

# Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el *México* del TLCAN<sup>1</sup>

Éric Léonard,  
Bruno Losch y Fernando Rello

**Resumen:** A trece años de su ratificación el balance del TLCAN sigue siendo objeto de controversia, en particular en lo que toca al sector agropecuario. Las evoluciones macroeconómicas positivas (crecimiento de los intercambios comerciales, de las inversiones directas, de la productividad) son cuestionadas por el aumento de las desigualdades en la distribución de la riqueza, tanto entre sectores sociales como entre las grandes regiones del país, así como por la incapacidad del sector manufacturero para absorber los empleos perdidos en los ramos poco competitivos de la agricultura. Una consecuencia de esta situación radica en la intensificación de los movimientos migratorios, tanto en el ámbito interno como en la destinación de Estados Unidos.

A partir de la descripción de los fenómenos de cambio estructural que han afectado al sector agropecuario en el curso del último decenio, el artículo muestra cómo la intervención pública, en su nueva configuración, ha contribuido a ahondar las diferencias de productividad entre regiones y grupos socioeconómicos, a la vez que permiten controlar los procesos de marginación y pobreza rural. Con todo, las transferencias públicas participan de un proceso generalizado de diversificación de las actividades y los ingresos —entre los cuales las remesas ocupan un lugar central—, en el sentido de un reconfiguración radical de la economía de las familias rurales. El trabajo aborda en conclusión las incidencias de tales cambios en la naturaleza y el sentido de las transiciones en curso, así como los retos, en particular políticos, que éstas plantean.

**Abstract:** After thirteen years of its validation, the TLCAN outcome still is controversial, particularly in reference to the agricultural facet. The positive macroeconomic evolutions (growth of commercial exchange, of direct inversion, of productivity) are questioned due to the inequity regarding the distribution of wealth between social sectors and large portions of the country as well as the inability of the industrial sector to absorb the employments lost in lesser competitive agricultural sectors. One of the consequences is that the intensification of the migratory movements inside the country as well as in the United States of America.

Starting from descriptions of the structural-changed phenomena, which has affected agriculture during the last decade, this paper shows the way in which public intervention, in its new layout, has contributed to deepen the differences in terms of productivity between regions and socio-economical groups. At the same time this allowed to control the generalized process of diversification in activities and income at the heart of which the deliveries take a central roll, in the sense of a radical configuration in the economy of rural families. This paper stresses the consequences of these transformations in the nature and sense of the current transition, as well as the challenges, particularly the political ones.

**Resumé :** Treize ans après sa ratification, le bilan de l'Accord de libre-échange d'Amérique du Nord (ALENA) demeure sujet à controverse, en particulier pour ce qui concerne son volet agricole. Les évolutions macro-économiques positives (croissance des échanges commerciaux, des investissements directs et de la productivité) sont en effet contrebalancées par un accroissement des inégalités dans la distribution de la richesse, tant entre secteurs sociaux qu'entre les grandes régions, ainsi que par la difficulté du secteur industriel à absorber les emplois perdus dans les secteurs peu compétitifs de l'agriculture. L'une des conséquences de cette situation réside dans l'intensification des mouvements migratoires, tant entre les régions du pays qu'en direction des États-unis. À partir d'une description des phénomènes de changements structurels qui ont marqué l'agriculture au cours de la dernière décennie, l'article montre comment l'intervention publique dans sa configuration nouvelle a contribué au creusement des écarts au sein du secteur tout en facilitant la gestion des phénomènes de marginalisation et de pauvreté rurale. Il s'attache enfin à démontrer en quoi les transferts publics ne sont qu'une contribution au processus général de diversification des activités et des revenus — au sein duquel les transferts privés liés à la migration occupent une place centrale —, entraînant une profonde reconfiguration de l'économie des familles rurales. Il aborde en conclusion les conséquences de ces changements sur la nature et le sens des transitions en cours, ainsi que les enjeux, notamment politiques, qui en découlent.

## [Política pública, segmentación, diferenciación regional, migración, sistemas plurales de actividades]

A DOCE AÑOS de su ratificación, los balances del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) presentan, en general, resultados contrastantes, condicionados por el enfoque de los análisis y la posición institucional de sus autores: no resultó ni en el milagro ni tampoco en la debacle que constituían los dos resultados esperados antes de la firma del tratado. En

la perspectiva de la inserción competitiva, dominan los efectos macroeconómicos positivos –crecimiento de los intercambios comerciales, de la inversión directa, de la productividad global–, aún cuando son matizados por la rigidez del proteccionismo norteamericano. En esta perspectiva, las asimetrías de distribución observadas entre los agentes económicos y las regiones podrían ser corregidas, ante todo, por el cambio institucional, la formación y la innovación, el reforzamiento de la integración y la apertura recíproca, así como por medidas de apoyo transitorias y específicas (Lederman *et al.* 2005).

En una perspectiva más estructural, en cambio, las diferencias de productividad entre México y sus vecinos se traduce en procesos de “desprendimiento” que plantean enormes retos para el futuro: las creaciones de empleos en el sector manufacturero (con un saldo neto de 500 000 puestos) no han compensado la pérdida de 1.3 millón de empleos en la agricultura; los niveles de remuneración han permanecido estancados en la industria (debido en parte a la devaluación de 1995) cuando la productividad aumentaba cerca de 60%; la convergencia de los salarios, que constituía uno de los efectos esperados del TLCAN, no se ha producido. Consecuencia parcial de los dos fenómenos anteriores, los flujos migratorios hacia Estados Unidos se han disparado, con la duplicación entre 1990 y 2000 del número de residentes estadounidenses nacidos en México (11.2 millones hoy en día, seis de ellos indocumentados: Passel 2005); finalmente, el rezago productivo de la mayoría de las unidades agropecuarias ha reforzado los fenómenos de precarización y marginación entre las familias campesinas mexicanas (Audley *et al.* 2003).

## DE LA “SORPRESIVA RESISTENCIA DE LA AGRICULTURA MEXICANA”<sup>2</sup> A LOS ESPEJISMOS DE LA PRODUCCIÓN MAICERA

Con todo, el TLCAN no ha tenido el impacto devastador anticipado para la agricultura mexicana, sector que había sido identificado como el más vulnerable. Para evaluar precisamente sus efectos estructurales, cabe sin embargo rebasar el “gran ángulo” de los análisis agregados, que tienden a borrar los fenómenos diferenciados que se pueden percibir a nivel sectorial o regional. En el curso de los diez primeros años de funcionamiento del tratado, los niveles medios de remuneración del sector agropecuario han sufrido una erosión pronunciada, aunque esta tendencia ya era palpable desde las reformas estructurales de los años ochenta.

Dicha evolución se debe en amplia medida a la disminución de los precios relativos agrícolas –20% en promedio entre 1993 y 2003–, que ha sido particularmente acentuada en el caso de los dos principales productos de la agricultura campesina: el maíz y el frijol.<sup>3</sup> A pesar de la adopción de cláusulas transitorias por un periodo de quince años en el tratado comercial y de un repunte entre 1995 y 1996 vinculado con la devaluación del peso, los precios reales de estos dos productos han sufrido una reducción de 44% entre 1993 y 2002.<sup>4</sup>

Sin embargo, esta tendencia adversa no ha inducido el derrumbe de la producción agrícola. Por el contrario, tanto los intercambios como la producción total han crecido durante el periodo del tratado. La cosecha maicera, que hacía oficio de sismógrafo para medir la amplitud del choque para la agricultura mexicana, progresó en 22% durante el periodo 1993-2005, al pasar de 18 a 22 millones de toneladas. Este resultado sorpresivo ha sido atribuido al desarrollo de la demanda vinculada con el dinamismo de la economía –y de hecho las importaciones oficiales de maíz se han sextuplicado en el mismo periodo–, así como a la eficacia de las nuevas políticas de apoyo a la producción dissociadas de los precios y, por lo tanto, menos distorsionados y más favorables a los pequeños productores (PROCAMPO, Alianza para el Campo). El “efecto maíz”, así como los éxitos del sector agroexportador de frutas y verduras, aparecen sin embargo engañosos si los analizamos en sus contextos regionales y en

referencia a las recomposiciones profundas que afectan a las estructuras de repartición del PIB agropecuario.

### EL AJUSTE “ESTRUCTURAL” DE LA AGRICULTURA MEXICANA

Tras la “sorpresa resistencia” del sector agrícola se esconde una aceleración tremenda de las dinámicas de diferenciación entre regiones agrícolas, así como, en el seno de una misma región, entre categorías de unidades productivas.<sup>5</sup> Tales dinámicas traducen, desde luego, desigualdades históricas en la asignación de los factores de producción (tierra, aguas, capital fijo y circulante) y, consecuentemente, capacidades diferenciadas de reactividad y adaptación al cambio de contexto económico. La mayor disponibilidad de activos, la mejor conexión con los mercados y la proximidad fronteriza de las regiones del Pacífico-Norte y, en menor medida, del Occidente han facilitado la adquisición de nuevas tecnologías (variedades transgénicas, fertiirrigación, hidroponía), así como el fortalecimiento de los dispositivos de integración vertical con las firmas agroindustriales, resultando en el incremento de la productividad y la profundización de las diferencias con el resto del país. Así, el índice promedio de productividad agrícola, calculado a partir de los rendimientos de los principales cultivos, progresó 30% en la región Noroeste durante la segunda mitad de los años noventa, cuando se estancaba en el Sur y Sureste del país (Rello 2004). Dicho estancamiento resulta tanto más preocupante cuanto los estados del Sur albergan cerca de 40% de la población rural y de la población agrícola del país, y la agricultura ocupa ahí directamente una tercera parte de la población activa total.

El seguimiento de los principales indicadores de pobreza rural y productividad agrícola en las grandes regiones permite precisar diferentes dimensiones del impacto estructural del proceso de reformas e integración económica. En primer lugar, la estabilización global de los niveles de pobreza en torno a 50% de la población rural entre 1990 y 2000 esconde procesos divergentes entre, por una parte, las regiones del Sur y, en menor medida, del Centro del país, donde los índices de pobreza han aumentado, y los estados del Norte, donde los mismos índices han permanecido a niveles casi dos veces menores.<sup>6</sup> En segundo lugar, es en el Norte donde las ganancias de productividad han sido más elevadas en términos absolutos, tanto en los sectores “tradicionales” (hortalizas de exportación) como en la producción maicera destinada al mercado. El Noroeste, y en particular el estado de Sinaloa, ha contribuido en 55% al crecimiento de la producción nacional de maíz entre 1990 y 2000 (véase figura 1). Esta concentración de las estructuras de producción, así como el peso creciente de la agricultura empresarial o agroindustrial constituyen tendencias fuertes en la mayoría de los sectores agrícolas, donde los rendimientos se han disparado con la incorporación de nuevos patrones tecnológicos. Entre 1990 y 2000, los rendimientos del maíz se cuadruplicaron en la región Noroeste y se incrementaron en 20% en el Occidente, cuando permanecían estancados en el Centro y en el Sur. En la producción de hortalizas, los rendimientos

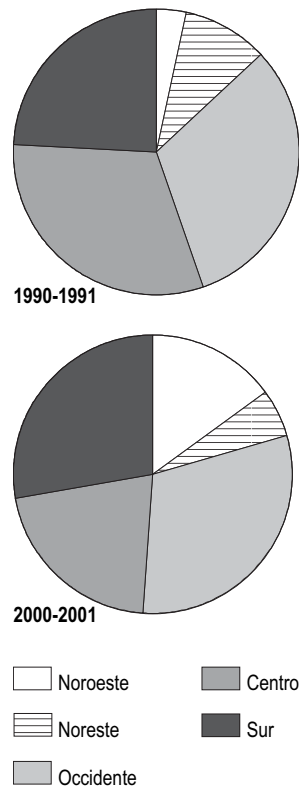


Figura 1 - Evolución de la repartición regional de la producción de maíz, 1990-2001.

nacionales se elevaron 45%, con un ensanchamiento de las diferencias entre Norte y Sur, aún cuando la productividad progresara en todas las regiones. La concentración de las superficies en los estados del Norte se acentuó con la fuerte progresión del Noreste –región que redujo paralelamente su superficie maicera, reforzando su especialización productiva en la exportación de hortalizas.

De esta manera, la zanja se ha profundizado entre, por un lado, las regiones del Centro y Sur del país y, por otro, las del Norte y, en menor medida, del Occidente,<sup>7</sup> las cuáles no sólo consolidan su posición agroexportadora, sino que tienden además a imponerse como las mayores proveedoras de maíz para los mercados urbanos y la industria (véase figura 1). El Sur también experimentó un crecimiento importante de su producción maicera (+1.5 millones de toneladas), pero se dio mediante la extensión de la superficie cultivada (+41.5% en el curso de la década, lo cual representa 90% del crecimiento de la superficie maicera a nivel nacional) cuando los índices de productividad se estancaban o declinaban; cabe mencionar que esta progresión encubre asimismo procesos de fuerte diferenciación interna, con el desarrollo de una franja de unidades tecnificadas, que producen para los mercados nacionales e internacionales.<sup>8</sup>

Aún cuando la gran masa de las unidades familiares minifundistas contribuyó al “efecto maíz”, lo hizo en respuesta a una fuerte degradación de sus niveles de vida, a raíz de la disminución de los precios relativos y del impacto de la devaluación sobre rubros clave de su consumo. El crecimiento de las superficies permitió reforzar el autoconsumo y limitar el gasto monetario, a la vez que otorgaba un acceso más amplio a los programas de apoyo directo, tal como PROCAMPO; sin embargo, no permitió prescindir de ingresos complementarios, en particular mediante la migración temporal hacia las cuencas agroexportadoras del Pacífico-norte, o más prolongada hacia Estados Unidos como soporte central de esta diversificación (véase *infra*).

## LAS NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

En el curso de los últimos quince años, las modalidades de intervención del Estado han cambiado en forma radical. Su naturaleza, sus formas y su volumen fueron adaptados al nuevo contexto y los nuevos referenciales de la acción pública. Los resultados insatisfactorios alcanzados por la política agrícola tradicional llevaron al gobierno mexicano a introducir cambios. En particular, la Secretaría de Agricultura inició un programa de descentralización bajo el cual, la mayor parte del presupuesto de inversión ahora se maneja en los estados de la federación. Este proceso fue reforzado con la aprobación en 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, pieza legislativa que refuerza estas tendencias y le imprime a la reforma nuevas características.

Esta ley representa un avance conceptual importante: reconoce la heterogeneidad de los productores rurales y la relevancia de los ingresos no-agrícolas en el ingreso familiar campesino; llama a profundizar la descentralización usando un enfoque territorial en el cual se señala la importancia de reforzar los distritos y los consejos de desarrollo rural, como instrumentos para permitir la participación de los sujetos agrarios. Finalmente, reconoce la urgencia de una mayor coordinación interinstitucional. Sin embargo, como veremos a continuación, los postulados de esta ley no han sido llevados a la práctica sino de manera marginal, pues se han impuesto los criterios provenientes de las concepciones liberales modernas.

En el curso del sexenio del presidente Fox, por otra parte, la agenda legislativa ha sido ampliamente dominada por los criterios de desarrollo de la agricultura comercial (Ley orgánica de la financiera rural, Ley de capitalización del PROCAMPO, Ley de energía para el campo, así como, en cierta medida, la Ley de bioseguridad de OGM) y de estabilización de sectores estratégicos, que representaban también gremios con un alto poder de movilización social (Leyes de desarrollo sustentable de la cafecultura y la caña de azúcar). Conjuntamente, estas

iniciativas han reflejado la permanencia, por una parte, de la concepción productivista del desarrollo agropecuario y por otra de las lógicas gremiales heredadas del anterior marco de regulación sociopolítica del sector rural.

Cuantitativamente, los apoyos y transferencias financieros siempre se mantuvieron a un nivel alto, lo cual le confiere un carácter de excepción a la experiencia mexicana de integración económica. Aunque los ingresos petroleros y fiscales derivados le otorgan al Estado mexicano un margen de maniobra que no tienen muchos otros países confrontados a las mismas reglas del juego internacional, podemos considerar retrospectivamente que tampoco había alternativa al mantenimiento de un nivel elevado de transferencias públicas: las fuertes tensiones políticas y económicas de mediados de los años noventa (con el asesinato del candidato del PRI para las elecciones presidenciales de 1994, el resurgimiento de guerrillas campesinas en Chiapas y Guerrero, o la crisis financiera de 1995) imponían que se movilizaran los recursos necesarios para administrar la transición. ¡La primera experiencia de integración Norte-Sur simplemente no podía fracasar! Tras las transferencias del FMI y del gobierno de Estados Unidos en el momento más agudo de la crisis, el Estado mexicano fue alentado en el camino de la intervención pública, tanto por sus socios del norte como por las instituciones internacionales.

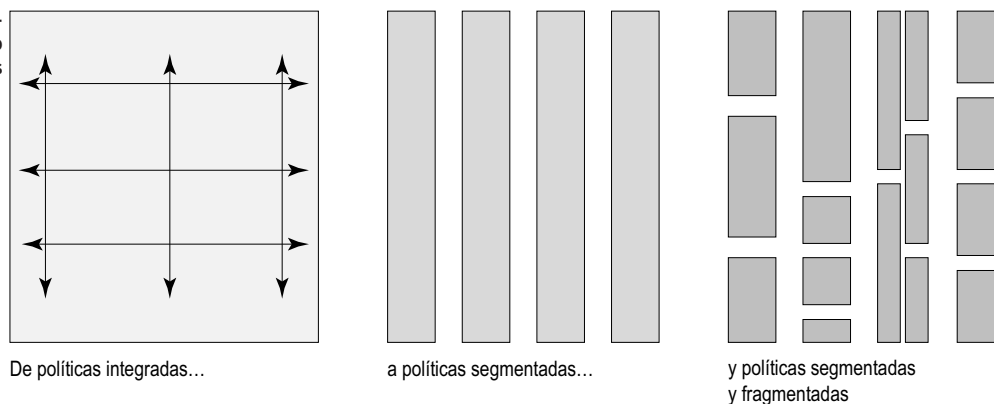
## ¿SEGMENTACIÓN O FRAGMENTACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA?

Los poderes públicos tomaron directamente carta en el ajuste de la economía mexicana mediante la ejecución de transferencias con vocación redistributiva o incitativa, caracterizadas por una profusión de programas temáticos, sectoriales, regionalizados e instrumentados en varios niveles de acción. La evolución del gasto público de desarrollo rural para el periodo 1995-2004 evidencia un crecimiento anual promedio de 11.2% en pesos corrientes, el cual se reduce sin embargo a una tasa anual negativa en términos reales (-0.9% entre 1995 y 2003, pero +2.8% entre 1997 y 2003) (véase la figura 2 *infra*). En estos cálculos (Rello 2004) se agregan los gastos de apoyo a la agricultura, los financiamientos remanentes para proyectos productivos, los programas de apoyo a las zonas marginadas y de combate a la pobreza diferenciando, a partir de los datos presupuestales de cada administración, la parte “rural” de las intervenciones con vocación más amplia. Estos datos, sin embargo, no toman en cuenta los programas ambientales ni las transferencias relativas al Ramo 033 dedicadas a la creación de infraestructuras sociales y de servicios en las localidades rurales, los cuales han sufrido un incremento importante y han sido integrados en el presente trabajo. Así, desde principios de la década del 2000, las transferencias públicas hacia el sector rural se han mantenido en torno a los 30 000 millones de pesos de 1993 (unos 110 000 millones de pesos de 2003 o 9 750 millones de dólares), es decir alrededor de 37% del PIB agropecuario (véase figura 4 *infra*).

De acuerdo con el nuevo *credo* de la gobernanza y del nuevo papel del Estado, las intervenciones públicas se han centrado en las externalidades y los bienes públicos, enfocándose hacia el fortalecimiento de los derechos (de propiedad y civiles), de las capacidades institucionales y de las infraestructuras, a la vez que otorgan cierta prioridad al acompañamiento de las consecuencias del ajuste –ayuda a las categorías sociales más vulnerables, “redes de seguridad”<sup>9</sup> y al apoyo a la competitividad mediante la modernización. Asimismo, se caracterizan por su focalización hacia categorías de población precisas, por su disociación del sistema de precios (en lo que toca a las actividades productivas), y por una tendencia marcada a la desconcentración y la descentralización de sus procesos de gestión.

En el curso de los últimos veinte años, la concepción e instrumentación de las políticas rurales ha pasado así de un paradigma de integración a otro caracterizado por la segmentación. Basta

Figura 2 - Las transformaciones del marco de concepción de las políticas públicas.



comparar los proyectos de desarrollo por cuencas hidrológicas (Tepalcatepec, Balsas, Papaloapan, Grijalva, etc.), el funcionamiento integrador de las empresas agroindustriales paraestatales (TABAMEX, INMECAFÉ, CORDEMEX, ingenios azucareros), y el PRONASOL, con los actuales programas públicos con su énfasis en la focalización hacia la población objetivo, definida ésta en términos más individuales que sociales. La proliferación de programas aislados unos de otros plantean nuevos retos de coordinación y coherencia de las políticas rurales entre los diferentes niveles de la administración pública –y sus agencias desconcentradas– encargadas de la puesta en marcha de los programas (véase figura 2). Con la intervención creciente –y alentada por el credo liberal– de ONGs y fundaciones empresariales en áreas centrales de la acción pública (desarrollo social, educativo y sanitario, protección ambiental, promoción de la innovación tecnológica), la situación de segmentación puede derivar en una fragmentación de hecho de la intervención pública, en particular en países donde el Estado carece de recursos propios y de una capacidad de negociación con las agencias internacionales. Los problemas de coherencia y, por ende, eficiencia de los distintos componentes de la política rural crecen en proporción de dicha fragmentación.

La política rural mexicana de los años noventa y principios de 2000 presenta características marcadas de segmentación, con la puesta en marcha de una gran variedad de programas especializados por administraciones distintas y su focalización hacia categorías específicas de beneficiarios (véase cuadro 1). En el panorama presentado aquí no se tomaron en cuenta, además, las acciones emprendidas por ciertas administraciones federales fuera de su ámbito formal de intervención (como los programas productivos que la Procuraduría Agraria dirige a los sujetos agrarios sin parcela agrícola), los proyectos particulares de los gobiernos estatales o de las ONGs.

## UNA REGIONALIZACIÓN MARCADA DE LOS TIPOS DE TRANSFERENCIA...

Si se suman las transferencias directas hacia las familias y las unidades de producción agrícola (PROCAMPO, ALIANZA, OPORTUNIDADES), que constituyen el componente principal del presupuesto público de desarrollo rural, y otras relacionadas con la infraestructura, el medio ambiente y la formación de capital humano, se observa que la tendencia del último decenio, una vez sobrellevada la crisis financiera de los años 1994-1996, ha sido mantener las inversiones públicas a un nivel elevado, y hasta incrementarlas durante la década del 2000, gracias al aumento de los ingresos fiscales derivados del petróleo.

| <i>Administración de tutela</i>                  | <i>Programa</i>                                   | <i>Tipo de apoyo y focalización</i>   |
|--|---|---|
| <i>Secretaría de Agricultura (SAGARPA)</i>       | PROCAMPO  | Subsidio directo a productores de granos básicos                            |
|  | ALIANZA para el Campo                             | Financiamiento de proyectos a productores en transición y comerciales       |
|  | ASERCA  | Subsidio directo a productores comerciales                                  |
|  | Empleo temporal                                   | Productores de bajo ingreso   |
|  | OPORTUNIDADES                                     | Subsidio directo a familias pobres en zonas marginadas                      |
|  | Programas regionales en zonas de alta marginación | Apoyo institucional y productivo a zonas y productores pobres               |
| <i>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</i> | Jornaleros agrícolas                              | Apoyo institucional a trabajadores migrantes                                |
|  | Desarrollo de los pueblos indígenas               | Desarrollo institucional en zonas indígenas                                 |
|  |   |   |
| <i>Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT)</i>   | PRODEPLAN   | Financiamiento de proyectos productivos a productores comerciales           |
|  | PRODEFOR  | Apoyos productivos a productores de bajo ingreso                            |
|  | PROCYMAF  | Conservación y gestión comunitaria  |
| <i>Gobiernos estatales y municipales</i>         | RAMO 033  | Proyectos de infraestructuras sociales y de comunicación en pueblos rurales |

**Cuadro 1 - Panorama de los principales programas federales hacia el medio rural a principios de la década del 2000.**

Fuente: elaboración propia con base en Appendini (2003).

Durante el periodo considerado, estas intervenciones han sufrido una redefinición notable en el sentido de su focalización creciente hacia categorías circunscritas de productores y hacia programas de asistencia y desarrollo local, ellos también fuertemente orientados hacia las zonas, las localidades y las familias más marginadas (véase cuadro 2).

Sin embargo, cabe considerar las fuertes variaciones inter e intraregionales que caracterizan la distribución de esas transferencias. De hecho la repartición del presupuesto público tiende a ratificar y hasta reforzar la división del México rural en dos espacios distintos: por un lado, las cuencas de agricultura comercial del Pacífico y del Norte, que son el objeto de las políticas de apoyo a la agricultura, equipamiento productivo e inserción en los mercados; por otro, los estados del Centro-Sur, donde los apremios geográficos y de comunicación, las estructuras agrarias marcadas por el minifundismo, así como los costos de transacción que afectan con mayor agudeza a las poblaciones indígenas, penalizan la inserción competitiva de las unidades de producción y las confinan al área de intervención de las políticas de asistencia social y combate a la pobreza. Sin embargo, tal división no debe ocultar la extrema diversidad de las situaciones entre explotaciones en el seno de los conjuntos regionales (como la existencia de zonas de refugio indígena en las sierras del Pacífico-Norte, o de cuencas de gran producción cerealera en el Sur). Con todo, se traduce en una fuerte focalización de los programas públicos hacia ciertos tipos de regiones, cuyos efectos previsibles a largo plazo apuntan a reforzar las zanjias estructurales entre un México agropecuario “útil” y un México rural pobre y “desagrarizado” (véase cuadro 3 *infra*).

|                                  | Sexenios |          |         |          |          |          |          |          |          |          | Tasa de crecimiento 1997-2003 |
|----------------------------------|----------|----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------------------------|
|                                  | Salinas  | Zedillo  |         |          |          |          |          | Fox      |          |          |                               |
|                                  | 1994     | 1995     | 1996    | 1997     | 1998     | 1999     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003     |                               |
| <b>Total presupuesto público</b> | 33 579   | 32 740.5 | 28 623  | 25 755.8 | 24 559.9 | 21 938.8 | 24 601.0 | 30 242.1 | 31 478.7 | 30 391.2 | 2.80                          |
| (1) Apoyos a la producción       | 20 179   | 8 980.3  | 8 361.8 | 8 309.6  | 7 849.8  | 6 634.8  | 7 106    | 8 754.3  | 9 097.4  | 10 028.8 | 3.18                          |
| (2) Apoyos a zonas marginadas    |          | 451.5    | 1 382.6 | 1 349.9  | 1 174.4  | 1 877    | 3 786.1  | 2 823    | 1 701.9  | 4 144.1  | 20.56                         |
| (3) Programas ambientales        |          |          |         | 40.4     | 77.9     | 78.9     | 90       | 201.4    | 213.4    | 180.3    | 28.33                         |
| (4) Lucha contra la pobreza      | 8 633    | 19 282.9 | 15 303  | 12 940.8 | 11 624.5 | 8 944.1  | 9 001.0  | 13 287.7 | 14 865.8 | 10 302.7 | -3.73                         |
| (5) Infraestructuras sociales    | 4 767    | 4 025.9  | 3 575.6 | 3 115.2  | 3 833.2  | 4 404.1  | 4 617.8  | 5 175.6  | 5 600.2  | 5 735.4  | 10.71                         |

**Cuadro 2 - Evolución de las transferencias públicas de desarrollo rural, 1994-2003 (en millones de pesos de 1993).**

Fuentes: Rello (2004); SEMARNAT; SHCP.

(1) PROCAMPO, ALIANZA y ASERCA, incluye para el año 1994, los subsidios al sistema de precios; (2) Programas "Empleo Temporal", "Desarrollo de Pueblos Indígenas", "Jornaleros Agrícolas", apoyos a mujeres campesinas (todos beneficiados con financiamientos inter-secretarías) y programas del INI; (3) Programas SEMARNAT y SEDESOL (4) PROGRESA y OPORTUNIDADES, así como para los años 1994 a 1996, apoyos directos a grupos vulnerables de PRONASOL; (5) RAMO 033 sección FISM, RAMO 026 y fondos para infraestructuras de PRONASOL para los años 1994 a 1997.

El análisis de la distribución espacial de los programas de la Secretaría de Agricultura (véanse cuadro 3 y figura 3) confirma la concentración de las políticas de desarrollo de los mercados agrícolas y equipamiento productivo en la región Noroeste (con 43.4% del presupuesto de ALIANZA y ASERCA) y, en menor medida, el Noreste (14.8%). De manera más sorprendente, revela que los subsidios de PROCAMPO no sólo benefician a las zonas de pequeña agricultura, sino también y en mayor medida, a las cuencas de agriculturas comerciales del Occidente (primer beneficiario) y del Norte. Finalmente, las explotaciones del Norte del país reciben un volumen de apoyos agrícolas entre cinco y ocho veces mayor al que aprovechan sus similares del Centro y del Sur. Al recibir más de 60% del monto de los programas de combate a la pobreza y de protección ambiental, así como una proporción aún mayor (71%) de los fondos del Ramo 033, estas dos regiones confirman en cambio su estatuto de blanco privilegiado de las políticas sociales y ambientales.

En conclusión, la repartición de las transferencias públicas globales hacia el medio rural sólo sigue parcialmente la distribución espacial de la población rural, otorgando un "bono financiero" al Norte del país. Aunque aparezca como el principal beneficiario de las nuevas políticas rurales, el Sur se encuentra confinado a un marco de intervención cada vez más desconectado de las actividades productivas, limitado a la asistencia social y la "conservación" de los patrimonios natural y cultural —en la medida en que alberga a la mayoría de la población y las comunidades indígenas del país.

El peso considerable de las políticas de tratamiento de la pobreza en el volumen global de las transferencias públicas tiende además a ocultar el hecho que las regiones mejor ubicadas en el proceso de integración competitiva también son las principales beneficiarias de los programas de acompañamiento de dicho proceso. La comparación del radio de ayuda pública total por



| Conjuntos regionales                 |                   | Noroeste        | Noreste         | Occidente     | Centro        | Sur             | Total      |
|--------------------------------------|-------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-----------------|------------|
| Población rural en 2000              | Total             | 1 489 967       | 1 898 222       | 5 566 482     | 5 911 034     | 9 780 392       | 24 646 097 |
|                                      | Distribución      | 6%              | 7.70%           | 22.60%        | 24%           | 39.70%          | 100        |
| (1) ALIANZA + ASERCA                 | Monto             | 854.394         | 290.651         | 273.627       | 189.787       | 360.218         | 1 968.676  |
|                                      | Distribución      | <b>43.40%</b>   | 14.76%          | 13.90%        | 9.64%         | 18.30%          | 100        |
| (2) PROCAMPO                         | Monto             | 345.460         | 681.585         | 860.215       | 475.607       | 641.083         | 3 003.950  |
|                                      | Distribución      | 11.50%          | <b>22.69%</b>   | <b>28.64%</b> | 15.83%        | 21.34%          | 100        |
| (3) Total de apoyos agrícolas (1+2)  | Monto             | 1 199.854       | 972.235         | 1 133.842     | 665.393       | 1 001.301       | 4 972.626  |
|                                      | Distribución      | <b>24.13%</b>   | 19.55%          | <b>22.80%</b> | 13.38%        | 20.14%          | 100        |
|                                      | \$ / habit. rural | <b>805.29</b>   | <b>512.18</b>   | 203.70        | 112.57        | 102.38          | 201.76     |
| (4) Programas ambientales (SEMARNAT) | Monto             | 6.635           | 32.980          | 32.113        | 24.085        | 83.034          | 178.847    |
|                                      | Distribución      | 3.70%           | 18.44%          | 17.96%        | 13.47%        | <b>46.44%</b>   | 100        |
| (5) OPORTUNIDADES                    | Monto             | 1 662.338       | 5 306.604       | 7 715.312     | 8 497.255     | 14 847.990      | 38 029.500 |
|                                      | Distribución      | 4.37%           | 13.95%          | 20.29%        | <b>22.34%</b> | <b>39.04%</b>   | 100        |
|                                      | \$ / habit. rural | 1 115.70        | <b>2 795.55</b> | 1 386         | 1 437.52      | <b>1 518.15</b> | 1 543      |
| (6) Transferencias directas (3+4+5)  | Monto             | 2 868.827       | 6 311.820       | 8 881.267     | 9 186.733     | 15 932.325      | 43 180.972 |
|                                      | Distribución      | 6.64%           | 14.62%          | 20.57%        | 21.27%        | 36.90%          | 100        |
|                                      | \$ / habit. rural | <b>1 925.50</b> | <b>3 324.25</b> | 1 595.50      | 1 554         | 1 629           | 1 752      |
| (7) Infraestructuras (Ramo 033)      | Monto             | 194.121         | 397.600         | 1 018.551     | 1 382.114     | 2 607.537       | 5 599.923  |
|                                      | Distribución      | 3.47%           | 7.10%           | 18.19%        | <b>24.68%</b> | <b>46.56%</b>   | 100        |
| (8) Transferencias totales (6+7)     | Monto             | 3 062.948       | 6 709.420       | 9 899.818     | 10 568.847    | 18 539.863      | 48 780.900 |
|                                      | Distribución      | 6.28%           | 13.75%          | 20.29%        | 21.67%        | <b>38.01%</b>   | 100        |
|                                      | \$ / habit. rural | <b>2 055.70</b> | <b>3 534.60</b> | 1 778.50      | 1 788         | 1 895.60        | 1 979.25   |

Cuadro 3. Distribución regional de los fondos públicos de apoyo al medio rural en 2002 (en millones de pesos corrientes).

Fuentes: SAGARPA; SEDESOL; SEMARNAT; SHCP; INEGI.

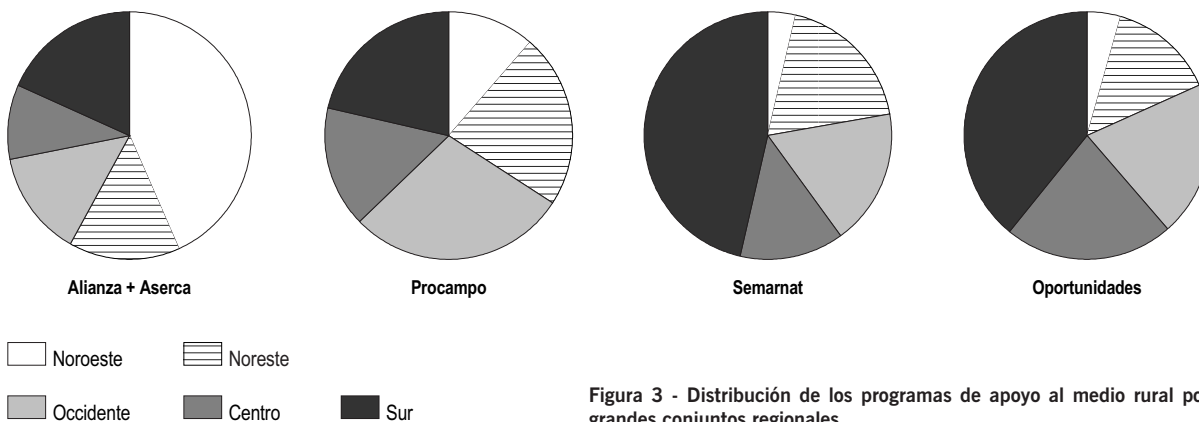


Figura 3 - Distribución de los programas de apoyo al medio rural por grandes conjuntos regionales.

poblador rural nos devuelve una perspectiva invertida de la repartición de la población rural: los estados del Noroeste reciben así transferencias *per capita* superiores en 20% al promedio del Centro y del Sur, y dicha proporción casi se duplica en el Noreste, aun cuando se trata de la región más industrializada del país después del valle de México. Así, al focalizar regionalmente la naturaleza de las transferencias públicas, el Estado mexicano ha consolidado las “fracturas” interregionales y el deslizamiento del Sur hacia una configuración de asistencia que difícilmente podrá satisfacer las reivindicaciones y retos regionales.

### ... Y EL FRACCIONAMIENTO CRECIENTE DE LA ACCIÓN PÚBLICA

La acción pública hacia el medio rural se caracteriza hoy en día por su fraccionamiento temático y operativo. La puesta en marcha de nuevos programas por las diferentes administraciones federales, así como en el seno de estas administraciones, se ha acentuado desde fines de los años noventa a raíz de la multiplicación de iniciativas por parte de nuevos operadores, trátase de agencias federales en busca de legitimidad,<sup>10</sup> de los gobiernos municipales, cuyos recursos presupuestales se han incrementado con las disposiciones en materia de descentralización y el incremento de sus prerrogativas fiscales,<sup>11</sup> o de ONG civiles y religiosas, en particular en el campo del desarrollo social y de la protección ambiental.

Una característica dominante de estas intervenciones escasamente o no coordinadas entre sí radica en la focalización extrema de sus mecanismos de asignación, los cuales se apoyan en las representaciones propagadas por las agencias internacionales y rompen con las definiciones mucho más amplias y globales que prevalecían anteriormente: así, los productores agrícolas se dividen en “productores comerciales”, “productores en transición” (ambas categorías elegibles por los programas ALIANZA y ASERCA), y “productores de bajo ingreso”, quienes integran *a priori* los grupos blancos de las políticas de asistencia social. Los apoyos de PROCAMPO, por otra parte, están restringidos a actores provistos de un título agrario o, en su defecto, de un contrato de arrendamiento debidamente registrado; los campesinos sin tierra tienen que dirigirse a otras administraciones, como la Procuraduría Agraria, SEDESOL (vía el programa Oportunidades Productivas) o los ayuntamientos, que proponen también financiamientos destinados a las mujeres. Encontramos una división similar en los proyectos de gestión ambiental instrumentados por SEMARNAT.

La realización del programa de certificación agraria en los ejidos ha introducido al respecto un grado suplementario de compartimentación en el diseño de las intervenciones públicas: el PROCEDE ha formalizado y plasmado estatutos agrarios<sup>12</sup> que cobran sentido no solamente ante las administraciones que operan en el medio rural (así como ante los operadores privados de las cadenas agropecuarias), sino también en el seno de las arenas políticas locales. Las organizaciones intermedias, que desempeñaban anteriormente un papel central en la coordinación y la gestión de los proyectos de desarrollo (asambleas y comisariados ejidales, comités regionales de la CNC), están enfrentadas a una pérdida de legitimidad vinculada con la erosión de las bases corporativas del Estado-PRI y a la diversificación de las categorías jurídicas de actores locales, y se encuentran sometidas a la competencia de iniciativas múltiples, tanto individuales como colectivas, por parte de estos actores y dirigidas hacia una diversidad de “taquillas” en aumento constante.

La multiplicación de los programas públicos y privados de asistencia al medio rural, la individualización de las formas y modalidades de asignación de dicha asistencia, así como la diversificación de los marcos institucionales y organizativos de su acceso cuestionan la coherencia de las intervenciones públicas, hasta el grado de volverlas antagónicas entre ellas, a veces, o, lo que resulta más común, con las estrategias de diversificación de los ingresos

desarrolladas por las familias campesinas. Así, las normas operativas de OPORTUNIDADES imponen la presencia continua en la localidad de las madres beneficiadas con becas escolares y el apoyo sanitario, cuando la migración pendular se ha vuelto un componente central de las estrategias de reproducción social de los hogares más pobres (véase cuadro 4 *infra*); asimismo, la entrega del subsidio de PROCAMPO está condicionada por la presentación de un título agrario o de un contrato de arrendamiento formal, cuando estos títulos se han convertido en el medio privilegiado –y casi exclusivo en el contexto imperante de agotamiento de las fuentes de crédito formal para el campo– de acceso a los préstamos informales que soportan la migración internacional de los jóvenes rurales, mediante su empeño y depósito por los padres titulares ante los usureros locales (Léonard *et al.* 2005).

## UNA RECOMPOSICIÓN PROFUNDA DE LA ECONOMÍA FAMILIAR Y RURAL

La resistencia de las familias rurales mexicanas al profundo proceso de polarización del sector agropecuario nacional y al crecimiento de las diferencias regionales –proceso conjuntamente compensado y acentuado por las nuevas modalidades de intervención pública–, sólo se puede entender tomando en cuenta las transferencias financieras privadas sin las cuales las tensiones económicas y sociales habrían sido mucho más fuertes. Por su magnitud, dichas transferencias han operado como válvula de escape al deterioro de los ingresos agrícolas y al crecimiento de las desigualdades. Asimismo, han contribuido a la reconfiguración de las economías familiares

| Millones de pesos 1993 |                 | 1990         | 1995       | 2001       | 2003         | Tasa<br>1995/2003 |
|------------------------|-----------------|--------------|------------|------------|--------------|-------------------|
| Total nacional         | Monto           | 6 155.037    | 16 533.427 | 22 604.042 | 35 393.368   | 9.98              |
|                        | Pesos/habitante | 86.40        | 201.89     | 260.36     | 372.56       | 7.96              |
| Noroeste               | Monto           | 626.643      | 780.378    | 1 387.888  | 1 334.496    | 6.94              |
|                        | % regional      | 10.18        | 4.72       | 6.14       | 3.77         | -2.77             |
|                        | Pesos/habitante | 104.33       | 111.50     | 181.06     | 158.96       | 4.53              |
| Noreste                | Monto           | 623.375      | 1 321.021  | 2 283.008  | 2 311.260    | 7.24              |
|                        | % regional      | 10.13        | 7.99       | 10.10      | 6.53         | -2.49             |
|                        | Pesos/habitante | 66.77        | 105.88     | 201.70     | 162.27       | 5.48              |
| Occidente              | Monto           | 3 462.381    | 7 954.232  | 7 723.801  | 14 020.267   | 7.34              |
|                        | % regional      | <b>56.25</b> | 48.11      | 34.17      | 39.61        | -2.40             |
|                        | Pesos/habitante | 202.08       | 434.03     | 383.40     | 666.77       | 5.51              |
| Centro                 | Monto           | 648.970      | 3 075.217  | 4 839.525  | 8 304.207    | <b>13.22</b>      |
|                        | % regional      | 10.54        | 18.60      | 21.41      | <b>23.46</b> | <b>2.95</b>       |
|                        | Pesos/habitante | 32.79        | 133.87     | 191.84     | 300.03       | <b>10.61</b>      |
| Sur                    | Monto           | 396.202      | 2263.426   | 4 649.651  | 7 178.696    | <b>15.52</b>      |
|                        | % regional      | 6.44         | 13.69      | 20.57      | <b>20.28</b> | <b>5.04</b>       |
|                        | Pesos/habitante | 20.88        | 107.17     | 206.98     | 303.44       | <b>13.89</b>      |

Cuadro 4 - Evolución de los montos y de la distribución regional de las remesas totales entre los grandes conjuntos regionales, 1990-2003.

Fuentes: Banco de México, *Informes anuales*; INEGI, *Censos generales de población 1990 y 2000*, *Conteo de Población 1995*.

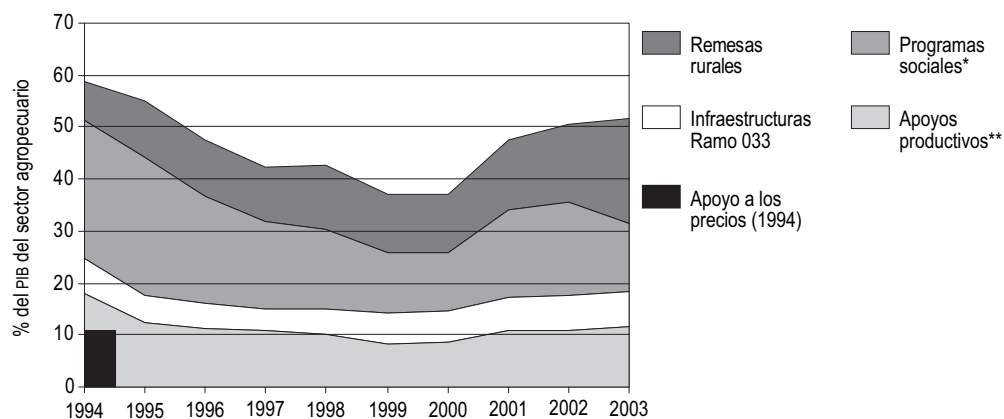
rurales, las cuales tienden a funcionar con base en organizaciones en “archipiélago”, que articulan registros complejos de actividades, ingresos y localizaciones de los miembros de la familia (Quesnel & del Rey 2005).

## LA GENERALIZACIÓN SOCIAL Y ESPACIAL DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Durante el periodo 1988-2003, las remesas hacia el medio rural han crecido con un ritmo anual de 22.5% en pesos corrientes, y representan hoy en día la mitad del total transferido anualmente por los emigrantes mexicanos. Su evolución real no ha sido menos impresionante: su valor (pesos de 1993) aumentó más de tres veces entre 1990 y 2003, al pasar de 5 350 millones a 17 300 millones de pesos. Este nivel excepcional equivale a 57% del presupuesto público de desarrollo rural ampliado al Ramo 033, y a 168% del monto total asignado al programa OPORTUNIDADES.<sup>13</sup>

La distribución espacial de estos flujos también se modificó de manera notable. Cuando a principios de los años noventa las migraciones internacionales concernían principalmente a los estados del Occidente y del Norte del país (Massey *et al.* 1987), el proceso de apertura económica parece haber impulsado y sostenido la incorporación de nuevas cuencas de mano de obra y nuevos perfiles sociológicos al mercado de trabajo norteamericano: las regiones del Centro y del Sur que, tradicionalmente, habían estado articuladas con los centros industriales del valle de México y las zonas de extracción petrolera del Golfo de México, participan ahora activamente en la dinámica migratoria hacia la frontera norte y Estados Unidos (Quesnel & Del Rey 2005). Así, en 2003, los estados del Sur y del Centro recibieron cerca de 45% del total de remesas cuando contaban apenas con 17% trece años antes (véase cuadro 4).

Si bien el crecimiento de las transferencias migratorias representa un fenómeno central en la dinámica contemporánea de la economía mexicana –las remesas constituyen el segundo puesto de ingreso de divisas después del petróleo–, su impacto reviste una dimensión aún mayor



**Figura 4 - Evolución de las transferencias financieras hacia el medio rural en porcentaje del PIB del sector agropecuario, 1994-2003.**

\* PROGRESA-OPORTUNIDADES y apoyos a zonas marginadas

\*\*PROCAMPO, ASERCA, ALIANZA y otros programas productivos de la SAGARPA y SEMARNAT

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

en las regiones de fuerte concentración de la población campesina. Aunque las estadísticas presentadas en el cuadro 4 no permiten distinguir su distribución entre los medios rural y urbano,<sup>14</sup> las tendencias que evidencian son lo suficientemente nítidas como para resaltar el lugar central que las remesas han ido ocupando en la formación del ingreso de los hogares y el funcionamiento de la economía rural. Su monto promedio *per capita* aumentó diez veces en términos reales entre 1990 y 2003 en los estados del Sur y el Centro, con crecimientos anuales de 14 y 11%, respectivamente, es decir tres veces mayores a las tasas registradas en las regiones de migración tradicional.

Las remesas por sí solas alcanzaron a compensar el estancamiento o la reducción del presupuesto público de desarrollo rural durante el periodo 1994-2003 y permitieron mantener el nivel de las transferencias globales hacia el medio rural a un nivel del PIB agropecuario cercano al que tenían antes de la ratificación del TLCAN: en 2003, la suma de las transferencias provenientes de los diferentes programas públicos y de las remesas hacia el medio rural equivalía a 57.8% del PIB sectorial, por 70% antes del proceso de integración económica (véase figura 4). Esta disminución finalmente moderada remite en cambio a una transformación radical en la composición de dichas transferencias: los apoyos públicos sólo representan ahora 36.8% del PIB, por 61% en 1994.

## UNA TRANSFORMACIÓN PROFUNDA DE LAS BASES DE REPRODUCCIÓN ECONÓMICA DE LAS FAMILIAS CAMPESINAS

Los datos de la Encuesta Nacional sobre los Ingresos de los Hogares (ENIGH 2002) permite precisar el impacto de las transferencias públicas y privadas en la formación de los ingresos de las familias rurales dependiendo de su nivel de recursos (véase cuadro 5). De manera general, las actividades agropecuarias (autoconsumo, producciones comercializadas y salarios agrícolas) sólo representaban, en promedio, 21.5% del ingreso total de los hogares rurales en 2002 (por 50% en 1992). Esta evolución radical traduce el derrumbe del ingreso obtenido de las producciones comercializadas. Sin embargo, las actividades agropecuarias aún constituyen un aporte decisivo (38.8%) para las familias más pobres (quintil inferior), debido en particular al trabajo asalariado.<sup>15</sup> En lo que toca a las otras fuentes de ingreso, en cambio, la parte

|   | <i>Familias pobres<br/>(quintil inferior)</i> |             | <i>Promedio de los otros<br/>quintiles</i> |             |
|---|---|-------------|--|-------------|
|   | 1992  | 2002        | 1992                                       | 2002        |
| <i>Producciones comercializadas</i>           | 22  | 11          | 31.4                                       | 9.2         |
| <i>Autoconsumo</i>                            | 16.1  | 5.9         | 7.2  | 2.6         |
| <i>Trabajo asalariado agrícola</i>            | 19.7  | 21.9        | 10.8                                       | 9.7         |
| <b><i>Total actividades agropecuarias</i></b> | <b>57.8</b>                                   | <b>38.8</b> | <b>49.4</b>                                | <b>21.5</b> |
| <i>Actividades no agrícolas</i>               | 22.2  | 24          | 30.1                                       | 44.8        |
| <i>Transferencias públicas</i>                | 0.5   | 17.0        | 0.1  | 4.2         |
| <i>Transferencias privadas</i>                | 3.6   | 9.3         | 7.3  | 10.7        |
| <i>Total transferencias directas</i>          | 4.1   | 26.3        | 7.4  | 14.9        |
| <i>Otras fuentes</i>                          | 15.9  | 10.8        | 13.1                                       | 18.8        |
| <b><i>Total ingresos no agropecuarios</i></b> | <b>42.2</b>                                   | <b>61.2</b> | <b>50.6</b>                                | <b>78.5</b> |

**Cuadro 5 - Evolución de las fuentes de ingresos de las familias rurales (1992-2002).**

Fuentes: Rello (2004) y Banco Mundial (2004) con base en las ENIGH 1992 y 2002.

constituida por las transferencias públicas y privadas aumentó en forma abrupta y, en el caso de las familias pobres, rebasó a las actividades no agrícolas clásicas, como el pequeño comercio o las producciones artesanales.

Las remesas representaron en promedio cerca de 6% del ingreso total en 2002, es decir: un monto equivalente al de los recursos distribuidos mediante los apoyos públicos directos (6.2%). El impacto de estas diferentes transferencias varía sin embargo en forma considerable dependiendo de la situación de las familias: los programas públicos siguen siendo esenciales para los hogares pobres, a los cuales proporcionan 17% del ingreso total (y 12% sólo para el programa OPORTUNIDADES) por menos de 4% proveniente de las remesas. La ENIGH 2002 revela también la importancia, muchas veces subestimada, de las transferencias privadas realizadas en el espacio nacional, proveniente tanto de las cuencas de empleo urbano-industrial (valle de México, centros maquiladores de la frontera norte), como de las áreas de cultivo comercial intensivo del Noroeste y Occidente, donde la redes de reclutamiento se han extendido y diversificado en dirección de los estados del Sureste (Lara 1997).

Podemos considerar legítimamente que esta evolución radical ha desempeñado un papel central en el amortiguamiento de las “externalidades negativas” del proceso de integración económica. Una vez absorbido el choque provocado por la crisis financiera de 1995, esas transferencias permitieron estabilizar y luego reducir los índices de pobreza rural que habían culminado entre 1997 y 1998.

## CONCLUSIONES

En quince años de liberalización económica y diez de integración comercial, la fisonomía de la agricultura y de los espacios rurales se transformó de manera radical. La “sorpresiva resistencia de la agricultura mexicana”, evocada en los debates sobre el balance del TLCAN, es antes que todo el producto de los análisis agregados, que ocultan una recomposición estructural y espacial profunda. Las políticas integradas de la época anterior, cuyos límites eran patentes, fueron sustituidas por políticas que proceden de la creciente *segmentación* de la acción pública: focalizada hacia categorías de actores cada vez más circunscritas, multiplicada en numerosos programas y administraciones, *fragmentada* en escalas de intervención más numerosas, y haciendo uso de operadores que no necesariamente integran la esfera pública (como las ONGS).

Las intervenciones estatales se han mantenido a un nivel elevado para amortiguar los efectos sociales del ajuste económico e institucional. Pero el proceso de cambio también se benefició con la “renta geopolítica” constituida por los 3 000 km de frontera común con la primera potencia económica mundial. Así, con 10 000 millones de dólares de transferencias públicas y 7 000 millones de remesas (en 2003), equivalentes a cerca de 60% del PIB agropecuario, el medio rural mexicano se ha “ajustado”, no sin resquebrajaduras (recuérdese el movimiento *El campo no aguanta más* de 2003) y pagando el precio de una pobreza persistente, pero sin ruptura brutal e irremediable. Sin embargo, las transferencias financieras han contribuido también a reforzar un cambio estructural profundo, reforzando las tendencias históricas de diferenciación entre una franja de agricultura integrada a los mercados, que se apoya en las ganancias de productividad necesarias a la inserción internacional, y una “masa” de agricultura campesina, principalmente ubicada en el Centro y Sur del país, a la que no se ofrece otra alternativa que la asistencia social. Esta dimensión geoestructural del proceso de integración tiene una traducción política amplia, en términos de fractura entre un Norte y un Occidente “útiles”, y un Sur básicamente “agrario” percibido como una fuente de problemas; plantea por lo tanto nuevos retos a un Estado nacional cuya legitimidad ha sido cuestionada por los

desvíos y luego el abandono del proyecto revolucionario “integrador” que había soportado su desarrollo a lo largo del siglo xx.

Esta evolución, que plantea problemas obvios de durabilidad en la acepción amplia del término, se traduce en fuertes mutaciones de la ruralidad mexicana. Considerando el lugar ocupado por las actividades no agrícolas en la formación de los ingresos campesinos, resulta difícil pensar hoy el futuro del campo sólo en términos de “sistemas productivos”, para los cuales el cambio técnico constituye la clave del desarrollo; estamos por el contrario ante sistemas complejos y multilocalizados de actividades e ingresos, que requieren la renovación del análisis y de la concepción de los apoyos. El peso creciente de las actividades fuera de la unidad productiva y de la localidad rural, la movilidad más intensa y prolongada de los pobladores rurales, cuestionan la localización de los centros de poder y de decisión en el seno de las familias y las comunidades rurales, cuando el enfoque de las transferencias públicas, las fallas de coordinación entre las agencias encargadas de su instrumentación, así como el nuevo marco de descentralización otorgan una importancia reforzada a los juegos de los actores individuales y su capacidad de generar iniciativas y acciones.

Más allá de las incompatibilidades formales entre las normas operativas de las diferentes instituciones públicas y las prácticas que desarrollan las familias campesinas, lo que está en juego es la capacidad de las intervenciones públicas para enfrentar los retos locales y ubicados en territorios específicos, de la reproducción social de los hogares y comunidades rurales. La segmentación y la focalización de la acción pública llevan a reforzar el papel de las familias en la coordinación y la organización económica, en detrimento de las dinámicas locales de acción colectiva; pero en el mismo tiempo, las organizaciones familiares se encuentran debilitadas por la generalización de las migraciones, que constituyen conjuntamente una fuente esencial de ingresos y un factor potencial de dislocación de las economías domésticas. Cabría preguntarse: ¿cómo estabilizar las transferencias intrafamiliares, cuando las perspectivas de remuneración del trabajo agrícola y de reinserción de los migrantes en la unidad de producción familiar son desalentadoras? De la respuesta a esta pregunta dependerá en los años futuros la permanencia de la “resistencia de la agricultura mexicana”, así como también la perennidad de la legitimidad del Estado mexicano en gran parte de las zonas rurales del país.

## NOTAS

- 1 Artículo publicado en la revista *RUMBO RURAL*, año 2, n°4, mayo-agosto 2006. Se agradece la cortesía del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) por la autorización de publicación.
- 2 Retomamos aquí la expresión empleada en una publicación reciente del Banco Mundial (Lederman *et al.*, 2005).
- 3 Maíz y frijol representaban conjuntamente diez millones de hectáreas en 2005 o sea alrededor de 70% de la superficie cultivada de granos, oleaginosas y hortofrutícolas.
- 4 El impacto real del TLCAN ha sido parcialmente ocultado por la devaluación del peso consecutiva a la crisis financiera de 1994-1995, lo cual indujo apreciaciones divergentes dependiendo de los años que se toman como referencia en los análisis. Yúnez-Naude y Bárcenas (2003, *cit.* por Lederman *et al.*, 2005) muestran así que la caída del precio del maíz ha sido más importante entre 1987 y 1994 (-50%) que entre 1994 y 2001 (-43%). La perspectiva cambia sin embargo si tomamos al año 1993 como referencia, ya que la disminución anterior al TLCAN se ubica entonces por debajo de 20%.
- 5 Para el presente análisis, hemos retomado la división regional operada por la SAGARPA, efectuando sin embargo un ajuste entre las regiones Centro y Occidente, con la permutación de los estados de Querétaro y San Luis Potosí para adecuar sus características socioculturales (en particular el peso relativo de la población indígena) y migratorias, así como sus estructuras productivas con las de los conjuntos regionales. La distribución regional resulta ser por lo tanto la siguiente (el Distrito Federal no ha sido tomado en cuenta):

- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa.
  - Noreste: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas.
  - Occidente: Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán, Querétaro.
  - Centro: San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala.
  - Sur: Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo.
- 6 Durante la década considerada, la tasa de pobreza se ha elevado de 64 a 68% de la población rural en la zona Sur y de 53.4 a 55.4% en el Centro, cuando disminuía en 2 y 10%, respectivamente, en el Occidente y el Noreste.
- 7 En esta región, la heterogeneidad de las estructuras de producción oculta fenómenos internos de rezago entre pequeñas unidades familiares y explotaciones bien dotadas en factores, integradas en las cadenas agroindustriales de producción de maíz y hortalizas.
- 8 Es el caso de las grandes explotaciones maiceras de los valles centrales de Chiapas o de las zonas inundables del sur de Veracruz.
- 9 Desde cierta perspectiva, el combate a la pobreza puede ser considerado como el tratamiento de una externalidad, de una consecuencia negativa del modelo de crecimiento...
- 10 Tal es el caso de la Procuraduría Agraria, la cual, tras la conclusión del PROCEDE, busca preservar sus efectivos y su presupuesto de funcionamiento reorientando sus actividades hacia la gestión de programas productivos destinados a las categorías sociales carentes de título agrario (avecindados, mujeres) y ubicadas por esta razón fuera del campo de intervención de la SAGARPA.
- 11 La realización del PROCEDE ha permitido ampliar en forma notable la base fiscal de los municipios rurales al incorporar los solares ejidales a los registros municipales de la propiedad. Las leyes de descentralización habilitan asimismo a los ayuntamientos a canalizar directamente parte de sus recursos fiscales propios hacia planes de desarrollo concebidos en forma autónoma.
- 12 El Registro Agrario Nacional opera una distinción entre los *ejidatarios* titulares, herederos de los beneficiarios del reparto agrario o reconocidos como tales en ocasión de depuraciones censales, los *posesionarios*, que disponen de un título parcelario pero no siempre de una voz en los asuntos concernientes a los recursos colectivos del ejido (agostaderos, bosques, bancos de materiales), los *avecindados*, quienes poseen un solar en la zona residencial del ejido y pueden por lo tanto pretender a la adquisición de una parcela agrícola y, por ende, los pobladores sin estatuto oficial y sin acceso formal a la tierra ejidal, sea ella construida o agrícola (Pérez Castañeda 2002).
- 13 Expresado en dólares, el nivel de las remesas fue de 14 000 millones en 2003, de los cuales 50% fue dirigido al medio rural. En 2004, dicho monto aumentó en 19% para alcanzar los 16 600 millones de dólares (*La Jornada*, 01/02/2005), y probablemente más de 8 500 millones para el medio rural —equivalentes a 22 700 millones de pesos de 1993 cuando el presupuesto de OPORTUNIDADES no superó los 10 000 millones (9 920 millones de 1993 para ser preciso).
- 14 Con base en la ENIGH 2002, Rello (2004) estima que el monto de las remesas rurales suma 49% del total nacional, cuando la población rural sólo cuenta con 28% de la población total del país.
- 15 El 20% más pobre de la muestra se sitúa en su totalidad por debajo del umbral de pobreza absoluta, que agrupaba en 2002, 34% de la población rural del país (8.6 millones de personas); a este total, habría que sumar 33% de los pobladores rurales (8.4 millones) que viven en situación de “pobreza relativa”. El 65% de los pobres “absolutos” viven en el medio rural.

Las opiniones expresadas en este artículo son propias del autor y no reflejan necesariamente las visiones del Banco Mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, K. 2003 - “Todavía está el Estado: los nuevos arreglos institucionales para el campo”. Ponencia en el *Seminario sobre el Estado mexicano: Herencias y cambios*, 30/10/2003. CIESAS, México.
- Audley, J.J., D.G. Papademetriou, S. Polaski & S. Vaughan 2003 - *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Bertrab, A. von 2004 - El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México. *Comercio exterior* 54 (11): 758-769.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) 2004 - *El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo*. H. Cámara de Diputados, México. <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/>
- De Ita Rubio, A. 2003 - “Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa”. Ponencia en el *Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade* 25-26 (03). México.



- Lara, S. 1997 - *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*. Procuraduría Agraria-Juan Pablos ed., México.
- Lederman, D., W.F. Maloney & L. Serven 2005 - *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*. Stanford University Press, Palo Alto, The World Bank, Washington D.C.
- Léonard, É., A. Quesnel & A. del Rey 2005 - De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz. *Estudios sociológicos* 64: 557-589.
- Losch, B., *en prensa* - «L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain: changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale». In C. Deblock & H. Regnault (dir.) *Intégrations régionales et stratégies de développement. Les relations Nord-Sud dans l'Euromed, les Amériques et l'Asie*. CEIM UQAM, Éditions Athena, Montréal.
- Massey, D.S., R. Alarcón, J. Dutæn & H. González 1987 - *Return to Aztlan. The Social Process of International Migration from Western Mexico*. University of California Press, Berkeley.
- OCDÉ 1997 - *Examen de las políticas agrícolas de México*.
- Passel, J.S. 2005 - *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*. Pew Hispanic Center, Washington D.C. <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>
- Pérez Castañeda, J.C. 2002 - *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. Ed. Palabra en Vuelo, México.
- Quesnel, A. & A. del Rey 2005 - La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano. *Estudios demográficos y urbanos* 58.
- Rello, F. 2004 - "Evolución de la pobreza rural en México y la reforma de la política rural". Ponencia en el coloquio *Espacios rurales, políticas públicas y entorno global. Discutiendo con Arturo Warman* 25-26(10). CIESAS-FAO-IRD, México.
- Rosenzweig, A. 2003 - "Changes in Mexican Agriculture Policies, 2001-2003". Ponencia en *9th Policy Disputes Information Consortium Workshop*, 23-26/04, Montréal. <http://www.farmfoundation.org/farmpolicy.htm>
- World Bank 2004 - *Poverty in Mexico: an Assessment of Trends, Conditions and Government Strategy*. Report 28612-ME, Washington D.C.