

El desarrollo de las instituciones y las políticas agrícolas y rurales en México en los primeros años de implementación del tratado de libre comercio de América del Norte

José G. Vargas-Hernández<sup>1</sup>

*El objetivo de este trabajo es explicar y analizar las condiciones, implicaciones y los impactos que han tenido las políticas rurales e instituciones en México sobre el crecimiento y el bienestar rural bajo marco del modelo de desarrollo económico neoliberal durante los últimos 16 años. Al alcanzar este propósito también podemos identificar varias disfuncionalidades entre la estructura económica agrícola existente y el proceso de la puesta en práctica de los cambios recientes en las reformas de la política agrícola. Nuestra hipótesis de trabajo indica que la mayoría de las disfuncionalidades existentes en el sector rural y agrícola en México, han tenido hasta este momento una influencia directa en los niveles bajos de eficacia y productividad de la economía agrícola. Por lo tanto, afectando la equidad del desarrollo social y la estabilidad del sistema político. Resumimos el análisis en la estructura agrícola económica de México, los factores principales que bloquean el crecimiento y productividad. Categorizamos esos factores en dos tipos. Un primer tipo de factores se agrupa en el ambiente físico y geográfico, considerados como factores limitantes y obstáculos que son difíciles de cambiar porque son parte de la dotación de la naturaleza. El segundo conjunto de factores refiere a las políticas agrícolas e institucionales que son más dependientes en voluntad política. Mostramos que en el caso de México han sido erráticas.*

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador del Sistema Nacional de Investigadores - Departamento de Mercadotecnia y Negocios Internacionales - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. josevargas@cucea.udg.mx

## 1 Introducción

La agricultura está en el centro de las discusiones del desarrollo en México hoy en día. Históricamente hablando, ha desempeñado siempre el papel más importante del desarrollo económico, social y político de México. El desarrollo del sector rural en México ha tenido hasta este momento, consecuencias directas en el crecimiento de otros sectores de la estructura económica. Mientras que el ambiente macroeconómico y político da la forma al modelo del desarrollo económico y éste alternadamente define las políticas rurales y agrícolas e instituciones, las consecuencias de la aplicación de estas políticas en otros sectores, en la economía en su totalidad y en los sistemas sociales y políticos, no pueden ser ignoradas. Utilizamos este acercamiento sistemático en nuestra investigación.

## 2 Una perspectiva histórica del problema del desarrollo agrícola en México

Los viejos lemas revolucionarios Zapatistas de *tierra y libertad* y *tierra para aquellos que la trabajen*, han sido desde el período de la Revolución Mexicana (1910-17) y aún siguen siendo las expresiones de la aspiración de millones de mexicanos del campo: ser dueños de un pedazo de tierra. Antes de la Revolución Mexicana, la estructura agraria de México fue abarcada por grandes Estados formados durante trescientos años de reglas coloniales (1521-1821), los cuales han continuado concentrándola tierra después de la Independencia de México. En la víspera de la Revolución Mexicana, más de dos tercios de la tierra de labrantío eran propiedades de los ricos *hacendados*; quienes representaban solamente 1% de la población mexicana. Los derechos de los campesinos de poseer y cultivar una parcela mediante la distribución de grandes posesiones de terreno fueron la demanda popular de la Revolución Mexicana y la meta fundamental, la cual fue escrita en el Artículo 27 de la Constitución Mexicana.

### **2.1 La reforma agraria mexicana**

Los campesinos ganaron lucha política cuando el programa de la Reforma Agraria fue puesto en ejecución con eficacia por el presidente Lázaro Cárdenas a partir de 1934 y hasta 1940, basado en el resquebrajamiento del sistema colonial de la hacienda y redistribución de la tierra creando comunidades rurales llamados ejidos. Como producto de estas demandas por la tierra, el Artículo 27 creó una nueva forma de propiedad comunal, los *ejidos*, los cuales son esencialmente una comunidad centrada en parcelas de tierra trabajada por los mismos campesinos para mantener los derechos de cultivarlas y poseerlas y las cuáles no pueden ser transferidas, vendidas, arrendadas, hipotecadas, utilizadas como un colateral, etc. en un intento de evitar una nueva reconcentración por pocos dueños de la tierra. Un ejido es un grupo comunal que manejan se refiere a una comunidad agraria que había recibido y continúa en posesión de la tierra de acuerdo con las leyes agrarias que emergieron de la revolución de 1910. Se forma de por lo menos de veinticinco individuos, generalmente jefes de las familias llamados ejidatarios.

Todos los derechos a las cosechas del ejido se conceden a las familias individuales sobre la base del usufructo. Los ejidatarios son aquellos trabajadores agrícolas de 16 años o más (a menos que esté casado) quienes tienen derechos legales a una parcela de la tierra del ejido. Una persona se cuneta como ejidatario incluso si todavía no ha recibido su parte de tierra del ejido. Los derechos a estas parcelas de tierra se pueden transmitir a los herederos, pero pueden también ser perdidas si la parcela no se cultiva por dos años consecutivos (De Vany y Sánchez, 1997). La comunidad de miembros de los ejidos, llamados los ejidatarios, podían trabajar individualmente en la tierra comunal, pero no tenían el derecho de vender, alquilar o de hipotecar sus parcelas. En la práctica, sin embargo, los ejidatarios continúan siendo marginados económicamente.

La reforma agraria redistribuyó la tierra beneficiando a más de tres millones de jefes de familia pobres y estableció 29,951 ejidos, (Torres Torres, 1994), aunque se estima que el 85% de la tierra distribuida entre 1952 y 1982 no era arable (Quintana, 1994), y tres cuartos de todas las parcelas de los ejidos son tierras comunes. En los ojos de estas comunidades rurales pobres, el Estado mexicano adquirió legitimidad

cuando Cárdenas comenzó a promover el ejido como la base de su programa agrícola. El Estado mexicano desempeñó un papel activo en la Reforma Agraria. Sin embargo, se ha cuestionado que ésta reforma agraria dio lugar a una estructura de la comunidad agraria que distribuyó solamente la extensión de la tierra necesaria para satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia y los provee con pocos incentivos para el trabajo y la inversión. La mayoría de las críticas trataron sobre la ineficacia y la baja productividad del sistema, y estaban a favor de bienes raíces privados más grandes para producción para el mercado

De hecho, el Artículo 27 original de la Constitución Mexicana de 1917 había establecido una estrategia de política dual para el arrendamiento de la tierra. Ha preservado la propiedad privada de la tierra conforme a algunas limitaciones en la extensión de acuerdo a la calidad y tipo de explotación de la tierra, pero también ha reconocido los derechos de comunidades indígenas a poseer derechos en propiedad comunal de la tierra, el Calpulli que a persistido desde la época pre-hispánica como régimen, para dar posesión de tierras marginales. El Artículo 27 también creó una nueva forma de posesión comunal de la tierra, el ejido. Desde 1943, organizaciones de investigación internacional colaboraron con el gobierno mexicano en un proyecto llamado la *revolución verde* para facilitar el desarrollo rural y agrícola mediante la promoción de cultivos de mayor valor. Aunque las políticas rurales llegaron a ser más complejas en las décadas siguientes, la Reforma Agraria animó a campesinos que aumentaran la productividad de sus parcelas en un índice anual de más del 3% y a alcanzar producciones de maíz de 1.2 toneladas por hectárea antes de 1960. En el noroeste de México, el programa exitoso de la *revolución verde* alcanzó el desarrollo de las variedades del trigo enano, cultivado en tierra irrigada. Finalmente, a la mitad de los 60s fue el período en que México alcanzó autosuficiencia en la producción de comestibles básicos.

A pesar de este estímulo, Barkin (1994:30) sostiene que los campesinos fueron condenados a la pobreza por un sistema rígido de control estatal de crédito y precios de insumos y productos agrícolas. De hecho, el Estado mexicano llegó a ser fuerte durante los 40s, coincidiendo con las políticas económicas que concibieron el proceso emergente de industrialización como una prioridad, e incluso a expensas de los campesinos

mexicanos quienes no solamente deberían proveer de comestibles baratos para la población urbana, sino también como una reserva para el trabajo barato.

## ***2.2 El modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones en la política rural y agraria***

La estrategia de desarrollo en la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), como fue llamada la nueva política económica, privilegió la fabricación de las mercancías para el consumo urbano por sobre el desarrollo y la producción agrícola y por lo tanto creó a una sociedad rural altamente polarizada. De un lado, un mercado internacional orientó al sector agrícola emergente, capitalizado y financiado por programas generosos de subsidios, e incentivos para introducir sistemas modernos e infraestructura agrícola para la producción de frutas, vegetales y de ganado. Por otra parte, la mayoría de los pequeños propietarios no tenían acceso a crédito e incentivos y fueron relegados a los sistemas tradicionales de cultivo de granos básicos, maíz y frijol para el consumo familiar en los niveles de subsistencia. La mayoría de ellos fueron desplazados como productores por las grandes corporaciones transnacionales agroindustrial, y los que no pudieron engancharse como productores con contrato o jornalero por día, tuvieron que emigrar.

A partir de alrededor de 1945 y hasta 1970, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones era considerada como el modelo de *desarrollo estabilizador* orientado a proteger la producción doméstica de la fabricación de mercancías para el consumo interno y para la exportación de los excedentes. La estructura agraria estaba caracterizada principalmente por políticas desfavorables, un ambiente de falta de apoyo, dominio de paraestatales, y obstáculos para la importación, compensados por grandes programas de inversión pública y una reforma parcial de la tierra que trató de resolver problemas estructurales y resultó en incrementos modestos en el producto agrícola y reducciones modestas de pobreza rural. Las rentas buscadas por los grandes agricultores y burócratas, sin embargo, reducido a menudo la eficacia del gasto público, el cual repentinamente cambió de inversiones en bienes públicos (por ejemplo, irrigación) a los subsidios distorsionantes usados para los insumos de beneficio privado (por ejemplo, agua y la electri-

dad), erosionando la base para el crecimiento a largo plazo; según Binswanger y Deininger (1997) quienes categorizaron la estructura agraria de México dentro del tercer grupo de países en la tipología que desarrollaron. El modelo de *desarrollo estabilizador* fue el marco de referencia dominante para la elaboración de políticas en el desarrollo agrícola y rural mexicano. En parte, el análisis de Almazán (1997) nos da una idea de la situación y los conflictos que prevalecieron en el *México rural* durante este período del tiempo, cuando él explica que las comunidades rurales, ambas, indígenas y mestizas, fueron sujetos a una explotación económica severa, la cual alternadamente condujo a mantener bajos estándares económicos de vida en comparación con centros urbanos. Al mismo tiempo, la inquietud rural fue controlada mediante la cooptación de líderes o represión de brotes violentos. La inquietud, sin embargo, tendió a ser esporádica y altamente localizada. En el conjunto, los pueblos estaban dispuestos a sacrificar el desarrollo económico para la seguridad territorial y vieron al Estado mexicano como el fiador del desarrollo.

Está absolutamente claro que para favorecer el desarrollo industrial, el Estado había beneficiado a los habitantes urbanos y tuvo que infligir los altos niveles de costos sociales en otros sectores tales como la población rural. De hecho, excluyeron socialmente a la mayor parte de los campesinos y a los granjeros de ventajas de bienestar, oportunidades de educación, salud, habitación, etc., y de otras formas democráticas de participación. Para ejercitar un control político rígido y más estricto en la población rural, el régimen de un partido creó la Confederación Nacional Campesina (CNC), una de las tres organizaciones principales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en poder desde su fundación en 1929. En este punto, discutimos que algunos informes institucionales y recuentos académicos en la literatura actual, han exagerado los logros económicos, sociales y políticos del período del desarrollo estabilizados en México, describiéndolo como el *milagro mexicano*. Los resultados impresionantes de 6,9% como promedio anual de desarrollo social y la estabilidad política de este período deben ser cuestionados. La verdad del asunto es que para fin de mantener la estabilidad política – el argumento principal que el partido-régimen tenía en ese tiempo, se había convertido en un tipo de Estado con autoritarismo benévolo y patrimonialista. Una vez el gobierno mexicano fuera llamado *la más perfecta de*

*las dictaduras* por el entonces escritor peruano, ahora español, Vargas Llosa. Un buen ejemplo que desafía la existencia de la alegada *estabilidad política y social*; es el movimiento de los estudiantes de 1968 cuando el ejército mexicano mató a algunos cientos de estudiantes, - nadie sabe cual es el número exacto, en una demostración pública contra el gobierno antidemocrático en la Plaza de las Tres Cultural o los tres cuadros culturales en Tlatelolco.

A mediados de los 60s, tres años antes de la matanza de Tlatelolco, el modelo de *desarrollo estabilizador* comenzó a mostrar muestras de agotamiento en todos los sectores de la economía, y una crisis apareció en la producción agrícola, la crisis que ha sido desde entonces recurrente y cíclica. Desde entonces, México ha alcanzado apenas autosuficiencia del alimento. En otras palabras, recuperar la soberanía alimenticia de los mexicanos, ha sido el objetivo de cualquier plan agrícola de todos los gobiernos, pero los logros verdaderos han estado muy lejos en la mayoría de los años.

### **2.3 Modelo económico “desarrollo compartido” en la política agrícola y rural**

Comenzando 1970, los dos siguientes períodos gubernamentales de seis años experimentaron más intervención del Estado en la estructura económica de México. Bajo las guías de consulta del nuevo modelo de desarrollo económico llamado *desarrollo compartido*, basado en una *economía mixta* con participación directa en la producción de los sectores privado, público y social. Orientadas a la exportación, las políticas del Estado estuvieron dirigidas hacia la búsqueda de nuevas estructuras y formas de colaboración para la producción entre los sectores de manufactura y el rural. Se realizaron varios experimentos con fuertes financiamientos públicos, los que más tarde se volvieron gastos estériles porque los logros siempre estuvieron detrás de las expectativas, tales como el caso del proyecto *industrias del pueblo* o *people's industries* (*industrias de la gente*) que tenían la visión de un nuevo acercamiento a la participación social bajo un marco de *sociedades de solidaridad social* formado en 43 municipios en el Sur del Estado de Jalisco. Veintidós años después del final del experimento, marcado por el último día en el poder del presidente Echeverría en 1976, parte de la infraestructura

está siendo utilizada por las comunidades, tales como caminos, algunos edificios, etc., pero es triste ver que otra parte de la infraestructura ha sido descuidada debido a la carencia del presupuesto para el mantenimiento y es inútil o aún en ruinas. Unos buenos ejemplos son varias agroindustrias, procesadoras de fruta, etc., que ahora permanecen como *elefantes blancos* en la escenografía de las comunidades rurales. “Que solo los caminos queden sin sembrar” que significa “que solamente los caminos se han dejado sin sembrar” fue el lema agrícola en la mitad de los años setenta. Desgraciadamente, los esfuerzos para unir los intereses privados y públicos en la producción agrícola que deberían de llevar a la autosuficiencia alimentaria, fallaron.

Los inversionistas privados se beneficiaron de la inversión pública en la infraestructura agrícola, tales como obras de irrigación, caminos, etc., pero cuando ellas necesitan invertir en proyectos de más riesgo, rechazaron cualquier posible sociedad con el Estado. Sin embargo, lo opuesto significó que el capital privado estaba dispuesto a invertir si los hombres de negocios preveían retornos rápidos sobre las inversiones, sobre todo cuando eran acompañadas con incentivos, subsidios o cualquier otro tipo de apoyo financiero público. Para los últimos años de los setenta, era evidente que se estaban requiriendo nuevas políticas agrícolas para promover el desarrollo rural de México. El gobierno mexicano estaba enterado de la necesidad de nuevas políticas agrícolas y *empezó a argumentar* en el favor de cambios. Almazán (1997) reconoce el hecho de que críticas del Ejido como unidad económica improductiva comenzaron a avalar, y que el gobierno mexicano quería modificar el ejido desde finales de los setenta.

Sin embargo, los doce años de estos dos períodos gubernamentales que habían experimentado el modelo de *desarrollo compartido*, - también fueron llamados la *docena trágica*, para recordar la *decena trágica*, una batalla famosa de la Revolución Mexicana fueron marcados por constantes conflictos entre el Estado y las elites emprendedoras, más marcadamente con los grupos financieros del Norte. Estos conflictos domésticos y los cambios turbulentos del ambiente económico internacional, tales como la crisis del petróleo de los años 70, llevaron al país a convertirse en altamente endeudado. Finalmente, una crisis económica estalló en septiembre de 1982, dejando una nación con un gran déficit fiscal, deva-



luación del Peso, incremento de los tipos de interés, fugas de capital, etc., y la recesión económica. Para empeorar las cosas, en un movimiento desesperado para estabilizar la economía, en su último informe de gobierno de la nación el presidente saliente de México nacionalizó los bancos en un enfrentamiento directo con los propietarios de los grupos financieros más poderosos.

#### ***2.4 Ajuste estructural y estabilización económica y sus implicaciones en el desarrollo rural y agrícola de México***

El nuevo presidente que tomó posesión en 1982 estaba resuelto a cambiar las políticas económicas, como un punto de partida en la economía mexicana. Pertenecía a una nueva generación de profesionales bien entrenados principalmente en las universidades de la elite de Estados Unidos y de Europa, conocidos como los *tecnócratas*, los cuales tienen el poder desde entonces. La nueva estrategia económica se basó en la liberalización comercial, políticas orientadas hacia la exportación y una menor intervención del Estado. En el contexto de este modelo del desarrollo económico, varias medidas fueron impuestas por las instituciones financieras internacionales que proporcionaron créditos para solucionar la crisis, basada en el ajuste estructural y políticas de la estabilización orientadas hacia exportaciones de manufacturas. Todas estas medidas fueron tratadas completamente por el gobierno mexicano después de que México ingresó al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT) en 1986.

Estas medidas consideraban que el sector agrícola era una carga a sostener y por lo tanto, ha sido el más afectado por estas políticas que todo el resto de los sectores económicos. Las críticas contra el Ejido aumentaban después de que el presidente De la Madrid asumiera el control de la oficina. El había considerado los riesgos para reformar el Artículo 27 de la Constitución Mexicana para realizar cambios radicales en el régimen de la tenencia de la tierra, tal como Allan Riding, un reportero ingenioso escribió en 1984 en su libro *Vecinos Distantes*, “los riesgos políticos al tratar de forzar el sistema del ejido todavía compensaron las ventajas de tratar sus desigualdades e insuficiencias incorporadas” (Almazán, 1997). Explícitamente los objetivos de las políticas de ajuste estructural y estabilización económica eran modernizar el sector agrícola.

la mediante su incorporación a una economía orientada al mercado. Privatizando las empresas agrícolas propiedad del gobierno, desregulando los precios agrícolas, mientras que los mantenían en los niveles bajos para controlar la inflación y establecían mecanismos de subsidios a los precios para controlar la producción agrícola. La imposición de estas políticas neoliberales abandonó el compromiso para la consolidación de la autosuficiencia alimentaria por la motivación para la producción agrícola para la exportación, hasta que las importaciones anuales del alimento alcanzaron niveles alarmantes en los finales de los ochenta. Desde entonces, las políticas del Estado para canalizar recursos al sector agrícola, sólo han beneficiado a productores más ricos y grandes. Han descuidado y se han excluido a los pequeños propietarios y a los campesinos pobres de los incentivos para los productores de alimentos agrícolas básicos, como el maíz y frijol.

Las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica que se aplicaron en México durante el período presidencial 1982-88 dieron lugar a restricciones al gasto público en todos los sectores, pero el sector rural fue el más afectado. La inversión pública disminuyó también tal como se reflejó con la eliminación de las políticas dirigidas a la promoción y ayuda de las actividades rurales y agrícolas. Sin embargo, podemos argumentar que aunque el Estado mexicano había determinado intervenir menos en el sector así como en cualquier otro sector, no ha dejado de intervenir. Hay suficientes evidencias para sostener que la intervención del Estado es todavía alta en la regulación y para exigir el cumplimiento de las nuevas reglas del juego. Aunque es verdad que no todas las pequeñas parcelas cultivables representaron una opción verdadera de subsistencia para los campesinos, su contribución a la economía agrícola no era significativa, debido principalmente a razones tales como la extensión del terreno, la mala calidad del suelo, carencia de asistencia técnica y de apoyo crediticio, etc. Era evidente que también representaron el factor político-ideológico principal que mantuvo viva la revolución y la conexión fundamental de sumisión al Estado mexicano. Por otra parte, sin embargo, los ejidos y las comunidades indígenas contribuyeron a salvaguardar la cohesión regional y a preservar y diversificar una de las más importantes reservas mundiales en genética vegetal y animal (Torres Torres, 1994). El Estado desempeñó un papel activo en la reforma agraria. Las medidas de regulación equi-

vocadas adoptadas por el Estado mexicano para proteger a los productores en contra de la decreciente producción durante los setenta y los ochentas, tuvieron efectos negativos. Los permisos de importación, las barreras arancelarias al comercio, subsidios, etc., contribuyeron a profundizar la crisis económica. En vez de estas regulatorias, era necesario invertir más en infraestructura y proporcionar más créditos. Además, un intervencionismo corrupto del Estado y la falta de rentabilidad provocaron el ausentismo del capital privado. La política regresiva y congeladora de precios de garantía desalentó la capitalización del campo (Morales Aragón, 1994). Las políticas agrícolas del período presidencial 1988-1994 desplegaron como acciones de transformación del campo, las siguientes:

- ✓ Desregulación y simplificación administrativa en instituciones de atención al campo.
- ✓ Adaptación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y el espíritu emprendedor de productores rurales.
- ✓ Racionalización del esquema de subsidios y su substitución por un esquema de pagos agrícolas.
- ✓ Desarrollo y promoción de un esquema moderno de comercialización de productos agrícolas.
- ✓ La apertura comercial en el sector agrícola para apoyar la modernización de la producción y para promover su creciente especialización en áreas tales donde existan ventajas comparativas.
- ✓ Establecimiento de programas para combatir la pobreza en las áreas rurales.

A estas políticas generales les siguieron algunos programas, entre los cuales es importante mencionarlos porque dejaron serias consecuencias, las enmiendas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana, el Programa de PROCAMPO de subsidios directos, y el tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

#### ***2.4.1 Enmiendas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana***

Según el censo agrícola de 1991, más de tres millones de ejidatarios y comuneros, (son propietarios de los derechos de parcelas en ejidos y co-

munidades indígenas respectivamente), organizados en 29,951 ejidos y comunidades indígenas que poseen 102,9 millones de hectáreas, el 52% de 196,7 millones de hectáreas las cuales cubren el área total nacional. La mayoría de la tierra comunal estaba organizada en parcelas individuales poseían 20 millones de hectáreas de tierra de labrantío, más de la mitad del total, represento el 55% del total de la producción de maíz y era el factor social para el proclamado período largo de estabilidad política mexicana. Cuando en junio de 1990 el gobierno mexicano decidió entrar en negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá como socios, estaba claro que la agricultura sería un obstáculo importante. En la preparación para la clarificación del camino al TLCAN, el gobierno mexicano estaba determinado a imponer las medidas necesarias en reformas agrarias, siguiendo las recomendaciones, especialmente mientras que éstas eran urgidas por el Banco Mundial dominado por Estados Unidos y por lo tanto fueron tratadas como condición para alcanzar un acuerdo comercial completo. Ambas en marzo y mayo de 1991, esta institución publicó los informes que recomendaban que el gobierno mexicano permita que los campesinos puedan vender o rentar sus parcelas del ejido y que puedan entrar en sociedad con empresas privadas, tal como Almazán (1997) sostiene. Una oferta controversial para las enmiendas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana fue la presentada por el presidente al Congreso en noviembre de 1991, demandando que esto traería el capital muy necesario a las áreas rurales de México y conduciría a estándares más elevados de vida para los campesinos...Partidarios de las enmiendas también precisaron que dado el nuevo ambiente internacional, los agricultores mexicanos deben hacerse más competitivos para sobrevivir y esto alternadamente depende de atraer la inversión de capitales al campo. Sin embargo, detrás de las cortinas de humo estaba la estrategia para concentrar las parcelas de tierra cultivable mediante la política de privatización de ejidos y de comunidades indígenas que no permiten aplicar economías de escala de la producción.

Las enmiendas incluidas para proporcionar propiedad privada a los ejidos y tierras comunales de una manera tal que sus propietarios pudieran celebrar cualquier tipo de contratos, por ejemplo para vender, alquilar, hipotecar, dar sus derechos de propiedad como colateral, y permitir a las corporaciones invertir en áreas rurales. Las discusiones, comen-

tarios y argumentos de los analistas políticos, políticos eruditos, etc., que estaban en favor y los opositores, alcanzaron altos niveles acalorados de controversia. Sin embargo, el Congreso aprobó las enmiendas en un corto periodo. En enero de 1992 una reforma constitucional al Artículo 27 reorganizó la tenencia de la tierra permitiendo que los ejidatarios y comuneros alquilen, vendan e hipotequen sus derechos de propiedad de la tierra. También a las incorporaciones y al sector privado se les permitió adquirir la tierra y financiar la infraestructura y cultivos. Desde la era pre colonial, los pobladores de aldeas indígenas y las comunidades han estado en posesión de tierra comunal, que incluso los conquistadores habían reconocido, respetado y asignado a otros nuevos poblados.

Así pues, las enmiendas al Artículo 27 han roto una de las más viejas y respetadas tradiciones de la gente indígena que tenían un diverso sentido de pertenecer a la tierra. Percibieron las enmiendas como amenaza importante a su supervivencia. Almazán (1997) cita a un sacerdote jesuita en contacto cercano con algunas comunidades indígenas que comentaron en lo referente a las enmiendas: desde la perspectiva de las reformas al Artículo 27, la tierra se concibe como recurso productivo. . . pero la tierra para el indio, es algo totalmente diferente. . . es su cultura. Y todo esto no se está contemplando en la reforma aunque el gobierno dice que protegerá la integridad territorial de las comunidades indígenas. Uno no ve como será posible garantizar esto. Uno no puede ver una manera, porque todas las reformas y medidas económicas que se toman en dirección opuesta. Brevemente, las enmiendas constitucionales han sido criticadas fuertemente por sus efectos perversos para millones de pequeños propietarios y campesinos quienes después de estar aislados de la ayuda institucional y financiera, finalmente tienen que ser sacados de su propia tierra y por lo tanto, facilitar la concentración de la tierra, la causa principal que motivó a pobres campesinos para luchar durante la Revolución Mexicana. Las mismas presiones de la pobreza son las fuerzas impulsoras de los campesinos para vender su tierra a las firmas privadas y a las corporaciones, conduciendo a una concentración de grandes propiedades de la tierra y a la creación de latifundios disfrazados tal como existieron antes de la Revolución Mexicana. Hay un consenso general entre la gente indígena más pobre de

México, de que otra revolución es necesaria, tal como se ha manifestado en el Sureste de México.

Estos cambios de políticas rurales y agrícolas bajo el programa de modernización agrícola y el modelo neoliberal del desarrollo significan una traición a la Reforma Agraria para los críticos. Pero, por otra parte, otros críticos reconocen (Barkin, 1994, 32) que estas políticas ofrecen “la perspectiva de un futuro brillante para un segmento pequeño pero significativo de la población. . . Los productores locales en todo el país están comenzando a entrar en varias clases de acuerdos de producción con intereses mexicanos y extranjeros para producir bajo contrato para los mercados de exportación y locales. Recientes avances en el logro de la autosuficiencia de alimentos, por ejemplo, se basan en avances importantes en productividad, resultando del uso de nuevas variedades de semillas y de los agroquímicos. Esta es evidencia de la decisión oficial para promover la producción doméstica de alimentos sin intentarla en los grupos de producción tradicional, quienes, en la visión oficial, tendrían el paso de la modernización. Hay evidencia substancial, sin embargo, que prueba lo contrario. Quienes era una vez exitosos productores necesitaron organizarse en coaliciones regionales, tales como el movimiento de El Barzón en el Occidente de México, para declarar esta en bancarrota y para resistir las demandas legales tomadas contra ellas por sus acreedores financieros. Un relato de Morris (1995) captura la esencia del conflicto cuando él describe la situación: en los finales de 1993, protestas y violencia con intereses agrícolas organizadas en el movimiento de El Barzón cortaron las bases tradicionales de la ayuda del gobierno en el campo. Demandando solución a sus deudas con los bancos, los trabajadores agrícolas utilizaron tractores para ocupar primero el centro de Ciudad Guzmán y posteriormente el de Guadalajara, ganando mucha atención nacional y el encarcelamiento de su líder.

Sin embargo, la apuesta en práctica completa de las políticas neoliberales al sector rural y agrícola entero durante los siguientes años en México, significa la eliminación de todas las clases de ayuda financiera gubernamental en forma de precios de garantía los cuales el gobierno había aplicado a los granos básicos, - ya pasados -, la eliminación de subsidios en insumos, tales como fertilizantes, semillas, combustibles, etc., - hecho parcialmente -, y la eliminación de subsidios directos tales como

PROCAMPO. Los productores de pequeña escala de los granos básicos que se habían beneficiado de los precios de garantía y de los subsidios por varias décadas para los mercados interiores, están resintiendo ya este cambio dramático en las políticas agrícolas y los efectos sobre la productividad total del sector, medidos en términos de un porcentaje declinante del producto interno bruto, pero las ramificaciones sociales y políticas son enormes (Quintana, 1994). Según Barkin (1994,32), “había un compromiso explícito para suprimir las formas de cultivación tradicionales de los cultivos de alimentos básicos en áreas de cultivo de temporal. De hecho el Subsecretario de la Agricultura, Luis Téllez, indicó inequívocamente que es la intención del gobierno alentar la emigración de más de 13 millones de personas de las áreas rurales durante los años restantes de esta década, personas quienes eran no solamente redundantes, pero realmente obstaculizaban el progreso rural en México”. De hecho, Téllez predijo una salida anual de hasta 1 millón de campesinos cada año por 10 años de la agricultura mexicana, que asciende 10 millones de personas (Lehman, 1994,72). Es claro que la dislocación y la migración de campesinos y los granjeros en reducida escala es una consecuencia inevitable de los cambios económicos de México. Pero esta migración masiva de las áreas rurales a los centros urbanos y a Estados Unidos ha ocasionado problemas ambientales, políticos y sociales más allá de las capacidades del sistema que se manejará.

#### ***2.4.2 PROCAMPO, un programa de subsidios directos***

Hasta ahora, demasiado poco se ha hecho para parar este proceso y para apoyar el período de transición entre los precios tradicionales garantizados para los granos básicos y las nuevas políticas rurales y agrícolas tales como PROCAMPO lanzado a finales de 1993 con 11,790 millones de Nuevos Pesos en subsidios, como en programas de apoyo a la transición del ingreso. PROCAMPO fue diseñado para proporcionar pagos de ayuda directa a 2.2 millones de muy pobres y granjeros con niveles de subsistencia menor, para ayudarles a hacer una transacción a otros cultivos más orientados al mercado. Para algunos analistas (Morales Aragón, 1994) PROCAMPO no introdujo un elemento radical diferente a otros tipos tradicionales de subsidios y ha contribuido a incrementar disfuncionalidades en el sector rural. Como cualquier otro esquema

anterior de subsidios, tendió a beneficiar los agricultores más capaces y para solucionar parcialmente los efectos más nocivos de los efectos de la renta descendente de los consumidores y no ha beneficiado a los agricultores marginados. PROCAMPO, progreso para el campo con justicia y bienestar fue diseñado como un programa orientado al mercado para proporcionar no solamente alivio a los productores agrícolas de renta baja, pero también tenía otra segunda intención, como el análisis de Morris (1995) clarifica, Ofreció una oportunidad para que Salinas consolidara su imagen, pero también intentó destrozar las alianzas entre los actores burócratas e intereses privados, debilitando el viejo corporativismo y estableciendo nuevas alianzas entre el estado y la sociedad. Además, PROCAMPO se orientó a lograr los resultados electorales que condicionaban hasta cierto punto la aplicación de los beneficios a esos campesinos con necesidades.

#### ***2.4.3 El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su impacto en el sector agrícola y rural***

Con la apertura del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en enero de 1994, bajo un esquema del mercado libre, las barreras comerciales y tarifas entre México, Estados Unidos y Canadá comenzaron a bajar y serán eliminadas totalmente en períodos de quince años, a pesar de que la eliminación unilateral de las barreras comerciales y las tarifas comenzaron en México hace diez años. TLCAN representa el instrumento principal a través del cual el gobierno mexicano ha confirmado y ha consolidado la aplicación de iniciativas orientadas al *libre mercado*, esquemas de la privatización y otras políticas económicas neoliberales de desarrollo. Específicamente en agricultura, la liberalización de los mercados del maíz en un período de transición de quince años ha sido una política agrícola importante codificada en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) desde 1994 cuando México llegó a ser socio de un acuerdo comercial para acelerar la integración económica con Estados Unidos y Canadá. El maíz es el cultivo principal en México y debido a que los pequeños propietarios campesinos lo cultivan para su subsistencia y los agricultores con extensiones medias y grandes lo producen para la obtención de utilidades marginales mayores, se ha convertido en el principal empleador rural. La pro-



ducción del maíz se ha protegido y se han utilizado los subsidios que representan un alto costo fiscal. La liberalización del maíz tiene implicaciones distribucionales en el empleo rural y en el bienestar de campesinos agricultores.

Aunque el TLCAN representa el instrumento principal para consolidar políticas orientadas del mercado agrícola, no ha establecido mecanismos institucionales para atender a los sectores afectados. Cuatro años después de la apertura del TLCAN significa para los campesinos pobres de México enfrentar directamente una competencia desleal de los negocios agrícolas de Estados Unidos y Canadá. Un buen ejemplo es el caso narrado por Darling (1995) del aguacate que fue eximido del TLCAN porque los productores de California y Florida utilizaron *músculo político*. El aguacate mexicano fue restringido por décadas para entrar a Alaska (donde los pequeños critters se congelan a muerte), porque había demandas que “pueden llevar los gorgojos de la semilla, los residuos del aguacate y otras pestes destructivas”. Fue hasta julio de 1995 cuando el Departamento de Agricultura “propuso dar a México un permiso para exportar aguacates entre noviembre y febrero a 19 Estados con clima frío de Estados Unidos. Pero incluso estas concesiones limitadas molestan los intereses de los productores de aguacates de Estados Unidos”. El TLCAN no puede ser desafiado sin los recursos, capital, tecnología, equipo, etc., necesario para obtener altas tasas de productividad agrícola.

Hasta este momento, los costos transitorios del proceso de la liberalización bajo el TLCAN han afectado ya el sector rural. Rich (1997:72) afirma que “contrario a lo que creyeron muchos americanos cuando el TLCAN era concebido, - que los mexicanos robarían trabajos a los estadounidenses” - hay muestras que, gracias a la carencia de capital, se están perdiendo los trabajos mexicanos por los mercados de trabajo americano y canadiense con mejor entrenamiento y con más avance tecnológico. De hecho, el TLCAN ha tenido serias consecuencias en los efectos re distribucionales y ha afectado ya la asistencia social, no solamente de los campesinos pobres y de los agricultores, pero también más fuertemente en las comunidades indígenas. El TLCAN ha profundizado las diferencias en la sociedad mexicana creando una inmensa masa de gente socialmente excluida. Ahora, como algunos analistas reconocen

(Barkin, 1994:31), estas gentes *redundantes* son “enganchados en una cada vez mas creciente y difícil lucha por sobrevivir, en tanto las políticas neoliberales de modernización mediante la integración económica internacional amenaza su misma existencia”. Los impactos del TLCAN en el sector rural han sido muy estresantes como algunos analistas evalúan. Almazán (1997), por ejemplo, afirma que el TLCAN y las negociaciones que conducían a él tenían dos tipos de impactos. “Dieron ímpetu agregado a una serie de reformas agrarias, que alternadamente condujeron a una pérdida de legitimidad para el gobierno mexicano en los ojos de comunidades indígenas; y despertaron ciertos sentimientos entre una gran cantidad de mexicanos, los sentimientos que fueron tomados en ventaja por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), un grupo rebelde que demanda hablar a nombre de toda la gente indígena de México”. De hecho, con la sublevación de la gente indígena en Chiapas el mismo día, primero de enero de 1994, que el Tratado Comercial es puesto en ejecución, México fue rudamente recordado que muchas comunidades en sociedad rural no se les había permitido participar ni en los frutos de la Revolución ni en los beneficios de un progreso material más reciente (Barking, 1994). La sublevación de Chiapas ocurrió en parte debido a la amenaza que la gente y los campesinos indígenas perciben venir con el TLCAN y los cambios relacionados. En Chiapas, ha dicho el famoso escritor mexicano Carlos Fuentes, “una cultura entera de campesinos se ha sentido amenazada (Rich, 1997), porque la tierra es su camino para expresar sus preocupaciones primarias por la tenencia de la tierra en un Estado donde la Reforma Agraria nunca fue puesta en ejecución completamente”.

A pesar de estas contribuciones de la sublevación de comunidades indígenas y de la mayoría de los campesinos más pobres de México, afirmamos que el TLCAN no fue la causa principal que disparó la decisión para iniciar el movimiento. Hay claras evidencias que tiene viejos reclamos, desde hace más de quinientos años, contra los diversos regímenes dominantes desde el período colonial cuando fueron desposeídos de su tierra. Desde entonces, han sido la gente olvidada, condenados a los niveles de infra-subsistencia. La rebelión en Chiapas, según un informe de *The Economist* (1996) “donde algunos campesinos todavía aran la tierra encajando palos en la tierra ante ellos, fueron alimentados por las demandas por más tierra y más ayuda para cultivarla”. Pero los impac-

tos del TLCAN tienen más alcances. Había ofrecido a productores agrícolas mexicanos muchas expectativas en la obtención de financiamiento y nuevas oportunidades a través de un proceso de modernización e integración en mercados internacionales. Pero muy pronto, apenas once meses después del inicio del tratado, la crisis económica mexicana de noviembre de 1994, había empeorado las condiciones financieras no solamente de pequeños propietarios sino también de los productores agrícolas de escala media y grande también, al punto de convertirse en altamente endeudados. Después de cuatro años de la puesta en práctica del TLCAN, hay un consenso generalizado de que solamente los grandes productores se han beneficiado y que ha machacado y ha excluido las aspiraciones y los esfuerzos productivos de millones de productores agrícolas de pequeña a mediana escala. Lo que es evidente es que los productores con una productividad más baja son los que están enfrentando el TLCAN bajo condiciones muy desfavorables. Estos productores son los que tienen más riesgos para ser desplazados por la competencia externa. Tiene dos alternativas: cambiar sus cultivos por otros más rentables o emigrar.

Es también bien sabido que la operación del TLCAN está destruyendo la inmensa reserva cultural y ética que representa la agricultura rural familiar y dejaría inversiones enormes para no solamente crear en las ciudades los trabajos perdidos en los campos, sino para construir una infraestructura y servicios públicos para millones de gente desplazada (United States Congress, 1994). Por lo tanto, todavía el problema principal persiste, millones de campesinos pobres necesitan producir los granos básicos para la estrategia de sobre vivencia de la familia, mientras tanto necesitan la ayuda institucional y financiera para apoyar la producción diversificada más orientada al mercado, para mejorar las condiciones económicas y sociales. De otra manera, estos 13 millones de mexicanos son *redundantes*. La polarización que resulta en el campo entre esos agricultores que son capaces de engancharse al mercado y los que no son, se convierte en el foco central de tensiones y de desequilibrios sociales y políticos entre el crecimiento económico rural y urbano y el desarrollo social. Las protestas y las demostraciones de descontento contra las políticas del Estado han proliferado rápidamente. No solamente los campesinos muy empobrecidos de México, sino también los alguna vez agricultores prósperos, ambos están rechazando ya las insti-

tuciones y las políticas agrícolas y rurales impuestas por el modelo de desarrollo económico neoliberal de las élites gobernantes actuales.

El último gobierno mexicano (1988-94) estaba orgulloso de algunos de sus resultados impresionantes: México tenía menos campesinos y productores agrícolas y solamente más billonarios, según una encuesta conducida por Seneker (1992), que reportó 8 billonarios mexicanos entre la gente más rica del mundo, el mismo número que Hong Kong, y apenas detrás de Estados Unidos, Alemania, Japón, Canadá y Francia y antes que Suiza, Italia, Taiwán y el Reino Unido. El argumento dado fue que *cuando los empresarios florecen, también lo hace la economía*. En el caso de la economía mexicana, hay evidencia substancial para desaprobar este argumento.

### **3 El impacto de las políticas neoliberales en la agricultura y el medio rural**

Ha habido muchas preocupaciones con respecto a la liberalización del sector agrícola en México el cual ha significado ingresos descendentes de los campesinos, dislocación del trabajo e incremento de la pobreza de la población rural. Las preocupaciones por la distribución complican el proceso de la liberalización puesto que la agricultura emplea a más de un cuarto de la población económicamente activa en México, y era así, por lo tanto, el principal programa contra la pobreza. Entre los campesinos ha habido algún nivel de confusión en el impacto total de las reformas a las políticas debido principalmente a la carencia de correspondencia de resultados entre el análisis microeconómico de hogares rurales y de comunidades y del análisis agregado, tal como de Janvry-Janvry, Sadoulet y Davies (1995) han confirmado. Ellos argumentaron que en México, “la participación en el producto y los mercados de trabajo son altamente desiguales, puesto que algunas familias son compradores, otros son autosuficientes y otros son vendedores en cada uno de estos mercados.

Claramente, ambos impactos, el microeconómico y el impacto agregado de las reformas son totalmente diferentes dependiendo de la distribución de hogares a través de las categorías de participación en el merca-

do”. Otro estudio, de Janvry-Janvry, Sadoluet y Gordillo de Anda (1995) utilizaron una encuesta sobre los hogares del sector del ejido para mostrar que una mayoría de productores del maíz están produciendo para su propia autosuficiencia y no están directamente afectados como productores por el precio bajo del maíz. Sin embargo, este estudio no toma en consideración que el aumento de los precios de los insumos para la producción del maíz afecta la productividad. En otros estudios anteriores en el movimiento de las empresas familiares del campesino-artesano en México rural, de la producción pequeña de materiales al capitalismo pequeño, Cook y Binford (1986) por ejemplo, afirmaron que “el movimiento de las empresas familiares del campesino-artesano con condiciones de la producción en pequeña escala de ciertos materiales a los del capitalismo pequeño es afectado perceptiblemente por la demografía de los hogares a través de su impacto en capacidad productiva, la acumulación de capital y la abundancia de riqueza material (medidas por tenencia de la tierra, los medios de la producción, tipo de hogares). El descubrimiento principal en su muestra de hogares en Oaxaca, fue que el trabajo familiar contribuye críticamente a la acumulación de capital y activos materiales en estas unidades de hogares que cruzaron el umbral de la producción pequeña del capitalista. Estos estudios enfatizan la importancia que “autoexplotación” del trabajo familiar puede conducir a una acumulación endofamiliar en las áreas rurales. Sin embargo, hay evidencia substancial que las reformas a las instituciones y a las políticas rurales y agrícolas han empeorado el crecimiento económico real, el desarrollo social y la inestabilidad política de México. La modernización agrícola bajo el programa de ajuste estructural y las políticas y los programas de la estabilización han dado lugar a una declinación drástica en la producción del alimento, la pérdida del sustento tradicional de campesinos y de pequeños propietarios de la tierra, y por tanto, la migración a los grandes centros urbanos y al “Norte” o Estados Unidos se ha incrementado. Los estándares de la vida de la población rural en México se han deteriorado consistentemente. La pobreza rural extrema en México se ha empeorado con los últimos 20 años desde 1982 en que estas políticas comenzaron a ser puestas en ejecución. Igualmente durante el período de aparente estabilización y crecimiento macroeconómico, el 16.1% de mexicanos en 1992 vivían en “extrema pobreza”, medidos por su capacidad para comprar una canasta básica mínima de alimentos

en el mercado, un porcentaje que es más alto si es comparado al 15.4% de la población en 1984. La encuesta sobre unidades de hogares de Las Naciones Unidas y el Gobierno de México también demostró que durante el período 1989-92 del estudio, mientras que bajaba el número de pobreza extrema en áreas urbanas, no obstante aumentaba el de las áreas rurales. También en áreas rurales, la concentración de la población en “extrema pobreza” creció a partir del 73% en 1989 al 83% en 1992.

La concentración era también mayor en los Estados del Sur y Sureste de México, rurales en su mayoría, que la población entera en pobreza extrema en áreas urbanas. Fox (1996) concluye que notablemente la pobreza extrema rural está en una tendencia ascendente a través de las tres encuestas oficiales, a partir de 6.7 millones en 1984 a 8.8 millones en 1992, en contraste al modelo de “u invertida” a partir de 1984 y 1992 en áreas urbanas. En otras palabras agrega, la estabilización macroeconómica y el crecimiento industrial-urbano coexistieron con un proceso de empeoramiento de los niveles de pobreza absoluta en las áreas rurales antes de la crisis del peso de 1994.

El empobrecimiento de la población rural está aumentando y esta tendencia es probable que continuara si persisten los determinantes, como Levy (1991:1) ha explicado ya anteriormente. Los determinantes principales de la pobreza en México son la incertidumbre macroeconómica, un sesgo urbano en el gasto social e infraestructura, y arreglos institucionales y políticas del gobierno en las áreas rurales que discriminan contra el pobre. Sin embargo, otros estudios (De Vany y Sánchez, 1997) culpan a la Reforma Agraria de todos los malestares actuales, por “los derechos de naturaleza otorgados” a tierra. La disputa de escolares sobre la tierra asignada a campesinos en un fundamento de “úsala o piérdela” los ató a la tierra y desalentaron migración a los centros urbanos, “donde, incentivos de fertilidad son supuestamente más bajos”, pueden ser desafiados por los argumentos de que hay claramente estadísticas que muestran que la migración del campo es alta y que los migrantes cargan con ellos su cultura.

Así, su conclusión de que “la estructura institucional del programa de la reforma de la tierra en México animó la fertilidad” porque “la función de los hijos como instrumentos de capital subrogado, o seguridades, que permiten que los padres establezcan puentes parcialmente el estado

completo de los mercados en demandas a estados de necesidades inciertas en el futuro. Esta situación necesita ser revisada. Nuestro argumento se basa en el hecho de que también los pequeños propietarios o los propietarios privados pequeños de la tierra, que nunca se beneficiaron de las ventajas de la Reforma Agraria, desplegarían un modelo similar. Así, estos estudios son prejuiciosos y sus alcances son grandes, como por ejemplo, cuando los autores argumentan que los pasos que reducen la incertidumbre o que mejoran los mercados deberían por lo tanto reducir los incentivos para una fertilidad alta de los ejidatarios. La restauración del mercado de la tierra reduciría la fertilidad directamente y puede también traer el mayor desarrollo de los mercados de crédito haciendo al ejidatario un sujeto de menor riesgo crediticio para los prestamistas. Esto podría lograrse concediendo los derechos completos de propiedad de la tierra al ejidatarios, incluyendo estabilidad. Actualmente, no solamente debido a su porción, el ejidatario tiene un incentivo a invertir demasiado en niños y no en la tierra. Una vez más no hay evidencias concluyentes de que los pequeños propietarios, quienes han tenido la propiedad de la tierra por siempre tengan tasas de fertilidad menores. Más investigación que tome en cuenta los dos tipos de agricultores deben dar por resultado una mejor conclusión.

El TLCAN ha aumentado la tasa en la cual el campesino es desplazado. Oportunidades de empleo en actividades rurales y agrícolas han sido reducidas significativamente y existen presiones adicionales en paga rural para trabajadores sin experiencia. Las planeaciones estiman una pérdida de 1.2 millones de trabajos en el sector rural después de introducir el TLCAN, mas del doble del total de trabajos que los parques industriales han creado en 20 años. Hasta ahora, los efectos sobre la agricultura han sido devastadores: un claro aumento de la pobreza rural y una masiva migración del campo a los centros urbanos o a los Estados Unidos. Durante el periodo de transición de quince años de la puesta en práctica del TLCAN, alrededor de 850 mil familias saldrán del campo, 600 mil irán a los Estados Unidos en búsqueda de empleo, aunque el establecimiento de los subsidios de producción directos podría reducir esta figura. Desgraciadamente, aunque el TLCAN establece el tránsito libre de mercancías y capitales, no mencionan el paso libre de la mano de obra.

La estrategia neoliberal del desarrollo impuesta ante México es la responsable de los resultados negativos en el sector rural y agrícola. Incluso el Banco Mundial ha reconocido que ha habido “reformas dramáticas” en la agricultura mexicana desde 1987, ha habido también insistencia que las “reformas deben ser profundas” (Quintana, 1994). Así, la puesta en práctica del ajuste estructural y de las políticas de la estabilización económica, juntos con los ocho años de operación del TLCAN ha creado ya un círculo vicioso que obliga el desarrollo del sector rural y agrícola en México. El círculo vicioso comienza con las limitaciones que tales políticas han establecido y han dado lugar a restricciones en crédito, los altos tipos de interés, bajas inversiones privadas y públicas, descapitalización, las entradas de información costosas, tecnología ineficiente, baja productividad e ineficiencia, precios bajos de granos básicos, etc., factores que conducen a una declinación sostenida de la renta en poblaciones rurales, que alternadamente se refleja en la deterioración de estándares vivos y satisfacción de necesidades tales como alimento, techo, educación, salud, etc., y finalmente pero no el último, el índice de desempleo agrícola aumenta y el empobrecimiento de los campesinos ya pobres es qué termina encima de “profundizar” en cada nuevo ciclo, hasta que se excluyan socialmente.

Como en la tragedia griega, donde el protagonista que ha quebrantado una ley natural, tiene solamente dos opciones, morir o encontrar una manera de sublimación de restablecer el orden cíclico. El ciclo vicioso de los granjeros-campesinos es repetido anualmente por los que mejoran, mientras que “desertores” tienen otras dos alternativas, emigrar buscando mejores condiciones de desarrollo o la manera desesperada. Emigración a las ciudades o a los Estados Unidos buscando una mejor vida ayuda a expandir y diversificar espacialmente la cadena social-familiar principalmente para ayuda propia y solidaridad a través de diferentes mecanismos sociales, tales como parientes, parejas, compadrazgos, etc. Principalmente los campesinos jóvenes que no están casados emigraran para buscar oportunidades las cuales saben que nunca las tendrán si se quedan. Ellos difícilmente regresaran ya que saben que con la Reforma Agraria cancelada sus esperanzas de obtener un terreno también han sido canceladas. Aquellos campesinos que temporalmente emigran durante el período más seco del año cuando ellos no pueden cultivar sus tierras, dejan sus familiares, pero contribuyen con remesas y siempre



regresan a trabajar su tierra durante la temporada de lluvia. Emigrantes temporales en la mayoría de los casos ocurren a ayuda de parientes o de viejos conocidos para encontrar trabajo y para reducir los gastos de vivienda, para así mandar remesa a sus familiares y ahorrar lo suficiente, principalmente debido a la diferencia de costos de vivienda para cubrir la falta de crédito para productos ganaderos. Sin embargo, cuando hay urgencia de recursos económicos, los campesinos pobres usualmente venden sus tierras y emigran con sus familias. En tales situaciones, casi nunca regresan. Este es el caso, donde la población de pequeños pueblos de campesinos han casi desaparecido.

Porque el patrón de vida de la población rural en México se ha deteriorado crecientemente, “la extensa corriente de emigración a los Estados Unidos emana de la necesidad de subvencionar a la familia que se quedó en la tierra” (The Economist, 1996). Taylor y Wyatt (1996) ofrecen evidencia econométrica que “el ingreso mandado a casa por familias emigrantes estimulan los ingresos familia-campesino indirectamente, para relevar el crédito. En su estudio conducido a través de una muestra de familia-campesino rural en México, el hallazgo principal era que una alta pero desigual distribución opaca el valor de remesa emigrante aparece para reforzar un efecto directo de remesa en la distribución del ingreso. Cuando los “desertores” escogen su desesperada alternativa, los antiguos campesinos ya se han unido a organizaciones de tráfico de drogas, pandillas, etc. Es bien sabido por el público dominante, la prensa y reporteros oficiales, que en algunas áreas específicas del México rural, los campesinos han tomado el riesgo de tener plantíos de marihuana en sus tierras o transportarla e introducirla a Estados Unidos para obtener dinero rápido. Esa violencia se ha incrementado más en las grandes ciudades pero específicamente en la Ciudad de México, Guadalajara. El secuestro está presente no solamente en áreas rurales aisladas pero también en las grandes ciudades metropolitanas, y hay tales grupos, como el EZLN en Chiapas y el Ejército de la Liberación Popular en los Estados de Oaxaca, Guerrero y otros. Es difícil aceptar que los altos niveles de violencia y criminalidad tienen como motivo principal, la satisfacción de sus necesidades básicas.

#### **4 Alternativas de políticas e instituciones agrícolas y rurales en México**

Para el más ingenuo observador, cualquier otra alternativa viable de políticas e instituciones agrícolas y rurales e instituciones para agrandar el crecimiento económico y el bienestar social en México es rechazado por el modelo hegemónico. Nosotros reconocemos que es verdad que la antigua estructura rural y agrícola no puede mejorar las condiciones de vida en México, nadie incluyendo los defensores de la nueva estructura agrícola, puede garantizar mejores resultados en términos de eficiencia máxima, crecimiento económico, bienestar social y equidad del sector. Hay evidencias substanciales para probar que la implementación de este nuevo modelo agrícola y rural de desarrollo ha dado resultados negativos. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, un análisis de la perspectiva del campesino, que toma en consideración tales variables como la composición y dinámicas del mercado agrícola, y mas específicamente el mercado de tierra, así como también los cambios que los campesinos están enfrentando como consecuencia de las enmiendas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana, deben de llevar a la necesidad imperativa de diseñar una propuesta nueva de desarrollo agrícola y rural. Si no son capaces de desarrollar una alternativa más viable, propuestas de políticas y medidas a salvaguardar los recursos naturales heredados, tierra y biodiversidades, muy pronto se verán los resultados destructivos de las actuales políticas. Más específicamente, esta propuesta debe incluir otras alternativas viables de políticas agrícolas y rurales e instituciones necesarias para implementar estrategias substanciales de campesinos y artesanos y para integrar estas estrategias a nivel regional. Estas alternativas políticas agrícolas y rurales deben parar y voltear algunas tendencias negativas que han estado presente en los últimos años, tales como campesinos altamente marginados, concentración de tenencia de tierra, altas tasas de interés, incremento de descapitalización de productos unitarios, devaluación de comunidades indígenas, proyectos de dispersión de agrícola regional, etc.

Los efectos especiales de áreas rurales -de temporada, dispersión espacial, etc., - caracterizado por Binswanger y Deininger (1997) nos dan tres principales consecuencias: Primero, muchas de las instituciones de áreas rurales se desarrollaron en respuesta de condiciones materiales

específicas y a las imperfecciones resultantes en finanzas, seguro y mercados laborales. Sin embargo, estas instituciones han desarrollado y sostenido grupos que los benefician, de igual manera que las políticas acrecentadoras de eficiencia son sostenidas solo por grupos que cuando se benefician de las políticas los defienden contra las presiones de grupos que se benefician de las alternativas” (Binswanger y Deininger, 1997). Las implicaciones son difíciles de alcanzar. Los incentivos a la producción agrícola deberían ser seguros en el mejoramiento de la productividad, y no en la compensación de la pérdida del ingreso estimado de agricultores, tal como ha sido el caso de PROCAMPO, de quince años de programas de subsidio directo. Segundo, los derechos de tierra completamente privados puede que no sea el arreglo más eficiente en la economía rural que son caracterizadas por mercados altamente imperfectos. Las políticas agrícolas actuales están orientadas hacia la promoción de grandes proyectos de inversión en el campo al través de estrategias que son selectivas, homogéneas e intensivas en tecnología. Son también las causas principales de destrucción de una economía agrícola sustentable. Por lo tanto, una implicación debería ser el aumentar la inversión en escalas pequeñas en tierras que son alimentadas por la lluvia mediante infraestructura compartida tal como irrigación, por ejemplo. Esta alternativa es consistente con Levy y Winjberger (1995) quienes encontraron que un programa que transfiere acerca de 8% del total de tierra regada por la lluvia en tierra irrigada restaura el valor de la tierra de aquellos afectados por la liberalización. Esto restaura el valor colateral de tierra y así realza el acceso a crédito del campesino precisamente en el momento cuando mas se necesita.

Tercero, la forma en que los derechos son asignados para producir capital, especialmente tierra, afecta no solamente la distribución del ingreso en áreas rurales sino también la eficiencia de la economía rural. Mejoramientos en la infraestructura de tierras son inversiones que aumentan el valor de la misma tierra. Las políticas e instituciones son necesarias para revalorar el rol que el campesino así como las comunidades indígenas deberían jugar como elementos más activos integrados a la producción de activos y así, los beneficios de una economía más sustentable. Los programas que generan trabajo rural para los que no poseen tierra y para los campesinos que riegan sus tierras con la lluvia durante la estación seca, tales como la construcción de infraestructura, debería

ser implementada. Por ejemplo, la irrigación no solamente mejora el valor de la tierra como un activo sino que a su vez extiende el término del trabajo rural.

Estas tres consecuencias están sumamente incrustadas y a tal grado que son las determinantes de la estructura agrícola y rural actual. Cualquier otra consideración para mejorar el sector bajo otro proyecto alternativo de desarrollo agrícola y rural, involucrara más acción colectiva de diferentes agentes, campesinos, Estado, actores sociales, etc., a través de la formación de “grosor social” y “capital social”, en vez de desaprobar y promocionar su destrucción como el proyecto actual dominante esta haciendo. Por “grosor social” nos referimos a la definición dada por Fox (1996) como la anchura y densidad de organizaciones sociales representativas, y también pueden ser tomadas en términos de acumulación de capital social. El autor también está de acuerdo de que el “capital social” basado en la definición de Putnam es “el tronco de normas de reciprocidad y redes de compromiso civil (Fox, 1996). Hirabayashi (1993) usa la noción de “capital cultural” para explotar el mantenimiento de solidaridades locales en las villas a pesar de la migración a las grandes ciudades (citado por Fox, 1996). Los actores del Estado pueden responder a desafíos de la sociedad rural con represión o concesiones. Fox (1996) afirma que la “acción colectiva regional puede ser necesaria para apagar el poder de elites autoritarias, pero estos son precisamente la clase de movimientos más aptos para ser el objetivo de represión”, tal como en el caso de el movimiento de El Barzón de campesinos pequeños y medianos productores en el Occidente de México, afectados por el reciente cambio en políticas agrícolas y quienes se han organizado no solamente para resistir sino también para ejercitar acción colectiva en contra en organizaciones de crédito. Parece ser, sin embargo, que los actores del Estado Mexicano están más determinados a usar represión para hacer descender y desmovilizar a los movimientos de campesinos, aunque en muchos casos de regiones más pobres donde tienen “grandes cantidades de capital social” como es el caso en Chiapas, esta táctica ha tenido los resultados opuestos por medio de inspiración a otros actores para movilizarse y tomar acción. De esta manera, un proyecto alternativo de desarrollo agrícola y rural debe promover la acumulación de capital social en la heterogeneidad de regiones y entre la gran diversidad de grupos étnicos, como la mejor alternativa para protegerse contra las

políticas dominantes y la mejor estrategia de obtener una estructura económica sustentable. Estas posibles veredas para la acumulación de capital social rural, aplicando el marco de referencia de Fox (1996) son: la convergencia de Estado-sociedad rural o coproducción entre los reformistas del estado y los grupos sociales rurales locales en un tipo cinético de colaboración; colaboración entre organizaciones rurales locales y organizaciones rurales externas y producciones independientes de capital social rural proveniente de abajo. Sin embargo, esta última estrategia ha sido persuadida por el proyecto hegemónico bajo la etiqueta de “creación de poder” de individuos y grupos locales. Finalmente, argumentamos en favor de un tipo incremental de desarrollo estratégico el cual apoya gradualmente el ritmo de las reformas, permitiendo la implementación de programas que estimulan la productividad mientras se toma el tiempo y se adapta el desarrollo regional a las políticas agrícolas y políticas rurales bajo diferentes velocidades de liberación económica.

## 5 Conclusiones

Los diferentes aspectos del sector agrícola y rural han estado cambiando su comportamiento durante los últimos 20 años, esencialmente por dos hechos fundamentales: el impacto del ajuste estructural y la estabilización de políticas en el sector y la modificación radical de funciones del Estado mexicano. La liberalización del sector agrícola y rural en México claramente ha dañado la mayoría de los productores campesinos de pequeña escala, y las implicaciones están lejos de alcanzar el desarrollo económico, los mercados de rurales laborales, el bienestar social, la equidad y la inestabilidad política. Las políticas agrícolas y rurales juegan un rol importante en la distribución de la riqueza y pueden llevar a niveles más altos de desarrollo económico y de equidad social. Las políticas son siempre el producto de un proceso de toma de decisiones políticas. Cuando este proceso satisface ciertas condiciones ideales, puede ser consistente con cualquier tipo de fin deseado, tales como maximización de crecimiento, maximización de bienestar social, etc. Los fines deseados de los procesos de tomas de decisiones políticas justifican, hasta tal grado, las variaciones de políticas agrícolas y rurales. Es claro que cuando estas políticas son dirigidas hacia la maximización de un fin

deseado sin satisfacer otras condiciones ideales, entonces todo el proceso puede ser distorsionado. Sin embargo, las políticas distorsionantes tienen un impacto muy amplio en el crecimiento económico, la equidad social, el bienestar y estabilidad política. Políticas erróneas de agricultura pueden resultar en un desequilibrio profundo de toda la economía.

Las enmiendas al artículo 27 de la Constitución mexicana, deseadas o no por organizaciones campesinas, ya están presentes en el campo mexicano. Está claro que las organizaciones que no son capaces de integrarse a la corriente principal estarán retadas a situaciones difíciles. Los recursos naturales del campo mexicano no pueden ser convertidos en un gran laboratorio agrícola para patentes de grandes corporaciones transnacionales solamente por sus biodiversidades que son “herencia universal”. Sin embargo, en tal caso, la tendencia hacia la globalización económica y la liberación de mercados deberán preservar y proteger estos recursos aplicando los avances tecnológicos más avanzados. Argumentamos que las premisas liberales explícitas del sistema dominante ideológico-político que constituyen el marco de referencia de las políticas agrícolas y rurales en México, como hemos mostrado en nuestro análisis, han sido irregulares, llevándonos a resultados ineficientes y baja productividad. Hay evidencias substanciales que el balance final de haber aplicado políticas agrícolas y rurales en México durante los últimos 20 años, han dado resultados controversiales. Existe una contradicción en las políticas agrícolas y rurales desde el anuncio de que el Estado mexicano debería retirar su intervención en la estructura económica rural, de tal modo que el Estado ha reiniciado una intervención aun más profunda que antes.

Existe un consenso general entre los analistas y los académicos políticos de que las políticas han beneficiado más a la agricultura exportadora de unos cuantos grandes productores que a pequeños productores de subsistencia familiar. Por lo tanto, los productores de gran escala orientados a la exportación de cosechas no tradicionales tienen una perspectiva más prometedora bajo el dominante marco de referencia neoliberal de las políticas. Desde que la actual política agrícola del gobierno mexicano está presionando para la eliminación de precios garantizados y de subsidios, se espera que la situación de los productores agrícolas en pequeña escala en México se deteriore más en los próximos años. Las posi-

bilidades de modernización del sector agrícola y rural están en la encrucijada del desarrollo económico de México. El proyecto económico dominante de modernización agrícola está bien determinado para excluir a la agricultura de los beneficios de cualquier tipo de apoyo estatal. Los proyectos de modernización de este sector excluyen la mayoría de los campesinos quienes están condenados a niveles de subsistencia agrícola. 28% del total de la fuerza laboral de la economía mexicana está localizada en el sector rural, de entre los cuales encontramos 13 millones de los campesinos más pobres que forman la fuerza laboral “redundante”. Los campesinos desplazados del México rural tienen varias alternativas: una opción menos viable es cambiar la cosecha tradicional por una cosecha orientada más a exportación. Las opciones más viables disponibles para los campesinos pobres de México son la emigración a las grandes ciudades urbanas o al “Norte” y la opción desesperada es la de unirse a organizaciones de delincuentes (traficantes de droga, vendedores de droga, secuestradores, etc.), unirse a grupos rebeldes tales como la Revolución Armada del Sur y Sureste de México. Cada uno de las alternativas disponibles tiene tremendas consecuencias para la estabilidad social y política en el futuro cercano de México. Nuestro análisis de políticas agrícolas y rurales e instituciones en el México de los últimos 20 años, apoyan el argumento de que la contribución de la agricultura a toda la economía es débil, los niveles de pobreza en la población rural se están incrementando y por lo tanto, las diferencias sociales de bienestar y equidad se amplifican, y la inestabilidad política también esta aumentando.

## 6 References

- ALMAZAN, M. A. Nafta and the Mesoamerican States System. *The Annals*, v. 550, 1997.
- BARKING, D. The specter of rural development. *NACLA, Report on the Americas*, v. 28, n. 1, 1994.
- BINSWANGER, H.P.; DEININGER, K. Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. *American Economic Association*, v. 35, n. 4, p. 1958-2005, 1997.
- COOK, S.; BINFORD, L. Petty commodity production, capital accumulation and peasant differentiation: Lennin vs. Chayanov in rural Mexico. *Review of Radical Political Economics*, v. 18, n. 4, p. 1-31, 1986.
- DARLING D. The avocado war. *Forbes*, v. 156, p.14, December 4, 1995.
- DE-JANVRY, A.; SADOULET E.; GORDILLO DE ANDA G. NAFTA and Mexico's maize producers, *World Development*, v. 23, n. 8, p. 1349-62, 1995.
- DE VANY, A.; SANCHEZ N. Property rights, uncertainty and fertility: an analysis of the effect of land reform on fertility on rural Mexico. *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 113, n. 4, p. 741-764, 1997.
- FOX, J. How does civil society thicken? The political construction of social capital in Rural Mexico. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1089-1103, 1996.
- HIRABAYASHI, L. R. *Cultural capital: Mountain Zapotec migrant associations in Mexico City*. Tucson: University of Arizona, 1993.
- LEHMAN, K. Statement of Karen Lehman, Senior fellow, the Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, MN. In: UNITED STATES. CONGRESS - COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS. *Mexican agricultural policies: an immigration generator?* Washington, D.C.: USGPO, 1994.
- LEVY, S. *Poverty alleviation in Mexico*. Working paper. Washington D.C.: World Bank, 1991
- LEVY, S.; SWEDER VAN B. Transaction problems in economic reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement. *American Economic Review*, v. 85, n. 4, p. 738-759, 1995.
- MORALES ARAGON, E. Tratado trilateral de libre comercio: un desastre potencial para la agricultura mexicana. *Problemas de Desarrollo*, v. 25, n. 96, 1994,



MORRIS, S. D. *Political reformism in Mexico*. Lynne Rienner Publishers. 1995.

QUINTANA, V. M. The impact of SAPS on agriculture in Chihuahua. In: UNITED STATES. CONGRESS - COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS. *Mexican agricultural policies: an immigration generator?* Washington, D.C.: USGPO, 1994.

RICH, P. NAFTA and Chiapas. *The Annals*, v. 550, 1997.

SENEKER, H. The world's billionaires, *Forbes*, July 20, 1992.

TAYLOR J. E.; WYATT T.J. The shadow value of migrant remittances, income and inequality in a household-farm economy. *Journal of Development Studies*, v. 32, n. 6, p. 899-912. 1996

THE ECONOMIST. *Mexico, town and country*. v. 338 p.34-35, 1996.

TORRES TORRES, F. La agricultura autosustentable en el marco de la integración comercial de América del Norte. *Problemas de Desarrollo*, v. 25, n. 96, 1994

UNITED STATES CONGRESS. *Mexican agricultural policies: an immigration generator?* Committee on Government Operations. Washington, D.C., USGPO, 1994.

Artigo recebido para publicação em:

11 de maio de 2008.

Artigo aceito para publicação em:

14 de outubro de 2008.

Como citar este artigo:

VARGAS-HERNÁNDEZ, J.G. El desarrollo de las instituciones y las políticas agrícolas y rurales en México en los primeros años de implementación del tratado de libre comercio de América del Norte. **Revista Ideas - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 138-171, jul.-dez. 2008.