinas; se pone énfasis en la importante dependencia de éstas de fuentes de ingreso que se encuentran fuera de la parcela, en los motivos por los cuales los minifundistas producen maíz bajo condiciones aparentes de pérdidas

económicas, y en la fuerte diferenciación entre clases de campesinos, en particular los que hemos clasificado como minifundistas y pequeños productores.

5.1 IMPORTANCIA DE LAS FUENTES DE INGRESO SITUADAS FUERA DE LAS PARCELAS

Fuentes de ingreso

La gran mayoría de la población campesina mexicana combina fuentes de ingreso agrícolas y no agrícolas. Debido a los recursos tan limitados de los campesinos, cuyo capital principal es su fuerza de trabajo, ofrecen su mano de obra a la venta. En efecto, según los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, en 1989 el 20% de las familias rurales (las extremadamente pobres) obtuvo en promedio el 49.3% de sus ingresos monetarios del trabajo salarial; otro 30% (clasificados como pobres), el 55%; y el 50% restante (niveles más alto de ingresos), el 50.8%. El ingreso en efectivo proveniente de la producción agrícola propia representaba en todos los casos menos del 30% del ingreso salarial. En cierta forma esos datos resultan decepcionantes, puesto que toman en cuenta hogares campesinos y no campesinos, incluidos los que no poseen tierras en absoluto. Sin embargo, son bastante sugestivos: ninguno de los tramos de ingreso rural recibió más del 44% de sus ingresos totales de sus actividades agrícolas propias, incluidos el comercio de cosechas y de ganado propio y el autoconsumo.

No existen muchos estudios detallados sobre ingresos y gastos de familias rurales. Sin embargo, todos concuerdan en el alto grado de dependencia en los ingresos provenientes de salarios, que resulta mayor entre los minifundistas, pero que se presenta en todo el espectro social del mundo campesino. Por ejemplo, un estudio conducido en 1986 en la región del Lago de Pátzcuaro por Marsh demostró que aproximadamente el 40% de los ingresos de las familias que poseían hasta 8 ha de tierra provenía de contribuciones salariales (Cuadro 5.1)¹. La unidad de producción agrícola solamente representaba el componente central del

1 Marsh, R. 1990.

Cuadro 5.1. Fuentes de ingreso de las familias rurales en la región del Lago de Pátzcuaro, Michoacán, en 1986

	Tamaño de finca (ha)			
	0.5-5	5-8	8-12	Mayor 12
% de familias	2.5	26	36	13
Fuentes de ingreso (porcentaje)				
Ingreso agrícola	55.5	51.7	62.1	78.0
Cultivos	31.0	29.4	38.6	41.0
Venta de ganado	14.8	17.0	16.8	29.0
Otros	9.7	5.3	6.7	8.0
Ingreso salarial	40.0	43.0	32.0	14.0
Pequeña empresa	4.5	5.3	5.9	8.0

Fuente: Robin Marsh, *Technology generation and diffusion in an uncertain environment: Alternative approaches to maize production in Mexico*, Ph.D Thesis, Food Research Institute, Stanford University, 1990.

ingreso del hogar en aquellos predios mayores a 12 hectáreas. Otro estudio efectuado en la misma región en 1982 mostró resultados parecidos: el ingreso agrícola correspondía al 26.4% del ingreso de los campesinos sin tierra, al 63.5% del ingreso de los minifundistas, y al 72.2% del ingreso de los grandes terratenientes². Resulta particularmente interesante el ingreso derivado de la por migración hacia Estados Unidos, el cual representaba el 30.4% del ingreso de los campesinos sin tierra, el 20.2% del ingreso de los minifundistas, y el 16.4% del ingreso de los grandes terratenientes. Casi la misma estructura de ingresos había sido registrada en Puebla en 1970, con una contribución aún mayor de los ingresos salariales al total del ingreso familiar, la cual (como en el caso de Pátzcuaro en 1986) superaba el 30% en las fincas de mediano tamaño (Cuadro 5.2)³.

2 Adelman, I. *et al.* 1988.

3 Benito, C. 1975.

Cuadro 5.2. Datos de la pobreza en Puebla en 1970

	Tipo de familia					
	Trabajadores asalariados	Campesinos muy pobres	Trabajadores campesinos	Campesinos pobres	Fincas familiares	Fincas comerciales
Tamaño de finca (ha)	0-4	0-2	0-4	2-4	4-8	mayor 8
Tamaño promedio (ha)	1.5	1.4	2.2	2.9	6.5	15.7
Fuentes de ingreso (porcentaje)						
Ingreso agrícola						
Agricultura	16	22	23	38	52	58
Ganadería	2	3	6	8	13	7
Comercio	0	18	0	12	3	18
Ingreso salarial	82	57	69	42	32	9
Otros ingresos	0	0	2	0	0	8

Fuente: C. Benito, "Rural Development in Puebla: A Minimum Package Approach" (mimeo). Department of Agricultural Economics, University of California at Berkeley, 1975.

El papel de las remesas

En muchas zonas del país, la migración estacional es para las familias campesinas una fuente sumamente importante de ingreso. Por lo tanto, debe ser entendida como un componente integral de la estrategia de generación de ingreso de la familia. La productividad de esta empresa depende de los activos que posee la familia y de los retornos esperados de ellos. En el caso de la migración, el activo importante es el "capital de migración", que se deriva de la pertenencia a una antigua y bien establecida red de migrantes.

El proceso migratorio y el papel que desempeñan las remesas en el ingreso familiar han sido analizados en detalle para un pueblo en la región del Lago de Pátzcuaro por Taylor y Wyatt⁴. Ese pueblo fue visitado por los autores en 1982 y 1988, lo cual les permitió observar los importantes cambios que ocurrieron entre esas fechas. Durante ese

4 Taylor, E. y Wyatt, T. 1992.

período, la porción de las familias con miembros en Estados Unidos casi se duplicó, partiendo de un 17% en 1982. La contribución de las remesas y de las otras fuentes de ingreso al ingreso familiar total se presentan en el Cuadro 5.3. El período de observación corresponde a años de crisis en México, con una fuerte alza del desempleo y una caída del salario real. Esto explica la casi desaparición del ingreso derivado de la emigración interna, del 24.1% al 3.7% del ingreso total. La porción del ingreso derivada de las remesas desde Estados Unidos se mantuvo constante con el 14% del ingreso total del pueblo.

El Cuadro 5.3 también proporciona información sobre la contribución de cada una de esas fuentes de ingreso en la desigualdad que se da en la distribución del ingreso en el pueblo. Se ve que la contribución de las remesas de Estados Unidos a la desigualdad total es alta; llegó al 25.5% en 1982, pero bajó al 20% en 1988. Con la maduración del proceso migratorio, más familias participan y se reduce entonces el efecto de desigualdad. Por el contrario, las contribuciones de las remesas de la emigración interna y de los ingresos agrícolas a la desigualdad son más bajas que sus porciones de ingreso. Esas fuentes de ingreso son entonces factores que mejoran su distribución.

La etapa siguiente en el análisis consiste en entender los factores que determinan la estrategia de generación de ingreso de las familias. Sus decisiones en torno a la migración nacional e internacional, a la producción agrícola, y a las otras actividades productivas locales son explicadas por su posesión de activos que incluyen capital agrícola (tierra y ganado), capital humano (educación, experiencia, número de adultos en la familia) y capital de migración (contactos que tiene la familia en los puntos de destino de la migración hacia México y Estados Unidos). Dos indicadores de la calidad de los activos son también importantes: la calidad de la tierra y la antigüedad de la red de migrantes (medida por el número total de años de experiencia migratoria de los miembros del grupo con que la familia tiene contactos). El resultado principal del estudio es que la pertenencia a una red de migrantes y la antigüedad de esta red son las principales variables que determinan el monto de las remesas de Estados Unidos. Como se puede esperar por el impacto que tiene la migración sobre la disponibilidad de trabajo familiar en la parcela, la pertenencia a una red de migrantes tiene un impacto negativo fuerte sobre el ingreso derivado de fuentes agrícolas.

Cuadro 5.3. Papel de las remesas en el ingreso familiar en el Lago de Pátzcuaro, Michoacán

	Origen del ingreso		Origen de la desigualdad ^{c/}	
	1982	1988	1982	1988
Por fuente de ingreso ^{a/} (%)				
Remesas de Estados Unidos	14.4	13.6	25.5	19.8
Remesas de México	24.1	3.7	12.6	0.8
Ingreso del pueblo	61.4	82.7	61.8	79.4
Agrícola	11.3	14.5	16.3	9.1
No agrícola	50.1	68.2	45.5	70.3
Por tipo de activo ^{b/} (%)				
Red de migrantes a EE.UU.				
Emigrantes a EE.UU.	3.7	2.1	9.2	1.2
Capital de migración a EE.UU.	2.3	-9.9	6.6	-5.5
Red de migrantes a México				
Emigrantes a México	3.7	3.0	2.3	-0.6
Capital de migración a México	1.5		1.8	
Ganado	20.6	81.8	39.3	97.1
Tierra	9.5	18.1	10.9	3.8
Educación	62.4	21.8	49.1	4.1
Otros	-3.7	-16.9	-19.2	-0.1

a/ Descomposición del ingreso (y) por fuente (j): $y = \sum_j y_j$. La participación de la fuente j al ingreso total es $s_j = y_j / y$.

b/ Estos porcentajes derivan de un análisis de regresión donde el ingreso y es explicado por los activos x_k : $y = \alpha + \sum_k \beta_k x_k$. La fracción $s_k = \beta_k \bar{x}_k / \bar{y}$ representa la participación del retorno al activo x_k (con promedio \bar{x}_k) en el ingreso total (con promedio \bar{y}). La categoría "otros" corresponde a α / \bar{y} .

c/ Viene de una descomposición del coeficiente de Gini: $G = \sum_i s_i G_i r_i$, donde s_i es la participación de la fuente de ingreso i (o el retorno al activo i), G_i el índice de Gini para la desigualdad en la fuente de ingreso i (o el activo i), y r_i es la correlación entre y_i (o x_i) e y . La participación de la fuente i en la desigualdad total es representada por: $s_i G_i r_i / G$.

Fuente: J. E. Taylor y T. Wyatt, "Migration, Assets, and Income Inequality in a Diversified Household-Farm Economy: Evidence from Mexico" (mimeo). Department of Agricultural Economics, University of California at Davis, 1992.

Es interesante observar que la educación tiene un efecto positivo fuerte sobre todas las fuentes de ingreso, salvo la migración a Estados Unidos, que se da entonces hacia empleos que no requieren calificaciones o para los cuales todos tienen las calificaciones adecuadas. La propiedad de ganado también demuestra un efecto fuertemente positivo sobre los ingresos agrícolas y no agrícolas, lo que indica una complementariedad entre la producción de ganado y la de cosechas, que resulta del hecho de que los granos son utilizados para la alimentación animal. Una comparación con otro pueblo de la misma región y en el que la migración es más antigua indica que cuanto más antigua la experiencia migratoria el capital de migración se hace más productivo, aumenta la eficiencia de la migración y se reduce su efecto de diferenciación social.

Conocida la relación entre activos y el nivel de ingreso que puede ser derivado de cada fuente, se puede entonces descomponer el ingreso total en las porciones que son explicadas por cada activo, operación que se realiza en la segunda parte del Cuadro 5.3. La comparación de las contribuciones de cada activo al ingreso y a la desigualdad en la distribución del ingreso indica si este activo tiene un rol de igualación o de desigualación. De ese modo, se comprueba que la red de migrantes a Estados Unidos tiene el efecto de desigualación más fuerte sobre los ingresos de las familias: el número de migrantes explica el 3.7% del ingreso total y el 9.2% de la desigualdad en el pueblo; la antigüedad del capital de migración explica el 2.3% del ingreso total y el 6.6% de la desigualdad. Para reducir la pobreza rural y promover la igualdad, es importante, entonces, ayudar a distribuir mejor las oportunidades de migración exitosa entre miembros de la comunidad. Para ese fin, la pertenencia a una red de migrantes antigua es esencial. Tradicionalmente, esa pertenencia ha sido asegurada por la familia, reproduciendo así la desigualdad. Sin embargo, otras instituciones pueden también cumplir esta función, por ejemplo, las organizaciones de trabajadores que ayudan a la migración y a la contratación (ver Capítulo 6). Dada la gran importancia del ingreso de la migración para los pobres, un componente importante de un programa de desarrollo rural consistiría entonces en fortalecer las funciones que cumplen las redes de migrantes para asegurar el éxito de la migración laboral.

Con el tiempo, se observa un fuerte cambio en el papel de los distintos activos, particularmente del ganado. En 1982, el ganado daba cuenta del 25% del ingreso de las familias (incluso por medio de su influencia sobre los ingresos derivados de agricultura y no agricultura), y ese porcentaje aumentó al 82% en 1988. Ese activo tiene un fuerte

efecto de desigualación en la distribución del ingreso. El papel central del ganado se debe al alto retorno a este activo y a la acumulación de ganado en el tiempo. En el breve intervalo que separa la realización de las dos encuestas, el tamaño medio del hato creció de 4.14 unidades de ganado mayor equivalente a 5.95 unidades, con un fuertísimo aumento en la desigualdad de la propiedad del ganado. El incremento de la importancia del ganado en relación con el aumento de la migración sugiere que podría existir una falla en el mercado de capitales para los migrantes, lo cual los obliga a optar por la inversión en ganado por falta de alternativas financieras. Además, esto deja pocas oportunidades a las familias para disponer de sus ahorros para uso productivo por parte de otros miembros de la comunidad. Como veremos luego, esta observación sugiere el rol fundamental que las instituciones de ahorro y crédito podrían tener para movilizar el ahorro de los migrantes y hacerlo disponible para inversión por miembros de la misma comunidad. Para ser efectivas, esas instituciones deberían ser binacionales, con ventanillas tanto en los lugares de recepción como de emisión de migrantes.

Un aspecto diferente del rol de las remesas es ilustrado por un estudio de una comunidad étnica de la Mixteca Alta hecho por García B., R. *et al.* (Cuadro 5.4)⁵. Como en el estudio previo, los datos sobre ingreso indican el rol fundamental de las remesas, las que generan en promedio el 37% del ingreso monetario del pueblo. La otra fuente importante de liquidez es la venta de ganado. La agricultura, en contraste, casi no genera ingreso monetario. Sin embargo, casi todas las clases tienen gastos netos en la agricultura, lo que indica el uso de insumos comprados para la producción de autosubsistencia en la milpa. Esta observación revela una estrategia de generación de ingresos que consiste en que los minifundistas usan ingresos provenientes de fuentes externas a la parcela para comprar insumos para la producción en la milpa de alimentos para el autoconsumo familiar. Esta observación es fundamental para el diseño de una estrategia de desarrollo rural, ya que indica que se puede modernizar la milpa con el uso de insumos comprados, aunque no se venda su producto.

5 García B., R. *et al.* 1991.

Cuadro 5.4. Fuentes de ingreso en Laguna, Mixteca Alta, Oaxaca, en 1984

	Comerciantes	Emigrantes	Tejedores	Trabajadores		Agricultores		Total
				Locales	Regionales	Grandes	Pequeños	
Número de familias	9	38	15	15	7	30	53	204
Ingreso en efectivo per familia (pesos)	873.6	421.6	85.4	225.6	359.2	495.9	257.7	321.8
Fuentes de ingreso (%)								
Agricultura	1	0	0	2.7	0	0.6	0	0.4
Ganado	24.1	0	18.4	2.7	0	72.9	47.5	19.3
Tejido de palma	3.2	3.5	34.3	3.6	0.6	1.4	9	5.5
Comercio y servicios	52.3	1.6	0	0	0	0.9	0	6.9
Ingreso salarial	1.5	0.4	14.2	84.2	1	11.1	9	4.2
Tracción animal	0	0	0	0	2.4	0	1.3	0.9
Ahorros acumulados	18.4	0	0	2.4	0	4	5.5	12.6
Remesas	-0.6	94.6	33.1	4.4	18.5	9.2	24.9	52.4
Ingreso externo	0	0	0	0	77.5	0	2.8	0
Estructura de gastos (en porcentaje)								
Gastos productivos	0	24.2	11.9	0	4.5	0	0.9	6.9
Agricultura	0	5.1	0	0	8	0	0	1.6
Ganado								
Consumo								
Agricultura	0.1	3.4	10.8	1.6	3	2.3	3.7	4.2
Otros en el pueblo	18	14.5	19.8	21	24.7	15.6	26.3	19.5
Fuera del pueblo	34	41.4	52	41.1	50	32	54	54.5
Bienes durables e inversiones	44.8	8.3	1.4	30.7	0.3	28.2	3.9	7.3
Gobierno	2.4	2.2	2	3.1	1.6	1.3	2.9	3.6
Educación	0.8	0.9	2.1	2.4	7.9	20.6	8.4	7.2

Fuente: R. García Barrios, L. García Barrios, y E. Álvarez-Buylla, Lagunas, El Colegio de México, 1991.

Encadenamientos y desarrollo regional

El rol de las remesas en la economía de las zonas rurales va más allá de los beneficios directos que procuran a las familias que las reciben. Los ingresos externos, al entrar en un pueblo, inducen gastos que estimulan la producción local de bienes y servicios. Por ejemplo, en el pueblo estudiado por Adelman, Taylor y Vogel en la región de Pátzcuaro⁶, por cada cien pesos de incremento en su ingreso, las familias de pequeños productores demandaban 11 pesos a la agricultura, 7 a la ganadería y 65 al sector comercial. El aumento de producción en respuesta a esa demanda generó otros ingresos, y en consecuencia más demandas y producción. En este pueblo, el 60% de la demanda total se satisfacía mediante la producción local, y el resto por producción externa al pueblo. Es claro que la importancia de los encadenamientos de gastos del ingreso depende de la porción de la demanda total que satisface la economía local, y por lo tanto, del tamaño del pueblo o de la región que se analiza. Cuanto más extensa sea la unidad geográfica de análisis, mayores serán los efectos de los encadenamientos; por eso resulta importante entender el tamaño de los efectos derivados del gasto en relación con el tamaño de la unidad geográfica.

Mediante un análisis de multiplicadores en el contexto de una matriz de contabilidad social, los autores citados calcularon el efecto total que un incremento en las remesas tendría sobre la economía del pequeño pueblo y a quién beneficiaría. Ese tipo de análisis exagera los efectos inducidos por la demanda sobre la producción, ya que asume que la producción está completamente determinada por el nivel de la demanda, es decir que no hay restricciones a la oferta aparte del tamaño del mercado. Sin embargo, proporciona una idea del efecto indirecto potencial de las remesas, y se ve que este efecto puede ser muy importante. Un incremento de US\$100 en las remesas podría generar un incremento en el ingreso del pueblo de US\$78. La producción aumentaría US\$42 en la agricultura, US\$23 en la ganadería y US\$98 en el comercio.

La distribución social del beneficio del impacto indirecto de las remesas es muy desigual y regresiva. En el supuesto de que el incremento de US\$100 en remesas se distribuya proporcionalmente a la distribución inicial de las remesas —es decir, US\$37 para los grandes

6 Adelman, I. *et al.* Op. cit.

agricultores, US\$30 para los pequeños productores, y US\$33 para los campesinos sin tierra— los beneficios totales, incluidos los efectos indirectos inducidos por los gastos de las remesas, generan ganancias de US\$80 para los grandes agricultores, de US\$54 para los pequeños productores, y de US\$54 para los campesinos sin tierra. Otro aspecto interesante es el impacto de las remesas sobre el ahorro y la inversión. El mismo incremento de US\$100 en las remesas induce un incremento de US\$38 en la inversión, dos tercios del cual en activos físicos y un tercio en capital humano. La inversión en capital humano es principalmente hecha por los dos grupos de ingreso más alto, los grandes agricultores y los pequeños productores, que gastan el 9% de su ingreso en educación, mientras que los campesinos sin tierra gastan solamente el 2%. Los efectos a largo plazo de esas inversiones, tanto en capital físico como humano, no pueden ser capturados por este tipo de análisis estático, pero sugieren un efecto de diferenciación social creciente, sobre todo, en este caso, por los efectos de encadenamientos de las remesas más que por su efecto directo que es, como hemos visto, distribuido bastante igualitariamente.

5.2 PRECIOS DIFERENCIALES ENTRE FAMILIAS CAMPESINAS

Existen relativamente pocos estudios detallados sobre la microeconomía de la agricultura minifundista en México. Sin embargo, una aseerción común que surge de esos estudios es que, una vez sumados todos los costos, las ganancias en la producción del maíz mediante el uso de métodos tradicionales resultan negativas, o sea que el valor del producto resulta menor que el de los costos. Ello sucede en especial en las parcelas más pequeñas, que operan bajo un régimen de uso limitado de insumos modernos (Cuadro 5.5).

Como fenómeno estructural, esa situación aparentemente irracional requiere una investigación más profunda. Una variable crítica de esos cálculos (especialmente en condiciones de bajo uso de insumos) es el costo de la mano de obra: la ganancia es negativa cuando los días de trabajo usados en la producción son calculados valorizando el trabajo al costo de oportunidad de la mano de obra varonil fuera del campo. Si éste es, en efecto, el caso, como lo sugieren varios informes de diferentes áreas, incluidos distritos de irrigación, la perseverancia a gran escala de la producción de maíz significaría que la mano de obra está dispuesta a aceptar una remuneración menor del trabajo agrícola que del no agrícola,

o que el retorno al trabajo no agrícola ha sido sobrestimado. Además, el precio efectivo de los insumos comprados y el costo de oportunidad del maíz también pueden diferir sustancialmente entre familias. Exploramos estos temas en esta sección con el propósito de explicar la aparente paradoja de un maíz generador de pérdidas económicas para un alto porcentaje de las familias campesinas.

Cuadro 5.5. Rentabilidad de la producción de maíz

	Pérdidas > 50% de costos	Pérdidas < 50% de costos
Productores (%)	27.8	36.4
Area (%)	24.0	32.1
Producción (%)	6.2	23.3
Tamaño promedio de predio (ha)	2.2	2.2
Rendimiento promedio (ton/ha)	0.5	1.3
Producción por finca (ton)	1.0	2.9

Fuente: SARH, Dirección General de Estadística, Encuesta Nacional sobre Rentabilidad y Productividad. Maíz. México, D.F.

El papel de las mujeres en la producción y sus costos de oportunidad

Un factor importante, responsable de las "pérdidas" en la producción minifundista del maíz, es el uso dentro de la finca de ciertas categorías de mano de obra, tales como mujeres adultas en edad reproductiva, hombres de edad y niños, las cuales tienen bajísimos costos de oportunidad en el mercado de trabajo. Esos grupos no poseen las mismas oportunidades de trabajo fuera del campo que los hombres y las mujeres jóvenes, quienes participan activamente en las migraciones laborales.

Debido a las limitadas oportunidades de trabajo que existen cerca de las áreas de concentración de la producción agrícola minifundista, la búsqueda de trabajo por parte de los pequeños productores requiere una migración más o menos distante. Esto implica que, dada una movilidad de trabajo diferenciada, la fuerza de trabajo ofrecida por el hogar ha sido típicamente de hombres adultos jóvenes. En esas condiciones, resulta probable que un gran número de fincas mexicanas trabajen con una

contribución constante de mujeres, niños y hombres de edad y con una contribución estacional de los hombres en la categoría de edad ideal de trabajo. La diversificación necesaria de actividades económicas familiares implica una diferenciación por género, tanto funcional como espacial, en la división del trabajo. De allí la afirmación de que la agricultura mexicana se está "feminizando" cada vez más, particularmente en las regiones más pobres. Según el diagnóstico sobre la situación de las mujeres campesinas elaborado por la UNORCA⁷, realizado en los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas, que cubrió un total de 124 grupos de mujeres en 137 ejidos o comunidades, el 88% de las mujeres entrevistadas manifestaron participar en actividades agropecuarias. Aunque esa dependencia aparente en el trabajo femenino e infantil mantenga baja la productividad del trabajo en la producción campesina, el aporte de esas categorías de trabajo hace posible que se dé una parte significativa de la producción de maíz.

Resulta importante señalar que lo que está en discusión no es solamente lo relacionado con la diferenciación entre los géneros, sino también algunos aspectos intragenéricos. La división de las actividades de reproducción social entre las mujeres de la unidad doméstica, determinada por criterios de edad, se modifica al migrar las mujeres jóvenes. De acuerdo con diversas fuentes de información, la cantidad de mujeres que migran entre los estados supera en 10% a la de los varones⁸; según el CONAPO, por cada 100 mujeres que migran hacia las ciudades lo hacen de 75 a 96 hombres⁹; lo anterior, de acuerdo con la misma fuente, también ocurre en el caso de la migración hacia la frontera con Estados Unidos, con una proporción de menos de 85 varones por cada 100 mujeres¹⁰. Asimismo, datos del XI Censo Nacional de Población y Vivienda (1990) revelan que, en el orden nacional, por cada 100 mujeres migrantes hay 93 varones. Esto último varía para cada región; por ejemplo, en estados como Durango, Guerrero, Hidalgo,

7 UNORCA 1992.

8 Corona *et al.* 1989.

9 CONAPO 1987:183.

10 *Ibíd.*:184.

Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit y Querétaro, la proporción de varones migrantes por cada 100 mujeres fluctúa entre 84 y 90¹¹.

Ante esto, las mujeres adultas quedan como principales responsables del desarrollo de las actividades agrícolas minifundistas. Estas mujeres son inmovilizadas por un largo período de su vida, dado el alto número de hijos que tienen. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud (1987), la tasa global de fecundidad para el período 1981-1986 en las áreas rurales del país era de 6.2, mientras que en las áreas urbanas esa tasa era de 3.3¹². Inmovilizado por sus funciones reproductivas, el costo de oportunidad de este trabajo femenino "cautivo" podría alcanzar cero. Esta es, sin duda, una razón importante por la cual las fincas más pequeñas son capaces de mantener el nivel más alto de "pérdidas"; mientras menor sea la finca, mayor es el porcentaje de mano de obra no remunerada con bajo costo de oportunidad.

Sin embargo, debe notarse que aumenta el costo de oportunidad, aun del trabajo doméstico, debido a la penetración de nuevas formas de producción dentro del mismo espacio doméstico. Como señala Arias¹³, en estados como Aguascalientes, Chiapas, Tlaxcala, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Yucatán y México, entre otros, el trabajo domiciliario por subcontratación ("maquila") se ha extendido considerablemente; proporciona a los habitantes de las zonas rurales, en especial a las mujeres del campo, una fuente de ingreso importante para la supervivencia de las unidades familiares campesinas. Las mujeres incorporadas a esas actividades realizan trabajos de artesanías, confección y tejido de prendas de vestir y otros accesorios para el hogar. Ellas se encuentran integradas a redes de intermediación que presentan irregularidades legales, ya que los empleadores no reconocen relación laboral alguna. Eso implica que las trabajadoras reciben bajos ingresos a cambio de su trabajo y nulas prestaciones sociales. Dado el carácter clandestino de dicha modalidad de empleo, es difícil conocer con exactitud el número de mujeres insertas en este tipo de cadenas productivas. Sin embargo, un estudio de caso realizado en ocho

11 INEGI 1992b.

12 Secretaría de Salud e Institute for Resource Development 1989:38.

13 Arias, P. 1988.

municipios de la región norte de Guanajuato reportaba que aproximadamente 14 000 mujeres se dedicaban al trabajo domiciliario¹⁴.

La existencia de una reserva de mano de obra con poco o ningún costo de oportunidad sugiere que los costos efectivos de trabajo son bajísimos en la producción campesina hasta cierto nivel de necesidades de trabajo de la finca, después del cual aumentan rápidamente, debido a que cada incremento en el uso de fuerza de trabajo se deriva de categorías con mayores costos de oportunidad.

La disponibilidad de trabajo doméstico femenino con bajo costo de oportunidad no explica entonces por qué se usa mano de obra varonil en la parcela. Dos factores pueden explicar esta observación. Por un lado, las expectativas de ingreso en el trabajo no agrícola son muy inciertas, con el resultado de que una estrategia familiar basada exclusivamente en la venta de su mano de obra resulta muy riesgosa. En esas circunstancias, resulta bastante racional asignar cierta cantidad de mano de obra varonil a actividades agrícolas, a pesar de que, *post facto*, el rendimiento marginal del trabajo en la agricultura sea menor que el salario devengado fuera de la parcela cuando el trabajador está empleado.

Por otro lado, existe división del trabajo por género en la agricultura familiar, lo que implica que se requiere cierta inversión de mano de obra varonil como pre-condición para la valorización del trabajo de los otros miembros de la familia. En la producción de maíz, la diferenciación del trabajo por género se refleja en el papel preponderante del trabajo masculino para la preparación del terreno, en especial para el arado, ya sea por tracción animal o mecánica, sin el cual la productividad física de otras fuerzas de trabajo familiar sería tremendamente baja¹⁵. Se

14 Treviño, S. 1986.

15 En las unidades familiares campesinas, los varones se ocupan de las tareas más pesadas de la producción agropecuaria, mientras que las mujeres rurales, además de participar en el trabajo agrícola del campo, en las tareas de procesamiento agrícola, en las de cuidado y pastoreo de los animales y en las de mercadeo en pequeña escala, son las responsables de realizar las tareas de reproducción social, es decir todas aquellas actividades que contribuyen a que se reproduzca y se reponga la fuerza de trabajo y la unidad como tal. De acuerdo con los datos del diagnóstico de UNORCA (1992), del total de mujeres entrevistadas, el 76% manifestó realizar tareas de deshierba, el 71.8% de cosecha, el 64.5% de siembra, el 19.7% de barbecho, y el 59.3% participaba en la aplicación de insumos agrícolas.

observa, entonces, un proceso migratorio estacional en que los hombres vuelven a la agricultura campesina al momento de la siembra.

Las bandas de precios y los precios subjetivos

Otra característica de la relación de los campesinos con su medio ambiente es la existencia de costos de transacción en la venta y la compra de productos o de insumos en los mercados. Los costos de transacción más fáciles de conceptualizar son los costos de transporte hacia y desde el mercado y los costos de comercialización. Esos costos de transacción dependen de las cantidades intercambiadas y de la frecuencia con que las familias operan en los mercados; es decir, si son compradores o vendedores regulares con mejores oportunidades que los que compran y venden solamente en forma ocasional. Los costos de transacción dependen también de la existencia y de la eficacia de las organizaciones de productores en su capacidad para mediatizar la relación entre familias y mercado. Lo mismo se aplica al trabajo. La venta de trabajo familiar en el mercado laboral implica costos de búsqueda de empleo y de migración y cierta tasa media de desempleo. El resultado es que existe, al nivel de la finca campesina, una banda de precios que refleja una diferencia entre un bajo precio efectivo de venta de productos en excedente y de trabajo familiar, y un precio efectivo más alto de compra de productos para el consumo e insumos.

Además, cuando los precios de mercado son inciertos, la aversión al riesgo por parte de los campesinos los lleva a tomar sus decisiones con base en precios subjetivos. Para protegerse del impacto de hechos desfavorables, los compradores netos de maíz basan sus decisiones de producción sobre precios subjetivos más altos que los precios esperados de compra; los vendedores netos de maíz usan precios subjetivos que son más bajos que los precios esperados de venta. La aversión al riesgo, entonces, alarga la anchura de la banda de precios utilizada para la toma de decisiones, como si el riesgo fuera un costo de transacción adicional. Dados los costos de transacción a los que se enfrentan los minifundistas y sus altos niveles de aversión al riesgo, estas bandas de precios pueden ser muy anchas.

El hecho de que existan bandas de precios afecta la toma de decisiones con respecto a la producción y al consumo de los rubros producidos y consumidos por la familia, como el maíz; afecta, asimismo, el uso y venta de los factores usados y vendidos por la familia, como el

trabajo. Para los minifundistas, que son compradores netos de maíz, el costo de oportunidad de la producción de este grano no es el habitual precio de venta, sino el costo de compra que incluye todos los costos explícitos e implícitos (aversión al riesgo) de transacción. Este costo de oportunidad alto es, entonces, también el precio que debe ser usado cuando se hace el cálculo de la rentabilidad de la producción del maíz.

Para los pequeños productores, que son vendedores netos de maíz, el precio que usan para tomar sus decisiones de producción y consumo es el precio efectivo de venta. Cuanto más altos sean los costos de transacción y más alta la aversión al riesgo, más bajo será este precio subjetivo.

Existen también fincas intermedias entre esas dos categorías, para las cuales el equilibrio entre oferta y demanda de maíz determina un precio implícito que cae dentro de la banda de precios. En este caso, el precio implícito del maíz es más alto que el precio de venta (por lo que no se vende) y más bajo que el precio de compra (por lo que no se compra). Su producción está dirigida a satisfacer las necesidades de autoconsumo de la familia. La producción de maíz de esas familias campesinas no se ve afectada por cambios en el precio de mercado; por lo tanto, su precio implícito queda dentro de la banda de precios que las caracteriza.

El mismo razonamiento se aplica a las decisiones de uso y venta del trabajo familiar. Para los minifundistas que venden parte de su tiempo en el mercado de trabajo, el costo de oportunidad de su trabajo es el sueldo que podrían conseguir descontado por los costos de transacción y la aversión al riesgo. Si estos costos y aversión son altos, el sueldo efectivo puede entonces ser muy bajo, y se usará la mano de obra en la parcela con una productividad muy baja. Para familias con fincas más grandes, el costo de oportunidad del trabajo es el sueldo aumentado por los costos de transacción y aversión al riesgo asociados al empleo de trabajadores. El trabajo tiene alto costo y se usa con alta productividad.

En conclusión, vemos que el cálculo de la rentabilidad del maíz en la empresa campesina es muy complejo y la rentabilidad en general ha sido subestimada. En particular, se debe tener cuidado en valorizar el aporte de la mano de obra familiar a su verdadero costo de oportunidad, que varía significativamente entre miembros de la familia. Para las empresas que son compradoras netas de maíz los costos de transacción y un *mark-up* de aversión al riesgo también deben agregarse al precio de

mercado del maíz; además, se deben descontar los mismos costos para la venta de trabajo a las empresas que son vendedoras netas de trabajo. Con un precio subjetivo alto del maíz y un precio subjetivo bajo de la mano de obra familiar, es evidente que un cálculo de la rentabilidad del maíz que usa precios de mercado llega erróneamente a largas pérdidas y a una aparente irracionalidad del campesino. Como veremos más adelante (Capítulo 7), para la población étnica en particular existe también otro factor que se agrega a la rentabilidad del maíz: la pertenencia a una red de migrantes. Esta es un factor fundamental para el éxito de la migración que se establece por los miembros de una comunidad en que la milpa constituye un acto simbólico de pertenencia. El maíz genera entonces una externalidad que se capta por el éxito en la migración.

5.3 FACTORES INSTITUCIONALES QUE CONDICIONAN LAS ESTRATEGIAS DE LOS CAMPESINOS

La cuestión de la tierra

Uno de los factores críticos en la organización de las empresas campesinas ha sido la influencia del Gobierno sobre el acceso a la tierra. Una de las características sobresalientes de la reforma agraria mexicana fue que, mientras procuró derechos de usufructo sobre la tierra (dentro del sistema ejidal/comunal) a un gran número de pequeños productores, no confirió a esos campesinos los derechos absolutos de propiedad sobre la tierra. Por el contrario, el proceso de reforma agraria creó una serie de restricciones legales significativas para su uso de acuerdo con las oportunidades económicas. Por un lado, las tierras ejidales/comunales no podían comprarse ni venderse; por otro lado, eran ilegales los contratos para subarrendamiento o renta de tierra. En principio, existía muy poca flexibilidad en el sistema para permitir la contracción o la salida de productores con bajos recursos productivos o, por otro lado, para una expansión de aquellos productores que contaban con otros recursos aparte de la tierra.

El hecho de que por ley las tierras ejidales/comunales no tuvieran valor comercial fomentó la perseverancia de unidades poco productivas, las que han fomentado fuertemente al estancamiento relativo del sector. En las zonas agrícolas de temporal, lo anterior ha contribuido al fracaso

del reordenamiento de las parcelas minifundistas, con el fin de aprovechar potenciales economías de escala. En las zonas agrícolas irrigadas, ha contribuido a niveles más bien bajos de explotación efectiva, separando así el acceso a la tierra de la habilidad por explotarla en su pleno potencial. Desde esa perspectiva, la agricultura familiar orientada hacia el consumo ha subsistido no sólo por la disponibilidad de la fuerza laboral familiar, que posee un bajo costo de oportunidad, y por la existencia de significativas bandas de precios para la producción, sino también porque la tierra, en sí, no poseía ningún costo de oportunidad. Debido a que no podía esperarse ningún beneficio proveniente de la venta o arrendamiento de la tierra, resultó racional mantener la tierra en producción en condiciones de muy baja productividad.

De hecho, fueron efectuadas "ventas" y se lograron rentas ilegales, en especial en zonas donde la tierra pudo haber sido utilizada en forma altamente productiva por quienes contaban con suficiente capital. Sin embargo, esas prácticas requirieron costos de transacción significativos asociados con la irregularidad de la operación; se distorsionó así la distribución individual y sectorial de los recursos. Aunque es cierto que esta situación ha contribuido a la perseverancia de una agricultura a pequeña escala, no resulta de ninguna manera evidente que haya sido para el beneficio de los hogares pobres, cuyo goce de sus tierras estaba restringido a los usos estipulados por el Gobierno.

Acceso al agua

Lo mismo sucedía con la calidad de la tierra de los campesinos. Como resulta evidente en los datos presentados anteriormente, la irrigación es un determinante crítico de la productividad. No obstante, en general su suministro dependió del Estado. Una buena parte del desarrollo de la irrigación se efectuó con el patrocinio del Gobierno, el cual también definía indirectamente el tipo de cultivo que debía producirse en los distritos de riego. Como ya se sugirió, parece que en ciertas zonas hubo una tendencia gubernamental a definir la irrigación en términos de apoyo a una producción de maíz de mayor productividad, y a dirigir el suministro de la irrigación, no hacia la creación de empresas campesinas más prósperas, sino hacia la expansión de unidades más pequeñas con bajos niveles de ingresos, usando la irrigación para la obtención de una autosuficiencia familiar de granos con base en parcelas de tierra menores. Como en el caso de la tenencia de la tierra, con esta política de irrigación el Gobierno fomentó un sistema estático, cuya viabilidad dependió de la

separación de la distribución del recurso de valor, mediante costos de inversión no recuperables y la abolición legal de la renta.

Acceso al capital

En comparación con la mayoría de los países en vías de desarrollo, México posee un extenso y altamente desarrollado Sistema de Financiamiento Rural (SFR), potencialmente capaz de dar servicio a un gran número de pequeños productores. A pesar de eso, encuestas recientes indican que la gran mayoría de ellos no tienen acceso al crédito. La encuesta de SARH-CEPAL sobre el sector ejidal¹⁶ informa que para el año agrícola 1990, solamente el 15% de todos los ejidatarios tenía acceso a crédito para la producción (Capítulo 4) y sólo el 8.3% había obtenido un préstamo para inversión de capital durante el mismo quinquenio. En 1988, en contraste, una encuesta de INEGI¹⁷, realizada antes de la drástica caída del financiamiento agrícola oficial de 1989, reportó que el 62.6% de todos los ejidos poseían crédito para la producción, del cual un 89% provenía del sistema bancario oficial y comercial. El 58.3% del crédito recibido era para la producción del maíz. Los investigadores de SARH-CEPAL señalan que sólo el 40.7% de los ejidatarios recibió crédito para la producción. Sin embargo, la contracción y la reestructuración del SFR mexicano aparentemente ha marginalizado a un gran número de productores del acceso al crédito rural; en total, más de dos millones de pequeños productores carecen de acceso formal al crédito agrícola.

En el Capítulo 9 se hace una discusión detallada sobre crédito rural. En general, el campesinado mexicano se ha desarrollado en el contexto de un inadecuado suministro de crédito. Por un lado, el crédito oficial no ha sido suficiente para cubrir sus necesidades; y por otro lado, la entrada de créditos privados en el sector ha sido muy limitada. Esto se debe, en parte, a la falta de colateral de los campesinos ejidales y comunales y a los altos costos de transacción que implica proporcionar préstamos a pequeños productores. Sin embargo, también refleja en parte el efecto de exclusión que deriva de la presencia del Estado. Los proveedores privados no eran capaces de competir con las tasas subsidiadas ofrecidas

16 SARH-CEPAL 1992.

17 INEGI 1988.

por los bancos gubernamentales de desarrollo. Además, como sucedió con el caso de la ANAGSA, el control del crédito como un bien racionado por el Estado daba lugar a grandes irregularidades en el sistema de distribución y de recuperación del crédito.

Acceso a los servicios de extensión

Una observación similar puede hacerse sobre los servicios de extensión. En general, aunque éstos eran gratuitos, no resultaban suficientes, en particular para los productores más pobres. Hasta el inicio de la década de los ochentas, la extensión agrícola se desarrolló como un servicio gratuito del Gobierno Federal. La provisión de recomendaciones técnicas a los productores fue dominada por instituciones públicas altamente centralizadas y el papel del sector privado, por medio de empresas o particulares, fue insignificante. Los servicios de extensión y capacitación agrícolas eran insuficientes para satisfacer los requerimientos tecnológicos de la agricultura mexicana durante la década de los ochentas. A pesar de que al inicio de esta década los recursos destinados a la extensión y capacitación aumentaron y el sistema de investigación generó paquetes tecnológicos apropiados para las grandes zonas agroecológicas del país, no se observó un impacto significativo de la extensión sobre la productividad o el ingreso de los ejidatarios.

Según la Encuesta Ejidal de 1988, sólo el 45.6% de los ejidatarios recibía algún tipo de asistencia técnica, y ésta se concentraba en los estados del norte y noreste, sobre todo en Colima (81.6%), Sinaloa (77.9%), Nayarit (67.7%), Baja California (67.0%), Tamaulipas (65.8%), Sonora (64.0%), Morelos (62.9%) y Quintana Roo (60.0%). El hecho de que en los ejidos de los estados del norte también se concentra el mayor promedio de superficie por ejidatario, el mayor porcentaje de la superficie ejidal de riego, el mayor uso de insumos y maquinaria agrícola y los mayores recursos crediticios, permite concluir que la extensión agrícola tuvo un marcado sesgo hacia las zonas y unidades de producción con más alto potencial productivo y mayor integración a los grandes mercados del país y del exterior.

5.4 MODERNIZACION Y DIVERSIFICACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

Para los pequeños productores, la producción del maíz siempre se adaptó a sus condiciones personales e institucionales. El maíz es poco exigente, altamente adaptado al ambiente ecológico de México y crece en condiciones de temporal en que en muchas ocasiones hay pocas alternativas disponibles. Hasta las reformas del fin de los años ochentas, el contexto institucional estaba también diseñado para mantener a los campesinos cultivando maíz con tecnología tradicional. Tenían acceso al crédito formal y al agua, específicamente para el cultivo del maíz y en montos calculados para las necesidades promedias de la tecnología tradicional.

Con las reformas económicas e institucionales se abren nuevas opciones para la agricultura campesina, pues se puede modernizar el cultivo del maíz, buscar oportunidades en una amplia gama de productos tradicionalmente campesinos como café y miel, o diversificar hacia la producción de frutas y legumbres, eventualmente para la exportación. Analizamos aquí las exigencias para la modernización del cultivo del maíz y del de frutas y legumbres, y si existen estrategias de transición que reduzcan la amplitud del salto tecnológico y de productividad entre las exigencias del maíz y las de las frutas y legumbres.

En el Cuadro 5.6, se comprueba que existe una gran gama de condiciones de producción del maíz, desde condiciones de bajo costo y rendimiento como en Chiapas¹⁸ a las condiciones de los participantes en el Plan Puebla¹⁹. Cálculos comparativos de costos de producción del maíz en Puebla con el uso de la tecnología tradicional y con el de la recomendada por el Plan indican que se duplican los costos de producción y casi se triplican los costos de fertilizantes y semilla. Para que se mantenga la tasa de rentabilidad, debe también duplicarse el valor bruto de la producción, lo cual se obtuvo en los años iniciales del Plan Puebla bajo condiciones favorables de precio. Entre las condiciones de producción de Chiapas y del Plan Puebla más que se triplican los costos y los ingresos. Como lo ha demostrado la experiencia del Plan Puebla, existe, sin embargo, toda una gama de niveles intermedios de adopción

18 Collier, G. 1992.

19 Díaz C., H. 1992.

de la tecnología recomendada que permite suavizar el salto en las exigencias de la tecnología moderna con respecto a crédito y toma de riesgos. Lo importante de estos datos es que señalan que existen grandes oportunidades de aumento de la productividad del maíz campesino y que tal modernización puede ser rentable en relación con el costo de los factores variables, en particular si se mantiene bajo el costo de la mano de obra familiar, aun bajo las condiciones desfavorables de precios de 1989.

Cuadro 5.6. Costos de producción para el cultivo del maíz y algunas hortalizas (en dólares por hectárea)

	Maíz Tierra caliente Chiapas 1987-88	Maíz Plan Puebla 1989	Manzanas Tecnología media 1990-91	Manzanas Tecnología alta 1990-91	Aguacates Michoacán 1990-91	Tomates Sinaloa 1990-91
Costos de inversión			996*	3689*	6500 ^m	
Servicios	18.8	204.2			605	2274
Insumos	24.6	78.0	971	2622	1362	1328
Trabajo asalariado	29.2	45.2	558	796	1059	922
Trabajo familiar*	82.5	146.5				
Trabajo familiar**	41.2	73.2				
Cosecha y transporte			865	5344		648
Gastos corrientes*	155.1	473.8	2394	8761	3027	5173
Gastos corrientes**	113.9	400.5				
Rendimiento (kg/ha)	410	1797	6005	21992		
Ingresos estimados	132	418	4431	17791		

*Trabajo familiar valorizado al salario de los trabajadores asalariados (US1.9/día).

**Trabajo familiar valorizado a la mitad del salario de los trabajadores asalariados.

^mCosto total durante los tres primeros años.

*Equivalente anual. Incluye el desarrollo del huerto y los instrumentos de trabajo.

Fuente: G. Collier, "Búsqueda de alimentos y búsqueda de dinero: Cambios en las relaciones de producción en Zinacantán, Chiapas. In C. Hewitt de Alcántara (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural*, El Colegio de México, 1992. H. Díaz Cisneros, "El maíz en retroceso: La experiencia de los minifundistas en el área de influencia del Plan Puebla", en C. Hewitt de Alcántara (comp.). The American Farm Bureau Research Foundation, NAFTA, vol. IV, 1991.

La otra opción para los pequeños productores que se analiza en el Cuadro 5.6 es la diversificación de la producción hacia el cultivo de frutas y legumbres. Esa opción implica un fuerte incremento en los costos en relación con el cultivo del maíz. Comparado al maíz cultivado con el uso de tecnología empleada en el Plan Puebla, aumentan los costos variables

cinco veces para manzanas con tecnología baja, seis veces para aguacates, 11 veces para tomates y 18 veces para manzanas de alta tecnología. Para que unidades campesinas puedan lograr ese salto, necesitan condiciones muy diferentes de acceso al crédito y asistencia técnica similar a la del maíz.

Al igual que para la modernización del maíz, existe también una gama de exigencias que permite suavizar la discontinuidad de la transición. Varían los costos y las exigencias de calidad según que el producto sea para el mercado norteamericano (tomates) o mexicano (aguacates). También existe una gama de opciones tecnológicas como en el caso de las manzanas para el mercado mexicano, con la posibilidad de usar una tecnología tradicional con costos y rendimientos que equivalen al 25% de los costos que implica el uso de la tecnología moderna, y sin impacto notable sobre la calidad del producto. Las exigencias de inversiones son también muy diferentes según los cultivos, ya que las legumbres no necesitan las altas inversiones necesarias para cultivar aguacates y manzanas (ver datos en el Cuadro 5.6).

Finalmente, es posible para las unidades campesinas manejar una transición parcial entre el maíz y los nuevos cultivos, haciendo una rotación en el uso de la tierra entre cereales de ciclo corto (como trigo y sorgo) y legumbres; esa rotación es, de cualquier forma, necesaria para combatir plagas. Los agricultores comerciales que se especializan en un cultivo satisfacen esta necesidad de rotación alquilando tierras a ejidatarios de la zona que las cultivan con cereales. Los pequeños productores, en contraste, pueden internalizar esa rotación al interior de su propia parcela. Como veremos en el Capítulo 15, en que se diseña una estrategia de desarrollo rural, el éxito en esta transición para campesinos requiere, además, fuertes organizaciones de productores y contratos con la agroindustria o con comerciantes que aseguren el acceso a los mercados, en especial a los de exportación.

5.5 ESTRATEGIAS DE LOS CAMPESINOS: CONCLUSIONES

El Capítulo 4 y éste han presentado los distintos elementos que determinan las estrategias de las familias campesinas en su asignación de recursos a la producción agrícola, al mercado local de trabajo, a las

actividades no agrícolas, a la migración, al consumo, al ahorro y a la reproducción demográfica y social. Esos elementos incluyen:

- a) *Su acceso a activos privados.* En éstos se incluyen activos físicos, tales como tierra e instrumentos de trabajo; activos de capital humano, como la disponibilidad de mano de obra familiar con bajo costo de oportunidad y la educación; activos de organización, como la pertenencia a organizaciones de productores y a comunidades con capacidad de iniciativa colectiva; y activos de migración representados por el tamaño y la calidad de la red de migrantes a la cual pertenecen.
- b) *Los precios efectivos para los bienes que producen y los insumos que usan, que se ven afectados por los costos de transacción específicos de cada familia.* Algunos elementos importantes para la reducción de estos costos son la organización campesina (su capital de organización) y mecanismos para reducir la aversión al riesgo, como el crédito para suavizar el consumo y la pertenencia a redes de apoyo mutuo.
- c) *El contexto institucional que condiciona su acceso a bienes y servicios públicos.* Incluye las restricciones y condiciones de acceso al crédito, un elemento determinante de una estrategia de modernización de los cultivos tradicionales y de diversificación hacia nuevos cultivos tales como frutas y legumbres. Incluye también acceso a asistencia técnica y a mercados.

El análisis empírico de las fuentes de ingreso de las familias campesinas demuestra la importancia para un alto porcentaje de ellas de las fuentes de ingreso no agrícolas. Datos de estudios de casos sugieren que los salarios contribuyen con alrededor del 40% del ingreso de los minifundistas. Entre esos ingresos se destaca la importancia de las remesas de la migración hacia los mercados de trabajo de México y Estados Unidos.

Los minifundistas, que representan el 50% de las familias de agricultores, están involucrados en una compleja estrategia que incluye la milpa, la migración y el ingreso salarial, las remesas, el consumo local de esos ingresos y la inversión de parte del ahorro en la modernización de la milpa y en actividades de tipo microempresarial. El maíz de subsistencia es capaz de absorber insumos, y a veces mano de obra, comprados. La producción maicera responde poco a cambios en el precio del maíz, debido a que el precio implícito de este grano para los minifundistas se encuentra al interior de una larga banda de precios. Por

contraste, esa producción es sensible a cambios en los precios de los insumos y en la tasa de interés. La producción ganadera es también importante, en particular para los ejidatarios que tienen acceso a tierras de propiedad común. La alta capitalización del ingreso obtenido fuera de la parcela mediante actividades ganaderas sugiere que el mercado de capitales no funciona bien para las comunidades de origen de los migrantes. Es fundamental, entonces, que se organicen instituciones que movilicen el ahorro de los migrantes y que lo canalicen hacia inversiones para la modernización de la agricultura, para el establecimiento de microempresas y para la creación de proyectos comunitarios. Esas instituciones de ahorro y crédito deberían tener ventanillas en los lugares de destino de la migración (incluido Estados Unidos) y en las comunidades de origen de los migrantes.

Los pequeños productores, que representan el 35% de las familias de agricultores, tienen la posibilidad de desarrollar una agricultura rentable, aunque difícilmente puedan entrar en la categoría de agricultores comerciales. Constituyen una categoría sumamente importante para la producción agrícola y ganadera nacional y, al mismo tiempo, están en una situación precaria, debido al retiro del Estado de la prestación de muchos servicios, al proceso incompleto de la reforma institucional, a la eliminación de subsidios a los insumos y a la caída del precio del maíz. Liberados de las restricciones históricamente impuestas sobre los ejidatarios, estos pequeños productores ofrecen, sin embargo, la posibilidad de una exitosa vía de desarrollo campesino. Pueden diversificar su producción hacia el cultivo de frutas y legumbres que son intensivos en mano de obra y que se beneficiarán del TLCN. Para esto, sin embargo, necesitan tener acceso a crédito, a asistencia técnica y a contratos para determinados mercados.

A pesar de que esos cultivos implican un salto cuantitativo importante en requerimientos de crédito y manejo, en comparación con el maíz, existen estrategias que permiten suavizar esa transición. Pueden también modernizar el cultivo del maíz, ya que existe una amplia brecha de productividad entre rendimientos presentes y potenciales, como lo demostró la experiencia del Plan Puebla. Esta brecha se produce fundamentalmente por la falta de organización de los productores para reducir costos de transacción y ganar acceso a los servicios del Estado y por el descuido por parte del Estado de sus necesidades específicas. A pesar de que su dependencia de la agricultura y la ganadería es mucho más significativa que la de los minifundistas, participan también en actividades no agrícolas, incluidas la venta de trabajo y la migración estacional.

CAPITULO 6
PERFIL Y TENDENCIAS DEL
MERCADO LABORAL AGRICOLA-RURAL

Si bien la estructura de tenencia de la tierra y de los servicios agrícolas ha influido en el desarrollo del modelo de uso de la tierra y de otras actividades familiares, también lo ha hecho la evolución del mercado laboral. Particularmente para los campesinos más pequeños, el ingreso proveniente de la venta de su trabajo fuera del campo se ha convertido en un factor crítico que determina el nivel total del ingreso familiar y que define el patrón de la producción dentro de la finca. La estructura y la evolución de la demanda laboral tendrán una influencia decisiva sobre el futuro de una gran parte del campesinado.

6.1 LA DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA

La demanda de trabajadores se deriva fundamentalmente de los requerimientos de mano de obra en las actividades agrícolas, las cuales pueden experimentar considerables variaciones coyunturales (cambios climáticos, por ejemplo) y una marcada estacionalidad (los requerimientos no son uniformes a lo largo del ciclo agrícola y se concentran en ciertas labores, como la cosecha). En ese sentido, la demanda de trabajo tiene un comportamiento mucho más errático que la oferta, con variaciones considerables en el corto plazo. En consecuencia, las estimaciones de la demanda son más complejas y la previsible evolución más incierta.

En el caso de México, los principales factores que han incidido sobre la evolución de los requerimientos de mano de obra están asociados a la evolución del área de explotación, a la composición de la producción agrícola en la medida en que la intensidad de mano de obra presenta considerables variaciones por cultivo, a la expansión de la ganadería y a los cambios tecnológicos, en particular la mecanización.

Cuadro 6.1. Evolución de la superficie cosechada nacional promedio de los principales cultivos por tipo de productor (miles de ha)

Tipo de productor y cultivo	1946-1948	1964-1966	1976-1978	1979-1981*
Principales cultivos típicos de productores campesinos				
Mafz	3515	7822	7184	6672
Frijol	754	2149	1509	1531
Subtotal	4269	9971	8693	8203
Principales cultivos típicos de productores empresariales				
Arroz	72	141	153	151
Trigo	497	802	788	723
Algodón	355	772	335	360
Sorgo grano	--	389	1353	1464
Cártamo	--	86	339	448
Soya	--	37	234	298
Jitomate	44	50	59	69
Alfalfa	51	107	211	240
Subtotal	1019	2384	3472	3753
Principales cultivos típicos de productos pequeños y medianos				
Caña de azúcar	160	468	499	534
Ajonjolí	130	260	216	237
Cacahuete	31	67	54	67
Tabaco	38	44	42	42
Café	135	351	385	459
Subtotal	494	1190	1196	1339
Resto de cultivos	882	889	1789	4260
TOTAL	6664	14434	15150	17555

*Cifras tomadas de los Anuarios Estadísticos de la Producción Agrícola de los EUM de 1979, 1980 y 1981, DGEA-SARH.

Fuente: SARH, 1989, elaborado con base en cifras tomadas del Tomo VI "El empleo de mano de obra en las actividades productivas agropecuarias" de la serie "El Desarrollo Agropecuario de México," CESPASARH/ONU/CEPAL. México, 1992.

El área dedicada a la producción agropecuaria tuvo un acelerado crecimiento desde mediados de los años cuarentas hasta la década de los sesentas (Cuadro 6.1). En efecto, en ese período el aumento de la superficie en explotación alcanzó una tasa promedio superior al 4% anual; en los setentas el crecimiento fue de un 1% anual, y en la década de los

ochentas se mantuvo relativamente estable, con algunas fluctuaciones anuales. Es importante señalar el considerable incremento del área bajo riego. En efecto, en el período 1965-1980, el aumento de la superficie explotada fue casi exclusivamente originado por la expansión de los distritos de riego (Cuadro 6.2). El crecimiento del área bajo riego tiene, generalmente, un impacto positivo sobre la demanda de empleo, en parte porque incorpora tierras que no han sido explotadas y porque tiende a hacer un uso más intensivo de las que se utilizaban en temporal.

Cuadro 6.2. Crecimiento de la superficie cosechada en los distritos de riego y en temporal (tasa acumulativa anual)

	1946-1966	1966-1980
Distritos de riego	4.6	2.5
Temporal	4.4	0.3
TOTAL PAIS	4.6	1.0

Fuente: SARH, 1989.

Respecto de los cambios en el peso relativo de los diferentes rubros de actividad agrícola y pecuaria, interesa señalar dos procesos de gran relevancia que han actuado con signos opuestos sobre la demanda de trabajo. La expansión de la ganadería bovina tendió a desplazar mano de obra, mientras que el crecimiento de la producción hortifrutícola conllevó una creciente necesidad de fuerza de trabajo, aunque con una marcada estacionalidad.

En relación con los cultivos, en el período 1965-1975 se dio un fuerte crecimiento de la siembra del sorgo (que es altamente mecanizada), la disminución del cultivo del complejo maíz-frijol (que tiene requerimientos intermedios) y la expansión del área dedicada a diversos cultivos como hortalizas y frutales. La expansión de estos cultivos continuó en la década de los ochentas, en la cual hubo un importante crecimiento en la demanda de trabajo, en particular estacional¹. La exportación de

1 Hay algunas excepciones, tal como la región costera de Hermosillo (Sonora), donde se sustituyó el cultivo de algodón por el de la vid; la producción de uva para mesa y para uso industrial implicó mayores requerimientos de mano de obra y, sobre todo, un alargamiento significativo del período de ocupación, que en el caso del algodón se concentraba en los tres meses de la cosecha.

hortalizas frescas o procesadas a Estados Unidos se multiplicó cinco veces en el período 1970-1985, lo cual, articulado al crecimiento de la demanda interna, generó un mercado en rápida expansión por estos cultivos intensivos en el uso de mano de obra (Cuadros 6.2 y 6.3). Por otra parte, en sentido contrario, se dio una rápida expansión de la ganadería (véase Cuadro 6.4). En efecto, el área dedicada al pastoreo creció al 2.4% anual durante 1960-1980, muy por encima del crecimiento de la superficie total en explotación², lo cual implica el desplazamiento de cultivos por pasturas. La ganadería tiene requerimientos de mano de obra significativamente menores a los de los cultivos, hasta de los mecanizados, lo que permitiría afirmar que el aumento en la producción de carnes creó condiciones para disminuir el empleo. Sin embargo, en el último decenio, las áreas dedicadas a pasturas experimentaron poco crecimiento.

En síntesis, los cambios en el patrón de cultivos significaron una tendencia al aumento del empleo, aunque muy concentrado estacionalmente por el impacto de la expansión del área dedicada a hortalizas y frutales, parcialmente contrarrestado por la expansión ganadera y de cultivos totalmente mecanizados, como el sorgo.

Un tercer elemento que actúa directamente sobre los requerimientos de mano de obra es el de los *cambios tecnológicos*. Algunos de estos cambios pueden actuar positivamente sobre el empleo agrícola, como la introducción de semillas mejoradas, y otros negativamente, como el uso creciente de herbicidas. En general, el cambio técnico en el agro no es neutro y tiende a ahorrar mano de obra; en particular, el impacto más relevante en términos de mercado laboral es la expansión de la mecanización de las labores agrícolas. Con el apoyo oficial, la existencia de tractores se expandió rápidamente desde los años cuarentas. Hasta principios de la década de los setentas los tractores se introdujeron principalmente en los distritos de riego, de tal forma que, en 1980, el 90% de la superficie regada se trabajaba con tractores. El coeficiente de utilización de las máquinas alcanzó en esos años a 60 ha/tractor.

2 Como se observó, en dicho período la frontera agrícola se expandió en 1% anual (SARH 1989).

Cuadro 6.3. Participación de los principales cultivos en la superficie cosechada nacional, promedio por tipo de productor (porcentajes)

Tipo de productor y cultivo	1964-1966	1976-1978	1979-1981
Principales cultivos típicos de productores campesinos			
Maíz	54.2	47.5	38.0
Frijol	15.0	10.0	8.7
Subtotal	69.2	57.5	46.7
Principales cultivos típicos de productores empresariales			
Arroz	1.0	1.0	0.9
Trigo	5.5	5.2	4.1
Algodón	5.3	2.2	2.1
Sorgo grano	2.7	9.0	8.3
Cártamo	0.6	2.2	2.6
Soya	0.3	1.5	1.7
Jitomate	0.3	0.4	0.4
Alfalfa	0.7	1.4	1.4
Subtotal	16.4	22.9	21.5
Principales cultivos típicos de productores pequeños y medianos			
Caña de azúcar	3.2	3.3	3.0
Ajonjolí	1.8	1.4	1.4
Cacahuete	0.5	0.3	0.4
Tabaco	2.4	2.5	2.6
Café	2.4	2.5	2.6
Subtotal	10.3	10.0	10.0
Resto de cultivos	4.1	9.6	21.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: SARH, 1989.

Desde 1974 a 1981, cuando se reorientaron las políticas agrícolas para favorecer la agricultura de temporal, el stock de tractores en México tuvo un incremento anual de un 8.7%. Durante los años setentas la mecanización del agro fue apoyada por medio de subsidios en forma de créditos y, en especial, por los bajos precios de los combustibles, de tal forma que la superficie promedio por tractor en las zonas de temporal se

redujo un 50% en una década. A partir de 1982, una vez que el apoyo crediticio oficial se redujo de manera considerable y se retiraron los subsidios a los combustibles, los costos de inversión y operación de los tractores subieron rápidamente y la creciente mecanización se detuvo. Después de alcanzar un valor máximo de 18 800 unidades en 1981, la producción de tractores cayó a 13 300 unidades un año después y a 9000 en 1983. En los tres años siguientes la producción se mantuvo cercana a las 12 000 unidades, pero las existencias totales de maquinaria se mantuvieron a niveles similares a las del período 1981-1983.

Cuadro 6.4. Extensión de la ganadería

	Área de pastoreo (miles de has.)		Stock ganado bovino (miles de cabezas)	
	1960	1980	1960	1980
México	79092	127982	17669	34591
Tasa acumulativa anual (%)	2.4		3.4	

Fuente: SARH, 1989.

Los impactos de la mecanización se dieron a varios niveles. En las zonas campesinas, como se señaló, la mecanización originó una concentración en la posesión de los medios de trabajo y cambios en la composición de cultivos, como el abandono del cultivo asociado maíz-frijol; sin embargo, desde el ángulo laboral, el impacto más importante fue el desplazamiento de mano de obra. Por ejemplo, Masera³ estimó, con base en una detallada encuesta realizada en una comunidad de Michoacán, que la introducción de esta tecnología provocó una disminución del 80% de la demanda de trabajo en las parcelas para las labores de preparación y siembra, y del 27% para el total del ciclo agrícola. Otras estimaciones más globales señalaron que en los sectores de temporal, donde las limitaciones de precipitación impiden la producción

3 Masera C., O. 1990.

de varios cultivos al año, la incorporación de tractores implicó reducciones de hasta el 60% en la demanda de trabajo⁴.

En síntesis, con la mecanización los jornaleros agrícolas que dependían del trabajo en las explotaciones comerciales vieron reducidas sus oportunidades de empleo. Aunque se carece de información detallada sobre los efectos de la mecanización en el empleo agrícola a nivel nacional, las conclusiones de algunos estudios regionales señalan en forma sistemática una disminución de la ocupación. La mecanización de las grandes explotaciones agrícolas privadas sólo fue acompañada por un aumento en las oportunidades de empleo, mientras se abrían a la producción nuevas superficies de riego; a partir de los años sesentas la maquinaria comenzó a reemplazar la fuerza de trabajo en los campos de cultivo⁵.

Como conclusión, se podría señalar que el conjunto de factores que inciden sobre la demanda de mano de obra tuvieron como resultado neto un importante incremento de la demanda directa hasta mediados de la década de los sesentas (incremento del área en explotación, particularmente en los distritos de riego). Esta tendencia se revierte desde principios de la década de los setentas. La expansión de la ganadería, la acelerada "tractorización" y otros cambios tecnológicos que ahorran mano de obra, en un contexto de muy bajo crecimiento del área en explotación, parece que predominaron sobre el aumento del área dedicada a cultivos intensivos (Cuadros 6.5 y 6.6).

El creciente desequilibrio entre una oferta de trabajo que crece a tasas elevadas y una demanda que se retrae o se estanca, no se resuelve con el incremento del desempleo abierto, sino por medio de la salida de contingentes considerables de población hacia las áreas urbanas o al exterior del país. Las tasas de desempleo abierto son muy bajas en el área rural; más bien lo que se observa es un incremento del subempleo (se realizan actividades de muy baja productividad), lo cual conlleva descenso del ingreso real y genera condiciones favorables para la migración. La relativa estabilización de la cantidad de personas que

4 Link, T. 1985.

5 Masera C., O. Op. cit.

integran la PEA agrícola indica que los desequilibrios fueron reabsorbidos, hasta mediados de los ochentas, por medio del abandono de las actividades agropecuarias (Cuadro 6.7).

Cuadro 6.5. Requerimientos nacionales promedio de mano de obra agrícola directa de los principales cultivos por tipo de productor (miles de jornadas)

Tipo de productor y cultivo	1946-1948	1964-1966	1976-1978	1979-1981*
Principales cultivos típicos de productores campesinos				
Maíz	97366	319998	195784	182455
Frijol	33406	75129	37982	36842
Subtotal	130772	395127	233766	219297
Principales cultivos típicos de productores empresariales				
Arroz	4140	10001	3421	3557
Trigo	6213	8958	6485	5965
Algodón	18460	55630	16368	17646
Sorgo grano		12673	14558	14473
Cártamo		1269	2065	3516
Soya		904	1425	2794
Jitomate	4118	5356	7215	8507
Alfalfa	2927	7439	10046	10798
Subtotal	35858	102230	61583	67256
Principales cultivos típicos de productores pequeños y medianos				
Caña de azúcar	17168	35844	16143	16751
Ajonjolí	6994	11268	5290	5722
Cacahuete				2231
Tabaco	5643	4539	7038	6928
Café	18657	40965	36144	26073
Subtotal	48462	92616	64615	57705
Resto de cultivos	48999	47683	106021	99633
TOTAL	264091	637656	465985	443891

*Cifras elaboradas por la Dirección de Estudios de Desarrollo Rural, con base en los Anuarios Estadísticos de la Producción Agrícola de los EUM de 1979, 1980 y 1981, DGEA-SARH y de la investigación de campo realizada en 1980 por el CESPASARH/ONU/CEPAL.

Fuente: SARH, 1989, elaborado con base en cifras tomadas del Tomo VI "El empleo de mano de obra en las actividades productivas agropecuarias," de la serie "El desarrollo Agropecuario de México," CESPASARH/ONU/CEPAL. México, 1982.

Cuadro 6.6. Participación de los principales cultivos en los requerimientos nacionales promedio de mano de obra agrícola directa por tipo de productor (porcentajes)

Tipo de productor y cultivo	1964-1966	1976-1978	1979-1981
Principales cultivos típicos de productores campesinos			
Maíz	50.18	42.02	41.10
Frijol	11.78	8.15	8.30
Subtotal	61.96	50.17	49.40
Principales cultivos típicos de productores empresariales			
Arroz	1.57	0.73	0.80
Trigo	1.40	1.39	1.30
Algodón	8.72	3.51	4.00
Sorgo grano	1.99	3.12	3.30
Cártamo	0.20	0.44	0.80
Soya	0.14	0.31	0.60
Jitomate	0.84	1.55	1.90
Alfalfa	1.17	2.16	2.40
Subtotal	16.03	13.21	15.10
Principales cultivos típicos de productores pequeños y medianos			
Caña de azúcar	5.62	3.46	3.80
Ajonjolí	.77	1.14	1.30
Cacahuete			0.50
Tabaco	0.71	1.51	1.60
Café	6.42	7.76	5.90
Subtotal	14.52	13.87	13.10
Resto de cultivos	7.49	22.75	22.40
TOTAL	100.00	100.00	100.00

Fuente: SARH, 1989.

6.2 IMPACTO DE LA RECESION EN EL MERCADO LABORAL

La comparación de los censos de población de 1980 y 1990 muestra algunos cambios significativos, tanto en la evolución como en la estructura de los agregados por categoría de empleo, que podrían estar asociados a la fuerte recesión e inestabilidad que caracterizaron la década pasada.

Cuadro 6.7. Evolución de la PEA agropecuaria

	1940	1950	1960	1970	1980	1990
PEA México (miles)	5858	8272	11332	12955	21942	23403
PEA agrícola (miles)	3830	4824	6144	5103	5701	5300
Peso relativo (PEA agrícola /PEA total en %)	65.4	58.3	54.2	39.4	26.0	22.6
Crecimiento PEA agrícola (tasa acumulada anual en %)		2.3	2.4	-1.9	1.1	0.7

Fuente: Censos de población.

En primer lugar, hay un descenso absoluto en la cantidad de personas que integran la PEA agrícola, lo cual indicaría que el nivel de ocupación en la década de los ochentas se mantuvo relativamente estancado. Es poco probable que se hayan dado cambios significativos en las tasas de participación laboral. Las tasas de crecimiento de la población rural en edad de trabajar, que son consecuencias del crecimiento natural de la población en la década anterior, fueron elevadas. Por lo tanto, en la década de los ochentas continuaron las altas tasas de migración hacia las ciudades o hacia el exterior. En términos globales y desde una perspectiva laboral, el sector primario tuvo un desempeño demasiado pobre como para amortiguar los efectos de la recesión⁶. Las zonas rurales continuaron expulsando población hacia las ciudades, donde se daban grandes dificultades para integrar a estos trabajadores en la PEA, particularmente en las grandes ciudades (México D.F., Guadalajara y otras).

En segundo lugar, se observa un cambio significativo en la estructura de la PEA agrícola según categoría ocupacional, esto es, según el tipo de inserción en la actividad productiva. Hay un considerable incremento en

6 En otros países de América Latina la recesión conllevó fuertes incrementos en la tasa de desempleo urbano, lo cual desalentó las migraciones rurales. Las zonas rurales actuaron como "refugio". En México no parecía que las tasas de migración rural urbana hubieran descendido significativamente.

el número de trabajadores asalariados y un descenso correlativo en los de "cuenta propia" y trabajadores familiares no remunerados (Cuadro 6.8). A nivel nacional, la masa de asalariados aumentó a un ritmo del 3% acumulativo anual. Su incremento en términos absolutos fue de más de 500 000. Considerando que a nivel global no hubo un incremento de la fuerza laboral, esos trabajadores provienen del sector campesino. En efecto, los trabajadores por "cuenta propia" o independientes, que serían los campesinos que no contratan mano de obra asalariada, disminuyeron en más del 2% anualmente.

Cuadro 6.8. Trabajadores agrícolas de dos estados expulsores por categoría ocupacional

	Oaxaca			Guerrero		
	1980 (miles)	1990 (miles)	crecim. anual (%)	1980 (miles)	1990 (miles)	crecim. anual (%)
Patrón	7.8	1.9		7.8	1.1	
Asalariado	57.0	84.8	4.1	52.9	53.8	0.2
Subtotal empresario	64.8	86.7	3.0	60.7	54.9	-1.0
Cuenta propia	346.0	270.4	-2.5	210.7	143.7	3.9
Trabajo familiar no remunerado	59.5	43.0	-3.3	32.7	22.5	-3.8
Subtotal campesino	405.5	313.4	-2.6	243.4	166.2	-3.9
Cooperativa	3.7			1.9		
TOTAL	474.0	400.1	-1.7	306.0	221.1	-3.3

Fuente: Censos de población.

De acuerdo con la información censal, en 10 años unos 600 000 campesinos habían abandonado, vendido o arrendado sus parcelas, para concentrar su estrategia de supervivencia en el ingreso asalariado. Esto indica que se está dando un proceso acelerado de "descampesinización".

Tomando los datos de algunos estados representativos de ambas categorías de trabajadores se refuerzan dichas observaciones. En efecto, varias encuestas sobre el origen de asalariados agrícolas realizadas en regiones de alta concentración de ellos indican que mayoritariamente provienen de Oaxaca y Guerrero, en ese orden. Los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California se caracterizan por un considerable aumento del

área con cultivos comerciales que requieren grandes cantidades de mano de obra; en ellos se produce una importante y creciente concentración de mano de obra asalariada.

El contraste es significativo: Oaxaca y Guerrero son estados eminentemente campesinos; en ellos el 86% y el 80% de la PEA, respectivamente, eran trabajadores independientes o familiares no remunerados. Por el contrario, en los otros tres estados predomina la fuerza de trabajo asalariada: 67% en Sinaloa, 73% en Sonora y 82% en Baja California (Mapa 4, pág. 144).

En los últimos diez años, la dinámica laboral ha sido significativamente diferente entre los dos grupos de estados. En los estados "campesinos" se observa un considerable descenso en la PEA agrícola total, lo cual indicaría una pérdida de empleos y de trabajadores rurales y una emigración elevada. En diez años, de los dos estados se trasladaron a la ciudad o a otro estado casi 160 000 trabajadores. En los tres estados "empresariales" aumenta la población económicamente activa a un ritmo considerable de más del 3% anual. En diez años, en esas regiones aumentó la ocupación agrícola para absorber casi 100 000 trabajadores nuevos. En los estados "expulsores" los que salen son esencialmente campesinos y en los tres "demandantes" se incrementa sustancialmente la fuerza de trabajo asalariada. La disminución de los trabajadores por "cuenta propia" es del 3% anual, mientras que el incremento de los asalariados es muy elevado en Sinaloa (casi 8% anual), en Baja California (5.5%) y en Sonora (3.3%). (Cuadros 6.8 y 6.9).

Estos procesos tan diferentes entre estados "campesinos-expulsores" y "empresariales-demandantes", aparentemente complementarios, estarían reforzando las observaciones realizadas a nivel de todo el país sobre un acelerado proceso de desaparición del muy pequeño productor independiente. En este aspecto, tomando siempre en cuenta las dificultades metodológicas previamente mencionadas en el análisis y cuantificación de la fuerza de trabajo nominal y aquella que efectivamente trabaja la tierra parecería que no solamente hubo un creciente proceso de combinación de trabajo fuera y dentro de la finca, sino que también existió una significativa pérdida de acceso a oportunidades de trabajo dentro de la propia finca. Esto podría significar una pérdida absoluta de tierra por parte de las familias campesinas. Igualmente, podría señalar un aumento en la proporción del trabajo que se realiza fuera del campo, si se entiende que la información referida considera como unidad básica al individuo y no a la familia.

Cuadro 6.9. Evolución de la estructura del mercado laboral en cinco estados

	Oaxaca		Guerrero		Sinaloa		Sonora		Baja California	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Sector empresarial	13.7	21.7	19.8	24.8	46.6	68.5	62.0	76.0	70.9	86.2
Sector campesino	85.5	78.3	79.6	75.2	47.7	31.5	31.8	24.0	24.9	13.8
Cooperativa	0.8	-	0.6	-	5.7	-	6.2	-	4.2	-
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censos de población.

Las causas de este proceso son complejas y de muy difícil verificación empírica. Se pueden adelantar algunas hipótesis complementarias:

- a) En primer lugar, algunas tendencias de más largo plazo, como el crecimiento demográfico, el deterioro de recursos naturales y, en especial, la creciente integración de la economía campesina a los circuitos comerciales, coadyuvan para que las necesidades de ingresos monetarios vayan en aumento. Cuando el pequeño productor encuentra barreras que le dificultan o impiden diversificar su agricultura con cultivos comerciales, busca el ingreso monetario en actividades extraprediales, entre las cuales sobresale el trabajo asalariado en empresas agropecuarias.
- b) El efecto de la recesión pudo haber acelerado este proceso, debido a la imposibilidad de asegurar la subsistencia con el producto de la parcela y al incremento de la demanda de trabajo por empresas agrícolas. La notoria expansión de esta demanda produce, entre otros efectos, la caída del salario real rural que, en el caso de los cultivos intensivos, tiene un considerable impacto en los costos. Por otra parte, el fuerte incremento del costo de la mecanización y de algunos insumos, como los fertilizantes, pudo haber alentado al campesino a no continuar con los cultivos de autoconsumo, o lo obligó a recurrir con mayor frecuencia al trabajo agrícola estacional para poder mantenerlos.

6.3 ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL TRABAJO RURAL ASALARIADO

Importancia del trabajo temporal

El acelerado incremento del trabajo asalariado se dio en una elevada proporción en cultivos comerciales concentrados en regiones con sistemas de riego. Algunos de esos cultivos que tuvieron tasas más elevadas de crecimiento fueron las hortalizas, la vid y los frutales, que se caracterizan por la marcada estacionalidad en los requerimientos de mano de obra. Dada la elevada mecanización con que operan estas unidades productivas, la necesidad de fuerza de trabajo se concentra en las labores no mecanizables como son, en la mayoría de dichos cultivos, las cosechas. En el corto período de la cosecha aumenta abruptamente la necesidad de mano de obra. Extensos contingentes de trabajadores se desplazan hacia esos focos de concentración de la demanda.

Esta demanda laboral no está limitada a la agricultura *per se*; la agroindustria también ha aumentado su demanda de trabajo, en particular de la mano de obra femenina. La agroindustria de productos agrícolas comerciales, básicamente para la exportación, abre un mercado de trabajo importante para las mujeres jóvenes. De acuerdo con datos del XI Censo de Población y Vivienda (1990), del total de la PEA femenina incorporada a los sectores agrícola, ganadero, silvícola y pesquero, el 18.7% era empleada u obrera, mientras que para los varones esta proporción era de un 8.4% del total de la PEA masculina en ese mismo sector.

Lo anterior se debe, por un lado, a la necesidad real de las familias campesinas de encontrar fuentes de ingreso y, por el otro, a las "ventajas comparativas" que el bajo costo de la mano de obra femenina representa para las agroindustrias. Esto ocurre sobre todo en los estados del norte del país, como Sinaloa y Baja California; en éstos del total de la PEA femenina en 1990, la proporción de mujeres incorporadas a los sectores agrícola, ganadero, silvícola y pesquero como empleadas u obreras fue de un 19.15% y un 34.46%, respectivamente. Tal y como lo señala un estudio de caso para la región de la agroindustria de la fresa en Zamora, Michoacán⁷, esas obreras son mujeres solteras, sin hijos, cuyas edades

7 Arizpe, L. y Aranda, J. 1988:201-230.

fluctúan entre los 12 y los 25 años de edad, con niveles de escolaridad bajos, por lo general hasta tercer año de primaria; y su salario continúa formando parte importante de los ingresos familiares⁸.

En síntesis, el aumento de la demanda por mano de obra generalmente se dio durante períodos relativamente cortos que fluctúan entre dos y seis meses, lo cual generó un significativo aumento de la masa de asalariados estacionales o jornaleros temporales. En la década pasada, esa categoría de trabajadores fue la que más aumentó. La SARH⁹ estimó que por lo menos 650 000 trabajadores se desplazan para trabajar en las cosechas, de los cuales más del 50% se concentra en los Estados del Noreste (Sinaloa, Sonora y Baja California).

Perfil de los trabajadores estacionales

A partir de los datos suministrados por las encuestas de PRONSJAG realizadas en tres regiones de alta concentración de trabajadores agrícolas asalariados¹⁰, se puede obtener una buena imagen sobre esta clase de jornaleros. Estas encuestas se hicieron en hogares o viviendas, y cubrieron al menos la mitad de las familias que estaban trabajando, lo cual las hace altamente representativas.

8 En aquellos estados del país donde no existe un mercado de trabajo agroindustrial, la manufactura rural representa para muchas de las y los jóvenes rurales una nueva alternativa de participación laboral. Esto ocurre sobre todo en los estados del occidente y centro del país como Aguascalientes, Tlaxcala, Jalisco, Michoacán y Guanajuato, entre los principales. La manufactura rural articula diversas formas de organización: empresas medianas y grandes, talleres familiares, sistemas de maquila y trabajo a domicilio (fabricación de enseres varios y prendas de vestir). El común denominador en la manufactura rural es la presencia mayoritaria de mujeres. El perfil socio-demográfico de las obreras de fábricas y talleres es muy parecido al de las obreras en la agroindustria: sus edades fluctúan entre los trece y los veinte años, la gran mayoría son solteras, cuentan con niveles de escolaridad bajos, y provienen de familias muy numerosas (de nueve a quince integrantes), al interior de las cuales se combinan diversas actividades agropecuarias.

9 SARH 1989.

10 PRONSJAG 1990, 1991 y 1992.

Algunas de las características más sobresalientes son:

- a) El empleo de los trabajadores es muy inestable. El 90% son jornaleros que no tienen ninguna garantía de continuar con su empleo los siguientes días. La gran mayoría (un 80%) trabaja en la cosecha o pizca.
- b) Si se combinan las preguntas sobre el destino al final de la temporada y la actividad desarrollada antes de llegar a los "valles", se puede inferir que cerca de la mitad son campesinos con parcelas en que cultivan básicamente maíz. Sin embargo, llama la atención el elevado porcentaje de trabajadores que con sus familias siguen una migración itinerante. Esto es, más del 40% de los jornaleros temporales deberán buscar un nuevo empleo asalariado en otra región del país.
- c) Hay una elevada presencia de trabajadores indígenas. Cerca de la mitad de los trabajadores del Valle de San Quintín (Baja California) son indígenas, con el criterio restrictivo de que conservan su lengua auctótona. Este porcentaje es significativamente superior al promedio de familias indígenas en las áreas rurales. Esta observación se refuerza cuando se analiza el lugar de origen de esta fuerza de trabajo. El principal suministrador de jornaleros agrícolas temporales es Oaxaca, al cual le sigue Guerrero.
- d) Es importante observar la alta presencia femenina en esta fuerza de trabajo temporal. Aproximadamente el 33% de la fuerza de trabajo son mujeres que trabajan en la pizca. A nivel nacional, los censos indican que menos del 10% de la PEA agrícola es femenina¹¹. En el Valle de San Quintín la participación de las mujeres madres es muy elevada. En condiciones muy precarias, particularmente si tienen hijos pequeños, más del 50% de las

11 Como ya se señaló, hay un evidente subregistro; de todas formas, las diferencias son muy grandes; esto implica que migra toda la familia y que la mujer llega a "los valles" a trabajar para completar el ingreso familiar.

madres se integran en las labores agrícolas¹². También es muy elevada la presencia de los niños en los trabajos agrícolas. En algunos lugares (Valles de Culiacán y de San Quintín) más del 15% de la mano de obra está integrada por niños menores de 12 años.

En general, el perfil de estos trabajadores indica que se encuentran en situación de extrema pobreza; realizan trabajos duros en un contexto de alta inestabilidad. La elevada tasa de analfabetismo, la necesidad de que trabajen los niños, la significativa presencia indígena y la considerable cantidad de familias itinerantes indican la extrema carencia de recursos que caracteriza a este sector.

A grandes rasgos, se podría señalar que en estos trabajos estacionales hay tres bloques importantes de trabajadores: a) los que conservan las parcelas, las cultivan y concurren puntualmente a una cosecha por unos pocos meses, para retornar a su lugar de origen (estrategia milpa-trabajador estacional); combinando la información parcial de diferentes fuentes, este sector representa aproximadamente entre el 35% y el 40% de los jornaleros estacionales; b) los que combinan los trabajos estacionales en más de una región o con diferentes cultivos, de manera que laboran como asalariados gran parte del año (asalariado itinerante); este sector puede alcanzar el 30% de los jornaleros temporales; c) los trabajadores que se quedan residiendo en la región en donde trabajan. Muchos de éstos tienen trabajos estables en las fincas, y otros continúan después de las cosechas haciendo tareas esporádicas, probablemente con una importante tasa de desempleo el resto del año. Este sector representa entre el 10% y el 15% de los asalariados estacionales. Sin embargo, algunos indicadores señalan que este sector es el que está creciendo más rápidamente. En el poblado de M. Alemán en la Costa de Hermosillo (Sonora), los colonos en el Valle de San Quintín, en donde las primeras viviendas privadas se empezaron a construir hace aproximadamente 15 años, se expandieron con gran rapidez, y retienen crecientes contingentes de población llegada de otros estados.

12 Es interesante señalar que en este tipo de migración estacional para las cosechas dentro de México, mayoritariamente se desplaza toda la familia. Es muy bajo el porcentaje de hombres solos.

Situación de las mujeres asalariadas agrícolas

La situación que vive la mujer jornalera resulta compleja debido a los distintos roles y relaciones que tienen en su entorno social y laboral. Esta situación no es privativa de este grupo de mujeres; sin embargo, las condiciones de pobreza en las que se desenvuelven la acentúan. En la mayoría de los casos, las mujeres desempeñan dos actividades: las tareas domésticas y el trabajo agrícola como aporte al ingreso familiar. Lo anterior origina un doble desgaste físico de la mujer, quien tiene que madrugar para preparar los alimentos que servirán de "lonche" durante la jornada laboral, ir a trabajar en el campo en el corte y regresar a desempeñar el trabajo doméstico. Se calculaba que de la muestra de 2712 mujeres en los campamentos del Valle de San Quintín, el 32.7% eran madres y, de éstas, el 52% eran trabajadoras agrícolas. En las colonias de jornaleros del Valle, de la población femenina encuestada (1044 personas), el 33.2% eran madres y, de éstas, el 55.6% trabajaban como jornaleras. En el proceso de trabajo, la actividad principal de las mujeres es la cosecha, ya que no se requiere el esfuerzo físico mayor que demandan otras actividades que las realizan fundamentalmente los hombres. El salario que reciben es igual al de un varón que "pizca", es decir, de Mex\$ 19 000 a 22 000 diarios, según el patrón.

La madre jornalera, por su necesidad de trabajar y por no tener un lugar donde dejar a sus hijos pequeños, se los lleva a los campos de cultivo. En ellos los niños permanecen a la intemperie, expuestos a los frecuentes cambios de temperatura y a enfermarse. Sin embargo, no todos los productores permiten que las madres se lleven a los pequeños a los campos, lo que ocasiona que la madre deje a sus hijos solos o al cuidado de los hermanos mayores.

La mujer, al igual que el resto de la población jornalera, no se encuentra afiliada al régimen ordinario del IMSS y cuenta sólo con un sistema de pases para su atención médica. Por su integración al trabajo agrícola, enfrenta condiciones de salud similares a las de los demás trabajadores; sin embargo, su situación se agrava en los períodos de embarazo, ya que al desgaste físico se suma su delicada situación. Las mujeres carecen de la atención necesaria durante el período de gestación, puesto que no tienen prestaciones laborales que las protejan, incluso para el caso de los partos. Si deja de trabajar, no gana el jornal.

Particularmente difícil y sin protección es la situación de las madres solas, que son casi el 7% del total de la población femenina registrada en la encuesta. Cuando los hijos se enferman, ante la imposibilidad de que alguien los cuide mientras ellas trabajan, tienen que dejar de hacerlo para atenderlos. Pierden los jornales y corren el riesgo de perder el empleo y la habitación.

Condiciones de los trabajadores temporales

Para el jornalero eventual —situación en la que se encuentra un 90% de los asalariados agrícolas— no existe seguridad en el empleo, pues es contratado diariamente, según las fluctuaciones del mercado de trabajo. En tiempos de cosecha resulta relativamente fácil conseguir empleo, pero, una vez concluida esa fase, el trabajador se ve en la necesidad de emplearse en distintos campos. Un trabajador eventual nunca está seguro del tiempo que durará su empleo ni del monto del salario que percibirá. Para el trabajador eventual o temporal no hay pago del séptimo día ni prima vacacional, y se encuentra excluido de la prima por antigüedad y del pago proporcional que le corresponda por concepto de aguinaldo.

El acceso a los servicios médicos es un problema agudo para los jornaleros eventuales. El sistema que se emplea con estos trabajadores es el otorgamiento de pases para la clínica del IMSS en el poblado, que sólo da derecho al servicio médico ocasional y excluye las demás prestaciones de cualquier derecho habiente de la institución, además de que sólo se otorgan, si se ha trabajado por lo menos dos semanas ininterrumpidamente. No se otorgan incapacidades que permitan al trabajador enfermo recibir salario durante el tiempo que dure el tratamiento médico. Además, la decisión sobre la enfermedad del jornalero eventual queda en manos del patrón o de los administradores de los campos y no de una institución médica adecuada.

Finalmente, el jornalero eventual no tiene seguro de vida ni protección alguna en caso de que por accidente de trabajo quede incapacitado de por vida para laborar; tampoco cuenta con jubilación, y cuando llega a una edad en la que ya no le es posible obtener empleo, se convierte en una carga económica para sus familias o es abandonado a su suerte y tiene que sobrevivir de la mendicidad.

Evolución del salario agrícola

La serie sobre salarios a largo plazo que se puede construir se reduce a la evolución del salario mínimo agrícola. En términos reales, entre 1965 y 1980 el salario agrícola creció a una tasa promedio de un 3.5% anual. El salario mínimo agrícola en términos reales siempre se mantuvo por debajo del salario mínimo urbano. Sin embargo, las diferencias se fueron reduciendo en esos 15 años: en 1960 el salario mínimo agrícola alcanzaba el 68% del urbano; esta diferencia se redujo y en 1980 el agrícola representaba el 84% del urbano. Sin embargo, en las áreas rurales se encuentra un porcentaje mucho más elevado de trabajadores con salarios en el mínimo legal que en las áreas urbanas.

A partir de 1982, los salarios agrícolas comenzaron a descender, pero su caída fue significativamente menor a la de otros sectores de la economía hasta 1987. A partir de 1983, los salarios en la industria comenzaron a subir y en la agricultura continuaron descendiendo, de tal forma que en 1989 el descenso del salario mínimo en el agro fue mayor que el promedio nacional: en 1989 los salarios agrícolas habían perdido 43.8 puntos porcentuales con respecto a 1981.

Cuadro 6.10. Evolución del salario real en la década de los ochentas

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Masa salarial										
Total	100	112.8	108.1	86.3	83.9	85.1	77.5	75.4	71.5	72.5
Agricultura	100	111.5	98.6	90.8	87.3	89.3	89.2	83.6	75.3	68.3
Manufactura	100	109.0	104.8	80.0	76.7	78.9	72.8	72.3	74.2	79.0
Construcción	100	119.3	104.1	72.2	72.2	74.0	65.3	62.7	56.1	56.9
Salario medio										
Total	100	106.2	102.1	83.4	79.3	78.6	72.7	69.9	66.0	66.0
Agricultura	100	108.3	99.1	87.6	83.3	83.0	85.1	78.5	69.9	64.5
Manufactura	100	104.1	102.1	84.0	78.9	78.6	73.9	72.6	74.5	77.3
Construcción	100	102.2	91.6	78.8	73.8	73.0	66.6	63.8	56.9	51.5

Fuente: Datos del Tercer Informe del Gobierno, México, 1991. Se utilizó el índice de precios al consumo para deflación.

En síntesis, en la década de los ochentas, por efecto de la inflación y de la recesión, la caída del salario real agrícola fue considerable.

Además, la masa salarial perdió peso en el total del valor agregado del sector agropecuario (Cuadro 6.10), esto es, no sólo cayó el salario sino que también la distribución del valor agregado agropecuario se volvió regresiva contra el salario y se incrementó la retribución a los otros factores. Desde el ángulo del ingreso salarial, la situación de los trabajadores empeoró sensiblemente. Según el censo de población de 1990, más de la mitad de los trabajadores agrícolas (56.7%) recibieron un ingreso menor al salario mínimo nacional (a nivel nacional, el 26.5% de la PEA recibió ingresos menores al mínimo nacional).

6.4 CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

De la información disponible se puede inferir, en términos muy generales, que el mercado laboral agropecuario se ha deteriorado seriamente. Se observa un proceso de "descampesinización" (disminución considerable de la cantidad de trabajadores autónomos o por "cuenta propia") en un contexto donde no hay aumentos significativos en la demanda por trabajadores asalariados agropecuarios a nivel nacional. En las regiones o cultivos donde se observa mayor dinamismo con incremento en los requerimientos de mano de obra, éstos son marcadamente estacionales; es decir, se generan puestos de trabajo temporales y altamente inestables. Este proceso se articula con un considerable descenso del salario real.

El campesino que no alcanza la subsistencia mediante la explotación de su parcela encuentra un mercado laboral agrícola con escaso dinamismo y un descenso pronunciado de la remuneración. Su alternativa es la migración hacia áreas urbanas o, generalmente de forma ilegal, a Estados Unidos. Si bien no hay datos globales confiables sobre la migración a este último país, varios indicadores señalan que en la década de los ochentas se dio un aumento considerable¹³.

En resumen, desde el punto de vista del mercado laboral agrícola, la situación actual es muy frágil y las perspectivas no son alentadoras. En efecto, la posibilidad de combinar la agricultura campesina con el trabajo agrícola asalariado no parece estar en expansión. Es altamente probable

13 Zabín, C. 1992a y 1992b.

que ello conduzca a una mayor presión sobre las oportunidades de empleo urbano. Este desarrollo tiene implicaciones, no sólo relacionadas con la oferta agregada de fuerza de trabajo urbana, sino también sobre las posibilidades de supervivencia de unidades de producción agrícola muy pequeñas. El notorio movimiento de la población rural hacia los centros urbanos en los años ochentas —a pesar de la depresión de los mercados de trabajo urbanos— sugiere que los límites de una estrategia de ingresos predominantemente rural ya han sido alcanzados, al menos para una fracción importante de los pobres rurales.

CAPITULO 7
CARACTERIZACION
DE LA POBLACION INDIGENA

7.1 PUEBLOS INDIGENAS Y ESTADO

México es un país de enorme heterogeneidad ecológica y cultural, en el que un sistema altamente variado de medio ambiente se entrelaza de manera compleja con la gran diversidad étnica y lingüística de su población. A lo largo del tiempo entre ambas diversidades se ha construido una compleja correspondencia, que hoy se expresa en la complementariedad estructural existente entre el uso diversificado y múltiple del medio ambiente por parte de los pueblos indígenas y la diversidad ecosistémica culturalmente mantenida y reproducida por las actividades de uso de las comunidades. Contrariamente al proceso de homogeneización ambiental y productiva que ha acompañado la expansión de la frontera agrícola y pecuaria en el país, los pueblos indígenas han tratado de mantener en sus territorios comunales un manejo múltiple y combinado del medio, que intenta acomodar las restricciones del acceso a recursos a que fueron sometidos por un largo proceso histórico de expropiación territorial¹.

Las historias particulares de la relaciones de los pueblos indígenas con la administración colonial, y posteriormente con las diferentes modalidades de gestión estatal republicana, fueron definiendo una realidad social y étnica de suma complejidad en la que la gran mayoría de las unidades comunales (la comunidad indígena y posteriormente los ejidos constituidos por población indígena) fueron restringidas a nichos ecológico-territoriales específicos, a los cuales se fueron adaptando económica, social y culturalmente a lo largo de siglos.

1 Toledo, V.M. 1989:11-18; 1991.

Durante las últimas décadas, sin embargo, el constante aumento poblacional y presiones externas sobre la tenencia de las tierras han provocado un incremento de la presión sobre los recursos naturales, en especial sobre las tierras agrícolas, la leña para combustible, y en general, sobre las áreas preservadas de acceso público en las tierras comunales. Frente a ello, las comunidades indígenas han diversificado sus actividades económicas, para lo cual han utilizado una de sus características culturales más importantes: la capacidad de uso múltiple y combinado del entorno. Nuevas modalidades de utilización de los ámbitos urbanos nacionales e internacionales forman parte de las estrategias de supervivencia de los indígenas que hoy migran cíclicamente a las ciudades y campos agroindustriales del país y de Estados Unidos.

Los pueblos indígenas de México constituyen un sector que se encuentra en un creciente, diferenciado y desigual proceso de articulación con los diversos campos de la economía de mercado. Las ideas de la cultura e identidad étnica de los indígenas mesoamericanos, centradas alrededor de la "comunidad campesina corporada y autocontenida", según la clásica definición de Wolf², y concebida como una sociedad igualitaria que se resiste a la dominación externa, requieren una revisión crítica. Las visiones excesivamente antropológicas de los pueblos indígenas impulsaron interpretaciones "esencialistas" de las comunidades indígenas. Según éstas, las sociedades campesinas comunitarias contenían los principios de igualitarismo social, carecían de diferenciación interna y disponían de una lógica de reciprocidad. Todo ello actuaba como un mecanismo de protección frente al exterior y garantizaba una cierta pureza del núcleo social indígena. En estas mismas líneas explicativas se insertaban las observaciones sobre la reciprocidad simétrica en las prestaciones de trabajo y servicios públicos (la "manovuelta" y el "tequio"), la generosidad en el gasto cívico-ceremonial suntuario como base de la autoridad, y la empecinada resistencia de la comunidad a dejarse fragmentar por diferenciaciones clasistas.

2 Wolf, E. 1957:1-18; Hewit de A., C. 1984.

En este marco interpretativo de la economía y organización social se desarrolló la acción indigenista del Estado hasta principios de los setentas³. Esta acción buscaba la asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad y economía regionales y nacionales por medio de intervenciones directas del Estado en los campos de las actividades económicas, organizacionales y de gestión política de las comunidades. Promotores culturales indigenistas, maestros indígenas castellanizadores y funcionarios del INI se concentraban en la tarea de "desmarginalizar" a la comunidad y conducirla por el camino de la modernización institucional. Ello requería el abandono de las formas igualitaristas y corporadas de matriz colonial y su sustitución por formas modernas de organización social y económica sustentadas sobre un mayor predominio del individualismo. Para la administración del INI del sexenio 1970-1976, la marginación de los pueblos indígenas debía ser resuelta por medio del paso de una situación económica e institucional pre-capitalista a un régimen capitalista⁴.

A esa postura teórica y pragmática propugnada y conducida por el Estado le siguió, ya muy entrada la década de los ochentas, una visión más sociológica de las comunidades indígenas influida por los análisis marxistas sobre el campesinado. En esos estudios la etnicidad india perdía toda relevancia y pasaba a ser una categoría secundaria y transitoria destinada a desaparecer⁵.

La función institucional del INI se concebía como la de un organismo que facilitaría el tránsito de las comunidades indígenas desde la condición de marginación y diferencia a la de integración e igualdad. Durante las

3 El INI fue creado por el Gobierno de México en 1948, ocho años después de la convocatoria por el presidente Lázaro Cárdenas del Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán, que sentó las bases de las políticas integracionistas de casi todos los países americanos. El INI se creó como organismo de investigación, consulta, ejecución e información. Su objetivo principal era la investigación para la formulación de soluciones. Para su operación contó desde un principio con centros coordinadores en las principales regiones indígenas. A principios de los años sesentas contaba con 237 escuelas y 350 maestros bilingües, que atendían a 15 000 alumnos indígenas. Ver Barre, M. C. 1983.

4 Aguirre B., G. 1976a, 1976b y 1982.

5 Bartra, R. 1974:459-482; Díaz P., H. 1978:7-31.

varias administraciones indigenistas que se sucedieron a partir de la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se hizo más evidente un cierto nivel de confusión analítica que afectaba por igual a los organismos oficiales y a sus críticos académicos. Expresado de una manera sintética y un tanto caricaturesca, se puede decir que para un sector importante del pensamiento y de la acción indigenista ser indígena era sinónimo, y al mismo tiempo causa, de ser pobre rural; por consiguiente, la lucha contra la pobreza pasaba necesariamente a ser una lucha contra la especificidad étnica, en especial en aquellas manifestaciones que se vinculaban de manera directa al ámbito de la organización social y productiva.

A partir de la administración del presidente Miguel De la Madrid (1982-1988), la política indigenista del Estado comenzó a ser más permeable y a reformularse sustancialmente con la aceptación de una serie de revisiones críticas⁶. Ello fue resultado de la aparición en el escenario político, por una parte, de un interlocutor indígena organizado, elocuente y relativamente autónomo y, por la otra, de un sector crítico de la sociedad civil intelectual que contaba con el apoyo y la confianza de las dirigencias indígenas⁷. La revisión culminó al iniciarse la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari con la reestructuración de la Dirección General del INI, la formulación de una política nacional de desarrollo de los pueblos indígenas (Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994), la reforma del Artículo 4 de la Constitución y su anunciada Ley Reglamentaria, y finalmente, la creación del nuevo organismo de la Procuraduría Agraria⁸.

6 Warman, A. 1970.

7 Barre, M. C. 1987; Mejía P., M. C. *et al.* 1987; Varese, S. 1988.

8 La reforma del Artículo 4 de la Constitución reconoce y establece el carácter multiétnico y plurilingüe de México, y fija la base para posteriores leyes reglamentarias referidas a los pueblos y comunidades indígenas. La Procuraduría Agraria tiene por mandato ejercer el reordenamiento agrario de las comunidades indígenas cuyo sistema de tenencia ha padecido indefinición.

7.2 PUEBLOS INDIGENAS Y POBREZA

Los pueblos indígenas de México muestran de manera inequívoca los signos de pobreza y marginalidad, tal como se señaló en el Capítulo 3. El 70% de los indígenas vive en municipios rurales; de éstos, el 96.5% habita en municipios clasificados por el CONAPO con alto y muy alto grado de marginalidad⁹. Como contraparte de esa alta concentración de la población indígena en municipios pobres, solamente el 3.5% de los indígenas vive en municipios de media o baja marginalidad. De todos los mexicanos que viven en municipios rurales con muy alto grado de marginalidad, el 41% son indígenas. El escenario se vuelve más dramático cuando se consideran aquellos municipios que concentran entre el 70% y el 100% de hablantes de lengua indígena: 376 municipios (según el censo de 1990) son todos de alto y muy alto grado de marginalidad.

Los indígenas asentados provisional o permanentemente en los municipios no rurales no se encuentran en mejor situación. Aunque no se disponga de información estadística desagregada por hablantes de lenguas indígenas, los estudios de caso indican que los indígenas de las ciudades o de las zonas agroempresariales (Sonora, Baja California) se ubican en los estratos de extrema pobreza y ocupan posiciones sociales de gran vulnerabilidad, a lo que hay que añadir los efectos de la discriminación étnico-racial de la que son víctimas¹⁰. Se puede afirmar, en consecuencia, que hay una coincidencia precisa entre la condición étnica y la situación social de pobreza y marginalidad¹¹. Si se compara la información de la Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal de 1988 referida a cinco estados con alta presencia indígena (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Veracruz) se puede observar que el acceso a los bienes públicos de las comunidades y ejidos indígenas es claramente inferior al de los ejidos no indígenas (ver Cuadro 7.1).

9 INI 1990.

10 INI 1988:39-42.

11 Presidencia de la República 1991. INI 1988.

Cuadro 7.1. Etnicidad dentro de los ejidos

	Chiapas		Guerrero		Oaxaca		Yucatán		Veracruz	
	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena
Variables a nivel regional										
Población (% en ejidos)	68.6	21.7	83.1	6.6	53.6	29.1	45.0	23.2	89.7	6.3
Proporción de indígenas (%)	4.2	89.5	3.3	93.7	9.4	89.7	18.0	85.3	4.0	84.7
Número de ejidos	1018	413	950	72	750	434	67	354	2893	291
Uso de tierra ejidal										
Tierras irrigadas (% del total)	6.2	0.2	5.5	6.2	4.5	5.0	2.0	5.2	6.7	0.1
Área parcelada (% del total)	66.0	61.5	53.1	32.6	40.7	38.9	11.1	15.4	83	85.2
Tamaño promedio de parcelas (has)	11.5	9.3	15.0	11.4	11.7	7.8	6.1	7.3	11.1	10.1
Agricultura (% del total)	43.8	39.3	37.3	21.6	37.4	33.9	24.1	20.1	46.2	48.8
Pastizales (% del total)	34.6	21.8	40.7	54.6	28.6	22.9	61.6	51.1	39.3	37.6
Bosques (% del total)	18.1	27.0	20.7	23.5	26.7	33.7	5.9	14.0	10.4	7.6
Otros (% del total)	3.5	11.9	1.3	0.3	7.3	9.4	8.4	14.8	4.1	5.9
Tecnología en los ejidos										
Porcentaje de ejidos que utilizan:										
Crédito	65.2	37.5	72.6	62.5	48.9	35.7	76.1	70.9	64.1	30.6
Semillas mejoradas	29.6	7.5	38.7	20.8	22.3	16.8	10.4	24.6	36.1	6.9
Herbicidas	80.1	40.7	74.7	63.9	52.3	47.2	25.4	62.7	84.2	54.0
Fertilizantes	70.5	43.8	89.3	79.2	70.4	65.2	16.4	68.4	71.8	30.9
Acceso a bienes públicos										
Porcentaje de ejidos con:										
Asistencia técnica	40.5	27.1	41.6	33.3	33.1	26.3	17.9	47.5	38.6	14.4
Electricidad	66.8	24.5	72.3	40.3	92.7	72.4	71.6	52.8	55.4	43.6
Agua potable	36.6	40.0	44.1	31.9	56.8	42.9	20.9	29.9	26.0	14.8
Calles pavimentadas	13.9	4.6	21.8	-	20.7	7.1	64.2	33.3	15.1	3.8

Nota: Los municipios se definen como no indígenas (indígenas) según si poseen menos del 30% (más del 70%) de población indígena. Los municipios con grado de etnicidad media no han sido reportados.

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal y Censo Nacional de Población, 1980. Información de IDAI-INI.

De los cinco estados analizados, Veracruz, Guerrero y Chiapas son los de mayor presencia indígena. La proporción poblacional no guarda, sin embargo, relación con la proporción de ejidos mayoritariamente indígenas (6.3% en Veracruz, 6.6% en Guerrero y 21.7% en Chiapas). En el extremo opuesto está el estado de Yucatán, donde la polarización entre ejidos/comunidades indígenas y no indígenas es bastante menor. Si comparamos el uso de la tierra, encontramos que, con la única excepción de Veracruz, en todos los demás estados los ejidos/comunidades indígenas tienen más bosques que los no indígenas, lo que comprueba la afirmación de que los pueblos indígenas del país en general controlan más recursos forestales que el resto de la población campesina.

En los indicadores de acceso y uso de tecnología y acceso a los bienes públicos se observan diferencias notables entre ejidos/comunidades indígenas y ejidos no indígenas. En todos los estados, con la excepción de Yucatán, las comunidades indígenas tienen menor acceso y uso de tecnologías agrícolas y de crédito. El acceso de los indígenas a la asistencia técnica es siempre inferior que el de los sectores no indígenas, como lo es también el acceso a la electricidad y al servicio de agua potable (con la excepción de Chiapas y Yucatán). El problema es aún mayor en cuanto a disponibilidad de vías.

La pobreza, la marginalidad y la desigualdad que padecen los pueblos indígenas son fenómenos estructurales de larga duración histórica que no se derivan de una falta de integración de los indígenas a la economía de mercado y al resto del cuerpo social del país, sino de una integración económica asimétrica y desigual y de una relación política dependiente e intermediada¹². Entre las comunidades indígenas y el mercado, y entre las comunidades indígenas y el Estado, se ha interpuesto históricamente la intermediación del poder económico y político de los cacicazgos locales. Cuando los poderes públicos han extendido su cobertura hasta la comunidad indígena, ésta ha sido "(...) insuficiente en magnitud e intensidad, débil en su coordinación, incompleta (...) y con frecuencia inadecuada en sus métodos". Más aún, cuando ha habido intervención estatal, ésta ha tendido a suplantar "(...) las iniciativas y responsabilidades que corresponden a los pueblos

indígenas"; se crean así hábitos de relaciones dependientes y paternalistas que impiden la generación de procesos independientes¹³.

7.3 CARACTERIZACION DEMOGRAFICA

El Censo General de Población de 1990 indica que el 7.9% de la población total del país hablaba una lengua indígena; es decir, de acuerdo con el exclusivo criterio de filiación lingüística, había en México 6 411 972 indígenas¹⁴. Hay consenso entre todos los especialistas en que esas cifras no reflejan la verdadera dimensión demográfica de las etnias indígenas del país, sea por omisión, por subnumeración o por el proceso de auto-ocultamiento de los hablantes de lenguas nativas. Por otro lado, el INI mismo reconoce que el simple criterio de autodesignación lingüística utilizado por los censos es insuficiente para cuantificar étnicamente a la población. Hay miles de indígenas de las etnias mixteca, zapoteca, náhuatl, chocholteca, cuicateca, etc. que, a pesar de haber perdido el uso de la lengua, mantienen, sin embargo, rasgos eminentemente indígenas, tales como identidad, patrimonio cultural, instituciones sociales, residencia territorial y patrones históricos de relación con los grupos no indígenas. El Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994 señala que las cifras censales de indígenas en 1980 (9% de la población total) constituyen el mínimo que permite ilustrar las condiciones de un universo mayor, cuya magnitud no puede precisarse con los instrumentos estadísticos actuales.

En términos históricos la población indígena de México muestra señales de recuperación demográfica constante, en especial a partir del inicio del siglo XX. Se trata de una recuperación que se evidencia en los números absolutos: de 2 millones en 1900 a casi 7 millones en 1990. En números relativos, sin embargo, la tendencia va en sentido inverso: mientras los pueblos indígenas constituían el 17% de la población total en 1900, hoy son poco menos del 8%. Los estudios demográficos muestran que la población indígena en general tiene una tasa de crecimiento de 0.6

13 *Ibíd.*:26-27.

14 Para este apartado nos apoyamos en CONAPO 1987; INEGI 1992; INI 1988, 1990 y 1992; y Valdéz, L.M. 1989.

puntos porcentuales más que el promedio nacional de 2.3%¹⁵. De seguir esta tendencia demográfica el descenso relativo de la población indígena se invertirá en la primera década del año 2000.

Relación rural-urbana y migración

Contrariamente a la tendencia nacional de las últimas décadas, que ha sido de un incremento constante de la población urbana a causa de las migraciones del campo a la ciudad, la población indígena de México sigue manteniendo un carácter eminentemente rural. El 70% de los indígenas vive en municipios rurales, en contraste con el resto de la población nacional, que sólo en un 30% habita en municipios rurales¹⁶. El Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del INI 1991-1994 afirma que "uno de cada seis habitantes del medio rural es indígena" y que, debido a la mayor tasa relativa de migración rural-urbana de la población no indígena, es posible pronosticar un proceso de "indigenización" creciente del medio rural mexicano. Los pueblos indígenas, de esta manera, constituyen "un componente central del México rural"¹⁷. El censo de 1980 evidenció que cerca de 550 000 indígenas (10.6% del total) residían en regiones de México distintas a sus lugares de origen. Esta cifra no incluye a los indígenas que migran a los Estados Unidos, sobre los cuales no hay información estadística segura y que, sin embargo, constituyen un grupo importante y en crecimiento¹⁸.

15 Valdéz, L. M. 1989:133-141; Mejía P., M.C. y Sarmiento, S. Op. cit.

16 Para este apartado nos apoyamos en CONAPO 1987 y 1989 y en COPLAMAR 1982. Estimamos que no se han producido cambios substanciales entre los datos analizados por el INI en el Cuaderno Nacional de 1980 y la información última captada por el censo de 1990. A manera de prueba, hemos aplicado la metodología de dicho Cuaderno al estado de Oaxaca y hemos obtenido resultados bastante parecidos para los municipios indígenas: población indígena en municipios rurales de Oaxaca en 1980:48.4%; para 1990:46.5%.

17 INI 1988 y 1990.

18 Las estimaciones sobre migraciones indígenas son todavía precarias. Las organizaciones de migrantes mixtecos y zapotecos en California, tales como la Asociación Cívica Benito Juárez, el Comité Cívico Popular Mixteco, la Organización del Pueblo Explotado y Oprimido y la Unidad Mixteca, calculan que hay entre 30 000 y 60 000 indígenas oaxaqueños en California. Ver igualmente Kearney M. y Nagengast C.

En las grandes ciudades del país se encuentran importantes núcleos de residentes indígenas. En 1980 había 306 000 hablantes de 40 lenguas indígenas en el Distrito Federal, pero en 1990 sólo se registraron 111 562 indígenas. En 1980 también había 47 000 indígenas en las ciudades fronterizas, 28 000 en Guadalajara y 24 000 en Monterrey. La migración circular-estacional de los pueblos indígenas es un hecho sustancial de la sociedad, economía y cultura de las etnias indias. Tampoco es un fenómeno reciente: los mixtecos oaxaqueños, a fines del siglo pasado, migraban estacionalmente a las plantaciones de Veracruz¹⁹. Otros grupos indígenas han estado involucrados por décadas en las migraciones estacionales a fincas cafetaleras, a los campos cañeros o, más recientemente, a las agroempresas del noroeste del país.

La información censal de 1990 muestra que algunos de los grupos indígenas más numerosos del centro y del sur del país tienen un alto grado de movilidad geográfica. En orden decreciente de magnitud, los cinco grupos indígenas que tienen el más alto número de sus miembros fuera de sus propios territorios étnicos son el zapoteco, con un 16.2%; el mixteco, con un 14.9%; el mazateco, con un 12.7%; el mazahua con un 10.6%; y el purépecha, con un 8.2%²⁰. Según el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del INI 1991-1994, "la fuerza de trabajo indígena es central en la viabilidad de los cultivos agroindustriales más importantes". De hecho se puede afirmar que la participación de la población indígena en los circuitos migratorios regionales, nacionales e internacionales forma parte de una estrategia de diversificación y complementariedad de ingresos que es coherente con la cultura indígena.

Según encuestas realizadas por el PRONSJAG²¹, el 51% de los 45 559 jornaleros del Valle de Culiacán en la temporada 1991-1992 provenían de los estados de Oaxaca y Guerrero. El 70% de los jornaleros que se encontraban en Baja California provenían de municipios de alta concentración indígena de los mismos estados. Sobre una

1989; y Zabin, C. 1992.

19 Sarmiento, I. 1989.

20 INI 1991.

21 Sánchez, M. L. 1991.

muestra total de 7699 jornaleros entrevistados en el Valle de San Quintín, Baja California, el 44% eran indígenas del estado de Oaxaca desagregados de la siguiente manera, por grupo etnolingüístico: 67.7% mixtecos, 16% zapotecos y 11% triquis. Entre la misma muestra, un porcentaje relativamente alto era monolingüe: el 11.3%. Ello de alguna manera contradice el argumento de que sólo el campesino indígena del estrato medio tiende a migrar. Es posible que estemos observando los primeros indicios de un incremento de migración estacional del sector más pobre de las comunidades indígenas²².

Sin embargo, México también es receptor de migraciones indígenas internacionales. Durante las últimas dos décadas ha recibido un exilio masivo de indígenas mayas de Guatemala que se han asentado en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. El censo de 1990 reveló que hay 184 040 indígenas guatemaltecos de las etnias chol, ixil, jacalteca, kanjobal, kekchí, quiché y tojolabal en México. Esa presencia masiva de expatriados indígenas guatemaltecos presenta un desafío a la administración indigenista mexicana en términos de regularización de su condición legal y en cuanto a la regularización en el acceso a tierras. Al mismo tiempo, el fenómeno incrementa y enriquece la tendencia señalada de "indigenización" creciente de la franja rural mesoamericana del país.

Distribución geográfico-administrativa

El censo de 1990 determinó que hay población indígena en todas las entidades y en casi todos los municipios de la República: sobre un total nacional de 2 403 municipios, hay presencia de hablantes de lenguas indígenas en 2 376 de ellos. Una primera manera de comprender esta gran dispersión geográfico-administrativa es la creciente movilidad espacial y cíclico-temporal de la población indígena. A ello se debe añadir una explicación más estructural, que indica que la mayoría de la población indígena vive en comunidades muy bien delimitadas social y territorialmente, con una tradición histórica secular de residencia en el mismo espacio, al cual identifican, reclaman y defienden como propio. En este sentido, las regiones de gran concentración de población indígena (que reúnen al 86% del total de indígenas) se ubican en 11 estados, sobre todo en el centro y sureste del país. En orden decreciente, éstos

22 PRONSJAG 1991.

son: Oaxaca (17% de toda la población indígena censada a nivel nacional), Veracruz (12%), Chiapas (9%), Yucatán (9%), Puebla (9%), México (7%), Hidalgo (6%), Guerrero (5%), Distrito Federal (4%), San Luis Potosí (4%) y Michoacán (2%)²³.

Si se desagrega la información censal a nivel municipal por rango de presencia de hablantes de lenguas indígenas, se observa que los municipios de alta concentración de hablantes de lenguas indígenas (70% a 100%) se encuentran localizados en un cuarto de los municipios, situados en el centro y sur del país²⁴. Si se agregan los municipios de más alta concentración indígena (31-69% y 70-100%) se observa que los estados con mayor número de municipios con población indígena son, en orden de magnitud decreciente: Oaxaca con 293 municipios de alta y muy alta concentración indígena, Yucatán con 96, Puebla con 59, Veracruz con 42, y Chiapas con 39. Estos cinco estados del país concentran el 97.8% del total de municipios con estas características. Inversamente, el 63.8% de los municipios tienen nula o reducida población indígena (hasta el 9%).

7.4 TERRITORIO: ESTRUCTURA DE MANEJO Y ECONOMIA

Existen indicios de un lento cambio en las actitudes y apreciaciones de los organismos indigenistas respecto a los recursos ambientales de los territorios indígenas y sus prácticas productivas. Eso no se produce en la misma magnitud en los organismos sectoriales. Las zonas indígenas, clasificadas hasta hace algunos años como mal dotadas de recursos, marginales e inviables en términos productivos, empiezan a ser reinterpretadas como áreas de potencial adecuado y de recursos naturales mejor preservados²⁵. El Programa Nacional de Desarrollo de

23 INI 1988.

24 Se utilizan los mismos rangos usados por el INI en el Cuaderno Nacional 1980 y en el Cuaderno de Demografía Indígena 1990: presencia nula o reducida: 0% a 9%; considerable: 10% a 30%; alta concentración: 31% a 69%; y eminentemente indígena: 70% a 100%.

25 INI 1990.

los Pueblos Indígenas del INI 1991-1994 señala que los conocimientos indígenas sobre la naturaleza incluyen a millares de especies biológicas, así como el conocimiento de las redes complejas de interrelaciones entre los múltiples componentes de los ecosistemas. Esta larga tradición histórica de relación de los indígenas con el medio ambiente ha hecho de México uno de los ocho centros primarios del mundo de domesticación de un gran número de plantas²⁶.

Sin embargo, es innegable que daños ecológicos graves y a veces irreversibles se han producido en muchos de los territorios indígenas. Los factores causantes de este deterioro incluyen la reducción territorial, el incremento demográfico que lleva a la sobreexplotación, el sobrepastoreo, la extracción de los recursos (madera, animales y especies silvestres) por parte de personas que no son indígenas, la sustitución de selvas por monocultivos agroindustriales y pastos exógenos y la apertura de carreteras para explotación forestal sin los debidos cuidados para evitar la erosión. El deterioro es causa de preocupación entre muchas organizaciones indígenas que crecientemente se movilizan con una perspectiva ambientalista. Muchas de ellas buscan integrar una dimensión etno-ecológica en los proyectos de desarrollo rural en territorios indígenas²⁷.

Territorio, comunidad y residencia

La relación entre los pueblos indígenas y sus territorios tiene implicaciones y significados mucho más complejos que la simple definición legal del régimen de propiedad y tenencia de los suelos. La

26 *Ibíd.*:17-19. Varios estudios de etnobotánica y etnoagronomía revelan la enorme riqueza de las prácticas culturales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, los tzetales de Chiapas pueden distinguir 500 especies de plantas, los mayas de Yucatán 900, los huaves de Oaxaca 400, etc. Los indígenas tienen también sistemas de clasificación de suelos muy parecidos a los convencionales. Algunos de los sistemas de producción indígenas logran altos resultados productivos como el marceño de los chontales de Tabasco, que logra de 8 a 10 t de maíz por hectárea. Toledo, V.M., *Op. cit.* 100-103.

27 Muchas de las organizaciones indígenas tienen planteamientos fuertemente ambientalistas. Ver Mejía P., M.C. y Sarmiento S. 1987.

territorialidad de los pueblos indígenas encierra milenios de residencia en espacios marcados por la historia y la cultura de cada pueblo, en los que cada accidente geográfico tiene nombre y memoria, y en los que cada alteración del paisaje corresponde a actos voluntarios del pueblo indígena para ejercer su acción de civilización y de negociación con la naturaleza. Hay centenares de pueblos indígenas de México que están asentados en el mismo lugar en que sus antepasados fundaron el pueblo por primera vez hace 2500 años. Hay sistemas de mercado indígenas en que cada semana durante los últimos 3000 años, se vuelven a reencontrar para comerciar pueblos que así lo han hecho por siglos, indistintamente de quien haya estado gobernando la provincia o el país o del sistema económico que haya estado dominando el entorno. Las mismas variedades de maíz que fueron domesticadas por primera vez por indígenas mexicanos hace más de 9000 años se siguen sembrando en las mismas tierras de Tehuacán, Puebla o Oaxaca por campesinos indígenas que descienden directamente de aquellos primeros cultivadores.

El maíz, la tecnología de la milpa y las otras tecnologías agrícolas, y las miles de variedades de plantas domesticadas y cultivadas por los indígenas mexicanos han pasado a través de los siglos por agresiones e imposiciones de gran poder transformador. La más importante de todas fue la derivada de la invasión europea que sistemáticamente, durante el primer siglo de colonización, intentó suplantar los cultivos nativos con los importados. Sin embargo, una empecinada voluntad de resistencia de los pueblos indígenas, de lealtad a la propia tradición cultural y de confianza en la racionalidad de las soluciones productivas evitó el colapso de estos pueblos, posibilitando su lenta recuperación demográfica y su presencia en el escenario de México en condición de comunidades con potenciales específicos de viabilidad.

En las tierras comunales indígenas hay más que certificados de tenencia de la República, títulos primordiales reconocidos por el Reino de España, ruinas de los antiguos, las sepulturas de los muertos y las placetas de los nuevos vivos. Sobre estas tierras circulan libremente los "nahuales" que dan identidad, sentido de pertenencia y continuidad a una vida que, fuera del propio territorio, amenaza con perder direccionalidad. A esas tierras se vuelve, incluso desde California, para celebrar cada año la fiesta de renovación de pertenencia. Esto es más que una suma de "mecates" o "almudes" o hectáreas de suelo para cultivar y de recursos para aprovechar; esta es la propia patria, el *homeland* que establece derechos especiales de ciudadanía, deberes sociales, demandas y ofertas de solidaridad, y sobre todo que ofrece un lugar y un espacio social

seguro —aunque extremadamente pobre— en el que vivir, aun en las peores épocas.

7.5 TENENCIA Y USO DE RECURSOS Y TIERRAS

Existen en México alrededor de 2000 comunidades indígenas oficialmente reconocidas y tituladas, con aproximadamente 16 millones de hectáreas, el 8% del territorio nacional. Hay, además, un número no bien precisado de los 29 504 ejidos nacionales que dotan de tierras a comunidades indígenas. En las comunidades y en los ejidos indígenas predomina el minifundismo. Las cantidades originales de tierras, con las que las comunidades indígenas fueron dotadas por la reforma agraria o las que lograron defender y mantener en posesión a través de los siglos, con frecuencia resultan insuficientes para dar cabida a las nuevas generaciones que se incorporan al cultivo y al manejo de los recursos²⁸. Con mucha frecuencia áreas importantes de las tierras comunales han sido invadidas por agricultores o ganaderos no indígenas, mientras otras porciones territoriales pueden estar parcialmente perdidas por arrendamientos, medianías y aparcerías entregadas a personas ajenas a la comunidad. Otra situación que a menudo causa el abandono o inutilización de las tierras se relaciona con los conflictos limítrofes que ocurren con comunidades o pueblos vecinos.

El Gobierno de México, a través del INI y de la Procuraduría Agraria, reconoce que hay un grave problema de indefinición agraria en el sector étnico de la población nacional, el cual constituye un obstáculo para el uso y aprovechamiento de las tierras y recursos de los territorios indígenas²⁹ y para la puesta en marcha de políticas sistemáticas de desarrollo rural. En principio no existe ningún mecanismo legal que reglamente la comunidad indígena como una forma específica de propiedad de la tierra. Desde la promulgación de la reforma agraria, la comunidad indígena ha sido tratada, por analogía, como una propiedad ejidal. El derecho consuetudinario y tradicional de cada grupo indígena regula esos aspectos con bastante eficacia al interior de la comunidad,

28 INI 1990.

29 *Ibíd.*

pero no puede hacerlo en las relaciones con otras comunidades u otros segmentos de la sociedad. La ausencia de títulos y documentos oficiales que reconozcan los territorios y las autoridades es causa permanente de inseguridad y limita su acceso a servicios e insumos.

Esta condición de semilegalidad e indocumentación de las comunidades indígenas la enfrenta en la actualidad el Gobierno de México de dos maneras. Por un lado, por medio de la modificación del Artículo 4 de la Constitución de la República, el que reconoce y protege oficialmente a los pueblos y comunidades indígenas y compromete al Poder Ejecutivo Federal a emitir una legislación reglamentaria sobre ellos, cuyo contenido les está siendo consultado. Por otro lado, desde principios del actual sexenio, el INI inició una agresiva política de apoyo financiero y técnico a las comunidades indígenas, esquivando las limitaciones legales y llevando montos sustanciales de préstamos para el desarrollo agrícola y rural a esos pueblos. Ese es el sentido de los FRSs³⁰.

Uso combinado y múltiple de los recursos y base milpera

Más allá de la compleja y extensa discusión teórico-política sobre la economía campesina de los indígenas de México, existe consenso sobre el hecho de que la producción indígena tiende o aspira a ser relativamente autosuficiente³¹. La familia campesina indígena consume una porción sustancial de su propia producción y trata de producir gran parte de los bienes que necesita. Una característica concomitante de esta producción es que se trata de un proceso basado predominantemente en el trabajo familiar, con mínimos requerimientos de aportes laborales externos, que en general se obtienen mediante mecanismos institucionales indígenas basados en la reciprocidad que garantiza la retribución de cantidades análogas de trabajo en el momento oportuno.

30 INI 1992. Indica que de lo que se había concedido a 3592 comunidades y ejidos indígenas, ya se había recuperado el 19.6%.

31 Ver Toledo, V.M. 1990.

Si bien la actividad agrícola tiende a ser la dominante en la unidad familiar indígena, la economía (y la subsistencia) se basa en la combinación de varias prácticas que pueden incluir la recolección de plantas e insectos semidomesticados, la caza, la pesca, la cría de animales domésticos de traspatio, de ganado menor y mayor, la producción de pequeña industria y artesanía, el comercio al interior de la comunidad o en el sistema regional de mercado, y la venta de mano de obra estacional o intermitente en el mercado laboral agrícola o urbano. En tal sentido, la unidad familiar indígena y la comunidad que la contiene constituyen unidades económicas diversificadas en que se combinan distintas estrategias de producción y actividad económica en un calendario anual (y en ciclos vitales individuales y familiares variados). Esa economía de autoabasto se apoya fundamentalmente en el eje de la producción milpera, en el aprovechamiento múltiple y combinado de los recursos naturales y en la creciente diversificación de actividades económicas. Esto ha transformado a la comunidad indígena de una entidad eminentemente agrícola en una unidad rural de actividades productivas múltiples y combinadas.

Ninguna de las características indicadas hasta aquí, sin embargo, distingue con demasiada nitidez a la economía y a la cultura indígenas de aquellas que han desarrollado los campesinos no indígenas de infrasubsistencia y subsistencia: estos últimos practican una cultura económica esencialmente similar. Lo que pertenece con exclusividad a los pueblos indígenas y que les ha permitido resolver con relativo éxito su reproducción cohesionada como etnias vinculadas a un territorio, se relaciona con la función práctica y simbólica de la actividad milpera. Esta constituye el eje del sistema de relaciones sociales, de pertenencia y de identidad étnico-comunitaria.

La insistencia indígena en cultivar empecinadamente año tras año, mediante la actividad milpera, las escasas hectáreas o mecatres de maíz, frijol y calabaza contra toda aparente racionalidad económica, debe ser entendida como la acción que da acceso al individuo (y a su familia) a la red social comunitaria, y que lo mantiene como parte integral de ella. Milpa, para un indígena, significa pertenencia a su comunidad, a un *homeland*; es un acceso cíclicamente renovado a la seguridad de formar parte de un cuerpo social que reafirma su sentido de identidad. Las ceremonias periódicas en torno a ella simbolizan el vínculo entre la pertenencia solidaria a un espacio patrimonial que se usufructa en la producción individual y familiar, y el colectivo que lo posee, lo protege y lo defiende. Si no se tiene la milpa, si se deja de cultivarla, si ningún familiar puede ocuparse de ella, el sentido asignado y atribuido de pertenencia a la comunidad se debilitará hasta, eventualmente, perderse.

Ese sentido y sentimiento de "pertenencia distante", que tanto caracteriza al migrante indígena en las ciudades de México o en Estados Unidos, en contraste con el migrante rural no indígena, se relaciona precisamente con esta manera particular de arraigo a la propia tierra y sociedad comunal.

La actividad milpera indígena sintetiza y genera, por lo tanto, un conjunto de subproductos que exceden la dimensión económica: la milpa es seguro y paradigma de pertenencia, es ámbito que genera y por donde transita información culturalmente codificada, es espacio de reproducción social, es índice sintético de identidad. La milpa indígena es, en tal sentido, un recurso cultural, y debe ser considerada como un bien del capital organizacional de la comunidad.

Hombres y mujeres tienen responsabilidades y obligaciones particulares en las actividades ceremoniales complementarias, las cuales no podrían ser ejecutadas sin la participación de ambos. El trabajo familiar femenino (y el de los niños) tiene una función esencial en apoyar a los hombres cuando tienen que cumplir con cargos cívico-políticos en el municipio y la comunidad: son las mujeres las que tienen que reclutar trabajadores entre la red de parientes y compadres; son ellas las que tienen que reemplazar el trabajo masculino cuando el hombre debe cumplir con un "cargo", o cuando se ausenta como migrante³². En comunidades en que el nivel de responsabilidad económica femenina se incrementa, debido a las ausencias temporales masculinas y al incremento de la productividad artesanal de las mujeres, se está dando un proceso de expansión de la participación política femenina. Pero no cabe duda de que al alto nivel de autoridad que las mujeres indígenas tienen en cuanto a la reproducción social no le corresponde un análogo poder político en el campo de la producción, aunque ésta recaiga de manera creciente sobre ellas.

En el aspecto agroecológico, la milpa y las estrategias de uso múltiple de los recursos naturales, de los nichos ecológicos y de los ecosistemas, representan dos aspectos complementarios de un único sistema productivo, cuyo principio esencial consiste en reproducir en la parcela de cultivo (y mantener y reproducir en los otros ámbitos de actividad agroecológica), el mismo orden de diversificación combinada de varias especies en un espacio reducido que se encuentra de manera natural en el entorno no cultivado.

32 Lynn, S. 1988.

Wolf sintetizó las características de la milpa mesoamericana llamándola la "tríada sagrada", en la que el maíz, el frijol y la calabaza, sembrados de manera entremezclada en el mismo lote de tierra, logran varios propósitos de preservación ecológica, de productividad y de diversificación alimentaria. El cultivo combinado de las tres plantas diversifica, complementa y compensa las demandas nutricionales sobre los suelos (el frijol que se planta junto al maíz y se enreda sobre la misma planta retorna nitrógeno al suelo que, a su vez, es absorbido por el maíz). La combinación en un espacio concentrado de muchas variedades reduce los riesgos de plagas. La cobertura de follaje que se obtiene con la siembra de la calabaza rastrera protege al suelo del aumento excesivo de temperatura y del impacto directo de las lluvias; reduce así la erosión y el proceso de "laterización".

El ambiente transformado (agroecosistema) se distancia menos del ambiente natural (conjunto de ecosistemas en sus etapas de sucesión), como resultado de la manipulación campesina indígena que mantiene y favorece la heterogeneidad del espacio y la diversidad biológica, y se opone y evita la especialización de los espacios naturales y de las actividades productivas. Por eso el productor indígena no es exclusivamente un agricultor, ni menos un agricultor especializado. Finalmente, las estrategias de diversificación productiva y agroecológica protegen a la economía familiar indígena de los cambios y riesgos ambientales y de las fluctuaciones del mercado.

En condiciones normales, una hectárea y media de tierra de temporal sembrada con el sistema de policultivo milpero (cultivo asociado básico de maíz, frijol y calabaza) rinde los alimentos esenciales mínimos de un año para una familia de cinco personas. Esa misma parcela requiere un promedio de 60 jornales de trabajo anuales en las zonas templada húmeda y subhúmeda y 80 jornales en las zonas tropical húmeda y subhúmeda (por el trabajo de deshierbe), o un máximo de otros 50 jornales, si se necesita tumbar y quemar el monte primario³³.

Por otra parte, la realidad estadística del país nos confronta con el hecho descarnado de que por lo menos el 70% de la población indígena basa su subsistencia en las actividades primarias diversificadas y, dentro de éstas, en primer lugar, en la milpera para autoabasto. Con frecuencia se agrega a esta producción el cultivo de algunos productos comerciales

33 Pérez R., M.L. 1991.

para la obtención de dinero. Se sabe que el 65% de los productores de café (el más importante renglón de las exportaciones agropecuarias del país hasta 1989) son indígenas que aportan el 30% de la producción nacional³⁴. A ese producto de exportación hay que agregar otros como el cacao, la vainilla, frutas y otros cultivos comerciales, entre los cuales destacan el amaranto, varios tipos de maguey y nopales, la jícama y, por lo menos, otras cincuenta plantas "nativas" mexicanas cuyas posibles aplicaciones y desarrollo tecnológico aún están por consolidarse.

La expatriación periódica masiva no causa el derrumbe del "estado" comunal indígena, fundamentalmente porque las ausencias de los migrantes no significan el abandono definitivo por parte del individuo de sus derechos y deberes comunitarios. Por reiterados que sean los viajes migratorios, por grande que sea la participación de los miembros familiares en la migración, por distantes que sean los destinos, el migrante indígena concibe y maneja sus salidas de la comunidad como ausencias siempre provisionales que no lo desvinculan de la red de relaciones sociales y políticas de su comunidad, que no lo privan de su pertenencia. Paradójicamente, los migrantes, en sus ausencias y en sus retornos, confirman con fuerza e insistencia su pertenencia a la comunidad; cumplen estrictamente con los deberes ceremoniales, usan fielmente la red de relaciones sociales de la comunidad expatriada (sólo a través de ella se puede migrar eficaz y económicamente), se compromete solidariamente con la gestión social, económica y política de la colectividad y reinvierte, en suma, el gasto social en ella³⁵.

En la categoría de interacción con el mercado, obviamente hay que incluir las ausencias temporales de los comuneros causadas por la venta de la fuerza de trabajo en regiones distantes: la migración a ciudades, a fincas regionales o al circuito nacional e internacional de las agroempresas del noroeste y de Estados Unidos. La respuesta a la pobreza por salida migratoria y semiproletarización, con la consiguiente disminución de ciudadanos comuneros, significa, en esencia, una pérdida de recursos sociales para la comunidad, un deterioro del sistema social y de la gestión y del control colectivo de los recursos, un debilitamiento

34 INI 1990.

35 Un ejemplo es el sistema de apoyo organizado por migrantes en Estados Unidos para el desarrollo de proyectos de desarrollo en comunidades. Ver Frente Mixteco-Zapoteco Binacional 1992.

de la capacidad de liderazgo (ya que tienden a migrar los hombres de los estratos medios con capacidad de iniciativa). En este orden de causas exógenas hay que buscar los factores complementarios (eminentemente sociales y políticos) del deterioro ecológico y productivo de ciertas regiones étnicas cuyos fundamentos endógenos (reducción del espacio productivo, incremento poblacional) se han acumulado durante décadas.

7.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los pueblos indígenas constituyen un segmento cada vez más importante del mundo rural mexicano. Al mismo tiempo, se caracterizan por la concentración de una situación de pobreza y marginalidad. Su acceso a servicios productivos y sociales es menor que para la población no indígena. Si bien se encuentran en casi todo el territorio mexicano, sus zonas básicas de vida se encuentran en algunos estados: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Puebla y México. Desde el punto de vista ecológico se localizan en tres zonas: la templada subhúmeda, la tropical cálida húmeda y la tropical subhúmeda.

El punto de partida para cualquier programa de desarrollo rural debe ser la especificidad de la economía campesina indígena, con énfasis en la producción agrícola de autoconsumo basada en formas simbióticas de asociación con la naturaleza y la diversificación de las fuentes de ingreso. Las estrategias para la producción de excedentes susceptibles de entrar a la economía de mercado deben ser establecidas después de haber reforzado (o recuperado, si así fuera el caso) y garantizado la reproducción de una sólida base milpera. Esta debe ser considerada como el mínimo irreductible de la economía familiar y comunal indígena y de su sistema social, cualesquiera sean los planes alternativos y complementarios de diversificación productiva agrícola o económica en general, incluido el apoyo a la migración. Se trata de una red de seguridad esencial que cumple varias funciones de orden social, cultural y ecológico. Para la familia indígena, tener maíz almacenado en la troje al final de la estación de cosecha es tener la garantía de que se puedan superar todas las otras crisis. Pero la base milpera es mucho más: es

uno de los ejes más importantes sobre el cual se estructura y opera la red social de la comunidad. Apoyarla significa reforzar uno de los capitales organizacionales más importantes de la población indígena y el sentido de pertenencia a un *homeland*.

Propugnar el apoyo y el reforzamiento de la base milpera como condición mínima significa reconocer el carácter de recurso cultural utilizable. Ello garantiza el acceso a la información y a conocimientos útiles para la migración o para la diversificación. Los costos para el mantenimiento, reforzamiento y mejoramiento de la base milpera son mínimos y pueden ser absorbidos por las otras modalidades de apoyo financiero y técnico provistas por el INI mediante los FRSs.

Las comunidades indígenas de México se encuentran abiertas al mercado nacional e internacional con el que interactúan. La migración es, tal vez, una de las modalidades más importantes de esa relación. Las comunidades y sus migrantes intercambian constantemente información, conocimientos, dinero y bienes. La migración constituye una base importante para pensar el desarrollo rural. En efecto, esos recursos pueden ser canalizados de mejor manera para fortalecer la base económica de las zonas indígenas. Los conocimientos y recursos de los migrantes, sus iniciativas y compromisos requieren formas institucionales que los potencien y refuercen.

CAPITULO 8
EL TRATADO
DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) fue aprobado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México en diciembre de 1991. La aprobación por los Congresos de los tres países conlleva posibles modificaciones y acuerdos complementarios, en particular en torno a la reglamentación ambiental y a la protección del sector laboral. Las implicaciones de distintos escenarios de liberalización, aunque se especifiquen cuidadosamente, resultan extremadamente difíciles de predecir y han dado lugar a intensos debates. Eso se debe, en parte, al hecho de que los efectos más importantes del TLCN no van a ser las simples ganancias de eficiencia económica derivadas de la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas, sino más bien efectos dinámicos debidos a cambios en las reglas de la formación de la política comercial y de las instituciones económicas, los cuales son muy difíciles de cuantificar. El efecto esperado del TLCN es crear credibilidad en la sostenibilidad de la nueva política económica, lo cual es esencial para generar un clima de confianza que estimule la inversión privada nacional y extranjera.

Uno de los temas más difíciles de las negociaciones del TLCN ha sido la liberalización de la agricultura, en especial del maíz para México, y de frutas y legumbres para Estados Unidos. Se acordó llegar a la liberalización total en un período de transición gradual de 15 años. Para México, esa decisión revierte una larga tradición de subsidios otorgados al sector productor de granos básicos en nombre de la seguridad alimentaria y del bienestar del sector campesino y de su pacificación política (Capítulo 4). Por lo tanto, mientras que el sector agrícola desempeña un papel secundario en el intercambio comercial de cada uno de los tres países, las consecuencias socioeconómicas de dicha apertura comercial podrían resultar lo suficientemente fuertes para influir sobre la estabilidad política de México. El manejo del período de transición y la asistencia en la transformación del sector constituyen, pues, condiciones indispensables para una exitosa puesta en marcha del TLCN. En este

capítulo se estudian los efectos potenciales del TLCN sobre la agricultura y el campesinado.

8.1 COMERCIO INTERNACIONAL ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS Y EL TLCN

El intercambio comercial entre México y Estados Unidos alcanzó US\$50 000 millones en 1989. Casi el 70% de las exportaciones mexicanas se dirige hacia Estados Unidos, y casi la misma proporción de sus importaciones proviene de este país. Para Estados Unidos, en cambio, el intercambio comercial con México representa solamente del 5% al 6% de sus importaciones. Esas cifras ilustran claramente los efectos asimétricos que el TLCN tendría a nivel macroeconómico para ambos países. Para Estados Unidos, las consecuencias económicas directas del TLCN se limitan a algunos sectores específicos, mientras que para México se supone que el impacto del TLCN sería mayor.

El intercambio comercial entre México y Estados Unidos es relativamente libre. Esto sucede gracias al resultado de una significativa liberalización unilateral por parte de México desde 1985, y debido a varias consultas y acuerdos bilaterales sobre asuntos específicos. México ha reducido sus aranceles en forma global y ha racionalizado su política arancelaria. De 1985 a 1989, el arancel máximo se redujo del 100% al 20%, y el arancel porcentual promedio se redujo del 16.4% al 9.8%. Simétricamente, los productos mexicanos pagan una tasa promedio del 4.5% al entrar a Estados Unidos, pero la discrepancia entre los productos es alta. Si bien muchos productos están completamente exentos de impuestos, muchos otros pagan una tasa superior al 20% al cruzar la frontera mexicana. Es el caso del jugo de pomelo (50%), jugo congelado de naranja (40%), albaricoques (34%), espárragos (25%) y melones. Sin embargo, en muchos casos no son los aranceles, sino las barreras no arancelarias las que impiden el intercambio comercial. A pesar de una reducción significativa de esas restricciones, el 20% de las importaciones mexicanas continúa entrando bajo el régimen de licencias; Estados Unidos impone restricciones a los textiles, al acero y a los productos agrícolas.

El TLCN incluye, sin embargo, asuntos mucho más amplios que la eliminación de las tarifas y las cuotas al comercio. Incluye regulaciones

aduaneras, estándares industriales, derechos de propiedad intelectual, reglamentos sobre la seguridad de los alimentos, reglas de origen, el problema de la fabricación de automóviles, comercio agrícola, y reglas para las compras del Gobierno, particularmente en los sectores de la construcción y la energía.

Un tratado de libre comercio podría beneficiar a los tres países mediante una reducción de precios al consumidor. Del lado de Estados Unidos, esos efectos serán mínimos a corto plazo. A más largo plazo, los beneficios más importantes comprenden el acceso a un gran mercado, el cual se ampliaría cuando los ingresos de los mexicanos empiecen a aumentar; surgirá entonces la posibilidad de utilizar a México como una sede para sus operaciones manufactureras e industriales. De modo más general, Estados Unidos se beneficiaría del éxito económico y de la estabilidad política de México. Por el lado de México, uno de los objetivos principales del TLCN es consolidar las reformas económicas de los últimos siete años. Más importante aún, el Tratado deberá crear un clima de confianza y credibilidad en la irreversibilidad de las nuevas políticas económicas, el cual ayudará a atraer capitales extranjeros y a estimular la inversión privada. Está claro que, como técnica de compromiso, delegar las reglas de la política comercial a un acuerdo internacional como el TLCN despoja al Gobierno de México de muchos instrumentos de política. Deberán, en consecuencia, encontrarse instrumentos de política alternativos al comercio para que se realicen las funciones gubernamentales que el mercado por sí solo no podrá lograr. Una queja común de quienes se oponían a un tratado de libre comercio fue que, dado el grado de desarrollo en que México se encuentra actualmente, y debido a la gran diferencia de capacidad de gestión estatal que tiene con Estados Unidos y Canadá, resulta prematuro para México cambiar hacia instrumentos de política más sofisticados, los cuales requerirán la creación de una política industrial integrada. Ese es, en efecto, un reto al que México se deberá enfrentar.

Si bien el marco institucional es bastante distinto del de la CEE, algunos elementos de la integración de Portugal, España y Grecia a los mercados de las naciones más avanzadas podrían resultar de gran relevancia para esta singular asociación de libre comercio entre países tan desiguales¹. En primer lugar, estos países han recibido mucha ayuda mediante la protección brindada por la política agrícola común, la cual

1 Institute for the Future 1991.

artificialmente ha mantenido alta la rentabilidad agrícola; se ha evitado así el dramático desplazamiento de población rural que una verdadera unión económica podría ocasionar. En segundo lugar, grandes donaciones regionales han sido distribuidas en las zonas con un alto índice de desempleo. Finalmente, la implementación de políticas comunes de seguridad y entrenamiento laborales, así como también de barreras a la entrada de trabajadores no miembros de la comunidad económica, han contribuido a moderar los costos sociales relacionados con tan radical transformación. Ninguna de esas provisiones especiales y ningún componente similar de donaciones forman parte de los acuerdos del TLCN. Esto representa un área de particular preocupación para quienes temen que el TLCN imponga una transformación tan drástica a la economía mexicana que no pueda ser sostenida.

8.2 CUESTIONES AGRICOLAS

La problemática agrícola planteó dificultades para la firma del TLCN. Al menos tres razones han contribuido a ello. En primer lugar, el alto grado de involucramiento del Estado en los mercados agrícolas en ambos lados de la frontera complica las negociaciones. En segundo lugar, dichas intervenciones tienen grandes y conflictivas repercusiones socio-políticas. Finalmente, las negociaciones agrícolas se presentan en el marco de otros cambios drásticos estrechamente correlacionados: las negociaciones del GATT, los grandes cambios de políticas económicas internas de mercado y las reformas al sistema de tenencia de la tierra.

El comercio exterior de productos agrícolas representa sólo una pequeña parte del comercio total (alrededor del 10%); en ese sector, los intereses comerciales resultan menos desequilibrados que en el comercio global. En 1990, México era el cuarto mercado más grande para las exportaciones agrícolas estadounidenses, que mostraron un valor total de US\$2.5 millones. México también constituye el segundo proveedor más grande de productos agrícolas para Estados Unidos. Las exportaciones agrícolas mexicanas hacia Estados Unidos aumentaron uniformemente durante la década de los años ochentas a una tasa anual promedio del 14%. Las hortalizas representan alrededor del 60% de esas exportaciones agrícolas. En los últimos años, México ha desarrollado sus exportaciones de alimentos procesados, incluidos la salsa de tomate, el jugo de frutas y la cerveza. En 1990, las principales exportaciones agrícolas fueron

verduras frescas, ganado vivo, café, frutas frescas no cítricas y melones. Por el contrario, las importaciones agrícolas mexicanas provenientes de Estados Unidos han fluctuado mucho; reflejan principalmente la inestabilidad de la producción doméstica y de las condiciones económicas en general. En 1990, los granos representaron el 38% de todas las importaciones agrícolas mexicanas provenientes de Estados Unidos, y los productos animales constituyeron el 28%.

Los productos más importantes que México importa de Estados Unidos, que incluyen el maíz, el sorgo y la leche en polvo, están libres de impuestos. Un impuesto de un 10% es aplicable a productos de mayor valor. El arancel promedio que Estados Unidos aplica a las importaciones agrícolas provenientes de México es de un 6%. A pesar de lo bajo que resulta este arancel promedio, existen grandes divergencias en lo que respecta a tarifas para productos específicos. En particular, Estados Unidos aplica un sistema de tasas arancelarias estacionales del 18% al 25% para frutas frescas y verduras durante el período pico de la producción estadounidense. Las barreras no arancelarias constituyen el instrumento principal de protección, las cuales pueden ser de diferentes tipos: licencias de importación, cuotas o requisitos sanitarios². México establece cuotas con base en la estimación de la cosecha doméstica y en las necesidades internas. Las importaciones de granos y de productos oleaginosos y lácteos están sujetas a dichas cuotas. Del lado estadounidense, subsisten cuotas para la carne vacuna y el azúcar. Las exportaciones mexicanas casi nunca satisfacen las cuotas sobre la carne, aunque esa restricción podría resultar efectiva si la producción ganadera experimentara un desarrollo significativo, como consecuencia de la liberalización del precio del maíz y de la reforma institucional del ejido.

Otras dificultades más sutiles para los productores mexicanos provienen de los *marketing orders*; éstos son contratos colectivos entre productores estadounidenses, los cuales especifican el tipo, el tamaño, la calidad y la madurez de los productos que pueden ser canalizados en el mercado. Las importaciones deberán satisfacer esos mismos requisitos. Aunque los productores mexicanos generalmente tienen la capacidad de cumplir con ellos, se lamentan de las dificultades de adaptación a los *marketing orders* nuevos o cambiantes. Ambos países mantienen una estricta regulación sanitaria sobre importaciones agrícolas. Bajo esas normas, ciertos productos mexicanos (en particular aguacates,

2 United States General Accounting Office 1990.

limas, ganado y productos animales) no tienen derecho de entrada a Estados Unidos. A pesar de que ésta es una práctica rutinaria y justificable, oficiales de ambos países se lamentan de que los requisitos sanitarios sean utilizados por ambas partes como restricciones disfrazadas a la importación.

Otro problema relacionado con el tema se refiere al apoyo doméstico directo que reciben los agricultores. Hasta que fueron iniciadas las reformas de política en 1986, la agricultura mexicana no sólo gozaba del proteccionismo de la política comercial, sino que también contaba con un fuerte apoyo mediante subsidios a los insumos. Una fuerte eliminación de la intervención por parte del Gobierno deja hoy al sector agrícola prácticamente solo para asumir la responsabilidad de sus costos, y permite la protección comercial de muy pocos productos (Capítulo 4). Por el lado de Estados Unidos, los agricultores se benefician con un programa de apoyo al ingreso agrícola; reciben pagos directos cada vez que los precios internacionales caen por debajo del precio de referencia (*target price*). Para tener acceso a esos subsidios directos al productor, los agricultores deben, sin embargo, acordar de antemano participar en un programa patrocinado por el Gobierno para la reducción de las áreas cosechadas. Esta última cláusula induce una reducción de la producción y, dado el importante papel que a nivel mundial desempeña Estados Unidos en el abastecimiento, genera un aumento, en lugar de una disminución, en el precio mundial. Sin embargo, los agricultores se benefician de tal programa. Esto conduce a la pregunta de si los campesinos mexicanos serán capaces de competir con sus homólogos estadounidenses en un marco de comercio completamente libre, sin ningún programa de apoyo similar. En México han surgido presiones para establecer un programa de subsidios. Sin embargo, un programa de subsidios del tipo estadounidense acarrea altos costos financieros y resulta difícil de administrar. Esto pone a México en un difícil dilema hasta que los subsidios estadounidenses se vean drásticamente reducidos, como resultado de la OMC.

8.3 POSIBLES EFECTOS MACROECONOMICOS DEL TLCN SIN SU COMPONENTE AGRICOLA

A continuación se presenta un análisis de los posibles efectos del TLCN. Nuestra mayor preocupación radica en el impacto que tendrá la

liberalización sobre el sector agrícola. Sin embargo, para diferenciar con claridad los efectos particulares que la liberalización del comercio agrícola tendría sobre la economía mexicana, resulta muy útil valorar primero el impacto global del TLCN, sin tomar en cuenta ese componente. Ese es el objetivo de esta sección.

Una evaluación sobre el impacto macroeconómico del TLCN supone no sólo un reconocimiento del impacto de la liberalización del comercio sobre las importaciones y la producción de cada sector, sino de los efectos derivados sobre el mercado laboral y la reasignación de capitales, así como también de los efectos potenciales inducidos por un flujo de recursos a la economía. Un análisis cuantitativo de esos tres problemas se realiza mejor con modelos multisectoriales, por lo que varios de éstos han sido formulados con ese propósito en los últimos cinco años³. Los tres puntos antes mencionados son, sin embargo, de una naturaleza muy diferente, por lo que no todos pueden ser tratados de igual forma dentro del mismo modelo. La primera cuestión de la redistribución del trabajo en los sectores de la economía, y del consecuente equilibrio de mercado, es un análisis estándar de los modelos estáticos de equilibrio general. Ello requiere una clara especificación de la fragmentación del mercado laboral (según habilidad, ubicación rural vs. urbana, etc.), así como un modelo de migración entre los mercados laborales y las elasticidades de la demanda laboral de los diferentes sectores.

La segunda cuestión, la referente a la asignación de inversión nueva y al crecimiento diferencial del capital por sector, es un problema dinámico, mucho menos analizado. La teoría nos dice que la asignación del capital debería seguir a la rentabilidad relativa de los sectores, pero no se conocen ni la velocidad ni la flexibilidad de esa reasignación. Relacionada con este asunto de distribución de capital y crecimiento, está la cuestión del aumento inducido en la productividad. La mayoría de los modelos asumen economías de escala constantes sin ningún crecimiento de la productividad; otros asumen economías de escala crecientes. Sin embargo, existe poca evidencia empírica que ayude a seleccionar entre esos dos postulados.

3 Diversos escritos de la Brookings Institution contienen *diagnósticos* sobre distintas áreas, y en particular sobre macroeconomía (Brown, D. 1992), sobre agricultura (Josling, T. 1992), y sobre trabajo y migración (Hinijosa-Ojeda, R. y Robinson, S. 1991).

El tercer punto es que el flujo internacional de recursos es aún menos predecible. ¿Cuánta migración hacia el exterior de México y cuánto influjo de capital hacia México provocaría el TLCN? Estas preguntas no pueden analizarse en un modelo que sólo incluya la economía mexicana. Deberán provenir de un modelo de equilibrio general multinacional. Algunos de estos modelos han sido desarrollados, pero debido a la poca experiencia que se tiene con ellos, todos los resultados deberán ser tomados con cautela. Desafortunadamente, como se verá más adelante, factores como el crecimiento de la productividad y la movilidad internacional de recursos, de los cuales se sabe muy poco, son precisamente los determinantes más críticos del impacto macroeconómico general del TLCN.

Los principales resultados de estos estudios son los siguientes⁴:

- a) El efecto macroeconómico de la liberalización del comercio por sí sola (aranceles y tarifas no arancelarias) es mayor para México que para Estados Unidos, pero de cualquier forma es insignificante: varía de un 0.06% a un 0.3% del PIB para México, y es menos de un 0.1% para Estados Unidos. Es igualmente insignificante un efecto global para México en cuanto a la tasa de empleo y el salario. Sin embargo, el comercio bilateral aumenta substancialmente.
- b) Con el flujo previsto de capital que deberá originarse con el TLCN (que permitiría un aumento del 7.6% del *stock* de capital de México), los modelos pronostican un crecimiento total del 4.6% al 6.4%. Eso estaría acompañado también de un importante efecto sobre el mercado laboral: un aumento salarial del 7% al 9% en uno de los modelos, el cual asume una situación de pleno empleo, y un efecto del 4.7% sobre la tasa de empleo en un modelo que considera salarios rígidos.
- c) Si la migración hacia el exterior de México fuera frenada por ese crecimiento, el aumento del salario mexicano sería menor, igual al 5% para los trabajadores rurales no calificados; el crecimiento del PIB podría alcanzar un 6.8%.

4 Brown, D. 1992; Robinson, S. *et al.* 1991.

En conclusión, el impacto mayor que el TLCN podría tener sobre la economía no sería el efecto directo de la abolición de aranceles, sino los impulsos dinámicos que pueda ejercer sobre la economía. Esta dinámica por sí sola no debe considerarse como resultado de la sola comparación de la rentabilidad del capital entre países: depende claramente del grado de confianza de los inversionistas potenciales, del compromiso del Gobierno por mantener un clima favorable de inversión y de la credibilidad de sus intenciones de política económica. La cuantificación de estos efectos está por encima de lo que puedan alcanzar estos modelos.

8.4 IMPACTO DE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y LA POLITICA DEL MAIZ

Como se ha mencionado, la liberalización del comercio en el sector agrícola está ya muy avanzada. Los productos principales que faltan por liberalizar del lado mexicano son el maíz y los productos lácteos. Del lado estadounidense, los productos de interés para México son las frutas y las legumbres. No obstante, la liberalización del comercio agrícola mexicano forma parte de un conjunto de reformas del sector agrícola, incluidas, de modo particular, la privatización de la comercialización y la eliminación de subsidios a los insumos. Un gran número de esas reformas se realizaron fuera del TLCN. Podría ser que el desvanecimiento gradual del soporte al precio del maíz hubiera sido realizado con independencia del TLCN. Contrariamente, el TLCN no se preocupa de los subsidios domésticos. Al igual que los subsidios en Estados Unidos, éstos forman parte de las negociaciones del GATT. Por lo tanto, el impacto del TLCN sobre el maíz depende de lo que se lleve a cabo con los subsidios. Resulta más interesante estudiar el impacto de un cambio general en la política del maíz *per se*, de acuerdo con la política interna, y esto independientemente de si vendría o no acompañado de una liberalización estadounidense análoga hacia las importaciones mexicanas de frutas y legumbres.

Esa confusión sobre lo que es realmente el TLCN se refleja en los diferentes estudios sobre los impactos del TLCN en la agricultura. Esos estudios fueron diseñados antes de que se conociera el contenido exacto del TLCN y plantean diversas preguntas; complican, así, la difícil tarea de comparar sus conclusiones. Sin embargo, a un nivel muy general de

análisis cuantitativo existe consenso general sobre las consecuencias de una liberalización conjunta de las importaciones mexicanas de maíz y de las de frutas y verduras por parte de Estados Unidos⁵. Como es de esperar, los ganadores serían los productores de granos estadounidenses y los productores de frutas y legumbres de México. Los perdedores serían los productores mexicanos de granos y los productores estadounidenses de frutas y verduras. La mayoría de los autores esperan que la reestructuración de la producción agrícola de México promueva una reducción del empleo; por tal motivo, esperan una aceleración en la migración interna rural-urbana, así como en la migración hacia Estados Unidos. Todos los análisis cuantitativos concuerdan con que los reglamentos ambientales, sanitarios y fitosanitarios influirán enormemente en la configuración del comercio.

Se han realizado varios intentos de cuantificar los resultados del impacto del TLCN por medio de modelos de equilibrio general. Sin embargo, sólo dos de ellos detallan suficientemente el sector agropecuario y pueden aportar información de interés para el presente informe: el modelo de Robinson *et al.* y el de Levy y van Wijnbergen⁶.

El modelo de Robinson *et al.* detalla muy bien el sector agrícola, al cual divide en 11 subsectores. Toma en cuenta los programas y políticas que se ejecutan en Estados Unidos y México, y pone especial énfasis en el mercado laboral, el empleo y las migraciones. Es un modelo estático que compara equilibrios, por lo que es adecuado para medir impactos macroeconómicos. Sin embargo, es insuficiente para medir impactos socioeconómicos y analizar los problemas de la transición.

El modelo de Levy y van Wijnbergen, que complementa al anterior en la medida en que se concentra en la caracterización de la estructura social de los hogares rurales, presta especial atención al análisis del impacto social de la liberalización del maíz, y analiza detalladamente el problema de irrigación como instrumento compensador para facilitar la reconversión productiva. Algunos de esos resultados pueden verse en el Cuadro 8.1.

5 Josling, T. 1992.

6 Robinson, S. *et al.* 1991; Levy, S. y van Wijnbergen, S. 1991.

8.1. Resultados de esquemas alternativos de la liberalización del maíz

	Eliminación de todos los impuestos y subsidios al maíz y tortillas		
	Primer año	Sobre 5 años + irrigación	Sobre 5 años + irrig. + liberal. frutas y hortalizas
Eficiencia (% del PIB, por año)	0.59	0.69	0.62
Migración rural- urbana (miles de personas)	700	500	300
Valor de la tierra (% cambio)	-23.5	-22.2	-20.4
Bienestar (% cambio)			
Trabajador rural sin tierra	-1.6	-0.5	0.0
Productor de subsistencia	-3.3	1.1	1.3
Productor de secano	-5.7	0.1	0.0
Productor irrigado	2.8	1.5	2.8
Trabajador urbano	-1.6	-0.5	0.0
Empresario urbano	1.8	1.2	0.7

Fuente: S. Levy y S. van Wijnbergen, Transition Problems in Economic Reform: Agriculture in the Mexico-US Free Trade Agreement (mimeo), noviembre, 1991.

Los principales resultados derivados de estos dos modelos son:

- a) Si no hay compensaciones de pagos o subsidios, la apertura comercial para los productos agrícolas provocaría que los productores mexicanos de maíz experimentarían un descenso de sus ingresos, mientras que mejorarían su posición los productores de frutas y hortalizas. Dicha circunstancia acarrearía una reducción de empleo rural con una aceleración de las migraciones hacia las ciudades o hacia el exterior de México.
- b) Ambos modelos prevén un pequeño crecimiento del PIB que oscila entre el 0.3% y el 0.6%, derivado de la liberalización del comercio de maíz.
- c) Se prevé un descenso de la producción de maíz del 10% al 20%, un aumento de las importaciones, que se triplicarían, y un aumento del 20% de las exportaciones de frutas y hortalizas. La mayor parte de la caída de la producción de maíz se asocia con la eliminación de los subsidios, factor no reglamentado por el TLCN.

- d) Se estima que los cambios productivos provocarán una reducción de 700 000 empleos en la producción de maíz y un incremento de 200 000 empleos en la producción de frutas y verduras, con fuertes efectos sobre la migración interna y externa. A este respecto es necesario puntualizar que la pérdida de jornales equivalentes a 700 000 empleos seguramente se podría traducir en un desempleo algo mayor al actual para muchos de los seis millones de habitantes que forman la PEA rural y no en el desempleo total de 700 000 individuos.
- e) Tendrían lugar una desvalorización de la tierra de entre el 15% y el 25% y una reducción de los salarios; la magnitud de esta última estaría sujeta al volumen de los flujos migratorios y a la importancia de los ingresos provenientes de actividades realizadas fuera de las parcelas. Cambios tan significativos en los ingresos como los previstos en los modelos tienen como consecuencia severos impactos sociales. Existiría un descenso de los ingresos agrícolas de las familias de los campesinos sin tierra debido al descenso previsto en los salarios. Los campesinos minifundistas que obtienen una elevada proporción de sus ingresos de actividades asalariadas también verían descender sus ingresos. Los dos grupos mencionados serían los más afectados y son los que conforman la mayoría de la población rural. Es importante notar que, en realidad, las familias campesinas tienen fuentes muy diversificadas de ingreso, con alrededor del 50% del ingreso de los minifundistas derivado de fuentes no agrícolas. Entonces, cualquier caída en el ingreso agrícola induce una baja mucho más pequeña en el ingreso familiar total. Eso reduce los efectos negativos sobre el bienestar de las familias campesinas y también los ajustes en sus estrategias de generación de ingreso y en particular sus decisiones de migración.

El cumplimiento gradual de las etapas de liberalización, con extensión de los plazos para llegar a la apertura total, es deseable para permitir la reconversión y evitar que el impacto se concentre en los sectores más vulnerables del medio rural. Las simulaciones elaboradas en los dos modelos concluyen que no es suficiente la simple postergación del ajuste. Por el contrario, es necesario complementarla con medidas activas para incentivar y asegurar una rápida reconversión productiva. Robinson *et al.* analizan un sistema de subsidios compensatorios

a los productores de maíz al estilo de la política de Estados Unidos. De esa forma, se compensaría la caída de ingresos que provocaría una liberalización y se reducirían las migraciones, pero esto tiene un alto costo para el gasto público.

- f) Levy y van Wijnbergen proponen un ajuste basado en la irrigación con un programa de 1.1 millones de hectáreas en cinco años. Esto aumentaría la productividad y tendría un fuerte impacto redistributivo. Se calcula que el programa de inversión tendría una rentabilidad elevada que permitiría basarlo en el crédito internacional. En la última década se redujo la inversión en riego debido a la restricción en la inversión pública y a los obstáculos que el Artículo 27 de la Constitución ponía a la propiedad de la tierra. La combinación de la liberalización gradual y de inversión en riego genera fuertes aumentos de eficiencia (Cuadro 8.1), que resultan del hecho de que la tierra irrigada tiene un nivel más alto de productividad y una tasa de crecimiento en la productividad más alta que la tierra de temporal. Los efectos distributivos son también importantes, ya que el programa de inversión en riego beneficia, como se ve en el Cuadro 8.1, a los campesinos de subsistencia y de temporal, que son los grupos que habían sido más afectados por la liberalización del maíz. Los únicos dos grupos que terminan perdiendo con este programa de liberalización y riego son los trabajadores rurales y urbanos. Sin embargo, si la liberalización del maíz se acompaña con la liberalización por parte de los Estados Unidos de las importaciones de frutas y legumbres (modelizado aquí como un incremento exógeno en el precio de las exportaciones del 1% por año durante los cinco años del período de ajuste), entonces todos los grupos ganan (Cuadro 8.1). Subsiste como interrogante la posibilidad de que se pueda mejorar la eficiencia de las inversiones en riego realizadas en las últimas décadas. Asimismo, debería reducirse la incertidumbre relacionada con la comercialización de productos hortífrutícolas en los mercados de Estados Unidos y Canadá.

En general, los modelos ofrecen un punto de partida valioso para la definición de una solución positiva al problema de los subsidios del maíz. Parece, sin embargo, que combinan una visión exageradamente pesimista acerca de la liberalización de los mercados, coincidente con una expectativa exageradamente optimista acerca de las posibilidades de ejecutar programas de reconversión.

8.5 DIFERENCIAS ENTRE LOS PRODUCTORES DE MAÍZ

Los productores de maíz se ubican, según sus características técnicas, sociales y económicas, dentro de un amplio espectro de costos de producción y competitividad. La SARH⁷ estudió un conjunto de situaciones; agrupó productores según la presencia o ausencia de riego y según el empleo o no utilización de semillas mejoradas y fertilizantes (Cuadro 8.2). Los rendimientos encontrados variaron de 1.4 a 5.4 t/ha cuando hay riego y de 0.8 a 2.8 t/ha en seco. La superficie cultivada de maíz a nivel nacional es de alrededor de 8.5 millones de hectáreas, con una producción de 14 millones de toneladas. Las tierras regadas ascienden a 1.2 millones de ha y las de temporal a 7.3 millones de ha. Un grupo de productores de maíz, que representa el 23% del total, produce con altos rendimientos y destina su producción principalmente al mercado; produce el 50% del maíz en el 30% del área cultivada en el país. En el otro extremo, el 27% de los productores con el 21% de la tierra sólo produce el 10% de la cosecha nacional. Por último, el 50% de los productores con el 49% de la tierra obtiene el 41% del maíz.

Sobre la base de los datos mencionados, la SARH efectuó un cálculo de rentabilidad, estimando un paquete tecnológico para cada combinación de riego, uso de semillas y fertilizantes y producción obtenida (segunda parte del Cuadro 8.2). En ese cálculo no se corrige ni el costo de oportunidad de la mano de obra familiar, que durante la estación de cultivo es sumamente bajo, ni el valor subjetivo de la producción de autoconsumo, que es mayor a los precios de mercado por los costos de transacción que involucra el abastecimiento por medio del comercio. Esas omisiones han llevado a sobrestimar el impacto del TLCN sobre los ingresos de los productores de maíz. La magnitud del sesgo así introducido depende de la proporción de la mano de obra familiar con un bajo costo de oportunidad en el total de la mano de obra utilizada. El sesgo es entonces más grande para las fincas más pequeñas que para las fincas más grandes. Esa observación se confirma por el hecho de que el tamaño medio de las fincas de los productores con las mayores pérdidas es pequeño (0.5 ha). Al otro extremo, todos los productores que tienen una rentabilidad por encima del 33% de los costos y algunos del segundo grupo con una rentabilidad positiva son casi seguramente productores que utilizan tecnologías modernas en tierra irrigada o de temporal.

7 SARH 1991.

Cuadro 8.2. Caracterización de la producción de maíz

	Distribución por tecnología				Total
	Secano Semilla normal sin fertilizante	Secano Semilla mejorada o fertilizante	Secano Semilla mejorada y fertilizante	Irrigada	
Número productores (% y número)	27.0	49.9	9.3	13.7	2,441,662
Área (% y ha)	21.1	48.8	17.2	12.9	6,163,350
Producción (% y toneladas)	9.5	40.9	26.5	23.0	11,174,408
Tamaño promedio (ha)	2.0	2.5	4.7	2.4	2.5
Rendimiento promedio (t/ha)	.8	1.5	2.8	3.2	1.8
Producción/finca (toneladas)	1.6	3.8	13.0	7.7	4.6
Distribución por rentabilidad					
	Pérdidas		Ganancia		Total
	mayor 50% costos	menor 50% costos	menor 33% costos	mayor 33% costos	
Número productores (% y número)	27.8	36.4	16.4	19.4	2,441,662
Área (% y ha)	24.0	32.1	15.7	28.3	6,163,350
Producción (% y toneladas)	9.5	40.9	26.5	23.0	11,174,408
Tamaño promedio (ha)	2.2	2.2	2.4	3.7	2.5
Rendimiento promedio (t/ha)	.5	1.3	2.2	3.3	1.8
Producción/finca (toneladas)	1.0	2.9	5.2	12.2	4.6

Fuente: SARH, Dirección General de Estadísticas, Encuesta Nacional sobre Rentabilidad y Productividad, Maíz, 1991.

Los productores con alta tecnología y eficiencia, que muestran una rentabilidad positiva, tienen bajo su dominio recursos naturales y empresariales que los sitúan en buenas condiciones para enfrentar la reconversión. En muchos casos, están produciendo maíz alentados por los altos precios de garantía, pero podrían producir otros cultivos también con alta eficiencia. Sin embargo, la caída de la producción de maíz a consecuencia del TLCN se explicará principalmente por el descenso que habrá de ocurrir en este grupo.

En el otro extremo, el grupo caracterizado por los más bajos rendimientos y más baja rentabilidad económica produce principalmente para el autoconsumo. Su sistema productivo se basa en el uso de la mano de obra familiar, cuyo costo de oportunidad es sumamente bajo, y en la obtención de un producto que habitualmente, cuando se lo debe comprar, debe adicionar al precio de mercado altos costos de transacción. El cálculo económico de la SARH probablemente sobrestime el costo de la mano de obra y subestime el precio del producto. Este grupo, como consecuencia de las escasas transacciones que realiza, es relativamente independiente de la evolución de los precios del maíz y, por lo tanto, no sufrirá en forma significativa el impacto de la apertura comercial.

El grupo intermedio, que es también el más numeroso, con el 50% del total, está formado por productores cuya eficiencia productiva es reducida; comercializan una proporción importante de la cosecha y, por lo tanto, sus ingresos se relacionan con los precios de mercado. La liberalización del maíz y el eventual descenso del precio afectarán a este grupo en forma importante. Como estos productores tienen dificultades técnicas, comerciales y financieras para reconvertirse, parecen constituir el grupo más vulnerable y que deberá enfrentar las mayores dificultades para la reconversión y absorber el choque de la liberalización.

La SARH ha utilizado esta encuesta para definir estrategias de asistencia que faciliten el ajuste de productores de maíz con un enfoque geográfico. Los DDRs, que constituyen las unidades administrativas de la SARH, son las unidades de análisis. Para cada distrito, la rentabilidad potencial promedio se ha calculado con base en una reducción del 23% en el precio del maíz; se mantienen los precios de los insumos a su nivel de 1991, pues se considera que la mayoría de los subsidios a los insumos ya habían sido eliminados. Con esos resultados, los 183 DDRs pueden clasificarse en cuatro grupos:

- a) Un primer grupo, conformado por 41 DDRs, se encuentra en zonas con muy poca producción comercial de maíz. En estos distritos, más del 60% de la producción es para el consumo doméstico y más del 50% de la producción se hace en parcelas menores a una hectárea. Estos distritos no deberían verse afectados por los cambios del TLCN, ni tampoco han sido considerados en la encuesta.
- b) En el extremo opuesto, un segundo grupo constituido por 28 DDRs posee una gran rentabilidad. Cubre 1.1 millones de hectáreas (el 9.8% de la tierra dedicada a la siembra de maíz), con 225 000 productores (9.2%). En estos DDRs, la producción de maíz puede disminuir con base en el costo de oportunidad, pero no necesariamente, ya que permanece rentable.
- c) Un tercer grupo con 54 DDRs posee baja rentabilidad, pero recursos suficientes para justificar un programa de asistencia a la reconversión de sus recursos productivos. Este programa se basa en gran parte en los proyectos de irrigación del estudio de Levy y van Wijnbergen previamente descrito. Este grupo incluye 1.1 millones de productores (el 45% de todos los productores) y 3.1 millones de hectáreas, o sea el 50% de la tierra total dedicada a la producción de maíz.
- d) Finalmente, existe un cuarto grupo con 60 DDRs cuya rentabilidad es tan baja que un mejoramiento en la producción del maíz o una reconversión hacia cultivos alternativos resulta poco rentable. Diversos programas de apoyo, orientados más bien al bienestar y a la reconversión de la agricultura a largo plazo, serían los más adecuados para este grupo de DDRs.

El primero y el cuarto grupo juntos comprenden 1 000 000 de productores y 2 400 000 hectáreas.

La composición de este análisis resulta interesante. La preferencia que se crea al adjudicarle un valor al trabajo familiar distorsiona también los resultados. Recordemos que el 64% de los productores ya había sido clasificado en el grupo con rentabilidad negativa antes de la caída del precio del maíz (Cuadro 8.2). Claramente, a pesar de una rentabilidad negativa, esos productores se involucraron en la producción de maíz por motivos racionales, sugiriendo que se estaban ya sobrestimando sus costos laborales. Cuando no existe un excedente en la producción para

venderlo en el mercado, también se subestima el precio del maíz, al usarse el precio de venta de mercado en vez de utilizar un precio subjetivo más alto. Por último, para calcular la rentabilidad de la producción de maíz por parte de los compradores netos, debería emplearse el precio de compra de finca, que es mayor y que refleja el costo de oportunidad de la producción de maíz. Consecuentemente, una contabilidad más adecuada del costo efectivo del trabajo y de los precios efectivos de los productos reduciría el número de productores de poca competitividad y de los DDRs no rentables. Muchos de estos productores poseen fuentes de ingreso altamente diversificadas, que incluyen ingresos significativos provenientes del mercado de trabajo, por lo que el efecto neto de una caída en el precio del maíz tenderá a ser pequeño con respecto al ingreso familiar total.

Esto lleva a la conclusión de que los efectos negativos del TLCN sobre la producción y los ingresos del maíz casi siempre han sido sobrestimados. No obstante, un grupo significativo de pequeños productores potencialmente competitivos se encuentra en una situación de riesgo. La dificultad de encontrar una solución para ellos ha sido subestimada: se requerirán inversiones considerables en riego y en apoyo técnico, institucional y organizativo, para así llegar a una diversificación de actividades que sean distintas a las comúnmente practicadas por los campesinos. También se requerirá asistencia para modernizar la producción del maíz y de otros cultivos tradicionales con productividad potencial que puede ser aprovechada mediante cambios organizativos e institucionales. Estos temas se tratarán en los capítulos siguientes.

8.6 CONCLUSIONES

El comercio entre México y Estados Unidos ya es relativamente libre. En consecuencia, el esperado impacto macroeconómico positivo del TLCN no se deberá tanto a la eliminación de las distorsiones *per se*, como al clima de confianza que debería crear y que aumentaría el flujo de capital y de inversión en México. Sin embargo, algunos productos específicos se verán afectados por la liberalización de las medidas fronterizas. En el sector agrícola, el maíz será afectado en forma negativa, mientras para las frutas y verduras el efecto será positivo.

Se espera que la liberalización del sector maicero induzca a una disminución del 10% al 20% en la producción y a un incremento significativo en la emigración rural. Sin embargo, se espera que este impacto varíe significativamente entre los diferentes grupos de ingresos. La producción disminuiría entre los campesinos mejor dotados que hayan optado por cambiar hacia la producción de maíz en respuesta a los incentivos distorsionados, pero que poseen oportunidades de producción alternativas. Los hogares cuyos ingresos resultarán más afectados serán aquellos de los campesinos comerciales, en su mayoría dedicados a la producción de maíz con pocas oportunidades de diversificación.

Los pequeños productores que producen principalmente para el consumo familiar y que compran escasos insumos se verán poco afectados directamente. No obstante, su amplia presencia en el mercado laboral los hace vulnerables a cualquier disminución en la demanda de trabajo. Aunque el impacto social del TLCN haya sido en general sobrestimado, no debe subestimarse la dificultad de encontrar una solución para esos dos grupos. Para suavizar el ajuste de los pequeños productores, se requiere un programa activo de inversiones y de asistencia técnica e institucional que les ayude a diversificar su producción hacia frutas y legumbres, a aumentar la productividad del maíz y a identificar nichos de mercado para muchos otros productos. También se requieren políticas que promuevan la creación de empleos poco calificados para el grupo inferior, tanto en la agricultura como en las microempresas rurales.

CAPITULO 9
CREDITO AGRICOLA
Y PEQUEÑOS PRODUCTORES

9.1 INTRODUCCION

El objetivo de este capítulo es exponer los problemas del sistema mexicano de crédito rural, las consecuencias que dichos problemas acarrearón sobre el contexto económico y el sector agropecuario, y las reformas que se introdujeron en el período 1990-1992.

La corrección de las deficiencias que presentaba el funcionamiento del sistema crediticio fue uno de los objetivos prioritarios de las reformas sectoriales iniciadas a fines de los ochentas. Los déficit operativos, la deformación de los conceptos bancarios y crediticios y la misma corrupción del sistema que se fue consolidando a lo largo de los años resultaron incompatibles con la nueva estrategia macroeconómica orientada a reducir el gasto improductivo, favorecer el funcionamiento de las actividades competitivas y reducir el papel del Estado en la gestión de empresas y servicios en que su presencia no fuera indispensable. El sistema preexistente se apoyaba en una gestión bancaria que operaba con fondos financieros provenientes del tesoro nacional, protegida por un seguro agrícola descontrolado. Ello favorecía la ineficiencia en la gestión y desalentaba el cambio técnico y el éxito productivo de los prestatarios.

La reforma crediticia dio lugar a un vacío importante en la canalización de recursos financieros al sector y, simultáneamente, provocó una profunda reforma institucional que ha hecho surgir nuevas formas de operación del crédito rural. Estas se caracterizan por ser más flexibles y potencialmente más adecuadas a las necesidades del desarrollo, por fortalecer nuevas modalidades de administrar el crédito, y por favorecer la eficiencia en la gestión, el cambio técnico y el mejoramiento productivo que proporcionan sostenibilidad al sistema. Esas nuevas formas, que todavía tienen una cobertura pequeña y limitaciones de recursos financieros e institucionales, deben descansar en

organizaciones de beneficiarios cuya maduración y adaptación a las nuevas normas sea necesariamente lenta; deben contar, asimismo, con apoyos técnicos externos que todavía no están suficientemente organizados ni experimentados.

En la primera parte de este capítulo se presenta un resumen de la estructura institucional del sector financiero agropecuario. Posteriormente se reseñan algunos de los principales problemas del sistema crediticio mexicano, así como el sentido de las reformas impuestas y sus implicaciones para el desarrollo rural.

9.2 INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE CREDITO RURAL

Origen del crédito agrícola

En 1935, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con el objetivo explícito de apoyar la tecnificación y el crecimiento de este sector. El intento, que no obtuvo los resultados esperados en inversiones y cambio técnico, operó con bajas tasas de recuperación. Entre las deficiencias del sistema estaban los altos costos administrativos y la escasa capacidad de los campesinos para presupuestar ingresos y gastos y programar las inversiones y el repago de los fondos. El Banco también mostró escasa capacidad para analizar proyectos: se involucró en el financiamiento de inversiones de baja productividad, cuyos ingresos resultantes no permitían repagar los préstamos. Los fracasos condujeron en los años cuarentas a un replanteo de la estrategia; se privilegió la operación con productores más modernos, con riego y mayor capacidad de repago. La mayoría de los productores con escaso potencial fue excluida del crédito. En 1954 se creó FIRA como un fideicomiso que administraba redescuentos del Banco de México y al que posteriormente se unieron otros fideicomisos. En 1976 se creó el BANRURAL, a partir del Banco Nacional de Crédito Ejidal, al que también se le fusionaron otros dos pequeños bancos de crédito rural. Ambas instituciones continúan siendo los principales canales de crédito agrícola. Interesa, en la referencia histórica, destacar la persistencia de algunos de los aspectos que todavía hoy constituyen el eje de los problemas del crédito campesino.

Estructura de las instituciones financieras rurales

Las instituciones que canalizan recursos financieros al sector rural pueden ser desagregadas en tres grandes grupos:

Instituciones del sector público. Las principales entidades de esta categoría son el FIRA, el BANRURAL y NAFINSA. El PRONASOL participa en el sistema haciéndose cargo de vacíos dejados por la reestructuración del BANRURAL y aporta los recursos financieros para los Fondos Regionales de Solidaridad (FRSs), que ejecuta el INI.

Bancos privados comerciales. Los 19 bancos, que habían sido nacionalizados una década atrás durante la crisis financiera ocasionada por la deuda externa, y que en 1993 volvieron a privatizarse, operan como ventanilla de primer piso, en particular en los programas del FIRA y de NAFINSA.

El sistema financiero popular. Este sector está formado por organizaciones de usuarios de ahorro y de crédito; en muchas circunstancias operan como ventanilla de primer piso de instituciones más formales. Las más importantes son las uniones de crédito, las cajas de ahorro populares y diversas modalidades de ahorro y crédito.

Los usuarios de crédito agrícola se separan en forma piramidal de la siguiente manera: a) unos 300 000 de carácter altamente empresarial, que suelen operar con la banca comercial mediante operaciones de gran escala; b) unos 500 000 campesinos medianos que operan con tecnología moderna y de alta intensidad de capital y potencial de inversiones; y c) unos 2 500 000 pequeños campesinos, muchos de ellos con potencial de inversiones y cambio técnico, pero la mayoría con cultivos de temporal, y que emplean tecnología atrasada y enfrentan serias limitaciones para acceder a los circuitos comerciales y a los servicios que les permitan valorizar sus potencialidades. Estos últimos, para efectos de operaciones de crédito, son habitualmente considerados usuarios de alto riesgo.

A continuación se expone una breve reseña de las principales instituciones crediticias.

FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura)

Es un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos al sector agrícola y brindarle asistencia técnica. Opera en segundo piso y sus ventanillas están constituidas por toda la red bancaria privada, el propio BANRURAL y, más recientemente, organizaciones de usuarios. Tomando un promedio de varios años, sus fondos de operación provienen de las siguientes fuentes y en las proporciones que se indican:

a) Recuperaciones e intereses	55 a 60%
b) Recursos del BID y el BIRF	14%
c) Banco de Comercio Exterior	6 a 10%
d) Redescuentos del Banco de México	20%

El Banco de México complementa los recursos del FIRA, lo que aumenta el monto prestado en un 30%. El FIRA, la principal institución de crédito agrícola, opera por medio de 22 instituciones bancarias. En 1991 realizó operaciones con 522 000 productores (entre 1985 y 1989 promediaron 920 000); aportó recursos por un monto de \$Mex 8.2 billones que, con la contrapartida de los bancos de primer piso y de los beneficiarios, permitieron financiar inversiones por un valor de \$Mex 14.1 billones (unos US\$5000 millones). A los productores de bajos ingresos —que se definen como productores con ingresos inferiores al equivalente a 3000 jornales mínimos— se les presta a una tasa de interés preferencial (95% de la tasa de los CETES) y están respaldados por un fondo de garantía. Más recientemente se les financia también asistencia técnica. El costo de ésta puede cargarse al productor o puede preverse un período de gracia hasta la maduración de la inversión, durante el cual no se paga la asistencia técnica.

Tradicionalmente el FIRA ha tenido una gestión ordenada con tasas de recuperación por encima del 95%. La apertura comercial y las reformas de los últimos tres años, junto a algunos problemas climáticos, aumentaron la morosidad al 7%. El 96% de los recursos del FIRA se canalizan a la banca privada, la cual, por un problema de costos de operación, se inclinaba a operar en forma creciente con productores de bajo riesgo que representaban bajos costos operativos. En el último año, el número de beneficiarios se redujo en un 40%. Con la finalidad de

neutralizar la exclusión de los pequeños productores, el FIRA ha desarrollado un gran esfuerzo en el perfeccionamiento de mecanismos que permitan la articulación de productores riesgosos al sistema financiero formal. Esos mecanismos se basan en servicios de apoyo a las operaciones crediticias, con el objetivo de mejorar el acceso, mejorar la gestión bancaria del crédito y asegurar los resultados productivos.

Estos servicios se componen así: a) un *fondo de garantía* que cubre hasta el 80% del préstamo y del cual se hacen cargo en partes iguales el FIRA y el banco que opera en primer piso; b) *servicios de estímulo a la banca*, mediante los cuales ésta reembolsa los costos de los departamentos técnicos que requiere para analizar y gestionar los créditos (se otorgó una subvención de US\$250 por operación) e incluyen capacitación y actualización en técnicas bancarias; c) *servicios de estímulo a los productores*, los cuales reembolsan total o parcialmente las necesidades de asistencia técnica para diseñar y ejecutar el proyecto o para capacitar a los prestatarios, promueven la organización para canalizar los servicios por medio de ellos, y se relacionan con diferentes tipos de organizaciones de base, tales como uniones de crédito y agroasociaciones, a las cuales ofrece asesoría técnica. El FIRA tiene un rol activo en la promoción del cambio técnico; mantiene 11 centros demostrativos en los que, durante 1991, se realizaron 561 demostraciones para 15 000 productores y técnicos.

El FIRA tiene una trayectoria de trabajo de mayor racionalidad, que se deduce de la alta proporción de fondos otorgados para inversiones de largo plazo (40% de las colocaciones), de la flexibilidad de los paquetes tecnológicos que financia y de su esfuerzo por trabajar con organizaciones de productores. Trabaja con un estrato de productores que no incluye a los más pobres, pero sus procedimientos podrían ser ajustados fácilmente para apuntar hacia estratos más bajos, en la medida en que se mantengan los mecanismos de subsidio sobre costos bancarios y de asistencia técnica y se opere con fondos de garantía.

BANRURAL (Banco Nacional de Crédito Rural)

El BANRURAL es una institución formada por doce bancos regionales autónomos. Se creó en 1976, mediante la fusión del Banco Nacional de Crédito Ejidal con otros dos bancos estatales. De esa forma, desde su creación, el BANRURAL asumió la herencia de la relación con

el ejido y de determinadas formas de operar. Los fondos del BANRURAL provienen directamente del Presupuesto Nacional y para la institución no representa una necesidad la captación de ahorro del público.

El grado de cobertura del crédito del BANRURAL llegó a ser muy importante. En 1988, de acuerdo con una encuesta del INEGI, el 63% de los ejidos y el 41% de los ejidatarios percibían crédito del BANRURAL. En los primeros años de los ochentas, período de culminación del SAM, las colocaciones del BANRURAL alcanzaron sus máximos históricos, con cerca de US\$5000 millones.

El BANRURAL pretendió realizar un esfuerzo importante orientado a la tecnificación de la agricultura campesina. Para ello diseñó, junto con la SARH, determinados paquetes tecnológicos regionales. A los interesados en solicitar crédito los obligaba a utilizar el paquete completo y les otorgaba el financiamiento en especie. Los insumos (el fertilizante y la mayor parte de las semillas) provenían de empresas del Estado: FERTIMEX y PRONASE. El sistema tenía un modo de operar complicado: se producían atrasos, se multiplicaban las necesidades burocráticas y, sobre todo, se financiaban paquetes que no correspondían a una decisión de los campesinos. En 1989 se abandonó el sistema de crédito en especie. Otro problema del BANRURAL ha sido la alta concentración del crédito de corto plazo, pues no existen prácticamente inversiones de largo plazo. Este factor ha afectado, sin duda, el potencial de transformación de la agricultura.

La causa que condujo al BANRURAL a los mayores desórdenes en la gestión se relaciona con la operación del seguro agrícola. La ANAGSA se constituyó en empresa del Estado, y mediante una prima —que era parte del crédito— aseguraba las cosechas. El sistema alcanzó un alto nivel de corrupción. En los últimos años, aproximadamente el 50% de los préstamos eran retornados al BANRURAL por la ANAGSA, mediante la declaración de siniestros que no existían. El sistema, además, corrompió al campesino y al crédito rural, ya que no existieron incentivos para mejorar la productividad ni la gestión bancaria.

La desorganización del BANRURAL no era compatible con las metas de ordenamiento fiscal y de racionalización del sector público. En 1990 se puso en marcha un programa de saneamiento del BANRURAL. Se despidieron 14 000 empleados y se cerró la mitad de las agencias. Se disolvió la ANAGSA y se comenzó a operar el crédito sin aseguramiento previo. En el primer año se produjeron siniestros a los que la ANAGSA

no hizo frente. Al año siguiente, por un lado, comenzó a exigir garantías reales, lo cual significó un choque con los clientes tradicionales, y por otro, redujo drásticamente la cartera de clientes. El número de prestatarios descendió de 800 000 a mediados de los ochentas a sólo 300 000 en 1991. Las colocaciones se redujeron a US\$1700 millones. Del 41% de ejidatarios que recibía crédito en 1988, tres años después solamente el 16% se mantenía como sujeto de crédito. A fines de 1991 también se creó AGROASEMEX, una empresa aseguradora que opera sobre bases estrictamente comerciales, como lo prueba el hecho de que la compañía está reasegurada con empresas multinacionales de seguros. La cobertura de seguros ha descendido también notablemente. La estrategia que se fomenta en la actualidad es la conformación de grupos de autoseguro. Existen actualmente más de 200 de éstos con 600 000 hectáreas cultivadas.

La gestión del BANRURAL fue vertical en su relación con los prestatarios, y desordenada y deficitaria en materia de gestión bancaria. De todas formas, su fuerte contracción de 1991 dejó más de 500 000 campesinos sin crédito, lo que creó desajustes que encontraron fórmulas de resolución ad hoc que se analizan más adelante. La situación actual encuentra a la institución sin instrumentos alternativos para asegurar las colocaciones. No existen los sistemas que aten la asistencia técnica al crédito y que apunten a la calidad de los proyectos, ni existen los fondos de garantía, ni todavía se ha racionalizado la gestión bancaria. Esos procesos demandarán tiempo de maduración.

NAFINSA (Nacional Financiera S.A.)

Esta institución opera como órgano financiero del Gobierno central y como banco de segundo piso. En este último caso, se especializa en empresas industriales y comerciales de carácter urbano. En los últimos años, ha establecido una alta prioridad en el apoyo a la micro y pequeña empresa. En esa dirección opera programas cofinanciados por el BID y el BIRF. Aunque NAFINSA no se especializa en inversiones ni en desarrollo de las parcelas, su importancia en el desarrollo rural es cada vez mayor, debido a su experiencia en la inversión en el procesamiento postcosecha de la producción y de los servicios de comercialización. Estos aspectos son importantes para la diversificación y valorización de la producción campesina.

El otro aspecto de NAFINSA que interesa destacar es su modalidad de operación que, al igual que el FIRA, intenta atar el perfeccionamiento de la gestión bancaria por parte de las unidades de primer piso con la calidad de los proyectos financiados. En ese sentido, se involucra en la identificación y diseño de proyectos, con la asistencia técnica y la capacitación para llevarlos adelante y con la misma ejecución del proyecto. En ese terreno interviene asegurando la capacidad de la gestión empresarial y comercial. NAFINSA ha desarrollado una gran flexibilidad para organizar, junto con el crédito, la prestación de todos estos servicios; éstos se contratan a terceros y los financia NAFINSA a fondo perdido cuando las características del proyecto lo exigen. En el Proyecto Puebla, cofinanciado por el FIDA, NAFINSA es responsable de la ejecución del componente crediticio. En ese proyecto la gestión de primer piso se ejecuta por medio de ocho Fondos Regionales de Solidaridad (FRSs). La NAFINSA está capacitando en esta primera etapa a los administradores de los FRSs para que sean capaces de operar el componente con criterios de disciplina bancaria. Mediante la expansión de esa línea, ha emprendido la ejecución de un proyecto cofinanciado por el BID en que se han incluido 22 nuevos FRSs.

La NAFINSA también flexibilizó su operación mediante los operadores de primer piso y empezó a emplear nuevas modalidades organizativas de los usuarios de crédito. En 1992 operaba con 5000 ventanillas, y contaba con 38 arrendadoras financieras, 43 empresas de factoraje, 135 uniones de crédito, 25 entidades de fomento (casi todas ONGs) y los FRSs mencionados. Está reglamentando la operación con cajas de ahorro y préstamo, y opera, además, por medio de los bancos comerciales.

PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad)

El PRONASOL opera tres programas de crédito rural:

- a) El programa de crédito a la palabra.
- b) El fideicomiso de carteras vencidas del BANRURAL.
- c) Los FRSs, que constituyen un programa que ejecuta el INI con recursos del PRONASOL.

Los dos primeros son formas de moderar el vacío que se generó entre los pequeños productores denominados de "alta siniestralidad" cuando, en 1991, el BANRURAL dejó de atender con crédito a aproximadamente 500 000 campesinos, en su mayoría ejidatarios.

El crédito a la palabra, conocido también como "fondos de solidaridad para la producción", son recursos destinados a los campesinos pobres en zonas de temporal en que hay alto riesgo de pérdida de cosechas. Los recursos se canalizan mediante las municipalidades, las cuales realizan aportes complementarios provenientes de sus fondos propios y deciden acerca de los beneficiarios y el destino. De esa manera se descentralizan las decisiones. La mayoría de los recursos se orientan a financiar granos básicos y, en particular, maíz. En 1991, se financió el cultivo de 1.8 millones de ha, se beneficiaron 670 000 campesinos y los desembolsos alcanzaron los US\$2000 millones, más del doble de beneficiarios de los que operaron con el BANRURAL en ese año y un monto de un 20% mayor. Sobre esa modalidad de distribución de fondos —que se denomina crédito— no se cargan intereses. En 1991 se recuperó el 40% de los fondos prestados en 1990. Los fondos recuperados no alimentan un fondo rotatorio, sino que son devueltos por el beneficiario a la comunidad, que le da el destino que considere conveniente. Esta forma de operar no asegura la sostenibilidad del sistema ni el incremento del número de beneficiarios. Por ese motivo no cumple con una de las características esenciales del concepto crediticio y debe ser considerado un mecanismo transitorio.

El fideicomiso de carteras vencidas del BANRURAL es una responsabilidad que el Gobierno le encarga al PRONASOL para ordenar las deudas pendientes de dudosa viabilidad de cobro. En su mayoría fueron deudas acumuladas, luego de la disolución de la ANAGSA entre 1990 y 1992, por productores de bajos ingresos con cultivos realizados en condiciones de alto riesgo. A fines de 1991, esa cartera ascendía a unos US\$950 millones. El objetivo es encontrar mecanismos de amortización de la deuda compatibles con la subsistencia de los campesinos. Las amortizaciones pueden ser realizadas en dinero, en especie o con aporte de trabajo a obras comunales. Las recuperaciones se canalizan a otros programas del PRONASOL, en especial a los FRSs o a fondos que administran los gobiernos de los estados.

Lo rescatable de estos dos programas es que complementan la reforma y la reorganización del BANRURAL. Intentan hacer explícito, por un lado, lo que es una utilización asistencial de recursos para productores

considerados no viables y, por otro lado, la imposición por el BANRURAL de reglas de operación bancaria rigurosas. Lo cuestionable es la generalización del concepto de "no viable" a millones de campesinos que, en realidad, tienen un potencial estimable de valorización de los recursos que administran.

FRSs (Fondos Regionales de Solidaridad)

Los FRSs son mecanismos desarrollados por el INI con recursos del PRONASOL. Esos fondos se establecen en cada uno de los 100 Centros Coordinadores Indigenistas (CCIs) del INI. Las comunidades ubicadas en el área de influencia del CCI forman una comisión encargada de administrar los recursos y decidir acerca de su utilización. Las comunidades interesadas en desarrollar determinados proyectos para los cuales necesitan crédito, presentan sus iniciativas para ser estudiadas por la comisión directiva. Los recursos son otorgados en forma de préstamo. En la mayoría de los casos y, como consecuencia de limitaciones presupuestarias, los préstamos se otorgan con un plazo de un año. Los fondos disponen de ciertos recursos para asistencia técnica no reembolsable. El programa se inició en 1990 y las tasas de recuperación han mostrado niveles de cumplimiento satisfactorios. Los montos manejados son pequeños en relación con los otros programas analizados —alrededor de US\$70 millones por año— pero con la ventaja de que constituyen fondos rotatorios que posibilitan la sustentación del programa y la expansión del número de beneficiarios. Los programas son, en su mayoría, productivos y buscan el impacto comunal. Son sumamente flexibles y están orientados a infraestructura o pequeñas empresas que permitan romper cuellos de botella locales.

Los FRSs constituyen una de las experiencias más innovativas para otorgar crédito rural a campesinos pobres que manejan pocos recursos y para financiar proyectos de iniciativa comunal, en condiciones de recuperación de los fondos y sustentación del sistema. Las principales limitaciones que se observan son:

- a) La poca capacidad de las organizaciones locales para identificar y formular ideas de proyectos sostenibles que beneficien a la comunidad.

- b) La debilidad técnica para diseñar los proyectos y sus soluciones técnicas, financieras y comerciales.
- c) La escasa capacidad de las comunidades para disponer del respaldo técnico que les permita ejecutar los proyectos una vez que se han adjudicado los fondos, lo que incluye también los problemas de vender la producción, abastecerse de insumos y servicios y manejar recursos financieros en forma grupal.
- d) La insuficiente capacidad de gestión bancaria, que involucra la identificación y análisis de proyectos, la asignación y desembolso de recursos, la administración de los flujos y su recuperación.
- e) La limitada capacidad del INI para sustraerse a las formas tradicionales de intervención del sector público en el desarrollo rural, evitando el paternalismo y el corporativismo.

La experiencia transcurrida muestra, sobre una estrategia bien diseñada, cierta debilidad operativa en los aspectos señalados. El FIDA acaba de aprobar su participación en el Proyecto de las Comunidades Indígenas Marginadas del Estado de Puebla. En ese proyecto, los recursos se canalizan a los beneficiarios bajo el sistema de los FRSs, pero se fortalecen los aspectos relacionados con la asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios para formular y ejecutar los proyectos identificados por la comunidad.

Por otro lado, NAFINSA actuará como institución financiera de segundo piso, capacitando a los CCIs y a las comisiones de usuarios para la gestión del crédito, y supervisando y controlando las operaciones a fin de alcanzar niveles de eficiencia que aseguren la sostenibilidad del sistema. En este modo de operar se deben establecer subsidios para los servicios técnicos y comerciales de apoyo a la producción y para los servicios administrativos y de gestión del crédito. De cualquier forma, dar cobertura a este tipo de institución debería ser sensiblemente menos costoso que reproducir una red de agencias bancarias al estilo del BANRURAL. Una estrategia de fortalecimiento debería considerar la transición de los FRSs a uniones de crédito o a asociaciones de ahorro y crédito.

Uniones de crédito y cajas de ahorro popular

Las uniones de crédito son organizaciones financieras de ahorro y crédito que también suelen incluir empresas afiliadas de comercialización de insumos y productos. Este tipo de organizaciones está sujeto a determinadas reglamentaciones, una de las cuales resulta importante por su carácter restrictivo: la exigencia de comenzar las actividades con un nivel de capitalización equivalente a US\$250 000, lo cual crea serios obstáculos para las organizaciones de campesinos pobres. Existen unas 30 uniones de crédito rural con unos 15 000 miembros, que realizan operaciones de crédito por un valor de US\$30 millones al año. En el sistema financiero son reconocidas como organizaciones de crédito auxiliar. Poseen un gran potencial para ligar el sistema financiero formal con el sector de los pequeños campesinos.

Las cajas de ahorro popular también son organismos asociativos reglamentados por el sistema financiero mexicano. No tienen obligaciones de capitalización tan exigentes como las uniones de crédito. Son canales apropiados para movilizar ahorros locales y desarrollar pequeños programas de crédito.

Mecanismos de crédito no bancario

No existen datos estadísticos que permitan medir la cobertura y las modalidades de operación de este sistema. Sin embargo, el financiamiento de proveedores de insumos, de bienes de consumo y de comerciantes del producto final es importante y su ponderación seguramente ha aumentado en los últimos años de reacomodamiento del sistema financiero. Esos sistemas suelen caracterizarse por una elevada informalidad y altos costos. En las zonas en que se da una agricultura subsidiaria de la agroindustria procesadora, el financiamiento suele administrarse por medio de la industria. Tal vez esta última sea la modalidad más formal de crédito y aquella en que los costos y los riesgos son menores.

9.3 PRINCIPALES PROBLEMAS DEL CREDITO RURAL

Factores condicionantes macroeconómicos

El sistema financiero rural desempeñó hasta hace muy pocos años un papel de mecanismo de subsidio a la agricultura. En 1986 dicho subsidio, que no era específico porque no se identificaba a quién beneficiaba, alcanzó un monto equivalente al 0.51% del PIB. El enorme costo de los subsidios que recibió la agricultura no constituyó, sin embargo, un mecanismo de promoción del cambio técnico, inversión autónoma y modernización. Las formas en que se hacía efectivo el subsidio al crédito eran varias. Entre las principales se pueden mencionar las siguientes:

- a) Las bajas tasas de recuperación que resultaban de una gestión bancaria poco eficiente que financiaba inversiones no rentables, y la existencia de un mecanismo de seguro agrícola corrupto que aseguraba el repago bajo cualquier circunstancia, con lo cual alentaba los reclamos no justificados.
- b) Los altos costos operativos de las instituciones bancarias.
- c) El subsidio implícito en las tasas de interés que se fijaban permanentemente por debajo del costo de oportunidad del dinero.

Las reformas macroeconómicas condicionaron una profunda reorganización del sistema de crédito rural en México. Entre las reformas que así lo exigieron se destacaron la apertura generalizada de la economía en lo comercial y lo financiero, la libertad de comercio exterior (el cual sólo es regulado por tarifas), la libertad en el mercado cambiario y el libre movimiento de capitales. Paralelamente, y como condición necesaria para el éxito del funcionamiento de los mercados, tuvo lugar la reforma del Estado, el repliegue del Estado empresarial y el ordenamiento de las cuentas fiscales, en particular mediante la eliminación de subsidios que distorsionaban el funcionamiento de los mercados y que presionaban sobre el gasto y el crédito público.

Desde 1989 comenzó el esfuerzo político por transformar a las instituciones ligadas al crédito rural en instituciones eficientes,

competitivas y sostenibles en el sentido de que no dependieran de transferencias para funcionar. El déficit del sistema de crédito rural pasó de un 0.51% del PIB en 1986 a un 0.09% en 1990, y para 1992 se estimó una disminución a un 0.06%. El descenso se relacionó fundamentalmente con la reorganización del BANRURAL y el cierre de la ANAGSA. Pero además, y en forma generalizada, se elevó la tasa de interés, de manera que fue positiva en términos reales y se relacionó con la tasa de los CETES. Asimismo se procesó una profunda reforma administrativa, extrema en el BANRURAL, con el objetivo de ubicar los costos operativos del crédito en niveles no superiores al 10% de las operaciones. Por último, se dio un esfuerzo por perfeccionar la gestión bancaria, el análisis de proyectos, la asistencia técnica y el control de los prestatarios.

Globalmente se tendió a una mayor racionalidad, pero las medidas llevaron al establecimiento de mayores barreras para el acceso al crédito por parte de los pequeños productores al aumentar la tasa de interés, disminuyeron los riesgos que las instituciones estaban dispuestas a correr, y redujeron las posibilidades de compensación por el seguro.

9.4 IMPLICACIONES SOBRE EL CREDITO RURAL

El balance de las reformas en curso para el desarrollo rural tiene dos caras: a) un impacto instantáneo, donde se asiste a un fuerte proceso de exclusión como resultado del condicionamiento de las operaciones a préstamos de bajo riesgo y del aumento de los costos de transacción; y b) un proceso de maduración de más largo plazo que tiene que ver con la reorganización del sistema financiero y el desarrollo de mecanismos que permitan corregir las deficiencias del pasado.

El primer aspecto intentó resolverse por medio del PRONASOL, con un sistema paracrediticio que tiene la ventaja de no provocar un colapso en los ingresos de los campesinos, en particular de los ejidatarios, pero con la desventaja de no contribuir a mejorar su cultura crediticia.

Por otro lado, la reorganización del sistema tomó cauces positivos. Esto se verifica en dos niveles que interactúan entre sí: por un lado, los cambios en las instituciones financieras y su gestión y, por otro lado, las

nuevas formas organizativas de los beneficiarios y su potencialidad para mejorar el sistema.

Existe un conjunto de elementos orientados a proporcionar mayor rigor y disciplina a la gestión bancaria, con reducción de los riesgos y, a la vez, con procedimientos para reducir los costos unitarios de operación. En este sentido, es ponderable el énfasis que las instituciones financieras ponen en los siguientes aspectos:

- a) La promoción de la organización de los beneficiarios como mecanismos para reducir costos de operación.
- b) La identificación, preparación y análisis de proyectos para reducir los riesgos de no recuperación de préstamos.
- c) La operación de créditos respaldados por fondos de garantía.
- d) El fortalecimiento de sistemas de autoaseguros.
- e) El mejoramiento de la gestión financiera de recursos.
- f) La capacitación sobre gestión financiera y bancaria.
- g) La flexibilidad para establecer conexiones entre el sistema financiero formal y grupos o asociaciones de usuarios de crédito, sin perder la disciplina.

9.5 CONCLUSIONES

El FIRA y NAFINSA son las instituciones que han ido más lejos en la dirección de reorganizar un sistema de crédito sostenible, que no implique subsidio y que aliente el cambio técnico y la inversión. Esas instituciones, entre otras cosas, han desarrollado mecanismos que permiten que pequeñas organizaciones locales puedan transformarse en ventanillas de primer piso para la operación crediticia, lo cual proporciona una gran flexibilidad potencial al sistema. Para eso se establece un sistema de capacitación, supervisión y control de gestión que en algunas experiencias, por ahora en pequeña escala, ha funcionado muy bien. El FIDA ejecuta el Proyecto Puebla con la colaboración de NAFINSA para

el componente crediticio. A esos efectos, NAFINSA se apoya en los FRSS que impulsó el INI con recursos del PRONASOL.

Uno de los aspectos más interesantes de la reforma institucional en curso es la reorganización de un sistema de crédito campesino basado en la sostenibilidad, en la eficiencia bancaria y en la necesidad del éxito del prestatario para que el sistema tenga continuidad. Es de gran importancia fortalecer el esquema de complementación como institución bancaria flexible y de multiservicio que opera con numerosas modalidades de formas organizativas de los prestatarios y con operaciones basadas en la calidad de los proyectos. Es esencial que estas instituciones tengan la capacidad de movilizar el ahorro local y de los migrantes, y que ese ahorro esté disponible para préstamos ágiles y con garantías como la reputación o el respaldo de un grupo solidario. Dada la importancia de los ingresos de la migración estacional, las nuevas instituciones de ahorro y crédito deberán tener ventanillas en las zonas receptoras y en las zonas emisoras de trabajadores. Para el otorgamiento de pequeños préstamos, las exigencias de especificación de los proyectos de inversión deberían ser mínimas, y los créditos podrían ser usados para financiar el consumo, ya que esto permite a los campesinos asumir riesgos más altos en sus decisiones de producción. En tal sentido, ahorro, crédito y seguro están estrechamente interrelacionados y la activación de esa relación requiere la promoción de nuevas instituciones financieras descentralizadas.

Sin embargo, hay que enfatizar que hoy se observa el surgimiento de nuevas alternativas crediticias promisorias, pero que todavía operan en reducidísima escala. En la mayoría de los casos, esos programas incluyen campesinos pobres, pero —y es explicable que así sea— las mayores posibilidades de éxito se dan con campesinos con un perfil más empresarial. Hay instituciones públicas y privadas como el INI, ONGs y organizaciones de productores que están interesadas en cumplir un papel de intermediación para acercar las formas institucionales descritas y los canales de transferencia de recursos —crédito, tecnología, acceso a mercados— a productores con potencial y que hoy están marginados. La piedra angular de un esfuerzo efectivo de desarrollo rural debería basarse en la reconstrucción de estas instituciones que sirven a las necesidades productivas del campesinado.

**CAPITULO 10
COMERCIALIZACION
DE PRODUCTOS E INSUMOS**

En los últimos años se ha producido un profundo cambio en el sistema de comercialización de productos básicos agropecuarios. El sistema prevaleciente hasta hace pocos años se caracterizaba por el control del comercio exterior, el monopolio estatal de las importaciones, la fijación de precios en las distintas etapas de la comercialización y del procesamiento de los productos, y la intervención del Gobierno en el acopio, la distribución y servicios relacionados, tales como almacenaje, transporte, financiamiento y procesamiento industrial. En el cumplimiento de esas acciones se montó un sistema de subsidios a la agricultura con los siguientes propósitos:

- a) **Sostener los precios de los productos agrícolas.** En consecuencia, los precios de algunos se elevaron en forma continua por encima de los precios en los mercados internacionales y otros aumentaron durante períodos más o menos prolongados.
- b) **Subsidiar costos de producción.**
- c) **Cubrir los costos operativos de los servicios que el Estado proporcionaba.**

En la medida en que la intervención estatal pretendió resolver simultáneamente los problemas del consumo y de la inflación y sostener los ingresos agrícolas mediante la regulación comercial y los subsidios, el gasto ascendió hasta niveles insostenibles para una economía que entraba en crisis. Entre 1990 y 1992 se avanzó hacia una profunda reforma orientada a la liberalización (por medio de la eliminación de barreras al comercio exterior, con excepción de las arancelarias), libertad de exportar y de participar en los servicios relacionados con la comercialización interna y externa, eliminación de los subsidios, y retiro

de la intervención del Estado en la fijación de precios y en la prestación de servicios. El cambio de sistema, obviamente, afectó en forma diferencial a los distintos agentes involucrados en la comercialización. El Gobierno puso en marcha algunos programas con la finalidad de absorber las perturbaciones sociales y económicas a que dio lugar la transición del sistema anterior hacia los mercados libres.

El objetivo de las reformas es lograr el fortalecimiento de los mercados de alimentos. Ello supone un sistema comercial moderno, eficiente y autónomo, con bajos costos de transacción, de tal manera que los servicios comerciales no representen una penalización al sector productivo o al consumo, ni hagan necesaria la intervención de los subsidios del Estado para corregir en forma exógena el mal funcionamiento de los mercados y de sus servicios satélites. El Gobierno se ha planteado, sin embargo, reservarse cierta cuota de intervención, pues ha entendido que los procesos de formación y consolidación de mercados no son automáticos. Las fallas de mercado se han dado por dos razones principales:

- a) Se ha dado un período de transición, en que el repliegue de las funciones que cumplía el Estado ha dejado un vacío que ha sido necesario contemplar.
- b) En determinadas circunstancias los mercados experimentaron fallas en su funcionamiento. Este aspecto suele ser particularmente crítico entre los campesinos, aislados geográficamente, que producen pequeños volúmenes y cuentan con escasa capacidad e información para conformar empresas comercializadoras.

En este capítulo se intenta describir las características de los cambios en curso y de las políticas más globales que los sostienen, así como los impactos de dichos cambios sobre el sector agrícola y el campesinado. Este análisis se fundamenta en el estudio de los mercados de granos, productos hortifrutícolas y fertilizantes, debido a su importancia en la economía campesina.

10.1 MERCADO DE GRANOS BASICOS

Esquema anterior de la CONASUPO

Desde 1953 el Gobierno mexicano ha intervenido en el mercado de granos básicos por medio de la fijación de precios de garantía y la compra de cosechas. Esta política formó parte de estrategias más generales, cuyos objetivos se orientaron, en las primeras etapas, a asegurar la oferta de alimentos en las ciudades a bajos precios, como mecanismo de fomento al desarrollo industrial. Posteriormente, y con la aparición de las tensiones inflacionarias, la política de fijación de precios adquirió un fuerte contenido instrumental en el combate contra la inflación. El Estado comenzó a desarrollar nuevas formas de intervención en la comercialización agropecuaria, con la finalidad de no afectar de manera sustancial los ingresos agrícolas y estimular la oferta de alimentos, evitando que las políticas industrialistas, primero, y antinflacionarias, después, entraron en contradicción con el desarrollo agrícola. Dichas contradicciones multiplicaron las intervenciones estatales, que buscaban conciliar objetivos. Así se reguló el comercio exterior, se fijaron los precios a la producción, y se intensificó la participación del Estado como acopiador, industrializador y distribuidor de alimentos.

Durante ese período, en la medida en que los precios dependían de los costos de producción, el Estado intervino en la comercialización y la industria de insumos, y empezó a subsidiarlas, como medio de reducir los costos. Esto condujo a un persistente incremento de los subsidios a la agricultura, otorgados mediante el sistema comercial controlado por el Estado —precios de los productos que en muchos casos se ubicaban por encima de los precios internacionales, precios de los insumos por debajo de los costos de producirlos y distribución de alimentos subsidiados—, a lo cual habría que sumar los déficit operativos de las numerosas empresas estatales que brindaban servicios a la comercialización.

Hasta 1989, la CONASUPO fijó precios de garantía para doce productos agrícolas básicos. Los más importantes fueron maíz, frijol, trigo, sorgo, soja, cártamo, ajonjolí, arroz y cebada. Los precios oficiales fueron establecidos por el Comité Técnico de Precios de Garantía y Variables de Comercialización para Productos del Campo, presidido por la Secretaría de Comercio y con la participación de la SARH, el BANRURAL y la CONASUPO. Los criterios más importantes para

determinar los precios de garantía fueron: a) los costos de producción (para garantizar al productor rural un ingreso mínimo, lograr una mayor producción y orientar el patrón de cultivos según las prioridades nacionales), b) las tasas inflacionarias, c) los precios internacionales, y d) el impacto de los precios oficiales sobre el monto de subsidios y las finanzas públicas¹.

Para asegurar el cumplimiento de la política de precios, la CONASUPO compró, por medio de su filial BORUCONSA, una cantidad variable pero significativa de cereales, granos y oleaginosas. Antes de 1988 las compras oficiales de las cosechas nacionales oscilaron entre el 15% y el 20% para el maíz, entre el 20% y el 30% para el sorgo, entre el 30% y el 40% para el trigo, y entre el 40% y el 50% para el frijol. Además, esa empresa paraestatal tenía el monopolio de la importación de esos productos, lo cual aumentaba su peso en la comercialización, ya que la oferta interna crecía más lentamente que el consumo. Entre las compras internas y las importaciones, BORUCONSA manejaba unos diez millones de toneladas de granos, esto es alrededor de un tercio de la demanda nacional y un porcentaje aún mayor del tonelaje que circulaba comercialmente, si se descuenta entre un 10% y un 15% de producción campesina que no entra en el mercado. Este manejo suponía, para la empresa estatal, administrar operaciones de almacenaje, transporte, financiamiento, procesos de distribución y procesamiento.

A pesar de que el sistema de intervención proporcionaba cierto respaldo a la comercialización, los precios agrícolas experimentaron un descenso consistente desde 1966. Es indudable que, en particular durante los años de mayor inflación, la administración de los precios agrícolas fue empleada como instrumento antinflacionario. Se observa, por ejemplo, que en los años ochentas los precios agrícolas de los mercados libres crecieron por encima de los precios de garantía y que los precios pagados por los agricultores crecieron por encima de los precios recibidos. Sin embargo, también es cierto que siempre se mantuvo una barrera en relación con la importación de granos —cuotas y permisos previos para importar y exportar— que permitió que, para algunos productos en forma casi permanente y para otros en forma transitoria, los precios internos fueran mayores que los del mercado internacional. También es cierto que el subsidio sobre los insumos y la inversión pública en infraestructura permitió un descenso considerable de los costos de

1 Martínez B., E. 1990.

producción². Este conjunto de instrumentos condujo a una transferencia de recursos hacia la agricultura, pero el peso creciente de los subsidios provocó una gran elevación del gasto público y de las obligaciones financieras del Gobierno, la cual llegó a límites que no fueron compatibles con la etapa de ajuste que se puso en práctica desde 1988. Asimismo, dicho esfuerzo financiero del Gobierno no se reflejó en el desarrollo agrícola ni en la magnitud de la oferta interna. El balance entre una política de alto costo y los pobres resultados logrados preanunciaba su reforma.

La intervención de la CONASUPO evitó ganancias comerciales excesivas por parte de agentes privados y la especulación frente a coyunturas climáticas o variaciones abruptas de los mercados internacionales, lo que aseguró razonablemente el consumo de alimentos en el país. Ofreció al pequeño productor, asimismo, la seguridad de una demanda garantizada y a un precio fijo, pero también dificultó la formación de mercados rurales más fluidos y sobreprotegió a los pequeños productores, limitando, de esta manera, el desarrollo de sus experiencias y organizaciones en el terreno de la comercialización. Cabe también señalar que los campesinos más alejados del mercado obtuvieron pocos beneficios de los precios de garantía y generalmente han vendido a precios inferiores a éstos.

Transformación de la CONASUPO

A partir de 1990, la CONASUPO inició su proceso de reorganización, debido a la crisis fiscal, al peso de los subsidios y a la adopción de una estrategia macroeconómica basada en la liberalización comercial y en la libre determinación de los precios por el mercado como mecanismos para impulsar el crecimiento económico y la estabilidad de precios. Fueron eliminados los precios de garantía, excepto para el maíz y el frijol, y los permisos previos de exportación. El Estado renunció al monopolio de las importaciones con excepción del maíz, frijol y leche en polvo; y fueron fijados aranceles inferiores al 20% como barrera comercial única.

2 Para un análisis más detallado de las políticas de ingreso y subsidio para el sector productor, véase el Capítulo 2 de este informe.

En 1989, la demanda total de granos ascendió a 30.3 millones de toneladas, de las cuales 22.1 millones provenían de la producción nacional y 8.2 fueron importadas. La CONASUPO, que distribuyó 13.7 millones de toneladas en 1983, en 1989, cuando habían avanzado las reformas, solamente distribuyó 7.4 millones, apenas algo más de la mitad del volumen manejado a principios de aquella década en que estaba en auge el SAM. En 1983 la CONASUPO realizó el 100% de las importaciones, mientras que en 1989 apenas realizó el 42% de ellas. Mantiene actualmente el monopolio de la importación de leche en polvo, pero adquiere solamente el 19% de los cereales y el 3% de los granos oleaginosos. Se ha especializado en el acopio y distribución de maíz y frijol, mientras que en el resto de los granos ejerce una intervención mínima. A través de la CONASUPO se vende el 63% del maíz comercializado en el país y se importa el 82% de él.

La liberalización de los mercados ha reducido la intervención en el comercio de alimentos, con la excepción del maíz, el frijol y la leche. El maíz y el frijol plantean características estructurales que dificultan su liberación. Por un lado, los niveles de protección —que pueden reflejarse en la diferencia entre el precio CIF y el precio de garantía local— son mayores que para los restantes granos. Por otro lado, esos cultivos son desarrollados por un enorme número de productores con pequeñas parcelas, lo que crea dificultades para una rápida reorganización de los mercados. En particular, existirían dificultades para asegurar la presencia de servicios comerciales competitivos en las zonas de minifundio, donde los volúmenes comerciales son reducidos. Lo expuesto explica el mayor gradualismo previsto por el Gobierno para la liberalización de los mercados de estos granos y el mantenimiento de las funciones tradicionales de la CONASUPO, las cuales no podrían ser absorbidas por el sector privado.

La importancia estratégica que tienen el maíz y el frijol, en tanto productos típicamente campesinos y alimentos básicos populares, llevó al Gobierno a fijar una política especial para el caso de esos dos productos. Los precios de garantía fueron mantenidos y aún fijados en niveles relativamente altos, lo cual explica las buenas cosechas de maíz y frijol que han llevado a una autosuficiencia temporal (no se han realizado

importaciones de estos dos productos desde 1991)³. Los programas de compra también han sido mantenidos. La CONASUPO compró aproximadamente el 22% de la cosecha de maíz durante 1990 y 1991 —una proporción superior al promedio de la década— y el 20% de la de frijol. Como estrategia de mediano plazo, el Gobierno mexicano está negociando un tratamiento especial para el maíz y el frijol durante 15 años en los convenios de liberalización comercial dentro del TLCN. Esto le permitiría impulsar una política de reconversión productiva y de sustitución de cultivos durante esta etapa de transición.

La retirada de la CONASUPO ha sido programada de una forma gradual, a fin de evitar las perturbaciones del cambio de sistema y asegurar un tránsito ordenado hacia un sistema de mercados libres operados por agentes privados. Los problemas que han surgido dependen del tipo de producto. En el caso de las oleaginosas, la retirada de la CONASUPO no supuso problemas. En cambio, el mercado del sorgo presentó problemas. La libertad de importación favoreció que los industriales acopiaran volúmenes importantes antes de que el arancel móvil del 15% fuera fijado, el cual no está vigente todo el año y se determina un poco antes de la cosecha nacional; cuando los productores nacionales trataron de vender sus cosechas no encontraron demandantes en el mercado nacional. Hubo una gran presión campesina y la CONASUPO se vio obligada a regresar al mercado y a comprar grandes cantidades de sorgo.

Sin embargo, se está dando una transición hacia un mercado privado. Los industriales mexicanos realizan una parte creciente de las importaciones y compran las cosechas nacionales a precios cercanos a los internacionales. La CONASUPO, por medio de su filial BORUCONSA (la cual, junto con ANDSA, controla más de la mitad de la capacidad de almacenamiento de granos del país), está ofreciendo un servicio de bodegas y conservación de granos y alimentos a las organizaciones de productores que lo solicitan.

3 También debe mencionarse que el sostenimiento de la comercialización del maíz y el frijol indujo a una intensificación de su siembra a costa del descenso de los cultivos que debían ingresar en el mercado libre.

Creación de ASERCA

En abril de 1991 fue creada ASERCA, como un organismo desconcentrado de la SARH. ASERCA tiene por objeto modernizar los procesos de comercialización de los productos del campo, contribuir al fortalecimiento de los mercados, y organizar los mecanismos para absorber los efectos no deseados de la transición. Los objetivos que ASERCA se propone son: a) mejorar la información que los agentes reciben sobre los mercados, para perfeccionar sus decisiones, b) mejorar la experiencia y comprensión acerca de la forma de operar de los procesos comerciales en los agentes que participan en ellos, c) favorecer la inversión privada en los servicios relacionados con la comercialización (acopio, almacenaje, transporte y financiamiento), y d) contribuir a reducir los impactos desfavorables sobre la comercialización de la inestabilidad que afecta a los mercados nacionales e internacionales.

El programa de trabajo de ASERCA comprende crear un sistema de información de mercados, formar una bolsa agropecuaria, gestionar líneas de crédito para apoyar la comercialización, fomentar la inversión privada en infraestructura comercial, capacitar a los productores en la comercialización y servir como mediadora ante conflictos entre oferentes y demandantes. Está fuera de las posibilidades de esta institución realizar transacciones a cuenta propia o de terceros. El objetivo fundamental de ASERCA es abrir los espacios necesarios para que el sector pueda transitar hacia el libre mercado en condiciones de equidad, tomando en cuenta que los mercados toman tiempo en organizarse. En este sentido puede decirse que ASERCA está concebida para fortalecer al sector privado, con el fin de que éste pueda gradualmente cumplir las funciones que antes realizaba la CONASUPO.

En la actualidad, ASERCA administra y canaliza los subsidios para los granos, excepto para el maíz y el frijol. En el futuro se prevé que subsistirán solamente aquellas actividades que sean competitivas y que no requieran subsidios permanentes. El pasaje de la situación anterior a la propuesta de mercados libres requiere un período de transición cuya gestión es uno de los objetivos centrales de ASERCA. Durante este período de transición se mantendrán subsidios decrecientes. Para estimar el subsidio necesario durante la transición, se parte del precio en planta industrial de un grano importado. Si a ese precio se puede comprar grano nacional y retribuir al productor sus costos de producción, entonces no hay subsidio al productor. Esto se ha dado para el arroz y

el trigo. Si por el contrario, el precio en planta no fuera suficiente para cubrir los costos de producción estimados, entonces se otorga al productor un subsidio directo por tonelada de grano. Esto ocurrió con el sorgo y la soja, pues a estos granos se les otorgó un subsidio de \$Mex 60 000 y \$Mex 80 000, respectivamente. Otro aspecto que también considera ASERCA es que la ineficiencia no se manifiesta solamente a nivel de la producción, sino también a nivel de los servicios comerciales (transporte, almacenaje y financiamiento). Para compensar la ineficiencia introducida en la cadena por estos servicios, ASERCA subsidia el margen de ineficiencia, a la vez que promueve la privatización de los servicios y su modernización. La gestión de ASERCA ha permitido reducir la magnitud de los subsidios (en 1991, se ahorraron US\$100 millones, solamente en el caso del trigo) y el objetivo es alcanzar ulteriores rebajas.

10.2 MERCADO DE ALIMENTOS Y POLITICA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO

Gestión de la CONASUPO

En el área de la distribución de alimentos, la CONASUPO tiene como empresas afiliadas a DICCONSA, que actúa en el comercio minorista, a LICONSA en la distribución y procesamiento de leche, a ICONSA en granos y aceite (en proceso de privatización), y a MICONSA, industrializadora de maíz que está siendo reestructurada.

En los últimos años se ha producido una profunda reestructuración de la CONASUPO. Esta ha sido orientada a acelerar el funcionamiento del libre mercado, a reducir el monto de subsidios al consumo y a mejorar la selectividad de éstos, asegurando que los perciban los hogares más pobres y vulnerables. Para cumplir con esos objetivos se ha eliminado el monopolio de importación de alimentos que la CONASUPO mantuvo hasta 1985, con excepción de la leche y los frijoles. Se ha reducido el monto de subsidios a la distribución de alimentos, pero en lugar de otorgarlo en forma generalizada, se otorga en forma directa a cada familia de bajos ingresos. El subsidio se ha concentrado en tres productos: maíz, frijoles y leche, lo que ha provocado un ambiente favorable para la liberalización de los restantes productos agrícolas, cuyos precios en el

mercado interno están razonablemente alineados con los precios internacionales.

El monto de los subsidios, sólo en el proceso de acopio y distribución de alimentos, tuvo un crecimiento consistente durante los años setentas; se situó en su máximo nivel en 1984 cuando la lucha antinflacionaria alcanzaba la más alta prioridad. En ese entonces, el monto de subsidios representó el 1.2% del PIB; en la actualidad, el monto se estima en US\$860 millones, cifra que no supera el 0.5% del PIB. Existen dos fuentes principales de subsidios: una es directa y consiste en un programa iniciado en 1987, mediante el cual se distribuye gratuitamente 1 kg diario de tortillas a familias pobres. Estas deben acreditar que sus ingresos no superan los dos salarios mínimos. En 1987, este programa beneficiaba a 1.3 millones de familias urbanas; en 1993, la cifra se elevó a 2.1 millones; existe una meta de 2.9 millones de familias. Suponiendo que se diera 1 kg al día por familia, el volumen de producto distribuido representa algo más del 5% del consumo nacional de maíz y tiene un costo de unos US\$150 millones (aproximadamente US\$55 anuales por familia beneficiaria). Este programa tiene una mayor racionalidad que el subsidio global al producto que se utilizó durante el período de vigencia del SAM, ya que permite canalizar directamente los recursos y beneficios del subsidio a las familias que puedan sufrir restricciones en el consumo. La mayor inequidad se da por el hecho de que sus beneficios no alcanzan a la población rural que, como se vio anteriormente, es más pobre en promedio y más vulnerable en relación con la seguridad alimentaria.

LICONSA, una empresa afiliada a la CONASUPO que importa, procesa y distribuye leche, mantiene un programa también dirigido a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos e hijos menores de 12 años. Este es el programa más costoso que mantiene la CONASUPO; sus beneficiarios son exclusivamente habitantes urbanos.

El programa más importante de la CONASUPO para los pobres rurales, que involucra subsidio al consumo de alimentos, es el de ventas al detalle que ejecuta DICCONSA, empresa afiliada a la CONASUPO. DICCONSA mantiene una red de tiendas rurales y supermercados urbanos donde vende al por menor productos de primera necesidad. Las tiendas rurales de la CONASUPO se instalan a solicitud de la comunidad y están administradas por cooperativas o grupos de usuarios. Este sistema, además de asegurar los abastecimientos indispensables, ha tenido un notable impacto para promover y fortalecer organizaciones de

campesinos y, en particular, ha tenido un gran impacto en la participación de la mujer en una actividad estratégica para la comunidad.

En este programa, DICCONSA no carga sus costos operativos y de distribución sobre los productos que distribuye. Va implícito, de esta forma, un subsidio que reduce en forma considerable los elevados costos de transacción que tiene la distribución de alimentos en el medio rural. La seguridad alimentaria derivada de la difusión de las tiendas de la CONASUPO constituye un aliento a la incorporación de la población rural al mercado de trabajo, y de alguna forma, también un desincentivo a la milpa en aquellas circunstancias en que las condiciones adversas o el deterioro de los recursos naturales no aseguran una productividad razonable en la producción de alimentos para autoconsumo.

10.3 COMERCIALIZACION Y PEQUEÑOS PRODUCTORES

Mercado de productos básicos

Entre los campesinos más pobres se manifiestan los mayores índices de desnutrición y de incidencia de enfermedades asociadas a la alimentación. Asimismo, son éstos los grupos más vulnerables, en la medida en que enfrentan circunstancias climáticas y de generación de ingresos de alto riesgo y sin resguardos. Dadas sus estrategias de supervivencia, en la breve e incierta estación de lluvias, los campesinos de las regiones semiáridas de bajo potencial productivo derivan su subsistencia de la producción de autoconsumo, y en el resto del año del trabajo asalariado. Es habitual que durante la cosecha de granos se manifiesten ciertas necesidades de dinero que inducen a vender parte de la producción, aunque meses más tarde se vean obligados a comprar alimentos. Esta modalidad, muy generalizada, supone que los campesinos venden cuando la oferta regional es abundante y los precios se debilitan, pero deben comprar en épocas de altos precios.

Un problema adicional asociado a la economía campesina, en particular en las regiones semiáridas geográficamente marginadas y de baja densidad de producción, son los altos costos de transacción. Las bodegas regionales de la CONASUPO que compran granos a los precios de garantía se ubican en regiones donde se pueden asegurar determinados volúmenes de operación. Habitualmente, dados los

pequeños volúmenes que venden los campesinos, no se justifica que individualmente paguen por los servicios para llegar al punto del mercado con mejores precios. Por eso, sus operaciones se dan con acopiadores o comerciantes locales que, a su vez, los suplen de insumos, bienes de consumo o los asisten financieramente. Este modo de operar tiene costos de intermediación muy elevados que actúan en los dos sentidos: bajos precios al vender y altos precios al comprar. En esta situación existen elementos de base técnica que explican los altos costos de transacción: distancias, volúmenes y riesgos comerciales. Pero, asimismo, esas condiciones propician la aparición de situaciones monopólicas locales que se ejercen por medio del dominio de los medios de transporte, de la capacidad financiera o de las relaciones comerciales, y que también contribuyen a la elevación de los costos de transacción.

Para solucionar este problema se deben mejorar las condiciones de venta de la producción y de adquisición de alimentos y la seguridad alimentaria. En relación con las ventas y con la finalidad de defender el ingreso campesino, el Gobierno puso en marcha el PACE, mediante el cual se da una bonificación sobre el precio de garantía a los pequeños productores como estímulo para solventar los costos de transporte. En 1991 esa compensación representó \$Mex 50 936 por tonelada de maíz para un precio de garantía de \$Mex 636 000. En ese año se bonificaron 1.8 millones de toneladas sobre una producción de 14.6 millones de toneladas. En algunas regiones los campesinos han establecido mecanismos sencillos de regulación del mercado local llamados "bancos de maíz", que permiten compactar la oferta, ofrecer a los campesinos precios atractivos por sus cosechas y abastecer a precios razonables las ulteriores compras que se requieran para el consumo familiar; sin embargo, este sistema requiere instalaciones y una administración financiera que no siempre están al alcance de los campesinos más pobres.

Al retirarse la CONASUPO, los mercados están en proceso de consolidación y surgen nuevos agentes comerciales: productores de servicios e industriales, quienes tienen una participación creciente en el comercio interno y las importaciones. En esta nueva fase cambiará la forma de efectuar la comercialización, pues los pequeños productores perderán gradualmente el respaldo de la CONASUPO. Ahora la organización para la comercialización, la compactación de cosechas, la compra-venta a futuros y el financiamiento para la comercialización serán factores decisivos, cuya ejecución deberá ser punto central para las organizaciones campesinas.

La insuficiente experiencia y el poco entrenamiento de los pequeños productores en el terreno comercial podrían ser contrarrestados por la existencia de organizaciones productivas campesinas de segundo nivel que, apoyadas por programas de fomento y de capacitación comercial, harían más eficiente y equitativo el proceso comercial. De acuerdo con una encuesta elaborada en 1981, el 20% de los ejidos del país estaban agrupados en uniones de ejidos y más de la mitad de éstos participaban en la comercialización de los productos de sus socios⁴. Estas organizaciones se concentraban en el norte, noroeste y oeste del país y estaban formadas en su mayor parte por ejidatarios excedentarios. Esos porcentajes son ahora mayores debido al crecimiento sostenido de las organizaciones de productores. Las uniones de ejidos se habían duplicado en 1989. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Agrícola Ejidal de 1988 elaborada por la CEPAL y la SARH, el 50% de los ejidatarios y comuneros pertenecía a una organización productiva.

Los esfuerzos actuales del Gobierno, por medio de ASERCA, BORUCONSA, FIRA y la SARH, están orientados a formar empresas campesinas comercializadoras a partir de las organizaciones ejidales de segundo grado, mediante programas de concertación de contratos de abastecimiento con empresas industriales en los que se fijan fechas y calidades de entrega, de capacitación y apoyo técnico y financiamiento.

Para el abastecimiento y la seguridad alimentaria, han sido de gran importancia las tiendas rurales de la CONASUPO, aunque su cobertura es aún muy insuficiente y requiere cierta base organizativa en las comunidades. Por otro lado, se ha criticado el hecho de que los programas de subsidio directo a los alimentos, que actualmente benefician a 2.1 millones de familias urbanas, no se extienden a la población rural más pobre.

Mercado de productos hortifrutícolas

La comercialización de frutas y legumbres reviste una particular importancia para los pequeños productores. Por un lado, existe un espacio de crecimiento de la actividad muy interesante, como consecuencia de la alta competitividad mexicana en estos productos y de

4 Fernández, M.T. y Rello, F. 1990.

la adecuación a la economía campesina por su moderada demanda de tierra y su exigencia en mano de obra. Pero, por otra parte, las exigencias de comercialización (clasificación, empaque, transporte, conservación, enfriamiento y otras) para productos perecederos y estacionales constituyen obstáculos muy importantes para el desarrollo de la actividad por parte de los campesinos. Las experiencias de su participación en el abasto local a las ciudades muestran su subordinación a grupos comerciales que se apropian de la mayor parte del ingreso generado.

Los mercados locales y regionales de productos hortifrutícolas no tienen un comportamiento autónomo, sino que forman parte de los sistemas de abastecimiento de las grandes ciudades. Los pequeños productores mantienen un papel subordinado dentro de los sistemas de abastecimiento alimentario urbano. Estos sistemas están dominados por grandes comerciantes mayoristas con control oligopólico. Logran controlar la oferta gracias a una serie de prácticas, como la compra por adelantado de huertas, el financiamiento y el aprovisionamiento de insumos destinados a pequeños productores, la utilización de los servicios de acopiadores y agentes comerciales regionales, y el cultivo directo de grandes extensiones de terreno. A su vez manejan los canales comerciales y las redes de distribución, acopio, enfriamiento y transporte. Este dominio de la comercialización se ve favorecido por la alta perecibilidad de la producción y por la atomización de la oferta, lo cual facilita la imposición de condiciones comerciales. Varios estudios de caso de los sistemas comerciales mediante los cuales la Ciudad de México se abastece de frutas y legumbres indican que los ejidatarios, debido a la falta de financiamiento y adecuados medios de transporte, al difícil acceso a bodegas y a la falta de información, experiencia y asesoría, venden su huerta antes de la cosecha o establecen contratos de venta con comerciantes mayoristas que implican precios cuando menos un 30% más bajos que los que obtendrían si vendieran directamente en los mercados regionales.

Los sistemas urbanos de abastecimiento de frutas y legumbres son enteramente privados. Por lo tanto, las reformas introducidas en la comercialización agropecuaria y en instituciones públicas como la CONASUPO no han tenido consecuencias. Sin embargo, una política comercial orientada a fortalecer las organizaciones comerciales de ejidatarios y pequeños productores y a compactar cosechas para establecer convenios más favorables con comerciantes y empresas de distribución de alimentos podría tener consecuencias positivas. Entre

esas medidas las más importantes serían: accesibilidad de las organizaciones de ejidatarios a información de mercados, capacitación en comercialización y tratamientos de poscosecha, y crédito para comercializar o para invertir en empacadoras e instalaciones que valoricen la producción.

Varias experiencias de organización campesina para enfrentar la comercialización han resultado exitosas. Los productores de papa del estado de Puebla lograron compactar su oferta y establecer convenios de entrega con mayoristas a precios más favorables que los que solían obtener mediante ventas aisladas. Los productores de cebada de Tlaxcala, agrupados en la Unión de Campesinos del Altiplano, lograron organizarse para vender en conjunto su producto a las empresas cerveceras en mejores términos. Las cooperativas de la Sierra Norte de Puebla se agruparon exitosamente para exportar pimienta. Estas experiencias indican las potencialidades que existen en el terreno de la comercialización para elevar los ingresos campesinos a partir de una inserción más favorable en los sistemas alimentarios y agroindustriales.

10.4 DISTRIBUCION DE INSUMOS AGRICOLAS: EL CASO DE LOS FERTILIZANTES

El Gobierno de México utilizó ampliamente los subsidios a los insumos y servicios agropecuarios como mecanismo para impulsar el cambio técnico y reducir los costos de producción en el sector. Los subsidios a los costos de producción se canalizaron en especial a través de la irrigación, de la construcción de infraestructura de comunicaciones y electrificación rural, y del precio de fertilizantes, combustibles y semillas. Todos estos medios de producción se hicieron disponibles a precios inferiores a sus costos de producción. La evaluación de este tipo de política compensatoria no es positiva: implicó un gasto de recursos realizado en forma no focalizada, distorsionó el funcionamiento de los mercados de insumos, fomentó el uso ineficiente de recursos, y benefició en especial a los productores de mayores ingresos, con lo cual aumentaron las disparidades sectoriales. Los fertilizantes desempeñaron un papel central en la política antes mencionada; junto con la irrigación, fue el cambio técnico impulsado con mayor énfasis. Como resultado, el consumo de fertilizantes pasó de 24 kg a 119 kg por ha de 1950 a 1990; la superficie fertilizada, como proporción de la superficie cultivada,

ascendió de un 5% a un 81% en el mismo período. El consumo promedio de fertilizantes en México es de 151 kg por ha, superior al promedio mundial, que es de 88 kg, pero inferior al de Europa Occidental (235 kg).

Las políticas de promoción de su utilización abarcaron la producción y la distribución del producto, en las cuales el Estado desempeñó un papel central. La evolución de la industria estatal de fertilizantes puede dividirse en tres grandes períodos⁵. El primero, de formación e integración, se inició en 1943 con la creación de Guanos y Fertilizantes de México S.A. y terminó en 1969 con la constitución de una industria que producía ya la mayor parte de los fertilizantes y que disponía de una red de distribución y comercialización basada en distribuidores privados, asociaciones agrícolas privadas y canales institucionales. La segunda etapa, que puede denominarse de "crecimiento con subsidios", cubrió el período 1970-1986. En ella se construyeron los grandes complejos petroquímicos que multiplicaron la capacidad de producción de fertilizantes. Se creó la empresa estatal FERTIMEX, la cual actuó como monopolio en la producción, importación y distribución de fertilizantes y se fortaleció la red de distribución por medio de agencias de FERTIMEX y del BANRURAL. Este período se caracterizó por la disminución gradual del precio interno de los fertilizantes con respecto a los internacionales y la canalización de una cantidad creciente de subsidios. FERTIMEX fijó un único precio oficial en cualquier estación de ferrocarril del territorio nacional que equivalió, durante casi todo este período, a la mitad del precio internacional. Como consecuencia, México tuvo hasta 1986 una de las relaciones de precio de producto a fertilizante más altas del mundo⁶.

La última etapa, de reestructuración y desincorporación, comenzó en 1987 y aún está en curso. Se tomaron medidas para la reducción drástica de las pérdidas de FERTIMEX. Como una consecuencia directa de los subsidios y de que los precios de FERTIMEX cubrían sólo el 70% de los costos de producción, el déficit de la empresa se hizo creciente e inmanejable. Sumados los subsidios directos e indirectos, llegaron a representar en 1985 el 0.4% del PIB. Se optó por una eliminación gradual de los subsidios, la fijación de precios cercanos a los

5 Bazua R., J. 1992.

6 Runsten, D. 1992.

internacionales y una rehabilitación financiera de FERTIMEX, mediante la reducción de costos de operación y el cierre de plantas obsoletas y antieconómicas. A pesar de eso, todavía en 1989 la relación entre los precios internos y los externos era en promedio de 0.70, lo cual refleja la dificultad de eliminar abruptamente los subsidios por sus efectos sobre la rentabilidad agrícola. A partir de 1991 se inició la privatización de todas las unidades industriales de FERTIMEX, proceso que está aún en curso. Al mismo tiempo, se eliminó el monopolio estatal del comercio internacional de fertilizantes. Es previsible que los precios internos e internacionales se tiendan a igualar, lo cual implicará un encarecimiento de los fertilizantes en el mercado interno.

Se reestructuró el sistema de distribución y comercialización mediante la eliminación del esquema de ventas a consignación —que implicaba costos muy altos— y el retiro gradual de FERTIMEX, el BANRURAL y otros canales institucionales de distribución. Esto permitió la consolidación de una nueva red de distribución con agentes del sector social y privado. En el esquema anterior de comercialización, FERTIMEX tenía 3000 puntos de distribución en los que entregaba el insumo a consignación, lo cual implicaba altos costos. En el nuevo esquema se han abierto 198 Centros de Distribución Primaria, en los cuales FERTIMEX vende al mayoreo el insumo a distribuidores privados y del sector social, quienes luego realizan las ventas al detalle.

Como una respuesta al retiro paulatino de FERTIMEX, uniones de ejidos y otras organizaciones campesinas comenzaron a participar en la distribución de fertilizante con el propósito de abatir los excesivos márgenes de comercialización existentes. Esa red de comercialización de insumos del sector social ha crecido rápidamente; a mediados de 1992 se vendía por medio de ella un tercio del volumen total de la producción de FERTIMEX. Los distribuidores campesinos de fertilizantes crearon en 1991 la ANDFIASS.

La participación de empresas del sector social en la comercialización de fertilizantes y de otros insumos abre posibilidades interesantes para abaratar los costos de transporte y distribución, mediante el manejo de volúmenes mayores. Asimismo, la participación de esas empresas ha logrado disminuir los márgenes de comercialización excesivos existentes en los mercados regionales. En el estado de Michoacán, la empresa distribuidora Convergencia Campesina vendía a sus asociados fertilizante a precios un 30% inferiores a los ofrecidos por comerciantes privados. Sin embargo, las empresas campesinas distribuidoras de fertilizantes

tienen por delante difíciles retos creados por la liberalización y la creciente competencia comercial. Uno de sus mayores problemas es el acceso a financiamiento para poner en marcha programas de compra e importación para atender la demanda compactada de las organizaciones campesinas afiliadas. Para consolidar y ampliar la red de distribuidores del sector social se requiere crear mecanismos financieros adecuados y programas de capacitación comercial y gerencial.

10.5 CONCLUSIONES

La estrategia de comercialización de mediano plazo del Gobierno de México está dirigida a eliminar los obstáculos que impiden el normal funcionamiento de los mercados. No obstante, en el corto plazo se ha definido una estrategia de transición orientada a absorber los choques de la reconversión y compensar las situaciones en que las fallas de operación de los mercados afectan la producción y la asignación de recursos. Entre las fallas que se prevén se destacan las dificultades de reconversión de los pequeños campesinos, la lenta formación de mercados competitivos en las regiones más aisladas del medio rural, las dificultades de las organizaciones sociales o empresas privadas de asumir los riesgos y compromisos de ejecutar las funciones comerciales y, en forma muy especial, la compensación frente a la aplicación de subsidios por parte de otros países. Entre esas políticas, se inscribe la operación de ASERCA y la lógica de negociar, en el marco del TLCN, una transición más prolongada antes de llegar a la total liberalización comercial del maíz y el frijol.

Además de la intervención dirigida a absorber las perturbaciones del período de transición, el Gobierno asigna especial importancia a la consolidación de instituciones privadas que gradualmente se hagan cargo del conjunto de servicios asociados a la comercialización y distribución de productos primarios, en particular de los granos, que es el rubro en que la intervención estatal ha resultado más intensa y en que existe mayor déficit de instituciones del sector privado. Ese desarrollo empresarial implicará la formación de empresas y la realización de fuertes inversiones en infraestructura, necesarias para hacer competitivos los costos de los procesos de transacción.

Sin embargo, los aspectos dominantes de las políticas de transformación en curso no parecen atender, con la especificidad necesaria, la situación de los campesinos, en particular los más aislados geográficamente, los menos organizados y los que manejan menores volúmenes comerciales. Estos campesinos no se integran fácilmente a las redes comerciales eficientes, ni obtienen los respaldos financieros para mejorar las transacciones, ni operan con costos de transacción competitivos. Lo que suele ocurrir es que las condiciones dan pie a la formación de monopolios locales, ejercidos a menudo por el dominio del crédito, del almacenaje o del transporte.

Pocos avances serán posibles sin el fortalecimiento de organizaciones campesinas que tengan por objetivo una intervención creciente en los procesos de comercialización de productos e insumos. Es importante apoyar con mayores recursos el fortalecimiento de las organizaciones y su intervención en la esfera comercial. En este sentido, las organizaciones de productores de segundo y tercer grado, las ONGs y algunas instituciones públicas parecen estar interesadas en desempeñar un papel más importante en la promoción y fortalecimiento de las organizaciones orientadas a favorecer una mejor integración del campesino con los mercados que se desarrollan.

La liberalización comercial y el TLCN abrirán promisorios mercados para productos intensivos en trabajo, en los cuales los pequeños productores podrían tener ventajas comparativas, debido a sus bajos costos de mano de obra. Sin embargo, estas posibilidades podrían perderse debido a la falta de conocimientos y experiencia de los pequeños productores de frutas y legumbres en los campos de la comercialización y la exportación, y a la poca eficacia que han tenido hasta el momento las organizaciones de productores en la penetración de los mercados. Las asociaciones en que participan ejidatarios y agentes privados, ya sean productores directos o empresas agroindustriales, representan un mecanismo interesante para fomentar una participación de los ejidatarios en los mercados externos, junto con socios de más experiencia y con extendidas relaciones mercantiles.

CAPITULO 11
INVESTIGACION AGRICOLA,
SISTEMAS DE EXTENSION
Y CAPACITACION
Y POLITICAS DE RIEGO

11.1 INTRODUCCION

La agricultura mexicana debe cumplir un papel importante en el proceso de desarrollo económico, por medio de la provisión de alimentos, del aumento de las expoexportaciones agrícolas y de la generación de empleo e ingresos para una fracción todavía importante de la población que seguirá dependiendo de las actividades primarias. Un crecimiento agrícola capaz de desempeñar ese papel dependerá de la capacidad de transformación de la agricultura. Las expectativas se apoyan en el cambio hacia cultivos más intensivos, en el mejoramiento técnico de los cultivos tradicionales y en la inversión en infraestructura, en particular en riego, aspectos que permitirían el incremento de la productividad.

La reciente liberalización de la economía ha sido acompañada por la eliminación de los subsidios a los insumos y servicios y de los precios de sostenimiento y por la disminución de los servicios estatales. Para que la agricultura siga siendo competitiva y para que crezca según lo requerido, deberá darse una transformación tecnológica importante; de lo contrario, sin el apoyo que en el pasado proporcionó el Estado, el sector se verá crecientemente marginado.

11.2 CARACTERISTICAS Y TENDENCIAS DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

Organización de la investigación

La principal institución de investigación agrícola de México es el INIFAP, formado en 1985 mediante la fusión de instituciones que anteriormente realizaban investigaciones en forma separada (el INIA, el

INIP y el INIF). Se estima que el INIFAP realiza del 50% al 60% de toda la investigación agropecuaria y forestal del país. Su mandato institucional puede resumirse en los siguientes términos: a) ejecutar una estrategia nacional de investigación agrícola; b) desarrollar tecnologías que reduzcan los costos de producción agrícola, pecuaria y forestal; c) validar los resultados experimentales bajo las condiciones de los productores; y d) difundir los resultados de la investigación hacia las agencias de extensión, el sector privado y los productores. Legalmente, el INIFAP es una entidad descentralizada que tiene la autorización de recibir recursos de fuentes federales, estatales o privadas y que se relaciona con el Gobierno por medio de la SARH.

El INIFAP está organizado en ocho centros de investigación regional (CIRs) y 32 centros estatales (CIFAPs). Esta organización estatal ha reemplazado la antigua organización por zonas agroclimáticas que existía antes del proceso de descentralización administrativa de 1985. Los CIFAPs son responsables directos de la administración de 87 estaciones experimentales distribuidas en todo el país y trabajan en estrecha coordinación con los representantes estatales y regionales de la SARH. La coordinación entre las actividades de campo y la administración central se lleva a cabo por medio de tres divisiones: agrícola, pecuaria y forestal. De esas divisiones también dependen centros nacionales disciplinarios (CENIDs), que son responsables de realizar investigación altamente especializada y orientada hacia la solución de problemas de prioridad nacional. Esos centros se concentran en los siguientes temas: relación agua-suelo-planta-atmósfera (Durango); microbiología (Ciudad de México); fisiología (Querétaro); tecnología de la madera (Puebla) y macrobiología. El BIRF, en una evaluación reciente de las actividades del INIFAP, concluye que tanto los CIFAPs como los CENIDs disponen de autonomía científica, administrativa y presupuestaria apropiada, incluida la libertad para diseñar y ejecutar programas, para evaluar resultados y el desempeño de su personal, y para firmar acuerdos con productores y otras fuentes de financiamiento privadas.

Recursos humanos

El INIFAP cuenta actualmente con 1667 investigadores: el 53% en investigación de cultivos; el 25% en investigación pecuaria, el 13% en investigación forestal y el 10% con licencia para realizar estudios de

postgrado. Aproximadamente el 50% del personal de investigación posee el grado de maestría o de doctorado.

Financiamiento de la investigación

La inversión en investigación en México se ha ubicado en cifras relativamente bajas. Entre 1977 y 1984, el presupuesto del componente de cultivos del INIFAP fluctuó entre el 0.92% y el 1.61% del producto bruto de la agricultura. Por otra parte, el presupuesto del INIFAP revela fuertes variaciones a lo largo del tiempo. Si se dividen los gastos del INIFAP en tres periodos, en pesos de valor constante (tomando como base 1982), se observa que entre 1965 y 1969 el presupuesto creció a una tasa anual de un 7%. En el segundo periodo, que va de 1970 a 1980, el crecimiento fue de un 19.5%. De 1981 a 1986 la tasa anual mostró un decrecimiento (-11.9%).

La caída del presupuesto del INIFAP en términos reales a partir de 1982 está, sin duda, altamente correlacionada con la política de contención del gasto fiscal aplicada por el Gobierno de México a raíz de la crisis de principios de la década de los ochentas. Durante el periodo 1979-1990, el presupuesto del INIFAP constituyó aproximadamente el 4.0% del gasto total de la SARH y sus variaciones estuvieron estrechamente correlacionadas con los cambios del presupuesto de esta última. En un intento de reducir el papel del sector público en la agricultura, el Gobierno ha disminuido el presupuesto de la SARH, y ha impulsado la privatización de gran parte de sus servicios y dependencias. Como resultado de esa política, el INIFAP ha debido introducir mecanismos de recuperación de costos, establecer contratos de investigación con el sector privado y revisar sus prioridades de investigación. El INIFAP ha establecido como meta cubrir el 50% de sus gastos con financiamiento privado para 1995.

En 1989 y 1990 el presupuesto anual del INIFAP se estabilizó en alrededor de US\$45 millones, lo que representa menos del 0.6% del producto bruto agrícola. Aproximadamente el 85% del presupuesto del INIFAP se destina a salarios del personal. El resto del presupuesto se dedica a cubrir los costos operacionales; desde 1985 prácticamente no ha existido presupuesto para inversiones o para el mantenimiento de las instalaciones y los equipos científicos. Eso ha reducido la productividad científica y ha contribuido a degradar la infraestructura física y los

equipos. La interrogante se plantea en torno al financiamiento futuro de la investigación relacionada con los sectores sociales del campo. Esto es, con la agricultura de temporal de regiones áridas, para cultivos de granos básicos, y para sistemas de producción campesinos. El sector privado moderno relacionado con el riego y la agricultura comercial en gran escala ya está encontrando las vías para mantener activa la producción de resultados de investigación. Existen patronatos que están contribuyendo en forma importante a mantener la investigación. En el CIFAP de Sonora, el 43% de su presupuesto proviene de un patronato y del gobierno del estado.

Investigación y pequeña agricultura

Entre los países latinoamericanos, México sobresale por una larga tradición de investigación de alta calidad, en particular en relación con los cultivos de riego. Comparativamente se han dedicado más recursos a la investigación de cultivos que a la investigación ganadera o forestal; asimismo, la producción de las áreas de riego y de temporal favorable ha recibido mayor atención que la de las áreas de temporal errático. Esto ha conducido a que una parte considerable de las recomendaciones técnicas generadas por los centros de investigación no resulten apropiadas para los productores de las regiones áridas en que se practica la agricultura campesina o tradicional.

Sin embargo, los pequeños agricultores no han quedado totalmente excluidos de los beneficios de la investigación agrícola realizada en los últimos años. La mayoría de las innovaciones se concentran en los cereales y las leguminosas —cultivos preferentes de la pequeña agricultura; en ambos casos, las áreas de temporal recibieron mayor atención que las áreas de riego. Al analizar una muestra de 6424 innovaciones generadas por el INIFAP que se refieren a más de 90 cultivos, se encuentra que tres de los cultivos de mayor relevancia para la pequeña agricultura —maíz, sorgo y frijoles— concentran el 35.3% del total de innovaciones.

Asimismo, de las 455 variedades obtenidas por el INIA durante el período 1961-1984, 74 se refieren al trigo, 69 al maíz, 60 al frijol, 46 al sorgo, 29 a la soja, 23 al arroz, 19 al ajonjolí y 18 al garbanzo. La fuerte actividad de mejoramiento genético en los granos básicos y legumbres

reflejaría la prioridad otorgada a los cultivos típicos de la pequeña agricultura.

Empleo de insumos tecnológicos

La relación de precios insumo-producto se ha tornado muy desfavorable con los cambios de la política económica y del papel de las instituciones estatales. Ello afectará el empleo de insumos tecnológicos en el futuro próximo. Algunos indicadores ilustran la magnitud de los cambios: entre 1983 y 1987 los subsidios del Gobierno al sector agrícola decrecieron a una tasa media del 13% al año, luego de haber aumentado el 12.5% anualmente durante la década de los setentas. Al mismo tiempo, el volumen total de crédito destinado al sector agrícola y ganadero por el sistema nacional bancario declinó 40% en términos reales entre 1980 y 1985 y aproximadamente 60% entre 1980 y 1986-1988. Como consecuencia, los productores enfrentan precios de insumos más altos, junto a menores precios de productos y menor financiamiento.

Fertilizantes. El uso de insumos tecnológicos está considerablemente más extendido en las áreas de riego que en las de temporal. Alrededor del 89% del área cultivada bajo riego y el 49% del área de temporal reciben fertilización, lo cual indica que ésta se utiliza en gran escala, aunque no sea de una manera óptima. Predomina el uso de fertilizantes nitrogenados (en particular sulfato de amonio y urea), mientras que los fertilizantes fosfatados se emplean en escasa cantidad. Las ventas de fertilizantes han fluctuado en alrededor de 4.5 millones de toneladas; en los últimos años se ha observado una tendencia a la baja. Se estima que dicho volumen se aplica sobre unos 12 millones de hectáreas. De acuerdo con el Censo Ejidal, el 66.6% de los ejidos emplea fertilizantes.

Semillas. El crecimiento de la agricultura mexicana durante el período 1960-1985 puede explicarse en buena medida por la expansión del riego, el uso de agroquímicos y el progreso genético. Como se mencionó en una sección anterior, durante este período el sistema de investigación mexicano generó 455 variedades mejoradas para los principales cultivos del país. La actividad de mejoramiento genético fue particularmente activa en el INIA en el período 1971-1981, pues se generaron más de 300 nuevas variedades, es decir, un promedio de 27

variedades por año. Muy pocos países en desarrollo pueden mostrar programas de mejoramiento genético tan activos.

En 1988 las ventas de semilla certificada permitieron cubrir el 10% de la superficie total sembrada con maíz. Para el trigo, el frijol y el arroz estos porcentajes fueron el 40%, el 12% y el 56%, respectivamente. La tasa efectiva de difusión de las variedades mejoradas de estos cultivos es en realidad mayor, ya que los agricultores vuelven a utilizar como material de siembra una parte de la cosecha de cada temporada. Se estima que en 1988 aproximadamente el 39% de los ejidos utilizaba algún tipo de semilla mejorada. Sin embargo, desde 1987 se ha observado una drástica disminución de las ventas de semilla certificada: bajaron de 103 512 toneladas en 1987 a 42 420 toneladas en 1990.

Hasta fines de la década de los ochentas el Estado tuvo una participación importante en la producción y distribución de semillas. En 1960 se creó una empresa paraestatal de semilla —la PRONASE— con la finalidad de producir semillas básicas y de variedades comerciales y venderlas posteriormente a los productores. El Gobierno apoyó a la PRONASE con subsidios, prohibición de importaciones y protección legal hasta 1989, cuando le retiró su apoyo. Durante ese período, la producción de la PRONASE no fue suficiente para satisfacer las necesidades crecientes de semillas comerciales de la agricultura mexicana. Además, al monopolizar la producción y distribución de semillas de las nuevas variedades, con frecuencia interfirió en su adopción por los agricultores; también limitó la importación de material de siembra.

En junio de 1991 se promulgó una nueva ley que permitió la participación del sector privado en el mejoramiento genético. La nueva ley permitió al INIFAP proveer variedades mejoradas a cualquier persona sin autorización previa de la SARH. Otras cláusulas otorgan libertad para importar variedades comerciales y material para cruzamientos genéticos, sujeto sólo a ciertas regulaciones fitosanitarias. La PRONASE mantuvo su gestión, pero su participación se redujo de 23 cultivos a sólo cuatro: maíz, frijol, trigo y arroz; los otros cultivos quedan en manos del sector privado. Con estas reformas y la eliminación de los subsidios, se ha forzado a la PRONASE a competir en condiciones de igualdad con empresas privadas y se facilita el uso comercial de variedades mejoradas obtenidas por la investigación.

Plaguicidas. El consumo de plaguicidas registra también una tendencia decreciente a partir de 1984, a causa de la elevación de los precios debida a la eliminación de los subsidios. Mientras en el bienio 1981-1982 se aplicó un promedio anual de 34 629 toneladas de plaguicidas, en el bienio 1986-1987 sólo se aplicaron 26 307 toneladas por año. Esta reducción en el uso de plaguicidas no fue acompañada por una sustitución compensatoria con métodos de control biológico de plagas. Por el contrario, existe una situación grave en la agricultura mexicana; según estimaciones de la SARH, en los últimos años, las plagas, enfermedades y malezas han ocasionado pérdidas del 30% del valor bruto de la producción agrícola nacional.

Tecnología y agricultura de pequeña escala

El desarrollo agrícola del futuro estará relacionado con el cambio técnico y la intensificación de la producción. Existe una oferta tecnológica significativa y el sector más moderno y comercial opera dentro de una dinámica de continua adopción con una gran autonomía, que no demandará apoyos significativos al sector público. En el otro extremo —la agricultura de secano, tradicional en regiones semiáridas de alta incertidumbre— las soluciones técnicas son limitadas, y el progreso es lento y riesgoso. En esas condiciones el vacío tecnológico es mayor, pues la libertad económica no asegura la inversión y el cambio y difícilmente el sector privado puede sustituir totalmente al sector público.

Es posible tener una visión aproximada del potencial de mejoramiento tecnológico del maíz, si se examina la información que proviene de una encuesta reciente realizada por la SARH-DEG en todo el país (Cuadro 11.1). Si bien no sería apropiado extraer de esta base de datos conclusiones definitivas, sí es de interés identificar algunas tendencias que emergen de su análisis y que concuerdan con informaciones provenientes de otras fuentes. Esas tendencias pueden resumirse en los siguientes términos.

- a) En el cultivo del maíz existen espacios de mejoramiento tecnológico que podrían ser cubiertos mediante la ampliación o el mejoramiento del riego y el incremento en el uso de fertilizantes y de semilla mejorada. Los mejores resultados se obtienen en los lugares donde es posible combinar el uso de esos tres factores debido a la interacción positiva que se produce entre ellos. En las zonas de temporal los rendimientos más altos están asociados al uso conjunto de fertilizantes y de semilla mejorada.

Cuadro 11.1. Características tecnológicas, rendimientos y costos de la producción de maíz*

Características tecnológicas**	Rendimiento (t/ha)	Costo/ha (miles de \$/ha)	Costo/t (miles de \$/t)
Riego	3.0	1697.6	565.2
RMF	4.0	1900.1	480.8
RMS	3.0	1824.2	650.6
RCF	2.3	1551.3	669.7
RCS	2.0	1425.5	693.9
Temporal	1.6	1162.4	771.6
TMF	2.7	1616.5	587.9
TMS	1.7	861.6	507.3
TCF	1.5	1178.5	776.8
TCS	0.9	760.7	840.2

*Se refiere al maíz grano, ciclo primavera-verano, año 1991 y comprende todas las áreas geográficas y los tipos de tenencia de la tierra de México.

**R = riego por gravedad

C = semilla criolla

F = con fertilizantes

T = temporal

M = semilla mejorada

S = sin fertilizantes

Fuente: SARH-DEG, Encuesta Nacional de Costos y Coeficientes Técnicos y Rendimientos de la Producción Agrícola, 1992.

- b) El productor de maíz utiliza poco las semillas mejoradas. Se observa una tendencia a emplear más semilla mejorada en el maíz con riego, al cual ya se aplica fertilizantes, que en el maíz de temporal. Esto puede ser interpretado de varias maneras: a) el agricultor no conoce las ventajas del uso de semillas mejoradas; b) el agricultor está informado de esas ventajas, pero no tiene acceso a este tipo de semilla por razones de costo o de disponibilidad; o c) para el agricultor la semilla mejorada no exhibe ninguna ventaja sobre la semilla criolla.

La información disponible sugiere la posibilidad de un mejoramiento sustancial de los rendimientos debido al uso de la semilla mejorada tanto en condiciones de riego como de temporal. Esa posibilidad es perfectamente consistente con los resultados observados en varios países de Centroamérica (Guatemala, Honduras y otros), donde los pequeños productores de maíz y de frijol han encontrado ventajoso abastecerse de semilla mejorada mediante sistemas artesanales de producción de bajo costo. En el caso de las regiones de temporal de México, podría haber un incentivo adicional para usar semilla mejorada, ya que el incremento de costos en que se incurre por el cambio de semilla criolla a mejorada es relativamente pequeño, si se compara con el aumento en rendimientos.

11.3 EXTENSION Y CAPACITACION AGRICOLAS

Organización de los servicios de extensión y capacitación

Situación hasta 1989

Hasta el inicio de la década de los ochentas, la extensión agrícola se desarrolló como un servicio gratuito del Gobierno Federal. La provisión de recomendaciones técnicas a los productores fue ejecutada por instituciones públicas centralizadas; el papel del sector privado fue insignificante. La crisis económica que afectó al país desde principios de los ochentas favoreció la reforma de los servicios de extensión, que incluyeron la descentralización administrativa, la reducción de personal, la gradual introducción de esquemas de recuperación de costos y cambios en las normas de operación. El efecto neto de esas políticas fue que los servicios públicos de extensión perdieron importancia relativa frente a los servicios privados. En 1984, aproximadamente 21 400 técnicos extensionistas trabajaban para la SARH y otras instituciones públicas, paraestatales y de intermediación financiera. En 1991, el número de técnicos había caído a 14 300; una parte del personal retirado pasó a desempeñarse en el sector privado.

A partir de 1984 la SARH introdujo reformas en los servicios de extensión; se consolidaron los DDRs de acuerdo con pautas de descentralización de los servicios públicos. Se creó la posición de extensionistas generales y se adoptó la metodología de "capacitación y visita" (T&V: *Training and Visit*) en 25 distritos pilotos, con el apoyo del proyecto PROCATI, financiado por el BIRF. Se fortalecieron los nexos entre la investigación y la extensión mediante una mejor coordinación entre la SARH y otras agencias públicas y privadas, por un lado, y el INIFAP por otro. Este último produjo material de divulgación y participó en actividades de capacitación para extensionistas; asimismo, creó módulos de producción animal, junto con el Colegio de Postgraduados de Chapingo y el IMTA, para transferir nuevas tecnologías a los productores.

Situación actual

SARH. De las instituciones que realizan actividades de extensión agrícola, la SARH es la más importante, en términos de la formulación de políticas y de la coordinación de esfuerzos con otras instituciones públicas. Los servicios de extensión, anteriormente separados para los distritos bajo riego y de agricultura de secano, han sido unificados en 192 DDRs nuevos. Además, se han creado 708 centros de apoyo dentro de los DDRs para coordinar los servicios de ayuda a la producción (extensión, investigación, crédito y abastecimiento de insumos).

En 1992 la SARH contaba con 8330 técnicos extensionistas, lo que representa el 60% del personal total dedicado a esa actividad en las instituciones públicas y paraestatales. Ese personal realiza esencialmente tres funciones: a) proveer capacitación y asistencia técnica a los productores; b) prestar servicios especializados en respuesta a necesidades específicas; y c) apoyar a las organizaciones de agricultores.

FIRCO. Tiene por objeto incrementar la producción de los pequeños productores, por medio de la construcción de obras de infraestructura rural. La entidad coordinadora es la SARH y la entidad fiduciaria es el BANRURAL. El FIRCO construye obras que se cofinancian con recursos propios, recursos provenientes de los gobiernos estatales y aportes de los beneficiarios, que deben ascender al 30% de los costos totales. Además, proporciona servicios de asistencia técnica para elevar la producción. El FIRCO actualmente lleva a cabo proyectos de riego, de apoyo (bodegas, caminos, centrales de maquinaria y otros) y de transferencia de tecnología.

FIRA. Es una institución financiera de segundo piso, constituida por tres fideicomisos: el FGFAGA, el FEFA y el FOPESCA. Se trata de fideicomisos del Gobierno Federal administrados por el Banco de México para apoyar el desarrollo agropecuario y pesquero. El FIRA cuenta con 11 residencias regionales, 39 residencias estatales y 145 agencias que cubren el territorio nacional. Canaliza recursos financieros provenientes de las recuperaciones de cartera, redescuentos del Banco de México y préstamos del BIRF y el BID.

El FIRA financia a la banca comercial, la cual opera como institución de primer piso y aporta además recursos propios. Los clientes son productores en zonas de bajo riesgo y con capacidad de desarrollo. El FIRA provee capacitación a la banca participante y opera un fondo de garantía. Asimismo, ofrece asistencia técnica a los productores con su personal de planta (775 técnicos) y mantiene un programa especial dirigido a pequeños productores de bajos ingresos con potencial productivo y que reúnan condiciones para ser beneficiarios de crédito. La asistencia técnica se entrega de acuerdo con un esquema de costos compartidos, con participación creciente de los productores en el costo total, de manera que en un período de cinco años el productor debería pagar el costo total de la asistencia técnica que recibe.

Otras instituciones que también ofrecen asistencia técnica son: a) el FICART, que provee préstamos y asistencia técnica para cultivos, producción animal, producción frutícola, pesca y agroindustrias, b) el INMECAFE; y c) el IMPA. Los dos últimos son organismos paraestatales que cuentan con pequeños programas de investigación y extensión orientados a cultivos específicos.

INCA-RURAL. Es la principal institución estatal dedicada a la capacitación agrícola en México, y está asociada a la SARH, pero tiene personería jurídica propia y autonomía financiera. El INCA-RURAL opera a nivel nacional por medio de tres programas básicos:

- a) Fortalecimiento de ejidos y comunidades, a fin de generar pequeñas unidades de producción que operen como empresas conformadas por ejidatarios y/o comuneros.
- b) Formación de cuadros técnicos, para fortalecer la capacidad de las empresas anteriores, mediante su agrupación en sociedades rurales para la prestación de servicios a la producción.
- c) Modernización de organizaciones superiores, con el propósito de fomentar y apoyar la asociación con otros agentes económicos, dar mayor magnitud y rentabilidad a las unidades de producción y capitalizar el campo.

El primer programa financia a ejidos y comunidades para que contraten personal técnico que atienda el adiestramiento de sus miembros en relación con métodos y formas de organización de sus sistemas de producción y los proyecte hacia su capitalización y modernización

financiera y organizativa. Dichos técnicos reciben capacitación especializada en diferentes campos al tiempo de su contratación, al igual que actualizaciones técnicas en la medida en que ellas son necesarias. Cada uno prepara, junto con los beneficiarios y concertadamente con sus autoridades, un plan específico de trabajo que incluye la gestión e instrumentación, al igual que el apoyo técnico para la realización de proyectos específicos. El seguimiento de las acciones y resultados del programa es coordinado regionalmente por los grupos estatales en el seno de los COPLADEs; se pone énfasis en los avances logrados en los procesos productivos y en la optimación del uso de los recursos públicos utilizados, junto con el programa, en cada ejido y comunidad participante.

El Programa de Formación de Cuadros Técnicos atiende a técnicos y productores cuando la naturaleza de sus funciones y actividades exige una calificación especial y un nivel de especialización no disponible mediante el programa anterior. Las acciones de formación tienen un carácter recurrente; comprenden la caracterización del proceso atendido por el técnico o el productor, el aprendizaje especializado, la aplicación de lo aprendido y su análisis, hasta lograr un desempeño adecuado en el trabajo de los capacitados.

Por último, el Programa de Modernización de Organizaciones Superiores apoya la promoción y consolidación de las diversas asociaciones que en diversas formas existen, en diferentes regiones del país, entre ejidos y/o comunidades y otras entidades u organizaciones (del sector privado principalmente).

Los programas señalados se financian con recursos provistos por convenios específicos que se celebran con entidades del sector público agropecuario, en particular con la SARH, o con las del sector social (el PRONASOL, en primer término) y de los gobiernos estatales. De gran importancia económica es la decisión de apoyar acciones en beneficio de comunidades y ejidos específicos que no hayan recibido, o no reciban en forma regular, servicios especializados de apoyo del sector público¹.

1 La información disponible indica que 15 274 ejidos y comunidades no reciben servicios de asistencia técnica, 24 595 ejidos y comunidades trabajan en forma exclusivamente individual, y 22 693 ejidos y comunidades no cuentan con organizaciones para apoyar su trabajo. (INCA Rural s.f.)

Resultados preliminares de la acción desplegada por INCA-RURAL en 1991 indican que los programas estratégicos han logrado un notable avance en su formulación, al igual que en los procedimientos para su administración, seguimiento y ajuste a la operación. Esto facilitará su ejecución y ampliación hacia el futuro y dará a los participantes, en particular las entidades que aporten los recursos concertados, una mejor visión del uso dado a éstos y de los resultados obtenidos.

Características de los servicios de extensión y capacitación

Dado que el potencial del sector privado es mayor en las áreas bajo riego y en las explotaciones de mayor tamaño, el Gobierno anuncia, como objetivos de sus servicios de apoyo a la producción, concentrar sus recursos en la pequeña agricultura y en las áreas de temporal. Con respecto a la extensión agrícola, un objetivo adicional es mejorar la eficiencia de los servicios públicos mediante la provisión de recursos suficientes, la capacitación del personal, la aplicación de esquemas de costo compartido con los usuarios y, en algunos casos, la transferencia de la administración del servicio a las organizaciones de productores o a las empresas privadas.

Las prioridades de extensión enunciadas por la SARH son los granos básicos y la ganadería. Estas prioridades son consistentes con el objetivo de concentrar la extensión pública hacia los agricultores más pobres. De esta forma, la SARH complementará las actividades de FIRA y FICART que se concentran en los cultivos de más alto valor unitario, producidos por agricultores que poseen la capacidad para pagar por sus servicios de extensión.

Sin embargo, la aplicación de la nueva política de extensión ha encontrado algunos obstáculos. Entre los principales problemas se encuentran los siguientes:

- a) Los recursos disponibles para la extensión son insuficientes para alcanzar las metas propuestas para las áreas tropicales y de temporal, aunque se considere la contribución conjunta de las instituciones privadas y paraestatales. Esta deficiencia de fondos para la extensión se subsana parcialmente por medio del proyecto PROCATI, financiado por el Gobierno de México y el

BIRF (el cual aporta US\$102.7 millones para transferencia de tecnología por medio de la extensión agrícola).

- b) Una parte del personal de extensión de la SARH necesita una formación técnica más adecuada. Sólo el 25% posee una preparación profesional (por ejemplo, un grado en agronomía), el 60% completó estudios técnicos de 12 a 15 años de duración, y el resto sólo tiene educación primaria. Por otra parte, una proporción alta de extensionistas con buena preparación académica trabaja en las áreas de mayor potencial, lo que disminuye relativamente la atención a los problemas más difíciles de las regiones más pobres del sur del país.

Operación del sistema de extensión de costos compartidos

Como se mencionó en las secciones precedentes, los esfuerzos del Gobierno se han concentrado en privatizar la extensión y la capacitación agrícolas y en promover mecanismos institucionales para recuperar en forma parcial los costos de esas actividades mediante pagos realizados por los agricultores. En ese esfuerzo participan algunas instituciones de intermediación financiera, cuya principal función no es proveer asistencia técnica sino crédito agrícola.

Dos son los mecanismos que el Gobierno Federal impulsa para buscar el cofinanciamiento del servicio por parte de los productores:

- a) En algunos distritos de la región Norte, la SARH percibe recursos provenientes de permisos de siembra y los entrega a patronatos organizados por los agricultores, a fin de destinarlos a pagar la asistencia técnica y a apoyar la investigación y la educación superior, entre otros objetivos.
- b) Un segundo mecanismo, también compulsivo, es el de los créditos de avío, en los cuales se ha incluido un rubro para cubrir parte de los gastos de la asistencia técnica. Para ello se incentiva la formación de organizaciones privadas de asistencia técnica, las cuales son contratadas por el productor con recursos del crédito. Se aplica un esquema de financiamiento tripartito, en el que participan el Gobierno Federal (40%), los gobiernos estatales (40%) y el productor (20%), con un retiro paulatino y

concertado del Gobierno, con la finalidad de que en el quinto año el 100% de la asistencia técnica sea pagada por el productor. Este programa, orientado a los productores de bajos ingresos, está dirigido a los granos básicos, oleaginosas, productos lácteos y carnes. La asistencia técnica para frutales, hortalizas y otros cultivos que no son granos básicos ni oleaginosas no es prioritaria para la SARH.

La aplicación de este segundo mecanismo ha generado algunos problemas sobre los cuales no existe todavía una respuesta satisfactoria. Por ejemplo, los primeros resultados indican que la recuperación de los costos de la extensión ha alcanzado entre el 30% y el 40% en los DDRs bajo riego, siendo mucho menor en los distritos de temporal. El FIRA actualmente recupera aproximadamente el 40% de los costos de la asistencia técnica que otorga a los agricultores de bajos ingresos, mientras que en el caso del FICART, el INMECAFE y el IMPA la recuperación es casi nula.

En un análisis reciente realizado por el IICA sobre el funcionamiento de este modelo de extensión de costos compartidos, se concluyó que en el mediano y largo plazo el éxito de este sistema dependerá de la participación consciente y voluntaria de los agricultores organizados. Es decir, la organización de los agricultores, más que los agricultores individuales, debería ser el mecanismo central para lograr la participación voluntaria. Por otra parte, la experiencia del FIRA muestra que la viabilidad del modelo de extensión con costos compartidos podría verse amenazada en el caso de los pequeños productores que se dedican principalmente a los cultivos básicos de baja rentabilidad por hectárea y que ya están limitados por el tamaño de sus explotaciones. El otro aspecto importante es que, para que prospere el sistema en forma autosostenida, es imprescindible la consolidación de los despachos privados de técnicos y consultores, lo cual dependerá de la continuidad y estabilidad de la demanda de los agricultores. Esta será más viable en áreas de alto potencial y nuevamente podrían encontrarse dificultades para el asentamiento en áreas de minifundio.

Del análisis anterior se desprende que la viabilidad del modelo de asistencia técnica con costos compartidos depende de tres condiciones: a) la participación de organizaciones de agricultores con capacidad para definir sus necesidades tecnológicas y administrar un sistema de asistencia técnica; b) el establecimiento de mecanismos para captar las aportaciones de los agricultores y canalizarlas para pagar a los

extensionistas privados, a fin de permitir la consolidación de esta profesión; y c) la introducción o expansión de cultivos de alto valor comercial en las unidades de producción de los pequeños agricultores, con el fin de generar los excedentes monetarios que hagan posible la contratación de la asistencia técnica privada.

11.4 RIEGO Y PEQUEÑOS PRODUCTORES

El riego en México

Dentro del área cultivada, existen aproximadamente 6 millones de hectáreas bajo sistemas de riego² y las restantes 14 millones se cultivan bajo temporal. No obstante, la producción agrícola obtenida bajo riego supera a la de temporal, y el riego es la base del desarrollo de cultivos intensivos destinados a la exportación. Existen 1.2 millones de agricultores con riego, de los cuales 900 000 son ejidatarios con un promedio de 3.7 ha de riego por unidad, mientras el 45% restante del área irrigada está en manos de 300 000 pequeños propietarios con un promedio de 9 ha para cada uno. Al igual que en las últimas décadas, en el futuro, el desarrollo agrícola, al igual que en las últimas décadas y ya sea bajo la forma de diversificación o intensificación de cultivos, dependerá en gran medida del riego.

En 1945 existían 1.1 millones de hectáreas irrigadas; hasta 1975 tuvo lugar un intenso proceso de inversiones y de aumento del área regable que llegó hasta casi 5 millones de hectáreas. Desde entonces, las inversiones han caído hasta ser virtualmente nulas en los últimos años. La fuerte contracción de la inversión en riego sería una de las principales explicaciones de la desaceleración del crecimiento del sector agropecuario en las últimas décadas. Desde este punto de vista, el riego aparece como una palanca del crecimiento económico y un polo de atracción de inversiones. En las condiciones ecológicas de México, el agua y el riego son la base principal del cambio técnico y la diversificación. Sin embargo, el agotamiento de acuíferos, la sobreutilización del agua, la competencia entre usos y la afectación de su

2 SARH 1991a.

calidad debido a la salinización y la contaminación fomentan serios problemas ambientales.

El Estado ha jugado un papel decisivo en la conformación de las estructuras vinculadas al riego y al uso del agua. Ha realizado en forma directa la mayor parte de las inversiones y ha asumido una responsabilidad importante en la orientación de la producción y la utilización del recurso. En los últimos años, y dentro del contexto de transformaciones de la economía, del sector público y de la agricultura, se han dado modificaciones de fondo en el papel del Estado en la irrigación. Por un lado, se ha dado un esfuerzo importante orientado a racionalizar el uso del agua y a promover tecnologías conservacionistas, y por otro, el sector público se ha retirado gradualmente de la gestión directa de inversiones y operaciones, las cuales se han transferido al sector privado.

La incorporación al mercado de la tierra y los recursos como el agua favorece, a su vez, la modificación de las estructuras de propiedad y utilización de recursos, que se espera que cambien en forma importante, a fin de que favorezcan prácticas agrícolas modernas y de que limiten la participación de los campesinos pobres. El proyecto de inversión agropecuario más importante que ejecuta el Gobierno mexicano en la actualidad, con un presupuesto de US\$1250 millones, cofinanciado por el BID y el BIRF, es el Proyecto Sectorial de Riego y Drenaje. Este proyecto tiene por objeto realizar inversiones de riego, fortalecer y reformar instituciones del área de riego y manejo del agua, promover la utilización integral de los sistemas de irrigación y mejorar la eficacia en el uso del agua.

Papel del Estado

El Estado ha tenido una participación decisiva en la realización directa de las inversiones, en la construcción de la infraestructura complementaria, en el mantenimiento de los sistemas y en los servicios de apoyo a la producción, incluidos el asentamiento y la colonización de campesinos en las regiones en que se establecían nuevos sistemas de riego. De los 6 millones de hectáreas dominadas por sistemas de riego, 3.2 millones corresponden a distritos de riego, 1.8 millones a unidades de riego, y el restante millón de hectáreas constituyen áreas "no controladas" construidas y operadas por particulares. Todos los distritos y la mayor

parte de las unidades de riego han sido directamente construidos por el Estado a un ritmo promedio durante cuarenta años de 105 000 ha por año, con períodos de inversión mucho más intensa.

Los distritos de riego, creados por decreto presidencial, son generalmente de gran tamaño y los administra la CNA. El total de distritos existentes es de 108, sus superficies varían desde un mínimo de 800 ha a un máximo de 270 000 ha, con superficies promedio por usuario de 6 ha, con un mínimo de 0.78 ha por usuario (Atoyac, Estado de Tlaxcala) hasta un máximo de 30 ha por usuario (Santo Domingo, Baja California Sur). El 71% de los usuarios pertenece al sector ejidal y el 29% a la pequeña propiedad.

Las unidades son creadas por decisión administrativa de la propia CNA; la administración y a veces la propiedad de la infraestructura es de los usuarios. Las unidades se estiman en 40 000, de las cuales la SARH construyó 27 000, asesorando a 18 000. Tienen tamaños que varían entre las 30 y las 2 000 ha, con una superficie promedio de parcela de cuatro hectáreas. El 73% de los usuarios pertenecen al sector ejidal y el 27% a la pequeña propiedad. El 40% del riego se hace con aguas superficiales, el 46% con pozos profundos, el 10% con plantas de bombeo y el 4% con sistemas mixtos. Finalmente, el millón de hectáreas no controladas, pertenecientes a ejidatarios y particulares, comprenderían unas 32 000 obras pertenecientes a 169 000 ejidatarios que poseen parcelas de un tamaño promedio de tres hectáreas y 17 000 pequeños propietarios con fincas de un tamaño de 32 hectáreas como promedio.

Los costos de inversión varían según el carácter de la obra y el sistema de distribución de agua empleado. Según cifras de la CNA (citadas por la FAO), el costo de las obras grandes de captación superficial varía entre US\$5500 y US\$6700/ha. El costo de las obras medianas sube de US\$10 000 a US\$12 000/ha, y el de obras subterráneas se ubica en unos US\$4000/ha, incluido el sistema de distribución.

A las fuertes transferencias que el Estado ha realizado para la construcción de obras, se ha sumado el subsidio relacionado con el mantenimiento de éstas y el subsidio otorgado a las tarifas de energía eléctrica, que constituyen un costo muy importante del riego de fuentes subterráneas. Se estima que en 1989, cuando todavía no se habían modificado las políticas anteriores, el subsidio implícito en las tarifas de energía eléctrica utilizadas para riego ascendía a US\$350 millones.

Desde entonces el subsidio se ha ido reduciendo rápidamente y se espera que prácticamente desaparezca a fines de 1992. Otra forma de subsidiar la agricultura regada ha sido la selección de costos de operación y mantenimiento que no se cobran en su totalidad al productor. Actualmente, los productores sólo pagan en promedio el 37% del presupuesto de estas operaciones y en el valle de México esta cifra es de sólo el 4.5%. El costo de operación y mantenimiento para la CNA es de US\$0.22 por m³.

A fin de tener una aproximación al monto global de subsidios en el riego, se puede tomar en cuenta que la CNA estima que el costo marginal para producir 1 m³ asciende a US\$3.70; esto es unas 45 veces mayor que la tarifa que los productores hoy pagan a la CNA como contribución a la operación y mantenimiento. Es importante destacar que la principal transferencia de subsidios se da en la inversión en infraestructura y ésta, para los sistemas ya construidos, juega como un costo hundido.

Las decisiones acerca de las inversiones en riego, la forma como se han llevado a cabo y su operación posterior han estado influidas por el verticalismo de las decisiones del Estado, el predominio de decisiones burocráticas y los intereses políticos que motivan la toma de decisiones. El cálculo económico, la tecnología, la comercialización y el mercado generalmente no fueron los factores que decidieron el rumbo de las inversiones, la organización para ejecutarlas y su posterior valorización. Los resultados se manifiestan en una importante ineficiencia en la utilización de las obras de riego, en el deterioro ambiental y en el agotamiento de los acuíferos.

Ineficiencias en el uso del agua

Las ineficiencias se pueden medir a través de tres grandes indicadores:

- a) *Agua utilizada por hectárea de cultivo.* La extracción de agua para riego de fuentes subterráneas o superficiales asciende a 69 000 millones de m³ para una superficie regada de 5.4 millones de hectáreas, lo que arroja un promedio de más de 12 000 m³ por hectárea. Cultivos con un ciclo de 120 días en un ambiente con una evapotranspiración equivalente a 2 000 mm/año requerirían 6 500 m³/ha. Como en las áreas de

riego existe cierto nivel de precipitaciones, los requerimientos podrían ubicarse en torno a la mitad de lo utilizado. El sobreuso se debe a las pérdidas provocadas por las deficiencias en los sistemas de distribución (canales), en los sistemas de riego dentro de la finca y en las técnicas agrícolas.

Los primeros y más importantes sistemas de riego desarrollados en México fueron grandes embalses y obras de derivación, con sistemas de riego por gravedad. Estos se construyeron especialmente en la región Noroeste. Los bajos precios de la tarifa de agua y el hecho de que el costo no era proporcional al volumen de agua utilizado, no incentivaban la eficiencia y el ahorro de agua. En estos grandes sistemas se estiman pérdidas del 40% en la red de transporte; del 20% en la red menor hasta la parcela; y al interior de ésta, dependiendo del tipo de suelo, topografía y la preparación del terreno, las pérdidas pueden variar de un 30% a un 50%. Esto arroja una eficiencia global del 24% al 34%. Cuando se empezaron a explotar los recursos de agua subterránea, se siguió utilizando el riego por gravedad. El costo de la energía eléctrica para el bombeo era mínimo, por el fuerte subsidio con que la misma contaba, y aunque la longitud de la red de transporte es en estos casos menor, la eficiencia global era igualmente baja, dado que los cuidados del sistema y la técnica del riego eran muy deficientes. Se explican así los altísimos niveles de sobreutilización del recurso, como consecuencia de las deficiencias de la infraestructura, de las prácticas agronómicas y de los sistemas de riego, favorecidos por el bajo o nulo costo del agua.

En muchas partes los acuíferos comenzaron a agotarse y se debió recurrir a las vedas de asignaciones y de volúmenes de extracciones, básicamente en la zona central del país. Así surge la preocupación por la eficiencia en el uso del agua. Comenzaron a recomendarse el revestimiento de acequias, la mejor preparación del terreno y el control de la longitud de los surcos, entre otras medidas. Asimismo, se empezaron a utilizar sistemas de aspersión y goteo a presión, principalmente en plantaciones. En muchos casos la eficiencia a nivel de parcela llegó al 50% con riego por gravedad, entre el 85% y el 90% con el sistema de aspersión y cercana al 95% con goteo.

- b) *Hectáreas de cultivo por hectárea dominada por sistemas con riego.* Solamente en las áreas de riego del norte del país, el coeficiente entre hectáreas cultivadas con riego y hectáreas regables supera la unidad (1.03). Los proyectos en México se diseñan para una utilización media de 1.3 veces. El promedio nacional es de solamente 0.97. Esto manifiesta la subutilización de la superficie regable y el consecuente bajo aprovechamiento de las inversiones en riego.
- c) *Productividad de los cultivos bajo riego.* Existen dos problemas en este sentido. En primer lugar, los principales cultivos regados son cultivos de bajo valor por unidad de área, pero en segundo lugar, los rendimientos medios alcanzados son sumamente bajos. Esta modalidad de utilización del recurso riego conduce en promedio a un valor bruto de la producción por hectárea regada de solamente US\$1461. Si se valorizan los 12 700 m³ utilizados por el costo marginal del m³ (US\$0.37), se tiene por concepto de agua un costo que asciende a solamente US\$470 por hectárea.
- d) *Deterioro ambiental.* La administración del agua para uso humano, generación de energía y usos agrícolas o industriales es un tema de máxima prioridad para México, país de alta densidad de población y un régimen hídrico irregular, estacional y de alta evaporación. La utilización total de agua en el país es de 172 000 millones de m³, de los cuales el 54% se utiliza para generación hidroeléctrica, el 38% para la agricultura, el 3% para la industria, y el 5% para servicios públicos y domésticos. El 15% (26 000 millones de m³) del agua utilizada proviene de fuentes subterráneas. La recarga de acuíferos asciende a 31 000 millones de m³, lo que da un balance global positivo. Sin embargo, de un total de 294 zonas hidrológicas, 197 (el 67%), están sobreexplotadas, en particular en la Región Norte (más árida) y en los estados más cercanos al Distrito Federal. Ello ha determinado que los nuevos pozos deban alcanzar profundidades cada vez mayores. En la actualidad, la profundidad media de los acuíferos en todo el país alcanza los 66 m, en contraste con los 15 a 20 m que tenían en 1940 y a los 40 m de 1970. En la mayoría de las áreas de riego el agua es extraída de profundidades de 70 m a más de 120 m. Esta tendencia encarece la apertura de nuevos pozos y la elevación del agua por bombeo, lo cual genera problemas de viabilidad

económica en los distritos de riego, en particular si el cálculo se realiza empleando precios de eficiencia libres de subsidios. El problema del balance de carga y descarga de los acuíferos se relaciona con el volumen de agua utilizada, el tipo de cultivo, la tecnología, la productividad agrícola y las tarifas de agua. Se considera que la eliminación de subsidios deberá conducir a una racionalización del uso del agua y a una mejora tecnológica en la medida en que el productor cuente con los apoyos para incorporar dichos cambios.

Nueva política de riego

En concordancia con el conjunto de políticas macroeconómicas y con los objetivos de la modernización y crecimiento de la agricultura, el Gobierno aspira a levantar en un plazo breve aquellas políticas y condiciones institucionales que ponen barreras al libre funcionamiento de los mercados y a la más eficiente utilización de los recursos.

La eliminación de los subsidios significará una elevación del costo del agua para los agricultores, que conducirá a un mayor esfuerzo por su ahorro y utilización más eficiente. Esta racionalización en el uso del recurso, se reflejará en:

- a) *Inversiones en los sistemas de riego.* Se construirán nuevos sistemas o se harán cambios de los sistemas actuales (mayor difusión de sistemas a presión y reducción del riego por gravedad). Se invertirá para mejorar la red de distribución (especialmente en canales) y la eficiencia global del sistema (limpieza de acueductos, rehabilitación de pozos, etc.).
- b) *Cambios en los sistemas de cultivo orientados a elevar la productividad del agua.* Por un lado, se sustituirán los cultivos actuales por cultivos más intensivos, lo que se complementará con cambios tecnológicos que aumenten los rendimientos. Por otra parte, se desarrollarán combinaciones de cultivos que conduzcan a una mayor intensidad de uso del suelo, y se modificarán los sistemas de producción que conduzcan a elevar la productividad por m³ de agua utilizado. Se prevé una reducción del cultivo de granos regados; en la actualidad el 50% del área regada está ocupada por maíz, trigo, sorgo y frijol, productos de bajo valor por ha que han estado expuestos a la

creciente liberalización de mercados y al deterioro de sus precios. Por el contrario, se prevén nuevos desarrollos de frutales, hortalizas y forrajes verdes de corte, como respuesta a la ampliación del comercio frutihortícola y del desarrollo ganadero.

Con la finalidad de apoyar la racionalización del riego en el país y de facilitar la transición de la modalidad actual de fuerte intervención y subsidios a una situación de libre concurrencia, descentralización administrativa y responsabilidad de los usuarios en la gestión de riego, la CNA ha instrumentado dos programas: a) uso eficiente del agua y de la energía eléctrica, y b) uso pleno de la infraestructura.

El primero de estos programas busca aumentar la eficiencia en el uso del agua y la energía eléctrica por varias vías. En primer lugar, se puede transferir la conservación y operación de las obras a los usuarios, que deberán hacerse cargo de los costos correspondientes. El monto total por concepto de conservación y operación de los distritos de riego en 1992 se estimó en 400 000 millones de pesos mexicanos. De éstos el Estado aportará 120 000 millones, mientras los 280 000 millones restantes los aportarán los usuarios como pago a los servicios de los distritos, electricidad y obras. El programa busca, además, mejorar la eficiencia de los equipos electromecánicos y los sistemas de bombeo. La CNA a través del programa ha hecho unas 6 000 inspecciones, que han determinado que el 65% de los pozos opera a menos del 50% de eficiencia. La meta es que operen con eficiencias globales del 60% al 72%. Los usuarios que lo soliciten reciben una inspección y diagnóstico gratuito.

La CNA se encarga de la rehabilitación completa de la obra. El 50% del costo es financiado por la CNA y el 50% por los usuarios, que a tales efectos reciben un crédito del FIRA como banco de segundo piso. El programa ha realizado unas 700 rehabilitaciones en un año y medio de funcionamiento. En una muestra de 70 pozos, se duplicó la eficiencia de uso de agua en la parcela, pasando de un promedio de un 31% a un 62%. Esto trajo una disminución en el gasto, pues la cantidad de agua bombeada pasó de 2485 a 4725 litros por segundo, lo que redujo las horas de bombeo de 3400 a 1800 y el consumo de energía eléctrica de 26 600 a 14 090 kw. En definitiva, el costo de 1000 m³ de agua pasó de US\$28 a US\$15. Por otra parte, el costo total de rehabilitación de un

pozo es de US\$20 000 a US\$25 000. Los recursos de la CNA para 1992 de este programa ascendieron a US\$ 12 millones. Si se contara con un aporte similar de los usuarios, cada año se podría financiar la rehabilitación de unos 1 000 pozos.

El programa de uso pleno de la infraestructura está orientado a la pequeña y mediana irrigación, que abarca unas 18 600 unidades. Tiene por objetivo mejorar la infraestructura de riego de 2.8 millones de ha, prácticamente el 50% del total nacional. Se inició en 1992 y busca dar apoyo global, no sólo a nivel de infraestructura—revestimiento de canales, movimientos de tierra, riego a presión— sino también de otros aspectos vinculados a la producción, como son asistencia técnica, crédito, comercialización y otros. Para ello se constituyen en cada distrito de riego Comités de Cambio Técnico con representantes de la SARH, la CNA, el FIRA, el FIRCO y otras organizaciones. En cada unidad se constituyó un subcomité. Se escogió una unidad piloto a recuperar dentro de cada distrito, buscando un "efecto en cascada". Se está haciendo un diagnóstico conjunto de 1500 unidades para tener una canasta de proyectos por realizar a partir de 1993. Tanto para éste como para el anterior programa, la CNA cuenta con recursos provenientes de un préstamo del BIRF y el BID de US\$85 millones destinados a irrigación y drenaje.

Implicaciones para los pequeños productores

Los cambios en las políticas e instituciones relacionados con el riego contribuyen a complementar un contexto de fuertes modificaciones que afectan las condiciones de producción, creando perturbaciones que resultan más difíciles de absorber para los productores más vulnerables. Las modificaciones en el riego, que incluyen la reducción de subsidios y la retirada del Estado de la construcción de obras, operación y mantenimiento de los sistemas, se suman a la liberación de los mercados de insumos y productos y a la incorporación de los recursos naturales—tierra y agua— al mercado inducido por la modificación del Artículo 27.

El mejor aprovechamiento de los sistemas de riego implica un fuerte cambio en la tecnología, la incorporación de nuevos cultivos más productivos y la intensificación del uso del suelo. Ello requerirá financiamiento, tecnología, comercialización, procesos de postcosecha y otros apoyos y servicios externos a la unidad de producción. Las

umbrales de acceso a esta constelación de recursos y servicios y los altos costos de su transferencia significarán el rezago y marginación de aquellos campesinos que no puedan acceder al cambio y a la modernización. Esta marginación podrá asumir la forma de venta de los recursos y exclusión como productores.

Como se expuso anteriormente, los productores se han beneficiado de un conjunto de subsidios, los cuales han favorecido una incorrecta e ineficiente utilización del agua. En 1994 prácticamente se había eliminado el subsidio a la energía eléctrica y se prevé una considerable elevación de las tarifas del agua. El incremento de los costos del riego exigirá un fuerte ahorro de agua, un cambio del patrón de cultivos y de la tecnología hacia sistemas más intensivos. Nuevos cultivos y tecnologías y la racionalización de los sistemas de riego exigen acceder a fuentes de financiamiento de inversiones, familiarizarse con nuevas tecnologías y acceder a nuevos mercados y canales comerciales en condiciones equitativas. Lo que resulta importante a este respecto es la organización de los regantes, a fin de que inviertan en las fuentes de agua o en la conducción de ésta, lo que redundará en ahorros de costos. Esta organización es también clave en el mantenimiento del sistema, en la promoción de métodos de riego más económicos y en la administración del agua y los recursos financieros, y para acceder al crédito, recibir la tecnología y comercializar en forma competitiva.

Hay que tener en cuenta que unos 350 000 campesinos sólo riegan maíz y que este cultivo ocupa la quinta parte del área regada. Es probable que bajo las condiciones que habrán de predominar en los próximos años, no sea factible mantener este tipo de utilización del agua. Para centenares de miles de agricultores con riego, la alternativa será la reconversión, el cambio técnico y la toma de riesgo en inversiones considerables, o la venta del recurso, ahora facultada por el Artículo 27. En el medio algunos permanecerán ligados por contratos y condiciones de aparcería. El acceso abierto a tecnología, mercados o fuentes de financiamiento puede alentar o facilitar a empresarios a la concentración de recursos, excluidos los campesinos. En condiciones de libre competencia, estos campesinos de mayor fragilidad ocupan una posición desventajosa que podría conducirlos a una subordinación contractual o a la completa exclusión del proceso.

CAPITULO 12
EL EJIDO
Y LA REFORMA JURIDICA

12.1 INTRODUCCION

El Gobierno actual ha definido la estrategia de transformación agraria como un proceso basado en la reforma de cuatro áreas prioritarias: a) la política macroeconómica, b) las instituciones públicas relacionadas con el sector agropecuario, c) el marco jurídico, y d) las organizaciones de productores rurales. Todas ellas, pero sobre todo las tres primeras, requerían una transformación sustancial del marco jurídico, de las políticas y de las instituciones estatales. Las modificaciones introducidas en el marco jurídico que se analizan en este capítulo forman parte de un paquete más global de reformas, orientadas a liberalizar la economía y la sociedad y a favorecer el funcionamiento de los mercados como mecanismo para la asignación de recursos.

La legislación agraria mexicana, que se originó con el triunfo de la Revolución de 1910 y se profundizó con el gobierno de Cárdenas en los años cuarentas, ha mantenido su vigencia hasta el presente. La legislación relacionada con la reforma agraria, los límites a la propiedad de la tierra, el ejido y la limitación para transferir la tierra y los recursos naturales en el mercado constituyó un cuerpo jurídico sin precedentes y que, a lo largo del siglo, dio lugar a la formación de una estructura agraria muy particular. En equilibrio con esta estructura agraria se fueron conformando instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como políticas y procedimientos que le dieron un perfil particular a los instrumentos como el crédito, la comercialización, la tecnología, la inversión pública y los servicios de bienestar rural, los cuales se analizan en otros capítulos de este estudio. En el contexto de los cambios en curso en la sociedad mexicana, la reforma jurídica relacionada con la tierra y el ejido resultaba imprescindible para acompañar y viabilizar las transformaciones macroeconómicas.

En este capítulo se realiza, en primer lugar, una breve caracterización del ejido. Posteriormente se describen las medidas adoptadas por la reforma jurídica y sus implicaciones y, por último, se analizan las principales oportunidades y problemas que se derivarán de los cambios introducidos.

12.2 ESTRUCTURA E IMPORTANCIA DEL SECTOR SOCIAL DE LA AGRICULTURA

En la terminología mexicana se conoce por *sector social* el que está compuesto por los ejidos y comunidades. Ellos están sujetos a un régimen de tenencia de la tierra que se diferencia del régimen del sector privado. Para el sector social existen códigos que rigen las relaciones de los miembros de una unidad de producción entre sí y con respecto a la propiedad de la tierra y los recursos. De esta manera, un ejidatario o comunero —en comparación con un productor privado— tiene acotada su área de decisiones productivas, financieras y comerciales. El grado de socialización de los ejidos puede variar de acuerdo con factores locales.

El sector social estaba compuesto en 1988 por 28 058 ejidos y comunidades que agrupaban a 3 070 906 ejidatarios y comuneros, los que equivalían al 70% de los productores agropecuarios del país. Un poco más de 15 millones de personas (el 19% de la población total del país) dependía para su manutención, total o parcialmente, de la producción obtenida en el sector social y del trabajo familiar¹. Sin embargo, no todos estos comuneros y ejidatarios eran la cabeza de una unidad productiva. Existían, en 1988, 2 468 264 unidades de producción, de las cuales el 86% eran ejidales y el 14% comunales².

En 1992 el sector social concentraba el 50% de las tierras de riego y de temporal del país y el 70% de los recursos forestales. Explotaba una superficie equivalente a 34.5 millones de hectáreas, de las cuales

1 INEGI 1988.

2 INEGI *Ibíd.* Vol. III. Cuadros 1, 2 y 4A. La diferencia entre el número de personas que dicen ser ejidatarios y comuneros y el número de unidades de producción censadas obedece, en buena parte, a la transferencia de tierras y a la emigración.

14.3 millones (el 41% del total) estaban sembradas con cultivos anuales y perennes; 11.1 millones (el 32%) estaban cubiertas de pastos naturales, montes o agostaderos; 5.6 millones (el 16%) eran bosques y selvas; y 3.6 millones se dedicaban a otros usos. El 84% de la tierra cultivada era de temporal y el 16% de riego. El sector social contribuía con el 73% de la producción nacional de maíz y con el 80% de la de frijol.

Una de las características que presenta el sector social es una fuerte diferenciación entre los productores. Por un lado, existe un amplio sector de minifundios, formado por minúsculas parcelas ejidales con tierra insuficiente para garantizar un ingreso mínimo de subsistencia. De acuerdo con el censo de 1981, el 31.5% de los productores tenían menos de 2 ha, lo cual representaba solamente el 7% de la tierra cultivable. En promedio, estos productores disponían de sólo una hectárea de temporal y de 1700 m² de tierra irrigada, y obtenían la mayor parte de sus ingresos mediante trabajos realizados fuera de sus parcelas.

El siguiente estrato está compuesto por campesinos que disponen, en promedio, de 2.7 ha de temporal y de sólo 0.6 ha de riego, lo que permite catalogarlos como minifundistas. Representaban el 28% del total y, junto con los del estrato anterior, casi el 60% de los campesinos del sector social. Ya en 1970 la CEPAL había identificado claramente el fenómeno del minifundio. Más de veinte años después, el estudio de la SARH y de la CEPAL (1992) mostró la persistencia del minifundio ejidal: el 61% de las parcelas ejidales tenían una extensión de menos de cuatro hectáreas.

En el otro extremo, el censo de 1980 identificó una franja de ejidatarios cuyas parcelas superaban la extensión de 20 ha, con un promedio de 30 ha de temporal y 6 ha de riego por unidad. Constituían el 3.3% de las unidades del sector social, pero concentraban el 22% de la tierra. El estudio de la SARH y la CEPAL (1992) señala que la participación de ejidatarios con más de 20 ha ascendía al 9%, lo cual indicaría un aumento de la concentración de la tierra en manos de ese subsector de ejidatarios más acomodados.

En el medio existía una franja de campesinos que disponían de un área de entre 5 ha y 20 ha, con un promedio de 6.6 ha de temporal y un poco más de una hectárea de riego por unidad. En este grupo se incluye el 37% de los productores ejidales, que concentran el 54% de la tierra del sector social. El estudio de la SARH y la CEPAL mencionado mostró que la importancia de este sector medio se mantuvo, pues se trata de una

extensa franja de campesinos con recursos relativamente abundantes y buen potencial productivo.

La diferenciación del sector social tiene otras dimensiones igualmente importantes. Entre ellas se destacan los siguientes aspectos:

- a) Un desigual acceso a recursos tecnológicos y productivos. Únicamente la mitad de las unidades del sector social dispone de maquinaria propia y utiliza plaguicidas; aproximadamente sólo el 25% de ellas tiene acceso a la asistencia técnica y al uso de semillas mejoradas; y solamente el 40% tiene acceso al crédito.
- b) Los ejidos y comunidades con mayores recursos tienen una estructura de cultivos más orientada a los productos con mayor rentabilidad. En cambio, los minifundios ejidales dedican más del 90% de sus parcelas a la siembra de maíz y frijol.
- c) La consolidación y experiencia de las organizaciones campesinas y su capacidad de acción colectiva están distribuidas desigualmente entre los miembros del sector social. En un extremo se encuentran ejidos desintegrados y desprovistos de cualquier tipo de organización de segundo grado; merced a una gama de situaciones intermedias se llega a un grupo de ejidos bien integrados que forman parte de organizaciones de segundo nivel, con experiencia y capacidad de gestión económica y comercial.

12.3 REFORMA JURIDICA

Carácter de las reformas

Las reformas jurídicas relacionadas con la propiedad de la tierra y el ejido fueron propuestas por el Poder Ejecutivo y aprobadas por el Congreso a principios de 1992, después de un intenso debate, durante el cual se introdujeron modificaciones al texto original. Entre dichas reformas, se destacan:

- a) La modificación del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fija las normas de acceso a la tierra, las formas legales de tenencia y los límites de superficie permitidos para la pequeña propiedad agropecuaria y forestal. Este artículo reguló durante décadas la estructura de la propiedad rural en México.
- b) Una nueva Ley Agraria (Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional) que sustituye la antigua Ley Federal de Reforma Agraria. Ambas complementan y precisan las regulaciones del Artículo 27 de la Constitución Política.
- c) La derogación de las siguientes leyes: Ley General de Crédito Rural, Ley de Fomento Agropecuario, Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como otras disposiciones legales que se oponen a la nueva Ley Agraria.
- d) La creación de una Procuraduría Agraria y la aprobación de una Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Implicaciones de la reforma jurídica

Fin del reparto agrario. En la nueva versión del Artículo 27 quedan derogadas las fracciones X a la XIV, las cuales otorgaban a los campesinos sin tierras el derecho de recibir parcelas ejidales y tierras de común aprovechamiento, provenientes del fraccionamiento de latifundios o propiedades que excedieran los límites de la pequeña propiedad. La lucha por la tierra de los campesinos mexicanos durante más de medio siglo se basó en los derechos otorgados por las cláusulas legales que respondían a la voluntad política de los gobiernos post-revolucionarios de satisfacer esa demanda, de acuerdo con un claro pacto social entre los campesinos y el Gobierno.

La reforma del Artículo 27 y la eliminación del reparto agrario como política del Estado representan un cambio jurídico y una reforma política que modifica un pacto social histórico que cambiará la futura relación entre el Estado y los campesinos. Varios factores explican esta reforma: a) el agotamiento de la tierra susceptible de ser redistribuida; b) el fracaso de la reforma agraria tradicional como instrumento de desarrollo rural y lucha contra la pobreza; y c) la necesidad de garantizar la tenencia de la

tierra como medio para crear un clima propicio para la inversión y modernización de la agricultura, elemento esencial de la nueva estrategia de crecimiento en el contexto de apertura.

Privatización del ejido. En la versión anterior del Artículo 27 las parcelas ejidales y las tierras de común aprovechamiento eran inalienables, imprescriptibles e inembargables. Estaban legalmente fuera del mercado. En la nueva versión, los ejidatarios que tengan sus títulos o certificados de posesión en regla y cuenten con la autorización previa del 75% de los miembros de una Asamblea Ejidal podrán solicitar el dominio pleno de sus parcelas individuales e inscribirlas en el Registro Público de la Propiedad, con lo cual quedarán habilitados para venderlas o enajenarlas libremente como cualquier bien de propiedad privada. Por su parte, las tierras de uso común, habitualmente ganaderas y forestales, son propiedad del ejido y no podrán ser vendidas ni embargadas³.

Asimismo, la nueva ley legaliza el arrendamiento de parcelas ejidales y la asociación bajo formas de aparcería entre los ejidatarios y empresarios ajenos al ejido. Además, permite que cualquier ejidatario arriende, ceda o venda su parcela a otro miembro del ejido; en este caso, sin permiso de la Asamblea Ejidal y sin perder por ello su calidad de ejidatario (Artículo 79). Antes de la reforma, la ley prohibía estas prácticas y obligaba al ejidatario a cultivar directamente su parcela. Si dejaba de hacerlo por más de dos años consecutivos, perdía su derecho a la tierra.

Reforma de la concepción patrimonial de la tierra. La legislación agraria anterior se basaba en una concepción de la tierra, según la cual ésta es patrimonio de la familia y sirve esencialmente para la reproducción material y social de la unidad familiar o célula básica de la sociedad rural. Con el fin de asegurar su supervivencia, la ley garantizaba que los derechos de herencia y sucesión recayeran prioritariamente en los miembros de la familia. En la nueva legislación agraria, el ejidatario titular de la parcela es libre de vender o heredar la tierra a agentes externos al ejido sin consentimiento de la familia. Surge así una concepción mercantil de la propiedad social rural. Esa reforma, junto con la privatización de las parcelas ejidales, fueron los temas más controvertidos durante los debates en torno a la nueva ley, por su

3 Los artículos 28, 81 y 82 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 establecen las reglas para asumir el dominio pleno de las parcelas ejidales; los artículos 74 y 75 reglamentan el uso de las tierras de uso común.

incidencia en el debilitamiento del ejido y los riesgos sobre la familia campesina.

Libre entrada a las sociedades mercantiles. Con el propósito de evitar la concentración de la propiedad territorial, la legislación agraria prohibió durante más de setenta años que sociedades mercantiles se adueñaran y explotaran directamente tierras en actividades agropecuarias. De acuerdo con el nuevo marco jurídico, estas sociedades pueden ser propietarias y explotar directamente tierras cuya extensión máxima equivalga a 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad, siempre y cuando tengan un mínimo de 25 socios que aportan tierra (artículos 127 al 133).

Esta reforma implica un cambio radical en la concepción oficial de la propiedad social rural en México. Su justificación se apoya en la necesidad de ofrecer estímulos a la participación de capitales de riesgo en las actividades agropecuarias. Se reconoce, además, que existe una escala mínima de inversiones para lograr una producción competitiva. En la exposición de motivos de la Reforma del Artículo 27 se señala que "la producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización(...)". El objetivo es permitir la asociación de los campesinos con empresarios agropecuarios, con la finalidad de fomentar la transformación tecnológica y productiva.

Fin de la tutela estatal sobre el ejido. Desde el establecimiento del sistema ejidal, el Estado ha creado leyes, reglamentos e instituciones que le han permitido intervenir en casi todos los asuntos internos de los ejidos y regular su vida económica. Esas leyes y reglamentos —las principales y más recientes fueron la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley General de Crédito Rural— han sido el andamiaje legal que ha sostenido el tutelaje burocrático sobre el ejido por parte del Estado. Con la derogación de esas leyes y la reforma de las principales instituciones públicas, se inicia un período en que la intervención estatal sobre la vida ejidal será más reducida y el sector social de la agricultura tendrá más libertad para tomar decisiones autónomas.

12.4 NUEVO MARCO JURIDICO: OPORTUNIDADES Y PROBLEMAS

Las consecuencias de la nueva legislación agraria serán significativas debido, por un lado, a la dimensión del sector social de la agricultura, el cual está integrado por la mayoría de la población rural y, en segundo lugar, por el carácter radical que presentan las reformas, las cuales abren camino a cambios profundos. A continuación se presentan algunos temas controversiales.

Áreas parceladas y áreas comunes. El impacto mayor de la reforma jurídica se concentrará en las áreas parceladas, debido a que son las que pueden legalmente entrar al mercado. Dentro de las áreas parceladas, las de mayor calidad agrológica, mejor ubicación o que tienen riego, serán las que más rápidamente se incorporen al mercado. Veintiséis mil de los 28 000 mil ejidos y comunidades poseen áreas parceladas. En 1988 la superficie parcelada total equivalía a aproximadamente 25.4 millones de hectáreas y la no parcelada de 69.7 millones. La información sobre la naturaleza y el uso preciso de las zonas parceladas indica que el área total dedicada por ejidos y comunidades a la actividad agrícola ascendía a 20.3 millones de hectáreas, de las cuales 3.3 millones eran de riego y correspondían casi todas a zonas parceladas. Sobre estas últimas, seguramente se centrarán las nuevas asociaciones agrícolas, el arrendamiento y la compraventa.

La nueva legislación considera las tierras de uso común como inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque permite a los ejidos y comunidades transmitir su dominio a sociedades mercantiles en las que participan. La ley le otorga a la nueva Procuraduría Agraria atribuciones para vigilar que este tipo de convenios no sean lesivos para ejidos y comunidades. Bajo el régimen anterior, el Gobierno solía dar concesiones a compañías privadas para la explotación de zonas boscosas ejidales.

Con estas reformas, el Estado no da concesiones, pero se fijan reglas más claras para normar su utilización por terceros⁴. Las áreas de explotación común, que cubren 70 millones de hectáreas,

4 Consultar los artículos 73 al 75 de la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política.

tradicionalmente se han dedicado a la ganadería, a la explotación forestal o a la recolección. En estos casos podrán multiplicarse y diversificarse las formas de acuerdos de explotación —en especial para ganadería y forestería, pero también para minería o turismo— entre empresarios externos y el ejido como colectividad.

La heterogeneidad de situaciones. El nuevo marco normativo agrario tendrá consecuencias diferenciales y heterogéneas en las diversas regiones, según la calidad de los recursos, la ubicación respecto a mercados e infraestructura y las características de los productores. Serán más rápidos y profundos en las regiones de agricultura ejidal transicional o excedentaria, con buenos recursos, en donde los ejidatarios están más vinculados al mercado y tienen familiaridad con la moderna agricultura comercial y agroindustrial. En esas regiones la renta de la tierra, la aparcería y la agricultura de contrato ya eran prácticas establecidas; es previsible que se profundicen bajo el marco normativo que las legaliza.

Esas condiciones de atractivo para la incorporación al mercado se presentan sobre todo entre los productores medios de las zonas irrigadas, en particular en el estrato de ejidatarios que poseen de 5 a 20 ha, quienes concentran una cuarta parte de las tierras con riego del país (aproximadamente 1.5 millones de hectáreas). Estos productores se localizan en los estados con mayor desarrollo y mejores recursos productivos: Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, en los cuales se concentraba el 60% de los 3.3 millones de hectáreas de tierra irrigada en poder del sector social.

La posible asociación con el capital, la tecnología y el mercado significaría un potencial de progreso económico para los campesinos ejidatarios. Pero en el otro extremo debe medirse el alto riesgo de que la presión del mercado conduzca a una concentración de las tierras más valiosas y a la consiguiente exclusión de los campesinos como productores, con probables derivaciones indeseables en el plano del equilibrio social.

Las zonas de agricultura de subsistencia o infrsubsistencia, caracterizadas por una dotación más pobre de recursos naturales o una localización adversa, con escasos vínculos con el mercado y la agricultura moderna, ofrecen menos atractivos para la valorización de capitales externos.

Regularización de la propiedad. La privatización del ejido no podrá realizarse en el corto plazo. De acuerdo con la nueva legislación, es necesario contar con títulos o certificados de posesión ejidal para iniciar los trámites de privatización de parcelas. Existe una demora considerable en la expedición de certificados parcelarios; no hay catastros actualizados y las disputas en torno a la fijación de linderos son frecuentes y de no fácil resolución. Hay también fragmentación de parcelas entre los hijos de ejidatarios, prohibidas por la ley anterior, que no aparecen, por tanto, en los registros oficiales. La regularización de esta situación tomaría entre tres y cinco años, si es que se dedicaran a esta tarea recursos suficientes.

La permanencia de la Secretaría de la Reforma Agraria y la creación de la Procuraduría Agraria indican la decisión del gobierno de acelerar la resolución de esos problemas. La regularización de la tenencia de la tierra y de los títulos de posesión tendrá un efecto positivo sobre ejidos y comunidades, que con frecuencia tienen desgastantes e innecesarios conflictos de linderos. El fin del reparto agrario y la regularización de la tenencia de la tierra crearán, en el mediano plazo, un clima de seguridad y confianza que incentivará la inversión privada y el fortalecimiento de la agricultura empresarial. Sin embargo, en el corto plazo podrían generarse tensiones agrarias en algunas regiones del país en donde no es posible eliminar de forma instantánea los conflictos relacionados con la tierra.

Los cambios intraejidales. Es probable que una de las reacciones más inmediatas se vincule con la transferencia intraejidal de tierras. Anteriormente, el ejidatario que no cultivaba su tierra durante dos años corría el riesgo de perderla. La transferencia intraejidal era un proceso en curso que la ley anterior penalizaba —ya fuera renta, venta o préstamo— y que ahora podrá acelerarse. En términos positivos, se puede prever que se incentivaría la transferencia de tierras de los ejidatarios más viejos, con menos propensión al cambio, hacia los ejidatarios más jóvenes y emprendedores. El problema del recambio generacional en los ejidos es serio. Una gran parte de los ejidatarios está en edad avanzada, ya que la legislación y las prácticas anteriores obstaculizaban el acceso de los jóvenes a la tierra.

Por otro lado, cabe esperar un aumento de la concentración de tierras ejidales en manos de los ejidatarios más poderosos. Para evitar que esa acumulación exceda ciertos límites, la ley prohíbe que un solo ejidatario pueda tener la posesión o propiedad de más del 5% de la tierra

parcelada de un ejido. La compactación de tierras dentro del ejido favorecerá su modernización y transformación productiva, pero existe el riesgo de la exclusión de los menos aptos. En las regiones en donde no hay oportunidades de modernización y en donde predominan viejas relaciones de dominación social y política, podría tener lugar una concentración de tierras que no conduzca a la modernización del ejido.

La renta de la tierra. La reforma jurídica fomentará la adecuación de las rentas, las cuales permanecieron deprimidas por constituir una actividad ilícita. De acuerdo con un cálculo hecho por el FIRA, entre el 25% y el 30% de la tierra productiva se encuentra alquilada, a pesar de que estaba prohibido por la ley. El mismo FIRA estima que el canon de renta era relativamente bajo (entre el 10% y el 15% de los costos de producción), debido al carácter clandestino de esas operaciones, cuya penalización recaía sobre quien daba la tierra en arrendamiento. Es previsible que en el marco de un mercado abierto de tierras, aumente el canon de renta en beneficio de los ejidatarios.

Los riesgos de las asociaciones con empresarios. La asociación entre ejidatarios y agentes productivos privados (agricultores y empresas), efecto buscado por los legisladores, multiplicará y reforzará un proceso que ya estaba en curso. La agricultura de contrato y la agromaquila son prácticas usadas en los distritos de riego en la producción de hortalizas y frutas. La nueva ley crea un clima propicio para la proliferación de todo tipo de contratos y asociaciones. Las asociaciones en sus diversas formas podrían representar para los campesinos fuentes de crédito, tecnología, acceso a mercado y posibilidades de integración agroindustrial. Se abren oportunidades para que organizaciones de productores ejidales participen en estas asociaciones con suficiente poder de negociación para establecer una relación comercial equilibrada con los empresarios y, de esa forma, valorizar los recursos disponibles y elevar el ingreso. Sin embargo, no siempre las organizaciones tienen la cohesión y consolidación para establecer relaciones equitativas con los empresarios. Por otra parte, en las actividades productivas más modernas existen a menudo umbrales para alcanzar los niveles de eficiencia productiva y comercial necesarios, que son difíciles de superar para los campesinos. Esa dificultad constituye un flanco vulnerable que la nueva legislación abre en el equilibrio social campesino.

Efectos sobre las formas organizativas. La privatización del ejido, mediante la venta de parcelas individuales y su consecuente debilitamiento como organización productiva y social campesina que se

derivaría de la privatización, fue uno de los puntos que concentró el debate nacional que precedió la aprobación de la ley.

Los juicios más positivos sostienen que existen razones para anticipar la estabilidad de la organización ejidal. Ello se fundamenta en los lazos de solidaridad y la capacidad de acción colectiva que caracterizan a muchos de los ejidos y comunidades, así como también la conciencia de que esa capacidad ha sido importante para la propia reproducción social y que lo seguirá siendo en las nuevas condiciones que se abren. En ejidos donde existen esos elementos no habría tendencias privatizantes significativas. De acuerdo con la ley, se requiere un acuerdo de las tres cuartas partes de la Asamblea Ejidal para que legalmente un ejidatario pueda solicitar el dominio pleno de su parcela⁵. El arraigo a la tierra es otro freno a la venta de parcelas. Los campesinos no consideran a la tierra como mercancía, sino como una base territorial esencial para su reproducción material y sociocultural. Este juicio es especialmente válido para las comunidades indígenas donde la pertenencia cultural está muy atada a la tierra.

Cabría agregar que las comunidades se encuentran mejor pertrechadas que los ejidos para soportar los efectos desintegradores de la nueva legislación. Los lazos comunitarios y de solidaridad son más fuertes y el arraigo a la tierra es mayor. Debido a razones políticas, les fue entregada a muchas comunidades tierra en forma de ejidos, sin que los comuneros hayan decidido solicitar su conversión a ejidatarios. La nueva ley agraria permite que los ejidos pidan su cambio al régimen comunal. De esa forma, muchos pueblos indios que perdieron su carácter de comunidad por la forma en que se llevó a cabo la reforma agraria, podrán reasumir su identidad previa. Ello implicaría un reforzamiento interno de las comunidades.

Inversamente, podría haber ventas de parcelas ejidales en ejidos desintegrados, carentes de una organicidad social sólida. En éstos, los ejidatarios se enfrentarán con las fuerzas del mercado de manera individual, sin contar con una organización social que los respalde. Otras situaciones de fragilidad organizativa tienen lugar en ejidos localizados en distritos de riego creados por programas organizados desde arriba, sin

5 Existe una amplia bibliografía sobre la vitalidad y la capacidad de acción colectiva de los campesinos mexicanos. Véanse Gordillo, G. 1988; Zededa, J. 1988; y Rello, F. 1990.

participación campesina, con frecuencia transportando y mezclando de manera arbitraria solicitantes de tierras de varias regiones del país. Ese es el caso de varios de los distritos de riego construidos durante los setentas y los ochentas (Pujal Coy, Chontalpa, Uxpanapa, entre otros), en los cuales existen muchos ejidos desintegrados con población desarraigada y serios problemas de producción.

Los ejidos que se encuentran en las zonas de expansión de las ciudades sufrirán una gran presión que será difícil de resistir. La nueva legislación permitirá la existencia de un mercado de tierras ejidales abierto a la expansión urbana. Algunos ejidos podrán convertirse en ejidos-pueblos o ejidos-habitación, poblados por ejidatarios-jornaleros, probablemente conservando las tierras comunes, las que aportarían recursos complementarios para la subsistencia familiar. Anteriormente, la prohibición de venta de tierras ejidales favoreció prácticas clandestinas y manipulaciones de los comisarios ejidales que permitieron la urbanización fraudulenta pero tolerada de ejidos, con muy pocos beneficios para la masa de ejidatarios. En las nuevas circunstancias, la tierra podrá ser vendida libremente en el mercado y los mayores precios beneficiarán a los ejidatarios.

Las empresas mercantiles. La apertura de la explotación de la tierra a empresas mercantiles fue otro de los temas controvertidos; se argumentó que conduciría a una mayor concentración de la tierra. Como consecuencia del debate, se fijó un límite máximo de tenencia, el cual se ubicó en 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad, lo que equivale, bajo condiciones de riego, a 2500 hectáreas. Además, los socios que aportan tierra a la sociedad por acciones no podrán superar, en forma individual, los límites legales de la pequeña propiedad: 100 ha de riego o su equivalente en otro tipo de tierras. Asimismo, serán emitidas acciones especiales, llamadas de tipo T, reservadas a accionistas que aportan tierra, quienes tendrán derechos preferenciales para recuperar las tierras aportadas en caso de disolución de la sociedad. De esa forma desaparece el secreto accionario y se evita la concentración individual. Con la finalidad de vigilar que no se cometan excesos, se le otorga a la Procuraduría Agraria la atribución y la obligación de vigilar y denunciar concentraciones de tierras ilegales.

La intervención del Estado sobre el ejido. La desregulación del ejido, junto con la reforma de las instituciones estatales, permitirá finalizar con el control burocrático de la agricultura ejidal. Por medio de la Ley de Crédito Rural, que se ejecutaba por medio del BANRURAL, el Gobierno

definía de hecho el patrón de cultivos y el empleo y adquisición de insumos, ya que el crédito se otorgaba en especie. El hecho de que la tierra no podía ser puesta como garantía indujo al BANRURAL a intervenir en forma creciente en las actividades que financiaba.

La ley agraria anterior le confería al Gobierno grandes atribuciones para intervenir en la vida interna de los ejidos y las organizaciones ejidales de segundo grado. Intervenía en el reconocimiento legal, en la validez de las asambleas, en la aprobación de los reglamentos internos y en la elección de los dirigentes. Se trataba de una agricultura ejidal reglamentada desde arriba. En muchas regiones del país en que existía un mayor control gubernamental, las decisiones productivas quedaban en manos de las agencias del Gobierno y no de los ejidos. Por esa razón, el movimiento campesino moderno que surgió durante los años setentas y ochentas estaba orientado a la recuperación del proceso productivo y al cambio de las instituciones estatales.

Impulso a la ganadería. La reforma jurídica y la nueva política económica fomentarán cambios muy importantes en el patrón de cultivos y actividad agropecuaria del país. En particular alentarán la ganadería bovina, al permitir que los dueños de una pequeña propiedad ganadera (con un máximo de 500 ha), que en virtud de una obra de riego u otra hubieran mejorado la calidad de sus tierras, puedan conservarla y usarla para la agricultura, aunque supere los límites máximos fijados por la ley.

12.5 CONCLUSIONES

La reforma jurídica, asociada a las reformas económicas e institucionales, provocará, en el futuro próximo, el impacto de una verdadera reforma agraria. Se abre un conjunto de *oportunidades*, orientadas a desbloquear los frenos que en el pasado impidieron la más eficiente asignación de recursos, lo cual trajo como consecuencia un bajo crecimiento de la producción agropecuaria y una lenta tasa de cambio técnico y de modernización del sector, de sus empresarios e instituciones. Esas oportunidades conducirán a un conjunto de modificaciones de la estructura agraria, que se pueden resumir en tres grandes vertientes:

- a) La desregulación abre camino a la flexibilización de los sistemas productivos, con cambios en la composición de la producción y

de la tecnología, lo que permitirá mejorar la eficiencia global del sistema agropecuario.

- b) Se establecerán nuevas instituciones y servicios organizados dentro del sector privado, nuevas organizaciones con la participación conjunta de campesinos y empresarios, y empresas mixtas público-privadas.
- c) Los cambios institucionales, técnicos y productivos favorecerán el redimensionamiento de la escala de producción, el cual provocará cambios en la estructura de la propiedad agraria y en la distribución social de los recursos.

Sin embargo, a pesar de los cambios positivos, se prevé el surgimiento de algunos *problemas* debidos a la ruptura de determinados equilibrios sociales que el modelo anterior mantenía. Esa ruptura será provocada por la exclusión y marginación de campesinos, inhabilitados a incorporarse a los procesos de cambio, y traerá como consecuencia un aumento de las desigualdades y la pobreza. Dicha exclusión tomará la forma de apropiación y concentración de recursos y tendrá lugar principalmente donde existan condiciones para la valorización de inversiones que representen un atractivo para el cambio de la titularidad de la tierra. Las consecuencias podrían tener un carácter estructural, pero también podría darse un fenómeno friccional y transicional que se manifestaría mediante la expropiación a campesinos productores o una reducción de la demanda de trabajadores asalariados. Esto se vincularía al hecho de que probablemente tierras hoy destinadas a la producción de granos empezarían a dedicarse al desarrollo ganadero.

Por último, en todos los casos la transformación de los sistemas de producción exige transponer determinados umbrales de acceso a tecnología, financiamiento y comercialización que tienen, por un lado, una barrera técnica y, por otro, una barrera de costos. La reconversión supone atravesar dichos umbrales. El problema es hacerlo cuando se están extinguiendo las viejas formas institucionales y todavía no se han consolidado las nuevas. Ello conduce a que las reformas deban ser afrontadas por los campesinos que cuentan con un soporte externo débil y que todavía no han adecuado sus propias organizaciones para que les ayuden a aumentar su competitividad en el nuevo contexto de economía abierta y desvinculada del Estado.

Ese problema se verificará en donde existan recursos por reconvertir, en particular el riego y los recursos forestales. La estrategia debería orientarse a amortiguar los inexorables desequilibrios que la estructura campesina deberá soportar como resultado de las reformas. En cambio, no se anticipan modificaciones sustanciales en la situación que soportan los campesinos de las regiones más pobres, cuyos sistemas productivos se basan en la subsistencia y en recursos que no ofrecen un atractivo particular a la inversión. Estos son parte de la pobreza estructural más permanente y extendida.

CAPITULO 13
ORGANIZACIONES CAMPESINAS
Y NO GUBERNAMENTALES

13.1 INTRODUCCION

Uno de los cambios más trascendentales que ha ocurrido en el México contemporáneo se refiere a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Durante buena parte de su historia republicana, el Estado mexicano desempeñó un papel decisivo en la organización de la sociedad. Desde él los grupos sociales fueron organizados y estructurados, y por medio de ellos se estableció un sistema de representación social y política de tipo corporativo. Esto fue resultado de la Revolución Mexicana, de las movilizaciones sociales de los años treinta y del gobierno de Cárdenas. La Confederación Nacional Campesina de los años treinta y el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas tuvieron un origen estatal.

Desde mediados de la década de los setentas ese panorama comenzó a variar, debido a varios procesos: la crisis del sector, la mayor heterogeneidad de los actores económicos y sociales del campo, la persistencia de problemas de pobreza y la mayor movilización campesina e indígena. La tecnocracia estatal, los grupos empresariales, las organizaciones religiosas, los partidos políticos contestatarios, los sectores profesionales y los grupos ecologistas e indigenistas desarrollaron, desde los años setentas, programas que dieron lugar a organizaciones rurales que permanecieron al margen de las oficiales y en muchos casos en franca contestación a ellas.

Se pueden diferenciar dos tipos de organizaciones intermedias en la sociedad civil mexicana: las no gubernamentales y las campesinas de segundo grado y orientación económica. Las primeras son organizaciones privadas formadas por profesionales que proveen servicios y apoyo a grupos de base compuestos por familias e individuos pobres. En muchos casos dichas organizaciones sirven como puentes entre tales

grupos e instituciones nacionales e internacionales, gubernamentales o no gubernamentales. Las segundas deben responder a sus miembros y normalmente representan a los propios grupos a los que sirven¹.

En el actual contexto de cambios, esas nuevas organizaciones rurales y no gubernamentales pueden desempeñar un papel importante respecto a las posibilidades de que los grupos rurales pobres participen en los procesos de modernización y cambio. Las modificaciones recientes en la legislación agraria, principalmente la reforma de los artículos 4 y 27 de la Constitución Política liberan a las organizaciones del tutelaje estatal, asignan a las asambleas de base la capacidad de decisión y abren considerablemente las posibilidades de elegir el tipo de organización que más favorezca a sus miembros. Asimismo, se han abierto las posibilidades de funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales y se han establecido exenciones tributarias y facilidades para su trabajo.

En este capítulo se examinan este tipo de organizaciones: las campesinas, las indígenas y las no gubernamentales. Se analiza en cada caso su evolución y tendencias, los programas que ejecutan y su potencial en los procesos de desarrollo. Asimismo, se presentan algunos ejemplos.

13.2 ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Breve historia

La organización campesina en México tiene su base en las movilizaciones agrarias ocurridas entre la Revolución y el gobierno de Cárdenas. La CNC, establecida durante el gobierno de Cárdenas, buscaba generar respaldo de los campesinos al Gobierno sobre la base del reparto agrario y la formación del ejido. Este constituía la base social de la CNC.

1 La clasificación de estos grupos y su denominación varía mucho. Aquí nos basamos principalmente en Carroll, T. F. 1992.

Durante ese período se consolidó un sistema mediante el cual la CNC canalizaba las demandas campesinas al Estado y éste respondía por medio de las agencias estatales. Estas comenzaron a gravitar significativamente en las organizaciones campesinas, guiando sus decisiones referidas a la producción. Simultáneamente se estableció un sistema de control político por medio del comisariado ejidal, lo que desembocó en una nueva forma de caciquismo. Ese comportamiento corporativo aseguró que el modelo de desarrollo basado en la industrialización y en la subordinación de los campesinos fuera aceptado sin mayores conflictos. Los comisariados, los representantes de las agencias estatales y los funcionarios de la CNC constituyeron la base del sistema tradicional de control social.

La movilización campesina experimentó un nuevo período de auge entre 1972 y 1976. La reacción oficial fue doble. Respondió, en primer lugar, a las demandas por tierra, muchas de las cuales eran animadas por centrales y grupos no oficiales; se cedieron grandes extensiones irrigadas a los campesinos movilizados. Por otro lado, se dio impulso a programas de desarrollo rural, lo que incrementó la presencia de las agencias públicas como intermediarias políticas. Finalmente, se promovió la colectivización ejidal y la formación de organizaciones campesinas de segundo nivel que ofrecían alternativas a la CNC²; como consecuencia, ésta perdió presencia en el campo y se debilitó.

Pasado el período de movilizaciones, y ya en el marco del auge petrolero, el Estado mexicano desarrolló una política de apoyo a la producción, incluida la campesina. Los instrumentos principales fueron el PIDER, inicialmente el SAM y después los programas de abastecimiento de la CONASUPO y COPLAMAR. Este conjunto de procesos abrieron el espectro organizacional. Durante los años ochentas eran reconocibles cinco procesos: a) la formación de nuevas organizaciones oficiales de productores, en su mayor parte asociadas a

2 Durante ese período se fomentó la colectivización de los ejidos con la idea de consolidarlos bajo tutela estatal por medio del Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, para lo cual se enmendó el Código Agrario; igualmente, se cambió la Ley de Crédito Rural para alentar la formación de asociaciones de crédito y de organizaciones de segundo y tercer grado. Este nuevo marco jurídico y la ideología desarrollista crearía el contexto para el surgimiento de las nuevas organizaciones campesinas de tipo económico. (Véanse Martínez B., E. 1991; Fox, J. 1991; y Gordillo, G. 1988a, 1988b y 1992).

la CNC; b) el surgimiento de organizaciones agrarias independientes movilizadas en torno a la tierra cuya expresión más importante fue la CNPA; c) la sindicalización incipiente de trabajadores agrícolas; d) la organización de consumidores derivados del programa conjunto CONASUPO-COPLAMAR; y e) la formación de organizaciones autónomas de productores, cuya base fueron las organizaciones campesinas beneficiadas por los programas redistributivos de la década de los setentas³.

Esos diversos procesos impulsaron el reagrupamiento, principalmente entre las organizaciones autónomas, de productores que se movilizaban principalmente por mejores precios de garantía y participación en el planeamiento agropecuario. El ejemplo más representativo fue la formación de la UNORCA, caracterizada por la búsqueda de un mayor control del proceso productivo, la retención de una parte creciente del excedente, la capitalización de los ejidos y la búsqueda de participación en los procesos de planificación de las políticas públicas⁴. Frente al desafío que presentaban las nuevas organizaciones, la CNC inició también un proceso de modernización, en especial con el fortalecimiento de su acción de consolidación de empresas campesinas.

Durante el gobierno del presidente Salinas, los diversos tipos de organizaciones, fueran oficiales o no oficiales, realizaron esfuerzos de coordinación y de negociación con el Estado. Su momento más importante fue la organización del Congreso Campesino Permanente, con la participación de las organizaciones oficiales y de varias independientes como la UNORCA. Se ha convertido en el foro principal de discusión entre las organizaciones campesinas nacionales y el Estado sobre temas tales como la reforma al Artículo 27 y el TLCN. Además de los mecanismos de negociación nacionales, el Gobierno abrió una política de concertación local, por medio de la cual se acuerdan programas y proyectos con organizaciones específicas y se asignan recursos financieros, entre otras cosas.

3 Fox, J. 1991; Gordillo, G. 1988a, 1988b y 1992.

4 Hernández, L. 1991:109. La formación de organizaciones campesinas autónomas, relativamente descentralizadas, flexiblemente coordinadas en redes nacionales, de orientación productivista, interesadas en los procesos locales y regionales es un proceso relativamente generalizado en América Latina, el cual se ha reportado en Costa Rica, Ecuador, Chile y Perú, entre otros países.

Características de las organizaciones campesinas de segundo grado

Las organizaciones de base, ejidos, comunidades, cooperativas y sociedades de solidaridad social pueden, de acuerdo con la nueva ley, asociarse entre ellas para formar organizaciones de mayor nivel con fines económicos o de negociación. Pueden ser de diversos tipos: uniones de ejidos, uniones de productores, uniones de crédito o asociaciones rurales de interés colectivo (Cuadro 13.1). Todas ellas pueden unir sus recursos, formar empresas y proveer servicios a los grupos de base afiliados. Se perfila, así, un nuevo tipo de institución campesina con capacidad de asumir muchas de las funciones que tradicionalmente realizaba el Estado.

Cuadro 13.1. Cantidad de algunas organizaciones campesinas registradas hacia 1985

Organizaciones de primer nivel	
Ejidos	28,058
Comunidades ^{a/}	(2,000)
Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer Rural	2,249
Sociedades de Producción Rural	816
Sociedades de Solidaridad Social	836
Sociedades Cooperativas	1,337
Organizaciones de segundo nivel ^{b/}	
Uniones de Ejidos	344
ARIC	192
Uniones de Productores Rurales Especializados	33
Otras organizaciones	
Uniones de Crédito ^{c/}	60
Cajas Populares ^{d/}	180
Cooperativas Agropecuarias ^{c/}	500
Cooperativas de Ahorro y Crédito ^{c/}	200

^{a/} Contabilizadas dentro del número de ejidos.

^{b/} Proyección muestral para universo de este tipo de organizaciones reportado por M. T. Fernández y F. Rello, Las uniones de ejidos y otras organizaciones regionales en México, sobre datos de la Secretaría de Reforma Agraria en 1988.

^{c/} Dato tomado de World Bank, Mexico Strategy Proposal for Regional/Rural Development in the Disadvantaged States, vol. 2, mayo, 1989, p. 49.

^{d/} Dato tomado de PDP, Sociedad civil y pueblos emergentes, PDP, 1989, p. 82 y reportado por World Bank, op. cit. vol. 2., Anexo 5, p. 1.

Si sólo se toman en cuenta los ejidatarios y comuneros pertenecientes al sector social, se encuentra que el 51.2% de ellos forma parte de organizaciones económicas de segundo y tercer grado como las descritas (Cuadro 13.2). A nivel regional, en el Sur, las Huastecas, el Occidente y la Región Central se localiza el mayor número de asociados⁵. La organización campesina asocia un mayor porcentaje de miembros en el Sureste, en el Occidente y en las Huastecas. Ello parece indicar que su importancia es mayor en las zonas más campesinas de México. Los estados del Norte, representativos de los campesinos más capitalizados, se encuentran en una situación intermedia, mientras que el menor nivel organizativo está en el Aur. Sin embargo, las diferencias son pequeñas y las organizaciones están bastante bien distribuidas en todo el país.

Cuadro 13.2. Cantidad de ejidatarios según organización

Región	Organizados	% Organizado nacional	Total ejidatarios	Proporción organizado
Sureste	102,680	7.59	158,738	64.7
Sur	252,757	18.69	626,058	40.4
Occidente	223,871	16.56	374,957	59.7
Noroeste	144,471	10.68	287,540	50.2
Norte	142,696	10.55	278,510	51.2
Huastecas	267,614	19.79	461,210	58.0
Centro	218,014	16.12	466,496	46.7
TOTAL	1,352,103	100	2,653,516	51.0

Fuente: SARH, Primer Informe sobre Tipología de Productores del Sector Social, 2ª versión, Proyecto SARH-CEPAL, mayo, 1972.

Esas organizaciones de tercer grado son relativamente recientes; dos terceras partes de ellas surgieron después de 1970. Según la encuesta de 1981, el 40% surgió por iniciativa de los propios miembros

5 La información sobre cobertura se basa en SARH-CEPAL 1992. Igualmente se obtendrá información en Fernández, M.T. y Rello, F. 1990 y en Morett, J.C. 1991:188.

de las organizaciones o de otras organizaciones, el 18.3% resultó de la iniciativa estatal y el resto de iniciativas mixtas⁶.

En cuanto a los recursos que controlan, el 55% de las uniones reportaban que los ejidos accedían al riego y el 33% que percibían de la tierra irrigada la mayor parte de los ingresos⁷. No se logró, sin embargo, establecer una correlación positiva entre organización de segundo y tercer grado y superficie promedio en manos de los campesinos, por lo que no parece ser una característica de los campesinos con mayores recursos⁸. Las organizaciones campesinas disponen de una importante base de instalaciones y equipos para almacenaje, secado, transformación, etc.

Muchas de las organizaciones participan en actividades de poscosecha: comercialización, procesamiento, obtención de insumos, intermediación de crédito y defensa de los precios. La comercialización la realizaban tanto con las empresas estatales como con las privadas. En cuanto a producción, las uniones tenían ejidos que producían una gran gama de productos. Si bien el maíz era cultivado en ese momento por el 34.6% de las organizaciones, el 19% se dedicaba al ganado, el 18.3% al frijol, el 14.3% a los frutales, y el 10% a la caña de azúcar. Otros productos, entre los 60 destacados, eran granos, hortalizas, cítricos, flores, tabaco, pesca y forestales. Ello parece señalar que esas organizaciones practicaban ya una agricultura fuertemente diversificada y que se alejaban del arquetipo maicero, por lo que una estrategia de diversificación de cultivos puede tomar como base a este tipo de organizaciones.

Respecto del acceso a crédito y a asistencia técnica, la situación de los ejidatarios parece ser superior a los campesinos no organizados. En la encuesta SARH-CEPAL se encontró que el acceso al crédito se correlacionaba positivamente con el nivel organizativo: quienes accedían a crédito estaban en general más organizados. Esa relación, así como la correspondiente a la asistencia técnica, ya se observaba en la encuesta

6 Fernández, M.T. y Rello, F. Op. cit.:27-36.

7 *Ibid.*:36-37.

9 Tampoco había una correlación importante con mecanización, uso de fertilizantes, contratación de trabajadores asalariados ni producción de maíz. SARH-CEPAL Op. cit.

de 1981, donde los ejidatarios organizados tenían mayor acceso que los que no lo estaban.

Las organizaciones campesinas presentan algunas limitaciones, tales como: a) énfasis en reivindicaciones hacia el Estado, en procura de obtener rentas institucionales y no ganancias económicas; b) privilegio de la distribución inmediata de los réditos sobre la reinversión; c) falta de control adecuado por parte de las asociaciones de base sobre sus directivas y los equipos de gestión; d) duplicidad de roles de muchos dirigentes (líderes gremiales, políticos, gerentes); e) falta de capacidad gerencial en las dirigencias; f) comportamiento elitista respecto a grupos más pobres o a categorías poblacionales específicas; y g) limitaciones en cuanto a la planificación económica de las empresas que les lleva muchas veces a sobredimensionar sus proyectos. Muchas de esas limitaciones son resultado del control estatal y político sobre las organizaciones y pueden ser revertidas con un aumento de la participación y con acciones de capacitación y asesoramiento adecuado.

En conclusión, se puede afirmar que se han expandido considerablemente las organizaciones campesinas de orientación económica. Estas, que toman la forma principalmente de organizaciones de segundo y tercer grado, agrupan a ejidos y comunidades; se distribuyen regularmente en el territorio, si bien tienen mayor importancia en la región más campesina de México; están en condición de valorizar recursos y activos importantes; y pueden desarrollar programas de diversificación, para lo cual tienen una amplia experiencia. En general, los campesinos organizados tienen mejores oportunidades de acceso al crédito y a la asistencia técnica, pues existe una correlación positiva entre la participación en organizaciones campesinas y al acceso a crédito, principal objetivo y demanda que presentan los campesinos organizados. Las organizaciones campesinas desarrollaron una fuerte dependencia del Estado en campos como el crédito, la asistencia técnica, los insumos y, en algunos casos, la comercialización. En este campo, además, han desarrollado vínculos con empresas privadas, principalmente con la agroindustria y con intermediarios privados grandes.

Un caso de organización campesina autónoma

Una experiencia que ilustra la formación de organizaciones campesinas de segundo grado y de orientación económica es la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y El Mayo⁹. La incapacidad de la CNC para canalizar las demandas de los indios yaquis y mayos para participar en el reparto agrario los llevó a buscar otras formas de movilización y otros aliados. A mediados de los setentas las movilizaciones se radicalizaron y se produjeron importantes tomas de tierras en alianza con grupos de oposición. Para el fin del gobierno de Echeverría, en el contexto de conflictos por la sucesión presidencial, se decretó la expropiación de 100 000 ha irrigadas en las zonas más ricas del valle. La Coalición fue establecida formalmente en mayo de 1978 y comenzó a luchar por conseguir mejores condiciones de venta para sus productos, el autofinanciamiento y la independencia frente al BANRURAL, la diversificación productiva y agroindustrial y la construcción de viviendas. Para ello se estableció un departamento técnico, una unión de crédito, un fondo para seguros, un programa de vivienda y programas de agroindustrialización. Los resultados productivos fueron impresionantes: se obtuvieron rendimientos mejores o similares a los del sector privado y se dio una fuerte modernización productiva, incluida la mecanización de los cultivos de trigo, soja y maíz.

Más recientemente, la Coalición ha sido afectada por la crisis, que se expresó principalmente en un aumento de los costos, dado el perfil moderno de sus equipos y prácticas tecnológicas y algunas inversiones mal hechas. Sin embargo, hasta lo que se pudo conocer sigue funcionando bien. Los campesinos de la zona trabajan colectivamente sus cinco hectáreas y el ejido les asegura empleo sólo de 70 a 75 días al año. De ello obtienen aproximadamente un salario mínimo anual, por lo que el empleo fuera de las parcelas sigue siendo una necesidad. Una encuesta de 1982 encontró que apenas el 60% de los ingresos provenía del ejido; el resto se originaba de trabajos y actividades realizadas fuera de él. Sin embargo, se obtuvieron otras ventajas como 5600 viviendas, escuelas, guarderías y zonas de recreación, lo cual anteriormente era impensable. Para llevar adelante sus programas debió sofisticar su

9 Esta sección se basa en Otero, G. 1990:93-124, y en Gordillo, G. 1988a y 1988b.

sistema organizativo, contratar técnicos y desarrollar nuevas actividades económicas.

13.3 ORGANIZACIONES INDIGENAS

Breve historia

Uno de los cambios más importantes que se han dado en el México rural en los últimos diez años ha sido la aparición, primero tímida y después cada vez más dinámica, de un nuevo tipo de organización indígena basada en intereses económicos más que en los tradicionales reclamos y demandas indigenistas de orden político-cultural. Ese proceso, dentro de las comunidades indígenas, es un aspecto parcial al interior de la tendencia más general que ha caracterizado al movimiento campesino en el país desde mediados de los años setentas y que fue analizado antes.

Durante la crisis de los setentas las comunidades indígenas no lograron organizarse a nivel regional o nacional para negociar con las instancias superiores del sector público agropecuario: la SARH y la SRA. La relación de los indígenas con el Gobierno, que había estado canalizada por medio del INI desde su creación en los años cuarentas, se mantuvo. Desde la creación del INI, la relación se ha basado en la negociación de tiempos y modalidades de aculturación e integración de los pueblos indígenas a la sociedad nacional. Se ha priorizado para ello la acción en el campo de la educación y la salud. Sintomático de este período de relaciones culturalistas entre los indígenas y el Estado es el hecho de que los indígenas no fueron aceptados en la CNC hasta 1970.

El insuficiente crecimiento de la producción de alimentos, la pérdida de tierras de las comunidades indígenas por acaparamientos y por la incorporación de capitales privados, y la apropiación de los recursos forestales causaron, a partir de 1971, las primeras movilizaciones indígenas regionales. La formación por parte del Estado del CNPI fue un intento de cooptación y mediatización de la creciente movilización indígena.

Se iniciaron entonces algunas experiencias organizativas autónomas y convergencias con los campesinos mestizos, como lo ejemplifica la Coordinadora Nacional del Plan de Ayala. Paralelamente, el Gobierno intentó recuperar el movimiento indígena por medio de lo que se ha denominado el indigenismo de participación, con énfasis en reivindicaciones educacionales, lingüísticas y culturales, y también mediante el fomento a la participación de dirigentes indígenas en la planificación de las políticas.

A partir de los ochentas se multiplicaron las experiencias regionales de desarrollo autónomo y la defensa de los recursos de las comunidades. A continuación presentamos algunas de las experiencias más innovadoras.

Algunos ejemplos de organización indígena autónoma

Tosepan. Sierra Norte de Puebla. En 1990, surge en la Sierra Norte de Puebla, la CARTT, que reunió en sus comienzos a 34 comunidades indígenas con 3680 miembros; cuatro años después llegó a contar con una cobertura de 10 municipios, 52 comunidades y 7600 socios¹⁰. La CARTT, a pesar de su relativa pequeña escala y su carácter microrregional, ha llegado a ser un ejemplo importante del nuevo giro que toman las organizaciones indígenas, que se plantean plataformas y estrategias en las que predomina la dimensión económica sobre reivindicaciones políticas expresadas en discursos ideologizados. Los indígenas de las capas pobres y medias de las comunidades nahuas, totonacas, tepehuas y otomíes de la Sierra Norte de Puebla se han organizado como campesinos y han encarado la solución de los problemas que los afectan en tanto productores del campo.

En primer lugar, en el mercado financiero la lucha de los indígenas de la CARTT va en contra de los prestamistas-usureros locales y de la banca oficial y privada, con miras a obtener mejores condiciones de préstamos para la producción y el consumo¹¹. En cuanto a bienes de producción se demanda la regularización de la tenencia de la tierra y del agua y la protección del medio ambiente. Los indígenas de la CARTT

10 Martínez B., E. 1991.

11 Basamos este resumen en Martínez B., E. Op. cit.:225-244.

consideran a latifundistas, rentistas y acaparadores y a las entidades estatales encargadas de regular la tenencia como los responsables del deterioro territorial indígena. En el mercado de los bienes intermedios de producción se reclaman mejores precios y productos, la eliminación del intermediarismo y el apoyo a la creación de centrales propias. En el mercado de la producción agrícola se lucha por el aumento de los precios, la eliminación de los intermediarios y la depuración administrativa de las empresas comercializadoras públicas y privadas.

La CARTT propugna la comercialización directa. En el mercado de trabajo la organización se aboca a diversificar la producción en las varias comunidades socias, para lo cual se han creado pequeñas empresas agroindustriales, talleres artesanales, pequeñas fábricas de refacciones agrícolas, beneficiadoras de café, pasteurizadoras, etc. En el mercado de bienes de consumo, la organización emprende una lucha frontal contra los comerciantes y negocia con las instancias gubernamentales, a fin de contar con un sistema de abasto que reduzca el costo de la vida y devuelva a las comunidades algún control sobre el modelo de consumo de bienes domésticos.

Ciertas comunidades socias reconvirtieron algunos de los cultivos comerciales de exportación en producción milpera, para volver a lograr el autoabastecimiento y la autonomía alimentaria. En el aspecto de los servicios los indígenas organizados plantean a los organismos públicos construir y mantener ellos mismos las obras de infraestructura, con un criterio de autogestión comunal que crearía fuentes de trabajo locales. Los indígenas reivindican, además, la participación directa en el planeamiento y ejecución de los programa de educación y bienestar social.

Los cafetaleros indígenas de Oaxaca. En la región sureste del país, en el Istmo de Tehuantepec, los indígenas zapotecos y mixes han comenzado el proceso de formación de una organización de productores. En 1982 se formó la UCIRI, que promueve el control de su proceso productivo y busca alternativas autónomas de industrialización y comercialización del café¹². En el mismo año, en la Sierra Sur y en la costa de Oaxaca los indígenas zapotecos iniciaron la formación de la Unión de Comunidades Indígenas "100 Años de Soledad" (UCI), que en poco tiempo extendió su influencia a diez de los 14 municipios del distrito

12 Pérez A., F. 1990.

de Pochutla. También en la Sierra Norte de Oaxaca las comunidades zapotecas se han organizado alrededor de la demanda concreta de la construcción de una carretera y han desarrollado su plataforma organizacional, incluidas la producción y comercialización cafetalera (Pueblos Unidos del Rincón). En otras regiones del estado de Oaxaca han surgido otras organizaciones de productores indígenas, tales como las asociaciones locales agrícolas de Huautla, Chilcotla, San José Tenango y la UCIZONI (comunidades mixtas).

Todas estas organizaciones de productores cafetaleros indígenas confluyeron en 1989 en una organización de tercer nivel, la CEPCO, que se constituyó como una red de empresas campesinas cuya función es enlazar, mediante la integración, funciones productivas, políticas, sociales y culturales. El proceso de conformación de la red y la constitución de la CEPCO no ocurrió sin un cierto nivel de desconfianza e incluso oposición de algunos sectores del gobierno estatal de Oaxaca, que prefiere reemplazar el vacío estatal dejado por la reestructuración del INMECAFE con una nueva creación administrativa: el Consejo Estatal del Café (organismo público descentralizado para el fomento de la producción del fruto y de los 56 000 productores). Finalmente la combinación de la autonomía y consolidación de organizaciones productivas regionales, una fuerte tradición étnico-comunitaria de unión y solidaridad, y el apoyo y asesoría técnica de una ONG (CAMPO), contribuyeron al éxito de esta organización civil frente a la solución estatista. En junio de 1990, al año de su fundación, en una asamblea de 1500 caficultores a la que asistió el Gobernador del estado, la CEPCO devolvió al INI los 2198 millones de pesos que había recibido como préstamo del PRONASOL.

Empresas indígenas de aprovechamiento forestal. A finales de la década de los sesentas, comenzaron a surgir las primeras iniciativas indígenas para romper el monopolio de las empresas paraestatales y privadas y para asumir con mayor autonomía la gestión empresarial de los bosques comunales. En 1968 la comunidad zapoteca de San Pablo Macuilianguis organizó a otras 14 comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca para negociar sus relaciones contractuales con la entidad paraestatal FAPATUX. El conflicto llevó a un boicot de cinco años por parte de las comunidades y al cierre de la fábrica durante cuarenta días por falta de materia prima (1972). Finalmente, la fábrica accedió a una serie de concesiones y al establecimiento de la IXCAJIT, que en los años siguientes se constituyó en el canal principal de negociación entre las comunidades y la fábrica. En 1981 el contrato de 25 años de concesiones forestales de la FAPATUX termina y la eventual renovación

de él se transformó en una ocasión para un profundo debate público entre todas las comunidades forestales de la Sierra Juárez sobre las posibles alternativas de las organizaciones empresariales autónomas.

El proceso de sensibilización y capacitación de los comuneros indígenas había empezado desde un año antes con la creación de una organización autónoma: la ODRENASIJ, que, por medio de su periódico "Tequio", talleres de capacitación, movilizaciones y coordinación con otras organizaciones indígenas regionales y nacionales, logró crear consenso y optimismo acerca de la capacidad comunal para asumir el manejo empresarial de los bosques. Nuevamente la comunidad zapoteca de Macuilianguis tomó la iniciativa de replantear la relación con la FAPATUX y logró firmar un nuevo contrato como socio en condiciones de igualdad. Los beneficios económicos de esa nueva relación fueron inmediatos: al año de la firma del nuevo contrato la comunidad de Macuilianguis pudo comprar camiones y grúas, invertir en un aserradero y en un taller de carpintería y constituirse así en una sólida empresa comunal. Parte de las ganancias fueron dirigidas a toda la comunidad, con el mejoramiento de locales escolares y el servicio de agua potable, la construcción de una clínica y el mantenimiento de carreteras.

Pero el resultado intangible más poderoso de la experiencia autónoma de Macuilianguis fue el impacto que tuvo en otras comunidades forestales de la región. En 1985 se formó la UCEFO, que agrupó a cuatro comunidades de la Sierra Juárez y a los llamados Pueblos Mancomunados. En la actualidad la UCEFO funciona como una organización de servicios para las empresas forestales comunales. En 1989 concluyó un largo proceso de maduración de los intereses de varias comunidades indígenas de la región y se fundó la UZACHI. Un poco más de la mitad de las tierras de la UZACHI está cubierta por bosques comerciales. Esta unión ha obtenido autorización del Gobierno y de Servicios Técnicos Forestales para realizar su propio marcaje de árboles por cosechar. En enero de 1991, la UZACHI tomó la iniciativa de formar una confederación de empresas comunales forestales con la finalidad de asegurar sus logros políticos, consolidar su creciente prestigio y poder incrementar su capacidad financiera, productiva y técnica. La Sociedad de Silvicultores de Oaxaca reúne a la IXETO y a una organización forestal de la Sierra Sur de Oaxaca. En el futuro inmediato esta sociedad espera transformarse, junto con la UCEFO, en uno de los actores de la economía forestal más importantes del estado.

Las organizaciones indígenas de productores orgánicos. En el relativamente corto lapso de trece años, unas 80 comunidades indígenas mam de la Sierra Madre del Sur de Chiapas se organizaron en una de las más eficientes cooperativas de productores de café orgánico del país: la ISMAM. Esta produce y exporta café orgánico de altura para un nicho de mercado "gourmet" europeo y estadounidense. Durante el ciclo 1992, en plena crisis del mercado internacional de precios del café, la ISMAM aseguró la exportación de US\$3 millones, que beneficiaron a sus 900 socios.¹³ Durante 1991 y 1992, la ISMAM recibió la certificación oficial europea y estadounidense de organicidad de su café, y ha establecido un récord de profesionalidad nada fácil de alcanzar en un mercado especializado que es extremadamente exigente. La certificación es otorgada después de dos inspecciones oculares anuales a los campos de cultivos de los socios.

La estrategia esencial de la ISMAM ha consistido en organizarse como una cooperativa de mercado que, al compactar la producción de sus socios, logra manejar volúmenes, exportar directamente (eliminando los intermediarios) y, por lo tanto, recuperar valor agregado. Desde el principio la cooperativa se concentró en atender al nicho de mercado de calidad, aunque sólo recientemente surgió la oportunidad de atender a la clientela de productos orgánicos. Ninguno de estos pasos fue sencillo. A los obstáculos políticos se añadían problemas técnicos y económicos: a) baja productividad (la cosecha promedio de un cooperativista era de cuatro quintales por hectárea en comparación con los 20 a 30 quintales de un productor privado), y b) altos costos de producción debidos al incremento del precio de los agroquímicos. Hacia mediados de los años ochentas, la ISMAM contactó a compradores europeos interesados en café orgánico. Con el apoyo de una ONG, de la iglesia y de una unión de comunidades vecina, la cooperativa inició los cambios técnicos necesarios para pasar al cultivo orgánico. La denominación de café orgánico significa estricto cumplimiento de normas y controles de producción y procesamiento: a) la no utilización de agroquímicos, y b) el manejo de sistemas de cultivo en que se incluyan terracería, el uso de composta y el control biológico de plagas¹⁴. Este paquete de programa técnico fue adoptado por consenso y significó controles de calidad,

13 Nigh, R. 1992.

14 *Ibíd.*: 20-22.

inspecciones de laboratorio y, en general, una gestión económica y social mucho más rigurosa y demandante¹⁵.

13.4 MUJERES Y ORGANIZACION RURAL

En las organizaciones campesinas de México, tanto en las oficiales como en las independientes, la mujer ha sido considerada, por ella misma y por los varones, como una extensión del trabajo doméstico, como actividad "de apoyo" a la vida cotidiana de la organización. En ese sentido, en un estudio de caso de la OPA¹⁶ se calcula que del total de asociados, aproximadamente el 7.69% eran mujeres. De este total de militantes femeninas, el mismo estudio señala que 70% son familiares de los militantes varones y el 30% son mujeres solas: viudas, abandonadas, madres solteras y solteras. La invisibilidad de las mujeres al interior de las organizaciones campesinas también se da en el interior de las organizaciones indígenas. Esa omisión no es explícita ni propositiva. La mayoría de las organizaciones, tradicionalmente, consideran que si sus demandas son atendidas como grupo, sea campesino o indígena, varones y mujeres por igual serán beneficiados.

La reducida representación femenina en las organizaciones campesinas e indígenas se puede evaluar en relación con el funcionamiento de las UAIMs, establecidas según la ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Esta garantizaba el acceso de las mujeres organizadas a la tierra ejidal, así como también al crédito. En 1991 se registraron 6300 UAIMs, de las cuales apenas el 35.5% estaban activas. Ello parece explicarse, entre otras causas, por la oposición de los hombres a entregar las parcelas, así como por la falta de apoyo técnico y financiero. No por ello las mujeres han dejado de organizarse: en 1992 una encuesta en 11 estados y 137 ejidos detectó 124 organizaciones de mujeres, de los cuales el 42.6% eran UAIMs, el 21.3% sociedades de

15 En marzo de 1992 la ISMAM participó, junto con otras 17 organizaciones de productores indígenas y cerca de 50 productores, procesadores y comerciantes orgánicos privados, en la fundación de la AMAE, asociación afiliada a la IFOAM, que reúne a 450 organizaciones de 70 países.

16 Magallón, Ma. del C. 1988:411-424.

solidaridad social y el 36.1% agrupaciones independientes. Muchas de estas organizaciones llevaban adelante proyectos productivos, principalmente pecuarios, de servicios y agroindustriales; sin embargo, muchos de ellos reflejaban deficiencias, como resultado de una limitada asistencia técnica.

Recientemente, y en forma paulatina, tal como ha sucedido en la UNORCA, se han comenzado a abrir espacios sobre el tema de la participación y la organización de las mujeres rurales. Las acciones de organización de mujeres rurales se centran básicamente en la promoción de proyectos productivos y de servicios dirigidos de manera específica a las mujeres. Para ello, las organizaciones y sus militantes han impulsado la celebración de cursos, talleres y encuentros regionales y nacionales, con la finalidad de crear conciencia entre las mismas mujeres y los dirigentes y militantes varones, de fortalecer la organización propia de la población femenina del campo, y de iniciar procesos de capacitación en materia de proyectos productivos, aspectos legales y de organización dirigidos a las campesinas.

La organización de esos eventos se realiza con apoyo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las cuales se responsabilizan de tratar temas específicos: producción, aspectos legales y otros referidos a la mujer. Estas actividades de apoyo oscilan entre dos perspectivas: una centrada en generar acciones específicas hacia la mujer y otra que destaca que todas las líneas de acción de las organizaciones deben incorporar la perspectiva de género.

Todavía la participación y representatividad es limitada. En la CIOAC sólo uno de doce cargos lo ejerce una mujer y en la UNORCA no fue sino hasta 1991 cuando una mujer formó parte de su Comité Ejecutivo.

13.5 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MEXICO

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de desarrollo eran hasta recientemente un fenómeno poco conocido en México, debido a la presencia del Estado en los programas de desarrollo. Sin embargo, la cantidad de dichas organizaciones ha crecido, al igual que en el resto de América Latina, desde los años sesentas. De acuerdo con el BIRF, a

inicios de los años noventas existían entre 200 y 300 ONGs nacionales, las cuales invirtieron en 1988 alrededor de US\$10 millones en programas de educación y salud, US\$8 millones en infraestructura y US\$60 millones en programas agropecuarios¹⁷.

En cuanto a su formación, las ONGs mexicanas han seguido un ciclo similar al de otros países de la región. Las primeras se formaron en los años cincuentas y sesentas bajo inspiración cristiana y con perspectiva asistencial inicialmente y desarrollista después¹⁸. Durante ese período, diversas fundaciones, como MISEREOR de la Iglesia Católica Alemana, tuvieron gran importancia como fuentes de recursos para financiar estudios, cooperativas de ahorro y crédito, etc. Más tarde las fundaciones Ford y Rockefeller apoyaron la realización de trabajos sobre población e impulsaron la difusión de resultados de la Revolución Verde en México. Algunas de las ONGs más importantes de México surgieron en ese período, como la FMDR y un buen número de las de ámbito regional.

Durante la década de los setentas surgió un nuevo tipo de ONG, normalmente de origen profesional y universitario, y con cierto compromiso político como ANADEGES, Análisis, Equipo PUEBLO, COPIDER y otras. En general, lo que interesó en ese momento fue expandir la capacidad negociadora de los grupos campesinos, fomentar su organización y capacitar a sus líderes. En estos años aparecieron nuevas fuentes de financiamiento externo que se agregan a las que ya operaban: IAF, la Fundación Kellogg, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Konrad Adenauer y muchas otras organizaciones europeas.

En la década de los ochentas se dio la mayor expansión de las ONGs, tanto a nivel nacional como regional y local. En el caso de México, el terremoto de 1985 detonó el aumento de su cantidad. Ello significó también la multiplicación de orígenes, áreas de interés, metodologías, etc. Algunas temáticas resultaron particularmente aglutinadoras: ecología, feminismo, grupos indígenas y sectores

17 World Bank 1986:50.

18 Nos basamos en PDP 1988, uno de los pocos trabajos de conjunto sobre el tema.

informales¹⁹. El origen de las ONGs en este período se encuentra en grupos profesionales movilizados por causas y motivaciones específicas²⁰. Las fuentes de financiamiento incluyen agencias bilaterales, organismos de financiamiento internacional como el BID y otros. La relación con el Estado oscila entre la colaboración y la desconfianza política. Existen algunas instituciones públicas con las que se colabora como el caso del INI, la antigua SEDUE, INCA-RURAL y otras.²¹ Algunas de las ONGs más importantes de este período son la Fundación de Ecodesarrollo XOCHICALLI, el Grupo FEM, la GEA y el Centro de Información de Tecnología Apropiada.

Tipología y ejemplos de ONGs en México

No existe para México un estudio actualizado sobre las ONGs que dé cuenta de sus orientaciones, recursos, áreas de concentración, zonas de trabajo y otros aspectos, lo que limita la posibilidad de proponer una tipología de base empírica, por lo que debemos limitarnos a una de tipo general. Se pueden distinguir dos tipos de ONGs: a) las de promoción del desarrollo y prestación de servicios, y b) las de asesoría y apoyo.

Entre las ONGs de promoción del desarrollo y de prestación de servicios, las más conocidas son la FMDR, ANADEGES y Equipo Pueblo. Estas organizaciones enfatizan la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural o prestan servicios de diferente tipo a organizaciones o grupos campesinos en distintas zonas del país, para lo cual normalmente movilizan recursos importantes originados tanto en el país como fuera de él. En general, disponen de equipos técnicos localizados en diferentes zonas, que actúan con cierta autonomía y en algunos casos

19 En el caso de las fundaciones ecológicas, de 40 encuestadas en 1990, 32 se establecieron en los ochentas, de las cuales 18 a partir de 1985. Véase Kurzinger, E. *et al.* 1991:129 y siguientes.

20 De las 40 ONGs ecologistas encuestadas en 1990, 19 declararon trabajar con campesinos y grupos menores, con indígenas, comunidades, pescadores, microempresas, etc. *Ibíd.*: 134.

21 Entre las organizaciones ecológicas, el 75% mantenían relaciones con organismos estatales, en especial del Gobierno Federal. Véase Kurzinger, E. *et al.* *Ibíd.*:97-98.

hacen trabajos de investigación sobre la situación de los campesinos o desarrollan tecnologías específicas. El caso de la FMDR ejemplifica este tipo.

La FMDR se inició en 1963, entre empresarios miembros de la Unión Social de Empresarios Mexicanos. En 1969 se organizó como asociación civil. Para 1992 tenía una sede central de coordinación con aproximadamente 40 personas y 35 grupos afiliados en 20 estados. La FMDR puede ser definida como una red de fundaciones con un organismo coordinador central que da asistencia técnica, administrativa y de capacitación y que apoya la realización de negociaciones con sus financiadores. Entre sus servicios se encuentran los programas regulares de capacitación, que comprenden un programa de formación de técnicos en desarrollo rural y uno de capacitación de promotores de base. Asimismo, se encuentran en una fase avanzada negociaciones para establecer, junto con INCA-RURAL e INCAE, un programa de formación en gestión de empresas campesinas. La organización tiene actualmente un presupuesto de casi US\$32 millones y obtiene sus recursos del sector empresarial mediante donaciones deducibles de impuestos, organismos estatales de financiamiento como el FIRA y NAFINSA, organismos financieros multilaterales como el BID, y fundaciones estadounidenses y europeas.

Su metodología parte de la definición de su grupo objetivo: los "promovibles", con quienes fomenta la formación de grupos, y a los cuales provee asistencia técnica y crédito, apoya en el campo gerencial y otorga garantías para préstamos con las instituciones financieras señaladas. La definición de "promovible" tiene que ver con aquellos grupos campesinos que podrían acceder al crédito, si dispusieran del apoyo técnico necesario y fueran parte de organizaciones campesinas bien administradas. El objetivo es formar grupos sostenibles financieramente e instituciones capaces de prestar servicios en el orden local. Actualmente la FMDR trabaja con alrededor de 1000 grupos de base que asocian 15 000 familias.

Existen grupos que promocionan el desarrollo en el orden regional, estatal y local. Un ejemplo local es el ER, formado en 1989 con el objeto de trabajar entre los grupos campesinos más pobres para conseguir su incorporación a organizaciones populares de mayor trayectoria. El ER se define como una institución no partidista dirigida a trabajar con los

campesinos marginados, a fin de mejorar sus condiciones de supervivencia y oponer resistencia a las fuerzas disgregantes²². El trabajo de ER se centra en microrregiones clasificadas por sus condiciones de infrasubsistencia y la ausencia de ayuda gubernamental consistente: Coixtlahuaca, la Mixteca Alta, el Alto Mezquital, Copala, y las estribaciones de la Sierra Madre del Sur. El ER es una fundación dirigida a apoyar la inserción de los más pobres en el proceso de desarrollo, sobre la base de metodologías participativas y acciones productivas que apoyen las estrategias de supervivencia de esos sectores.

Se diferencian de las anteriores las organizaciones de asesoría y apoyo. Algunos ejemplos de ellas son Promoción del Desarrollo Popular, Enlace Comunicación, Consultores del Campo y el SEDEPAC. Estas ONGs en general ponen énfasis en la realización de trabajos de investigación sobre las condiciones campesinas, de asesorías a grupos específicos movilizados y de eventos de capacitación, entre otros. Consultores del Campo A.C. es un ejemplo en el orden local. Constituye una ONG regional de asesoría formada por jóvenes profesionales de Michoacán en 1977, que trabaja principalmente en el Lago de Pátzcuaro. Su prestigio en buena parte se asienta en sus actividades de desarrollo de tecnologías para el maíz en zonas de temporal, a partir de las necesidades y problemas de los campesinos. En un estudio comparativo sobre investigación de maíz entre un programa gubernamental apoyado por la Escuela de Graduados de Chapingo y el CIMMYT y uno de Consultores del Campo, se encontró que los resultados de este último eran más efectivos: el 50% más de rendimientos y más del doble de utilidades por hectárea. Ello se explicaba, entre otras razones, porque Consultores del Campo hacía recomendaciones adecuadas a las condiciones locales, incorporaba una cierta estimación del riesgo en sus propuestas y aplicaba metodologías participativas en la investigación y difusión²³.

22 Programa de Supervivencia Campesina 1990.

23 Marsh, R. 1991.

13.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

México dispone de importantes ONGs y organizaciones campesinas de base y de segundo y tercer grado. No existen, desde el punto de vista legal, obstáculos mayores a la formación de esos grupos; si bien podría pensarse en darles algunas ventajas fiscales adicionales y simplificar los trámites de constitución, los actuales procedimientos no revisten dificultades mayores. Aún más, las reformas al Artículo 27 de la Constitución Política y la nueva Ley Agraria han abierto y flexibilizado de manera considerable las posibilidades de organizarse, rompiendo la antigua segmentación organizacional que existía y reduciendo el control estatal.

Las organizaciones campesinas e indígenas de segundo y tercer grado constituyen una base institucional importante en el agro mexicano. Agrupan más del 50% de los campesinos del sector social mexicano y se distribuyen regularmente entre las regiones y los sectores sociales. Estas organizaciones han desempeñado un papel importante en la comercialización agropecuaria y en el acceso al crédito y a la asistencia técnica y disponen de activos productivos y experiencias de asociación con el sector privado, especialmente en comercialización, en diversificación agropecuaria y en proyectos de poscosecha y de metodologías para incluir a grupos indígenas, mujeres y jóvenes en sus programas y proyectos (UNORCA).

Estas organizaciones pueden desempeñar también un papel importante en el nuevo sistema institucional, acercando a los grupos campesinos locales a instituciones estatales más normativas y a aquellas con recursos financieros. Desde el punto de vista económico, pueden contribuir a reducir costos de transacción en programas de crédito, asistencia técnica, la construcción y el mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura, así como también a formular respuestas institucionales a las necesidades de desarrollar economías de escala. Desde el punto de vista institucional pueden facilitar el acceso de los campesinos a recursos públicos y la elaboración de propuestas y proyectos más cercanos a las demandas de los grupos rurales pobres. Desde el punto de vista político, pueden cumplir un papel importante en presionar por políticas y programas para sus asociados y apoyar los procesos de democratización.

Miradas en conjunto, las OPIs también ofrecen ventajas a cualquier plan de desarrollo rural nacional en el campo de la producción, porque

ocupan nichos agroecológicos altamente especializados (y exóticos). La vainilla, el café orgánico, la miel y las especies son ejemplos de especialización campesina para nichos dinámicos del mercado internacional. Existen alrededor de cincuenta productos nativos mesoamericanos que pueden ser investigados en términos de sus aplicaciones.

Este papel puede ser asumido, si se desarrolla un programa de apoyo y capacitación empresarial a esos grupos que les permita realizar un mejor balance entre necesidades de distribución, capitalización y refuerzo organizacional, elevar su competencia en planeación económica, mejorar su sistema de toma de decisiones y disponer de una estructura organizativa adecuada a sus necesidades y bajo control de sus miembros. La inclusión de las mujeres en las organizaciones campesinas e indígenas es tal vez uno de los mayores desafíos actuales. Ello reflejaría mejor su creciente peso en las actividades productivas y en las decisiones económicas. Esto puede realizarse, si las mujeres desarrollan sus propias organizaciones o se abren campo en las ya existentes.

Las ONGs formadas por grupos no campesinos pueden ayudar, junto con las instituciones estatales, a lograr esa transformación. De hecho muchas de estas instituciones tienen metodologías probadas para incluir a los sectores sociales más pobres y a categorías sociales específicas como los indígenas y las mujeres. Ellas pueden también desempeñar el importante papel de llenar el espacio entre instituciones públicas normativas y de financiamiento y los grupos de base. Muchas de las ONGs de este tipo tienen una larga experiencia en desarrollo rural, prestación de servicios en crédito, capacitación, interrelación (*networking*), puesta en marcha de programas dirigidos a la mujer rural e inclusión de la perspectiva de género, trabajo con grupos étnicos, normalmente prestados con mayor eficiencia y adecuación a grupos locales.

Sin embargo, las ONGs son un grupo muy heterogéneo. En general, presentan algunas limitaciones desde el punto de vista de su cobertura, cierta militancia a nivel de sus técnicos, incapacidad de establecer coaliciones entre ellas, desconfianza en el Estado y debilidad en sus estructuras de gestión. Esas limitaciones pueden ser superadas, para lo cual una mayor colaboración entre el sector público y las ONGs parece fundamental en la coyuntura actual de reconstrucción de las instituciones rurales y de emergencia de nuevos actores.

CAPITULO 14
INICIATIVAS DE DESARROLLO RURAL
Y PROGRAMAS PARA COMBATIR
LA POBREZA RURAL

14.1 INTRODUCCION

Los esfuerzos para promover el desarrollo rural se originaron en los años sesentas y se relacionaron con la progresiva toma de conciencia acerca de la insuficiencia de la reforma agraria, del cambio técnico, de la inversión y de la modernización agrícola para enfrentar los problemas de la pobreza rural. Se ha comprobado que en esos años, pese a 30 años de reforma agraria, el sector rural aún se caracterizaba por la pobreza, las desigualdades y la marginalidad social (Capítulo 3). Para los minifundistas y pequeños productores, esta condición estaba asociada con el acceso desigual que tenían a las tecnologías modernas, a las inversiones en irrigación, a la mecanización agrícola, a los servicios técnicos, al financiamiento bancario y a una organización adecuada para adquirir insumos y comercializar la producción.

Las bajas tasas de crecimiento de la producción y de los ingresos agrícolas (Capítulo 2) fueron una de las causas que, desde finales de los años sesentas, reactivaron el descontento campesino y amenazaron la estabilidad social en el campo. La importancia política y la capacidad de movilización de los campesinos mexicanos han sido, a lo largo del siglo XX, dos de los factores que más han determinado la estabilidad social, debido a lo cual los gobiernos de los años setentas asignaron una alta prioridad a la revisión de sus programas rurales. En este capítulo se revisará la secuencia histórica de iniciativas de desarrollo rural, a fin de entender mejor las posibilidades de definición de una estrategia de desarrollo rural para los años noventas (Capítulo 15).

14.2 EL PLAN PUEBLA

En un primer intento a gran escala por enfrentar la marginalidad rural, y con el objetivo de permitir la generalización del progreso técnico en la agricultura, el Colegio de Postgraduados (CP) de Chapingo y el CIMMYT iniciaron en 1967 la ejecución del llamado Plan Puebla. Dicho Plan se orientó al diseño y aplicación de una estrategia para asistir a campesinos minifundistas ubicados en zonas de temporal, que empleaban métodos tradicionales de cultivo y cuya producción no superaba los niveles de subsistencia. La filosofía del Plan fue que la agricultura tradicional de pequeña escala podía elevar de manera sustancial su productividad en la producción del maíz por medio de las nuevas tecnologías de la Revolución Verde y del acceso al crédito.

La estrategia se centró en la generación y transferencia de tecnologías apropiadas a las condiciones campesinas para la producción de maíz y en el cambio institucional, en particular la organización de "grupos de solidaridad" formados por 10 a 30 personas para tener acceso al crédito y a insumos modernos. Incluyó también la capacitación del personal de campo para fortalecer su participación en el diseño y la realización de ensayos de campo, y para efectuar demostraciones y reuniones con otros técnicos y campesinos¹. Finalmente, el Estado garantizó la rentabilidad del cultivo del maíz mediante la comercialización (CONASUPO), el acceso a fertilizantes (FERTINGA) y el seguro agrícola (ANAGSA).

Hasta la finalización de su primera fase en 1973, cuando el CIMMYT se retiró de la ejecución del Plan y éste quedó bajo la exclusiva responsabilidad del Colegio de Postgraduados, el proyecto cubrió 32 municipios en el estado de Puebla, con aproximadamente 43 300 productores que cultivaban unas 80 000 ha de maíz. Las explotaciones tenían un tamaño promedio de 2.5 ha, de las cuales 1.7 ha se dedicaban a la producción de maíz, con un rendimiento medio de 1.7 toneladas por hectárea cuadrada².

1 Díaz C., H. 1974.

2 CIMMYT 1974.

Desde el punto de vista de los resultados directos, el Plan Puebla alcanzó algunos de los fines propuestos: en 1972 la producción de maíz por hectárea había aumentado en más del 50% entre los productores del área; para quienes formaban parte de los grupos de crédito, el rendimiento se había duplicado. El empleo de las tecnologías recomendadas aumentó los requerimientos de mano de obra en un 30%, situación que se reflejó en la disminución de los ingresos no agropecuarios provenientes de la realización de trabajos fuera de la unidad familiar. En general, los ingresos familiares aumentaron un 63%, en su mayor parte provenientes de la producción agropecuaria; asimismo hubo un aumento de la productividad del maíz y una diversificación productiva³.

Las principales lecciones derivadas de esa experiencia son las siguientes:

- a) En primer lugar, el éxito del Plan Puebla se sustentó en su filosofía de atacar simultáneamente y de un modo integral los principales problemas que limitan la productividad de los recursos del pequeño agricultor. Si bien el punto de entrada de la estrategia general del Plan fue hacer accesible la tecnología mejorada del maíz, la provisión de otros elementos de apoyo, tales como capacitación, asistencia técnica y crédito, desempeñaron un papel decisivo en el impacto total del Plan.
- b) En el plano técnico, el Plan Puebla valorizó la tecnología de producción campesina; demostró la utilidad del material genético local (variedades de maíz criollo), las ventajas económicas y ecológicas de los sistemas de cultivos múltiples (asociación maíz-frijol) y la importancia de la ganadería familiar como fuente generadora de empleo e ingresos, particularmente en las épocas de crisis económica.
- c) Se identificaron prácticas mejoradoras para condiciones diferenciadas de producción, acompañadas de la difusión de la información tecnológica. En 1982 se desarrollaron 56 diferentes recomendaciones para diversos tipos de suelos, niveles de capitalización, fechas de siembra y formas de producción, las cuales comprendían una relación favorable entre el costo de los

3 *Ibíd.*

insumos y los resultados de la producción. Asimismo, el 96% de los productores reconocieron haber adoptado, en mayor o menor grado, las recomendaciones específicas generadas por el proyecto.

- d) La organización resultó un medio eficaz de acceso a servicios de apoyo a la producción. En 1982 el 41% de los participantes pertenecía a organizaciones que facilitaban el acceso a recursos de crédito para financiar el uso de la tecnología. Mediante la organización de grupos de crédito se alcanzó el abasto oportuno y se tuvo acceso a los insumos requeridos (de lo cual también se beneficiaron aquellos agricultores no organizados en grupos).
- e) Las innovaciones institucionales generadas por el Plan Puebla fueron mucho más trascendentales que los mejoramientos tecnológicos introducidos en el cultivo del maíz. Esas innovaciones consistieron en la creación de instituciones que no existían (como organizaciones de agricultores de primer y segundo grado) pero, sobre todo, en la modificación de la estructura y las políticas de instituciones existentes que, hasta entonces, no servían a los intereses de la pequeña agricultura de subsistencia. Gracias al papel catalítico del Plan, los pequeños productores maiceros del Valle de Puebla pasaron a convertirse en clientes de numerosas instituciones de apoyo a la agricultura (bancos, compañías de seguros y empresas productoras de insumos) que hasta entonces trabajaban casi exclusivamente con agricultores comerciales grandes y medianos.
- f) El deterioro de los rendimientos del maíz y el estancamiento tecnológico observado en la zona de acción del Plan Puebla después de 1981 ilustran la falta de sostenibilidad del cambio tecnológico en ausencia de estímulos macroeconómicos adecuados. A partir de 1982, la relación entre el valor adicional de la producción lograda mediante el empleo de las recomendaciones y el costo requerido para su aplicación, se tornó muy desfavorable para los agricultores. Esa pérdida de rentabilidad del maíz provocó una disminución de la superficie cultivada, un menor uso de insumos comprados, una baja en los rendimientos por hectárea y, en cierto modo, un regreso a la situación de producción para el consumo familiar anterior a 1967, fecha de iniciación del Plan Puebla.

- g) Finalmente, es interesante destacar que la crisis actual del Plan Puebla está también vinculada a factores de cambio ajenos a la agricultura. Muchos campesinos con unidades de producción más pequeñas y tierra menos fértil que el promedio de la zona han salido a buscar empleo en actividades productivas que se realizan fuera de sus comunidades. Algunos han encontrado oportunidades de empleo permanentes; otros trabajan temporalmente fuera y mantienen sus cultivos en forma precaria, dadas las dificultades para realizar ciertas prácticas en forma oportuna a consecuencia de la escasez de mano de obra. En este caso, el costo de oportunidad de las otras actividades en que participan es mayor que los ingresos que podrían obtener, si cultivaran más intensivamente su tierra. Una implicación de este proceso para el diseño de proyectos de desarrollo rural es que las nuevas tecnologías agrícolas no deben crear necesidades adicionales de mano de obra para los miembros de la familia que participan en el mercado de trabajo, sino incrementar la productividad del trabajo y crear en la agricultura oportunidades de generación de ingresos competitivos con las actividades no agrícolas.

Los resultados alcanzados y la orientación dada al Plan Puebla, en el sentido de dirigir recursos orientados a la búsqueda y posterior instrumentación de soluciones concretas a problemas que afectan a grupos, han marcado un camino en la concepción de los esquemas de desarrollo rural y agropecuario, no sólo en México, pues la estrategia tuvo una gran difusión en el orden internacional. Esa estrategia estuvo en la base de la mayoría de las iniciativas de desarrollo rural de principios de los años setentas. Puede destacarse el interés del BIRF como vehículo de esa difusión. El PIDER y el SAM son dos ejemplos destacados de lo que se ha dicho. Una diferencia importante del Plan Puebla con los programas que le sucedieron es el hecho de que el primero comenzó a nivel regional, en pequeña escala, gestionado por organismos "paraestatales", en el sentido de que no respondía directamente a políticas y estrategias del Gobierno. El PIDER y el SAM, por el contrario, son programas de escala nacional que se ejecutan con alta prioridad en el marco de las instituciones más representativas del Gobierno.

14.3 EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER)

A principios de los años setentas, conocidos los resultados del Plan Puebla y sobre la base de los éxitos alcanzados, el Gobierno decidió ejecutar en escala ampliada el PIDER. El PIDER, que se concibe en un momento de frustración por las tendencias imperantes en el desarrollo agropecuario, que se manifestaron en una creciente inquietud entre las organizaciones campesinas que el Gobierno deseaba neutralizar, constituye un programa de inversiones orientado a aumentar el potencial productivo; se ejecuta en forma descentralizada para beneficiar a las comunidades más pequeñas y marginales, tanto por su aislamiento geográfico como por su rezago socioeconómico⁴.

Para la ejecución del Programa, se buscó la coordinación de las actividades desempeñadas por diversas dependencias del Gobierno Federal y se contó con un presupuesto para el quinquenio 1973-1978 que ascendió a US\$1300 millones, incluido el financiamiento del BIRF (US\$230 millones) y del BID (US\$40 millones). Las inversiones previstas por el Programa se desarrollaron en 106 microrregiones, las cuales albergaban cerca del 45% de las poblaciones rurales. Los elementos básicos de la estrategia del PIDER fueron los siguientes:

- a) Coordinación de esfuerzos y canalización de recursos financieros por medio de la Secretaría de la Presidencia (posteriormente de Programación y Presupuesto). El financiamiento se concentró en proyectos productivos diseñados sobre una base microrregional, privilegiando la creación de empleos permanentes, el crecimiento de la producción y la organización de servicios de apoyo y de bienestar social, a fin de mejorar el ingreso y nivel de vida de los beneficiarios.
- b) Los proyectos y servicios debían dirigirse a comunidades de 300 a 3000 habitantes, localizadas en un área definida que a menudo coincidía con límites municipales por razones administrativas.

4 Paz Sánchez, F. 1973.

- c) La planificación y, en particular, la ejecución de los proyectos se realizaron en forma descentralizada, bajo la responsabilidad de comités estatales y municipales encabezados por el responsable estatal o municipal y en los que participaban los directivos de las instituciones coejecutoras del Programa. Por medio de ellos se coordinaba el análisis y la ejecución de los proyectos propuestos para las microrregiones y se incentivaba la participación de los ejidos y de los grupos indígenas en el diseño y la ejecución de los proyectos⁵.

En su primera fase (1973-1976) el PIDER se extendió a 85 regiones y a más de 4 millones de habitantes, o sea al 25% de la población de comunidades que poseían entre 300 y 3000 habitantes. Dichas regiones comprendían 1.4 millones de productores y trabajadores del campo (eventuales y permanentes), es decir, el 27% de la PEA en el sector agropecuario y rural⁶. En ese mismo período, el PIDER realizó obras en 5242 comunidades (el 96% de las potenciales); el 34% de dichas obras correspondieron a proyectos productivos, con beneficios para 1 160 000 habitantes. Se realizaron obras de irrigación, drenaje, conservación de suelos y sistematización en 320 000 hectáreas. Se sembraron 43 700 ha de plantaciones frutales y forestales y se promovió la producción ganadera, con la entrega de 452 000 cabezas de ganado. El Programa realizó proyectos de asistencia rural y de apoyo a la producción, incluidos 8600 km de caminos rurales. Las inversiones mencionadas absorbieron el 13.5% del presupuesto del Gobierno Federal dedicado al fomento agropecuario.

El PIDER demostró una buena capacidad de ejecución de proyectos y de canalización de recursos hacia las comunidades más pobres. Simultáneamente, puso de relieve la importancia de la coordinación institucional en la programación y operación de los proyectos. Sin embargo, el impacto productivo de las inversiones realizadas y su efecto sobre el empleo y los ingresos de los beneficiarios fueron muy inferiores a lo esperado. En primer lugar, la participación de los beneficiarios en el diseño y la priorización de los proyectos fue muy débil⁷, por lo cual no se

5 Díaz C., H. y Valtierra P., E. 1985.

6 Con base en cifras del V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1970.

7 Véase por ejemplo la conclusión de CERNEA sobre el PIDER I.

desarrolló un compromiso estrecho entre los beneficiarios y las inversiones, en especial las productivas. Los proyectos fueron vistos por las comunidades como iniciativas ajenas, resueltas por los agentes del Gobierno, a lo sumo en consulta con los dirigentes campesinos, no siempre representativos del conjunto de los productores. En segundo lugar, las obras que se construyeron no siempre conservaron la complementariedad necesaria para ser correctamente aprovechadas. Se construían plantas agroindustriales, pero no se aseguraba el abasto, o bien no se tomaron en cuenta los obstáculos a la comercialización y las insuficiencias en la capacitación o en la gestión productiva. El resultado fue una altísima ociosidad de las obras e inversiones realizadas⁸.

14.4 EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

El escaso dinamismo de la agricultura en los años setentas condujo a la pérdida de la autosuficiencia nacional en la producción de maíz, frijol y otros cereales. Ello representó, por un lado, una amenaza a la seguridad alimentaria y al sostenimiento de los niveles nutricionales, en particular de los grupos más vulnerables de la población. Por otro lado, la creciente dificultad de abastecimiento interno comenzó a presionar sobre las importaciones de alimentos y sobre el equilibrio de la balanza comercial. Las importaciones de alimentos crecieron en 1980 hasta alcanzar una cuarta parte del consumo total de ese año⁹. La situación descrita dio paso en ese año a la creación del SAM, concebido como una nueva estrategia de desarrollo rural centrada principalmente en la modificación de patrones de producción, distribución y consumo de alimentos, con el propósito de alcanzar mejores y mayores niveles de nutrición entre la población más pobre y, simultáneamente, de volver a obtener la autosuficiencia alimentaria hacia 1985¹⁰.

8 Díaz C.H. y Espinoza, G. 1991.

9 Algunas estimaciones han indicado que hacia 1990 las importaciones de alimentos requerían más del 70% de las divisas provenientes del petróleo. (Véase Luiselli F., C. s.f.).

10 Schatan, J. 1980.

En ese sentido, el SAM se propuso una intervención compleja en el acopio, almacenaje, transformación y distribución de los alimentos que conformaban la canasta. El programa fue sumamente ambicioso en sus objetivos, lo cual se asoció con la abundancia financiera de fines de los setentas, consecuencia de la expansión petrolera y de la acumulación de deuda externa.

En el plano productivo, los objetivos estaban orientados a la promoción del cambio tecnológico y al mejor aprovechamiento de los recursos con el propósito de alcanzar un sostenido aumento de la producción. Los instrumentos para lograrlos se concentraban en el crédito con tasas de interés por debajo del costo de oportunidad del dinero, el seguro agrícola, precios de garantía y seguridad de compra, insumos y servicios a precios subsidiados, inversión en obras de riego e infraestructura, inversión agroindustrial y asistencia técnica. Esos servicios debían ser canalizados a los beneficiarios por medio de sus organizaciones, las cuales debían ser fortalecidas para absorber los apoyos y promover la transformación productiva. Pero el SAM incursionó también en el acopio, el almacenaje, la producción de insumos, la distribución y el otorgamiento de subsidios al consumidor para cumplir con las metas del consumo de alimentos.

La información disponible indica que la superficie cultivada y la producción de granos básicos aumentaron significativamente entre 1979 y 1981; el Programa resultó un éxito productivo. Una parte importante de ese aumento se registró en los estados caracterizados por poseer mayores niveles de pobreza, aunque no se limitó a ellos. Los mayores precios de garantía significaron una elevación de los ingresos y de las siembras de los productores. Sin embargo, la producción de excedentes se concentró en una fracción pequeña de productores ubicados en los mejores suelos con mejor acceso a servicios y a inversiones de infraestructura.

Este grupo de productores se benefició de los subsidios a los costos y de los precios de garantía a los productos, mientras que los beneficios percibidos por los productores de subsistencia fueron menos significativos. La escasa participación de las organizaciones de base en el diseño de proyectos y la incidencia de las agencias gubernamentales en la definición de ellos condujeron a resultados parecidos a los constatados con la ejecución del PIDER, o sea a un elevado subaprovechamiento de las inversiones realizadas, de tal manera que tuvo lugar una rápida caída de la producción cuando se debilitó la

intervención externa. Con el advenimiento de la crisis de la deuda externa, el SAM enfrentó una reducción importante en la disponibilidad de recursos que se manifestó en una caída del crédito y los subsidios y, en términos generales, en el gasto institucional de promoción y ejecución de acciones relacionadas con el Programa¹¹.

14.5 PROGRAMAS PARA APOYAR EL DESARROLLO DE MICROEMPRESAS

Debido a la continua y fuerte presión demográfica en el sector rural, a la reducción de las oportunidades de empleo en la agricultura y a la eliminación de la reforma agraria como instrumento para distribuir los ingresos procedentes de la agricultura, durante los últimos años el Gobierno de México ha prestado especial importancia a la creación de empleo descentralizado mediante el desarrollo de microempresas. Algunos de los mecanismos institucionales por medio de los cuales se ha prestado apoyo a esas empresas son muy novedosos y dan una idea de los sistemas que podrían aplicarse al desarrollo rural en general.

Las definiciones oficiales que se aplican a las microempresas y a la pequeña y mediana industria son bastante amplias y tienden a incluir, bajo el título general de pequeñas, a empresas de dimensiones muy significativas que inevitablemente llegan a absorber una parte importante de los trabajadores de la industria manufacturera y de la producción de ésta. La SECOFI define las microempresas como empresas que emplean hasta 15 personas y tienen un volumen de ventas brutas al año de hasta 110 veces el salario mínimo anual (que es de US\$175). La pequeña industria emplea entre 16 y 100 personas y la mediana industria entre 101 y 250 personas. En 1990 la distribución en *porcentajes* del número de establecimientos, el empleo y los ingresos correspondientes a la categoría de empresas manufactureras fue la siguiente¹²:

11 La propuesta original del SAM incluía precios de garantía diferenciados, a fin de favorecer a los pequeños productores, ejidatarios y comuneros ubicados en zonas de temporal de alto riesgo. Sin embargo, la dificultad de administración de dicho esquema impidió su inclusión en el diseño final. Véase Spalding, R.J. 1984.

12 SECOFI 1991.

	Estableci- mientos	Empleo	Ingresos
Microempresas	77.2	11.3	7.2
Pequeñas empresas	17.8	23.6	19.2
Medianas empresas	2.9	16.0	15.1
Empresas en gran escala	2.1	49.1	58.5

En estos datos se subestima la importancia del sector de las microempresas, ya que sólo se toman en cuenta las empresas jurídicas. Si se incluyeran las actividades informales en ese sector se podría registrar hasta un 90% de empresas y un 18% en el número de trabajadores. Las principales esferas de actividad comprenden: los productos alimentarios (22.4% de las empresas manufactureras), la elaboración de metales con exclusión de maquinaria (17.9%), la confección (10.2%) y la imprenta (9.2%). Las principales limitaciones con respecto al nivel de supervivencia y la expansión de esas empresas son: a) el acceso al crédito institucional, que está limitado por las exigencias de garantías por parte de los bancos y los elevados costos de transacción para préstamos pequeños; b) la falta de demanda efectiva debida a problemas de ubicación, información, calidad insuficiente y mala administración; y c) la falta de asistencia técnica, por ejemplo de capacitación en la gestión de servicios financieros.

Se ha establecido una importante serie de programas que prestan asistencia en el desarrollo de las microempresas. Sin embargo, el Gobierno de México ha optado en general por no separar la asistencia a las microempresas de la asistencia a las pequeñas y medianas empresas, aunque los tipos de asistencia que más necesitan esas categorías de empresas son distintos y las formas de prestar ayuda eficaz a cada una de ellas debería ser muy diferente. El programa principal está integrado de la siguiente forma:

- a) El programa de la SECOFI para la modernización y el desarrollo de la industria micro, pequeña y mediana para el período 1991-1994. Este ofrece distintos tipos de ayuda con respecto a organización, modernización, capacitación en gestión, financiación y descentralización de esas actividades. Una de sus actividades más importante es fomentar la creación de asociaciones de productores en esferas relacionadas con créditos (cooperativas de crédito), compras y comercialización.

La SECOFI estableció una comisión conjunta (COMIN) para la coordinación de las actividades de apoyo a la modernización de la industria micro, pequeña y mediana; esta comisión, que es un ejemplo de las instancias que pueden crearse para apoyar el desarrollo rural, sirve como un foro en que los empresarios plantean sus problemas en un plano descentralizado a los miembros de la Comisión.

- b) La NAFINSA reestructuró radicalmente sus actividades después de 1990; dejó de prestar servicios a entidades paraestatales para hacerlo en las actividades de desarrollo de los bancos de importancia secundaria, con el objeto de apoyar a las actividades de la industria manufacturera, el comercio y los servicios, tanto del sector privado como del social. En particular, su Programa para empresas micro y pequeñas (PROMYP) absorbió en 1991 el 60% de su crédito y benefició a 52 000 empresas micro y pequeñas. De ellas, el 52% correspondía a microempresas, el 74% de las cuales empleaba a cinco o menos personas, el 19% de seis a diez personas, y el 7% de once a quince.
- c) El PRONASOL estableció, en diciembre de 1991, el FONAES, que ofrece garantías para préstamos y capital de riesgo a las microempresas manufactureras, de servicios y de turismo en zonas rurales y urbanas poco privilegiadas. Si bien es demasiado pronto para hacer una evaluación de este programa, hay inquietud con respecto al mismo, en vista de lo difícil que resulta separar el concepto de bienestar social del de capacidad crediticia, y por la falta de una debida atención a la capacidad de autofinanciamiento del Fondo.
- d) El BID puso en marcha en América Latina un eficaz programa para la financiación de pequeños proyectos, mediante el cual se canalizan préstamos a empresarios de bajos ingresos por medio de cooperativas, fundaciones y asociaciones de productores. Los proyectos típicos son los de artesanía, apicultura, cooperativas de costura, pequeñas granjas, talleres de muebles, elaboración de alimentos y otros. De los préstamos otorgados, aproximadamente el 55% se destinó a la agricultura, el 32% a microempresas de zonas urbanas y el 13% a la artesanía y otras actividades. De la experiencia de este proyecto se sacaron dos conclusiones importantes: a) los programas de

crédito a las microempresas deben administrarse como un negocio y se deben separar de las actividades filantrópicas; y b) la escasez actual de ONGs con capacidad para administrar créditos es un obstáculo importante para la expansión del programa.

- e) Por último, varias ONGs han desempeñado una importante función en la materia. La ADMIC ha distribuido créditos de la NAFINSA y el BID, y presta asistencia técnica y capacitación. La FMDR aplica el eficaz enfoque de organizar centros descentralizados de desarrollo rural para que actúen como catalizadores para la obtención de crédito en instituciones y proporcionen servicios de enseñanza, capacitación y asistencia técnica con base en un sistema de participación en la financiación de los gastos.

Las características más sobresalientes de las microempresas y las pequeñas empresas rurales mexicanas son: a) carácter privado o familiar de la propiedad de la empresa, b) capacidad para proporcionar ingresos suplementarios a la agricultura, y c) su dinámica respuesta al desarrollo agrícola y rural. Los nuevos empresarios proceden principalmente de la comunidad agrícola, obtienen formación en el empleo, utilizan como capital sus ahorros personales o familiares, y se muestran anuentes a los cambios tecnológicos originados por la electrificación rural y otro tipo de infraestructura, así como al uso de mejores métodos de cultivo. Entre los nuevos participantes en esa actividad se cuentan comerciantes y artesanos, aunque también profesionales y funcionarios públicos. Se ha demostrado que la participación de la mujer como propietaria y trabajadora es más importante que en la industria de zonas urbanas y que las microempresas son una fuente de ingresos complementaria de la agricultura para casi el 50% de las mujeres de las zonas rurales. El empleo en el sector de la microempresa aumenta principalmente con el incremento en el número de empresas que emplean a lo sumo dos o tres personas, más que con un incremento en la dimensión de los establecimientos, lo que refleja una baja tasa de "graduación" para pasar a ser grandes empresas. Eso confirma el carácter autónomo, en cuanto a empleo, de este sector, y la tasa de supervivencia sumamente baja de esas empresas.

En vista de que gran parte de la población rural pobre de México depende en buena medida de fuentes de ingreso externas a la

agricultura, la creación de empleo y valor agregado en las microempresas debe constituir inevitablemente un componente esencial de cualquier estrategia significativa de desarrollo rural. De hecho, en los dos últimos años se han realizado importantes esfuerzos institucionales y financieros en ese sentido, ya que aproximadamente el 60% de los fondos de bancos de desarrollo han sido destinados a microempresas y a empresas pequeñas y medianas en los sectores comercial, manufacturero y de servicios. Además, se han formulado numerosas iniciativas de apoyo a esas empresas que, a pesar de ser novedosas, no han proporcionado con el tiempo coordinación adecuada para impedir las superposiciones, las duplicaciones y la información errónea. Si bien el desarrollo de las microempresas es un componente esencial de la estrategia de desarrollo, sigue siendo difícil fomentarlo. Los serios obstáculos para obtener créditos, asistencia técnica y demanda efectiva deben manejarse cuidadosamente para poder lograr el éxito.

14.6 PROGRAMAS SOCIALES QUE ACOMPAÑAN LA REFORMA ECONOMICA

Como se ha visto en las secciones anteriores, el Estado mexicano ha manifestado, a lo largo de las últimas décadas, preocupación por la lucha contra la pobreza rural. La estrategia predominante se ha basado en políticas y programas orientados a aumentar el acceso a la tierra mediante el reparto agrario y la capacidad productiva de los campesinos por medio del desarrollo rural. Este último enfoque fue profundizándose hasta alcanzar su culminación a finales de los años setentas y principios de los ochentas, con la instrumentación del SAM, lo que coincidió con el período de abundancia de recursos fiscales derivados de la explotación petrolera. Los instrumentos movilizados se basaron en:

- a) Fuertes inversiones públicas en infraestructura, particularmente en las regiones marginales y de condiciones ambientales más adversas. En esos años fue importante la inversión en riego, construcción de caminos y electrificación rural.
- b) El subsidio a insumos y servicios a la producción. Entre éstos, por su monto, se destacan las transferencias implícitas en los agroquímicos, en la energía eléctrica y en el crédito y seguro

agrícola, y también en los servicios relacionados con el transporte, el acopio y el almacenaje.

- c) El subsidio implícito en la fijación de precios a los productos, a menudo por encima de los niveles internacionales.
- d) Finalmente, extensión del complejo sistema del SAM al procesamiento de alimentos, a la distribución y al comercio al detalle, procesos que involucraban un monto considerable de transferencias y subsidios.

Las coordenadas que determinaban el sistema económico fueron alejándose del mercado; el eje de las decisiones económicas, tecnológicas, laborales y financieras pasó del ámbito del mercado al ámbito de la política. Esa situación se acentuaba en la medida en que el sistema interno de precios se apartaba de la competencia. Cuando el Estado entra en la gestión directa y las reglas de juego económicas se fijan políticamente, la inversión privada necesariamente se resiente. Con la crisis de 1982 también se resintió la inversión pública agropecuaria y la capacidad de sostener la enorme cuota de subsidios. Ello marcó el agotamiento de una estrategia de desarrollo y el comienzo de un período de profundos ajustes estructurales y reformas.

Así como el PIDER y el SAM corresponden a una fase de escalamiento de la intervención del sector público, en la fase de apertura y liberalización se modifican tanto las instituciones y su gestión como los programas del Gobierno, aunque el objetivo de combate contra la pobreza rural del presente sea similar al perseguido en el pasado. Incluso, ese objetivo cobra mayor vigor en la medida en que las reformas macroeconómicas marginan a muchos sectores de la población, por lo que es necesario neutralizar los costos sociales de la transición. Además, en el largo plazo, está implícito en los enunciados de la política que el mercado no es capaz de resolver en forma generalizada los problemas de empleo, ingreso y bienestar de toda la población. A pesar de que el crecimiento económico constituye el mejor antídoto contra la pobreza, es necesario mantener programas de desarrollo rural para ayudar a los pobres a participar en las actividades económicas que se desarrollan y establecer una red de seguridad social para los que no pueden ser incorporados a las actividades productivas.

Es evidente que cada paso en la dirección de los objetivos relacionados con la lucha contra la pobreza debe ser compatible con la

reforma macroeconómica e inscribirse en los espacios ahora más reducidos que aún se permiten. Por ejemplo, la redistribución y la elevación del bienestar no podrán, en el futuro, derivarse de subsidios a la tasa de interés, a la energía eléctrica y a los fertilizantes. Sin embargo, se admite el principio del subsidio explícito directo a quien debe recibirlo, como un elemento diferenciado de los precios y del funcionamiento del mercado.

Aunque tradicionalmente se intentó lograr la participación de las comunidades en los programas de desarrollo rural, el alcance fue limitado al dirigismo y al centralismo que dominaron el sistema. Por el contrario, en las operaciones recientes del INI y del PRONASOL, la participación ha cobrado particular relieve. En principio, con las reformas se reduce el ámbito de lo político y de la intervención estatal en la economía. El Estado ya no interviene por medio de mecanismos universales y centralizados como en el pasado, cuando tenía potestad para manipular el sistema de precios; las nuevas condiciones exigen el uso de nuevos instrumentos. Se hace indispensable identificar las necesidades precisas del grupo meta y llegar con un apoyo no universal sino diferenciado. Las condiciones hacen necesario trabajar con nuevos interlocutores para transferir apoyos que deben ser muy variados, flexibles y específicos. Ello supone también una fuerte descentralización del uso de los recursos en oposición a lo que había sido usual en los programas del pasado. Para tener éxito con este nuevo enfoque, la participación debe ser un instrumento esencial. En ese contexto, especialmente los FRSs supervisados y coordinados por el INI son pruebas del ajuste del modelo de desarrollo rural.

Finalmente, también debería recordarse que, en el contexto de respuesta a la pobreza transitoria inducida por la crisis y las reformas, los mecanismos utilizados en un primer período (hasta 1991) fueron más asistenciales y dirigidos a solucionar los mayores déficit sociales inmediatos en el área de la salud, la educación, la vivienda, la alimentación y el agua potable. Los programas anteriores a la crisis apuntaron a la capitalización, a la modernización y a un cambio productivo merced a la elevación de la capacidad productiva de los campesinos. En un segundo período (1992-1994) se orientarían otra vez a inversiones directamente productivas y a servicios para utilizar mejor el capital creado y la tecnología transferida; para ello, se promoverá la eficaz gestión por parte de grupos y organizaciones campesinas indígenas y no indígenas.

14.7 EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA (INI) Y SU ROL OPERATIVO

Mandato y organización administrativa

El INI fue fundado en 1948 con el propósito de diseñar e instrumentar la política oficial para los 56 grupos étnicos de México. En principio sus actividades eran sobre todo normativas, de asesoría, de capacitación y de coordinación de los programas de otras instituciones ejecutados en las zonas indígenas. Sin embargo, en su empeño por atender las necesidades de los grupos indígenas, el INI ha asumido a lo largo de los años funciones operativas. El aislamiento de las regiones indígenas y la falta de interés específico de otras instituciones para atender a esa población han dejado al INI prácticamente solo en estas zonas.

El Instituto es ahora un organismo descentralizado de la nueva SEDESOL. El Consejo Directivo, que es el más alto órgano de decisión del Instituto, está presidido por el Secretario de Desarrollo Social, y está integrado, entre otros, por tres delegados de los indígenas. El nombramiento del Director General del INI es facultad exclusiva del Presidente de la República.

La estructura del INI, diseñada para atender a una población indígena dispersa en 22 estados, se asienta en los CCIs. Estos centros son oficinas operativas con jurisdicción sobre un cierto territorio normalmente conformado por varios municipios. Cada CCI dispone de un pequeño plantel técnico, cuyas especialidades varían de acuerdo con las características de la región. A principios de 1992, el INI tenía 90 CCIs a nivel nacional, que cubrían 764 municipios y cerca de 4000 localidades. Los CCIs están coordinados por delegaciones estatales e interestatales llamadas Coordinadoras, de las cuales actualmente existen 12 a nivel nacional. Además, el INI administra 980 albergues que atienden a unos 60 000 niños indígenas de hasta 14 años de edad.

El PNDPI se aprobó en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1990. Este documento clave lo formuló el INI y es parte integral del PRONASOL, con los mismos objetivos y normas de acción. El Programa contiene acciones que se agrupan en dos vertientes principales: los proyectos estratégicos y los subprogramas sectoriales.

Los *proyectos estratégicos* involucran acciones y arreglos institucionales innovativos sustentados en las demandas indígenas y llenan vacíos en la acción pública. No se trata de crear nuevas instituciones u organismos del Estado, sino mecanismos de financiamiento con la participación de las comunidades o pueblos indígenas. Por otro lado, los *subprogramas sectoriales* tienen por objeto la continuidad y el fortalecimiento de las acciones que ya cuentan con instituciones establecidas, basando la apertura de esos organismos/procedimientos a la participación indígena en todas las fases, desde el diseño del proyecto de inversión y financiación hasta la recuperación, evaluación y reproducción.

Como meta principal del PNDPI se coloca el incremento, en términos relativos, de la inversión pública total que se destina al desarrollo de la población indígena. La organización del Programa se basa en una fuerte participación de las comunidades indígenas y en la amplia colaboración de ellas con los agentes de las instituciones públicas. El Programa tiene una filosofía flexible en cuanto "no define ni presupone la naturaleza de los modelos de desarrollo de los pueblos indígenas"¹³.

Uno de los instrumentos novedosos de los Proyectos Estratégicos son los FRSS. Los FRSS, que utilizan recursos del PRONASOL, tienen el objetivo de financiar directamente los proyectos productivos de las organizaciones y comunidades indígenas que los manejarían y supervisarían en forma directa. Reciben una dotación anual de capital para el financiamiento de proyectos productivos. Por otra parte, las recuperaciones ingresarían a los Fondos para incrementar su capital y su autonomía en el funcionamiento. El propósito fundamental de esos Fondos es superar los obstáculos que dificultan el financiamiento de las iniciativas productivas de las comunidades y organizaciones indígenas. Los montos asignados para los Fondos podrán aumentarse con recursos provenientes de programas de crédito específicos o de otras fuentes de financiamiento. Un cuerpo directivo integrado por representantes de las comunidades y organizaciones indígenas, con apoyo del INI, administra los FRSS. Además del INI, participan el PRONASOL e instituciones federales y estatales como organizaciones del sector privado especializadas en desarrollo rural.

13 INI 1990:44.

La segunda vertiente del PNDPI está compuesta de *subprogramas sectoriales*. Son acciones de asistencia técnica e inversión en las áreas de salud y bienestar, educación, cultura, infraestructura (electrificación, caminos rurales y programas para la conservación del suelo y el agua)¹⁴ y la inversión directamente productiva. En cuanto al último rubro, los FRSs complementarían las inversiones realizadas por medio del PRONASOL, el Programa de Desarrollo Regional y el Convenio Unico de Desarrollo.

A pesar del incremento de programas operativos, el INI ha mantenido prácticamente intacta su plantilla; atiende las necesidades de personal mediante la transferencia de técnicos a las organizaciones con las que opera, que reciben del INI financiación para contratar personal por medio del programa "Técnicos en Solidaridad", financiado por el PRONASOL. En realidad el INI es la organización encargada de la coordinación y ejecución de todos los programas del PRONASOL en las zonas indígenas y, como tal, ha ganado en los últimos años una presencia creciente en la ejecución de políticas públicas. Sin duda, esta creciente responsabilidad operativa del INI tendrá implicaciones para el número y nivel de los recursos humanos de que dispone el Instituto en su sede central y en los estados.

Recursos del INI

Para su presupuesto ordinario, el INI cuenta con recursos del PRONASOL y con montos suministrados por el BID, el BIRF, el FIDA, el PMA y el PNUD. Hasta 1988 el INI operó básicamente con recursos de su presupuesto ordinario, que en ese año ascendió a \$Mex51 665 millones (US\$17.2 millones), de los cuales sólo alrededor del 9% era para programas de apoyo a la producción. La mayoría de ese presupuesto se empleaba en la administración de cerca de 1000 albergues escolares que el INI opera en conjunto con la DGEI. A partir de 1989, la situación cambió sustancialmente. En ese año el INI recibió \$Mex150 293 millones (US\$50 millones). En 1991, los fondos del PRONASOL operados por el

14 Son críticos por la incidencia de desequilibrios ecológicos en muchas regiones con población indígena. Son acciones que el INI debería coordinar mayormente con la SARH y la SEDESUL.

INI se acercaron a los \$Mex300 000 millones (US\$100 millones). Los recursos del PRONASOL casi triplicaron el presupuesto ordinario del INI, que se había limitado al financiamiento de los salarios y viáticos del personal y a los costos de operación de los albergues escolares y los CCIs.

El Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas del Estado de Puebla

Un reciente e importante ejemplo del papel ejecutor y coordinador del INI es el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. Es un programa de inversión en actividades productivas de comunidades indígenas con un monto total de US\$40.6 millones, del cual el FIDA financia US\$25 millones, el Gobierno de México US\$14.7 millones, y los beneficiarios US\$900 000 mediante aportes en inversiones de infraestructura vial. Los beneficiarios son 17 000 familias campesinas pobres de la Sierra Norte, la Sierra Oriente, la Sierra Negra y la Mixteca Poblana.

Dentro de la política del actual gobierno de involucrar en mayor grado a la agencia especializada en actividades de diagnóstico, programación y operación para asistencia a los pueblos y comunidades indígenas, el INI tendrá la responsabilidad de la coordinación global y la administración del proyecto. Además, ejecutará directamente algunos componentes: la programación y el seguimiento; obras de infraestructura; una parte de la capacitación y del componente de actividades para la mujer. Para las otras actividades establecerá contratos subsidiarios con las instituciones especializadas que serán responsables de su ejecución. En esos casos, el INI tendrá la responsabilidad de dar seguimiento a las actividades y asegurar que se cumplan las metas, las metodologías y los objetivos establecidos en el informe de evaluación ex-ante.

Dentro del Proyecto los FRSs son las organizaciones campesinas que tendrán mayor participación y constituirán la base de la ejecución. Los campesinos y las organizaciones que integran los FRSs serán los actores principales del Proyecto. Estos FRSs tendrán que poner en marcha el componente de crédito y de servicios de apoyo a la producción. En el crédito, recibirán las solicitudes, harán los análisis y estudios necesarios, los aprobarán y harán los desembolsos, el seguimiento y la

recuperación. Para esas actividades recibirán apoyo, capacitación y asistencia técnica de la NAFINSA.

Por su parte, la NAFINSA tiene la mayor responsabilidad en la ejecución del componente de crédito; administra los fondos para el crédito de acuerdo con un contrato entre esta institución financiera y la SHCP, con ratificación del INI. La NAFINSA será el "banco de segundo piso" y, como tal, deberá capacitar, supervisar, analizar y controlar a los FRSs, a los cuales "desembolsará" los fondos, a medida que se justifiquen debidamente. La NAFINSA establecerá, además, un convenio específico con cada FRS, en el cual se especificarán todas las modalidades de trabajo de fondos, recuperación y obligaciones mutuas.

En síntesis, el INI ejecutará el Proyecto con la excepción del componente de crédito, que será responsabilidad de la NAFINSA con los FRSs. A los fines operativos de la ejecución del Proyecto, se pondrá en marcha una dirección específica en la estructura del INI en Puebla. Esta fungirá como Unidad Ejecutora del Proyecto. Para facilitar una ejecución eficaz se fomentará la participación activa de las comunidades y grupos de base en la elaboración, en la gestión y en las evaluaciones. Aunque este proyecto todavía está en su fase inicial, lo que hace imposible una evaluación, ofrece un buen ejemplo de la profunda transformación en el estilo de desarrollo rural perseguido, basado en la participación, la iniciativa comunitaria y la búsqueda de la competitividad en el mercado abierto.

14.8 EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

Mandato, organización y recursos

El PRONASOL fue establecido por el Poder Ejecutivo Nacional el 2 de diciembre de 1988. En su creación, el Presidente de la República subrayó que la elevación del nivel de vida "sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad". En otras palabras, la programación, el diseño, la ejecución y el seguimiento de las acciones por ser realizadas deberán basarse en la activa participación de la población en el PRONASOL. Según se

explicitó, la decisión era "revertir a la brevedad posible los rezagos sociales más graves y crear condiciones para iniciar un proceso de mejoramiento integral, basado en el trabajo productivo de las comunidades y de las familias"¹⁵.

El Programa se ejecutó dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

- a) Ampliación del sistema democrático.
- b) Recuperación del crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios.
- c) Elevación del nivel de vida de la población.

El principal fundamento político del Plan Nacional incluyó un cambio sustancial en la relación entre el Estado y la sociedad. Se aspiró a evolucionar de un Estado "propietario y asistencial" a un Estado "solidario" con el sector privado. Este, en todas sus formas de organización y expresiones de funcionamiento, debería transformarse en el núcleo de la toma de decisiones. Al Estado le correspondería sólo un papel rector, centrado en la creación de condiciones para que los grupos sociales canalizaran sus iniciativas y esfuerzos con el objetivo de incrementar la producción y elevar el nivel de vida. Pero el Estado solidario debería orientarse también "a construir un nuevo piso social para el desarrollo, con la meta de asegurar igualdad de oportunidades y justicia, especialmente para los que menos tienen"¹⁶. Para la organización y ejecución del PRONASOL se propone romper "con los

15 Como hemos visto, el PRONASOL fue una iniciativa muy importante para manejar la aceptabilidad social del Programa de Reactivación Económica. También ofrece nuevas e importantes posibilidades para fomentar el desarrollo rural y reducir la pobreza.

16 SPP 1991 a. La edición de abril de 1992 incorpora el concepto de liberalismo social, lanzado por el presidente Salinas de Gortari en un discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992.

activismos burocráticos y las rigideces de la administración e introducir un esquema de manejo descentralizado y participativo"¹⁷.

El PRONASOL está integrado al sistema nacional de planificación y programación del sector público. Es decir, no se ha creado un sistema adicional sino que se integra al existente. Hasta el 25 de mayo de 1992, la Coordinación General y la Unidad Responsable del Programa estuvieron integradas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP, mientras las Delegaciones Regionales de la SPP dieron su apoyo institucional en los estados. Con la creación de la SEDESOL el 26 de mayo de 1992¹⁸, el PRONASOL pasa a formar parte integral de esta nueva Secretaría, mientras la Coordinación General del Programa forma una Subsecretaría.

Todos los habitantes rurales y urbanos que no satisfacen los niveles mínimos de bienestar constituyen los "grupos objetivos" del Programa, de los cuales se distinguen los siguientes cuatro grupos principales:

- a) Los pueblos indígenas (aproximadamente siete millones de personas que forman parte de 56 etnias).
- b) Los campesinos y otros habitantes del medio rural que viven en áreas semidesérticas y serranas.
- c) Los trabajadores agrícolas migratorios.
- d) Los habitantes de colonias populares de las ciudades.

Además, el PRONASOL se propone atender las necesidades de la mujer y los jóvenes que viven en condiciones críticas. Varios componentes del Programa dan especial atención a estos segmentos más afectados y débiles de la población.

El Programa ha descentralizado sus acciones y recursos: reparte las responsabilidades entre los gobiernos estatales, municipales y las mismas comunidades. El gobierno municipal es la instancia coordinadora

17 "Solidaridad a Debate". El Nacional 1991:23.

18 Según el decreto publicado el 25 de mayo de 1992 en el Diario Oficial.

para la mayoría de los proyectos¹⁹. En algunos proyectos de administración más compleja o de mayores dimensiones, o cuando los municipios son muy débiles, los gobiernos estatales pueden hacerse responsables de la ejecución de los proyectos. Para asegurar una ejecución más participativa, se favorece el diálogo directo y permanente entre los municipios y las comunidades beneficiarias.

Durante 1991, comités locales de solidaridad expresaron su deseo de que se institucionalizara su participación. En torno a esa idea, desde enero de 1992 se establecieron las primeras coordinadoras de comités de solidaridad.

Las acciones del PRONASOL son financiadas con recursos de cinco fuentes diferentes: el Gobierno Federal (que aporta la mayor parte de los fondos), los beneficiarios y comunidades participantes en el Programa, los gobiernos estatales y municipales y las instituciones públicas participantes.

Las últimas aportan por medio de su participación en obras complementarias de proyectos incluidos en el PRONASOL y que son financiados con recursos provenientes de sus presupuestos ordinarios. Aunque de importancia para la operación del Programa, esas aportaciones son relativamente menores. De los gastos programáticos totales del PRONASOL (10.06 billones de pesos mexicanos) presentados en el Presupuesto de la Federación de 1992, el Gobierno Federal contribuye con 7 billones de pesos (el 61% del total), los estados con 3.06 billones de pesos (el 27% del total), y los gobiernos municipales aportan 0.7 billones (el 6% del total). Como expresión de la colaboración entre el Estado y la sociedad, se cuenta con la contribución de la población involucrada en forma de "trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones". Se estima que por medio de esa fuente se agrega una cifra similar a la aportada por los municipios, o sea un 6% aproximadamente del presupuesto.

19 El gobierno municipal es el nexo clave en las diferentes operaciones del Programa, como los programas para una escuela digna, niños y mujeres en solidaridad, los fondos de solidaridad para la producción, programas para comunidades indígenas, y los fondos municipales de solidaridad.

Programas operativos del PRONASOL

El PRONASOL ha sido organizado como un conjunto de subprogramas que abarcan áreas y temáticas específicas. En abril de 1992, la publicación oficial del PRONASOL ("La Gaceta de Solidaridad") mencionó la existencia de 20 sub-programas dentro del PRONASOL. Estos se pueden agrupar en tres grandes vertientes:

- a) Bienestar social, mediante el fomento del mejoramiento inmediato de los niveles de vida.
- b) Apoyo a la producción, a través de la creación de oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos por medio de actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- d) Desarrollo regional.

A continuación se analizan brevemente las principales características y logros de las operaciones en las diferentes áreas del PRONASOL.

Bienestar social

Los subprogramas que forman parte de esta vertiente están orientados hacia acciones concretas en materia de salud, educación, apoyo a la alimentación, agua potable y alcantarillado, electrificación, pavimentación, alumbrado público, canchas deportivas, plazas públicas y regularización de tenencia de la tierra en centros urbanos. La electrificación se incluye como un componente de programas de bienestar, cuando en realidad tiene también un importante impacto productivo, en particular vinculado al riego. Los recursos asignados al PRONASOL han crecido en los cuatro años de actividad en un 415%, medido en términos corrientes. Los desembolsos relacionados con el componente de bienestar han crecido a una tasa similar a la media (439% de crecimiento corriente en cuatro años). Esto quiere decir que la proporción del gasto en bienestar se ha mantenido relativamente estable, ubicada aproximadamente en la mitad del gasto global. Dentro del gasto en bienestar, los subprogramas que más crecen son los de deportes, vivienda, agua potable y drenajes.

Apoyo a la producción

El presupuesto de estos subprogramas, que son numerosos, han crecido más rápidamente en los cuatro años de vida del PRONASOL. Han constituido un instrumento para compensar el impacto sobre la economía campesina de la reforma de las políticas y, muy particularmente, de las transformaciones que sufrieron las instituciones del Estado. El programa de caficultores, por ejemplo, sustituye y asume buena parte de la gestión que en el pasado desempeñó el INMECAFE. Los programas de crédito a la palabra, los FRSs ya mencionados y el fideicomiso de carteras vencidas contribuyen a neutralizar las consecuencias que sobre el financiamiento de los campesinos tuvo la reorganización del BANRURAL. Aparte de los ya mencionados, se destacan el Programa de Mujeres en Solidaridad y el Programa de Empresas en Solidaridad.

Para 1992 los desembolsos provenientes de recursos del Estado Federal relacionados con acciones de apoyo directo a la capacidad productiva de la población de bajos ingresos sumaron \$Mex1050 millones (sin contar los 200 000 millones que se originaron en el Programa del Desarrollo Rural). Esto corresponde al 15% del presupuesto total del PRONASOL.

Los programas productivos operan en todas las regiones geográficas, en los que favorecen a sectores de la población particularmente vulnerables. Existen programas en apoyo a mujeres, indígenas productores de granos básicos, pescadores ribereños, piscicultores, caficultores, pequeños mineros y productores forestales. En todos los casos, el grupo de beneficiarios tiene un gran acercamiento a los grupos objetivo para proyectos del FIDA.

En diferentes secciones de este Informe se describen con mayor detalle programas específicos del PRONASOL: Mujeres en Solidaridad, programas de microempresas y los programas relacionados con diferentes modalidades de crédito agrícola. Interesa reiterar algo que ya se ha señalado y que se relaciona con el rigor con que operan los programas de desarrollo, en particular los programas de crédito: existe una ambigüedad manifiesta en lo que son programas de bienestar y asistencia y los programas productivos de crédito, en los cuales la base del éxito está en la sostenibilidad, en la recuperación de los fondos y en

la gestión ordenada de los recursos. Esta confusión introduce el riesgo de hacer fracasar los proyectos productivos.

El Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad. Este Fondo, creado en diciembre de 1991, es un ejemplo del énfasis mayor dado por el PRONASOL al financiamiento de inversiones directamente productivas. Como órgano desconcentrado de la administración pública federal, es responsable de elaborar, coordinar y ejecutar el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad²⁰, cuyo objetivo es impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas que viven en condiciones de pobreza y que no han tenido acceso a los recursos de la banca comercial ni de desarrollo. El Fondo apoyará preferentemente actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y microindustriales²¹.

Los sujetos sociales objeto del Programa son las organizaciones sociales de carácter productivo, urbanas y rurales, con desarrollo económico insuficiente o estancado, con recursos subutilizados o que se encuentran descapitalizadas, que carecen de garantías suficientes para ser sujetos de crédito por parte de las instituciones financieras y que dispongan de potencial productivo²². Esas organizaciones deberían mostrar capacidad productiva y estar interesadas en promover la ejecución de un proyecto que sea técnica, social y comercialmente viable, y que a nivel organizativo posea una rentabilidad social que garantice la capacidad de pago.

La vinculación entre las EMPRESOLs y el Estado surgirá del aporte de recursos de capital de riesgo temporal. No será un fondo perdido o una donación. El Estado debería ser un socio minoritario temporal en empresas que tendrían que volverse autogestivas y autónomas.

El Fondo establece relaciones de concertación con el sector social (para el establecimiento de las mismas empresas), con el sector privado (para lograr una adecuada inserción de las empresas en sus cadenas

20 Desde el 4 de junio de 1992 funciona como una Coordinación General, órgano desconcentrado de la SEDESOL.

21 SPP. Op. cit.:103.

22 Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad 1992.

productivas), y con el resto del sector público (apoyo técnico y financiero), sobre todo con la banca de desarrollo y en particular con la NAFINSA, el BANOBRAS y el BANRURAL. La operación del Fondo es descentralizada en los estados y municipios, de acuerdo con los términos que se establecerían en el CUD particular.

Más específicamente, el Fondo llevará a cabo las siguientes actividades: a) promoción y fomento a la inversión mediante la identificación, generación y promoción de proyectos; b) apoyo a la comercialización; c) asesoría y desarrollo tecnológico; y d) financiamiento, evaluación y control de proyectos. La inversión directa con capital de riesgo temporal no deberá ser superior al 35% del costo total de un proyecto. Se otorgarán créditos por medio del descuento de operaciones celebradas con la banca de primer piso, la cual asume el riesgo de la operación.

En resumen, las principales vertientes del Fondo son las siguientes: a) la capitalización de proyectos productivos mediante aportaciones solidarias que complementen el esfuerzo de los grupos sociales; b) la constitución de fondos de financiamiento concertados con la NAFINSA para el apoyo a microempresas; y c) la aplicación de recursos para promover la formulación de proyectos y para impulsar acciones de capacitación y asistencia técnica.

El Fondo se orienta a apoyar actividades agrícolas, agroindustriales de extracción y microindustriales. Además, con su operación se crearía la posibilidad de apoyar las iniciativas de grupos urbanos y vincularlas a proyectos agrícolas y agroindustriales de las comunidades rurales. Hasta finales de 1992 se crearon 2400 empresas, 1240 de ellas integradas con capital de riesgo del Fondo Nacional y 1160 establecidas con el apoyo de 44 fondos regionales de garantía y financiamiento.

Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas (PRONSJAG). Este Programa se orienta a facilitar la participación del trabajador agrícola en los procesos económicos y sociales; fortalece la capacidad de respuesta de éste para satisfacer sus necesidades materiales y sociales. Para tal efecto, se centra la acción en seis líneas de trabajo: a) vivienda y saneamiento ambiental, b) alimentación y abasto, c) salud y seguridad social, d) educación, cultura y recreación, e) capacitación, empleo y productividad, y f) procuración de justicia.

De manera general se ha procurado eliminar, en primer término, factores de deterioro de la salud mediante acciones de mejoramiento de la higiene de la vivienda y la sanidad del ambiente. También se han realizado actividades para mejorar el abasto y la dieta y para fomentar la salud.

Actualmente el Programa trabaja con jornaleros agrícolas de los estados de Sinaloa, Morelos, Durango y Baja California, y extiende sus actividades a los estados de Sonora y Nayarit. Estos son los estados que más demandan mano de obra agrícola para labores estacionales originadas en el desarrollo de cultivos comerciales. Hasta ahora las actividades del Programa se han concentrado en los estados receptivos de jornaleros migrantes, y se han orientado, fundamentalmente, a mejorar las condiciones de vida de esos jornaleros en los campamentos y colonias en que residen durante los períodos de trabajo asalariado temporal. A manera de ejemplo, en el Valle de Culiacán (Sinaloa) se atendieron 46 400 personas, un 58% del total estimado de 80 000 trabajadores eventuales, con instalación de letrinas, regaderas, lavaderos, estufas rurales y siete plantas potabilizadoras de agua. Se instalaron, además, 14 tiendas de la CONASUPO, 23 unidades médicas y 28 guarderías. Se realizaron campañas de saneamiento ambiental, de prevención de enfermedades y de vacunación.

Desarrollo Regional

Esta tercera vertiente comprende acciones de bienestar social e inversiones para mejorar las capacidades productivas de los indígenas, campesinos y habitantes de las colonias populares. Estos programas complementan otros programas comunitarios y municipales y son de gran relevancia para la producción y para la rehabilitación de carreteras y caminos rurales. Su propósito es apoyar la descentralización de decisiones, la desconcentración de la actividad económica y el desarrollo urbano y municipal.

Hasta finales de 1991 se habían iniciado siete programas regionales que se ejecutaban en unos 160 municipios con una población total de más de 4.5 millones de habitantes. Para 1992 se había planeado el inicio de ocho nuevos programas de desarrollo, incluidos los de la Sierra Norte de Puebla y de la zona Ixtlera, financiados con recursos del FIDA.

Con un monto definitivamente asignado de 1 030 000 millones de pesos mexicanos, esta vertiente del área de desarrollo regional obtuvo el 15.2% de los recursos del PRONASOL. Además, por medio del Programa de Infraestructura Rural Vial —en el cual participan las comunidades con apoyo de los estados— se canalizarán 855 000 millones de pesos (el 12.6% del total).

Con una estimación más detallada de los recursos destinados a las actividades productivas, puede determinarse que, mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción (100% = \$Mex700 000 millones), Mujeres y Solidaridad (60% = \$Mex30 000 millones), Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad (100% = \$Mex300 000 millones) y Desarrollo Regional (30% = \$Mex 309 000 millones), un monto total de aproximadamente 1 340 000 millones de pesos será asignado a programas de (re)activación de la capacidad productiva, es decir el 19.7% del presupuesto total del PRONASOL, que es una parte todavía modesta. Sin embargo, el Presupuesto de Egresos menciona que durante la segunda fase del PRONASOL—iniciada en 1992— y "una vez consolidada la operación de los programas sociales"²³, el elemento productivo será ampliado. Aparte de la operación del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad, que comenzó en enero de 1992, el Programa de Desarrollo Regional incorporaría en una manera creciente inversiones en los sectores productivos de las zonas incluidas.

Una segunda etapa de las inversiones en programas de desarrollo regional —con un énfasis diferente en la orientación de los gastos— sería oportuna. Un análisis de las actividades y logros de los proyectos de desarrollo regional²⁴ ha mostrado que, durante los primeros años de inversión, la mayor parte de los recursos invertidos (hasta el 95%) fueron canalizados en obras de infraestructura vial, agua potable y ordenamiento de zonas urbanas.

Este ha sido, por ejemplo, el caso del programa para Nueva Laguna que comenzó en setiembre de 1989. La estrategia de operación de este programa incluye un Acuerdo sobre la Modernización del Sector Agrario. La vertiente de modernización agrícola comprende actividades de transferencia y aplicación de nuevas tecnologías para cultivos y su

23 Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad Op. cit.:155.

24 Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad 1992

diversificación. Incluye también inversiones en proyectos agroindustriales, en la rehabilitación de la infraestructura ganadera ociosa y en el fomento de la avicultura y la explotación caprina. Sin embargo, si se analiza el informe de las inversiones del período 1989-1990, se desprende que las obras de infraestructura formaban el eje de las operaciones de esta parte del PRONASOL. Sobre todo en 1991, con un programa autorizado de 91 000 millones de pesos, la mayor parte de los recursos se asignó a la construcción de carreteras y a la construcción y ampliación de sistemas de agua potable.

La ampliación de la infraestructura vial y de desarrollo económico y social —como los sistemas de agua potable y de electrificación— son, indudablemente, de fundamental importancia para el incremento de la capacidad productiva de los sectores y regiones. El crecimiento económico de México en el período 1940-1980 se basó, en su mayor parte, en la expansión masiva de esta infraestructura. Sin embargo, en las acciones del Gobierno ejecutadas por medio del PRONASOL también se deberán incluir actividades de formación de capital. Para lograr el objetivo de aumentar la producción y, de esa manera, mejorar el nivel de vida en las regiones atrasadas, dichas acciones tendrían que activarse aceleradamente, a fin de cumplir, inmediatamente después de terminar las inversiones en la infraestructura esencial, con los programas de ampliación productiva de los sectores privado y social.

En ese contexto puede mencionarse como ejemplo los acuerdos regionales para el desarrollo agropecuario y forestal, y para el desarrollo pesquero de los programas regionales del Istmo de Tehuantepec y la costa de Oaxaca. En el ámbito de la nueva política económica, con un papel más limitado del Estado, es de suma relevancia hacer efectivos estos programas que conllevan importantes inversiones promovidas por los gobiernos locales y los diferentes instrumentos locales del PRONASOL. Ellos acelerarán la operatividad de los Fondos de Solidaridad para la Producción y, al mismo tiempo, darán un estímulo al sector privado, canalizando recursos para el fomento de la producción agroindustrial y la microindustria. Habría que añadir el fortalecimiento de instituciones de crédito para el desarrollo agropecuario, forestal, industrial y comercial.

14.9 CONCLUSIONES

México ofrece una rica experiencia de iniciativas de desarrollo rural para aumentar la capacidad productiva de los pobres del sector rural y sus niveles de bienestar. En los últimos años, en particular, han sido introducidos nuevos esquemas de intervención altamente innovativos y con fuertes compromisos de recursos. Esas iniciativas proporcionan lecciones y posibilidades importantes para el diseño de una estrategia de desarrollo rural para los próximos años, que podría ser apoyada por préstamos de organismos financieros internacionales.

Hubo una evolución en la secuencia de los instrumentos utilizados para el desarrollo rural. Se partió del cambio tecnológico y de la organización colectiva para el acceso al crédito (Plan Puebla), y se llegó a la realización de inversiones en infraestructura (PIDER), a la participación de las organizaciones de productores y las inversiones en la agroindustria (SAM), a la descentralización administrativa (PROCATI), a la posibilidad de la privatización parcial y paulatina de los servicios de asistencia técnica y de servicios en apoyo al desarrollo rural (FIRA, INCA Rural), y al rol complementario de las ONGs con el Estado y las organizaciones de productores (FMDR). Es impresionante, sin embargo, que en esa intensa secuencia de intentos, con fuertes compromisos para alcanzar un desarrollo rural exitoso, hubo una falta de continuidad y de acumulación de experiencias.

A pesar de que cada episodio ha sido construido sobre la conciencia creada por programas anteriores, en general han surgido con bases institucionales diferentes, con nuevos equipos de profesionales y con diferentes filosofías; ello se debe, en buena medida, a las fuertes discontinuidades que caracterizan a los sexenios presidenciales, debidas a la necesidad de empezar cada vez nuevos programas sociales bajo banderas personalizadas. Ha faltado una capacidad institucional de supervisar y coordinar esas iniciativas y de internalizar en una sabiduría institucional las lecciones acumulativas de los éxitos y fracasos del pasado. Como lo veremos, este déficit institucional en apoyo al desarrollo rural es todavía una característica del contexto actual, y un obstáculo que requiere, para ser superado, nuevas fórmulas institucionales imaginativas.

La acción del PRONASOL también empezó sin una capitalización sistemática realizada sobre un diagnóstico detallado de la naturaleza de la pobreza y sin precisar las diferentes fases de un plan de ataque contra

la pobreza durante el sexenio. Esto se debió, por una parte, a la falta de cúmulo institucional de experiencias y de una base empírica satisfactoria que ofrezca un mapa de la pobreza mexicana, y por otra parte, al apresurado aumento de los recursos disponibles y de los tipos de operaciones del programa durante el período 1989-1992. Sin embargo, el PRONASOL ofrece nuevas iniciativas sumamente originales y recursos de considerable envergadura para el ataque contra la pobreza. Hasta el momento, con una organización centralizada y flexible, la dedicación y el profesionalismo de los colaboradores del programa y un esfuerzo sin precedentes para incorporar a los beneficiarios potenciales al proceso de decisiones, se ha logrado la preparación y ejecución de un gran número de obras financiadas.

Dado el incremento sustancial de los recursos del PRONASOL, se ha hecho aún más necesario establecer un programa nacional y de largo plazo para combatir la pobreza y coordinar las acciones de política social con las políticas macroeconómicas. La creación de la SEDESOL en mayo de 1992, y la incorporación del PRONASOL en esa Secretaría, constituyen una importante etapa en esta dirección, ya que incorpora al PRONASOL a la estructura administrativa del Gobierno Federal y, mediante las Delegaciones de la SEDESOL, a las entidades federativas de los estados.

La filosofía fundamental del PRONASOL está reflejada en los conceptos de participación de los beneficiarios, corresponsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos. Indudablemente, por medio de los Comités de Solidaridad, el PRONASOL ha promovido una mayor participación de la población involucrada en planear, diseñar y ejecutar las obras financiadas. Mediante el INI, en particular, los programas de bienestar social han llegado a grupos que siempre habían sido marginalizados del acceso a los servicios públicos. Esto surge del hecho de que los programas incluyen un enfoque especial sobre la pobreza rural, los grupos étnicos, las mujeres y la juventud. El PRONASOL introduce también el concepto fundamental de solucionar el problema del bienestar en parte con la creación de nuevas oportunidades para aumentar el potencial productivo de los pobres, lo cual es directamente consistente con el enfoque de FIDA sobre la reducción de la pobreza rural²⁵.

25 Jazairy, I. *et al.* 1992.

Es todavía demasiado temprano para establecer un juicio sobre el desempeño del PRONASOL y de su gran multiplicidad de iniciativas. Se puede, sin embargo, hacer un conjunto de observaciones sobre la marcha del programa que tienen implicaciones sobre los resultados esperados:

- a) Es evidente que el PRONASOL no puede atacar la pobreza estructural en su inmensa dimensión. Es eficaz más bien para enfrentar la pobreza transitoria creada por la crisis y las reformas, y la extrema pobreza, con una red de seguridad. La principal solución a la pobreza estructural debe ser ubicada en el crecimiento económico y en la opción de un nuevo estilo de crecimiento que sea intensivo en absorción de mano de obra y en oportunidades de participación directa en la producción por parte de los pobres. El solo modelo del TLCN es, en consecuencia, tan insuficiente como el del PRONASOL para reducir la pobreza estructural. En el TLCN y el PRONASOL debe definirse un nuevo balance entre Estado, mercado y sociedad civil que ofrezca la perspectiva de un crecimiento equitativo, ahora que la economía se está recuperando de la crisis de la deuda externa.
- b) Existe en México una larga tradición de falta de coordinación entre las instituciones del sector público. Cada una de ellas cuenta con su grupo burocrático y con su clientela; además, son administradas como organizaciones semiautónomas. Esa falta de coordinación ha dado por resultado una tendencia de esas instituciones a asumir diversas funciones que no son de su directa competencia. Al analizar la evolución del apoyo público al desarrollo rural se observa una adaptación institucional en dos aspectos. Por una parte, las instituciones especializadas en crédito (NAFINSA, FIRA) llevan a cabo actividades de asistencia técnica, con el fin de ayudar a las instituciones de crédito de primera categoría a mejorar la administración de créditos y a los pequeños agricultores a definir proyectos adecuados. Por otra parte, las organizaciones de bienestar social (PRONASOL, INI) participan en el fomento de estrategias de generación de ingresos mediante la concesión de créditos y la prestación de ayuda técnica.

En esta evolución, la división del trabajo basada en las funciones no resulta muy clara. Existe el peligro de que las tareas que las instituciones especializadas del sector público han

dejado de realizar como consecuencia de la contracción del Estado y la privatización de entidades paraestatales sean asumidas por otras instituciones del sector público no especializadas en esas esferas y con un desempeño inferior en cuanto a la prestación de esos servicios. Para hacer frente a ese peligro, el Proyecto Puebla del FIDA, por ejemplo, fomenta la cooperación entre instituciones especializadas sobre la base de sus ventajas comparativas, en lugar de tratar de fortalecer los aspectos más débiles de las organizaciones financieras o de bienestar social en esferas que no son las de su especialidad. En general, el fomento de la cooperación interinstitucional basada en las ventajas comparativas parece ser el enfoque correcto. Sin embargo, a fin de que sea eficaz para los pequeños agricultores es necesario que exista una institución de coordinación como intermediaria de las relaciones entre las organizaciones de primer grado y las fuentes de servicios, ya sean públicas o privadas.

- c) El INI y el PRONASOL prestan muy especial atención al mejoramiento de la capacidad productiva de los pobres como principal enfoque para mitigar la pobreza. Para ello dichas instituciones participan en la gestión directa de crédito dentro del marco de los programas de "crédito a la palabra". Si bien con el tiempo resultan de mucha utilidad desde el punto de vista político, se corre, sin embargo, un gran riesgo, al no separar las actividades de bienestar social de las de inversión: el cumplimiento de las estrictas normas relacionadas con la amortización de préstamos resulta muy difícil cuando los prestatarios asocian las operaciones de préstamo con programas de bienestar social; en consecuencia, los posibles prestatarios deciden esperar antes de correr riesgos, con la esperanza de que el Estado decida concederles la inversión deseada a título de donación. Como resultado de ello, muchos proyectos de inversión bien elaborados se postergan mientras los pequeños agricultores esperan la eventual intervención estatal. Por lo tanto, la separación de los conceptos de bienestar social e inversión debería ser una norma estricta para lograr un desarrollo rural económicamente efectivo, la cual no se realiza adecuadamente ni en el INI ni en el PRONASOL.
- d) En el actual contexto de apertura neoliberal, el Estado abandona gradualmente su función mediadora en las relaciones entre los

productores o los grupos organizados y el mercado. En vista de ello es necesario redefinir profundamente la relación entre el Estado y los campesinos, que fue uno de los principales resultados obtenidos por la Revolución Mexicana. En los lugares en que han surgido organizaciones no gubernamentales de nivel intermedio e inferior (por ejemplo, UNORCA, CNOC, UGOCP y ANUCSS), éstas deberían coordinar el acceso a servicios públicos y negociar el acceso al mercado. En algunos casos pueden recibir ayuda de organizaciones no gubernamentales como la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural (FMDR). En las regiones menos organizadas y en el caso de los pequeños agricultores y minifundistas más débiles, el Estado (INI, PRONASOL, CONASUPO) debe seguir realizando esas funciones, aunque ello se debe hacer como parte de una estrategia de transición explícita mediante la cual el Estado intenta gradualmente transferir esas responsabilidades a organizaciones privadas. El programa de solidaridad del presidente Salinas, sumamente satisfactorio desde el punto de vista de una estabilidad política y un bienestar social transitorios, presentaba en ese sentido ambigüedades. Es necesario establecer desde el principio las reglas del juego para esa transición, a fin de evitar que surjan intereses creados en la burocracia y entre los beneficiarios, quienes tratarán de reproducir la intervención estatal, como se ha dado en la evolución latinoamericana de la industrialización mediante la sustitución de importaciones. La consecuencia lógica de la puesta en marcha de una filosofía participativa del INI y del PRONASOL debería ser la gradual reducción de su intervención directa en favor de las ONGs y, en particular, de las organizaciones y agrupaciones de los productores involucrados.

CAPITULO 15
HACIA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO RURAL PARA MEXICO

Tal como se expuso en los capítulos anteriores, México emprendió, a mediados de los años ochentas, un audaz proceso de reforma estructural que ha significado la redefinición profunda de su estrategia de desarrollo, del papel del Estado en relación con el mercado y con la sociedad civil, y del lugar que corresponde a la agricultura en el ámbito de dicha estrategia. Esas medidas de transformación, junto con los cambios concomitantes que se están produciendo en la sociedad mexicana, crean una oportunidad única para redefinir una estrategia de desarrollo rural con miras a un uso más eficiente de los recursos y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, al no haberse concluido aún el proceso de reformas, tal estrategia debe ejecutarse entre grandes incertidumbres y ambigüedades que hacen difícil definirla con claridad. En este capítulo se describen a grandes rasgos las características que podría tener dicha estrategia.

El grupo objetivo para una estrategia de desarrollo rural comprende una población de 1 000 000 de pequeños agricultores y 1 500 000 minifundistas, de los cuales el 72% se encuentra dentro del régimen de propiedad ejidal; además, incluye a 1 200 000 trabajadores agrícolas que no poseen tierra para sembrar. La distinción entre pequeños agricultores y minifundistas permite definir claramente elementos distintos de una estrategia de desarrollo rural, si bien resulta difícil separar esas dos categorías para efectos analíticos. En la primera categoría predominan los ingresos procedentes del agro, y el objetivo principal de una estrategia de desarrollo rural para ella es aumentar la productividad de la mano de obra en los cultivos, la ganadería y la silvicultura. En la segunda categoría la actividad predominante es la milpa, pero también se caracteriza por la migración de la mano de obra y la obtención de ingresos fuera de la explotación agrícola; el principal objetivo de una estrategia de desarrollo rural en este caso es incrementar los ingresos del mercado de trabajo, las oportunidades de obtener ingresos fuera de la explotación agrícola y la productividad de la mano de obra en la milpa.

En el presente capítulo se describen las directrices para las dos estrategias. Para explicar la competitividad del sector de los pequeños agricultores, se estudia detalladamente la capacidad potencial de incrementar la productividad de la producción de maíz, a fin de compensar los efectos negativos previstos con la puesta en marcha del TLCN y las condiciones necesarias para lograr el éxito en la nueva orientación hacia la producción de frutas, hortalizas y recursos forestales para la exportación. Se analizan, además, las ventajas comparativas de la organización de la producción del pequeño agricultor en lo que se refiere a costos de transacción, así como también sus riesgos en circunstancias en que las fallas del mercado y las deficiencias institucionales les imponen elevados costos de transacción en lo que se refiere a créditos, comercialización, tecnología e información. Para los minifundistas, los ingresos obtenidos fuera de la explotación agrícola son esenciales, de modo que se analizan los factores que determinan el logro de incrementos en la productividad de la mano de obra dentro del sistema integrado milpa-migración estacional-desarrollo regional. A continuación se determinan algunas esferas amplias para la ejecución de proyectos y se propone un enfoque institucional para la gestión de proyectos de desarrollo rural, para lo cual se tiene en cuenta la eficacia y la dispersión que caracterizan a las instituciones mexicanas.

15.1 CAPACIDAD POTENCIAL DE UN ENFOQUE DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA ORIENTADO A LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

Papel del maíz en el desarrollo rural

Según una visión extrema de los efectos conjuntos de la liberalización del comercio, del TLCN y de la reducción de la función del Estado en la agricultura, el maíz prácticamente desaparecería como cultivo en México. Calva, por ejemplo, pronostica que de la superficie que en 1992 estaba cultivada con maíz quedará únicamente el 5% y la de frijoles desaparecerá totalmente, si rigen los precios del mercado mundial. Como resultado de ello 15 millones de mexicanos quedarán fuera del

sector agrícola¹. Esta es sin duda una conclusión asombrosa, si se tiene en cuenta que el maíz ocupa el 55% del total de la superficie sembrada de cultivos y el 25% del total de tierras de riego². Desde el punto de vista social, las repercusiones serían aún más desconcertantes, puesto que el maíz ocupa el 85% de las tierras para cultivo de secano y el 64% de la superficie de riego en explotaciones agrícolas de menos de 5 hectáreas³. De hecho, si desaparece el maíz, el desarrollo rural tendrá que llevarse a cabo mediante la diversificación hacia otros cultivos y la ganadería, o mediante la creación de empleo y fuentes de ingreso fuera del sector agrícola, medidas que resultarían difíciles de aplicar en esa escala y que, además, tendrían un efecto global limitado sobre las familias rurales. Las experiencias anteriores como el Plan Puebla, orientadas a la modernización de la producción de maíz, no tendrían sentido.

En vista de las múltiples ambigüedades sobre el futuro de la política agrícola mexicana, resulta difícil, naturalmente, adelantar cifras sobre la futura importancia del maíz y, por lo tanto, sobre las oportunidades para promover el desarrollo rural con base en ese cultivo. Sin embargo, hay muchos indicios de que el maíz seguirá siendo un cultivo importante en México y que, por lo tanto, seguirá siendo un punto de partida relevante para el desarrollo rural. Entre esos indicios se pueden mencionar los siguientes:

- a) Gran parte de la producción total de maíz se consume en el hogar. En ese caso, la decisión en cuanto a producción se basa en un precio subjetivo que cae, dentro de la banda de precios a nivel de la finca, entre un precio de venta bajo y un precio de compra elevado. Para quienes se mantienen dentro de esa banda de precios la producción no cambiará. Para los compradores netos, el precio de decisión es el precio de compra a nivel de la finca, que no se espera que cambie significativamente (el subsidio equivalente al consumidor es de menos del 10%). Además, que no exista ya un precio único para todo el territorio implicará la ampliación de las bandas de

1 Calva, J.L. 1991.

2 SARH 1992.

3 INEGI 1981.

precios para un gran número de productores situados en las zonas más remotas. Por lo tanto, es posible que aumente la parte de la producción total destinada al consumo en el hogar.

- b) Los cálculos del subsidio equivalente al productor muestran que los subsidios por medio de insumos habían sido prácticamente eliminados en 1990 (7% del precio de frontera) en comparación con el subsidio por medio del sostenimiento de los precios (38% del precio de frontera). En todo caso, los pequeños agricultores tenían un acceso muy limitado a los subsidios a los factores. Además, la eliminación de los subsidios a los insumos no han ocasionado disminuciones importantes en la superficie sembrada de maíz. Ello se debe al bajo costo de los insumos requeridos para la producción de maíz y a los subsidios a los precios del maíz, factores que han contribuido a que la siembra de éste resulte relativamente más interesante que la de trigo y sorgo.

En cuanto al precio del producto, el subsidio equivalente al productor calculado por la SARH para 1990 correspondía a un subsidio a los precios de un 38%. En 1991, el coeficiente bruto de protección nominal fue de un 140% (basado en un precio real al productor de 711 000 pesos/tonelada con respecto al precio real de importación de 296 000 pesos/tonelada al tipo de cambio nominal). El precio de importación, ajustado con los costos de transporte y las diferencias de calidad, arroja un precio de referencia de 426 000 pesos/tonelada y, por lo tanto, un coeficiente de protección nominal del 67%. Sin embargo, parte de esa protección es para compensar la apreciación del tipo de cambio real. Basándose en 1983, 1986 y 1987, años en que los tipos de cambio se mantuvieron en equilibrio, después de fuertes devaluaciones, el tipo de cambio real en 1991 fue de un 62% (la relación tipo de cambio nominal-tipo de cambio de equilibrio). Por consiguiente, el coeficiente real de protección es igual a:

$$100 \left\{ \frac{\text{precio al productor}}{(\text{precio de importación}/\text{tipo de cambio real} + \text{costos de transporte})} - 1 \right\} = 100 \left\{ \frac{711}{(296/0.62 + 130)} - 1 \right\} = 17\%$$

Por lo tanto, este coeficiente de protección real no es muy elevado. Además, la reducción de la protección comercial sobre los precios del maíz se llevará a cabo progresivamente durante un período de 15 años, de modo que aún quedará suficiente

tiempo para lograr incrementos de productividad en la producción de maíz.

- c) Existe una gran diferencia cualitativa entre el maíz importado (amarillo) y el nacional (blanco). Si bien el tema debe estudiarse con más detenimiento, parece que los mecanismos de fijación de precios no han sido eficaces en el sentido de permitir una diferencia de los precios, debido a la dificultad para determinar en el mercado el contenido de harina en las tortillas. La existencia de mecanismos adecuados de certificación para la comercialización (una posible función para BORUCONSA) permitiría imponer la distinción de precios basada en las diferencias de calidad y, de esa manera, proteger a la producción nacional de las importaciones de maíz de calidad inferior para el consumo humano.
- d) En los cálculos de la competitividad mexicana en la producción de maíz generalmente se ha valorizado la mano de obra, teniendo en cuenta su costo total de oportunidad en el mercado, sin reconocer la importante función que desempeña el trabajo de la familia, y por lo tanto, la contribución que podría ofrecer el sector de pequeños agricultores.
- e) Los resultados de los modelos multisectoriales mencionados en el análisis del TLCN indican que la producción de maíz disminuirá en un 20% con la liberalización total del comercio y la eliminación de los subsidios. Es probable que la disminución se limite principalmente a las explotaciones agrícolas comerciales que cuenten con riego adecuado y tengan mayor capacidad para proceder a la diversificación sin efectuar gastos elevados. En ese caso, el maíz seguirá siendo el principal cultivo de los pequeños agricultores de México.
- f) Como la producción del maíz se ha extendido mucho como cultivo comercial en las zonas en donde resulta difícil la diversificación orientada a la producción de frutas y hortalizas, debido a la deficiencia de los sistemas de riego, las organizaciones de productores ejercerán fuertes presiones políticas con el fin de mantener cierto apoyo a los precios del maíz o transferencias compensatorias de ingresos. Por lo tanto, los pequeños agricultores encontrarán aliados importantes en la tendencia a continuar con la producción de maíz en fincas

comerciales como reacción al nivel actual de subsidios a los precios. No será una tarea fácil eliminar esas exigencias políticas, dada la importancia de este sector agrícola para el equilibrio político de México. La existencia de subsidios en Estados Unidos, en el contexto del TLCN, no hará más que legitimar esas exigencias, como se admite generalmente en documentos del Gobierno.

Si en realidad el maíz sigue siendo un cultivo importante en México, este cultivo tradicional ofrecería oportunidades interesantes para el desarrollo rural, puesto que al parecer hay una gran deficiencia en cuanto a la productividad de este cultivo. El rendimiento es muy bajo, aunque se disponga de riego. En 1991 el rendimiento medio fue de 1.62 toneladas por hectárea en tierras de secano y de 3.2 toneladas por hectárea en tierras de regadío⁴. La comparación de los rendimientos experimentados con diferentes tecnologías muestra que la utilización de semillas mejoradas y fertilizantes (en comparación con el uso de semillas locales sin fertilizantes) aumenta los rendimientos en 187% en tierras de regadío y en 204% en tierras de secano. Al analizar las causas de una brecha tecnológica en la producción de maíz en tierras de secano, el CIMMYT determinó tecnologías económicamente rentables que podrían incrementar el rendimiento en 17% (Chiapas), 28% (Jalisco), 34% (Guerrero) y 31% (Campeche)⁵. Además, en condiciones similares existen diferencias enormes en cuanto a rendimiento, lo que indica que existen brechas tecnológicas entre los productores. Es bien sabido, por ejemplo, que los pequeños agricultores han sido marginados considerablemente de la ayuda estatal y del acceso a créditos.

Si bien no se han producido nuevos avances tecnológicos importantes en la producción de maíz desde el decenio de los setentas, el uso de las mejores tecnologías disponibles no se ha extendido ampliamente entre los pequeños agricultores. Así, la SARH estima que el 27% de los productores no utilizan semillas mejoradas y el 50% las utiliza sin fertilizantes⁶. En el estudio de una comunidad campesina típica de Michoacán, Marsh determinó que la inadecuada adaptación de

4 SARH-DEG 1992.

5 Hibon, A. *et al.* 1992.

6 SARH 1991b.

las recomendaciones tecnológicas y de los servicios de extensión a las distintas necesidades de los pequeños agricultores era el principal factor que determinaba un rendimiento que no llegaba a ser óptimo⁷. Por lo tanto, la brecha de productividad de los pequeños productores se reduciría por medio de cambios institucionales: el acceso a información y la adaptación de las recomendaciones tecnológicas a las circunstancias específicas de los usuarios, el acceso a crédito e insumos modernos, y la reducción de los costos de transacción por medio de organizaciones. De hecho, el gran éxito del Plan Puebla no se debió a cambios tecnológicos, sino más bien a cambios institucionales. Al principio, por lo menos, las semillas del CIMMYT no eran superiores a las desarrolladas por los productores locales de semilla, pero la organización de grupos de crédito permitió que los pequeños agricultores tuvieran acceso a crédito, mientras que antes no cumplían los requisitos o los costos de transacción eran excesivamente elevados para que valiera la pena.

El maíz ofrece importantes ventajas para el desarrollo rural. Su producción no exige las grandes inversiones que supondría la diversificación hacia cultivos de mayor valor. Además, no plantea los problemas de demanda global efectiva que ocasionaría una sustitución masiva de la producción de maíz por la de frutas y hortalizas. Los pequeños agricultores siempre podrían obtener en la producción de maíz incrementos importantes de los ingresos mediante una reducción de los costos de producción y de transacción, según lo permitan los avances tecnológicos, la inversión pública, la flexibilización del proceso de toma de decisiones en el ejido, la eficacia de las nuevas organizaciones de productores para lograr acceso a mercados y servicios públicos, y una menor desatención de los pequeños agricultores por parte de los organismos estatales.

Papel de las exportaciones no tradicionales en el desarrollo rural

La reacción lógica de los pequeños agricultores ante el TLCN sería desplazar los recursos de la producción de maíz hacia la producción de frutas y hortalizas para su exportación a Estados Unidos. De hecho, en los últimos años las actividades de desarrollo rural han puesto énfasis en

7 Marsh, R. 1991.

la producción, por parte de esos agricultores, de artículos de exportación no tradicionales; en muchos casos los resultados han sido muy positivos en México y América Central. Si bien esa actividad debería proseguirse activamente, y los pequeños agricultores tienen una ventaja potencial en cuanto a costos en la producción de frutas y hortalizas con gran intensidad de mano de obra, un estudio más profundo indica que seguir esa estrategia es bastante más complejo.

Por una parte, es improbable que la expansión general de la producción de frutas y hortalizas en México como respuesta al TLCN sea tan espectacular como se prevé en los modelos cuantitativos. Si bien la diferencia entre los salarios de Estados Unidos y México es de 8 a 1, la productividad de la mano de obra es mucho más baja en México (si se compara con California, 25% en la producción de fresas y tomates, 35% en la de espárragos y 67% en la de coliflor y brócoli), lo que da por resultado una diferencia en el costo de mano de obra para cosecha de sólo 2 por 1 por libra de producto en el caso de las fresas y los tomates y de 3 por 1 en el de los espárragos⁸. La menor productividad de la mano de obra en México se explica por la negligente supervisión, la falta de incentivos y el gran número de niños y personas no calificadas entre los recolectores.

Existen, además, costos de transacción para el acceso al mercado norteamericano. Como consecuencia, son pocos los cultivos en que México tiene una ventaja absoluta en cuanto a precios, y muchas de sus exportaciones a Estados Unidos no compiten con la producción de ese país, sino que satisfacen una demanda efectiva en el mercado de productos de contraestación. Las exportaciones mexicanas de productos hortícolas, que se duplicaron entre 1981 y 1990, se nivelaron a finales de los años ochentas, debido a la reducción de la brecha de salarios agrícolas entre México y Estados Unidos, un aumento en la brecha de rendimiento (el rendimiento de la producción de fresas en California es de 24 toneladas por acre comparada con 8 en México), la apreciación del tipo de cambio real en 1986 después de la recesión en Estados Unidos y el crecimiento de la demanda nacional en México. Al mismo tiempo, las exportaciones estadounidenses de fruta fresca y hortalizas elaboradas hacia México han aumentado rápidamente.

8 Runsten, D. y Wilcox, L. 1992.

Hasta 1991 la CNPH asignaba cuotas de exportación a 16 000 productores seleccionados, de los cuales el 70% eran ejidatarios. Con la eliminación de los controles de exportación, los importadores de Estados Unidos pueden negociar libremente con productores de su elección. Como resultado de ello se produjo un desplazamiento hacia los grandes productores, que con frecuencia arriendan tierras de los ejidatarios, y hacia otras regiones⁹. Cuando los pequeños agricultores dejan de recibir ayuda directa del Gobierno, los grandes productores están realmente en mejores condiciones de asumir los riesgos de pérdida de las cosechas y de tener acceso a crédito; además, necesitan menos asistencia técnica de las agroindustrias con quienes tienen contratos.

Por lo tanto, se requieren urgentemente medidas novedosas de desarrollo rural que contribuyan a restituir la parte del mercado de los pequeños agricultores en las exportaciones no tradicionales. Los ejidatarios pueden obtener costos de producción más bajos, si están en condiciones de reducir los costos de transacción de los insumos distintos de la mano de obra. El Gobierno ha promovido los contratos de Asociaciones en Participación entre ejidatarios e inversionistas privados, al apoyarlos con la concesión de créditos a bajo costo por medio de FIRA (tipo de interés real del 1% en lugar del 7% vigente). Para los ejidatarios que se ven agobiados por deudas incobrables y se ven marginados de otras fuentes de crédito, esos contratos son sumamente interesantes, ya que les permiten compensar las deficiencias del mercado de créditos.

Con el fin de que resulten interesantes para la agroindustria, fórmulas novedosas de diferenciales de precios (iniciadas por Green Giant) deben formularse para que los costos diferenciales de la asistencia técnica a los pequeños agricultores sean absorbidos parcialmente por precios más bajos a nivel de la finca. Sin embargo, los contratos no resuelven algunos de los problemas a largo plazo referidos a la competitividad de los pequeños agricultores: a) disponibilidad de crédito a largo plazo para inversiones en capital fijo, en especial para riego, árboles e instalaciones de agroindustria; b) nuevas tecnologías de uso intensivo de mano de obra adaptadas a las condiciones particulares de producción; y c) capacitación. Para lograr esos resultados es necesario adoptar medidas concretas de desarrollo rural, con la participación del Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de productores.

9 Runsten, D. 1992.

Pequeños productores, costos de transacción y organizaciones comunitarias

No hay duda de que la reforma al Artículo 27 no perseguía una perspectiva de pequeña producción agrícola familiar. De hecho, una de las continuas críticas a la reforma es que ella no fija un límite máximo a la propiedad de la tierra, más allá del límite de un 5% de la tierra ejidal para la propiedad individual en el ejido, y el límite máximo para las pequeñas propiedades (100 hectáreas de riego). Sin embargo, a pesar de la falta de reconocimiento de las contribuciones del pequeño agricultor, el hecho es que ese sector ya existe y que, mediante la Enmienda al Artículo 27, se le está dando una nueva e importante oportunidad en lo que se refiere a competitividad.

Según la visión oficial de la modernización agrícola, que sirve de fundamento a las reformas mexicanas, la agricultura comercial (pequeñas propiedades) debe ser el sector motor de crecimiento, mientras que los pequeños agricultores (especialmente en ejidos y comunidades), eliminadas las restricciones y la ineficacia impuestas por el Estado, se modernizarán mediante la participación en contratos de asociación con los sectores de la agricultura comercial, la agroindustria y el capital de riesgo, a fin de compensar las fallas del mercado, las deficiencias institucionales y la ineficacia empresarial que los afecta. Esta visión se basa en diversas hipótesis importantes que, en nuestra opinión, merecen un cuidadoso análisis:

- a) La primera es que en la agricultura hay importantes economías de escala. Así, la justificación oficial para efectuar las modificaciones al Artículo 27 establece que las economías de escala son importantes y sugiere que es posible alcanzar una escala adecuada, mediante la creación de asociaciones entre los ejidatarios y otros capitales (por arrendamiento a otros) o mediante la constitución de empresas con 25 miembros a lo sumo y 2 500 hectáreas de tierras de riego como máximo. En esa hipótesis se sustenta gran parte de la historia agraria de América Latina, como lo demuestra la larga serie de reformas agrarias que promovieron la agricultura colectiva (por ejemplo, en Chile, Perú, República Dominicana, Cuba y el ejido colectivo en México). La eliminación del sector de la agricultura familiar en la reforma agraria de Chile después de 1973 respondió a la

misma desvalorización de la eficacia potencial de la agricultura familiar¹⁰.

Sin embargo, los estudios sobre costos generalmente han demostrado que en la producción agrícola hay pocas economías de escala más allá de un umbral mínimo y que existe, en el caso de los pequeños agricultores, una gran variedad de soluciones institucionales a las indivisibilidades que crean las economías de escala¹¹.

- b) La otra hipótesis establece que los costos de transacción constituyen una parte importante de los costos totales, que varían considerablemente de una finca a otra y que constituyen una importante fuente de economías de escala pecuniarias. Sin embargo, la estructura de los costos de transacción es sumamente multidimensional y sus determinantes son complejos y no son bien comprendidos¹². Entre los costos de transacción, las fincas que recurren al trabajo de la familia tienen la ventaja de reducir los costos efectivos de mano de obra: la utilización de mano de obra familiar reduce los costos de búsqueda, contratación, supervisión, resolución de conflictos y motivación, relacionados con la mano de obra asalariada. Además, la mano de obra familiar comprende varias categorías que son cautivas o semicautivas y que, por consiguiente, suponen costos de oportunidad bajos o iguales a cero: las mujeres en la fase reproductiva de su ciclo vital, los niños para los cuales no hay un mercado de trabajo, los ancianos, los agricultores de fines de semana, los trabajadores migrantes de estación y los obreros fabriles que están de vacaciones. En cambio, las grandes fincas tienen una ventaja con respecto a las transacciones que acarrear costos fijos, tales como el crédito, la comercialización, la información sobre nueva tecnología y la tierra. Sin embargo, existen soluciones institucionales para lo anterior, como la formación de grupos de

10 Jarvis, L. 1985.

11 Véanse, por ejemplo, los análisis empíricos de Hayami, Y. y Ruttan, V. 1971; Hayami *et al.* 1990; y Luiselli F., C. 1992.

12 Bardhan, P. 1984; Eswaran, M. y Kotwal, A. 1986; Carter, M. y Kalfayan, J. 1987.

crédito y cooperativas de servicios. Por último, la mayoría de los costos de transacción respecto de los cuales los grandes agricultores tienen una ventaja son el resultado de sesgos institucionales para acceder a las instituciones correspondientes (los bancos, por ejemplo) o de la forma en que esas instituciones definen sus servicios, por ejemplo, tipos de proyectos de obras públicas y nuevas tecnologías. Las reformas institucionales y la promoción de organizaciones de productores pueden proporcionar soluciones eficaces a esas fuentes de sesgos.

Es sumamente ventajoso, especialmente en actividades que requieren gran intensidad de mano de obra, aprovechar los bajos costos efectivos de las fincas que utilizan mano de obra familiar. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo en el que se encuentra México, con sus continuas presiones demográficas y el exceso de mano de obra en relación con la capacidad de empleo de un sector moderno, tiene mucho sentido aprovechar esa ventaja. Esto sugiere la necesidad de reproducir las pautas de desarrollo agrícola que aplicó Estados Unidos a finales del siglo XIX en los países asiáticos recientemente industrializados —y aún vigentes en Europa meridional— en lugar del modelo utilizado en California, basado en grandes fincas y mano de obra asalariada. Si la respuesta al TLCN implica una mayor utilización de tierras para la producción de frutas y vegetales con uso intensivo de mano de obra, los sistemas de producción que permiten generar bajos costos de mano de obra tendrán un margen competitivo. Sin embargo, para que ello suceda, en las fincas de pequeños agricultores es indispensable fomentar la creación de asociaciones de productores orientadas a la reducción de los costos de transacción y a la aplicación de reformas institucionales que eliminen los sesgos en contra de los pequeños agricultores en lo que se refiere a acceso a servicios públicos. De hecho, ellas constituyen un aspecto esencial de la estrategia de desarrollo basada en pequeños agricultores. Esta ventaja respecto del costo efectivo de la mano de obra de los pequeños agricultores se pierde en los contratos de alquiler, mediante los cuales el arrendatario contrata al ejidatario como trabajador; ése es el tipo de contrato más común, y que existía ilegalmente antes de la reforma del Artículo 27.

- c) En la agricultura, los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás son relativamente débiles, si se les compara con los de la industria¹³, pero los encadenamientos de la demanda final que se originan en el gasto de los ingresos agrícolas son fuertes, especialmente entre la población rural pobre, donde existe un pequeño componente de pérdidas de demanda efectiva hacia el ahorro y las importaciones¹⁴. La estrategia mexicana de desarrollo regional tiene en cuenta la necesidad de crear empleo fuera de la finca, en microempresas locales que atiendan a la demanda de productos regionales no transables. Ello se refleja claramente en los programas de generación de ingresos del INI y del PRONASOL (Empresas de Solidaridad). Para lograr ese objetivo es indispensable aprovechar la demanda efectiva creada por el gasto de los ingresos agrícolas y ésta se incrementa al máximo cuando esos ingresos aumentan para los pequeños agricultores¹⁵.

En este caso los contratos con entidades que puedan compensar las fallas del mercado en cuanto a crédito y gestión tampoco pueden sustituir la necesidad de eliminar esas fallas del mercado y modernizar directamente las fincas del ejido. Los contratos de aparcería, que mantienen la ventaja de los bajos costos efectivos de mano de obra de los ejidatarios e incrementan la productividad mediante la participación en los riesgos, implican una pérdida de eficiencia debido al desincentivo que supone compartir la producción¹⁶ y a la pérdida parcial del efecto multiplicador de la demanda final, ya que se extrae parte del producto de la familia agrícola.

- d) Por último, hemos subrayado que las organizaciones de productores y las cooperativas de crédito son mecanismos fundamentales para reducir los costos de transacción de los pequeños agricultores y lograr que sean competitivos. De

13 Hirschman, A. 1958.

14 Mellor, J. 1976; Hazell, P. y Haggblade, S. 1989.

15 Adelman, I. y Taylor, E. 1990.

16 Newbery, D. y Stiglitz, J. 1979.

hecho, el Gobierno de México (INCA Rural, por ejemplo) y las ONGs (FMDR, por ejemplo) realizan esfuerzos importantes para promover y ayudar a esas organizaciones. Para prestar servicios eficaces a sus miembros, dichas organizaciones deben lograr economías de escala y poder de mercado. Para ayudar eficazmente a que sus miembros tengan acceso a servicios públicos y obtengan ventajas en lo que se refiere a políticas e inversión pública, esas organizaciones deben estar en condiciones de negociar con el Gobierno. Para lograr esos dos propósitos, es importante que los intereses de los pobres se vean protegidos por medio de coaliciones con los elementos más fuertes del sector de los pequeños agricultores. Ello implica que la ayuda a las organizaciones de productores deberá: a) incluir a la mayor cantidad de pequeños productores, incluidos los excedentarios (ver tipología), y b) centrarse concretamente en la incorporación de los sectores más débiles de esos agricultores.

Por consiguiente, una estrategia orientada a los pequeños agricultores no debe concentrarse sólo en los agricultores más pobres (población beneficiaria del FIDA), sino que debe incluir al mayor número posible de pequeños agricultores con capacidad de capitalización. Si bien las comunidades ejidales son muy diferentes a nivel interno, es necesario dinamizar a toda la comunidad a fin de que los pobres se puedan beneficiar, no sólo por los efectos de encadenamientos dentro de la comunidad que benefician a los pobres, sino principalmente porque los más acomodados de esos agricultores desempeñan una función importante en la prestación de apoyo político y organizacional a los más necesitados. Los recursos del FIDA pueden orientarse a los miembros más necesitados de la comunidad, siempre y cuando se garantice la viabilidad de la comunidad en su conjunto, mediante el acceso a otros recursos; por ejemplo, por medio del cofinanciamiento con el Banco Mundial. En otros términos, la atención a los pequeños agricultores más pobres requiere también la inversión de recursos para dinamizar a toda la comunidad de pequeños agricultores.

La estrategia para prestar atención a la comunidad en su conjunto es, naturalmente, de doble filo, en especial cuando se trata de una comunidad muy heterogénea. Los más

interesados en apoderarse de los bienes de los miembros más pobres son los grandes ejidatarios y agricultores de la comunidad, y su capacidad para hacerlo se verá fortalecida con la reforma agraria. Ellos están mejor informados sobre la forma de aprovechar las oportunidades para tomar los bienes que poseen los pobres y sobre la manera de mejorar las condiciones de utilizar dichos bienes de manera productiva. Sin embargo, la concentración de tierras en manos de los agricultores más emprendedores es una forma de lograr incrementos en la productividad, algo que precisamente no se admitía en el antiguo régimen ejidal y actualmente es lo que se busca de manera explícita con las reformas a los derechos de propiedad. Sin embargo, hay dos mecanismos importantes para lograr incrementar la productividad mediante transacciones de tierras y, a la vez, reducir la pobreza. El primero es la existencia de algunas salvaguardias jurídicas en contra de la concentración excesiva de bienes dentro de la comunidad agraria, mecanismo que está previsto en la Enmienda al Artículo 27, mediante la aplicación de un límite de un 5% a la propiedad de tierras ejidales por un sólo ejidatario.

No obstante, esa salvaguardia puede infringirse fácilmente al poner la tierra a nombre de familiares y "presta-nombres", como se practica comúnmente para eludir la cláusula sobre el límite de la extensión para pequeñas propiedades en la agricultura comercial privada. El segundo, que es más eficaz, consiste en velar porque exista igualdad de oportunidades en el momento en que se libere el mercado de las tierras. Para ello, será necesaria la urgente conclusión de las reformas institucionales en curso, con el fin de llenar el vacío que existe con respecto a acceso a crédito, mercados, tecnología e información, lo cual contribuye actualmente a la discriminación contra los productores más pobres, así como una promoción más activa, por parte del Estado y las organizaciones no gubernamentales, de organizaciones de productores en las que esos agricultores más pobres puedan participar en igualdad de condiciones. Eso requiere organizaciones que cuenten con una gestión verdaderamente participativa y democrática, que reflejen los intereses de todas las clases de productores de la comunidad, así como asistencia técnica y subsidios para ayudar a esas organizaciones a definir proyectos que beneficien ampliamente a sus miembros.

Este efecto de propagación hacia abajo de los beneficios, dentro del marco de una estrategia orientada a los pequeños agricultores, puede lograrse por medio de cinco mecanismos que contribuyan a aumentar la capacidad agrícola, de trabajo y de organización de las familias que viven en la pobreza:

- a) Transferir activos agrícolas a los minifundistas, a fin de lograr su transición a la categoría de los pequeños agricultores. Estos incluyen bienes de producción como riego, nueva tecnología y capital humano. El acceso a la tierra, a pesar del fin del reparto agrario, es también fundamental, para lo que se justifican intervenciones que corrijan abusos de la ley y nuevas estrategias que usen las fuerzas del mercado para acceder a tierra.
- b) Aumentar su capacidad institucional mediante la promoción de la afiliación a organizaciones de productores. Para ello es necesario reducir el carácter cerrado de las organizaciones de productores, tarea a la que pueden contribuir provechosamente las ONGs y la base étnica de las organizaciones. Además, se podrían subvencionar los costos fijos de afiliación de los pequeños agricultores a las asociaciones.
- c) Incrementar la capacidad institucional mediante la orientación de la ayuda del Estado (INI, PRONASOL, INCA) hacia sectores donde no existan las organizaciones de productores o donde éstas excluyan a los minifundistas y pequeños agricultores potencialmente viables.
- d) Aumentar al máximo los efectos del empleo en la agroindustria y en las fincas de los pequeños agricultores orientados a la capitalización, por medio de los efectos de encadenamientos.
- e) Aprovechar los efectos de encadenamiento de la demanda final de productos no transables que se originan en los gastos de los pequeños agricultores y que pueden generarse en las microempresas rurales.

15.2 NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

Oportunidades para aumentar los ingresos agrícolas de los pequeños productores

Ante el contexto de las reformas, ¿tienen los pequeños productores la oportunidad de desempeñar un papel más importante en la producción agrícola que en el pasado y, de esa manera, reducir por lo menos un poco la pobreza estructural y transitoria de las zonas rurales?

En un plazo corto las reformas —entre ellas el TLCN, la Enmienda al Artículo 27, y el conjunto de reformas institucionales y de política en curso— crearán no sólo nuevas oportunidades, sino también amenazas a la existencia misma del sector de los pequeños agricultores. Por lo tanto, urge la adopción de medidas encaminadas a ayudar a esos agricultores a resistir esa eliminación. Entre ellas, es necesario prestar asistencia inmediata a la base económica de los pequeños agricultores, teniendo en cuenta los siguientes tres caminos alternativos:

- a) *Diversificación hacia actividades distintas del maíz.* Como se ha observado, esto supone importantes inversiones para la reconversión y la extensión de sistemas de abastecimiento de agua, así como cambios en la cantidad de recursos financieros asignados y en la organización de que disponen las unidades. Es importante aprovechar el nuevo marco jurídico que permite a los ejidos establecer contratos, con el fin de lograr acceso a mercados y a tecnología mediante la integración vertical. En general, el capital privado evita negociar con pequeños agricultores debido a los elevados costos de transacción. Si no se cuenta con ONGs u organizaciones públicas que ayuden a establecer esas organizaciones y vínculos con la agroindustria, es poco probable que la situación cambie. El SAM no abordó realmente esta cuestión, pues intentó crear un sector paralelo de agroindustria social que resultó ser demasiado costoso. Por lo tanto, se requieren estímulos para inducir al capital privado a suplir esa deficiencia. Además, el éxito de la diversificación requiere también la urgente conclusión de las reformas institucionales en lo que se refiere a crédito y comercialización, dado que los vacíos institucionales actuales dejan a los pequeños agricultores expuestos a una injusta competencia

frente a los agricultores más acomodados que están en condiciones de enfrentar las fallas de mercado.

- b) *Mayor productividad en la producción de maíz y otros cultivos en pequeña escala.* Se ha observado que, a pesar de la disminución de los precios del maíz y los frijoles y de la eliminación de amplios subsidios a los precios de los factores, las oportunidades de lograr el desarrollo rural en la producción comercial de esos cultivos tradicionales (como en el anterior Plan Puebla) se verán reducidas, pero no eliminadas. La diversificación hacia actividades tradicionales, como la producción de café y la apicultura, es también parte de la respuesta, que implica la capacidad de determinar y aprovechar nichos de mercado en una gran variedad de actividades. Como se ha visto, el método para incrementar la productividad de los cultivos tradicionales consiste principalmente en el cambio institucional.
- c) *Mejor gestión de las operaciones ganaderas y forestales en el contexto de los recursos de uso común pertenecientes a los ejidos y a las comunidades indígenas.* El aprovechamiento de tierras de uso común seguirá siendo importante en la Enmienda al Artículo 27, y el TLCN estimulará la expansión de los sectores ganadero y silvícola. Al mismo tiempo, las migraciones en gran escala y la participación en los mercados de trabajo tienden a afectar la cohesión de las comunidades locales y su estructura de autoridad. Esto ocasiona un debilitamiento cada vez mayor en el manejo de los recursos colectivos y graves amenazas al medio ambiente.

El éxito de esas estrategias dependerá de que se puedan capturar las oportunidades no aprovechadas hasta el momento para mejorar la productividad y reducir los costos de transacción de los pequeños agricultores. Las oportunidades especiales para el desarrollo rural que se derivan del actual contexto de reformas son las siguientes:

- a) *Flexibilización del ejido, mediante la eliminación de los controles estatales, la promoción de contratos con la agroindustria y la transformación de los ejidatarios en eficaces agentes económicos.* Aún con la concesión de títulos individuales, los ejidos no deben limitarse a ser un conjunto de agentes independientes; su tradicional capacidad para

organizarse y actuar de manera colectiva depende de características particulares que incrementan su capacidad potencial en la formulación de estrategias eficaces para obtener ingresos y que vale la pena aprovechar. Normalmente las uniones de ejidos deberían transformarse en cooperativas de servicios y de crédito, con el fin de reducir efectivamente los costos de transacción de sus miembros y participar en actividades colectivas.

- b) *Capacidad potencial no aprovechada de las organizaciones autónomas de primer grado para reducir los costos de transacción mediante el logro de economías de escala en los servicios (comercialización, crédito, asistencia técnica y otros) y para adquirir poder de mercado.* Esas organizaciones son relativamente nuevas, por lo cual deben promoverse y obtener ayuda tanto del Gobierno como de las ONGs. Por ejemplo, sólo la mitad de los ejidatarios pertenece actualmente a organizaciones de productores y muchas de esas organizaciones son poco eficientes, lo que demuestra que aún se puede mejorar considerablemente la capacidad de organización. Las organizaciones de productores tienden a excluir a los grupos e individuos más débiles, los cuales deben seguir recibiendo asistencia del Estado y beneficiándose de subsidios. Las ONGs deben desempeñar la importante función de contribuir a la creación de nuevas organizaciones y ayudar a que los grupos más débiles se incorporen a ellas.
- c) *Mayor voluntad y capacidad de las instituciones del sector público para prestar asistencia en las estrategias de obtención de ingresos de los pequeños agricultores y las comunidades rurales.* En el caso de las instituciones financieras (FIRA, NAFINSA), mediante la inclusión de asistencia técnica y fondos de garantía en los servicios que ofrecen o contratan; en el caso de los organismos de bienestar social (PRONASOL, INI), mediante su ayuda para la elaboración de estrategias generadoras de ingresos, tales como iniciativas de desarrollo rural y microempresas (Fondos de Solidaridad Regional); en el caso de las instituciones de la SARH, mediante el perfeccionamiento y la extensión de sus iniciativas a proyectos pequeños de infraestructura (FIRCO) y la capacitación de pequeños agricultores (INCA Rural); y en el caso de proyectos especiales, como el de Puebla (SHCP-FIDA), mediante el

fomento de la cooperación entre los organismos bancarios, de asistencia técnica y de bienestar social, para lo cual cada uno debe prestar servicios con base en sus ventajas comparativas.

- d) *Capacidad no aprovechada de las organizaciones autónomas de segundo y tercer grado en la sustitución gradual de los organismos públicos (por ejemplo, INI) para orientar a los grupos organizados de productores a obtener acceso a servicios públicos y privados.* Este proceso de transición no se ha completado y muestra desigualdades, ya que algunas regiones, productores y productos básicos están sometidos a una buena organización mientras que otros dependen aún completamente de servicios estatales. Las organizaciones intermedias pueden convertirse en instituciones financieras autónomas, si cuentan con el marco jurídico apropiado y asistencia técnica.
- e) *Mejor contexto en cuanto a políticas para fomentar la inversión agrícola.* La redefinición del papel del Estado permitirá una definición más segura de la propiedad de la tierra, normas más estables para la formulación de la política agrícola, la fijación de precios, y un acceso más directo a los mercados y los nichos que ofrece. Los pequeños agricultores son ya importantes productores de diversos cultivos comerciales que pueden beneficiarse más con el acceso directo a los mercados, como por ejemplo el café (incluido el café orgánico), las especies, los productos forestales, la pesca, la miel, y las frutas y hortalizas. Además, mediante las prioridades presupuestarias de 1992 se encauzaron más gastos públicos hacia la agricultura y el desarrollo rural.
- f) *Gran subinversión pública en la agricultura después del decenio de la "descapitalización", especialmente en servicios de riego y comercialización y en la infraestructura para la silvicultura.* Muchos de los proyectos, debido con frecuencia a la deficiente planificación y a la falta de consultas con las organizaciones de productores, están actualmente subutilizados y algunos podrían reformularse. Además, es necesaria la reconversión de los sistemas de riego, a fin de que esas tierras salgan de la producción de cereales subsidiada.

- g) *Descentralización en la gestión de los recursos públicos y mayor participación de las comunidades y los grupos de productores organizados en la elaboración de los proyectos.* Mediante una gestión descentralizada, los distritos de riego pueden incrementar considerablemente su productividad, al adaptar mejor la asignación de los escasos recursos a las necesidades de los productores.

Oportunidades de los minifundistas de incrementar los ingresos obtenidos fuera de la finca y el uso de recursos en la milpa

Después de cincuenta años de reforma agraria, la característica más notable del ejido es el grado de minifundización que ha alcanzado. Hemos observado que la población rural pobre de México depende fuertemente de la renta del trabajo y de los ingresos obtenidos fuera de la finca; además, se ha registrado un rápido incremento de esa dependencia durante el último decenio, mientras que las oportunidades de empleo en el agro no han aumentado y han adquirido un carácter estacional cada vez más precario. Ello ha resultado en una mayor dependencia en las migraciones estacionales hacia zonas urbanas y el extranjero. Esto afecta, no sólo a los trabajadores sin tierra, que suman 1 200 000, sino también a 2 200 000 unidades agrícolas subfamiliares. Ello ha dado lugar a una mayor minifundización, así como a una gestión conjunta de estrategias de mercado laboral/emigración y producción alimentaria de subsistencia. Especialmente en el caso de las poblaciones indígenas, "el apego a la tierra" significa la perpetuación de su pertenencia a una red social que es esencial para la seguridad mutua, la reproducción dentro del grupo étnico y el acceso a información que es fundamental, en particular para que la emigración sea provechosa¹⁷.

Por lo tanto, la preservación de la milpa y el regreso a la "tierra natal" después de la emigración estacional deben considerarse características fundamentales para la definición de cualquier estrategia de mitigación de la pobreza estructural. La milpa afirma la pertenencia a una red social y crea externalidades por los beneficios que ofrece esta red, "valorizando" de esa manera el trabajo invertido en la milpa más allá de

17 Mines, R. 1981; Zabin, C. 1992a y 1992b.

la producción de alimento para el consumo en el hogar. Este efecto externo de la milpa también se aplica a la mayoría de minifundistas ejidales, sean o no grupos indígenas, lo que explica la improbabilidad de que se produzca una ola de venta de tierras a pesar de la liberalización del mercado de la tierra, por lo que el minifundio seguirá reproduciéndose.

Como consecuencia, la reducción de la pobreza rural por medio de la emigración definitiva no es una solución para gran parte de la población rural, por lo menos a un plazo corto o mediano, incluso en zonas con muy pocos recursos agrícolas. La emigración estacional hacia mercados de trabajo y las estrategias de la milpa deben considerarse complementarias. Al parecer, entre las oportunidades no aprovechadas hasta el momento para la elaboración de proyectos deberían incluirse las siguientes:

- a) *Subinversión de las ganancias de productividad en la milpa.* Existen tecnologías agroecológicas y de silvicultura social—cuya difusión resulta más adecuada por medio de organizaciones no gubernamentales— para el cultivo en zonas de ladera, pero en México no se les ha prestado suficiente atención.

Los ingresos procedentes del mercado de trabajo y de la venta de otros cultivos y productos de origen animal pueden ser utilizados para amortizar los créditos o financiar los insumos adquiridos para la milpa. Sin embargo, la modernización de la milpa requiere una total comprensión de las estrategias familiares, entre ellas los requisitos de trabajo según la edad y el sexo, así como también los costos de oportunidad de los diferentes miembros de la familia, con el fin de elaborar programas tecnológicos recomendados que sean compatibles con la estrategia familiar en su conjunto. Debido a la migración masiva, en muchas familias la mujer es jefa del hogar, lo que supone requisitos especiales en cuanto a la selección de tecnología y de servicios de extensión.

- b) *El hecho de que el maíz sea para consumo en el hogar no implica que no se vendan otros cultivos o animales, ni que esas actividades tradicionales no puedan extenderse y modernizarse.* Se ha observado una discontinuidad en la producción del maíz una vez que queda satisfecho el consumo

en el hogar, lo que implica que el uso adicional de recursos agrícolas no se destina a la producción de excedentes comercializados de maíz, sino a la producción de otros cultivos comerciales como el café y otros cultivos especializados, para lo cual es importante buscar nichos en los mercados locales. Por consiguiente, existe una continuidad entre la milpa para consumo en el hogar y las actividades tradicionales diversificadas que se orientan al mercado. En ese respecto, *la estrategia relativa a los ingresos agrícolas en los cultivos tradicionales*, que se detalla más arriba, coincide con la estrategia mano de obra-milpa.

- c) *Carácter especial de la migración.* Es importante recordar que el empleo en la agricultura no va en aumento y que la absorción de mano de obra en la agricultura de Estados Unidos es también muy reducida, si se compara con la magnitud de las corrientes migratorias a través de las fronteras. Como consecuencia de ello, será necesario buscar empleo principalmente en otros sectores de actividad económica, para lo cual los trabajadores migrantes de zonas rurales no están bien preparados. Por lo tanto, la educación y la capacitación en las zonas donde se origina la migración deben adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo, en particular fuera de la agricultura. Además, los costos de transacción pueden reducirse mediante cooperativas de servicios, con el fin de disminuir los costos de contratación e información para los empleados, y los costos de información y búsqueda de empleo para los trabajadores migrantes. Esto se aplica en especial a las mujeres que apenas se integran al sector, aunque constituyen una parte cada vez más importante de la mano de obra emigrante y estacional.
- d) *Falta de movilización de los ahorros del mercado de trabajo y de los ingresos en remesas para inversiones productivas en la comunidad.* Para ello se debe fomentar la creación de instituciones nacionales de ahorro y préstamo. Los ejemplos de la Asociación de Trabajadores Agrícolas de Arizona y las asociaciones de autoayuda para trabajadores indígenas migrantes de Oaxaca muestran cómo esos ahorros pueden

movilizarse y servir de fondos para el desarrollo regional¹⁸. Se pueden utilizar sistemas de fondos de contrapartida con recursos del Estado o de organizaciones no gubernamentales, con el objeto de estimular la creación de cajas de ahorro y cooperativas de crédito locales.

- e) *El ahorro local puede utilizarse para invertir en pequeños proyectos de riego y en el desarrollo de una amplia gama de microempresas y cooperativas para atender a la demanda efectiva de bienes no transables creada por los desembolsos de las remesas y los ingresos procedentes de la agricultura. Al respecto, el programa del PRONASOL para el fomento de microempresas está dando importantes resultados. Sin embargo, las normas que se aplican actualmente a ese programa con respecto a la participación de capital social (capital de riesgo y garantías de los préstamos) deben evaluarse claramente, con el fin de evitar la descapitalización de ese fondo, y deben separarse nítidamente los componentes de bienestar social de los de inversión, a fin de minimizar los comportamientos perversos.*

15.3 CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA PROYECTOS DE DESARROLLO: EL ENFOQUE DE METAPROYECTOS

Existen en América Latina experiencias muy diversas en lo que se refiere a la ubicación institucional de los proyectos de desarrollo rural financiados con fondos públicos. Estos están adscritos a dependencias de los ministerios de bienestar social, a la Presidencia, a las unidades de planificación central, a los ministerios de agricultura, a los institutos nacionales de investigación agrícola, a entidades regionales paraestatales que siguen el modelo de la *Tennessee Valley Authority*, a organizaciones especiales con múltiples organismos participantes, a ONGs y a universidades. En cierto modo, ello demuestra que no hay una solución única y que la selección óptima depende del contexto institucional en conjunto y del carácter del proyecto determinado.

18 Kovari, E. 1984.

A ese respecto, México presenta una situación peculiar. Es uno de los países de América Latina que cuenta con la burocracia más fuerte. Sin embargo, no dispone de un organismo general que se ocupe de desarrollo rural ni de un banco eficaz de desarrollo rural. Si bien los agricultores comerciales pueden fácilmente adquirir servicios en los organismos públicos dispersos, para las organizaciones de base y los pequeños agricultores no organizados la dispersión de esos organismos implica elevados costos de transacción para poder tener acceso a los servicios públicos. Debido a esa dispersión, los proyectos de desarrollo rural se han enfocado desde diversos puntos de vista institucionales. Para el FIDA esto crea la dificultad especial de no contar con un interlocutor natural y tener que hacer frente a diversos organismos especializados y dispersos.

Algunas instituciones financieras fuertes, como FIRA y NAFINSA, han adoptado medidas para apoyar el desarrollo rural, mediante la apertura de ventanillas de crédito de primer nivel que atienden principalmente las necesidades de los pequeños agricultores orientados a la capitalización. Estas participan activamente en la prestación de asistencia técnica para la creación y el funcionamiento de cooperativas de crédito y para asociar a los inversionistas con los ejidatarios y los pequeños agricultores privados; sin embargo, en general los resultados han sido todavía pocos. Como bancos, cuentan con una administración técnica de primera categoría, pero es evidente que no son organismos de desarrollo rural con experiencia y sus usuarios naturales son los grandes y medianos agricultores.

Después de la reestructuración, la SARH se ha alejado considerablemente de la prestación directa de servicios al desarrollo rural para centrarse en una función reguladora. Sin embargo, muchas de sus instituciones desempeñan funciones muy importantes de desarrollo rural. Una de ellas es el FIRCO, que se especializa en la construcción de infraestructura rural y en la transferencia de tecnología para ayudar a los productores de bajos ingresos que tienen capacidad productiva. Dispone de un reducido componente de crédito para apoyar la experimentación y la adopción de tecnología; ha desempeñado muy bien esas funciones, pero evidentemente no es un organismo completo de desarrollo rural. Otra institución de la SARH que se desempeña con eficacia en el desarrollo rural es INCA Rural, que se ha transformado en un organismo semiautónomo que proporciona técnicos a las organizaciones de base en la comunidad, según un sistema de participación en los costos.

Con respecto a los organismos de bienestar social, el INI y el PRONASOL han comenzado a apoyar programas de desarrollo rural. El PRONASOL canaliza los recursos hacia las municipalidades para otorgar préstamos a los pequeños agricultores con deudas pendientes, de acuerdo con el programa de "crédito a la palabra". Este método de obtención de crédito no es sostenible, debido a las tasas de recuperación del 75%. El INI también canaliza los recursos del PRONASOL para el desarrollo rural por medio de los FRSS administrados por las comunidades y las organizaciones indígenas. Si bien la ayuda a las organizaciones es importante, las tasas de recuperación de los préstamos aún se desconocen y los fondos recuperados no rotan, ya que se destinan a proyectos productivos en beneficio de la comunidad, como los servicios de comercialización e infraestructura. El INI participa también en actividades en que tiene pocas ventajas comparativas; por ejemplo, en construcción de infraestructura, educación y asesoramiento en agronomía. Así, aunque su capacidad para beneficiar a participantes de familias rurales pobres sea superior, y de hecho muchas de ellas no reciben ayuda de ningún otro organismo de desarrollo, su apoyo técnico y financiero no es tan eficaz como el que proporcionan los organismos especializados correspondientes.

En general, existe una tendencia entre las instituciones mexicanas del sector público a abarcar ellas mismas todas las actividades que necesitan y a asumir funciones en las que con el tiempo tendrán pocas ventajas comparativas, en lugar de tratar de cooperar con los organismos especializados. Para evitar ese problema, el enfoque de la SHCP y el FIDA para el Proyecto Puebla consistió en organizar la coordinación de instituciones para el uso de fondos canalizados al INI: los FRSS. Este es un enfoque novedoso que permite aprovechar la eficacia relativa de la NAFINSA en la gestión de créditos, de SEDECAR en la asistencia técnica y del INI en la organización. En vista de que el proyecto se puso en marcha recientemente, es muy pronto para emitir juicios sobre la validez de esa fórmula institucional. Sin embargo, preocupa que, a través del INI, se reproduzca el papel tradicional del Estado como organismo mediador entre las organizaciones comunales, el mercado y otros organismos públicos, una función que en las actuales reformas institucionales se trata explícitamente de reducir.

A principios del decenio de los ochentas se observó el rápido aumento de las organizaciones de productores de segundo y tercer nivel, así como también una participación cada vez mayor de las ONGs. Estas organizaciones ofrecen posibles mecanismos de coordinación para

proyectos de desarrollo rural en sectores en que han demostrado su capacidad para prestar servicios (o para servir de mediador para lograr acceso a ellos) y en los que su alcance social ha sido suficientemente amplio e incluyente.

Por lo tanto, México presenta la singular característica de contar con instituciones del sector público muy eficaces y con incipientes y dinámicas organizaciones de productores independientes. Presenta también la singularidad de no disponer de un organismo central de desarrollo rural, sino de una cartera de instituciones que pueden combinarse mediante diferentes fórmulas según las oportunidades y las necesidades. Todo eso permite reflexionar sobre una elaboración de proyectos más indirecta, es decir mediante el establecimiento de mecanismos para elaborar proyectos, en lugar de recurrir a proyectos calcados detalladamente, que podrían ser necesarios en un contexto menos institucionalizado. En los últimos años, el FIDA ha desarrollado un enfoque cada vez más orientado por la demanda, para la formulación y la gestión de proyectos¹⁹.

Teniendo en cuenta la reorientación de la ayuda externa para políticas, al pasar del asesoramiento sobre políticas al asesoramiento en la elaboración de políticas; de la misma forma los proyectos de desarrollo rural—cuando la eficacia institucional lo permita— deberían organizarse como *metaproyectos, es decir, proyectos para la elaboración de proyectos*, en lugar de proyectos predeterminados. Este método indirecto permitirá alcanzar una mayor eficacia en la utilización de los recursos para proyectos, siempre que se disponga de los mecanismos adecuados de supervisión. Por consiguiente, los proyectos orientados a permitir que los pequeños agricultores aprovechen las oportunidades dispersas de ingreso, deberían basarse en el establecimiento de instituciones de coordinación que den respuestas flexibles a una gran variedad de ideas y posibilidades para iniciativas que se originen en las organizaciones a nivel de la comunidad. Este enfoque ya se experimenta en el Proyecto Puebla, realizado en conjunto por la SHCP y el FIDA.

Los mecanismos para lograr ese propósito son los siguientes:

- a) Organizar mecanismos institucionales para recibir propuestas de proyectos, al principio originados en el INI, el PRONASOL u otras instituciones del sector público que se ocupan de desarrollo rural, y luego gradualmente de las organizaciones

19 Jazairy, I. *et al.* 1992.

autónomas intermedias, una vez que adquieran suficiente fuerza, basándose en una estrategia claramente definida de transición de las primeras a las segundas. Se debe evitar que las instituciones públicas asuman funciones que las instituciones especializadas han abandonado debido a la contracción del Estado, cuando no cuentan con ventajas comparativas en la prestación de esos servicios especiales. Las normas y los mecanismos para la transferencia gradual de responsabilidad de las organizaciones públicas a las privadas deben ser explícitas. Para algunos de los sectores más débiles, la ayuda continua del Estado y los subsidios seguirán siendo necesarios.

- b) Ayudar a las familias a organizarse para la formulación y la ejecución de estrategias de obtención de ingresos, recurrir a las ONGs para ayudar a las organizaciones locales a que sean menos cerradas y excluyentes, ayudar a esas organizaciones a definir y presentar proyectos viables por medio de las ONGs y la asistencia técnica parcialmente subvencionada (por ejemplo, agentes de crédito de FIRA y técnicos de INCA Rural).
- c) Ayudar a las organizaciones de segundo grado a obtener servicios públicos y privados de apoyo a proyectos. Los usuarios que recurren a las instituciones públicas y privadas que prestan esos servicios deberían hacerlo teniendo en cuenta sus ventajas comparativas y su competitividad.
- d) Utilizar las recomendaciones de este estudio para establecer criterios de selección y prioridades entre los proyectos. Los criterios comprenden la definición de la población objetivo y las prioridades, teniendo en cuenta los principales factores que limitan el establecimiento de estrategias efectivas relacionadas con los ingresos agrícolas: crédito, riego, asistencia técnica, comercialización y normas para la gestión de recursos colectivos. Es necesario establecer prioridades, con el fin de no dispersar la capacidad de apoyo técnico y más bien asegurar la calidad de la prestación de servicios, en lugar de aceptar un enfoque de gran amplitud orientado por la demanda para la financiación de proyectos en un contexto sumamente heterogéneo.

- e) **Organizar, eventualmente, comités de coordinación de desarrollo rural que sean ampliamente representativos y que se ocupen de supervisar el desempeño de las estructuras institucionales locales en lo que se refiere a la gestión de los metaproyectos.**

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, I.; TAYLOR, E. 1990. Changing comparative advantage in food and agriculture: Lessons from Mexico. Paris, OECD Development Centre.
- _____.; TAYLOR, E.; VOGEL, S. 1987. Life in a Mexican village: A SAM perspective. *Journal of Development Studies* 25(1).
- AGUIRRE BELTRAN, G. 1976a. Obra polémica. México, Méx., SEP/INAH.
- _____. 1976b. Seis años de acción indigenista. México, Méx., INI.
- _____. 1982. El proceso de aculturación. México, Méx., Casa Chata.
- ARGUETA, A. 1980. Demografía indígena y medio ambiente. In Cuaderno Nacional. México, Méx., INI.
- ARIAS, P. 1988. El empleo a domicilio en el medio rural: La nueva manufactura. *Estudios Sociológicos del Colegio de México* 6(18).
- ARIZPE, L.; ARANDA, J. 1988. Empleo agroindustrial y participación de la mujer en el desarrollo rural: Un estudio de las obreras del cultivo de exportación de la fresa en Zamora, Michoacán. In *Las mujeres en el campo*. J. Aranda (Comp.). México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. p. 201-230.
- BAILON, C.; MOISES, J. 1988. Reforma municipal e ingresos municipales en Oaxaca. *Revista Bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales* 4(21):173-200.
- BALDWIN, M. 1954. Soil erosion survey of Latin America. *Journal of Soil and Water Conservation* 9:7.

BANCO DE MEXICO. 1992. Informe Anual 1991.

BANCO NACIONAL DE MEXICO. 1992. Informe Anual 1991.

BARDHAN, P. 1984. Land, labor, and rural poverty: Essays in development economics. London, Oxford University Press.

BARRE, M. 1983. Ideologías indigenistas y movimientos indios. México, Méx., Siglo XXI.

BARTRA, A.; FERNANDEZ, M.; FOX, J.; GORDILLO, G.; HERNANDEZ, L.; CHAPELA, G.; PEREZ ARCE, F.; CRUZ, I.; ZURIRE, M.; DE ITTA, A.; GEREZ, P.; MOGUEL, J. 1991. Los nuevos sujetos del desarrollo rural. México, Méx., ADN. Cuadernos Desarrollo de Base no. 2.

BARTRA, R. 1974. El problema indígena y la ideología indigenista. Revista Mexicana de Sociología 36(3):459-482.

_____.; MEJIA PIÑEROS, M.C.; SARMIENTO, S. 1987. La lucha indígena: Un reto a la ortodoxia. México, Méx., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

BAZUA R., J. 1992. La industria de fertilizantes en México. Ponencia. FERTIMEX.

Presentada en: Seminario Los Fertilizantes en México y el Mundo.

BENITO, C. 1975. Rural development in Puebla: A minimum package approach. Berkeley, University of California, Department of Agricultural and Resource Economics.

BROWN, D. 1992. The impact of a North American free trade area: Applied general equilibrium models.

Presentado en: Brookings Institution. 1992. Conferencia NAFTA: An assessment of the research.

CALVA, J.L. 1991. Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano. Fontamara.

- CARMONA, F.; CARRION, J. 1991. El milagro mexicano. Nuestro Tiempo.
- CARROLL, T.F. 1992. Intermediary NGOs. Connecticut, West Hartford, Kumarian Press.
- CARTER, M.; KALFAYAN, J. 1987. An economic model of agrarian structure in Latin America. Madison, Wis., Department of Agricultural Economics. (Staff Papers Series no. 279, 187).
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1982. Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano. Santiago, Chile, Siglo XXI.
- _____. 1989. Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta. Santiago, Chile.
- CIMMYT (CENTRO INTERNACIONAL DE MEJORAMIENTO DE MAIZ Y TRIGO). 1974. El Plan Puebla: Siete años de experiencia (1967-1973). México, Méx., El Batán.
- COLLIER, G. 1992. Búsqueda de alimentos y búsqueda de dinero: Cambios en las relaciones de producción en Zinacantán, Chiapas. In Reestructuración económica y subsistencia rural. C. Hewitt de Alcántara (Comp.). Colegio de México.
- COMISION NACIONAL DE ALIMENTACION. 1989. Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural. México, Méx.
- COMITE POR LA DEFENSA DE LOS CHIMALAPAS. 1986. Indicadores de fecundidad, marginación y ruralidad por entidad federativa. México, Méx.
- _____. 1992. Propuesta para la creación de la primera reserva campesina en los Chimalapas. México, Méx. (Mimeo).
- CONAPO (CONSEJO NACIONAL DE POBLACION). 1987a. Características principales de la migración en las grandes ciudades del país. Resultados de la Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas. México, Méx.

CONAPO (CONSEJO NACIONAL DE POBLACION). 1987b. Indicadores sobre marginalidad, fecundidad y ruralidad. México, Méx.

_____. 1989. Estudio socioeconómico y demográfico del subsistema de ciudades, Oaxaca. México, Méx.

COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. 1992. La solidaridad en el desarrollo nacional. México, Méx.

COPLAMAR (COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS). 1982. Geografía de la marginación. Necesidades esenciales en México. Siglo XXI.

CORONA, R. *et al.* 1989. Aspectos cuantitativos de la migración femenina interestatal en México 1950-1980. In Fuerza de trabajo femenina. J. Cooper *et al.* (Ed.). UNAM/Porrúa. v.1.

CORTES, F.; RUBALCAVA, R.M. 1992. Cambio estructural y concentración: Un análisis de la distribución del ingreso familiar en México, 1984-1989. Colegio de México. (Mimeo).

DIAZ-CISNEROS, H. 1974. An institutional analysis of a rural development project: The case of the Puebla Project in Mexico. Tesis de Doctorado. Madison, University of Wisconsin. (Sin publicar).

_____.; ESPINOZA, G. 1991. Desarrollo rural y privatización de la agricultura en México. Montecillo. (Mimeo).

_____. 1992. El maíz en retroceso: La experiencia de los minifundistas en el área de influencia del Plan Puebla. In Reestructuración económica y subsistencia rural. C. Hewitt de Alcántara (Comp.). Colegio de México.

_____.; VALTIERRA PACHECO, E. 1985. Evaluación del impacto de la efectividad del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural en la Región 01: Ometepepec, Guerrero. Chapingo, Méx., Colegio de Postgraduados. (Mimeo).

- DIAZ-POLANCO, H. 1978. Indigenismo, populismo y marxismo. *Nueva Antropología* 3(9):7-31.
- ESWARAN, M.; KOTWAL, A. 1986. Access to capital and agrarian production organization. *Economic Journal* 96:482-498.
- FERNANDEZ, M.T.; RELLO, F. 1990. Las uniones de ejidos y otras organizaciones regionales en México. In *Las organizaciones de productores rurales en México*. UNAM, Facultad de Economía.
- FONDO NACIONAL DE APOYO A EMPRESAS DE SOLIDARIDAD. 1992. Lineamientos generales de operación. México, Méx. (Documento preliminar).
- FOX, J. 1991. The political dynamics of reform: State power and food policy in Mexico. Cambridge, Mass., Department of Political Science, MIT.
- FRENTE MIXTECO-ZAPOTECO BINACIONAL. 1992. El Centro de Desarrollo Rural Indígena. México, Méx. (Mimeo).
- GARCIA BARRIOS, R.; GARCIA BARRIOS, L.; ALVAREZ-BUYLLA, E. 1991. *Lagunas: Deterioro ambiental y tecnológico en el campo semiproletariado*. Colegio de México.
- GEREZ FERNANDEZ, P. 1991. Movimientos sociales ambientalistas en México. In *Los Nuevos Sujetos del Desarrollo Rural*.
- GORDILLO, G. 1988a. Campesinos al asalto del cielo: De la expropiación estatal a la apropiación campesina. México, Méx. Siglo XXI.
- _____. 1988b. Estado, mercados y movimientos campesinos. México, Méx., Plaza y Valdez.
- _____. 1992. The ejido and the reform of Article 27 of the Mexican Constitution. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.

- GRENNES, T. *et al.* s.f. An analysis of a United States-Canada-Mexico free trade agreement. Minneapolis, University of Minnesota, International Agricultural Trade Research Consortium. (Commissioned Paper no. 10).
- GRINDLE, M. 1988. Searching for rural development: Labor migration and employment in Mexico. Ithaca, Cornell University Press.
- GUERRERO, J. 1979. La cuestión indígena y el indigenismo. In *Indigenismo, modernización y marginalidad: Una revisión crítica*. México, Méx., Juan Pablo Ed.
- HAYAMI, Y.; QUISUMBING, A.; ADRIANO, L. 1990. Toward an alternative land reform paradigm. Manila, Ateneo, University Press.
- _____.; RUTTAN, V. 1971. Agricultural development: An international perspective. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- HAZELL, J.; HAGGBLADE, S. 1989. Technical progress in agriculture and rural poverty.
- Presentado en: IFPRI-World Bank Conference on Poverty Research. Airlie House. 1989.
- HERNANDEZ L., E. 1991. Autonomía y desarrollo: La lucha en el campo en la hora de la concertación. In *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*. p. 109.
- _____.; 1992. La pobreza en México. *Comercio Exterior* 42(4).
- HEWITT DE ALCANTARA, C. 1984. Anthropological perspectives on rural Mexico. London, Routledge and Kegan Paul.
- HIBON, A. *et al.* 1992. Rainfed maize production in Mexico: Trends, constraints, and technological and institutional challenges for researchers. México, Méx., CIMMYT. (Working Paper no. 92-03).

HINOJOSA-OJEDA, R.; ROBINSON, S. 1991. Alternative scenarios of US-Mexico integration: A computable general equilibrium approach. Berkeley, University of California, Department of Agricultural and Resource Economics.

_____.; SHERMAN, R. 1992. Cuestiones laborales en un tratado de libre comercio. s.n.t.

Presentado en: Brookings Institution. 1992. Conferencia NAFTA: An Assessment of the Research.

HIRSHMAN, A. 1958. The strategy of economic development. New Haven, Conn., Yale University Press.

IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK). 1988. Economic and social progress in Latin America, 1987. Washington, D.C.

INCA RURAL. s.f. Política, lineamientos y programas estratégicos para el fortalecimiento de la organización económica de los productores. México, Méx. (Sin publicar).

INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA). 1970. V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal. México, Méx.

_____. 1981. VI Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal. México, Méx.

_____. 1988. Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal. México, Méx.

_____. 1989. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Cuarto Trimestre, 1984. México, Méx.

_____. 1992a. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989. México, Méx.

_____. 1992b. Estados Unidos Mexicanos: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, Méx.

_____. 1992c. Resumen General: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, Méx.

- INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA). s.f. Estadísticas históricas de México. Tomo 1.
- INI (INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA). 1988. Cuaderno Nacional 1980. Proyecto de Investigación Básica para la Acción Indigenista. México, Méx.
- _____. 1990. Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994. México, Méx.
- _____. 1992a. Cuaderno de demografía indígena, 1990. México, Méx.
- _____. 1992b. Concentrado general de fondos regionales de solidaridad. México, Méx.
- INSTITUTE FOR THE FUTURE CORPORATE ASSOCIATES PROGRAM. 1991. North-American free trade area: A long term perspective. Calif., Menlo Park.
- JARDEL, E. 1989. Política forestal, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales de México. In Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo (9.). UNAM.
- JARVIS, L. 1985. Chilean agriculture under military rule: From reform to reaction, 1973-1980. Berkeley, University of California, Institute of International Studies.
- JAZAIRY, I.; ALAMGIR, M.; PANUNCIO, T. 1992. The state of rural poverty: An inquiry into its causes and consequences. New York University Press.
- JOSLING, T. 1992. NAFTA and agriculture: A review of the economic impact. Food Research Institute, Stanford University.
- KEARNY, M. 1986. Integration of the Mixteca and the Western U.S.-Mexico border region via migratory wage labor. In Regional impacts of U.S.-Mexican relations. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexico Studies. (Monograph Series no. 16).

- KEARNY, M.; NAGENGAST, C. 1989. Anthropological perspectives on transnational communities in rural California. Davis, California Institute for Rural Studies. (Working Group on Farm Labor and Rural Poverty, Working Paper no. 3).
- KOVARI, E. 1984. Migration as a factor in economic development: The case of the Arizona farmworkers' union. M.S. Thesis. Berkeley, University of California.
- KURZINGER, E.; HESS, F.; LANGE, J.; MERCKER, H.; VERMEHREN, A. 1991. Política ambiental en México. Instituto Alemán de Desarrollo Friedrich Ebert Stiftung.
- LEVY, S. 1990. Poverty in Mexico: Issues and policy. Mass., Boston University. (Mimeo).
- _____.; VAN WIJNBERGEN, S. 1991. Transition problems in economics reform: Agriculture in the Mexico-US free trade agreement. (Mimeo).
- _____.; VAN WIJBERGEN, S. 1992. Mexican agriculture at the crossroads. Washington, D.C., World Bank. (Mimeo).
- LORIA DIAZ, E. 1991. La recuperación de los salarios reales en México en un entorno de reducción y estabilidad inflacionarias. Comercio Exterior 41(4):377.
- LUISELLI FERNANDEZ, C. 1992. Los desafíos del nuevo marco normativo agrario. Forum on agricultural sector reforms. México, Méx., Campeche.
- _____. s.f. Agricultura y alimentación: Premisas para una nueva estrategia. In Panorama y perspectivas de la economía mexicana. N. Lustig (Comp.). Colegio de México.
- LUSTIG, N. 1992. Mexico: The remaking of an economy. Washington, D.C., Brookings Institution.
- _____.; ROS, J. 1990. Mexico: Medium-term development and perspectives. Washington, D.C., The Brookings Institution.

LYNN, S. 1988. Production, social reproduction and gender roles in Zapotec craft production. Amsterdam.

Presentado en: Congreso Internacional de Americanistas.

MAGALLON, M. DEL C. 1988. Participación de la mujer en las organizaciones campesinas: Algunas limitaciones. In *Las mujeres en el campo*. J. Aranda (Comp.). Oaxaca, Méx., Universidad Autónoma Benito Juárez. p. 411-424.

MARSH, R. 1991. Technology generation and diffusion in an uncertain environment: Alternative approaches to maize production in Mexico. Ph.D. Dissertation. Calif., Food Research Institute, Stanford University.

MARTINEZ BORREGO, E. 1990. Los precios de garantía en México. *Comercio Exterior* 40(10).

_____. 1991. Organización de productores y movimiento campesino. México, Siglo XXI.

MASERA C., O. 1990. Crisis y mecanización de la agricultura campesina. Colegio de México.

MASON, E. 1994. Criminal destrucción de nuestros suelos. *Periódico Novedades*; Oct.

PEREZ RUIZ, M.L. 1991. El futuro de la milpa: Dinámica y la organización social y familiar. Mérida, Yucatán. (En prensa).

Presentado en: Seminario sobre la Modernización de la Milpa en Yucatán: Utopía o Realidad. Mérida. 1991.

_____. s.f. Unidades de producción y estrategias de reproducción económica. In *La dinámica de la milpa maya en Yucatán*. X. Hernández (Ed.). México, Universidad Autónoma de Chapingo. (En prensa).

MEJIA PIÑEIRO, M.C.; SARMIENTO SILVA, S. 1987. La lucha indígena: Un reto a la ortodoxia. México, Méx., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

- MELLOR, J. 1976. *The new economics of growth*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- MINES, R. 1981. *Developing a community tradition in migration: A field study of California and rural Mexico*. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexico Studies. (Monograph no. 3).
- MORETT, J.C. 1991. *Alternativas de modernización del ejido*. México, Méx., Instituto de Proposiciones Estratégicas.
- NAFINSA (NACIONAL FINANCIERA S.A.). 1989. *El mercado de valores*. Año XLIX, no. 12.
- _____. 1990. *Testimonios del Mercado de Valores*. México, Méx. Tomo 2, p. 707-725.
- _____. 1991. *El Mercado de Valores*. LI, no. 24.
- _____. 1992a. *El Mercado de Valores*. LII, 7, Abril.
- _____. 1992b. *El Mercado de Valores*. LII, 9, Mayo.
- NEWBERY, D.; STIGLITZ, J. 1979. *Sharecropping, risk sharing, and the importance of imperfect information*. In *Risk, uncertainty, and agricultural development*. J. Roumasset, J.M. Bousard, I. Singh (Eds). Laguna, Philippines.
- NIGH, R. 1992. *Associative corporations, organic agriculture and peasant strategies in post-modern Mexico*. Universidad Nacional Autónoma, Centro de Ecología. (Mimeo).
- OTERO, G. 1990. *El nuevo movimiento agrario: Autogestión y producción democrática*. *Revista Mexicana de Sociología* 2(90).
- PAZ SANCHEZ, F. 1973. *¿Qué es el PIDER?* Presidencia. (Mimeo).
- PDP (PROMOCION DEI DESARROLLO POPULAR). 1988. *Sociedad civil y pueblos emergentes*. México, Méx.

PEREZ ARCE, F. 1990. *Café, política y mercado*. México, Méx. (Mimeo).

Citado por: Celis, F.R., Cobo, R. *et al.* (Comp). 1991. *Cafetaleros, la construcción de la autonomía*. México, Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras.

PEREZ, RUIZ, M.L. 1991. Unidades de producción y estrategias de reproducción económica. In *La dinámica de la milpa maya en Yucatán*. X. Hernández (Ed.). México, Universidad Autónoma de Chapingo.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. 1991. Texto de la iniciativa del Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari para Reformar el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Explicación de motivos. México, Méx.

PROGRAMA DE SOBREVIVENCIA CAMPESINA. 1990. *Enlace rural regional*. México, Méx.

PRONSJAG (PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD CON JORNALEROS AGRICOLAS). 1991. *Diagnóstico de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas del Valle de San Quintín, Baja California*. México, PRONASOL. (Mimeo).

_____. 1990. *Diagnóstico de la situación de los jornaleros agrícolas de la Costa de Hermosillo, Sonora*. México, Méx., PRONASOL. (Mimeo).

_____. 1992. *Diagnóstico del Programa Emergente del Valle de Culiacán, Sinaloa*. México, Méx., PRONASOL. (Mimeo).

RELLO, F. 1990. *Las organizaciones de productores rurales en México*. UNAM, Facultad de Economía.

REYES OSORIO, S.; STAVENHAGEN, R. 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. Fondo de Cultura Económica.

_____.; STAVENHAGEN, R. 1984. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. Fondo de Cultura Económica.

- ROBINSON, S.; BURKISHER, M.E.; HINIJOSA-OJEDA, R.; THIERFELDER, K.E. 1991. Agricultural policies and migration in a U.S.-Mexico free trade area: A computable general analysis. Berkeley, University of California, Department of Agricultural and Resource Economics.
- RUNSTEN, D. 1992. Transaction costs in Mexican fruit and vegetable contracting: Implications for asociaciones in participation. Berkeley, University of California, Department of Agricultural and Resource Economics.
- _____.; WILCOX, L. 1992. Demand for labor, wages, and productivity in Mexican fruits and vegetables: Preliminary estimates and implications for NAFTA. Los Angeles, Calif.
- SALCEDO BACA, S. 1992. La política agropecuaria de la Administración Salinista. San Miguel, Hidalgo.
- SANCHEZ MUNOHIERRO, L. 1992. El tránsito perpetuo: Los jornaleros agrícolas. México, Méx., Instituto Nacional Indigenista, Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas, Instituto Nacional Indigenista. (Mimeo).
- SARH (SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS). 1989. Jornaleros agrícolas en México.
- _____. 1991a. Avance de los principales cultivos, año 1991. México, Méx.
- _____. 1991b. Maíz: Encuesta Nacional sobre Rentabilidad y Productividad. Ciclo primavera-verano, 1991. México, Méx.
- _____. 1992. Programa de Ajuste para los Productores de Maíz. México, Méx.
- _____.; CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1992. Primer Informe Nacional sobre Tipología de Productores del Sector Social. Proyecto SARH-CEPAL, Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación. México, Méx.

- SARH (SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS); DEG (DIRECCION DE ESTUDIOS GENERALES). 1992. Encuesta Nacional de Costos y Coeficientes Técnicos y Rendimientos de la Producción Agrícola. México, Méx.
- SARMIENTO, I. 1989. Tendencias y características de la migración en la Mixteca de Oaxaca. México, UABJO. (Mimeo).
- SCHATAN, J. 1980. Food systems and society: The case of Mexico. A progress report to the United Nations Research Institute for Social Development. s.n.t. (Mimeo).
- SECOFI (SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL). 1991. Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, 1991-1994. México, Méx.
- SECRETARIA DE SALUD. 1989. Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud, 1987. México, Méx., Institute for Resource Development.
- SEN, A. 1992. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior 42(4).
- SPP (SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO). 1991a. La solidaridad en el desarrollo nacional. México, Méx.
- _____. 1991b. Población migrante de los estados de Oaxaca y Guerrero hacia las zonas de atracción. México, Méx., PRONSJAG.
- LAS SOCIEDADES RURALES hoy. 1988. J. Zededa (Ed.). México, Colegio de Michoacán, CONACYT.
- SOLIDARIDAD A DEBATE. 1991. El Nacional. México, Méx.
- SPALDING, R.J. 1984. The Mexican food crisis: An analysis of the SAM. San Diego, University of California, Center for the U.S.-Mexican Studies. Research Report Series no. 33.
- STEPHEN, L. 1988. Production, social reproduction, and gender roles in Zapotec craft production. Amsterdam. (Mimeo).

Presentado en: International Congress of Americanists.

- TAYLOR, E. 1984. Migration networks and risks in household labor decisions: A study of migration from two Mexican villages. Berkeley, University of California, Department of Agricultural and Resource Economics.
- _____.; WYATT, T. 1992. Migration, assets and income inequality in a diversified household-farm economy: Evidence from Mexico. Davis, University of California, Department of Agricultural Economics. (Mimeo).
- THIERRY, L. 1985. La mecanización de la agricultura de temporal: ¿Cuál sociedad elegir? Comercio Exterior 35(2).
- TOLEDO, V.M. *et al.* 1976. Uso múltiple del ecosistema: Estrategias de ecodesarrollo. Ciencia y Desarrollo 11(33).
- _____. 1985. Ecología y autosuficiencia alimentaria. México, Méx., Siglo XXI.
- _____. 1989a. Los campesinos, la sociedad rural y la cuestión ecológica. In Ecología Política I. Barcelona. p. 11-18.
- _____. 1989b. Naturaleza, producción, cultura. Ensayos de ecología política. Xalapa, Universidad Veracruzana.
- _____. 1990. The ecological rationality of peasant production. In Agroecology and small farm development. M. Altieri, S. Hecht (Eds.). CRC Press.
- _____. 1991. La ecología, los campesinos y el Artículo 27. México, Centro de Ecología, UNAM.
- TREVIÑO, S. 1986. El trabajo a domicilio: Una forma específica de proletarianización de la mujer. Tesis de Licenciatura. México, Ixtapalapa, Universidad Autónoma Metropolitana.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. 1990. U.S.- Mexico trade and impediments in agricultural trade. s.n.t.

UNORCA (UNION NACIONAL DE ORGANIZACIONES REGIONALES CAMPESINAS AUTONOMAS). 1992. Programa de Trabajo con Mujeres Campesinas. s.n.t. (Documento de Trabajo).

VALDEZ, L.M. 1989. El perfil demográfico de los indios mexicanos. Siglo XXI.

VARESE, S. 1988. Multiethnicity and hegemonic construction: Indian plans and the future. In *Ethnicities and Nations. Process of Interethnic Relations in Latin America, Southeast Asia and the Pacific*. R. Guidieri, F. Pellizzi, S.J. Tombiah (Eds.). Austin, University of Texas.

VASQUEZ, A.V. s.f. La conservación del suelo y agua en México.

VILLA ISSA, M. 1976. El mercado del trabajo y la adopción de tecnología nueva y de producción agrícola: El caso del Plan Puebla. Tesis de Doctorado. Purdue University.

WARMAN, A. 1970. Todos santos y todos difuntos. In *De eso que llaman antropología mexicana*. G. Bonfil *et al.* Nuestro Tiempo.

_____. 1972. Los campesinos, hijos predilectos del régimen. México, Méx., Editorial Nuestro Tiempo.

WOLF, E. 1957. Closed corporate communities in Mesoamerica and Java. *Southwestern Journal of Anthropology* 13(1)1-18.

_____. s.f. The vicissitudes of the closed corporate peasant community. *American Ethnologist* 13:325-329.

WORLD BANK. 1986. Mexico strategy proposal for regional/rural development in the disadvantaged states. Washington, D.C., World Bank. v.2, p. 49.

_____. 1990. Trends in developing economies, 1990. Washington, D.C., World Bank.

ZABIN, C. 1992a. Migrant farmworkers in California agriculture: A dialogue among Mixtec leaders, researchers, and farm labor advocates. Davis, California Institute of Rural Studies. (Working Group on Farm Labor and Rural Poverty, Working Paper no. 9).

_____. 1992b. Migración oaxaqueña a los campos agrícolas de California. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies. (Current Issue Brief no. 2).

ZAPATA, E. 1990. Un intento de leer el papel de la mujer en la crisis de la agricultura de subsistencia.

Presentado en: Seminario sobre el Maíz y la Crisis Económica en México. United Nations Research Institute for Social Development. Tepoztlán, Morelos.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de julio de 1995,
con un tiraje de 1500 ejemplares.**

REFORMAS DEL SECTOR AGRICOLA Y EL CAMPESINADO EN MEXICO es el cuarto tomo de una serie de estudios realizados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y publicados en colaboración con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con el fin de **definir estrategias que reduzcan la pobreza rural en América Latina y el Caribe**. Estos estudios pretenden ampliar la capacidad para analizar y comprender los procesos que generan la pobreza rural, para liberar el potencial productivo de los pobres rurales, y para asegurar que éstos reciban los máximos beneficios de cualquier programa de desarrollo rural.

En los últimos diez años en México se han dado algunos hechos que podrían favorecer su economía, tales como la firma del TLCN, la concesión a los campesinos de títulos de propiedad de la tierra, la transición a una economía regida por las fuerzas del mercado, y el establecimiento gradual de un sistema político más democrático. Sin embargo, la pobreza sigue afectando a la población rural, en particular a la indígena. En este informe, elaborado por una Misión Especial de Programación enviada por el FIDA a México en 1992, se analiza el proceso de desarrollo rural de este país, se identifican los elementos principales de una estrategia de desarrollo rural orientada a promover la competitividad de los pequeños productores y a aumentar la productividad de los minifundistas, y se propone un enfoque institucional para la gestión de proyectos de desarrollo rural.



FIDA
FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRICOLA

107, Via del Serafico
00142 Roma, Italia
Cables IFAD Rome
Télex 620330 IFAD
Tel. 54591 - Fax 5043463