

Una transición permanentemente trunca: estado y sociedad rural en México (1975-2000)^{1, 2, 3}

Gustavo Gordillo, Rodrigo Wagner*, Paul Lewin*

Esta es la historia de unos tecnócratas que querían cambiar al país y que al intentarlo, probablemente desataron un largo proceso de restauración.⁴ Si en los noventas se subrayaba no sin cierta ironía la paradoja que el comunismo había resultado ser el camino más largo al capitalismo en las primeras décadas del siglo 21 quizás con la misma entonación se podría decir que en el medio rural mexicano el reformismo económico fue el camino más largo para restablecer el intervencionismo estatal. Sería cierta la paradoja a no ser por dos hechos históricos que modifican de manera radical el contexto que, aun con viejos ropajes impide que regrese el viejo intervencionismo. Uno es la ampliación de los espacios de ciudadanización en el país que han tenido efectos importantes en el medio rural. El otro es el propio cambio demográfico en el medio rural. De alguna forma ambos aspectos se reforzaron uno al otro. Para empezar, su población tiene una mayor proporción de mujeres que en los 70's, sobre todo cuando se mira a la población económicamente activa. Este fenómeno, es causado en parte por las características que ha asumido recientemente el proceso migratorio: hacia la ciudad y hacia Estados Unidos. De ese modo, las remesas se han constituido en un nuevo y relevante ingreso para parte de las familias rurales. En cuanto a la educación, la población rural aumentó significativamente su escolaridad en el período. Sin embargo, queda mucho por mejorar, sobre todo en lo respectivo a la calidad. Lo anterior, ha sido acompañado por un incremento en la importancia de las actividades y los ingresos no agrícolas. Aunque, en cuanto al ingreso rural, en la práctica son sólo las familias rurales con de por sí más altos ingresos los que se benefician de las nuevas posibilidades del crecimiento. La pobreza no cae y es más dura en el medio rural, donde se vive más exclusión que en la ciudad. Dentro de los grupos más excluidos resaltan los indígenas quienes, en general, se van quedando en el campo. En resumen,

este cuarto de siglo ha moldeado la vida de la gente del campo, pero en un proceso en que todos fueron lanzados a correr, y los que contaban de antemano con mejores condiciones para competir fueron los beneficiados. La carrera no se puede detener, pero para lograr un mayor bienestar se debe cuidar el acceso a los activos básicos que les permitan a todos poder participar en mejores condiciones en la carrera, que cada día es más competitiva. De esa manera, las ventajas del nuevo perfil demográfico podrían llegar a todos.

NUEVE PLANTEAMIENTOS EN BUSCA DE AUTOR

1. Hoy en día, la población de México es principalmente urbana, sólo el 25% de la población del país vive en el sector rural. Esto no es extraño si consideramos que más de la mitad de los nacidos en el campo no permanecieron en él. La falta de oportunidades y las restricciones que tiene la vida rural han hecho que el campo no tenga capacidad para retener a su población que ha emigrado a las ciudades y a otros países. Además, durante el último medio siglo los ritmos de crecimiento de la población urbana y rural se han venido distanciando. A modo de ejemplo, la población rural en los últimos 25 años aumentó sólo en 7%, proporción muy modesta si se compara con el 79% en que aumentó la población urbana.

Sin embargo, a pesar del bajo porcentaje de población campesina, en las zonas rurales se concentra casi el 60% del total de pobres del país. De los hogares que viven en el campo, el 49% están en situación de pobreza y 24% en situación de indigencia (CEPAL, 2001). Este porcentaje es 10% mayor que el que existía a principios de la década de 1980.

2. A su vez, la desigualdad en el ingreso en México

es muy marcada. La participación del decil más rico representa el 44% del total, mientras que el decil más pobre sólo implica el 1%. Durante los últimos años, la desigualdad en las áreas rurales ha venido aumentando. El coeficiente de Gini para la desigualdad en el ingreso de las zonas rurales pasó de 0,448, en 1994, a 0,452, en 1996, y a 0,480 en 1998 (Lanjouw, 2002).

La mayor desigualdad en el ingreso también ha venido acompañada de una gran desigualdad en el acceso a los recursos productivos y a los bienes. Esto aumenta el riesgo que en el futuro se siga ampliando la brecha entre ricos y pobres, con todas sus consecuencias negativas.

El aumento de la desigualdad durante los últimos años, es debido a un crecimiento en las áreas rurales que no ha generado suficientes beneficios para que los pobres mejoren su capital humano. La falta de acceso a los servicios de salud, oportunidades de empleo e ingresos y la baja productividad del trabajo, sumado a la crisis económica de 1995, han tenido costos muy elevados para los pobres del agro mexicano (Banco Mundial, 2001).

3. Adicionalmente, el crecimiento del sector agropecuario durante la década de 1980 fue muy lento. El PIB sectorial tuvo un crecimiento promedio anual de 1,9% y representó el 5,7% del PIB total. A su vez, en la década de 1990 se acentuó el estancamiento del PIB agrícola. Entre 1990 y 1995 el sector creció en promedio sólo 1,1% y entre 1995 y 2000 sólo 0,5%. Conjuntamente, su participación en el PIB total se redujo hasta 4,7% durante 1995-2000. Así es que hemos pasado por un largo periodo de al menos 25 años de estancamiento relativo del sector agropecuario en su conjunto.

4. Entre 1975 y 2000 México emprendió una serie de reformas institucionales y políticas que implicaron cambios significativos en la estructura de incentivos del sector agrícola. En estas dos décadas y media el país liberalizó su régimen comercial y modificó el artículo 27 constitucional-ambas transformaciones destinadas a impactar fuertemente al sector rural y agrícola. Las reformas fueron vistas como una condición esencial para mejorar el funcionamiento de los mercados de factores rurales, aumentar los incentivos a la inversión y fomentar la gobernabilidad, así como la aplicación del estado de derecho en el campo (Banco Mundial 2001). Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los esperados. Como se mencionó, la pobreza en el sector rural aumentó durante las últimas dos décadas y el crecimiento del sector se estancó perdiendo participación en la economía. Este crecimiento insuficiente de la agricultura y la falta de logros obtenidos en mejorar las condiciones sociales en las áreas rurales resulta de una combinación de factores estructurales, que se han sumado a un conjunto de políticas sectoriales que no han tenido correspondencia entre la estrategia de apertura unilateral iniciada en 1985 y continuada después con la negociación que dió

origen al TLC, y el diseño y aplicación de medidas de fomento para incrementar la competitividad de los productores agropecuarios.

5. 1975 fue el punto culminante de un proceso larvado que comenzó diez años antes como crisis de reproducción de la economía campesina, que se expandió como crisis de representación en los inicios de la década de los setentas y que culminó en una severa crisis política cuestionando las alianzas del sector privado con el gobierno posrevolucionario, tras las expropiaciones de tierras en Sonora y Sinaloa. El año 2000 por su parte, fue en el ámbito rural el cierre de un ciclo de reformas estructurales que involucraron la inserción del sector en el conjunto de la economía, las relaciones de las representaciones rurales con el Estado y la expresión regional de transformaciones en el comportamiento ciudadano en el medio rural. Entre ambas fechas se implementaron una amplia variedad de políticas públicas desde las más articuladas alrededor de empresas estatales hasta aquellas que suponían un mayor espacio para la acción de los mercados y de la iniciativa privada.

6. El viejo paradigma de la economía rural que prevaleció hasta mediados de los ochenta, incluía cinco elementos:

- a) Un sesgo anti-agrícola de las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales compensatorias a través de mercados protegidos selectivamente, de un control de precios, de un suministro asegurado del crédito subsidiado, de conductos estatales para la comercialización y un régimen fiscal laxo;
- b) El privilegio en las intervenciones del estado a aquellas directamente vinculadas con los mercados de productos y bienes, tanto agrícolas como pecuarios, así como en las decisiones económicas de los productores. Este último elemento propició el espacio para que amplios segmentos de la economía rural fueran administrados como una extensión del aparato estatal;
- c) Excesivas regulaciones y obstáculos para la vinculación entre los actores sociales. El propósito era mantener la economía campesina como una parte separada, casi autárquica de la economía, mediante el ejercicio de todo tipo de prohibiciones contra la participación de industriales, inversionistas o agentes comerciales en las actividades agrícolas y ganaderas, provocando el surgimiento de mercados negros y diversas formas de simulación;
- d) Una inmovilización de activos rurales estratégicos como la tierra, sea a través de regulaciones estatales en el sector reformado sea a través de políticas económicas equivocadas que distorsionaron la función productiva de la tierra convirtiéndola en un instrumento especulativo. Igualmente las regulaciones excesivas entorpecieron las inversiones y la reestructuración económica, alentaron casos de tierras ociosas y frenaron los accesos a distintas

opciones de inversión productiva;

- e) El carácter clientelar de las políticas hacia el sector rural. Ello generó discontinuidad e incertidumbre en dichas políticas con las respectivas consecuencias en términos de inversión y capitalización del agro a largo plazo.

En resumen, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones no sólo era contrario al desarrollo agrícola in toto sino que también creó una política compensatoria -costosa e ineficaz en términos productivos- que paradójicamente aumentó la desigualdad y la desconexión en los distintos segmentos de los productores rurales generando barreras institucionales que profundizaron la pobreza rural.

El paradigma agrícola que funcionó dentro de una economía cerrada, implementada por el Estado y con precarios vínculos entre los agentes económicos había llegado a su fin a mediados de los ochenta.

7. El proceso de reformas estructurales en México en particular pero también en varios países de América Latina ha pasado por fases de selección⁵ y secuencia que requirieron un complejo proceso de convergencias -a menudo efímeras- dependiendo del énfasis puesto entre los dos ejes sustantivos de libertad económica y libertad política.

El diseño inicial ha sido resultado primordial de estas convergencias. Pero también cuentan - y mucho- los propios diseñadores de la reforma expuestos como cualquier otro al uso de "atajos" y a la ceguera de los "políticos". Casi sin excepción la mayor parte de éstos provenían de las áreas económicas de los gobiernos (los ministerios económicos, las empresas estatales, el banco central y/o algunos centros de educación superior especializados en asuntos económicos) y asumen con mayor o menor dogmatismo una determinada visión paradigmática de la economía de mercado. Así el diseño inicial de las reformas en general, -aún aquellas estrictamente políticas- adolecían de un cierto sesgo economicista. Inmediatamente defino lo que entiendo por economicismo: **en esencia la explícita o implícita negación de la autonomía de la esfera política.**⁶

El efecto de lo anterior es la sistemática subestimación de los efectos de la implantación de cada reforma sobre otros actores sociales y sobretodo, en los arreglos institucionales ya existentes.

La implantación de las reformas requería además, de arbitrajes que normalmente fueron de carácter operativo, informal y débilmente enmarcados en los mecanismos formales ubicados en los ámbitos de los tribunales y del poder judicial en general. Dado que estos mecanismos llevaron generalmente a pactos excluyentes y que el éxito de éstos dependía de la legitimidad que los mismos actores daban a los árbitros se generaba una fuerte estructura de incentivos que reforzaba la visión economicista presente en el diseño de las reformas.

Por lo anterior entre los actores marginados y sobretodo, entre los mismos segmentos de las elites económicas y políticas que estaban siendo excluidas del proceso de reforma -y de sus beneficios- se reforzó otra estructura de incentivos -ya latente desde un principio por razones culturales- favorable a la ampliación de los espacios de la ilegalidad, a la deserción de compromisos políticos que se creyeron en algún momento inconvertibles, al no acatamiento de las nuevas reglas y, en el límite, a la deslealtad.

El efecto de todo esto, que se ha expresado bajo la forma de "vacío institucional" ha sido realmente una especie de cortocircuito institucional acompañado de una extendida deslegitimidad de instituciones básicas tanto formales como informales.⁸

8. Si se quisiera resumir en una frase contundente lo esencial de estos 25 años en el medio rural mexicano propondría la siguiente: esta es la historia de tres errores y un acierto. Los tres errores básicos:

a) Querer resolver los problemas estructurales del sector rural -competitividad y reducción de la pobreza y las desigualdades- desde el propio sector rural que es una reacción a las políticas previas que consideraban lo rural siempre como accesorio en el desarrollo y en el diseño de políticas públicas. Se distorsionaron gravemente en términos de diseño de políticas los incentivos que hubieran promovido encadenamientos y vinculaciones productivas. En síntesis descuida la interacción entre lo sectorial y lo territorial.

b) Confundir el espacio público con el espacio gubernamental, una confusión que debilitó a ambos. Esta confusión condujo a una disipación de recursos que se expresa en distintos ámbitos.⁹ La dispersión, la descoordinación, la discontinuidad llevaron a dispendio de recursos. Desde luego de recursos económicos que no llegan a sus verdaderos destinatarios porque se extravían en medio de innumerables instancias administrativas. Pero también hay otras formas de disipación. Es decir disipación de energía social, de tiempo estratégico y de conocimientos. No sobran los recursos pero sobretodo falta reputación entre los propios agentes productivos respecto a la seriedad y solidez de los compromisos contraídos a través de determinadas políticas públicas.¹⁰

c) Confundir acuerdos iniciales con construcción de consensos y no sostener a lo largo del tiempo un esfuerzo sistemático tendiente a fortalecer el apoyo a las reformas iniciadas que incluya como ingrediente importante la capacidad para rectificar políticas, modificar instrumentos y matizar el ritmo de cambio. Los cambios institucionales para que sean duraderos requieren de un amplio proceso de consensos. No es un evento único sino un conjunto de acuerdos y convergencias eslabonados cuya función es construir un ambiente de confianza entre los actores y de certidumbre respecto a la cobertura

y la permanencia de las políticas públicas.

9. El principal acierto: Tratar a los pobladores rurales como ciudadanos y proponer la libertad política como sustento de la iniciativa económica en el medio rural.

La reforma del artículo 27 constitucional es el producto de una convergencia entre quienes pregonaban como aspecto central las reformas económicas tendientes a profundizar la economía de mercado y quienes pregonaban por una ampliación de las libertades cívicas y una transición a la plena democracia. Esta convergencia no fue una estrategia deliberada sino un producto de una coyuntura caracterizada por una crisis económica persistente en el campo y el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control político. Para algunos la reforma legal abriría el mercado de tierras y generaría fuertes flujos de inversión privada al campo. Para los otros la reforma constitucional equivalía a una reforma política en el campo que abriría la avenida a la plena ciudadanía del poblador rural.

Sólo para recapitular, la reforma al artículo 27 constitucional dejó las siguientes definiciones:

- a) La nación reafirma el derecho, en todo momento, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. El estado reafirma su calidad para disponer de la regulación idónea que promueva el crecimiento y desarrollo con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población y la preservación del medio ambiente, así como reafirma su obligación de fomentar las actividades económicas en el medio rural con los medios disponibles a su alcance.
- b) Se elimina la prohibición de participación económica a las sociedades mercantiles, por lo tanto podrán ser propietarias de terrenos rústicos.
- c) Se reconoce personalidad jurídica a nivel constitucional al ejido y la comunidad; se garantiza su capacidad de asociación con otros agentes productivos, se da movilidad a la transferencia de los derechos agrarios en forma de renta de parcela, garantía de crédito y otros tipos de contratos. Si la asamblea ejidal lo decide, siempre y cuando sea por mayoría calificada, el ejidatario podrá acceder al dominio pleno de su parcela, titularla a su nombre, cederla o venderla.
- d) Queda constitucionalmente prohibidos los latifundios conservando los límites establecidos para la extensión de la pequeña propiedad. En caso de mejoras a la calidad de sus tierras, seguirá considerándose pequeña propiedad aún cuando se llegue a rebasar los máximos autorizados.
- e) Para resolver los conflictos relacionados por la tenencia de la tierra se instituyen los tribunales agrarios, los cuales se encargarán de administrar la justicia agraria.
- f) Se deroga la obligación constitucional del reparto agrario y se compromete la resolución

de expedientes rezagados.
EL PACTO CORPORATIVO

A principios de la década de 1980 el control del Estado sobre el sector agrícola se ejercía desde el lado del capital a través de los derechos de propiedad de la tierra y el crédito rural que entregaba Banrural; desde el lado de la demanda a través de la fijación de precios y la operación de monopolios creados para la compra de productos agrícolas como Conasupo; y desde el lado de los insumos a través de paraestatales como Fertimex, Pronase, los programas de mecanización agrícola, la investigación agrícola y el control del uso del agua.

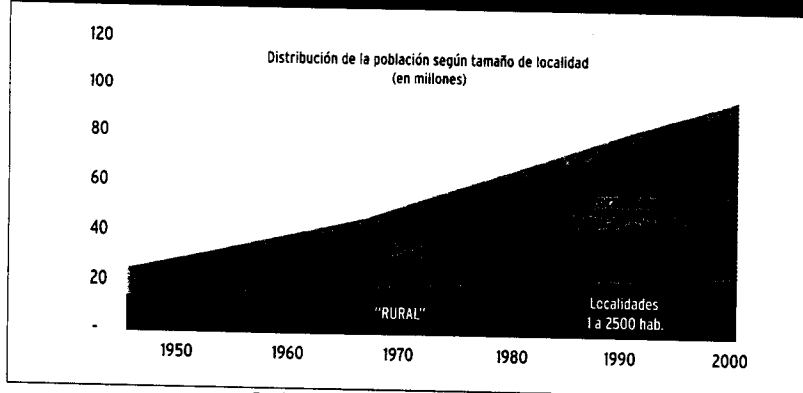
El Estado con sus instrumentos de intervención y control era visto cada vez más como un enemigo entre los diferentes agentes sociales de las zonas rurales. Con frecuencia se politizaban los problemas económicos y se generaban confrontaciones que tenían efectos paradójicos. Las mismas políticas estatales que sofocaban a los ejidos incrementaban paradójicamente las demandas ejidales de un apoyo estatal mayor (Gordillo et al, 1999)¹¹. A principios de la década era evidente la existencia de una crisis en el sector agropecuario. No existía consenso y no se reconocía la legitimidad política del gobierno como ente responsable de dirigir y administrar el modelo de desarrollo económico.

Había quedado en evidencia que la excesiva intervención del gobierno en la economía agropecuaria conspiraba contra la autosuficiencia alimentaria¹² que se expresaba como objetivo estratégico del estado. El aumento de la importación de alimentos y un crecimiento agrícola menor al crecimiento poblacional, daban cuenta de la ineficiencia del modelo de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones aplicado en el sector agrícola.

El ejido nunca fue privatizado porque jugó el papel de un mecanismo de seguro y un refugio económico para los campesinos y del lado del gobierno era un instrumento importante de control político que garantizaba estabilidad al tiempo que se desarrollaba con amplios apoyos gubernamentales las actividades agropecuarias comerciales.

Es importante subrayar que aunque los mecanismos de control político eran esencialmente autoritarios también eran incluyentes. En otras palabras no estaban encaminados a excluir nuevos actores o fuerzas emergentes sino a incorporarlos en el pacto corporativo bajo la égida de los diversos organismos estatales. El primer nivel incluía a las organizaciones corporativas que tenía una relación especial con el gobierno tanto en el ámbito de los recursos públicos como en la distribución de cargos de representación política. Estas organizaciones corporativas tenían cobertura nacional y una vasta red vertical que ligaba a los poblados mas apartados con los centros de procesamiento político en las capitales de los estados y en el propio DF a través de los comisariados ejidales, las ligas regionales, estatales campesinas y los comités ejecutivos de estas organizaciones. Durante los años setentas,

Gráfica 1. Población mexicana según tamaño de localidad, 1950-2000.



Fuente: Adoptado de los datos de INEGI, Censos 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 1995 y 2000.

empero y a raíz de una de las reformas jurídicas más significativas en casi treinta años¹³, las organizaciones económicas -tipo uniones de ejidos y asociaciones rurales- fueron paulatinamente privilegiados actores en el ámbito de la política pública y de la representación política.

Adicionalmente, la intención del Estado de generar y transferir ganancias atractivas para los pocos productores comerciales, sin arruinar a la mayoría de los productores rurales, había desincentivado la inversión de largo plazo. Las utilidades se transferían a otros sectores más seguros y rentables, distantes de la incertidumbre agraria.

En este escenario, el gobierno del presidente López Portillo generó en los últimos años de su mandato (1976-1982) dos iniciativas destinadas a reactivar el crecimiento del sector agropecuario para alcanzar la llamada autosuficiencia alimentaria. El primero fue la Ley de Fomento Agropecuario y el segundo el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

A través de la Ley de Fomento Agropecuario se dictaron medidas para promover la formación de empresas de escala sin modificar la tenencia de la tierra. Para esto, se autorizó la asociación en participación entre los ejidatarios y propietarios, el cultivo de tierra ganadera sin perder la inafectabilidad y el arrendamiento obligado de tierras ociosas (Warman, 2001).

A su vez, el SAM fue un programa de subsidios que elevó los precios de garantía de los alimentos básicos, que ya venían operando, y disminuyó los precios de prácticamente todos los insumos de la actividad agrícola que eran operados por paraestatales. Su objetivo era elevar la producción y alcanzar nuevamente la autosuficiencia alimentaria.

La Ley de Fomento Agropecuario fue intrascendente y no produjo efectos en el campo por su ambigüedad y gran cantidad de matices (Warman, 2001). El SAM en cambio, tuvo un efecto inmediato incrementando la producción de alimentos básicos y reduciendo las importaciones de los productos con precios oficiales (Fox, 1993). Por ejemplo, entre 1977/79 y 1980/82 la producción de maíz y sorgo se incrementó en 24%, la de trigo y frijol en 38% y la de cebada aumentó en 17%. Sin embargo, su costo fue altísimo, en 1981 el gasto y la inversión presupuestal directa del programa

representó más del 20% del valor de la producción agropecuaria. Además, los subsidios entregados por el SAM beneficiaron mucho más a los grandes productores que a los pequeños por ser generales y directamente regresivos. Las elites que concentraron los subsidios aumentaron sus ganancias en más del 30% (Warman, 2001).

El SAM dejó en evidencia que las transferencias y subsidios necesarios para alcanzar la autosuficiencia alimentaria eran demasiado caros. Desde el primer año de gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988) el descenso del precio del petróleo, la crisis de la deuda de 1982 y la devaluación liquidaron al SAM. Con el abandono del programa quedó demostrado que el gobierno ya no tenía los recursos, ni la voluntad política para intervenir directamente y dirigir las actividades económicas; el crecimiento demográfico, la urbanización, la diversidad y desigualdad social lo habían superado (Warman, 2001). La estrategia de desarrollo rural basada en la presencia ubicua del Estado había dejado de ser económicamente viable y como se descubriría unos años después, tampoco era políticamente rentable.

EL CAMBIO DEMOGRÁFICO

En este contexto ¿Qué hicieron las personas en el campo mexicano? ¿Quiénes se movieron y quienes se quedaron? ¿Qué les pasó a los que se quedaron? Mostraremos algunas de las principales evidencias empíricas, con el objetivo de apoyar con datos la discusión acerca de estos cambios y sus implicaciones.

LA CIUDAD CRECE MÁS QUE EL CAMPO

Prácticamente todo el crecimiento poblacional de México en el último cuarto del siglo XX fue a parar a las zonas urbanas (Gráfica 1). Esta realidad, continúa la tendencia que ya se reportaba durante todo el siglo (Warman, 2001).

Dada una fertilidad parecida en el medio urbano y en el medio rural, esto nos está indicando una migración neta desde los espacios rurales hacia las ciudades. Sin embargo, hay un matiz que considerar, porque también existen algunos casos en que la "ciudad" llegó adonde ante había un conglomerado rural. ¿Cómo es eso? No es que las ciudades se muevan, si no que con el tiempo la localidad incrementó su población, y en algún momento pasó la barrera discreta de los 2500 habitantes, que es la utilizada para definir "lo rural" por el INEGI. Asimismo, cabe recordar que no toda la migración es interna, pues hay un compartimiento muy importante que no aparece en la Gráfica 1: los que emigran fuera del país.

En cuanto al aislamiento, el 42.9% de la población rural vive en localidades con menos de 500 habitantes, lo cual dificulta la dotación de servicios básicos. (INEGI, 2002).

ENVEJECIMIENTO

La población rural mexicana es hoy más vieja, en promedio, que en los 70's. Sin embargo no hay que engañarse, porque según podemos observar en la Gráfica 2, no es que el grupo de adultos mayores se haya incrementado tanto, sino que los niños y jóvenes han caído. Esto nos dice que, en principio, que la población activa es hoy más importante en el campo, pero que el fenómeno del envejecimiento poblacional continuará. Más complejo que el estado actual es la tendencia.

Una población agraria envejecida tiene menos capacidad de innovar que una joven, pues la innovación va con frecuencia de la mano del cambio generacional.

Es peligroso como el capital humano se deprecia por vejez y la baja incorporación de nuevas prácticas en esa cohorte y, por otro lado, los individuos que reciben educación (y están más susceptibles a incrementar su capital humano), se "auto-exportan" fuera del campo.

Cabe preguntarse entonces si la educación pública que se entrega es lo suficientemente adaptable a las oportunidades en el sector rural o si sólo sirve como trampolín para la migración.

TRABAJO E INGRESO.

Una de las características más marcadas en este período es la caída en la relevancia de la ocupación agrícola respecto de la ocupación rural (Gráfica 3 y Cuadro 1)

El consecuente aumento del ingreso no agrícola en el financiamiento de los hogares rurales es de gran importancia. Así por ejemplo en el sector ejidal las actividades no agrícolas generan en promedio el 55% del ingreso, el que varía entre un 38% en las granjas más grandes a 77% en las más pequeñas (Gordillo, De Janvry y Sadoulet, 2000, De Janvry y Sadoulet, 2001). El ingreso no agrícola está dominado por el empleo no agrícola, pero también tiene otras fuentes, como las transferencias públicas (p.ej. Procampo).

En cuanto a la distribución, tal como se muestra en la Gráfica 4, los pobres rurales están levemente peor que antes y los beneficios se los ha llevado el 10% de mayores ingresos, esto es patente en términos absolutos y es aún más marcado en términos relativos. Sin embargo debemos interpretar estas estadísticas con un poco de suspicacia, porque sabemos que hay movimientos de personas y que los individuos con más habilidades y conocimientos, que son por lo mismo más adaptables a entornos diversos en el mundo moderno, se auto-seleccionan y se van del campo. Sin embargo, a pesar del efecto "migración de cerebros", las diferencias marcan una realidad donde las oportunidades son sólo para algunos.

MIGRACIÓN Y REMESAS

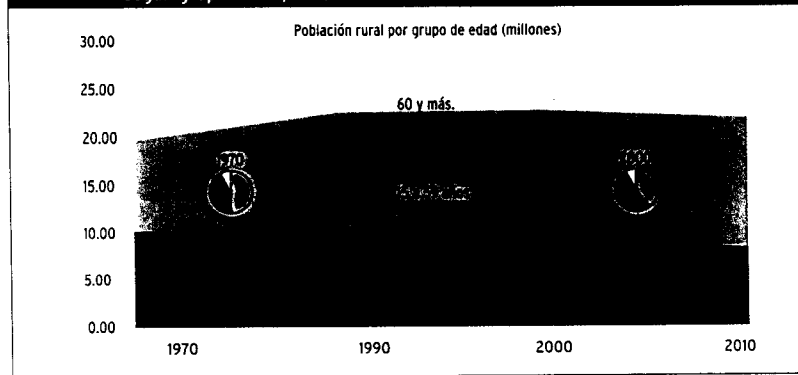
El mejor transporte y las comunicaciones han bajado los costos de transacción para salir del lugar actual y ayudan a formar expectativas más informadas

Cuadro 1. Porcentaje de los ocupados rurales mexicanos que trabaja en actividades no agrícolas, 1990-1997.

	Hombres	Mujeres
1990	34.7	69.1
1994	42.0	64.7
1997	44.9	67.4

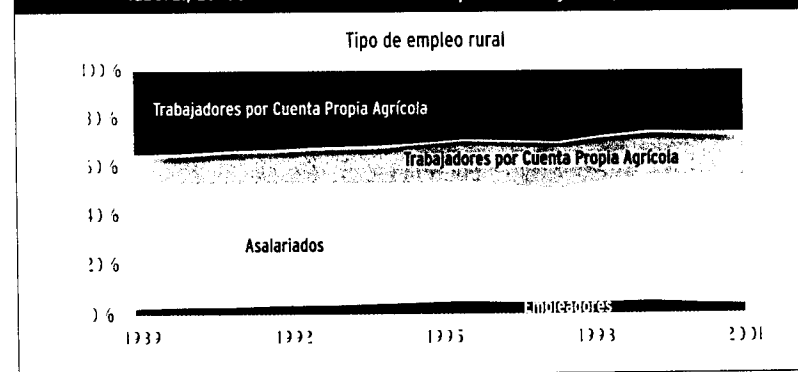
Fuente: CEPAL.

Gráfica 2. Población y composición de la población rural de México según grupo etario, 1970-2010.



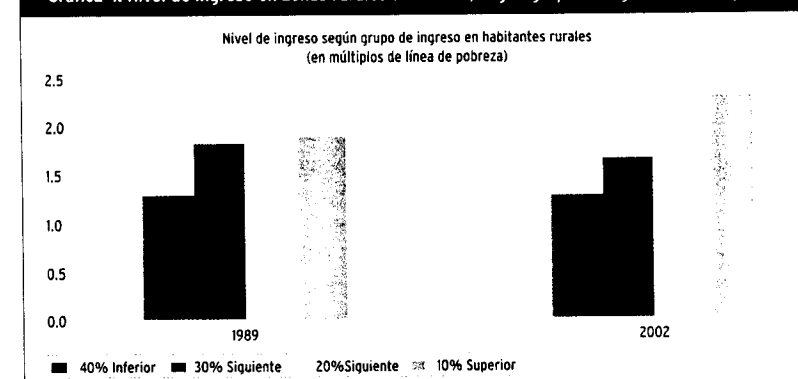
Fuente: Adaptado de los datos de CELADE, 2003. (*dato para 2010 es una proyección).

Gráfica 3. Distribución de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral, zonas rurales en México % Ocupación no agrícola, 1989-2001.



Fuente: CEPAL (2002): Panorama Social.

Gráfica 4. Nivel de ingreso en zonas rurales de México, según grupo de ingreso en 1989 y 2002.



Fuente: Adaptado de los datos de CEPAL (2002).

Cuadro 2. Estimaciones de Emigración desde México a Estados Unidos, 1960-2000.

1960 a 1970	0.27
1970 a 1980	1.38
1980 a 1990	2.40
1990 a 2000	3.00

Fuente: CONAPO, 2004.

Cuadro 3. Migración temporal en México, 1993-1997.

		1993-1997	1993-1997	1993-1997
Flujo	Promedio anual	454 489	325 052	318 587
Sexo	Hombres	97.6%	93.1%	93.2%
	Mujeres	2.4%	6.9%	6.8%
Grupos de edad	De 12 a 24 años	29.2%	21.8%	23.0%
	De 25 a 34 años	38.3%	37.1%	33.5%
	De 35 a 44 años	21.8%	27.3%	26.1%
	Más de 45 años	10.6%	13.8%	17.5%

Fuente: CONAPO.

(aunque no por ello menos sesgadas), de las posibilidades en fuera del campo. Esto, ha afectado positivamente a las migraciones, ya sea migración rural-rural, rural-urbana y rural-internacional (a EE.UU.). En cuanto a esta última, el flujo laboral de carácter temporal se ha acompañado de la presencia de importantes corrientes migratorias integradas por mexicanos que han decidido establecer su residencia en la Unión Americana, sobretudo en las últimas décadas (Cuadro 2). Dicha migración a Estados Unidos no sólo ha afectado a las remesas o a la fuerza de trabajo en EE.UU., si no que también ha tenido un impacto importante en la fertilidad del país del Norte (Jonsson y Rendall, 2004).

En el mundo rural mexicano, las migraciones se explican por una serie de factores que hacen que el bienestar esperado estando en otro lugar sea mayor que el actual. Uno de los factores que más se han explorado en el campo mexicano son las redes, las cuales afectan la migración con una causalidad acumulativa (Fussell y Massey, 2004), la cual no es tan importante en el medio urbano. Esta causalidad acumulativa significa que a medida que más personas emigran de un poblado, es más probable que continúen emigrando a cierto destino por efecto de la red de contactos que generan. El impacto de las redes debe estudiarse disgregando el grado de parentesco. A mayor parentesco mayor es la fuerza de la red y su efecto en la probabilidad de migrar (Davis et al, 2002)

La migración no es, generalmente, para olvidarse

de sus vínculos familiares. De hecho gran parte del esfuerzo va dirigido a enviar recursos a los familiares que quedan en México. Según el Banco de México, las remesas son la segunda forma más importante en entrada de divisas. Ellas, se han triplicado entre 1991 y 2000 llegando a los 6200 millones de US\$.¹⁴

Aunque desde hace años se viene siguiendo la magnitud de las remesas (Carrizo et al, 1991), no es fácil estimar cuanto de ellas va al sector rural. Una estimación de EMIF¹⁵ menciona que el 56% de los emigrantes internacionales venían de zonas urbanas mientras que 42% provenía de zonas rurales. Considerando que aproximadamente 1 de cada 4 mexicanos es rural, implica que la proporción de emigrados a EE.UU. es mucho mayor en el campo.

Además, las remesas juegan un papel más importante en las economías rurales de México que en la de las ciudades. En 1996, 10% de todas las viviendas rurales reportaron que recibían remesas mientras que menos del 4% de las viviendas urbanas reportaron lo mismo.

Tal como se observa en el Cuadro 3. sólo una baja proporción de mujeres emigran fuera del país. En su mayoría las mujeres que migran son jóvenes y solteras, con educación superior a la de los varones. (CONAPO, 2004). Esa realidad, hace que las mujeres se vayan quedando más solas que antes en el campo.

FEMINIZACIÓN

La proporción de mujeres ha bajado enormemente en el campo Mexicano, lugar dónde tradicionalmente los hombres eran más. Aunque ya venía declinando, el quiebre estructural de este proceso fue en la década de los 90's. Si descomponemos la relación de masculinidad, nos encontramos que la diferencia mencionada se explica en gran parte por el grupo que está en edad de trabajar.

Para destacar el rol de la migración internacional en la feminización mexicana, podemos mencionar que en los hogares sin remesas provenientes del extranjero, el número medio de hombres por cada cien mujeres está prácticamente equilibrado (94%). En cambio, en los hogares perceptores de remesas la relación de masculinidad es notablemente inferior: aproximadamente 75%, o sea tres hombres por cada cuatro mujeres.

CRECE LA ESCOLARIDAD

En los 60's, la gente del campo mexicano tenía muy poco acceso a la educación. Las consecuencias de esto se ven en el grupo de más edad de la Gráfica 6.

Dada esa realidad, en 1971 el Gobierno crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) con la tarea sustantiva de desarrollar estrategias educativas especiales para las pequeñas comunidades rurales e indígenas. Realmente esta manera de focalización ha favorecido el aumento de la cobertura escolar (Tovar, 2004). Sin embargo, cabe mencionar que a pesar de los esfuerzos, los grupos indígenas siguen siendo de los más marginados, ya

sea por sus menores niveles de escolaridad como por las barreras de lenguaje (Parker et al, 2003).

La educación en el campo mexicano es muy importante para establecer las bases que permitan aumentar los ingresos de los hogares. Sin embargo, se deben realizar esfuerzos en la mejora de la calidad, ya que el perfil de retornos a la educación es creciente: son los estudios universitarios los más rentables en el ingreso individual de las personas. (Yúnez-Naude y Taylor, 2001.)

Pero, no sólo debe haber escuelas si no que hay que lograr que los niños, incluso lo más pobres, asistan. Por ello, al final del siglo, se han hecho enormes esfuerzos para afectar los incentivos de los agentes a invertir en capital humano, por ejemplo el programa Progresá, con su apoyo a la escolaridad a través de un subsidio a las madres de sectores rurales marginados (Schultz, 2004).¹⁶

LA POBREZA NO CEDE

Los 80's fueron un período de creciente pobreza y desigualdad, lo que contrasta con la tendencia a la baja que tenían ambas variables en las décadas anteriores (Hernandez-Laos, 1994). Incluso cuando el resto de la economía parecía prometedora, como en el 1988-89, la población más pobre sufría del deterioro de su nivel de vida. (Lustig, 1992).

Los sectores campesinos y trabajadores rurales fueron los que sufrieron más durante este período (McKinley y Alarcón, 1995). Y más aún, tal como vemos en la Gráfica 7, la pobreza no disminuyó en la década siguiente y se vio afectada por los *shocks* de 1996.

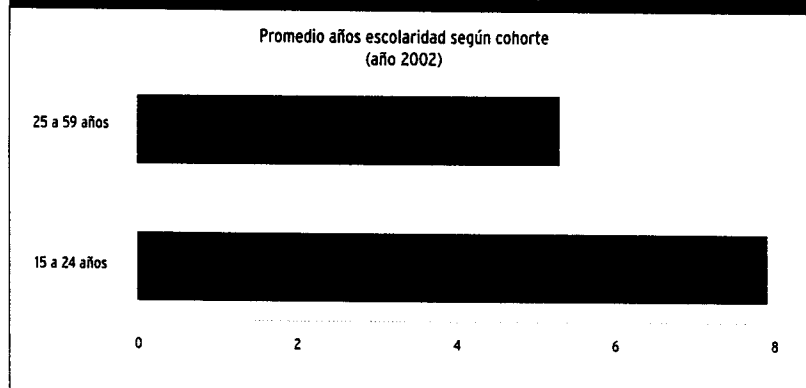
VIENTOS DE CAMBIO

Entre 1982 y 2000 se iniciaron en México muchas acciones para reformar las funciones del gobierno. Estas acciones incluían la disminución y el cambio de la naturaleza de la intervención estatal, la disminución y la reorientación de los subsidios, la liberalización del comercio exterior, el desmantelamiento o la transformación de las instituciones de desarrollo y la creación de nuevos organismos gubernamentales necesarios para la implantación de las reformas jurídicas.

Con las reformas estructurales, el Estado se retiró y el sector tuvo que adaptarse a tasas de interés real positivas, a la alineación de los precios internos con los internacionales, y a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para las actividades de investigación e innovación tecnológica. Además, tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de insumos y de comercialización, donde antes estaba el Estado para asegurar la rentabilidad del sector.

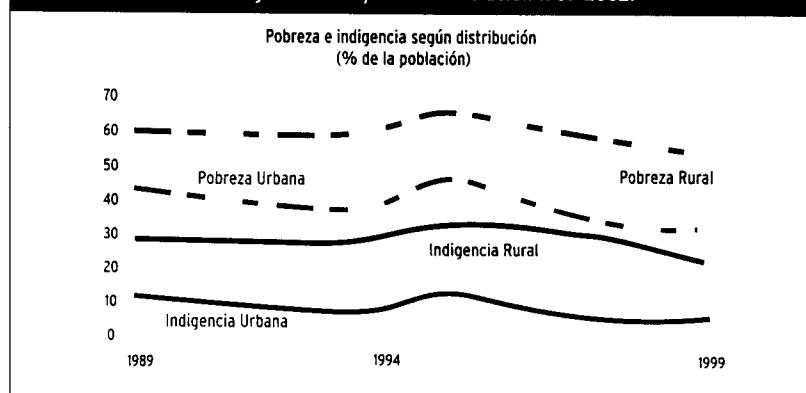
Con la liberalización económica de la agricultura se tenían las expectativas que: (i) la reducción de los niveles de protección estaría acompañada de una devaluación real, con lo cual aquellas actividades productoras de bienes exportables o importables, entre los cuales se encontraban en ambos casos las

Gráfica 6. Escolaridad en dos cohortes rurales de México, 2000.



Fuente: CEPAL (2002): Panorama Social, pp. 258-261.

Gráfica 7. Pobreza e indigencia rural y urbana. Evolución 1989-2002.



Fuente: CELADE. 2003.

agrícolas, se verían favorecidas en términos netos; (ii) el mayor protagonismo del sector privado y del mercado en el sector mejoraría las ineficiencias que las intervenciones gubernamentales habían producido en ciertas áreas, logrando un beneficio mayor para el sector agrícola; (iii) se corregiría la fuerte distorsión de los precios agrícolas y reduciría el déficit fiscal que esta política ocasionaba, con la consecuente presión inflacionaria.

Sin embargo, la predicción sobre el comportamiento del tipo de cambio real no se cumplió, debido a que la apertura comercial coincidió en el conjunto de América Latina con un incremento de los flujos de capital y con un manejo de tipo de cambio fuerte como instrumento de estabilización de la inflación. Los efectos combinados de estos fenómenos generaron, en los años noventa, una tendencia a la reevaluación real relativamente generalizada en la región.¹⁷

Por otra parte, la eliminación de los precios de garantía no logró eliminar las distorsiones de los precios agrícolas internos en relación con los internacionales. La falta de información de mercados, la insuficiente e ineficiente infraestructura de almacenamiento y transporte, los subsidios agrícolas existentes en los países desarrollados y los altos costos financieros¹⁸ llevaron a que los productores muchas veces recibieran precios inferiores a sus referencias internacionales.

Asimismo, el intento por dar un mayor protagonismo al sector privado y al mercado en el

sector agropecuario, a través de: la eliminación de las líneas especiales de crédito para el sector agrícola y de los subsidios en las tasas de interés; la eliminación de la presencia pública en la comercialización de los productos agropecuarios; la reducción o eliminación de la asistencia técnica estatal gratuita y su sustitución parcial por mecanismos de asistencia técnica privada apoyada en subsidios enfocados a ciertos sectores identificados previamente, junto con la confinación de la investigación a los institutos y universidades; y, finalmente, una mayor descentralización de las políticas de apoyo, orientadas a responder a proyectos locales de infraestructura y a prestar servicios a pequeños productores, con la participación activa de ONGs y organizaciones de productores, han generado también cortocircuitos institucionales.

Estos acarrearón a su vez:

- un desequilibrio entre la intención y la capacidad que tienen las instituciones rurales para renovarse, a la vez que mantienen su legitimidad;
- la ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y la sociedad;
- una generación de microclimas de desconfianza y sobretodo de la incertidumbre sobre las reglas del juego que a su vez afecta el horizonte en el cual los agentes productivos fijan su estrategia productiva y de inversión.

Con el término "vacíos institucionales" hemos querido explicar el hecho muy evidente en el espacio sectorial agropecuario, donde el retiro del gobierno en determinadas intervenciones -como el extensionismo agrícola, la comercialización de productos agropecuarios o el crédito formal- no ha sido compensado por la presencia de otros actores sociales. En parte se puede argumentar válidamente que para algunos segmentos de los productores rurales ciertas intervenciones públicas no respondían a su demanda real. También es posible señalar que ciertas intervenciones públicas han sido absolutamente contraproducentes como notablemente ocurrió en el caso del crédito rural gubernamental. Finalmente se puede suponer -como se supuso- que el retiro de las intervenciones públicas sería compensado por el propio mercado.

Pero los mercados son construcciones institucionales. Requieren intervenciones deliberadas del gobierno para crearlos sobretodo en ámbitos caracterizados por mercados incompletos o inexistentes. El hecho es que los vacíos institucionales que deja el retiro de algunas intervenciones, en ausencia de una política deliberada para crear nuevos arreglos institucionales, tienden a llenarse de manera desordenada, a un costo económico y social alto sobretodo cuando se analizan esos procesos en una dimensión de mas largo plazo.¹⁹ En el trasfondo el tema que emerge es el de las fallas

de mercado y de la acción pública que no puede ser resueltas de manera espontánea.

La transformación de las instituciones ha sido el resultado más profundo y menos publicitado de las reformas estructurales. La razón es que salvo muy excepcionales casos, el tema de las instituciones no estuvo en el centro de las preocupaciones de los diseñadores de políticas públicas ni de los principales actores que intervinieron en las primeras etapas.

Quizás el origen de este desencuentro habría que situarlo en un complejo proceso político-intelectual que emerge hace dos décadas con diversa intensidad en los países latinoamericanos, pero que tiene como rasgo común la disociación entre las corrientes políticas que promulgaban el regreso o la ampliación de la democracia de aquéllas que acentuaban las reformas económicas. Esta interacción entre actores ha determinado en buena medida la combinación específica de las distintas fases de reformas estructurales en cada país de América Latina. Más aun el énfasis en cada fase ha sido, como parece lógico suponer, el resultado de la supremacía de alguna de estas distintas corrientes.

El elemento fundamental del proceso de reforma, está dado por visiones inicialmente antagónicas en cuanto a cómo buscar la implantación de las reformas. En las primeras etapas de las reformas se argumentaba que, en la medida que éstas atentaban contra muchos intereses creados alrededor de las rentas institucionales, se requería aislar social y políticamente no sólo a las instancias de formulación y diseño de políticas públicas sino a los mismos personajes responsables. Esta posición además promulgaba la intervención rápida y quirúrgica para implantar las reformas aunque fuera a costa de erosionar y limitar la construcción de consensos. Paradójicamente esta construcción de consensos era y es por lo demás, la mejor garantía para reducir riesgos de reformas truncas o inconclusas.

Aunque así fue aplicada en sus primeras fases, las respuestas reactivas en algunos países latinoamericanos fueron múltiples intentos restauradores del viejo orden que frecuentemente descarrilaron o al menos bloquearon las reformas, demostrando de manera palmaria la necesidad de contar con legitimidad y consenso para garantizar la sobrevivencia en el largo plazo de las reformas mismas.

Al mismo tiempo comenzó a expresarse un fenómeno de la mayor importancia: la emergencia de convergencias -no necesariamente ni primordialmente electorales- específicas y puntuales entre fuerzas y actores sociales discrepantes en varios temas fundamentales pero con un acuerdo básico: la necesidad de administrar el cambio económico de suerte tal que frenara algunos síntomas de fragmentación social; ya para entonces evidente en muchas sociedades latinoamericanas.²⁰ Aun con discrepancias en

cuanto al sentido mismo del cambio económico estas coaliciones están emergiendo básicamente por ese interés común en evitar la profundización de la desintegración social.

Resulta necesario describir este proceso para ponderar este período de reformas y sus limitaciones inherentes. Las diversas corrientes al interior de los movimientos sociales, en el seno del aparato estatal, entre los productores y empresarios privados, y entre los mismos partidos políticos no estaban simplemente polarizadas en torno a las demandas de libertad económica por un lado y libertad política por el otro. De hecho sus posicionamientos desde los ochenta, expresaban combinaciones de estas dos demandas centrales, con diversos matices e intensidades. Todas estas vertientes presentes con distinta fuerza en América Latina, han expresado diversos grados de predominancia en distintos momentos del proceso de reformas económicas y políticas e incluso han tendido a materializarse bajo distintas formas de antagonismo o de convergencias.

En los términos de este esquema, puede decirse que las reformas alcanzaron mayor profundidad cuando las posturas que predominaron fueron aquellas que lograron aislar a las corrientes que se oponían tanto a las reformas económicas como a las políticas a través de la conformación de un conjunto de reglas que ofrecía respuestas parciales pero satisfactorias al resto de las corrientes. En otras palabras el aislamiento de importantes grupos conservadores, sobre todo entre la burocracia estatal y las representaciones corporativas que ejercían un gran poder sustentado en su comando sobre los instrumentos de fomento estatal y sobre las correas del control político, se logró a partir de grados distintos de apertura democrática y liberalización económica.

Con ello, se logró una confluencia limitada de las otras vertientes, que derivó en una convergencia -a menudo inestable- a favor de las reformas económicas y políticas. Así por ejemplo, las nuevas normas relacionadas con la amplitud y garantías de los derechos de propiedad, constituyeron un polo de atracción para las corrientes de la primer vertiente. De hecho, la mayor seguridad y transparencia en los derechos de propiedad significó debilitar uno de los comandos centrales que utilizan las corporaciones para reforzar su control político.

Esta confluencia efectiva en el ámbito operacional ha sido sin embargo bastante precaria porque transportaba en su seno diversas polémicas y objeciones básicas no resueltas tanto en el ámbito de la gobernabilidad como en el ámbito constitucional. Esta precariedad generó la sensación de vacíos institucionales.

En realidad estos no existen: lo que sí se generó fue un marco institucional inacabado -y frecuentemente bloqueado-, particularmente en lo que se refiere a la invocación y al cumplimiento

de las reglas. Justo esta debilidad institucional es la que lleva al creciente desencuentro entre la norma escrita, mayormente si se trata del ámbito constitucional, y las prácticas sociales.

DÁNDOLE UNA MANITA A LA INVISIBLE: CINCO ÁMBITOS DE ACCIÓN PÚBLICA

LA DISIPACIÓN DE RECURSOS.

La respuesta eficaz a la disipación de recursos públicos no es la centralización burocrática. El verdadero antídoto es una agenda compartida y transversal desde el gobierno federal, dotada de inserción operativa en las esferas estatales, municipales y comunitarias, y legitimada sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana. Una política consistente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de una sociedad, que por lo mismo trasciende los ciclos electorales. Su más importante patrimonio es la certeza y la continuidad.

El piso político de estos acuerdos estaría constituido por tres tipos de componentes: un enfoque territorial que permita cristalizar coaliciones locales y regionales; una adecuada combinación de reformas económicas y sociales que asegure mayor equidad en los impactos de las reformas sobre la gente y un proceso de ensanchamiento de la soberanía popular a través de la consolidación democrática.

LO RURAL, LO AGRÍCOLA, LO TERRITORIAL: BUSCANDO DESARROLLOS REGIONALES.

La nueva situación ante la cual se enfrentan las sociedades rurales de América Latina y el Caribe, así como las políticas sectoriales, requiere de una redefinición del concepto de lo rural.

Los distintos papeles que juega la agricultura en las economías de los países en desarrollo exigen una adecuada ponderación de los efectos de políticas que buscan objetivos unidimensionales, sin considerar sus consecuencias sobre otros aspectos del funcionamiento de las sociedades rurales. Por otra parte, cada vez menos productores agrícolas dependen solamente del ingreso agrícola para su supervivencia; a este ingreso se han sumado, también, ingresos provenientes de las agroindustrias, así como ingresos de actividades no agrícolas. Además, la diversificación de las diversas fuentes de financiamiento para la agricultura ha dado como resultado que las familias rurales se vean obligadas a buscar su supervivencia por otras vías, entre ellas, la migración y la transferencia de remesas, y otras formas de empleo muchas de las cuales mantienen una estrecha relación con el sector agrícola. Esta nueva definición de lo rural tiene una estrecha vinculación con las actividades desarrolladas en las ciudades intermedias, contribuyendo así a un concepto más territorial del desarrollo rural. Lo importante es incorporar las numerosas estrategias diferenciadas y a los actores sociales que las impulsan en un

diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Es esencial que la compleja sociedad rural se vea reflejada en la estructura y prácticas de las instituciones rurales, de manera de incluir y calificar las demandas de los actores sociales, especialmente de aquellos que estuvieron excluidos de la primera fase de las reformas.

Como punto de partida, es necesario adoptar un marco conceptual que no se limite al conjunto de instituciones estatales con su base legal, sino que también incluya un conjunto de contratos, acuerdos y convenciones que rigen muy frecuentemente la convivencia social en el medio rural, e inclusive normas de conducta éticas y morales que son parte del contexto estructural de la interacción social.

Es necesario considerar que el contexto, particularmente la estructura de oportunidades e incentivos que expresa, es el determinante implícito del desempeño económico, ya que, como es sabido, las instituciones sirven, en su sentido más amplio, para reducir las incertidumbres en la vida diaria de las personas.

Más que un enfoque de desarrollo rural en un sentido restringido, se trata de una orientación regional que busca vincular lo urbano y lo rural. En efecto, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con los centros urbanos. Por esa razón se busca fortalecer el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter dentro de la vinculación del centro urbano con su hinterland rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano (Schejtman y Berdegue, 2002).²¹

No obstante, para una estrategia de desarrollo regional basado en actividades múltiples es necesario en general el concurso de la política agrícola. En muchas regiones de México el desarrollo rural no podría desconocer la importancia de la actividad agrícola en el empleo y el ingreso de la población rural. Si bien las principales vías para aumentar la generación de empleo e ingreso no son necesariamente las actividades agropecuarias -las cuales, por el contrario, tenderán a disminuir relativamente- en muchos casos la agricultura es el punto de partida para una cierta capacidad de ahorro e inversión y para el desarrollo de actividades en los sectores industriales y de servicios directa o indirectamente ligados a ella.

La estrategia de desarrollo regional requiere un proceso de inversión social y productiva que complemente la capacidad de ahorro de los pobladores rurales y fortalezca el poder de negociación de sus organizaciones. La autonomía en la orientación del proceso exige que estén en capacidad de participar activamente en el proceso de desarrollo regional, lo que sería difícil en condiciones de deterioro de la pequeña producción agrícola.

También es necesaria una amplia participación de la política social, sobre todo en educación, salud, seguridad alimentaria y dotación de servicios básicos. Junto con la inversión en infraestructura física debe considerarse también la inversión en capital humano -en educación, salud y condiciones de vida y en

capital social, en tanto normas de confianza y redes interpersonales en las que se basan, que permiten desplegar la sinergia en las acciones de los diversos agentes, disminuyen la incertidumbre y aumentan la eficiencia.

Este estilo de desarrollo regional debe agilizar la modernización productiva; estimular la integración vertical y generar vinculaciones territoriales urbano-rurales en favor de la creación y diversificación de empleos productivos. Cuando se identifica el espacio regional solo con el espacio rural y éste sólo con el espacio agropecuario se reduce las potencialidades de las políticas de alivio de la pobreza rural, debido a que no se consideran los factores que dinamizan la propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos. Con ello el grueso de las actividades se centran en lo agrícola, en circunstancias que el diagnóstico debe considerar como espacio regional a aquél constituido por los núcleos urbanos a los que los pequeños productores están referidos de manera directa.

Reexaminar la problemática del desarrollo rural implica insertarla en el marco del desarrollo de las economías regionales, es decir, enfatizar las articulaciones entre el núcleo urbano y su hinterland agrícola, analizando cómo se entrelazan los distintos mercados y como los determinantes externos inciden sobre su funcionamiento. En este marco pueden crearse espacios de participación sustantiva y plantearse tanto los temas de transformación productiva, como los de pobreza y medio ambiente. Un enfoque de este tipo busca: detectar las fallas de los mercados y los mecanismos que llenan tales vacíos, incluidos los factores externos que inciden en ese funcionamiento.

Este enfoque supone pasar: de la atención centrada en el pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas acordes con los tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; de la antítesis entre mercado/Estado, como mecanismo de regulación, a una reconstrucción intencionada de las instituciones para que actúen como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

A todo lo anterior lo cruza una necesidad acuciante en casi todos los países de la región, que se puede sintetizar en: articular territorialmente los diversos programas e instrumentos dirigidos al desarrollo rural y regional, como la vía idónea para inducir sinergias locales. Lo cual deriva en una mayor efectividad del gasto público. En el centro de este esfuerzo se encuentra el imperativo de evitar la disipación de recursos humanos, de recursos económicos y de energía social.

CONTINUIDAD Y CERTIDUMBRE: EL SENTIDO DE LAS INTERVENCIONES

Construir o reforzar un tejido social requiere combinar hilos de continuidad con hilos de cambio.

Hoy podemos decirlo con más certidumbre que hace veinticinco años, porque claramente se aprecia más ahora que todo cambio, para que sea sustentable en el tiempo, requiere estar inserto en elementos sustanciales de continuidad histórica. A ello podríamos denominar los acuerdos básicos de una sociedad.

Un tema central que articula las libertades económicas y políticas es el del pluralismo. Reconocer el papel primordial de la sociedad en la producción del bienestar económico y social, permite que el Estado oriente sus acciones hacia la promoción de formas plurales de propiedad, hacia esquemas de regulación a través de políticas diferenciadas, hacia la creación de un ambiente que promueva la innovación o hacia intervenciones directas y focalizadas de apoyo a distintos sectores de la población. Para que estado, mercado y sociedad civil se refuerzen mutuamente se requiere transparencia en las normas de interacción y continuidad en las políticas públicas.

El sentido de las intervenciones indispensables como mecanismo de nivelación entre segmentos del medio rural, entre éste y el resto de la sociedad y entre éste en sus nexos y vínculos internacionales requiere precisión y propósito de continuidad.

Precisión, es decir claridad en los objetivos lo que a su vez junto con una evaluación realista de sus fuentes de financiamiento debiera desembocar en compromiso creíbles y con fechas de vigencia o de renovación.

En este sentido una política de ingresos rurales -cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable- puede convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Las transferencias directas en efectivo -desacopladas de productos específicos y enfocadas a fortalecer los ingresos rurales- podrían ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrategias productivas, los desequilibrios regionales y la adaptación a diversas estrategias de acceso a mercados. Para fortalecer el objetivo de una política de ingresos rurales las intervenciones deben favorecer el multioficio en el campo y las reconversiones a nivel de finca, en particular, si están fuertemente vinculadas a políticas sustentables, como la conservación del suelo o del agua.

Dicha política de apoyo directo puede convertirse en el punto de partida para un conjunto seleccionado de instrumentos, en la perspectiva de favorecer nuevos vínculos entre las políticas, los productores y otros agentes económicos. Los otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían:

- Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, sobre todo dentro del contexto de la economía familiar campesina. Este sistema debería combinar las diferentes características de los productores y tendría que complementarse con mecanismos de auto-aseguramiento. El énfasis deberá ponerse en la movilización de

los ahorros y la formación de capital. Se trataría un programa para que el sector privado en el ámbito de las micro finanzas se desarrolle.

- La política de infraestructura debiera, sin olvidar algunos grandes proyectos de riego estratégicos, enfocarse en aumentar considerablemente la infraestructura productiva pequeña (riego y conservación de acuíferos, cuidado del suelo), y la infraestructura comercial, como las bodegas, frigoríficos y sistemas de transporte.
- Avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología y la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa para la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores. Además, deberá incluir el despliegue de una estrategia de capacitación técnica que fortalezca habilidades técnicas agrícolas y no agrícolas.

De lo que se trata, en el fondo, es del diseño de políticas de Estado que garanticen continuidad y visión estratégica al haber sido elaboradas a partir de consensos básicos.

LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

El análisis institucional, como sabemos se refiere a tres ámbitos: el operacional, el de la gobernancia (governance)²² y el constitucional.²³ El operacional se refiere a las relaciones que existen entre las reglas y las opciones que se presentan dado un determinado medio físico y social, y que afectan directamente a las personas. El ámbito de la gobernancia se refiere al conjunto de reglas que subyacen en esas acciones y que asignan poder discrecional²⁴ para prescribir, invocar, aplicar e imponer las reglas operativas.²⁵ Finalmente las reglas constitucionales definen quién ejerce ese poder al prescribir, invocar, aplicar e imponer las reglas gubernativas. La definición de soberanía popular define quién y cómo se ejerce el poder. Es necesario recalcar como lo mencionan Oakerson y Walker, que la relación básica que requiere una atención particular es aquella que se da entre los arreglos institucionales y las pautas de comportamiento, es decir entre la forma en que la autoridad se distribuye y es ejercida por distintos individuos que se relacionan entre sí. Esta utilización de la autoridad depende del tipo de opciones que están disponibles y del resultado que se espera obtener, generando una estructura determinada de incentivos. De suerte que el diseño institucional al alterar la distribución y el ejercicio de la autoridad puede cambiar la estructura de incentivos y por tanto modificar conductas y resultados.²⁶

Entiendo por reconstrucción de las instituciones un proceso deliberado emprendido gracias a la convergencia de actores sociales y gubernamentales como respuesta a una situación límite producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional. En estas circunstancias se requiere del

establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. Al resultado de esos compromisos lo denominó pacto de garantías que es una construcción institucional característica y específica a esas situaciones límite y que abarca los tres ámbitos institucionales antes mencionados: el operativo, el de la gobernanza y el constitucional.

El pacto de garantías tiene un propósito único: construir un piso básico a partir del cual negociar y resolver diferencias y discrepancias inevitables en sociedades pluralistas. No se trata de mitificar el rol que juega la construcción de consensos pero sí de señalar su papel insustituible para modular el ritmo de cambio.

Este proceso de reconstrucción institucional puede ser alimentado por impulsos provenientes de la movilización social, de determinados regímenes de políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas. El aspecto central empero es que cuando los ciudadanos perciben que los costos asociados con la implantación de políticas públicas están distribuidos con justeza, éstas pueden ser más exitosas. Cuando las democracias protegen a los grupos menos favorecidos del sufrimiento intolerable, comprueban que la solidaridad es un componente básico de su legitimidad.

Una lección también decisiva derivada de la implantación de reformas en el sector rural es que el débil desarrollo de determinados mercados o la existencia de mercados incompletos clama por intervenciones públicas pero no necesariamente por instituciones gubernamentales. En este sentido el término de organismos públicos no gubernamentales²⁷ (OPNG) pudiera ser apropiado para expresar la provisión de cierto tipo de bienes públicos -básicamente intangibles como políticas, normas y regulaciones- a través de actores privados.

La característica básica que los define es que se trata de organismos desvinculados en relación con un determinado régimen político -sujetos a distintas reglas de selección y composición a los órganos gubernamentales que dependen de elecciones universales.²⁸ Ejemplos de estos organismos son las comisiones de derechos humanos o los organismos encargados de organizar las elecciones como el IFE o los bancos centrales autónomos; en la medida que estén sujetos a mecanismos de fiscalización social y rendición de cuentas.

GOBIERNOS POLICÉNTRICOS

Cuando los organismos estatales se retiraron de ciertas actividades relacionadas al proceso de desarrollo rural (por ejemplo, provisión de insumos, crédito, comercialización), las diversas formas de producción campesina que habían sido reprimidas pero no extinguidas durante la intervención estatal, resurgieron inmediatamente. Esto indica que los sistemas de gestión dirigista en las áreas rurales tienden a subordinar las formas de producción campesina pero no las eliminan. Esto también significa que al retirarse el estado de

ciertas funciones productivas da lugar al desarrollo de nuevas formas de mercado y a una adaptación aún mayor de las prácticas campesinas y acuerdos tradicionales pre-existentes aunque adaptados a nuevas circunstancias. Los acuerdos tradicionales contienen mayor flexibilidad institucional de lo que comúnmente se acepta (Gordillo, 1997).

Al final la pregunta decisiva es que futuro le aguarda al medio rural. Mas importante aun qué futuro se puede construir como resultado de un acuerdo nacional explícito.

El despliegue de un estilo de desarrollo regional requiere de un consenso nacional que apoye un proceso de inversión -pública y privada- para el desarrollo. La importancia de conducir el proceso de transformación rural en forma congruente con los intereses de largo plazo de los países de la Región difícilmente podría ser exagerada. No es en absoluto indiferente si el 5 ó 7% de la población activa que podría desplazarse desde la agricultura en los próximos años lo hace hacia actividades informales en las grandes urbes, agudizando la polarización económica y la marginación social o continúa drenándose el talento de los mejores con migraciones permanentes a los Estados Unidos y otros países, o bien fortalece el sistema de ciudades intermedias, la integración de las actividades económicas y el equilibrio en el desarrollo regional. En gran medida, esto depende de la estrategia de desarrollo regional que explícita o implícitamente se adopte.

Lo anterior presupone alcanzar altos niveles de descentralización, que implican una transferencia a los gobiernos locales del papel de promotores del desarrollo regional, pero a la vez reservar a las instancias nacionales y estatales funciones de carácter normativo, estrategia global y apoyo a las políticas locales dentro de un papel equilibrador de las hoy por hoy inherentes disparidades territoriales. En este contexto la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la elaboración de políticas integrales de desarrollo, se vuelve crucial. También lo es el establecimiento de un marco legal que favorezca diversas formas de asociación territorial según el tipo de proyectos, la cobertura de programas o el impulso de determinadas iniciativas locales. Se trata de reforzar lo que algunos autores han denominado, basados en un gran número de experiencias de gobiernos locales, rurales, urbanos y metropolitanos, como gobiernos policéntricos.²⁹

COMENTARIO

Kenneth Shwedel

Empezaré con algunas reflexiones, pero antes una nota breve sobre lo que comenta el doctor Vélez, respecto al Acuerdo Nacional para el Campo al mencionar al campo como motor: ¿cómo puede ser el campo un motor con la pobreza que existe? Efectivamente, es un problema, pero quiero compartir con ustedes una reflexión: nosotros en el campo tenemos 25 millones de habitantes, más o menos, la población de Chile, y ciertamente más que

todo Centroamérica, o más que Israel, y con todos esos países tenemos Tratados de Libre Comercio, así que ¿por qué no hacemos un tratado de libre comercio con el campo? Ver lo que podemos hacer con el campo como motor de mexicanos que tienen poder adquisitivo, para efectivamente jalar el resto de la economía mexicana.

Respecto al trabajo del Dr. Gordillo, creo que en esencia, estoy de acuerdo, aunque quizás mi enfoque es algo diferente. Me llamó mucho la atención el título, en el sentido de hablar sobre una transición permanente truncada y no hablar de una política. A lo mejor estoy yendo más allá de lo que el autor había pensado, pero yo creo que no se debería haber usado un título de una política permanente truncada, porque en verdad nunca hemos tenido una política en el campo mexicano. Sin embargo, sí hemos tenido una serie de acciones, una historia de acciones, intentos, como se le quiera llamar, pero nunca hemos tenido propiamente una política, mucho menos con una visión de largo plazo.

Al hacer una reflexión sobre los distintos períodos sexenales que hemos tenido, el autor empieza en el 75, yo empezaré con López Portillo. Me puse a reflexionar sobre los intentos y las acciones para el campo y en verdad no encontré políticas. Con López Portillo vemos muchos bandazos con precios de garantía, pero ninguna dirección hasta que llegamos al Sistema Alimentario Mexicano, que a pesar de las críticas que yo tenía en aquel entonces, sí ofrecía, por lo menos una visión de más allá de una cadena. Llegó en el sexenio siguiente, y también fueron tiempos perdidos en el campo y a finales del sexenio de De la Madrid vimos la apertura comercial y una apertura en el campo, que en cierta forma fue desmesurada, con el fin de controlar la inflación doméstica. Recuerdo que en aquel entonces estábamos importando carne y se tuvieron que montar caravanas con protección, para traer la carne aquí al DF, y pudiéramos comprar carne barata y bajar la inflación. En el sexenio que siguió, en la época de Carlos Salinas de Gortari, vimos un intento de aplicar una visión de mercado a un sector que por las cifras que se habían presentado, era un sector que estaba ajeno a la economía de mercado. Aplicar políticas de mercado, a un sector campesino que no estaba insertado en la economía de mercado, que era de autosuficiencia, en verdad no tenía mucho sentido.

También hubo una época de destrucción de instituciones. Un ejemplo que me llamó mucho la atención fue INMECAFÉ. Se deshizo, y creo que en ese momento nadie lo hubiera defendido por sus niveles de eficiencia. Había ejemplos de corrupción, lo que ustedes quieran, pero INMECAFÉ fue una institución que ofrecía al gobierno cientos de miles de puntos de contacto con los campesinos. Se liquidó en el nombre de la eficiencia comercial, pero también truncó lo que eran puntos de contacto con el sector campesino, con productores de café, y no hubo nada que lo remplazara. Lo mismo pasó con CONASUPO, y tampoco lo podemos defender como el ejemplo de eficiencia, aunque había mucha

gente valiosa dentro, y al eliminar una cantidad de acciones de CONASUPO, eliminamos un mecanismo para manejo de riesgos. Y ¿qué pusimos en su lugar para manejar riesgos?, nada. Era una época de destrucción de instituciones. Esto siguió en el sexenio de Ernesto Zedillo, y no sólo eso, sino que se distorsionó la transición en una cantidad de políticas.

En el sexenio actual, como había mencionado el doctor Gordillo, 2000 fue el fin de un ciclo; yo creo que no se ha sabido cómo manejar la transición. En la última parte que se presentó aquí, "la mano invisible", no pude dejar de pensar en términos de la política actual y yo lo llamo, como el libro, "Crónica de una política fracasada anunciada". Vimos todo lo que mencionó el Dr. Gordillo, inclusive durante el período de transición, la dispersión de recursos. Era obvio lo que estaba sucediendo, pero se enfrentó una cantidad de cotos de poder a la cual no se ha querido o no se ha sido capaz de acabar con ellos para un mejor manejo de los recursos. Entre uno de esos, la Secretaría de Agricultura, se había contemplado que se convirtiera en una Secretaría de Alimentos, una visión de cadena y la única cosa que se logró fue agregar la palabra "alimentaria" al nombre de la Secretaría. También, en términos de certidumbre y continuidad, la necesidad de una política verdadera y multianual.

De multianual hemos venido hablando desde que yo llegué a México, y yo me pregunto ¿porqué siempre se dice que constitucionalmente no se puede? Hago la pregunta ¿cuáles son los mecanismos que nos permiten endeudar y adquirir los compromisos de pagar la deuda año tras año y por qué no lo podemos aplicar a esto?, es una forma para darle la vuelta a las limitaciones constitucionales. La parte institucional ya también se había mencionado.

Termino con algunas cosas que considero que son los problemas del campo, como se ha planteado aquí. En primer lugar, el alto porcentaje de gente pobre, con ingresos bajos, etcétera. La investigación, yo creo que ya lo tocaron, ha sido mínima, y de igual manera, los intentos de promover la investigación han sido mínimos.

Siento que hay muchas más posibilidades, que por falta de recursos no hemos desarrollado. Creo que en términos de la investigación hay tres opciones: en el norte de la República es importar tecnología, porque en verdad la tecnología es muy parecida a la de los Estados Unidos; en el centro, donde estamos, es adaptar la tecnología; en el sur, es crear la tecnología. Lamentablemente la única cosa que hemos hecho es importar, ni adaptamos, ni desarrollamos. Ahí sí discrepo un poco con el autor.

En cuanto al financiamiento, se ha hablado mucho de ello, pero me llama mucho la atención en este sexenio, las alternativas que surgen como organizaciones para el sector agropecuario y que solo se han conseguido tristes resultados, es increíble que no avancemos en ese tema. Por otro lado los subsidios, efectivamente, están mal aplicados y provocan distorsiones. Creo que todavía no hemos

llegado a definir la diferencia entre lo que son los apoyos a la parte social y los subsidios propiamente al sector de desarrollo de actividades de producción agropecuaria. Además, los mercados han sufrido una desarticulación, este sexenio arrancó con una visión de cadenas, como menciona Gustavo, sin embargo, una vez más no se ha hecho nada o el avance ha sido mínimo en verdad.

Algo que creo importante, que el autor mencionó, es propiamente la falta de una política de transición de la población. Debemos de reconocer que bajo las actuales condiciones, la población rural, no es y no puede llegar a ser agricultora, en verdad se les está condenando a ser pobre por lo fragmentado de la tierra; podemos aumentarle, duplicarle y triplicarle lo que está ganando por tonelada, pero esa no es una visión de largo plazo. Es por ello que creo que sí se necesita una política de transición, creo que ustedes están asentando esto, ahora hay que verlo en acción.

Finalmente, quiero mencionar la visión del futuro, ¿qué queremos de nuestro campo?, tomando textualmente las palabras del Dr. Gordillo, ¿qué necesitamos para llegar allá? Yo lo veo en términos de población campesina, y del sector productivo. No tenemos la visión de un sector competitivo hacia el futuro, como lo que queremos llegar a ser en el futuro. A ese respecto me llama la atención, y quiero recalcarlo, en este momento estamos importando Chile de China. ¿Quién hubiera imaginado que los mexicanos estaríamos importando Chile? Y hablando de Chile, Chile nos está quitando el mercado del aguacate. Hemos luchado para que se nos dé acceso al mercado estadounidense, lo logramos y ahora son los productores chilenos los que se benefician. Entonces, cuál es esta visión de un país, un campo o un sector agropecuario competitivo en el futuro; ¿qué es lo que necesitamos para poder llegar? Yo creo que eso es lo que tenemos que preguntarnos; quizás construyendo sobre el último comentario del doctor Gordillo.

COMENTARIO

Félix Vélez

Muchas gracias a Banamex por la invitación a participar hoy para comentar la presentación del doctor Gustavo Gordillo.

Gustavo y yo tenemos muchos años de conocernos, por lo menos 15, y más o menos los mismos de comentar estos temas y siento que su visión y la mía son bastante convergentes, es por eso que en ese sentido este comentario busca profundizar en algunos puntos y complementar con algunas otras ideas, en cuanto a las líneas generales y a los trazos fundamentales, estoy de acuerdo.

Voy a tratar de ser muy eficiente en lo que digo. Empezare mencionando el Acuerdo Nacional para el Campo que se firmó en marzo del año pasado, de entrada señala dos cosas; la primera, que el campo debe ser el motor del desarrollo, y a menudo cuando muchos comentaristas dicen "ya estamos hartos de la grilla, ya estamos hartos de la política", hay

cosas que nadie está mencionando y una cosa que es fundamental es que por lo menos produzcamos nuestra comida, que por lo menos en materia alimentaria seamos soberanos, autosuficientes.

En el siguiente punto del Acuerdo Nacional para el Campo se dice que debe de haber una equidad entre el campo y el resto de la economía. Si se fijan, una y otra no son consistentes, si se busca que el campo sea el motor de toda la economía, entonces sería necesario transferir recursos generados en el campo al resto de la economía; pero por el otro lado si se quiere que el campo no esté discriminado en relación a la industria, los servicios y otros sectores, entonces no debe darse esa transferencia.

Menciono lo anterior, porque tengo la impresión de que la visión del campo, a diferencia de otros temas, es a veces un tanto romántica, mítica, emotiva, pero cuando nos ponemos a ver la consistencia de los argumentos nos damos cuenta de que no necesariamente lo son.

El sector primario de la economía (agricultura, ganadería, silvicultura, casa y pesca), es el cinco por ciento del Producto Interno Bruto y cada vez será menos. En ese sentido, es demasiado pedirle al cinco por ciento del PIB que se encargue de financiar el desarrollo del otro 95 por ciento. Por otro lado, en términos de la Población Económicamente Activa (PEA) el campo tiene el 17 por ciento de ella, que sin duda es mucho más alto que el cinco por ciento del PIB y como consecuencia es que tenemos tanta pobreza rural, si el 17 por ciento produce el cinco ahí hay un problema de eficiencia, con todo y todo va cayendo esa participación en el empleo total de la economía.

Lo que es un hecho, sin embargo, como bien apuntó el Dr. Gordillo, es que esos 25 millones de mexicanos que aproximadamente viven en el campo, dependiendo de cómo se mida la población rural, no se van a ir de un día para otro; según algunos cálculos de los demógrafos del INEGI, hoy somos 105 millones de mexicanos y usando un criterio conservador hay 25 millones de habitantes en el campo, lo cual es más o menos el 24 por ciento.

Las proyecciones demográficas para el año 2030 estiman que habrá cerca de 125 millones de mexicanos, de los cuales 25 millones van a permanecer en el campo; es decir que todavía el 20 por ciento de la población se encontrará en el campo. La participación del campo en la población total va a seguir cayendo, pero no va a caer en términos absolutos y, sin embargo, la tierra se mantiene constante; hay aproximadamente 20 millones de hectáreas de tierra arable, lo cual implica que aquí hay poca tierra buena para la gente y por eso, sobre todo entre los jóvenes, se seguirá dando la migración. Hay que reconocer que dado que mucha de esta gente vive en comunidades de menos de mil habitantes, es muy difícil proveerles de servicios y, debido a la baja productividad, la dispersión y la atomización, su ingreso es muy bajo.

Tenemos entonces, un problema de pobreza que no se va a resolver con la migración, y que es caro de atender por donde se ubica esta población. Según

algunos números del Subsecretario de Desarrollo Rural, Antonio Ruiz, hay aproximadamente cuatro millones de familias generadoras de ingreso en el campo, en total son cuatro millones y medio, pero de esas cuatro millones y medio, 500 mil no tienen unidades económicas. Del resto, tres millones no tienen viabilidad productiva en el sector primario, estamos hablando de que queda un millón de familias, de los cuales aproximadamente un tercio se encuentran razonablemente integrados a los mercados de insumos, de productos, de asistencia técnica, de crédito, de riesgo; pero los otros dos tercios del millón, como 600 mil, 700 mil, están integrados de manera muy deficiente, aunque a través de la política pública se podría lograr una mejor integración. Pero reconozcámoslo, en Iztapalapa viven dos millones de personas. Las personas que son sujeto de la política agropecuaria y de fomento en todo México, son aproximadamente 600 mil, el equivalente a la tercera parte de la población de Iztapalapa o la población de Álvaro Obregón, si lo quieren ver desde otra perspectiva. El contraste es que tenemos una parafernalia de instituciones, por ejemplo para el crédito, la Financiera Rural, el FIRA, el BANSEFI, Bancomext también trae programas, hay cuestiones en FONAES, entonces como indica el doctor Gordillo, cuando vemos el PIB agropecuario y lo que son subsidios, en México son niveles altísimos; algunos cálculos indican que es aproximadamente 35, 40 por ciento del valor del PIB, entonces realmente si restas eso te quedan tres puntitos. Vemos pues que el campo es un sector muy politizado y muy subsidiado, pero que sin embargo se hace de manera muy deficiente, porque por una serie de razones políticas, que no hay tiempo ni es el momento de elaborar, la eficacia de estas políticas de fomento han dejado mucho que desear.

Sin duda también cuando hablamos del campo lo no agropecuario pesa mucho y más si tres millones de cuatro millones de familias no tienen viabilidad productiva. Ahí la inversión en capital humano, como la que se realiza a través de *Oportunidades*, antes *Progresá*, es muy importante, porque no tiene ningún sentido pretender que se dediquen a una actividad agrícola, cuando simple y sencillamente no existen las condiciones para lograr ese objetivo.

Sí se tiene una política diferenciada, pero por ejemplo en la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, se contabilizaron 72 programas distintos de subsidio y otros apoyos al fomento productivo en el campo, en distintas dependencias. Obviamente sin coordinación, con todo tipo de duplicidades, como se dice coloquialmente "pisándose los callos", porque algunos programas piden una cuota y otros programas piden otro y provocan el arbitraje de subsidios: el subsidio que una persona recibe en un lugar, el peso que le dieron aquí lo usa para conseguir el otro peso acá y el que recibió aquí a la inversa para que le den el otro allá.

Así, no existe todavía una evaluación global de todos los subsidios y me parece que hacer evaluaciones de un solo programa no es muy eficiente

porque muchas veces los agricultores reciben varios tipos de subsidios, el de Alianza para el Campo, de Subprocampo, de ingreso objetivo, de *Oportunidades*. Si no tomamos en cuenta el impacto agregado de todos estos entonces podemos llegar a conclusiones de equilibrio parcial que no son muy veraces, pero sí muy creíbles.

Un punto más, yo sí creo que es absolutamente falso que los campesinos estén olvidados de la política pública; se gasta mucho dinero, tan solo la Secretaría de Agricultura es una de las que más presupuesto tiene; tiene 34 mil millones de pesos, tres mil millones de dólares al año, nada más en PROCAMPO se están gastando cerca de 15 mil millones de pesos. Aunque en términos políticos el argumento es útil y es rentable electoralmente, sí me parece que seguir planteando el problema como un problema de abandono, de olvido, no me parece certero; la evidencia empírica, simple y sencillamente muestra lo contrario, y también me parece poco realista pedirle al campo lo que no puede dar. México está atravesado por el Trópico de Cáncer, es la zona de los grandes desiertos de la humanidad, el desierto de Gobi en China, el desierto del Sahara en África; un 30 por ciento de los suelos tiene niveles de erosión de mediano a alto. El agua no es tanta y donde hay mucha, en el sureste, los suelos no son buenos, y cuesta mucho dinero mejorarlos, y tiene efectos ecológicos devastadores. Más que pensar que por el abandono del gobierno, el campo está como está, mejor digamos que el campo podría estar mejor si mejoran las políticas públicas, porque hay desde mi punto de vista, hay un enorme dispendio de recursos, porque no hay efectividad en los programas. No planteo que no haya apoyos, porque independientemente de los méritos económicos de libre comercio agropecuario, por razones políticas si Estados Unidos subsidia tanto a sus productores, nunca será fácil argumentar que en México no deba de haber apoyos. Creo que el debate económico, que es un debate válido, es intrascendente, porque políticamente ante esa realidad es muy poco razonable pensar que se pueda dar ese abandono. El punto es que no están abandonados, que sí hay apoyos, que sí hay dinero, que sí hay toda una parafernalia de programas. Que sí se han tomado medidas agresivas en el marco del Tratado de Libre Comercio, para proteger a algunos sectores, por ejemplo el azucarero; desde mi punto de vista, de manera errónea, de manera muy ineficiente, por ejemplo se perdió toda la industria de jarabe de maíz rico en fructuosa y ahora estamos ante la Organización Mundial de Comercio enfrentando un panel de controversias. Pero eso hay que tomarlo en cuenta de nuevo para tener una visión menos mítica, menos romántica, de compasión y en cambio sí realista y decir que para el campo, sin duda, su principal problema es la pobreza, y que puede dar más, pero no demasiado; ver el tema de la pobreza como un tema de equidad, pero también de eficiencia y de corresponsabilizar, o sea, de no nada más recrear el paternalismo y el tutelaje, sino de hacer corresponsables a los sujetos del campo en su desarrollo humano, personal.

DISCUSIÓN FINAL

PREGUNTAS:

- Un par de preguntas: una sobre los últimos 10 años y el TLC y otra sobre los próximos cinco o seis. Primero: ¿qué imaginan que va a pasar en el 2008, cuando ya se abran completamente las fronteras al maíz? y el segundo punto, sobre el futuro próximo, es más especulativo, la discusión de subsidios agrícolas; es impresionante cuando uno los ve como porcentaje del valor agregado aun frente a los Estados Unidos; tal vez frente a Europa quedemos un poco abajo, pero no son montos tan menores cuando se ven en términos relativos. Esa sería mi segunda pregunta, ¿dónde están los intereses de México en la discusión actual sobre los subsidios agrícolas?

- Un comentario general: lo que está pasando en México en el agro, está pasando en todo el mundo. El sector urbano tiene mayor potencial de productividad, entonces el sector rural expulsa gente; esta tendencia está demostrada en todo el mundo, cuando sube el nivel de desarrollo, la gente que vive en el ámbito rural decrece. En Estados Unidos, por ejemplo, la gente que vive en zonas rurales en uno por ciento de la población; de ese uno por ciento, solamente un tercio o menos está directamente ligado a la agricultura como principal fuente de ingresos. Hay que recoger lo que Gustavo marcaba: la necesidad de diferenciar lo rural de lo agrícola. Al confundirlos se genera demanda por subsidios y su permanencia en el tiempo. La pobreza rural tiene que ser atacada por una política social no agrícola.

- Yo quisiera hacer un par de comentarios. Con lo que ha vivido uno, se da cuenta de varias cosas. Cuando se abre la presa en Los Mochis, el plan de cultivos era algodón. Después era cártamo, ¿quién se acuerda del cártamo ahora? Luego viene el cempasúchil, ¿quién pensaba en el cempasúchil cuando se hizo la presa? Son 400 mil hectáreas sobre riego y el plan de cultivos está cambiando a cada rato. Por otra parte, yo creo que el campo es el principio, no es el fin. Lo que se haga en el campo tiene que ir mucho más lejos. Tenemos que pensar en el mercado ¿Dónde está esa liga?, ¿dónde hay un programa gubernamental que esté ligando eso?, Finalmente, quiero pedir su opinión respecto a la estrategia de atención a las microregiones, que se aplica actualmente para atender el problema en el ámbito rural.

- Yo quisiera mostrar un poco la otra cara. Ha habido cambios, se nota en la gente; ha habido cambios en infraestructura en los servicios básicos de las comunicaciones, en las actitudes de la gente. Esto está vinculado con la presentación del doctor Gordillo. Lo que él plantea no son puntos finales, sino de inicio de investigaciones, son propuestas teóricas muy inteligentes, muy elaboradas, como él acostumbra. Punto número uno, no podemos decir que el campo se haya abandonado, la cantidad de recursos que llegan al campo es impresionante, no

sólo en el sector agrícola, también en el forestal, del cual nunca se habla. En el sector forestal hay varios programas de desarrollo muy importantes. En el sector agrícola está la Alianza para el Campo, que además de distribuir recursos está haciendo énfasis en cuestiones de transferencia de tecnología, capacitación. En Sonora, en Jalisco, en Yucatán, han tenido impactos enormes; hay que reconocer que en el campo se está haciendo un enorme esfuerzo. Y eso no es producto de este sexenio; se ha venido acumulando. México ha avanzado muchísimo en políticas de apoyo y de fomento al campo, y siempre estamos con el problema de que no hay política agrícola. Hay algo fantasmal detrás de eso, actitudes u opiniones basadas en anécdotas que en estudios científicos. Hablamos de distorsiones de subsidio. ¿Cuáles son?, ¿dónde están los estudios? Todo el mundo avanza pero nadie se detiene a estudiar y uno de los problemas importantes es la falta de diagnóstico. Tenemos que hacer estudios de diagnóstico para poder planear el futuro.

- La pregunta es en este sentido: ¿les hemos preguntado a los campesinos qué quieren ellos hacer del campo y no tanto qué queremos nosotros? Quisiera señalar dos cosas que me parecen fundamentales: primero, gran parte del fracaso de las políticas públicas, que bien apuntaba Kenneth, se deben a que el sector público no ha sabido interactuar con el tipo de habitante del medio rural que tenemos en México; se diseña en el aire y se estrella en una realidad tremendamente diversa; es un país con más de dos mil micro regiones perfectamente diferenciables, pero con políticas que se definen idénticas para todo el país. El Instituto Veracruzano de Desarrollo Rural, en el año 2002 presentó dos mil proyectos a la Alianza para el Campo y de los dos mil proyectos no se financió uno solo. Creo que debemos colocar el asunto en otro nivel. Estamos en un país con unas serranías enormes, pero no es la única vocación para el campo; hay otro tipo de vocaciones: ecológicas, de servicios, que se pueden generar desde el campo, pero no hemos sabido interactuar con el sujeto principal, que es el habitante del medio rural.

Quisiera plantear una hipótesis: sería muy optimista suponer que va a haber 25 millones de campesinos dentro de 30 años. Creo que se van a extinguir rápido. Voy a dar dos ejemplos: los niños están estudiando con el apoyo de Oportunidades; lo que están aprendiendo es a tener herramientas para emigrar y a los 14, 15 años van a ir a las ciudades o al país del norte, si su región continúa como está, que es lo más probable.

- Yo quisiera compartir una pequeña nota optimista. Participo en un programa de financiamiento a grupos de campesinos pobres, en distintos campos, café orgánico, frutas tropicales, ecoturismo, forestal, ganado, con una experiencia extraordinariamente buena cuando no hay políticos o líderes que impidan que los campesinos produzcan. Obviamente cuidamos lo que hemos financiado, son proyectos viables, pero proyectos con los riesgos naturales de toda la gente. Es un modelo que trabajamos en el sureste, Guerrero, zonas distintas

al noroeste, y con esa experiencia. Donde participa algún líder de tipo político, normalmente no honesto, no permite que los campesinos cumplan y pierden la opción de seguir teniendo financiamiento.

GUSTAVO GORDILLO:

Hoy a tratar primero el tema del impacto del TLC y cuál creo que seguirá siendo, por lo menos en cuanto al maíz. En una encuesta del sector ejidal cuyos resultados están publicados por el Fondo de Cultura Económica, encontramos que prácticamente un tercio de las familias rurales producían maíz para autoconsumo; otro 30 por ciento producía para vender, pero compraba y prácticamente era una especie de balanza entre el maíz que compraba y vendía. El 30 por ciento restante producía para el mercado. Ese 30 por ciento que produce para el mercado completamente, está articulándose en buena medida con MASECA o con otros grupos; creo que es un sector viable. El 30 por ciento que produce para autoconsumo no tiene o por lo menos no se esperaría que pudiera resentir algún efecto, del Tratado de Libre Comercio. Es así que todos los modelos que pronosticaban una corriente altísima de productores maiceros hacia Estados Unidos no concuerdan con los resultados reales. No es que no haya habido una corriente masiva de mexicanos a Estados Unidos, pero los datos indican: uno, migración muy fuerte de la parte urbana mexicana a Estados Unidos, y dos, migración de pobladores en zonas no típicamente maiceras.

Así, creo que el verdadero impacto de la apertura comercial fue antes, en el período de 1985-1987, con todas las medidas de apertura, derivadas del GATT. Por lo menos un programa que se ha seguido, el PROCAMPO sinceramente creo que debería de continuar, sobre todo si se materializa lo que se ha planteado recientemente, la bursatilización del PROCAMPO. Eso tendría una ventaja interesante como política de largo plazo.

Si esto formara parte de una política de largo plazo, podría enfrentarse el fin de los aranceles en 2007, 2008, sin un problema tan grave, como podría serlo si no se hace nada. No han pasado demasiadas cosas con respecto al TLC en este período; muchos de los problemas que se derivan de mayor pobreza, desigualdad, son producto de un conjunto de políticas, no específicamente del TLC. En todo esto creo que aplican "las leyes de la dialéctica mexicana" que dicen lo siguiente: una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa; la segunda ley es que hay cosas que ni qué, y la tercera es la que en este caso aplica: las cosas duran hasta que se acaban.

Me parece que la reflexión que se hacía respecto a la escala y al interés que pueden tener los políticos o los diseñadores de políticas públicas, dada la dimensión de la parte rural, me lleva a insistir en lo que creo es una de las propuestas más importantes a futuro; es decir, se requiere una instancia que no sea gubernamental, pero que sí sea pública, que pueda garantizar la continuidad de las políticas públicas, que puedan revisar el gasto al sector rural, y evitar este tipo de traslapes tan espectaculares, dándole un sentido de largo plazo y no de coyuntura a las políticas en el ámbito rural.

Creo que uno de los grandes déficits que tenemos en la puesta en marcha de políticas públicas al sector rural es la falta de procesos que permitan aprendizajes. Uno encuentra increíbles experiencias exitosas, como las que ya se mencionaban y esas experiencias requieren un centro de retroalimentación que permita llegar a los que están haciendo el diseño de políticas públicas. También hay experiencias interesantes en políticas públicas en varias regiones, pero no existe ese esquema o mecanismo de monitoreo que permita una mejor retroalimentación de las experiencias buenas y malas que hay en el medio rural.