

¿Pueden competir los pequeños productores mexicanos en el mundo actual?

Gustavo Gordillo y Paul Lewin

Documento presentado en seminario nacional para funcionarios de alto nivel: *Promoción del desarrollo y combate a la pobreza rural*. Colegio de Posgraduados, SAGARPA e INCA Rural. 5 de julio de 2002. Ciudad de México.

Índice

SOBRE COMPETITIVIDAD Y DESIGUALDAD.....	3
1. UN MEDIO RURAL HETEROGÉNEO.....	5
2. EL MUNDO DE LOS AGRICULTORES FAMILIARES: LA BALANZA DEL MAÍZ.....	9
<i>Productores que sólo venden maíz.....</i>	<i>10</i>
<i>Productores que sólo compran maíz.....</i>	<i>10</i>
<i>Productores que venden y compran maíz.....</i>	<i>11</i>
<i>Productores que no compran ni venden maíz.....</i>	<i>11</i>
3. LOS ACTIVOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR	12
<i>Propiedad de la Tierra</i>	<i>12</i>
<i>Zona climática.....</i>	<i>13</i>
<i>Características de la unidad familiar.....</i>	<i>13</i>
<i>Capital social.....</i>	<i>14</i>
4. LAS MANOS INVISIBLES.....	16
<i>¿Alguien compite lealmente?</i>	<i>16</i>
<i>Tendencia en los precios y subsidios a la producción en los países desarrollados.....</i>	<i>19</i>
<i>Compradores.....</i>	<i>21</i>
<i>Proveedores</i>	<i>23</i>
<i>Crédito.....</i>	<i>26</i>
<i>Seguros agrícolas.....</i>	<i>28</i>
5. DÁNDOSE LA MANO	28
<i>Productores de maíz de monocultivo en el ciclo otoño-invierno.....</i>	<i>29</i>
<i>Productores de frutas y verduras</i>	<i>30</i>
<i>Productores de ganado vacuno.....</i>	<i>30</i>
<i>Productores de maíz de subsistencia y emigración</i>	<i>31</i>
6. LA MANO VISIBLE DE LA INTERVENCIÓN	31
7. APOYAR PARA COMPETIR	35
<i>Reforma Institucional: construcción territorial</i>	<i>36</i>
<i>Nuevos instrumentos: paquete integrado y con horizonte temporal.....</i>	<i>39</i>
<i>El marco legal.....</i>	<i>42</i>
<i>Participación: democracia y reformas económicas</i>	<i>45</i>
BIBLIOGRAFÍA	49

Sobre competitividad y desigualdad

El objetivo de toda organización, sea familiar, empresarial, gubernamental o de un país, es mejorar en forma permanente su bienestar. Bajo este contexto, las personas, familias, gobiernos y países buscan mejorar su **competitividad**. La búsqueda de competitividad trasciende todos los niveles. Se habla de estrategias competitivas, ventajas competitivas, se escuchan críticas cuando el país disminuye su competitividad y halagos cuando ésta aumenta, se menciona que los mercados son cada vez más competitivos, etc. (Vargas y Paillacar, 2001). Esto hace que la palabra competitividad tenga diferentes significados dependiendo del contexto.

En este documento, competitividad tendrá la connotación de competente, o sea, poseer los conocimientos, destrezas y habilidades necesarias para realizar una tarea en forma sostenible en el tiempo. Cuando un país, una empresa o un grupo de personas son competitivos significa que tienen la capacidad (son “competentes”) para lograr un objetivo propuesto y no porque tienen la intención o la capacidad de ganarle a otros. La diferencia es clara; si hablamos de competitividad en el sentido de competición sólo puede haber un ganador (el que obtiene el primer lugar), en el otro caso nada impide que pueda haber muchos competentes simultáneos.

La competitividad puede ser medida a nivel de países, de sectores económicos, de industrias, de mercados, de empresas y de personas. Dependiendo a qué nivel se desea medir, se emplean diferentes marcos de análisis.

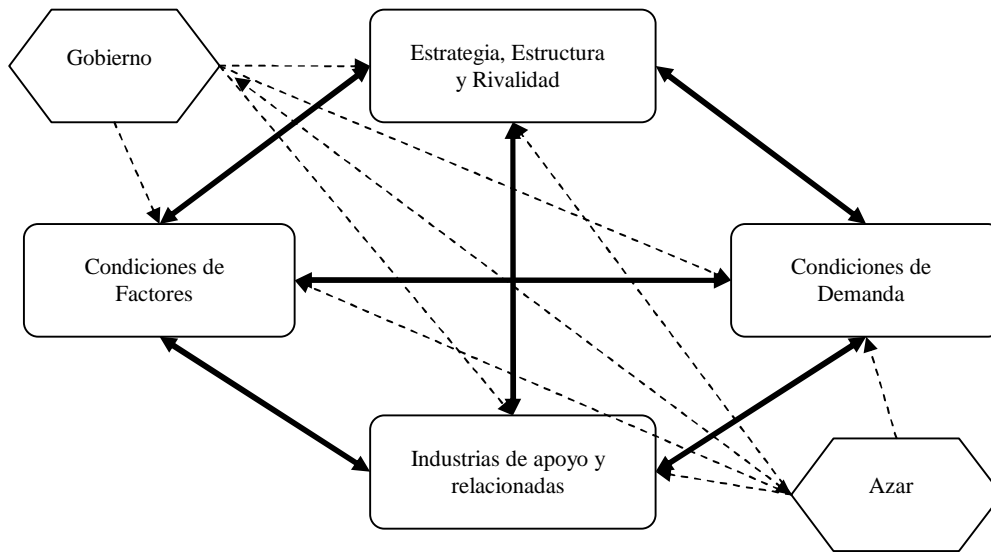
En este documento lo que se quiere determinar es la capacidad de competir de los pequeños productores en un mundo cada vez más globalizado. O sea, cuál es la capacidad de los pequeños productores para acrecentar o mantener su participación en el mercado interno e internacional, **sin subsidios¹ y daño o explotación irracional de los recursos productivos**. Esto implica sin una explotación de los trabajadores (*dumping* social) y sin comprometer la sostenibilidad ecológica (*dumping* ecológico).

Según Porter (1990), para determinar la capacidad competitiva de un grupo de organizaciones productivas (en este caso, los pequeños productores) es importante saber no sólo con qué factores productivos cuentan y cuál es su costo y calidad, sino también si disponen de industrias proveedoras y relacionadas y cuál es la estrategia, la estructura y rivalidad de las empresas del sector. Cada uno de estos elementos interactúa con la situación de los demás, reforzándose mutuamente. A modo de ejemplo, las condiciones de la demanda de los productos generados por los pequeños productores afecta las estrategias que ellos eligen, los factores que quieren desarrollar y los requerimientos que ellos hacen sobre las industrias proveedoras y relacionadas.

A los cuatro elementos anteriores, incluidos en el diamante de Porter, se agregan dos elementos que afectan todo el desempeño de la industria y su competitividad en el tiempo, estos son: el papel del gobierno y la oportunidad o azar (Figura 1).

¹ En la realidad, el mundo globalizado está lleno de subsidios a los productores agrícolas y se hace muy difícil para cualquier agricultor competir en él sin ayuda. Sin embargo, cuando nos referimos a competitividad estamos hablando de las características o capacidades de los agricultores para lograr sus objetivos propuestos y mejorar sus ingresos en forma sostenida en el tiempo. En este caso competitividad no es sinónimo de prevalencia real en los mercados internacionales.

Figura 1: Factores determinantes de la competitividad



Fuente: Porter, 1990.

Por otra parte, siguiendo a Easterly (2002) es posible argumentar que la competitividad de los pequeños productores también tiene relación con el grado de inequidad que existe al interior de un país, debido a que la desigualdad impide el desarrollo. Sokoloff y Engerman (2000)² plantean que la dotación de activos determinan la inequidad, la cual a su vez determina la existencia de malas instituciones (poco democráticas e inestables), malas políticas de redistribución, baja inversión en capital humano y subdesarrollo.

En la medida que existan pequeñas elites que dominen la política y la economía, éstas ocupan su poder para redistribuir la riqueza que se genera en el país entre ellas mismas. Para ello se oponen a la inversión en capital humano y a la existencia de instituciones más democráticas y eficientes por temor a que la población, mayoritariamente más pobre, gane poder y pierdan sus beneficios. En general, las personas con mayor capital humano son más activas políticamente (Sokoloff y Engerman (2000)³).

Dado lo anterior, para evaluar la competitividad de los pequeños productores, en este documento se combinará un análisis de la inequidad existente en México, y como está afecta al desarrollo productivo de los agricultores familiares, con la aplicación del marco de análisis de Porter adaptándolo a la realidad de los pequeños productores. De esta forma, se presentará primero una breve descripción del sector rural mexicano, y a continuación se evaluarán los determinantes de competitividad considerando las condiciones de los factores, condiciones del mercado y las estrategias productivas y de subsistencia. Finalmente se propone un programa mínimo de acción para impulsar la competitividad de los pequeños productores.

² Citados por Easterly, 2002.

³ Citados por Easterly, 2002.

1. Un medio rural heterogéneo

La población de México es prioritariamente urbana, sólo el 25% de la población del país vive en el sector rural. Sin embargo, 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).

Sin embargo, estos porcentajes varían ya que todos los análisis sobre pobreza en México⁴ que se realizan, tienen como punto de partida la determinación de una canasta alimentaria normativa que, con excepción de los estudios de CEPAL⁵, corresponden a las canastas normativas (CNA) que en su momento elaborara COPLAMAR⁶. Hecha esta constatación, es interesante observar los resultados de Boltvinik y Damián (2002), el cual examina los resultados obtenidos en relación a la magnitud de la pobreza extrema de la aplicación de criterios que corresponden, respectivamente a las estimaciones hechas por Levy (2), CEPAL, PROGRESA, la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de COPLAMAR y la resultante del empleo del método de medición integrada de la pobreza (MMIP). (Gráfico 1).

En términos de los criterios empleados para las estimaciones se señala lo siguiente:

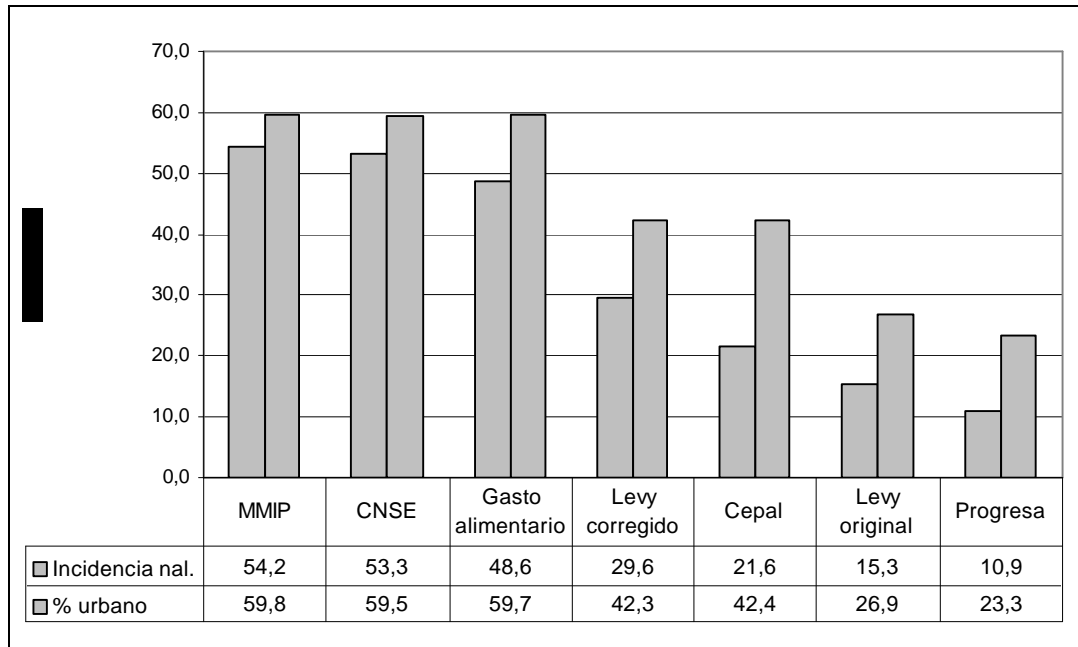
- ? Levy considera como línea de pobreza a la CNA multiplicada por 1,25 o que los más pobres gastan el 50% de su ingreso en alimentos (Levy corregida).
- ? La CEPAL usa una canasta con más alimentos que la CNA y usa ese valor como línea de pobreza extrema o indigencia.
- ? PROGRESA toma la CNA como línea de pobreza extrema.
- ? La CNSE incluye otras necesidades básicas además de alimentos como su nombre lo indica.
- ? La MMIP incluye los satisfactores básicos no accesibles por los pobres extremos.

⁴ Julio Boltvinik y Araceli Damián “La pobreza ignorada. Evolución y características” (por publicarse en *Papeles de Población*, UAEM, N°29, 2002) ver además Pobreza y Distribución del Ingreso en México y su columna semanal (viernes) en La Jornada bajo ECONOMIA MORAL; citados por Schejtman, 2002.

⁵ La de CEPAL incluye más elementos y un costo algo mayor.

⁶ La Comisión Nacional para las Zonas marginadas (COPLAMAR) fue creada a iniciativa del gobierno de México en los años setentas.

Gráfico 1: Aplicación de diversos métodos para determinar los pobres extremos a nivel nacional y participación de los urbanos en el total (2000).

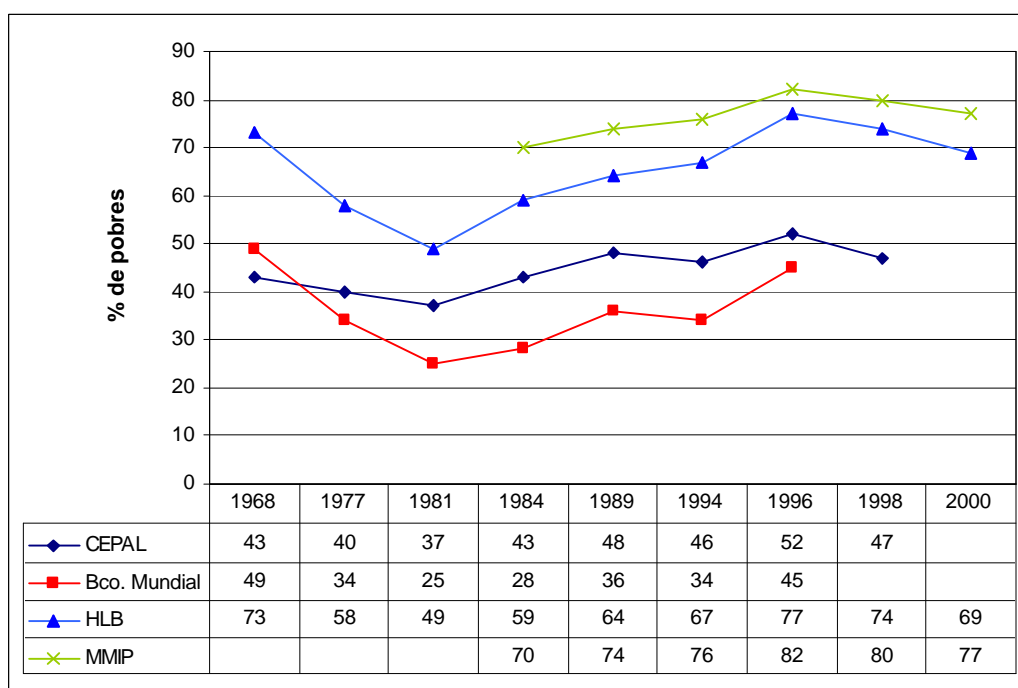


Fuente: Boltvinik y Damián (2002)

La diferencia respecto al supuesto implícito sobre gasto alimentario es lo que lleva a diferencias que van desde alrededor de 11% de personas indigentes en el caso de PROGRESA hasta más de un 54% en el caso de la MMIP.

Respecto a la evolución de la pobreza total (indigentes más no indigentes) en las últimas cuatro décadas, Boltvinik y Damián (2002) comparan también los resultados derivados de distintas aproximaciones, en este caso, las del Banco Mundial, la CEPAL la derivada de la MMIP y las del propio autor (Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolución de la pobreza total 1968-2000



Fuente: Boltvinik y Damián (2002)

Por otra parte, la desigualdad en el ingreso en México es muy marcada, el gasto del decil más rico representa el 44% del total, en cambio, el gasto del decil más pobre sólo es el 1%. Durante los últimos años, la desigualdad en las áreas rural 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 (Banco Mundial, 2001).

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

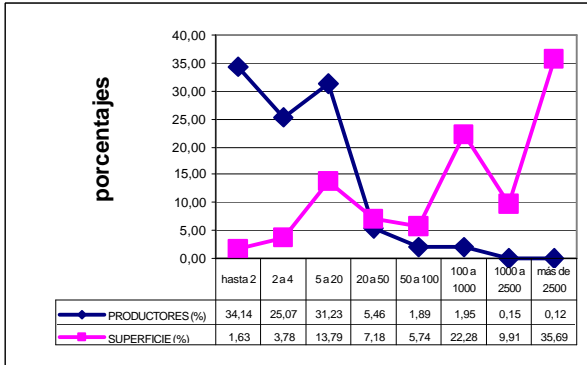
El aumento de la desigualdad durante los últimos años, se debe en parte a la crisis económica de 1995, la cual tuvo costos muy elevados para los pobres del agro mexicano y a que el crecimiento impulsado en las áreas rurales no ha permitido generar beneficios para que los pobres mejoren su capital humano como acceso a los servicios de salud, oportunidades de empleo e ingresos y aumenten la productividad del trabajo (Banco Mundial, 2001).

Todo lo anterior nos da un contexto de la heterogeneidad productiva en los distintos ámbitos en los cuales se desenvuelven las actividades rurales y más ampliamente el sistema alimentario mexicano. Basado en el censo de 1991, Schejtman (2002)⁷, presenta los grados de heterogeneidad en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria en México (Gráfico 3). Conviene anotar la enorme disparidad en el sector agrícola aun cuando en el sector de agricultura familiar aparece menos pronunciada.

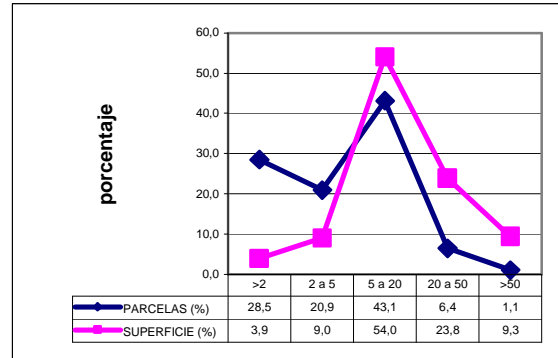
⁷ Alexander Schejtman ha elaborado para la FAO en el marco de un a solicitud de asistencia técnica al gobierno de México el trabajo intitulado “Sistema alimentario y políticas alimentarias”, primera versión, Santiago de Chile, 2002; del cual se han tomado estos gráficos.

Gráfico 3: Estructura productiva del Sistema Alimentario de México (1991)

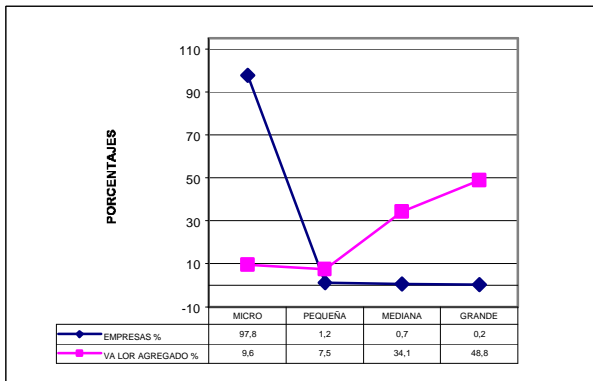
AGRICULTURA TOTAL



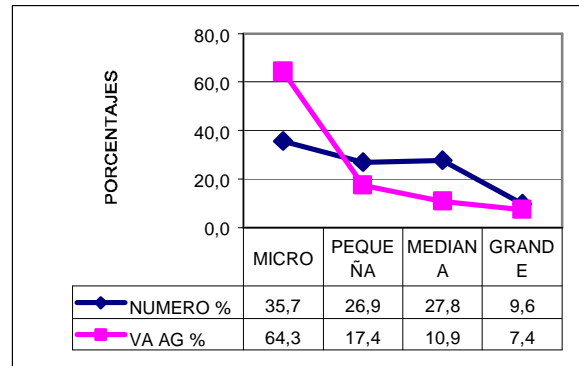
AGRICULTURA FAMILIAR (SECTOR EJIDAL)



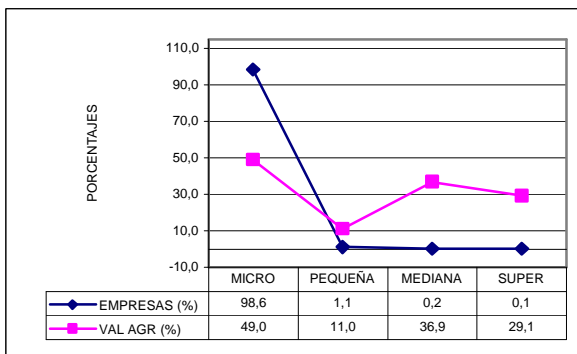
AGROINDUSTRIA ALIMENTARIA



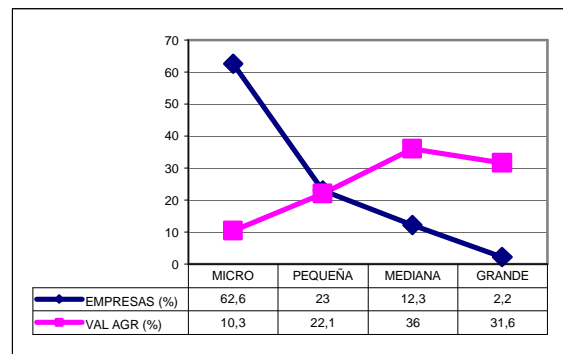
SERVICIOS ALIMENTARIOS



COMERCIO MINORISTA



COMERCIO MAYORISTA



Fuente: Schejtman (2002).

En este documento se analizan sólo a los productores ejidales⁸, los cuales pueden ser divididos en dos grupos; un primer grupo de agricultores familiares de baja productividad que laboran en zonas de alto potencial agrícola y que producen principalmente para el mercado local o para su subsistencia. El segundo grupo está formado por agricultores severamente marginados que se encuentran en zonas de bajo potencial productivo (agricultura marginal, o propensa a riesgos, frecuentemente en latitudes altas, zonas selváticas y cuencas) y jornaleros agrícolas. Tienen pocas posibilidades de dedicarse a actividades no agrícolas y están dentro de la población de pobreza extrema.

En general, hablaremos de pequeños productores o agricultores familiares como sinónimos y entenderemos por ellos a los agricultores que junto a su núcleo familiar desarrolla una actividad productiva.

2. El mundo de los agricultores familiares: la balanza del maíz⁹

Muchas variables determinan la participación de los agricultores en el mercado del maíz, como el tamaño familiar, el número de cabezas de ganado (demanda interna); el tamaño del área cultivada, la tecnología y las condiciones agroecológicas (oferta interna); y los costos de transacción, los cuales impactan en las diferencias que existen en los precios de mercado entre los compradores y vendedores y el precio efectivo que cada agricultor familiar enfrenta. Los costos de transacción pueden ser resultado de falta de información, un deficiente acceso al mercado y la existencia de monopsonios. Además, algunas circunstancias temporales como el clima o enfermedades pueden condicionar la participación de una familia en este mercado (Davis, 2001).

En 1994, 75% de los agricultores familiares son productores de maíz. Entre ellos la mayoría (75%) cultiva maíz sólo en el ciclo primavera-verano, obteniendo en promedio 4 toneladas por hectárea. El 6% cultiva sólo en el ciclo otoño-invierno, obteniendo una producción de 5,3 toneladas por hectárea. Finalmente, un 19% de los productores cultivan maíz en ambos ciclos. Lo anterior indica, que la mayoría de las familias obtienen el maíz de una sola cosecha y deben almacenar o comprar maíz para regular su disponibilidad durante el año.

Del total del maíz producido por los agricultores familiares, el 55,4% es enviado al mercado, el 44,6% restante es almacenado por los productores. Los principales usos que estos dan al maíz que retiene son: el consumo humano (21,4%), el consumo animal (16,1%), su

⁸ Este es desde luego un proxy imperfecto a un concepto más general de agricultura familiar puesto que debería incluir a un segmento importante de propietarios privados minifundistas y quizás, excluir a la franja mejor dotada de los ejidatarios. Aun así se optó por esta presentación dado que se cuenta con resultados de encuestas de hogar para 1994 y 1997 solo del sector ejidal: **Gordillo de Anda, G. De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 1999. *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica, como los reportes del Banco Mundial: **Deininger, K. Lavadenz, I. Bresciani, F. y Díaz, M.** 2002. *México's "second agrarian reform": implementation and impact*. Banco Mundial y Secretaría de Reforma Agraria de México. Washington DC. y **Banco Mundial.** 2001. *México: Política Agraria-Una década después de la reforma del Ejido*. Washington DC.

⁹ La información presentada en esta sección se basa en Gordillo de Anda, De Janvry y Sadoulet (1999) y concuerda con los datos presentados por Davis (2001).

almacenamiento como semilla (1,8%). El 5,4% restante es destinado a otros usos como reservas, pago en especies etc.

El porcentaje de productores que sólo compraron o vendieron maíz en 1994 es similar: 28,3% y 27,3%, respectivamente. Sin embargo, el promedio de la cantidad vendida es mucho mayor al promedio de la cantidad comprada (7,5 toneladas promedio contra 0,6 toneladas). Los productores que compraron y vendieron maíz, al mismo tiempo, fueron un 13,1%. Esto deja un 31,3% de productores que no comercializaron maíz y que por lo tanto serían autosuficientes respecto a sus necesidades de grano.

¿Cuáles son las características de estos productores que los hacen actuar en forma distinta dentro del mercado del maíz? A continuación se analiza cada grupo.

Productores que sólo venden maíz

Los productores que sólo venden maíz tienen en promedio 9,1 ha ENT¹⁰ y sólo el 51% tiene una superficie menor a 5 ha ENT. El área de maíz temporal es de 3,8 ha ENT y de riego 0,7 ha ENT.

Estos productores realizan el 40% de las transacciones en el predio y el 60% en otras partes. El precio obtenido por la venta fuera del predio es un 4% mayor debido a los costos de transporte. Sin embargo, es posible apreciar economías de escala por las ventas realizadas fuera del predio, debido a que la cantidad vendida promedio por transacción fuera de la propiedad es de 7,5 toneladas, en cambio cuando se vende en el predio la cantidad promedio por transacción es de 4,6 toneladas.

Más de la mitad de las transacciones que realiza este tipo de productor son con comerciantes privado, a los cuales les venden la mayor parte de sus volúmenes de comercialización. Las transacciones realizadas directamente con consumidores son inferiores al 20% y los volúmenes comprados por ellos son inferiores al 5% de la producción destinada a la venta. Sin embargo, los precios pagados los consumidores son superiores en 13% a los pagados por los comerciantes.

Productores que sólo compran maíz

Los productores que sólo compran maíz se pueden dividir según sus características en dos grupos de acuerdo al número de animales que poseen.

El primer grupo son agricultores pequeños tienen menos de 6 cabezas de ganado, el 46% de ellos tiene menos de 2 ha ENT y el 35% entre 2 y 5 ha ENT. El área promedio del predio es 4,1 ha ENT con sólo 1,7 ha de maíz temporal y 0,2 ha de maíz de riego.

¹⁰ ENT: Equivalentes nacionales de tierra temporal. El estándar que define una hectárea ENT es el rendimiento medio nacional del maíz en tierras de temporal, donde el maíz se siembra solo. Para más información ver Gordillo, De Janvry y Sadoulet, (2000). Capítulo IV, pág. 42-44.

El segundo grupo son agricultores más grandes, tienen más de 6 cabezas de ganado, siendo el promedio 21 cabezas. El 54,2% tiene sobre 5 ha ENT, siendo el promedio de 10,3 ha ENT con 2,6 ha ENT de maíz temporal y 0,4 ha ENT de maíz de riego.

La mayoría de los productores que compran maíz realizan la transacción (72,7%) en la localidad donde viven porque los precios y los costos de transacción son menores. El precio medio de compra es 31% mayor al que reciben los productores que venden y la cantidad promedio comprada por transacción es de 630 kg en la localidad y de 610 kg fuera de ella.

La mayor cantidad de las compras de maíz, de estos productores, es realizada a través de comerciantes. Los volúmenes comprados a otros productores son muy bajos.

Productores que venden y compran maíz

Las características de estos productores son parecidas a la de los productores que sólo venden maíz. Y al igual que en el grupo anterior, es posible distinguir dos tipos de productores. Un primer grupo, de familias pobres que necesitan liquidez y venden parte de la cosecha y más tarde compran lo que necesitan para alimentar a la familia y a los animales. Un segundo grupo, de productores más grandes y que están bien ubicados respecto a las tiendas y lugares de almacenamiento. Este segundo grupo vende parte de su producción y luego la vuelve a comprar porque el costo nominal de la transacción es inferior al costo de almacenamiento y liquidez del capital.

Entre los productores que compran y venden maíz, 43% vendieron fuera del predio, mientras que 57% lo hicieron en él. Al comparar estos porcentajes con los productores que sólo venden maíz, se puede inferir que estos últimos están mejor organizados ya que sus ventas realizadas fuera del predio son el 60%.

Productores que no compran ni venden maíz

Los productores que no compran ni venden maíz pueden dividirse, según sus características, en dos grupos de acuerdo al número de animales que poseen.

El primer grupo se caracteriza por tener menos de 6 cabezas de ganado, sin embargo tienen un poco más de tierras que aquellos agricultores que compran maíz y tienen pocos animales. Sus predios tienen un tamaño medio de 4,7 ha ENT y cultivan 2,1 ha de maíz temporal, no obstante, el 71% de estos agricultores tiene menos de 5 ha ENT.

El segundo grupo, son agricultores grandes con un promedio de 21 reses y un promedio de 13,6 ha ENT. El 73% de ellos tienen más de 5 ha ENT. Estos agricultores familiares basan su economía en el ganado y no participan en el mercado del maíz porque producen ellos mismos el alimento para sus animales.

Ninguno de estos dos grupos de productores autosuficientes vende o compra maíz en el mercado, porque su precio implícito de producción es mayor al precio al que puede vender en el mercado y menor al precio al que puede comprar en éste.

Las características familiares de las cuatro clases de productores no son muy diferentes entre sí, por lo que no afectarían su forma de interacción en el mercado.

3. Los activos de la agricultura familiar

Propiedad de la Tierra

En el caso de los agricultores familiares, uno de los factores más importantes asociados a la competitividad es la propiedad de la tierra. En la medida que la tierra pertenece al agricultor, éste realiza una explotación sostenible del recurso y además invierte en ella para mejorarla. Por otra parte, por cada hectárea adicional de tierra con riego que el agricultor posee ve aumentado su ingreso en \$1.112, en tanto, que por cada hectárea de tierra sin riego su ingreso aumenta en \$223 (De Janvry y Sadoulet, 1999). En este sentido, los agricultores que tienen mayores garantías en la propiedad de la tierra tienen condiciones para ser más competitivos que aquellos que no la poseen, de la misma forma, aquellos agricultores que poseen tierras regadas pueden llegar a ser más competitivos con respecto a aquellos que tienen tierras de secano. Sin embargo, debe entenderse que el hecho de tener o no tener riego no es en sí mismo un determinante de la competitividad per se, ya que depende de si es este un activo estratégico o no, es decir, si contribuye a un mejor posicionamiento en la estrategia que ese agricultor eligió, y de esta forma a aumentar la participación de mercado en ese segmento específico.

Según un estudio realizado por Gordillo, De Janvry y Sadoulet (1999), en 1994 el 98,7% de los agricultores familiares eran propietarios de tierras, con un promedio de área cultivada de 7,6 ha ENT. El porcentaje de agricultores familiares que usaban tierras arrendadas era de 3% y los que usaban tierras prestadas 2,4%. Además, se determinó que el porcentaje de agricultores familiares que usaban tierras arrendadas aumentaba en la medida que crecían los tamaños de los predios.

A través del mismo estudio, se determinó que los predios más pequeños tenían menos acceso al riego como porcentaje de su área cultivada, representando el área cultivada con riego sólo el 15% en las dos clases de predios más pequeños (menores a 2 ha ENT y entre 2 y 5 ha ENT). En cambio en las tres clases de predios más grandes (5-10 ha ENT, 10-18 ha ENT y sobre 18 ha ENT), estos tenían áreas de 30,3%, 41,4% y 32,6%, respectivamente. Además, se descubrió que existía una relación inversa entre el tamaño del predio y el porcentaje de la tierra cultivada, que baja de 99,9% en los predios más pequeños a 57,4% en los más grandes. Esta relación no aparece tan fuerte en tierras de riego, de hecho en el caso de los predios con acceso al riego, el porcentaje de la tierra regada es muy constante entre los diversos tamaños de los predios, declinando de 89,9% en los predios más pequeños a 84,6% en los más grandes. Por otra parte, el riego se distribuye más desigualmente en las zonas más secas que en las húmedas. En las zonas áridas, donde 45,3% del total de los predios tienen riego, sólo 28,8% de los predios menores de 5 ha ENT tienen acceso al riego, en tanto el 79,5% de los mayores de 5 ha ENT tienen riego.

La reforma del artículo 27 de la constitución mexicana y la delineación de los procesos de PROCEDA permitió un aumento del tamaño promedio de la propiedad bajo un grupo familiar. La atmósfera creada por estas dos instancias permitió que la tierra común fuera dividida entre

los ejidatarios, siendo puesta bajo el control de una familia en forma formal o informal, también se produjeron compras de tierras. Entre 1994 y 1997, las propiedades aumentaron desde 7,4 ha ENT a 10 ha ENT, lo que significa un aumento de casi 25% en el tamaño de las parcelas (Davis, 2001).

Del análisis anterior, es posible inferir que los agricultores que poseen predios más grandes tienen actualmente un potencial competitivo mayor, debido a que tienen más probabilidad de tener un activo estratégico como el riego. Este activo les permite cultivar una mayor área de tierra y ocuparla durante todo el año, y no sólo en la temporada de lluvias. Lo anterior se traduce en mayores ingresos para los productores.

Zona climática

La zona geográfica donde se encuentra el agricultor familiar es un factor relevante en la competitividad de éste. La geografía además de determinar el tipo de cultivo que pueden producir, tiene asociada un riesgo climático. Por ejemplo, en 1994, las zonas Norte, Centro y Pacífico Sur fueron las áreas de mayor exposición al riesgo de variaciones climáticas como puede ser una sequía, en tanto, las zonas de El Golfo y Pacífico Sur estuvieron más protegidas con respecto a este riesgo. En ese mismo año, 29,3% de las familias de la zona Norte tuvieron un ingreso agrícola negativo sólo por efectos climáticos, en tanto, en las zonas Centro y Pacífico Norte las familias afectadas con ingresos agrícolas negativos por este efecto fueron 24,2% y 21,6%, respectivamente. Así mismo, en las zonas de El Golfo y el Pacífico Sur que tienen menos fluctuaciones climáticas, las familias con ingresos agrícolas negativos fueron 18,7% y 15,5%, respectivamente (Gordillo de Anda et al, 1999).

A pesar de la fuerte incidencia que el riesgo climático tiene sobre el ingreso agrícola de los pequeños productores, en 1994 sólo 3,2% de los agricultores familiares tenían seguro agrícola, sin embargo, 9,1% de ellos tenía seguro de atención médica. En este sentido, el seguro para los pequeños productores parece ser un instrumento secundario para afrontar el riesgo. La mayor parte prefiere respaldarse a través de ahorros en animales para cuando requiera liquidez en forma rápida. Sólo 6,7% de los agricultores familiares utilizan el ahorro monetario como un seguro (Gordillo de Anda et al, 1999).

Por otra parte, la zona geográfica también determina la estrategia productiva de los pequeños productores. Según un estudio realizado por Davis (2001) en las zonas Norte y de El Golfo la fuente principal de ingresos proviene de actividades realizadas fuera de la finca. De la misma forma, la mayor parte de los agricultores que no producen maíz se ubican en la zona de Pacífico Norte, los que producen frutas y hortalizas en la zona de El Golfo y los productores de maíz en la zona Centro.

Características de la unidad familiar

Una de las principales variables o características familiares que tienen una fuerte incidencia en el ingreso y competitividad de los productores son los años de educación que estos tienen. Por cada año adicional de educación el ingreso de las familias aumenta en \$1.609 (De Janvry y Sadoulet, 1999).

El promedio de años de instrucción entre los adultos es muy bajo, 4,6 años, y no existe una diferencia significativa entre los años de instrucción de los hombres y las mujeres. Sin embargo, la instrucción es mayor entre los productores que tienen predios más grandes y existe una mayor incidencia de la pobreza y analfabetismo entre los productores que poseen menos superficie de tierra (Gordillo de Anda et al, 1999).

Por otra parte, el número promedio de adultos en los hogares de los pequeños productores es de 3,6 personas, siendo el tamaño promedio de las familias directas¹¹ de aproximadamente 5,1 individuos. La edad media de los adultos dentro de los hogares es de 36 años en el caso de los hombres y 34 años en el caso de las mujeres. La edad media de los jefes de hogar es de 52 años. Las familias están compuestas casi en la misma proporción por hombres que por mujeres. El aumento en el ingreso de las familias que produce un adulto más en el hogar es de \$673, en tanto, un año más de edad del jefe de hogar, aumenta el ingreso en \$92 (De Janvry y Sadoulet, 1999).

El análisis anterior señala, que los agricultores familiares con más años de experiencia (de edad) o con más años de educación son más competitivos debido a que logran alcanzar ingresos mayores con su trabajo. En este sentido la educación sería un activo estratégico de las familias que les permitiría desempeñarse más eficientemente en los mercados.

Capital social

La experiencia actual ha mostrado que para promover el desarrollo sostenible, además del capital humano (la base de conocimientos y habilidades que posee un individuo para aplicar en su actividad productiva) es necesaria la existencia de capital social

El capital social¹² se entiende como la habilidad e la gente de trabajar en conjunto, en grupos y organizaciones, para conseguir objetivos comunes. Con capital humano, pero sin capital social la sociedad avanzaría más lento (Vargas y Paillacar, 2001).

¹¹ La familia directa incluye a los miembros de la familia que viven en la casa o en el predio.

¹² Una definición clásica es la siguiente: “Social capital... refers to the characteristics of social organization, such as confidence, norms or rules and social networks, which can improve the efficiency of a society by facilitating coordinated action” (in Robert Putnam, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton University Press). Putnam links the characteristics of the social structure to macro-level performance. As Woolcock indicates, the concept is thus linked more closely with the liberal theory of democracy associated with characteristics that make the State and the economy function more efficiently, subject to a better fiscalisation. I prefer to focus on the concept of social capital in relation to the theory of collective action. Woolcock proposes a definition in which social capital “would encompass the norms and networks that facilitate collective action to mutual benefit” (in Michael Woolcock, April 1998, “Social capital and economic development toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, vol. 27/2). This appears to me to be a wider definition. Bourdieu, in turn, focuses on the role of networks. He defines social capital as “the sum of real or virtual resources that belong to an individual or group in virtue of forming part of a permanent, more or less institutionalized network of personal relationships—which imply familiarity and social recognition” (P. Bourdieu, 1992, *Invitation to Reflexive Sociology*, cited in Woolcock, op. cit.). Bebbington emphasizes the role of social capital in the access to, defense of and transformation of the productive, cultural and educational assets that the people possess (Bebbington, 1999, *Capitals and capabilities*, IDS, London). Social Capital is thus defined as the sum of the rules under which a society operates, the social networks supporting the mediation that establishes those rules and, finally, the confidence that the members of the society have in the rules. This may imply that a better endowment of social capital could facilitate the development of projects in the public interest, strengthen contractual commitments, use existing resources more efficiently, resolve conflicts more positively and address the concerns of citizens in a more timely fashion.” Citado en Gordillo, G. (2002 por publicarse), *A new deal for the countryside: Heterodox reflections on policymaking*, en Norton, R., FAO, Rome.

Evaluar o medir el capital social resulta altamente complejo debido a su carácter multidimensional y la inherente ambigüedad de los conceptos de “comunidad”, “organización” y “redes”. Sin embargo, en este caso trataremos de medirlo a través de la participación de los agricultores en organizaciones formales e informales y sus objetivos de organización.

Las organizaciones formales existentes en el sector rural son uniones de crédito, sociedades de producción rural, sociedades cooperativas, sociedades de solidaridad social, unidades agroindustriales femeniles, fondos de seguros, bancos de ahorro, asociaciones agrícolas locales y asociaciones ganaderas locales. El porcentaje de agricultores familiares que pertenece **por lo menos a una** de estas organizaciones es muy bajo y declinó entre 1990 y 1994 desde 8,4% a 7,6% (Gordillo de Anda et al, 1999).

Sin embargo, la participación de los agricultores familiares en organizaciones informales y en organizaciones para la movilización social es mucho mayor y permaneció constante durante el período analizado. El porcentaje de agricultores que pertenecían al menos a una organización de este tipo entre 1990 y 1994 era alrededor de 26%. Esta mayor pertenencia puede estar vinculada a los comités de solidaridad de PRONASOL (Gordillo de Anda et al, 1999).

En 1994, los objetivos para los cuales lo agricultores familiares se organizaron se concentraban en la producción agrícola (35,4%) y el desarrollo de infraestructura (34,8%), especialmente de los caminos (33,7%). Dentro de estos objetivos generales se incluyen metas relacionadas con el crédito y la adquisición de insumos agrícolas (Gordillo de Anda et al, 1999).

Por otra parte, en 1994, de los productores organizados 83,8% recibían beneficios puramente económicos a través de sus organizaciones, en tanto 24,9% recibía beneficios puramente sociales y 9,1% obtenían beneficios tanto económicos como sociales (Gordillo de Anda et al, 1999).

Respecto a las organizaciones formales e informales, en 1994, no había ninguna organización que buscara objetivos puramente políticos, siendo los objetivos económicos los que predominaban¹³. Las organizaciones de trabajo colectivo proveían la mayoría de los beneficios sociales, particularmente las organizaciones de asistencia municipal (43,7) y las organizaciones de asistencia mutua (26,1%). Los comités de solidaridad buscaban principalmente el acceso a los insumos (70,1%) y la infraestructura (9,3%). Las organizaciones para el trabajo colectivo proveían acceso a la infraestructura (48,3%), particularmente mediante trabajos de apoyo municipal (Gordillo de Anda et al, 1999).

El bajo nivel de organización que presentan los agricultores familiares, sobre todo a nivel formal, los pone en desventaja en el momento de tener que negociar o de colocar sus productos en los mercados. A través de la acción colectiva podrían comerciar sus productos a un mejor precio o en forma directa al consumidor. Además, un mejor nivel de capital social facilita la implementación de incorporación de valor agregado a sus productos primarios para permitirles una diferenciación respecto de los de otros agricultores o de los importados (por ejemplo, generando una red de productores que se apoyen para mejorar su gestión y así

¹³ En realidad esta es la forma típica de acción del corporativismo agrario: su actividad política se expresa a través de demandas económicas

cumplir con altos estándares, ya sea de producción orgánica o algún otro atributo valorado por los consumidores finales o intermedios)

Así mismo, una mejor organización de los pequeños productores les permitiría que su participación en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo resulte en proyectos más apropiados, más pertinentes y con mayor impacto para sus comunidades. La concepción de los proyectos de desarrollo de una manera global, como Programas Estratégicos integrales muestra resultados mejores y sostenibles. La posibilidad de interrelacionarse genera sinergias de gran valor agregado, ya que permite identificar potenciales beneficios de colaboración.

4. Las manos invisibles

El sector agrícola mexicano durante las últimas décadas estuvo orientado principalmente al mercado interno, obstaculizado por políticas cambiarias, dedicado a productos de subsistencia y de bajo precio, con un bajo nivel de competitividad internacional y una deficiente estructura de comercialización.

Para superar esta falta de incentivos, mejorar la inversión y la producción, el gobierno ha venido realizando una serie de reformas agrícolas y alimentarias a nivel macro y sectorial en la última década. El objetivo ha sido cambiar de un sistema centralizado y controlado a una agricultura donde funcionen mejor los mercados y cuyo principal impulso este centrado en los agentes privados. Como resultado, los agricultores familiares han tenido que enfrentar una mayor competencia con las importaciones y los otros productores internos.

¿Alguien compite lealmente?

En el sector rural mexicano se presenta una fuerte dualidad y diferenciación. Por una parte existe una gran mayoría de pequeños productores, cuya actividad está orientada a la subsistencia y a la sustitución de importaciones. Estos son los que hemos venido analizando hasta este momento. Y por otra parte, existe una minoría de grandes productores, comercial y globalmente competitivos.

Estos grandes productores o empresarios rurales son 2,6% de los productores privados pero poseen 28% de la propiedad privada. Están orientados principalmente a los mercados de exportación y utilizan métodos tecnológicamente avanzados y competitivos en los mercados globales. Tienen acceso a seguros agrícolas y operan principalmente en la zona Central de México (Banco Mundial, 2001).

Debido a que los grandes productores operan en un mercado distinto a los agricultores familiares, los grandes productores no son una competencia directa para los pequeños productores, cuya producción está orientada al consumo de subsistencia y a la venta en el mercado interno. El único nivel de competencia que podría existir entre ambos, se produce cuando los excedentes de exportación de maíz, frijol y trigo de los grandes productores entran al mercado interno, o cuando estos participan en la comercialización de los productos básicos como comerciantes o agroindustriales.

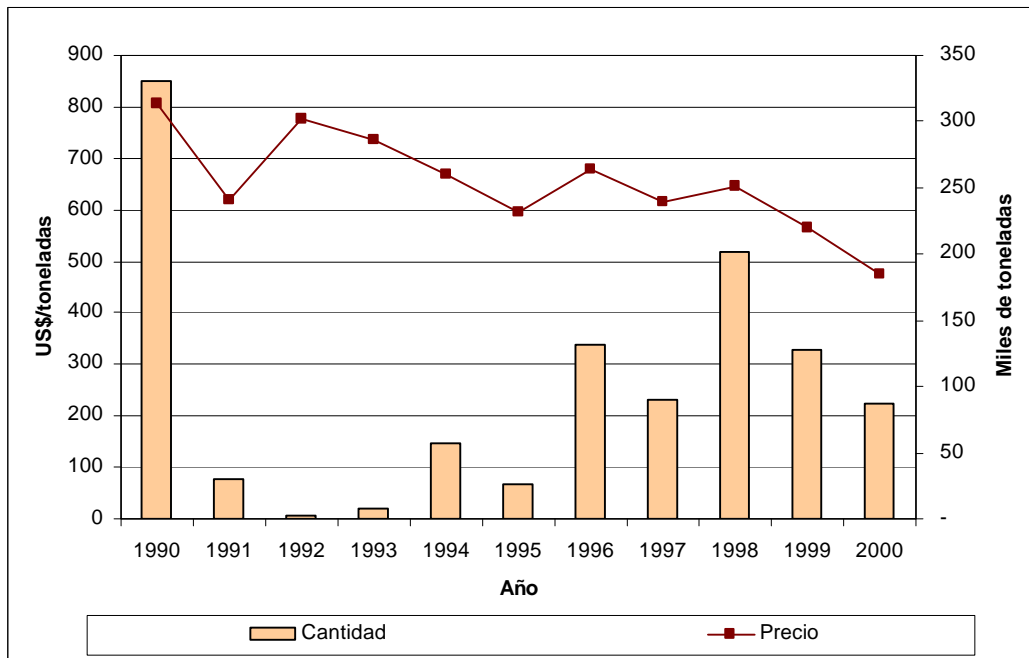
Por otra parte, si los pequeños productores entran en los mercados de frutas y hortalizas de exportación, deberán competir con los grandes productores porque la oferta de productos al interior de este mercado está saturada. Dado lo anterior, para que los pequeños productores tengan la capacidad de competir y entrar a estos mercados es necesario que posean organización, canales de distribución, conocimientos e infraestructura, entre otros. Este tema será tratado en la última parte de este documento.

Hoy en día, los reales competidores de los agricultores familiares son los importadores de productos agrícolas básicos, principalmente los importadores de maíz y frijol. Por ejemplo, las toneladas importadas de maíz y frijol entre 1995 y 2000 equivalen al 25% y 10%, respectivamente, de la cantidad producida en México durante ese período (ASERCA, 2002).

En este sentido, para ver la capacidad de competencia de los agricultores familiares es necesario mirar que está ocurriendo en los mercados internacionales de estos productos.

Por ejemplo al observar el precio y la cantidad importada de frijol durante la última década (Gráfico 4), se aprecia que el precio ha ido cayendo paulatinamente desde 1990 hasta la fecha. La caída promedio anual ha sido de 5%. Por otra parte, la cantidad importada no presenta una tendencia tan clara, debido a que ésta aumentó entre 1992 y 1998 para luego disminuir hacia el año 2000.

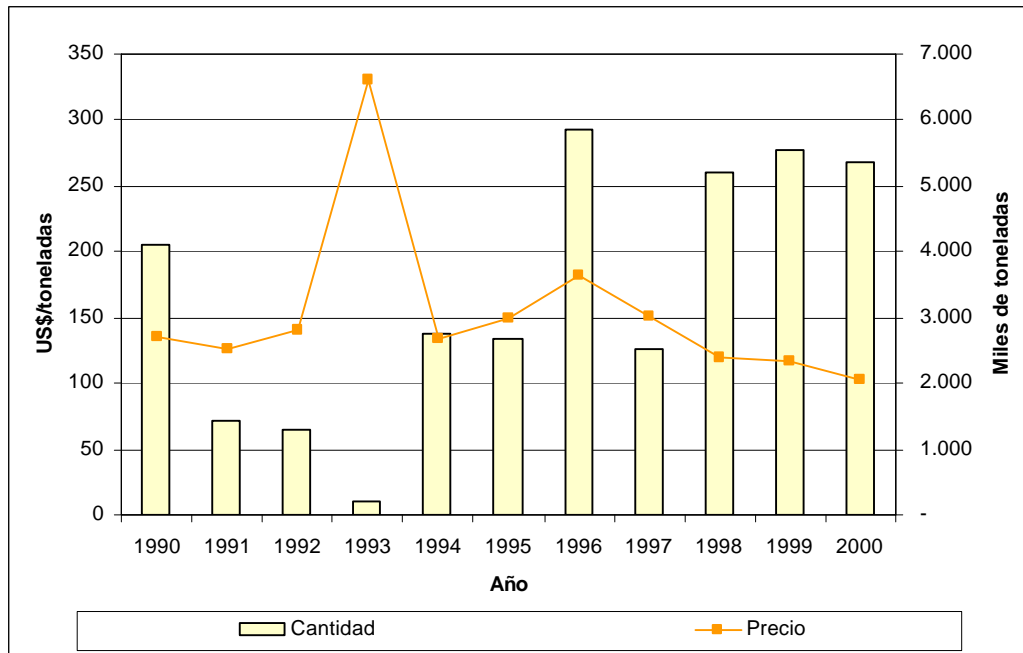
Gráfico 4: Cantidad y precios importados de frijol (1990-2000)



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2002.

A su vez, el precio del maíz importado ha mostrado una tendencia a la baja entre el año 1996 y 2000, en tanto, la cantidad importada, para el mismo período, se ha mantenido aproximadamente en 4,9 millones de toneladas al año (Gráfico 5).

Gráfico 5: Cantidad y precio importado de maíz (1990-2000)

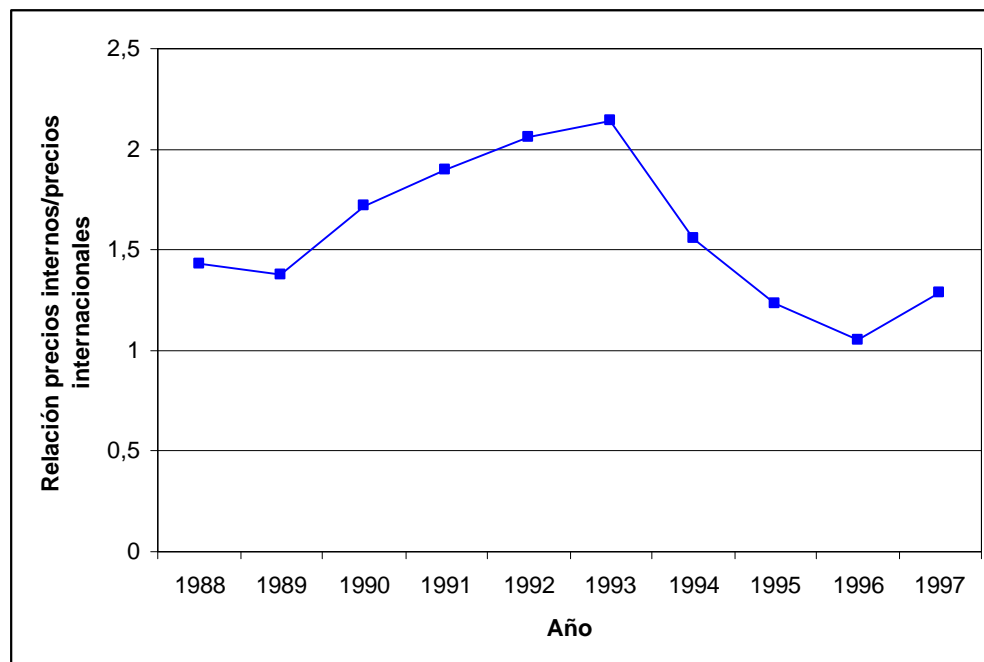


Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2002.

El Gráfico 6 muestra la relación de precios que ha existido para el maíz entre el mercado interno y externo. Cuando el coeficiente es mayor a uno significa que el precio interno ha estado por sobre los niveles internacionales. Como se puede observar en el gráfico, en 1994 se produjo una fuerte caída de los precios internos del maíz hasta casi a igualarse con los precios internacionales en 1996. Esta caída se explica principalmente por dos factores; el primero fue la decisión del gobierno de alinear los precios internos con los internacionales sustituyendo los precios de garantía por “precios piso”. En el caso del precio del maíz, éste tomó como referencia al precio internacional, fijándose alrededor de 15% por debajo de él (Salcedo, 1999). El segundo factor, fue la retirada de CONASUPO, como principal comprador y único importador de cereales dentro del mercado interno¹⁴.

¹⁴ El mismo año también entro en vigencia el NAFTA pero el maíz está dentro de los productos sensibles con una degravación arancelaria a 18 años. En este sentido, la entrada en vigencia del tratado no tendría relación con la caída de los precios internos.

Gráfico 6: Relación entre los precios internos e internacionales del maíz en México (1988-1997)



Fuente: Elaboración propia con datos de Salcedo, 1999.

Tendencia en los precios y subsidios a la producción en los países desarrollados

Este nivel de precios internacionales más bajos se debe a que existe en el mercado una gran cantidad de excedentes productivos colocados por los países desarrollados, especialmente provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, según estimaciones de la OECD (2001), los precios nominales de los granos probablemente sufran un aumento progresivo durante los próximos años, manteniéndose no obstante por debajo de los niveles máximos de mediados de la década de 1990.

Este posible aumento de los precios se basa en dos factores: el primero, es que la demanda por productos agrícolas está aumentando en los países en vías de desarrollo con el crecimiento demográfico y el incremento de su renta; segundo, el crecimiento de la demanda en forma más rápida que la producción está comenzando a minar las existencias, lo que se traducirá en precios agrícolas más favorables.

El crecimiento esperado para la producción de cereales durante los próximos años se supone que será más rápido que durante la segunda mitad de la década de 1990. El crecimiento global esperado para los cereales es de 1,6% anual hasta 2006, frente al 1,3% anual que hubo entre 1995 y 1999 (OECD, 2001). Sin embargo, este cambio no puede considerarse como significativo.

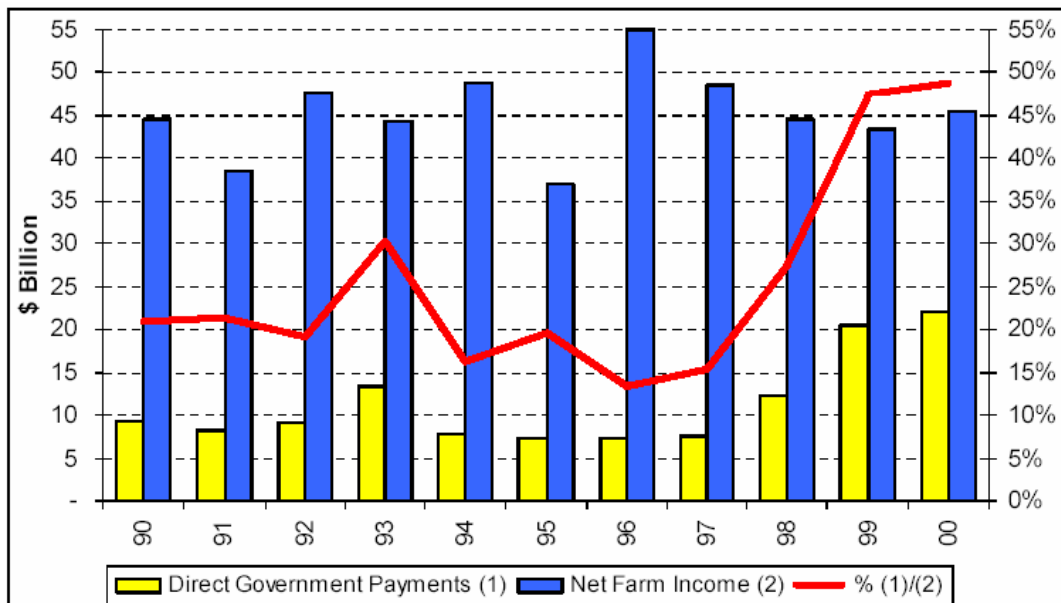
Durante los próximos años se espera también, que los países desarrollados moderen el uso de subvenciones directas a las exportaciones, lo cual atenuaría las distorsiones en los mercados de cereales. De hecho, Estados Unidos ha suspendido prácticamente su programa de estímulo

a la exportación (EEP) para el comercio de cereales desde 1995 y los recortes en el precio de sostenimiento de cereales acordados en las reformas de la PAC de Berlín en 1999 junto con la importante caída del valor del euro han permitido entretanto a la Unión Europea exportar trigo y cebada sin subvenciones desde principios de la campaña 2000-01. En la medida que los precios mundiales de los cereales aumenten por encima de los precios de sostenimiento de la Unión Europea, ésta debería ser capaz de seguir exportando “sin subvenciones” (OECD 2001).

No obstante, los países desarrollados todavía están usando otras formas de subvención como los créditos a la exportación y las garantías sin restricción en un gran número de intercambios agrícolas. Estos créditos distorsionan los intercambios, si bien en menor medida que las subvenciones directas a la exportación. Sobre la base de experiencias pasadas se espera que estos créditos afecten especialmente al comercio de trigo en términos absolutos y relativos. Además, si estos créditos se mantienen en el nivel equivalente a las subvenciones de 1998 durante los próximos años, los precios mundiales serán ligeramente más bajos de lo previsto, mientras que las exportaciones de trigo de Estados Unidos, el mayor usuario de créditos a la exportación, serían mucho mayores.

Durante el año 2000, el *USDA Commodity Credit Corporation* gastó US\$ 32 mil millones en subsidios a los agricultores. El pago directo recibido por estos fue de US\$ 22,1 mil millones, 2,5 veces más alto que el valor combinado entre 1990 y 1997 y equivalente casi al 50% de los ingresos por el sector agrícola de ese país (Gráfico 7) (Sawaya y Meloni, 2001).

Gráfico 7: Pagos directos a los agricultores en EE.UU. (1990-2000)



Fuente: Sawaya y Meloni, 2001

Por otra parte, a pesar de que el sostenimiento de los precios de mercado y los pagos en función de resultados han ido disminuyendo en los países en desarrollo. Estos todavía suponen más del 70% de la ayuda a sus productores y son los de mayor peso en las distorsiones de la producción y el comercio. Los precios garantizados y las compras de intervención del mercado respaldadas por protección arancelaria en la Unión Europea, y los préstamos a la comercialización en Estados Unidos impiden que sus productores sufran los

efectos del descenso de precios mundiales. El sistema de la UE aísla a consumidores y a productores de la variación mundial de precios, mientras que el estadounidense sólo apoya a los productores de cosechas contratadas cuando bajan los precios del mercado por debajo de los índices de préstamos establecidos (OECD, 2001). Ambos sistemas sin embargo, distorsiona la producción interna, los precios del mercado y el comercio mundial

En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, entre 1998 y 1999 se destinaron cerca de US\$5.000 millones al Programa de Apoyo a los Precios e Ingresos que subsidia a los productores de trigo, maíz y otros cereales (Santos, 1999).

Finalmente, los pagos presupuestarios no vinculados con la producción actual han aumentado en muchos países desarrollados y también afectan a la producción y al comercio. Estos pagos, a pesar de estar menos vinculados con la producción, afectan financieramente a los productores, a las previsiones de riqueza y renta y, por lo tanto, a las decisiones de inversión. Como consecuencia, la producción puede aumentar por encima de los dictados del mercado.

En el caso de México, el país destina al sector agrícola, a través de sus programas: Alianza para el Campo, programas de fomento agrícola, ASERCA, Programa de Empleo Temporal, Banrural, transferencias a FOCIR y tarifa eléctrica para bombeo agrícola aproximadamente 36.366,5 millones de pesos cifra que representa 20,4% del subsidio que otorga los EE.UU. a sus agricultores. Además, a diferencia de EE.UU. que canaliza los subsidios en forma directa, México sólo canaliza el 57% de los apoyos al sector rural directamente, a través de Apoyos a la Comercialización, PROCAMPO y Alianza para el Campo (Lira, 2002).

Dado lo anterior, la producción de los pequeños agricultores mexicanos está compitiendo principalmente con la producción subsidiada de los productores de países desarrollados. En este sentido, la pregunta es: ¿Tienen los agricultores familiares la capacidad de competitiva adecuada para participar en el mercado de los granos sin la necesidad de ser subsidiados?

Compradores

La disminución de la participación de CONASUPO en los mercados de productos básicos tuvo como objetivo fomentar la mayor participación del sector privado en la comercialización, especialmente del maíz. Sin embargo, debido a los bajos niveles de infraestructura y el pequeño monto de la producción comercial el vacío dejado por la empresa estatal fue llenado por intermediarios privados oligopólicos.

Actualmente, los altos costos de transacción, los ineficientes sistemas de distribución, el predominio de prácticas monopólicas y oligopólicas, son características del funcionamiento de los mercados agrícolas. En los casos del maíz y el frijol, por ejemplo, sus mercados están deficientemente integrados como resultado de la poca competencia, el mal funcionamiento de los mercados de almacenaje y el poder monopsónico existente. Lo anterior hace que existan altos costos financieros que se traducen en altos márgenes de comercialización. La falta de desarrollo de la infraestructura de comercialización y el alto riesgo que trae aparejado operar en estos mercados, especialmente en las zonas marginadas y depauperadas, restringen la ulterior atención de la demanda a que a su vez restringe la competencia, generándose un círculo vicioso (Banco Mundial, 2001).

Por otra parte, a pesar que la horticultura y fruticultura es una de las áreas de mayor crecimiento dentro del sector agrícola mexicano, gracias a la liberalización comercial, los agricultores familiares que lograron entrar, adecuándose a una producción altamente comercializada, reciben no más de 35% a 45% del precio al menudeo. Esto se debe, a que igual que en el caso de los granos, estos mercados están altamente concentrados; por ejemplo en aguacate son 7 los principales mayoristas en la CEDA-DF; en la naranja son 5 y en el tomate 8 (Panayotis Varangis et al (2000) citado por Banco Mundial, 2001).

En relación con otros productos cuya comercialización se encontraba regulada por el gobierno, como el azúcar, café, cacao, henequén y tabaco, a través de instituciones como: Azucar S.A., Inmecafe, Conadeca, Cordemex y Tabamex. La liquidación de estas paraestatales a principios de los noventa no trajo unido problemas de comercialización (Salcedo, 1999).

Un resumen de la estructura compradora del mercado se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Agroindustrias según la estructura del mercado en que participan

Estructura de mercado	Clases agroindustriales
Oligopolio concentrado	Molienda de maíz Azúcar Beneficio de café Etc.
Oligopolio concentrado y diferenciado	Leche evaporada y en polvo Galletas y pastas alimenticias Chicles Etc.
Oligopolio diferenciado	Frutas y legumbres. en conservas Dulces y chocolates Bebidas de agave (excepto pulque) Etc.
Oligopolio competitivo	Pasteurización de leche Helados y paletas Cajetas y otros productos. Lácteos Etc.
Industria competitiva	Matanza de ganado Preparación y conservas. de carnes Producción de queso y crema

Fuente: R. Arroyo “Propuesta metodológica para el análisis y la promoción agroindustrial” (citado por Schejtman, 2002).

Debido a las graves deficiencias en la infraestructura de comercialización y almacenaje, en 1991 el gobierno mexicano estableció ASERCA. Esta institución tenía como objetivo desarrollar y modernizar los canales de comercialización en los mercados de granos más importantes. El 90% de los subsidios están dirigidos al trigo, maíz y sorgo. El programa se basa en un subsidio que cubre la diferencia entre el precio “de referencia”, establecido durante los años anteriores, y el precio real del mercado (Banco Mundial, 2001).

Los impactos que este programa ha tenido son varios. En primer lugar, ASERCA ha reducido el incentivo de los agricultores familiares a salir de la producción de granos hacia productos más competitivos como las frutas y hortalizas, manteniendo a los productores en cultivos

sustitutos de importaciones o subsistencia. Esto se debe a que los precios establecidos por ASERCA exceden aquellos que debieran prevalecer en un ambiente de libre mercado.

En segundo lugar, esta intervención ha impedido un ajuste en los patrones de producción entre las regiones, basado en las ventajas comparativas locales en la producción. En tercer lugar, el fijar los precios a los productores, sin ajustarlos conforme al desarrollo del ciclo de cultivo, se han eliminado los incentivos para desarrollar instalaciones locales de almacenaje, que los agricultores familiares podrían usar para obtener mayores ganancias en los tiempos de escasez.

En resume, es posible determinar que, los altos costos de transacción y los débiles canales de distribución afectan la competitividad de los pequeños productores en los mercados de cereales, especialmente maíz y frijol.

Proveedores

Durante la década de 1980 existían una gran cantidad de empresas gubernamentales que proveían a los agricultores de insumos productivos subsidiados, con la intención de mejorar los sistemas de incentivos a los productores y aumentar la participación del sector privado. A principios de los años noventa muchos de estos subsidios fueron desmantelados.

En el área de los fertilizantes existía FERTIMEX que producía y distribuía fertilizantes a precios menores a sus referencias internacionales. Por ejemplo, en 1987 los agricultores pagaban 47% del precio internacional para la urea, 42% en el caso del amoníaco, 36% en el sulfato de amonio y 69% en el fosfato diatómico. Sólo en los fertilizantes potásicos los precios eran similares a los internacionales. Esto produjo un crecimiento de casi 6% anual en la demanda de fertilizantes, duplicándose la capacidad productiva de FERTIMEX entre 1973 y 1989. Sin embargo, al mismo tiempo aumentaron las transferencias fiscales a esta empresa, representando 0,3% del PIB en 1985 (Salcedo, 1999).

La producción y distribución de semillas mejoradas estaba monopolizada por PRONASE. La ley establecía que todas las variedades nuevas desarrolladas debían ser entregadas a esta empresa para su multiplicación y comercialización. Sin embargo, su alto nivel de ineficiencia provocó una baja utilización de este tipo de semillas por parte del productor (Salcedo, 1999).

En el caso del agua, las cuotas pagadas por los usuarios en los Distritos de Riego eran 20% menores que los costos de operación y conservación de los Distritos. En la misma forma, la energía eléctrica para el bombeo en el sector agrícola era 27% más barata que la utilizada en el sector industrial (Salcedo, 1999).

En el caso de las maquinarias agrícolas, el gobierno contaba con dos empresas: Fabrica de Tractores Agrícolas y Sidena Tractores. No obstante, los productores no contaban con subsidios en este ítem, por el contrario, debían pagar precios más elevados por productos de baja calidad. Sin embargo, el crédito para adquirir maquinaria estaba subsidiado (Salcedo, 1999).

Entre 1988 y 1994 se redujeron los subsidios, desregularizaron los mercados y privatizaron las empresas productoras de insumos. El sector privado comenzó a adquirir mayor relevancia.

La eliminación de FERTIMEX implicó que entre 1988 y 1990 los precios de los fertilizantes nitrogenados aumentaran en 92%, los fosfatados en 60,4% acercándose a sus referencias internacionales para fines de 1990 (Salcedo, 1999).

En 1991, a través de la Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, se abrió la posibilidad de la certificación de semillas a particulares habilitados, se eliminaron las restricciones a la investigación y se permite que la verificación esté a cargo de los propios productores. PRONASE reduce sus funciones a atender a los productores de bajos ingresos concentrándose en los cultivos del maíz y frijol (Salcedo, 1999).

En el caso del agua, los subsidios se eliminaron y se transfirieron los Distritos de Riego a los propios productores. En la misma forma, los subsidios a la energía eléctrica del sector rural se han reducido igualándose con los precios del sector industrial. Sin embargo no se han eliminado (Salcedo, 1999).

La eliminación y reducción de los subsidios en los insumos de producción produjo una disminución en el uso de tecnología por parte de los agricultores familiares. Por ejemplo el uso de fertilizantes entre 1990 y 1994 disminuyó 15%, el uso de semillas mejoradas bajó 24% aumentándose el uso de semillas criollas, el uso de agroquímicos disminuyó 17% y, por último, la asistencia técnica bajó en 86%, siendo mucho más fuerte esta disminución entre los productores pequeños que entre los grandes (Gordillo de Anda et al, 1999).

Sin embargo, en 1997, el uso de algunos insumos como semillas mejoradas y fertilizantes químicos se recuperaron, volviendo a los niveles existentes en 1990. Por ejemplo, 53% de los agricultores familiares usaron fertilizantes químicos en 1997, comparado con 51% en 1994 y 56% en 1990. De igual forma, 25% de los pequeños productores usaron semillas mejoradas en 1997, en tanto este porcentaje fue de 19% y 24% para 1994 y 1990, respectivamente (Banco Mundial, 2002).

Por otra parte, en el año 2000, el 40% de los agricultores familiares usaban fertilizantes, 28% semillas mejoradas y el 31% eran dueños o arrendaban maquinaria (Deininger et al, 2002).

Respecto a la asistencia técnica, esta no se recuperó y siguió disminuyendo. En 1997 sólo 7% de los agricultores familiares recibieron asistencia técnica (De Janvry y Sadoulet, 1999), en tanto, en 1994 el porcentaje fue de 9% y en 1990 de 61%.

Entre 1990 y 1994, la disminución en el uso de tecnología se observó en los predios de todos los tamaños, sin embargo, los agricultores con predios más grandes utilizaban en mayor medida la tecnología disponible. A modo de ejemplo, en el ciclo primavera-verano del maíz en 1994, 2,7% de los pequeños agricultores utilizaron semillas mejoradas, así como 9% de los medianos y 14,8% de los grandes. La utilización de productos químicos fue de 18,1%, 41,3% y 61,8%, respectivamente (Gordillo de Anda et al, 1999). El mismo fenómeno se puede observar en la asistencia técnica, donde los predios de mayor tamaño tienen un mayor acceso a este servicio. Por ejemplo, en 1997, más del 8% de los predios con más de 5 ha ENTJ tuvo acceso a asistencia técnica, en contraste, sólo el 1,6% de los agricultores que tenían menos de 2 ha ENTJ y 4% de los que tenían entre 2 y 5 ha ENTJ pudo acceder a este servicio (De Janvry y Sadoulet, 1999). En el caso de la recuperación de fertilizantes y semillas mejoradas, durante 1997, el aumento fue particularmente fuerte en aquellos productores que poseían más cantidad de tierra (Banco Mundial, 2002).

Al contrastar la agricultura de riego con la agricultura temporal o de secano respecto al uso de tecnología, se observa una fuerte relación entre el tamaño del predio y el uso de tecnología, siendo la agricultura temporal la que muestra una mayor dualidad tecnológica entre los productores pequeños y grandes. (Gordillo de Anda et al, 1999).

En este caso, se puede observar que existe una clara correlación positiva entre el tamaño del predio y el uso de tecnología y asistencia técnica, correlación que se acentúa si el predio es de secano. ¿Cómo afecta esto a la competitividad de los agricultores? La pregunta no es tan fácil de responder y dependerá de que estrategia productiva ocupen. Por ejemplo, si los pequeños productores, que tienen un menor acceso a fertilizantes y semillas industriales, se dedican a la producción de alimentos orgánicos, el menor acceso a estos insumos no los hace menos competitivos. Siempre y cuando exista un mercado que este dispuesto a comprar estos productos junto con un sistema de certificación confiable que asegure que los alimentos están libres de agroquímicos.

Ahora bien, si el mercado no existe o no existe el sistema de certificación que permita individualizar estos productos, ¿el menor acceso a la tecnología se traduce en una clara desventaja competitiva? Para contestar esta pregunta es necesario analizar la estructura de costos de cada productor, así como su forma de producción. En general, el menor uso de insumos tecnológicos se traduce en menores rendimientos pero también en menores costos. El resultado neto va a estar dado por la estructura productiva que el agricultor familiar utilice junto con la disponibilidad que pueda tener de otros insumos como mano de obra o maquinaria.

Según Gordillo de Anda et al (1999), los predios más grandes están más mecanizados en todas las tareas en relación con los predios más pequeños. Estos últimos utilizan una mayor proporción de tracción animal. Entre 1990 y 1994, en los predios grandes no tuvieron grandes cambios en la mecanización de sus labores, en tanto, sí se observó un aumento en el uso de tracción animal y trabajo manual en los predios pequeños. Esto refleja el costo diferencial de la mano de obra entre los distintos tamaños de predios, el cual favorece a los primeros, pero también refleja el sesgo existente en el acceso al crédito en contra de los pequeños productores. Además, los mismos autores observaron, durante el mismo periodo, que en las zonas de secano los rendimientos y la tecnología usada por los pequeños productores cayeron en mayor medida que los rendimientos y la capacidad tecnológica de los productores más grandes, estableciéndose una relación regresiva ya que los rendimientos aumentaron con el tamaño del predio. A su vez, en las zonas de riego, la caída de los rendimientos afectó más a los grandes agricultores que a los pequeños en términos de rendimientos, produciéndose una relación inversa entre el rendimiento y el tamaño del predio. Dado lo anterior, podemos inferir **a priori** que la restricción de tecnología afecta más a la competitividad de los agricultores de mayor tamaño en la zona de riego y a los agricultores más pequeños en las zonas de secano. **Sin embargo, la respuesta definitiva está sujeta a la observación de los ingresos netos de ambos.**

Es importante señalar, que el vacío dejado por las fuentes oficiales ha sido llenado sólo parcialmente por las organizaciones sociales y el sector privado cuyas participaciones aumentaron 30% y 4%, respectivamente (Gordillo de Anda et al, 1999). La adquisición de insumos desde fuentes oficiales disminuyó desde 64% en 1990 a 13% en 1997. En tanto, la adquisición desde fuentes comerciales aumento desde 58% en 1990 a 69% en 1997 (Banco Mundial, 2002).

Crédito

Como resultado de años de créditos subsidiados otorgados por la banca gubernamental, el acceso al crédito privado es uno de los principales cuellos de botella para la competitividad de los agricultores familiares. La falta de una disciplina financiera, exacerbada por condonaciones de deudas ha traído como resultado una baja recuperación de los préstamos, un alto costo para el Estado y la formación de un mercado poco atractivo para las empresas privadas.

Existe una desconfianza pública y bancaria generalizada, la cual es costosa para los productores privados en términos de desarrollo. En general, los mercados de financiamiento rural son superficiales, segmentados y “personalizados”. Existen pocos prestamistas que otorguen financiamiento y cuando lo hacen es a costos muy altos.

Las principales instituciones gubernamentales que canalizan crédito al sector agropecuario son: Banrural y PRONASOL.

La participación de los agricultores familiares en los mercados de crédito disminuyó durante la década de los noventa, al igual que el ahorro de éstos en el sistema financiero. Como consecuencia, ha aumentado la dependencia de las familias del ingreso rural no agrícola (especialmente de la remesas) y la inversión en animales como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

En 1994, 30% de los agricultores familiares recibieron crédito desde fuentes formales o informales de préstamos, en cambio en 1997 el porcentaje fue sólo de 20%. Esta disminución del crédito se debe a la desaparición del *Crédito a la Palabra* de PRONASOL, el cual ofrecía pequeños créditos a los productores de frijol y maíz. De hecho, la desaparición de este programa hizo que el porcentaje de crédito formal recibido por los agricultores familiares disminuyera desde 28% a 13% y la participación de PRONASOL cayera desde 19% a 7%. Por otra parte, durante el mismo período se produjo un aumento en las fuentes de crédito informales desde 3% a 7%, especialmente el obtenido desde amigos o familiares que aumento de 2% a 5% (Banco Mundial, 2002).

No obstante, el sector público sigue siendo la principal fuente de financiamiento para los agricultores familiares. Del total de créditos otorgados en 1997, el 55% provino de fuentes estatales, siendo el mayor número de préstamos otorgados por Banrural (35%) y PRONASOL (15%)¹⁵. Los bancos comerciales sólo participaron con el 5% de los préstamos. Dentro de las fuentes informales, como ya se mencionó, la más importante son los préstamos obtenidos desde familiares y amigos que representa el 25% de los créditos (Banco Mundial, 2002).

Por otra parte, se observa que el acceso al crédito en el sistema financiero está sesgado a favor de los agricultores de mayor tamaño (con más de 5 ha ENT), la única excepción es PRONASOL. En 1997, el 8% de los agricultores que poseían más de 5 ha ENT obtuvo crédito en Banrural, 2% en PRONASOL y 1% en bancos comerciales. Contrariamente, del total de agricultores que tenía menos de 5 ha ENT, sólo 2% obtuvo crédito en Banrural, 5% en PRONASOL y 0% en bancos comerciales (Banco Mundial, 2002).

¹⁵ En 1994, PRONASOL otorgó el 68% de los créditos a los pequeños agricultores, en tanto, Banrural participó sólo con 18%.

Lo anterior permite determinar que los agricultores familiares que poseen predios grandes tienen una mayor diversificación y cantidad de acceso al crédito que los pequeños productores. Esto permite que los productores más grandes tengan una ventaja competitiva frente a los pequeños productores debido a que tienen más y mejores posibilidades de financiamiento.

La razón para que exista una participación tan baja en el sistema crediticio puede deberse a que gran parte de los agricultores familiares son ejidales, y sus títulos de propiedad de la tierra no son títulos completos. Vale decir, la tierra ejidal no puede ser vendida ni expropiada por alguien de afuera al ejido a menos que el título sea de una parcela con dominio pleno, o que el ejido en asamblea apruebe la venta. Otras razones de la baja participación puede deberse a las altas tasa de interés que desincentivan la demanda, la débil estructura de incentivos que ha enfrentado la agricultura durante la última década, el alto grado de estrés financiero en los bancos comerciales debido a la crisis de 1995 y a años de intervención en los mercados de crédito, con distorsiones al financiamiento rural que no permiten que se refleje la necesidad de crédito de la mayoría de los productores (Banco Mundial, 2002).

La ventaja de crédito que tienen los productores más grandes en relación con los más pequeños aumenta al analizar la oportunidad del crédito, porque el sentido de oportunidad es esencial en las tareas agrícolas. En 1994, el crédito que era recibido a tiempo para ser usado en lo que se tenía contemplado era de 100% en las fuentes informales, 83% en Banrural, 65% en los bancos comerciales y de 45% en PRONASOL. La demora media en el otorgamiento era de 1,2 semanas en Banrural, 1,6 semanas en los bancos comerciales y 5,2 semanas en PRONASOL (Gordillo de Anda et al, 1999).

La demora y el bajo nivel de oportunidad que tiene PRONASOL, hacen que el uso del crédito por parte de los pequeños productores, sea problemático para sus fines de producción. En los casos de urgencias de corto plazo, en 1994, el 44,2% de los agricultores familiares prefería recurrir a préstamos en el sector informal y 31% a la venta de animales (Gordillo de Anda et al, 1999).

Por otra parte, al analizar el uso del crédito por parte de los agricultores familiares, se observa que del total de préstamos recibidos en 1994, el 83% se utilizó para cubrir gastos corrientes de producción, 14% para la inversión y 3% para otras cosas. Sin embargo, los gastos corrientes motivaron el 94% del total de los préstamos y los gastos de inversión sólo el 5%. Lo anterior muestra una gran escasez del crédito de inversión disponible para los pequeños productores. Entre las diferentes fuentes de crédito, sólo Banrural, los bancos comerciales y los prestamistas hicieron un número importante destinadas a inversión, 11%, 17% y 17% respectivamente. PRONASOL destino ese año sólo 2% de sus préstamos a la inversión (Gordillo de Anda et al, 1999).

El bajo nivel de inversión que muestran los créditos otorgados a los agricultores familiares limita el aumento del nivel de su competitividad. La transición desde una agricultura de subsistencia, sustituta de importación y poco productiva a una más productiva, con una amplia base de crecimiento y competitividad requiere no sólo de tiempo sino también de lograr revertir la baja inversión que predomina en este grupo de productores

Las características de los agricultores familiares que recibieron crédito en 1994 y 1997 fueron las siguientes:

1. Su ocupación principal era la agricultura y poseían áreas importantes de maíz, frutas y hortaliza, altos rendimientos tecnológicos y rentabilidad de la tierra.
2. Tenían una alta participación en los programas Alianza y PROCAMPO.
3. Se ubican en la región agrícolamente avanzada del Pacífico Norte y del Golfo.

Por el contrario, los agricultores que están fuera del sistema financiero se caracterizan por que su ingreso proviene principalmente de empleos no agrícolas, poseen una alta tasa de migración y se ubican principalmente en las regiones Norte y Pacífico Norte.

Seguros agrícolas

En 1990 la liquidación de ANAGSA y la creación de AGROASEMEX cambiaron el esquema de seguros agrícolas el cual comenzó a funcionar con el mismo esquema jurídico que el resto de las compañías aseguradoras. El seguro ya no fue obligatorio, sino voluntario. Se fijaron primas diferenciales según los riesgos de cada actividad agropecuaria, aunque estas todavía cuentan con subsidios gubernamentales del 30% (Salcedo, 1999). Se definieron nuevas unidades asegurables, como la hectárea y la posibilidad de asegurar sobre riesgos específicos. También, se incorporó la posibilidad de deducibles.

Además, se fomentó la participación de compañías privadas mediante el otorgamiento del subsidio que ofrece AGROASEMEX (30% de la prima) a estas aseguradoras (Salcedo, 1999).

Este cambio en la política del seguro agropecuario ha permitido la creación de nuevos productos. En 1997, los agricultores podían tomar seguros sobre: la inversión, los árboles, la cosecha esperada de frutales y cereales, invernaderos, pérdidas de rendimiento y plantas vivas (Salcedo, 1999).

Sin embargo, el acceso los pequeños productores a los seguros agrícolas es bastante baja, ya sea por falta de información sobre ellos o por barreras institucionales. Como se vio cuando analizamos el riesgo climático, en 1994 sólo 3,2% de los agricultores familiares tenían seguro agrícola, en tanto 6,7% utilizaban el ahorro monetario como un seguro y la mayor parte prefería respaldarse a través del ahorro en animales. Lo anterior, podría indicar que pocos agricultores familiares tienen acceso a instituciones financieras.

5. Dándose la mano

A pesar de que el propósito de las reformas fue mejorar el sistema de incentivos en el sector agrícola, los pequeños productores han enfrentado una situación bastante difícil. Desde la apertura comercial se ha producido una caída y un aumento de la inestabilidad de los precios reales de los cultivos básicos, ha aparecido un fuerte dominio de monopolios y oligopolios como fuentes compradoras, existen canales de comercialización domésticos ineficientes y poco competitivos, altos costos de almacenaje y problemas de acceso al crédito.

Ante esta situación los agricultores familiares han desarrollado una serie de estrategias, pero en general, la mayoría ha sido incapaz de cambiar sus sistemas de producción hacia cultivos

más rentables y competitivos, debido a bloqueos institucionales -ausencia de mercados, mercados incompletos, asimetría de la información, etc.- para obtener créditos, falta de acceso a la tecnología, a la infraestructura para almacenaje y/o comercialización. La producción agrícola de los pequeños productores sigue dominada por la sustitución de importaciones, por ejemplo el maíz que sigue ocupando más de 50% de la tierra cultivada. Casi la totalidad del sector se caracteriza por un desempeño mediocre que ha sufrido el embate de la competencia de importaciones de bajo precio. Sólo un pequeño sector de productores comerciales, con buen acceso al agua e infraestructura, han sido capaces de aprovechar las nuevas oportunidades logrando un desempeño bastante satisfactorio.

Las principales estrategias productivas observadas dentro de los agricultores familiares que han enfrentado exitosamente la crisis de rentabilidad de la agricultura y han logrado aumentar sus ingresos familiares son descritas por Gordillo de Anda et al (1999) y consisten en: (1) la producción de maíz de monocultivo en el ciclo otoño-invierno, (2) la producción de frutas y verduras, (3) la producción de ganado vacuno y (4) la producción de maíz de subsistencia y emigración.

Por otra parte, De Janvry y Sadoulet (2002) señalan que, dada la enorme desigualdad en el acceso a los activos, la **dotación inicial** de éstos determina en gran medida la estrategia más exitosa que el productor puede utilizar. Además, las características y **combinaciones** de esos activos determinan el tipo de estrategia que se selecciona.

También, la devaluación y desregulación del sector agrícola a partir de 1994 no afectaron la estructura de cultivos, la cual se mantuvo casi invariable a la existente durante el período 1990-94. La producción de maíz conservó su importancia en todas las regiones del país e incluso se pudo observar un aumento en la superficie de este cultivo, principalmente en las parcelas de mayor tamaño y con tierras regadas, a expensas de cultivos de mayor valor como trigo y semillas para aceite. Esta tendencia se debe a que, a pesar de que estos últimos cultivos presentan un mayor precio de mercado, también enfrentan un ambiente económico incierto, un bajo soporte institucional y canales de comercialización rígidos con una limitada transferencia a los productores. En el caso del maíz en cambio, los precios de garantías establecidos disminuyen el riesgo, lo que unido a los bajos costos de producción, hace que los agricultores prefieran esta alternativa (Davis, 2001).

Casi el 75% de los hogares producen maíz en forma de monocultivo y 19% lo intercalan con la producción de otro cultivo, principalmente frijol. Entre 1994 y 1997, sólo el 19% de los hogares produjeron frutas y vegetales y la producción se centró principalmente en los predios sobre 5 ha ENT (Davis, 2001).

A continuación se describen las cuatro estrategias más exitosas descritas por Gordillo de Anda et al (1999)

Productores de maíz de monocultivo en el ciclo otoño-invierno

Estos productores se ubican principalmente en las zonas de El Golfo y el Pacífico Sur, tienen predios más grandes que el resto de los agricultores familiares (10,1 ha ENT contra 6,8 ha ENT) pero no mucho más tierras de riego que otros productores (0,98 ha contra 0,92 ha). El 45% de ellos se encuentran en la clase de predios mayores a 10 ha ENT, mientras que sólo el 19% de los demás agricultores familiares pertenecen a esta clase. Entre 1990 y 1994 hubo un

cambio importante en la distribución de la tierra disminuyendo el número de los predios más pequeños (menores a 2 ha ENT) y aumentando el número de predios entre 2 y 10 ha ENT

El nivel tecnológico utilizado es mucho mayor que el de los demás productores. Usan más semillas mejoradas (50% contra 13%), productos químicos (74% contra 25%) y fertilizantes (79% contra 47%). De la misma manera, sus rendimientos son mucho mayores en las tierras de riego (3,8 t/ha contra 1,6 t/ha), pero no varían en forma significativa en las tierras de secano. Tienen un alto número de cabezas de ganado y la producción de maíz es usada principalmente para el consumo animal.

Sus características familiares indican que son más jóvenes y tienen menos miembros de la familia que participan en el mercado del trabajo y en la emigración.

Tienen menos acceso al crédito a través de PRONASOL, pero más acceso a través de los bancos comerciales¹⁶.

Productores de frutas y verduras

En el caso de las frutas y vegetales, la entrada en vigencia del NAFTA permitió un incremento en la superficie cultivada, debido a las ventajas comparativas que presenta México en estos productos. Sobre el 60% de este incremento se produjo en la región de El Golfo, donde el clima, la tecnología -incluida la de riego- favoreció el cambio de cultivos. Esta expansión fue acompañada por adquisición de tierras y un aumento de los ingresos.

Los productores de frutas y verduras basan su estrategia competitiva en el uso intensivo de mano de obra no calificada y en el riego. De hecho, estos productores tienen más tierras de riego que otros agricultores familiares (1,3 ha contra 0,9 ha). La mayor parte de las propiedades se ubican en la clase de predios entre 5 a 10 ha ENT.

Las familias que producen frutas y hortalizas se caracterizan por poseer más educación y usar más insumos productivos y la mayor parte de sus créditos provenían de Banrural y PROCAMPO.

Por otra parte, existen productores familiares que se han retirado de este mercado. La principal razón ha sido la dificultad para acceder a crédito formal así como a PROCAMPO (Davis, 2001).

Productores de ganado vacuno

Los agricultores familiares que producen ganado responden a dos tipos de estrategias. La primera, a una actividad empresarial asociada a agricultores que poseen predios grandes y pastos. La segunda, a la sustitución del sistema de ahorro financiero a través de la capitalización por animales que utilizan los pequeños productores.

Los agricultores familiares que realizan una producción de ganado en forma empresarial se encuentran principalmente en las zonas de El Golfo, Pacífico Sur y Centro y la mayor parte

¹⁶ Esto hasta el año 1994

tiene predios superiores a las 10 ha ENT. La tierra que poseen es mayoritariamente de uso temporal y de pastos. Tienen muy poca tierra de riego. Con poca frecuencia son productores de maíz en el ciclo otoño-invierno, pero cuando lo hacen, utilizan un buen nivel tecnológico, lo que demarca un carácter empresarial. El promedio de reses por agricultor es de 24,4 cabezas.

Sus características familiares no los distinguen de aquellos que tienen menos animales.

Por otra parte, los agricultores familiares que utilizan la crianza de animales en forma de ahorro se concentran en las zonas de El Golfo, Norte y Pacífico Norte. La mayor parte tiene predios menores a 5 ha ENT y sus tierras son temporales y de pastos, principalmente. Además, tienen acceso a activos provenientes desde EE.UU. en forma de remesas.

Productores de maíz de subsistencia y emigración

Una estrategia importante entre los productores más pequeños es una combinación de producción de maíz para el consumo familiar, trabajo asalariado y emigración. Entre los que tienen éxito la estrategia incluye también el ahorro a través de la cría de ganado mayor.

Estos agricultores se concentran principalmente en las zonas Centro y Norte, poseen menos de 2 ha ENT de tierra y ésta es mayoritariamente temporal. Su producción está orientada a la producción de frutas y hortalizas y a la venta de maíz. Sin embargo sólo el 29% de estas familias venden maíz ya que el 33% son autosuficientes y el 38% son compradoras netas de grano.

Sus características familiares no las diferencian de las demás familias dedicadas a la agricultura familiar, pero sí su ubicación regional que hace que tengan más éxito en la migración hacia los Estados Unidos. El éxito de la migración como una manera de subsistencia se puede apreciar en el incremento en el número de animales. Los agricultores que tienen emigrantes en la familia poseen 11% más de reses y 44% más de cerdos.

Todos los grupos analizados son exitosos en su estrategia productiva. Sin embargo, esto no quiere decir que sean competitivos.

6. La mano visible de la intervención

El monto del gasto público destinado al desarrollo rural ha crecido durante los últimos años. En 1994, el gasto en desarrollo rural era de US\$7.116 millones y correspondía al 3,8% del gasto total de gobierno, en tanto para el año 2000, el mismo gasto fue de US\$7.565 millones y correspondió al 8,6% del gasto total. En general, el gasto en desarrollo rural entre 1994 y 2000 ha correspondido en promedio al 27% del PIB, siendo en el año 2000, 29,3% (Casco, 2001).

Dentro del gasto en desarrollo rural, la proporción destinada a programas productivos generales como: PROCAMPO, Apoyos a la comercialización, Alianza para el campo, Infraestructura hidroagropecuaria, PROCEDE, entre otros, ha disminuido desde 71% a 43% entre 1994 y 2000. Opuestamente, los programas productivos para agricultores en transición y las

acciones para atender a la pobreza rural han aumentado desde 8% a 19% y 21% a 38%, respectivamente, durante el mismo período (Cuadro 2) (Casco, 2001).

Cuadro 2: Gasto en desarrollo rural (millones de dólares)

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999^{1/}	2000^{2/}
I. PROGRAMAS PRODUCTIVOS GENERALES	5.207	2.612	2.866	2.676	2.532	2.572	2.903
1) PROCAMPO	1.481	921	872	904	871	922	993
2) APOYOS A LA COMERCIALIZACION	476	116	102	264	191	151	334
3) ALIANZA PARA EL CAMPO	0	0	116	133	132	124	115
4) INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA	341	196	235	225	223	258	210
5) PROCEDE	301	161	128	98	98	96	94
6) FORESTAL	0	8	15	40	15	13	11
7) OTROS	2.606	1.212	1.398	1.014	1.001	1.007	1.148
SAGAR, ASERCA, CEA, INIFAP NIVEL NORMATIVO	1.283	574	566	469	574	582	658
BANRURAL Y AGROASEMEX	500	242	280	190	64	37	39
SECTOR AGRARIO	508	221	384	152	171	140	174
EDUACION AGROPECUARIA RAMO 11	246	123	129	168	152	198	207
PROBECAT	0	13	16	19	33	42	46
SEMARNAP NIVEL CENTRAL	0	0	0	2	2	5	16
IMTA	7	4	5	4	4	3	4
PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE	0	0	0	3	2	3	4
CONACAL	63	33	19	7	0	0	0
II. PROGRAMAS PRODUCTIVOS PARA PRODUCTORES EN TRANSICION	587	560	637	800	908	1.095	1.261
8) OPORTUNIDADES DE INGRESO	438	382	422	536	592	741	825
PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL	0	159	173	249	278	347	373
CONAZA	13	7	8	8	7	8	9
DESARROLLO FORESTAL	0	0	0	3	9	15	13
INI	180	72	62	66	61	67	69
FONDOS REGIONALES	44	19	17	20	19	22	24
PROMOCION, INVESTIGACION, CAPACITACION Y OTROS	136	52	45	46	42	45	45
APOYOS PRODUCTIVOS EN ZONAS MARGINADAS (RAMO 20 Y 26)	227	135	128	146	151	162	162
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	0	0	39	56	73	122	156
MUJERES CAMPESINAS	0	0	0	0	2	0	0
ACUACULTURA RURAL	0	0	0	1	1	2	1
INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA EN ZONAS MARGINADAS	16	10	12	8	9	20	42
9) DESARROLLO DE CAPITAL FISICO	149	178	216	264	316	354	436
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	61	114	128	140	148	194	219
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	61	114	128	140	148	194	219
TELEFONIA Y CAMINOS RURALES	42	27	27	69	94	71	116
PROGRAMA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS MARGINADAS	26	17	29	29	51	60	71
PROGRAMA NACIONAL DE REFORESTACION	21	19	31	26	22	29	31
III. TOTAL GASTO PRODUCTIVO (I + II)	5.794	3.173	3.504	3.476	3.439	3.667	4.165
IV. ACCIONES PARA ATENDER POBREZA RURAL	1.522	1.203	1.329	1.482	1.680	2.129	2.530
10) OTROS DE CAPITAL FÍSICO	153	215	261	276	308	369	419
RAMO 26: PROGRAMAS REGIONALES (LAS CAÑADAS CHIAPAS)	0	0	0	0	31	6	8
RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES	144	211	257	272	273	358	406
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	112	211	237	257	273	358	406
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	112	211	237	257	273	358	406
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL	32	0	21	14	0	0	0
VIVIENDA RURAL	32	0	21	14	0	0	0
INFRAESTRUCTURA SOCIAL INI	9	4	4	5	5	5	5
11) DESARROLLO DE CAPITAL HUMANO	1.368	988	1.067	1.205	1.371	1.760	2.111

PROGRAMAS ALIMENTARIOS	465	378	358	321	230	189	225
SUBSIDIOS DIRIGIDOS	168	150	171	197	160	145	158
SUBSIDIOS GENERALIZADOS	296	228	187	123	69	45	67
ACCIONES COMPENSATORIAS	904	610	710	828	794	842	987
PROGRESA	0	0	0	56	348	728	899
V. TOTAL GASTO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO RURAL (III+IV)	7.316	4.376	4.832	4.958	5.119	5.795	6.695

Fuente: Casco, 2001.

Para poder analizar el gasto por programas y con el objetivo de identificar los diferentes bienes y servicios provistos por el Estado, el cuadro anterior se ha reclasificado de acuerdo a las categorías de gasto (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Composición del gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales
(Millones de pesos)**

CONCEPTO	AÑOS						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{1/}	2000 ^{2/}
SECTOR AGROPECUARIO	3.055	1.648	1.778	2.069	1.979	2.120	2.365
I.- FOMENTO PRODUCTIVO (HORIZONTAL)	677	398	564	624	591	681	635
Adquisición de activos privados	0	0	116	133	132	124	115
Desarrollo del riego	341	196	235	225	223	258	210
Innovación y gestión	316	175	169	198	189	242	257
Recursos naturales y medio ambiente	0	0	0	0	0	0	0
Fomento forestal	21	27	46	68	47	56	54
Mejoramiento sanitario	0	0	0	0	0	0	0
Comunicaciones y servicios de información	0	0	0	0	0	0	0
II.- FOMENTO PRODUCTIVO FOCALIZADO	1.971	1.044	983	1.176	1.103	1.088	1.343
Perfeccionamiento y desarrollo de mercados	1.957	1.036	975	1.168	1.062	1.073	1.327
PROCAMPO	1.481	921	872	904	871	922	993
Apoyos a la comercialización	476	116	102	264	191	151	334
Conaza	13	7	8	8	7	8	9
Mujeres campesinas	0	0	0	0	2	0	0
Programas regionales (las cañadas Chiapas)	0	0	0	0	31	6	8
III.- DESARROLLO RURAL INTEGRAL	407	207	229	270	286	351	388
SUB TOTAL FOMENTO PRODUCTIVO	3.055	1.648	1.778	2.069	1.979	2.120	2.365
SUB TOTAL APOYO AREAS RURALES	1.668	1.530	1.697	1.979	2.232	2.817	3.348
I.- INFRAESTRUCTURA AREAS RURALES	299	542	631	771	859	1.055	1.234
Programa de empleo temporal	0	159	173	249	278	347	373
Desarrollo de riego zonas marginadas	16	10	12	8	9	20	42
Infraestructura productiva	61	114	128	140	148	194	219
Telefonía y caminos rurales	42	27	27	69	94	71	116
Agua potable	26	17	29	29	51	60	71
Infraestructura social municipal	112	211	237	257	273	358	406
Vivienda rural	32	0	21	14	0	0	0
Infraestructura social INI	9	4	4	5	5	5	5
II.- SERVICIOS SOCIALES AREAS RURALES	1.368	988	1.067	1.208	1.373	1.762	2.114
Programas de desarrollo reg. Sustentable	0	0	0	3	2	3	4
Programas alimentarios	465	378	358	321	230	189	225
Acciones compensatorias	904	610	710	828	794	842	987
PROGRESA	0	0	0	56	348	728	899

TOTAL FOMENTO Y APOYO AREAS RURALES	4.723	3.178	3.475	4.048	4.211	4.936	5.713
-------------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Casco, 2001.

En materia de fomento productivo el gasto hacia el sector agropecuario disminuyó desde US\$1.648 millones en 1995 a US\$2.673 millones en 2000, lo que representa un incremento de 65% en cuatro años. Por otra parte, el apoyo a las áreas rurales, durante el período, tuvo un aumento mayor, pasando desde \$1.622 millones en 1994 a \$3.783 millones en 2000.

Según un estudio del Banco Mundial (2001), el gasto destinado por el gobierno a los programas que buscan hacer más competitivos a los pequeños productores (PROCAMPO, ASERCA, Alianza para el campo y SEDESOL) no está teniendo el efecto deseado de reconversión. El estudio señala que no existe evidencia de que los programas implementados hayan logrado aumentar la inversión entre los pequeños productores para su modernización y adaptación en forma competitiva a una economía más globalizada. Tampoco existe evidencia, de que el gasto público, a través de estos programas, haya logrado crear nuevas oportunidades de empleo. Por el contrario, sólo han logrado distorsionar los precios en los mercados de los principales productos básicos, sin mejorar la integración y los amplios márgenes de comercialización, producto de prácticas monopólicas y oligopólicas. Además, los programas se han transformado en parte importante del ingreso de las familias campesinas¹⁷ haciéndolos dependientes de su existencia.

De la misma forma, De Janvry, Sadoulet y Davis (2001)¹⁸ al analizar el programa PROCAMPO encontraron que sus pagos estaban regresivamente distribuidos entre los agricultores. El 45% de los productores con parcelas menores a 5 hectáreas recibían sólo el 10% de las transferencias de PROCAMPO. Pero también los pagos eran realizados en forma uniforme por hectárea, sin considera los rendimientos obtenidos y sí el agricultor vendía productos básicos antes de la entrada del NAFTA. De este modo, las transferencias han beneficiado a productores que nunca habían sido beneficiados con los programas de soporte de precios existentes antes de 1994 y subcompensado a todos los agricultores que antes eran completamente beneficiados por los subsidios. La mayoría de los agricultores familiares tiene acceso a PROCAMPO (86%), participando de igual manera los pequeños y grandes productores.

En 1997, las trasferencias de PROCAMPO representaron en promedio US\$329 por agricultor y US\$68 por hectárea. También representaron 46% del ingreso bruto por maíz de los agricultores entre 1994 y 1997. Además, las transferencias representan un pago al contado importante para los hogares de agricultores familiares, especialmente en los más pobres, de este modo se espera influir en la estrategia de los pequeños productores, lo cual se ha logrado. Por una parte, las transferencias en promedio han reducido en 9% la participación en el mercado laboral, debido a que las familias prefieren dedicar más tiempo en la agricultura para lograr obtener una mayor liquidez. Esto corrobora la noción de un exceso de participación de las familias en el mercado labora producto de las fallas en el mercado de créditos. Por otra parte, las transferencias de PROCAMPO tienen un efecto multiplicador positivo en el ganado y la agricultura. Por cada peso transferido se generan 0,28 pesos de ingreso pecuario y 0,33 pesos de ingreso agrícola.

¹⁷ Según De Janvry y Sadoulet (2000), el programa PROCAMPO contribuye con 8% a 40% del ingreso de los agricultores familiares.

¹⁸ Citado por Davis, 2002

En resumen, PROCAMPO ha mejorado el ingreso de los pequeños productores, especialmente de los que tienen más tierra porque reciben más transferencias. Sin embargo, no hay evidencia clara que demuestre que el programa haya mejorado su competitividad.

Otro estudio empírico realizado por Skoufias (2001) pero para el PROGRESA señala que las transferencias de éste representan el 20% del consumo promedio de los hogares. Además, ha tenido un fuerte impacto en mantener a los niños en las escuelas, incluyendo un aumento en el número de matriculas de 20% en el caso de las niñas y 10% en el caso de los niños, aumentando el logro escolar (años de educación) de los niños más pobres en 10%.

Los niños entre 1 y 5 años que participan en PROGRESA tienen un 12% menos de incidencia de enfermedades que los niños que no participan. Además, los adultos beneficiados tienen en promedio 17% de días menos de incapacidad por enfermedad y 22% de días menos enfermos en cama. También las primeras visitas en el primer trimestre de embarazo aumentaron en 8%.

El gasto medio en alimentos fue un 13% más altos dentro de los hogares en PROGRESA, especialmente en el consumo de frutas, vegetales y carne. También el programa presentó un impacto significativo en el aumento del crecimiento de los niños y la reducción de la probabilidad de atrofia.

En el caso de PROGRESA, se puede concluir que la capacidad de competitividad de los agricultores se ha visto afectada positivamente por el programa ya que ha mejorado en forma permanente sus niveles de salud, educación, alimentación e ingresos.

7. Apoyar para competir

Los resultados observados, a lo largo del desarrollo de este documento, permite señalar que la competitividad de los agricultores familiares mejora cuando tienen acceso a la propiedad de la tierra, al riego, a más años de educación y cuando son capaces de organizarse colectivamente. De la misma forma, los principales problemas que enfrentan los pequeños productores para ser competitivos son:

- a) La **imperfección de los mercados** en que participan, los cuales se caracterizan por altos costos de transacción, malos canales de comercialización con un bajo grado de competitividad entre los intermediarios y subsidios internacionales a la producción;
- b) Problema de **acceso a insumos productivos** como tecnología, asistencia técnica, crédito y seguros agrícolas.

Dado lo anterior, los retos más importantes que enfrentan los pequeños productores para mejorar su competitividad son: aumentar su capital social y humano acrecentando su participación en organizaciones que les permitan influir en el diseño e implementación de políticas de desarrollo y comercialización, junto con mejorar sus técnicas de producción. A su vez, los gobiernos debieran contribuir a mejorar el funcionamiento y la confianza en los mercados de productos, de tierras, laboral y financiero, así como la confianza de los productores en los dispositivos de seguridad social para enfrentar las limitaciones relacionadas con los recursos naturales, mercado e infraestructura. Junto con lo anterior, los

Estados debieran tratar de mejorar la inequidad a través de instituciones más democráticas y estable, mejores políticas de redistribución y una mayor inversión en capital humano.

Sin embargo, la solución a estos retos por parte del gobierno no está en el regreso a los viejos modelos agrícolas intervencionistas y proteccionistas, sino más bien, en impulsar políticas agrícolas y rurales que, en un contexto de políticas macroeconómicas razonables (tipo de cambio flotante, ahorro interno complementado con inversión extranjera, déficit fiscal controlado, etc), logren generar un adecuado desarrollo del sector agrícola y rural, que permita eliminar la pobreza, mejorar la distribución de los ingresos y garantizar un adecuado nivel nutricional para cada uno de sus habitantes.

En base a lo anterior, se podría delinear un programa mínimo de fomento a la agricultura y al desarrollo rural que combine los instrumentos de desarrollo rural y fomento productivo. Este programa mínimo debe contener algunos ingredientes o aspectos básicos que se desarrollan a continuación.

El punto de partida es el nuevo papel del Estado en el desarrollo agrícola y rural que gira alrededor de cuatro aspectos fundamentales: *reforma institucional, nuevos instrumentos de políticas, marco legal, participación rural*. Una estrategia básica para impulsar una nueva definición de la acción del Estado en el campo supone –como lo muestran diversas experiencias nacionales en la Región– la construcción de consensos acerca de sus objetivos, términos y costos de las principales políticas para la promoción rural, específicamente aquellas relacionadas con los apoyos, y la conversión de estos acuerdos en reformas legales que garanticen el cumplimiento de compromisos y generen certidumbre en la continuidad de las políticas.

Reforma Institucional: construcción territorial

El aspecto central de la reforma institucional es la descentralización, es decir, la redistribución del poder del Estado que –dentro de un contexto general democrático– significa la devolución del poder, de una forma corresponsable, tanto a los municipios como a las organizaciones de la sociedad civil y a las asociaciones gremiales. Es necesario, sin embargo, y basado en las experiencias de la Región, prevenirse contra cualquier idea simplista que la sola descentralización por sí misma resuelve algunos de los problemas más acuciantes del medio rural. Como en todo proceso de construcción institucional se requiere de una adecuada combinación de intervenciones nacionales y locales. Aunque en general la descentralización ha sido vista desde la perspectiva de fortalecer la participación social en el diseño e implementación de políticas públicas; quizás un punto central para evitar medidas aisladas que frecuentemente dislocan el accionar gubernamental, es insertar la descentralización en el marco de una política de desarrollo regional.

Más recientemente, producto de los mismos procesos de globalización se ha incrementado la necesidad de promover medidas enfocadas específicamente a disminuir las disparidades socioeconómicas entre regiones y ciudades y a optimizar sus oportunidades de desarrollo. Estas diferentes medidas se agrupan ahora bajo el término *políticas de desarrollo territorial* o más simplemente *política territorial*, y forman parte fundamental de una visión de desarrollo regional. Esta política territorial, se sustenta en los siguientes enfoques:

- a) Las políticas regionales no se enfocan sólo a las regiones más desfavorecidas, sino a todas las regiones, desde las más ricas hasta las más pobres. El objetivo no es atraer inversiones a las regiones marginadas por medio de subsidios y otros beneficios a los inversionistas; sino asegurar que todas las regiones sean capaces de maximizar sus oportunidades de desarrollo (desarrollo endógeno). En la consecución de esta meta es clave aprovechar las ventajas de la región, el potencial de “arrastre” de sus ciudades y el desarrollo de nuevos activos;
- b) Se debe asegurar infraestructura para todas las regiones, garantizando a todas ellas un mínimo nivel de accesibilidad. Puesto que este desarrollo depende de las características específicas de cada región, las políticas de infraestructura deben estar basadas en una tipología de regiones.
- c) La infraestructura también incluye el fomento a algunos intangibles, que juegan un papel primordial en aprovechar las ventajas comparativas de una región en relación con su desarrollo endógeno. Esto implica una gama de acciones para: apoyar la diseminación del conocimiento, desarrollar el capital corporativo; eliminar las barreras para la competitividad y la fluidez de las operaciones comerciales gracias a menos regulaciones y controles; facilitar la resolución de conflictos; fomentar *incubadoras* de negocios y subsidios específicos para redes empresariales y otros distritos industriales, proteger y mejorar el ambiente físico y humano.
- d) El último eje se ubica la necesidad de involucrar en las decisiones principales no solamente a las autoridades locales sino también a todos los actores locales. Estos patrocinadores locales son la mejor forma de garantizar que los problemas son adecuadamente identificados, que las soluciones adoptadas son efectivas y posibles, y que las prioridades correctas hayan sido establecidas.

La competitividad nacional recaerá cada vez más en las fortalezas y debilidades de sus economías regionales, y sobre la manera en que estos territorios subnacionales interactúan.

Bajo el supuesto de que ahora, las estrategias y políticas tienden a tomar en cuenta con mayor énfasis la diversidad territorial, necesariamente los indicadores tienen que:

- ? Reflejar la variedad de los patrones regionales y locales así como el contexto;
- ? Revelar los problemas y prospectos para diferentes tipos de áreas;
- ? Apoyar el análisis del desarrollo de áreas específicas y las políticas enfocadas espacialmente.

Es a nivel local y regional que tales potenciales para la sinergia pueden ser mejor identificadas y donde la gestión/acción puede ser organizada adecuadamente. De hecho, las interacciones entre economía, ambiente y sociedad, (es decir, las determinantes de un posible desarrollo sustentable) no son uniformes en el espacio.

Las diferencias regionales exigen tomar en cuenta las externalidades espaciales que causan la zonificación ineficiente de los recursos, la distribución injusta de los costos y beneficios, y las presiones ecológicas que exceden los niveles críticos de carga de los ecosistemas.

Un esquema regional por definición es multisectorial e indiscutiblemente ayudará a construir puentes entre los varios objetivos y a reconciliarlos. Además, un esquema regional ofrece dos beneficios esenciales: cataliza una mayor conciencia de la naturaleza y urgencia de los problemas, y las soluciones y prioridades que se adopten serán más compatibles con todas las condicionantes relevantes (institucionales, financieras) y con los objetivos económicos, ecológicos y de equidad a nivel regional y nacional.

Por ello cuando se identifica el espacio rural con el espacio agropecuario se reduce las potencialidades tanto de competitividad como 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 rural a aquél constituido por los núcleos urbanos a los que los pequeños productores están referidos de manera directa.

Un examen de las demandas entre esos núcleos urbanos y el *ámbito territorial* de los pequeños productores agrícolas puede dar pistas sobre requerimientos que no están siendo satisfechos, o que sí lo están, pero con altos costos de transacción. Cabe considerar que, con medidas simples, tales requerimientos podrían contribuir a elevar la competitividad de algunos o, en el caso de familias con poca o ninguna tierra, mejorar su condiciones de vida y de trabajo al reducir sus costos de transacción en una gama de actividades.

En este sentido, para que los proyectos sean piezas claves de las estrategias de desarrollo rural es necesario que en su diseño se integren consideraciones relacionadas con el territorio involucrado, con los sectores de actividad que intervienen, con la estructura social de dicho territorio, con la dimensión temporal de los procesos y con la institucionalidad que asegure la sostenibilidad en el tiempo.

Asimismo, la problemática del desarrollo rural implica insertarla en el marco del desarrollo de las economías locales, 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:

- a) detectar las fallas de los mercados y los mecanismos que llenan tales vacíos, incluidos los factores externos que inciden en ese funcionamiento;
- b) inducir la gestación de articulaciones productivas entre el núcleo urbano y sus ámbitos rurales y entre la economía local y la nacional o global, en un amplio espectro de actividades complementarias;
- c) detectar y corregir los eslabones faltantes en las cadenas agrícolas;
- d) superar la compartimentación característica de las organizaciones de la administración pública central.

Por ello este enfoque supone que en el diseño e implementación de las políticas públicas se modifique el énfasis:

- ? 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.
- ? El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes municipales constituye una condición crítica del éxito de esta estrategia.

Este cambio de énfasis exige, empero, una articulación territorial de los diversos programas e instrumentos dirigidos al desarrollo rural, para asegurar no sólo sinergias locales sino también consistencia programática y continuidad suficiente para generar certidumbre entre los distintos actores productivos.

Nuevos instrumentos: paquete integrado y con horizonte temporal

La dispersión de instrumentos daña a los productores rurales; daña más a los pequeños productores, genera costos ineficientes y propicia la corrupción. Promueve la competencia pero entre las burocracias estatales. Por ello nunca se insistirá suficientemente en que más allá del monto de los recursos públicos destinados al medio rural importa la forma en que se canalizan.

Una *política de ingresos rurales* –cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable¹⁹– puede convertirse en el núcleo de un programa unificado de apoyo a la agricultura familiar. En algunos países las transferencias directas en efectivo – desacopladas de productos específicos y enfocadas a fortalecer los ingresos rurales– han sido la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrategias productivas, los desequilibrios regionales y la adaptación a la apertura comercial. 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 granja, en particular, si están fuertemente vinculadas a políticas sostenibles, como la conservación del suelo o del agua.

De la experiencia reciente de este tipo de políticas desacopladas de apoyo al ingreso, se pueden derivar varios objetivos: (i) mejorar la competitividad vis-à-vis de los principales socios comerciales del país y lograr, de esta forma, una mejor equidad entre los servicios de apoyo directo entregados por los agricultores a nivel nacional; (ii) compensar en forma selectiva, directa o temporalmente, a aquellos productores cuyos ingresos y estrategias

¹⁹ PROCAMPO puede sentar las bases para esto particularmente con las recientes modificaciones introducidas en la Ley de Capitalización Rural.

económicas se hayan visto afectadas negativamente por las diversas reformas estructurales, es decir, apoyarlos de forma tal que puedan adaptarse a las nuevas condiciones; (iii) proporcionar asistencia directa y servicios a nivel de hogares en las áreas desfavorecidas, y así suministrar un elemento para la capitalización y opciones para la generación de ingresos.

Dicha política de apoyo directo puede convertirse en el punto de partida para un conjunto de instrumentos de política que, adecuadamente diseñados, pueden contribuir a fortalecer los nuevos vínculos entre las políticas, los productores y otros agentes económicos:

- a) Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, sobre todo dentro del contexto de la agricultura familiar. Este sistema buscaría combinar las diferentes características de los productores al tiempo que intenta establecer puentes con mecanismos de seguros. El énfasis deberá ponerse en la movilización de los ahorros y la formación de capital. Los componentes institucionales de este sistema pudieran ser instituciones de segundo piso, con la tarea global de regular estrategias; bancos regionales, actuando como nodos en una amplia red de bancos locales; pequeños grupos formales de ahorro y crédito y/o otras formadas por asociaciones campesinas regionales, tales como cooperativas, que ocuparían una posición intermedia entre el banco regional y los grupos de crédito; y una red de empresarios locales –públicos o privados– que proporcionarían la comercialización, la asistencia técnica y los servicios de aseguramiento. Básicamente, esto es un programa para que el sector privado se desarrolle. El sector público debe concentrarse en establecer las regulaciones y normas.
- b) La política de infraestructura debe, sin olvidar algunos grandes proyectos de riego estratégicos, orientarse a aumentar considerablemente la pequeña infraestructura productiva (riego y conservación de acuíferos, conservación del suelo), y la infraestructura comercial, como los caminos, las bodegas, los frigoríficos y los sistemas de transporte.
- c) Es necesario profundizar las diversas iniciativas que se han implementado con el propósito de rediseñar las instituciones científicas y tecnológicas, reestructuradas como circuito integral de tecnología agrícola para mejorar 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. La promoción de fondos concursables orientados a generar incentivos para la asociación de este circuito con los pequeños productores puede constituir la mejor manera de apoyar estos requerimientos de adiestramiento.
- d) Una estrategia de formación técnica, respaldada por la premisa que el capital humano es un factor fundamental en la competitividad sistémica mediante un enfoque que busque aumentar las actividades dirigidas a la educación y al mejoramiento de su calidad, en el centro de una política social vinculada con mínimos de bienestar en materia de salud y de alimentación²⁰.

²⁰ De los programas orientados al desarrollo de capital humano, tal vez el más significativo en México lo constituya PROGRESA tanto por que integra los componentes de alimentación, salud y educación como por la aplicación más o menos rigurosa de los criterios de integralidad, focalización y transparencia, y por la magnitud de los recursos involucrados. PROGRESA ha intentado recuperar parte del carácter participativo de PRONASOL, al condicionar sus beneficios a la *corresponsabilidad* de los beneficiarios en el uso de los servicios

- e) Una política de desarrollo sostenible para estimular y fortalecer las diversas formas de propiedad de recursos naturales, incluyendo la responsabilidad social para su uso. Por ello, en contraste con los esfuerzos dispersos de una estrategia de conservación simple, una política ecológica productiva acompañaría al productor en el desarrollo de mecanismos adecuados de manejo de los recursos naturales a su disposición.

Estos instrumentos de política constituyen un programa mínimo de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural cuya mayor eficacia probablemente estaría dada de manejarse como un paquete integrado de instrumentos de política y con un compromiso del gobierno en cuanto a sus reglas de funcionamiento por un determinado periodo de tiempo.

En los hechos esto comienza a expresarse de manera incipiente en la SAGARPA a través de su estrategia de desarrollo rural. La subsecretaría de Desarrollo Rural ha integrado los 38 programas preexistentes en tres programas de financiamiento, cada uno de ellos destinado a cubrir tres líneas programáticas cuyas actividades se orientaran por los criterios del PSA y de la LDRS (Cuadro 4).

Cuadro 4: Programas y prioridades del desarrollo rural sustentable

LINEAS PROGRAMATICAS	PRIORIDADES		
	AREAS	CADENA PRODUCTIVA	GRUPOS
PROGRAMAS	1553 municipios de alta y muy alta marginación establecidos. Eventualmente localidades microregiones con marginación	Importancia actual o potencial por su amplia inclusión social de unidades de producción familiar en los diferentes eslabones de la cadena.	Mujeres y jóvenes rurales, indígenas y personas de la tercera edad con o sin acceso a tierra agrupados en un mínimo de seis integrantes.
PAPIR	Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible, a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos, la reconversión productiva, la transformación y acondicionamiento de la producción primaria, la generación de empleo rural no agropecuario y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados		
PROFEMOR	Incorporar a las unidades de producción familiar rurales en forma organizada a la apropiación de valor agregado, así como incrementar la participación social de la población rural en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del desarrollo de las regiones		
PRODESCA:	Desarrollar capacidades en la población rural elegible, a través de proveer conocimientos útiles para mejorar procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales.		

Fuente: Schejtman, 2002.

educativos y de la salud; pero, a diferencia de PRONASOL, es un programa que pretende *complementar*, no sustituir, las acciones de inversión en infraestructura básica que PRONASOL realizaba, en particular, la gran mayoría de los recursos que este último programa absorbía se han canalizado al FAIS. PROGRESA ha sido reformulado recientemente, bajo el nombre de “Oportunidades” ampliando el monto de sus recursos a 18 mil millones de pesos, incorporando 1 millón de familias más a los cerca de tres millones que cubría el programa e incorporando elementos de creación de oportunidades de empleo con mayor amplitud que en su formulación original.

En efecto, el PAPIR permite dar contenido al enfoque territorial al incidir, en el potencial productivo de los municipios priorizados elevando, en particular, el capital financiero y material de la organizaciones económicas de base, en una estrategia diferenciada por grupos capaces de generar proyectos, privilegiando a los más vulnerables (con la correspondiente asistencia de los PSP) Permite mejorar la inserción en los mercados al fomentar la constitución de cadenas productivas.

El PROFEMOR pone énfasis en el financiamiento de actividades que conduzcan al fortalecimiento del capital social al interior de los municipios priorizados, en particular de los grupos más vulnerables, de modo que la participación en la toma de decisiones en general y en las cadenas productivas en particular, permitan asegurar su apropiación de los resultados de los procesos de reconversión.

El PRODESCA, al asumir el financiamiento de los procesos de capacitación busca fortalecer el capital humano, en particular el referido a la capacidad de identificar proyectos de desarrollo y de participar en su diseño e implementación.

El PROFEMOR pone énfasis en el financiamiento de actividades que conduzcan al fortalecimiento del capital social al interior de los municipios priorizados, en particular de los grupos más vulnerables, de modo que la participación en la toma de decisiones en general y en las cadenas productivas en particular, permitan asegurar su apropiación de los resultados de los procesos de reconversión.

El PRODESCA, al asumir el financiamiento de los procesos de capacitación busca fortalecer el capital humano, en particular el referido a la capacidad de identificar proyectos de desarrollo y de participar en su diseño e implementación.

Si el conjunto de los programas públicos e intervenciones del gobierno de México en el medio rural pudiera consolidarse de igual manera integrando en el ámbito microregional y municipal programas tan importantes como PROCAMPO, ALIANZA PARA EL CAMPO, PROGRESA y PROCEDE se habría dado un enorme paso en la dirección correcta.

El marco legal

La gestión local²¹ debe corresponder a la capacidad de grupos de individuos para solucionar sus propios problemas, es decir, la decisión de la propia comunidad para trabajar sobre los problemas comunes que los aquejan. Naturalmente, este concepto no excluye en ningún caso la decisión de solicitar la intervención o colaboración de otras organizaciones o unidades de gobierno para satisfacer sus requerimientos.

En esta “Economía Local Pública” se relacionan tres tipos de actores: el *colectivo de ciudadanos* que requieren “bienes o servicios públicos”, las *organizaciones productoras* y los *intermediarios* (agencia gubernamental, “emprendedor público”, etc.). Los intermediarios no son siempre necesarios e, incluso, una misma organización puede cumplir las tres funciones a la vez.

²¹ Basado en el texto de Oakerson, Ronald J. 1999. “Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis”.

Pero el modelo del “mercado o economía pública” no funciona bajo las mismas premisas que los mercados privados²². El concepto “acción colectiva” es el elemento diferenciador, estando el beneficio social detrás del accionar de las unidades públicas de producción y provisión. La “coproducción”²³ de los ciudadanos es, en definitiva, uno de los elementos más potentes ya que en la práctica se estimula el protagonismo real de las personas en la gestión pública.

La descentralización y la importancia de los gobiernos locales han sido destacadas por años como un elemento relevante en el desarrollo de los países y sus comunidades. Sin embargo, en la práctica, en muchos países de la Región los gobiernos aún mantienen un fuerte control central sobre la mayor parte de los aspectos locales.

La distinción de la “provisión” y “producción” de bienes y servicios públicos resulta un hito crítico en el desarrollo de la institucionalidad local. Oakerson (1999) describe en detalle esta distinción con enormes repercusiones en la política pública local. Basado en la posibilidad de externalizar algunos de los servicios públicos, el autor desarrolla una potente teoría sobre la separación de roles en la entrega de bienes y servicios públicos.

El papel fundamental de la gobernabilidad local se ejerce a través de la “provisión” de bienes y servicios públicos, es decir, qué servicios proveer o no, la toma de decisiones en cuanto a los impuestos (ingresos) y en cuanto al gasto público. En cambio la “producción” es la entrega de estos bienes y servicios públicos. Ambos conceptos se concretizan en “unidades”, sin embargo, las habilidades requeridas y las organizaciones son muy disímiles. Naturalmente, los universos de unidades de “provisión” y “producción”²⁴ requieren importantes esfuerzos de vinculación y coordinación, y las soluciones siempre deben estar basadas en diagnósticos integrales. En todo este proceso, el ciudadano viene a convertirse en el elemento central y su compromiso y participación resultan claves para el éxito de éste.

Como en cualquier esquema de gestión, existe un continuo intercambio entre los beneficios y costos en las decisiones:

	PROVISIÓN	PRODUCCIÓN
CONCEPTO	? Decisiones sobre impuestos y gastos, sobre servicios y bienes públicos a proveer	? Entrega de bienes y servicios públicos
EJECUTOR	? Gobierno local	? Servicios públicos y privados
OBJETIVO	? Sensibilidad política	? Eficiencia social
ACCIONES	? Bienes y servicios públicos a proveer (cantidad y calidad) ? Impuestos y Regulación	? Transformación de insumos en productos (valor agregado)
PROBLEMAS	? Incentivos individuales, equivalencia fiscal, fiscalización. ? Costos de transacción (límite unidades)	? Dificultad de incorporar a los ciudadanos ? Economías de escala (bienes intensivos en capital) y costos de coordinación de sub-etapas (i.e. policía y Lab. Criminología)

Para asegurar el éxito es indispensable contar con reglas y metodologías para que los ciudadanos generen unidades de provisión y producción sólidas y eficientes desde la perspectiva social (incluyendo la solución de eventuales conflictos).

²² Aunque uno de los objetivos de este modelo es incorporar al modelo público, aunque sea en forma parcial, los beneficios de la “competencia”.

²³ Por ejemplo, resulta crítico la participación de los ciudadanos en la “producción” de bienes y servicios públicos, ya que una actitud pasiva va en decremento de una calidad adecuada de la salud, educación, seguridad, medio ambiente, etc.

²⁴ Un ejemplo actual de “productores” diferenciados del gobierno local es la importancia relativa que han ido tomando organizaciones sin fines de lucro en la lucha contra la pobreza.

Esto es precisamente lo que se requiere encuadrar jurídicamente. Una expresión de la mayor importancia en esta dirección ha sido la aprobación en el 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) como reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional es la más importante reforma legal en el ámbito rural después de las reformas constitucional y a las leyes agrarias de 1991-1992.

Algunas definiciones fundamentales tienen relación con: el enfoque territorial, las políticas diferenciadas, el no limitarse únicamente a las actividades agropecuarias y pesqueras (sin perjuicio de la importancia relativa de dichas actividades) y el impulso a cadenas productivas y entre los instrumentos con un alto potencial de coordinación interagencial, está el Programa Especial Concurrente para el DRS, que deberá ser el puente que permita integrar varias intervenciones y programas (Schejtman, 2002).

La LDRS parte por reconocer el espacio rural es un universo heterogéneo de unidades familiares en lo que a potencial productivo se refiere que va, desde productores excedentarios y autosustentables, que dedican el grueso de su fuerza de trabajo y obtienen el grueso de sus ingresos de la actividad parcelaria, hasta productores con muy poca tierra, que dependen principalmente del trabajo extraparcilario, sin contar a los sin tierra que normalmente escapan al universo de la acción. (Art. 9)²⁵. A la heterogeneidad derivada de esta condición la LDRS agrega la relativa al género destacando la necesidad de incorporar programas que tomen en cuenta dicha dimensión (Art 154).

Por otra parte, se reconoce explícitamente que sólo una de las fuentes de ingreso de los pobres rurales se deriva de su condición de productores agrícolas por cuenta propia y en algunos casos ni siquiera es la fuente principal

El empleo rural no agrícola, en particular, permite estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola; permite diversificar las fuentes de ingreso reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura o en algunos casos, asumir innovaciones de mayor riesgo pero mejor rentabilidad que los cultivos tradicionales. Incorpora también, la multiactividad o el multiempleo que supone pasar de la finca como unidad de análisis al hogar rural- y a familia ampliada- como sujetos de la política (Art 188).

Y enfatiza los encadenamientos hacia adelante (con la agroindustria o el agrocomercio) y hacia atrás (con los proveedores de insumos, medios de producción y servicios) por su papel clave que dichos encadenamientos tienen o podrían llegar a tener en el propio desarrollo de la actividad agropecuaria.

Las necesidades de la articulación de la actividad parcelaria a la agroindustria o al agrocomercio, en el marco de las cadenas productivas aparece explícitamente planteada en la LDRS (Art.149). Otro tanto ocurre con las posibilidades de institucionalizar formas de ahorro y de crédito a partir de los flujos financieros que, aún en regiones pobres, pueden adquirir magnitudes interesantes (Art 119). En otras palabras, se trata de un enfoque que plantea la

²⁵ Los paréntesis se refieren a artículos de la Ley de Desarrollo Rural. Tomado del trabajo elaborado por la FAO para el Gobierno de México en relación con una propuesta de programa de seguridad alimentaria. El autor es Alexander Schejtman, mimeo. 2002

necesidad de considerar explícitamente los vínculos de la actividad agrícola con aquellos sectores que inciden en su comportamiento actual o potencial.

La LDRS establece un renovado “régimen de políticas²⁶” que define los términos en que en ella se integran los niveles federal, estatal y municipal, así como los mecanismos de articulación entre sector público, el privado y las organizaciones sociales y constituye un factor crítico en la calidad de los resultados de sus programas y en la posibilidad de su apropiación por la población involucrada.

Un elemento crítico del enfoque de la LDRS lo constituye la idea del abordar el desarrollo rural como desarrollo territorial lo que supone superar los enfoques tradicionales que identificaban el espacio rural con el espacio agropecuario, no considerando los factores de dinamización, potencial, incluso de la propia agricultura, que pueden resultar del fortalecimiento de los vínculos de ésta actividad con los núcleos urbanos inmediatos y mediatos.

El diseño de la LDRS contempla un conjunto de 12 programas como expresión de las políticas y un conjunto de 9 sistemas de servicios y 4 fondos. Sin perjuicio de la importancia de todos ellos y de su carácter complementario, cabe destacar, entre los programas, el **Programa Especial Concurrente (PEC)** pues constituye un instrumento clave que permite integrar funciones que son de competencia de diversos organismos de la administración pública y que, con los debidos arreglos institucionales, permitiría la coordinación a nivel microregional en torno a objetivos específicos y diferenciados propios de dicho nivel (municipios o DDR), en los términos señalados al establecer el enfoque.

Los servicios por su parte, son abordados de modo sistémico, de modo de integrar en un espacio o territorio determinado, acciones de distintas agencias que apuntan a objetivos semejantes, como el financiamiento, el bienestar social, la sanidad e inocuidad, etc., entre otras, aprovechando la serie de Fondos existentes y subutilizados. **Esta concepción sistémica de los servicios unida al carácter integrador del PEC podría constituir el basamento legal para el despliegue del programa mínimo.**

Participación: democracia y reformas económicas

La capacidad de los gobiernos para impulsar las reformas económicas estructurales está fuertemente condicionada por un factor clave: el grado en que la política y economía que están emergiendo de un periodo de transición excluyan o desacrediten a los principales actores políticos anteriores. Una vez que los procesos de reforma han empezado, y después del momento inicial de sorpresa creado por los programas de estabilización macroeconómica, los gobiernos deben enfrentar los desafíos para consolidar las reformas estructurales, creando

²⁶ Un régimen de políticas sería, de acuerdo con R. Oakerson y Walker, cierto arreglo institucional diseñado para alcanzar determinados objetivos de política sin necesidad de recurrir a instrucciones escritas que prescriban tal o cual acción. Se trata de reglas del juego que asignan y limitan a la vez la autoridad en determinado campo. En vez de instrucciones detalladas y desglosadas que por lo demás, pueden ser sujetas a diversas interpretaciones y enfrentar en la práctica distintos constreñimientos prácticos, se enfatiza el rol que juegan los incentivos para moldear acciones y resultados. De esta forma los criterios de selectividad que implica una determinada estructura de incentivos están ensamblados en el mismo arreglo institucional que, en consecuencia, reproduce un conjunto de valores y conductas predeterminadas. Ver *Oakerson, R. and Walker, S.T., 1997, “Analyzing policy reform and reforming policy analysis: An institutionalist approach, in Brinkerhoff, D., ed. Policy Studies and Developing Nations: An Institutional and Implementation Focus, vol. 5 Greenwich, CT: JAI press*

coaliciones políticas legítimas para apoyar dichas reformas. La mejor forma de hacer esto es mediante una profunda reforma democrática. En general, y a pesar de los exitosos ejemplos no democráticos de los países del Este Asiático, los especialistas en la materia coinciden en que las instituciones democráticas pueden reducir los costos de transacción de las reformas económicas y políticas. Puesto que la legitimidad de un estado democrático no solo depende de su desempeño económico y puesto que otorga una difusión significativa de poder y responsabilidad, estos regímenes democráticos son más estables y resistentes durante las crisis económicas y hasta políticas.

Incentivos políticos superiores, la disponibilidad de información y la legitimidad de los regímenes democráticos, los prepara para un desempeño económico mejor que el de sus contrapartes autoritarias, donde la sobreestimación de su legitimidad histórica ó su desempeño gubernamental exitoso, los hace más vulnerables que las democracias durante las crisis económicas, particularmente cuando los regímenes autoritarios basan su legitimidad en un buen desempeño económico. Esto, por lo demás, ha sido plenamente constatado en los eventos en años recientes en el sudeste asiático.

Sin embargo, el desempeño económico depende de las instituciones políticas que canalizan los conflictos que surgen de las reformas económicas. La experiencia de los países desarrollados muestra que existe una amplia gama de instituciones políticas compatibles con una economía de mercado y un gobierno representativo, pero la transición hacia esos acuerdos institucionales es difícil y reversible. En algunos casos, el cambio hacia pactos sociales es un paso importante en la construcción de un gobierno democrático viable; no obstante, dicha acción no puede reemplazar la creación de sistemas de partidos menos fragmentados con capacidad de inclusión y desarrollo de consensos.

Por otro lado, una mayor equidad facilita la democratización y disminuye los impactos negativos de las reformas económicas. Cuando los ciudadanos creen que los costos asociados con la reforma están distribuidos con justeza, dicha reforma puede ser más exitosa y los regímenes democráticos tienen mayores posibilidades de sobrevivir. Cuando las democracias protegen a los grupos menos favorecidos del sufrimiento intolerable, muestran que la solidaridad es un componente básico de su legitimidad.

La reforma institucional²⁷ en el sector rural requiere primero de una legitimidad social simple para transformar las instituciones pero su traducción en reforma legal necesita de una convergencia política que reconozca la habilidad de la reforma para consolidar la base social para la transformación institucional y no puede separarse de los factores de distribución involucrados en todos los tipos de reformas institucionales. Conlleva cambios de poder y procesos políticos. Esto significaría que, en el caso de un sector rural con un alto nivel de polarización social, para que se de una modernización real, ésta debe ser altamente incluyente. Por eso, la piedra angular de una estrategia rural de desarrollo efectivo consiste en la incorporación de todos los actores sociales (pequeños productores, familias campesinas, poblaciones indígenas, mujeres, campesinos comerciantes, inversionistas y otros) en las nuevas reglas institucionales.

Vale la pena señalar el papel transformador de los movimientos campesinos, por las dificultades que se presentan en la puesta en práctica de los proyectos de reforma para el sector rural. *Ninguna política de cambio institucional puede tener éxito, a no ser que sea*

²⁷ Gordillo, G., (1999), *La Ansiedad por Concluir: La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina*. Revista El Mercado de Valores. Octubre 1999

apoyada y promovida por la movilización de los productores rurales. La eliminación de todos los obstáculos institucionales (legales, políticos, económicos y culturales), que impiden la capacidad de transformación de las sociedades rurales, implica la convicción de que no existe un incentivo mayor por la reorganización productiva, el uso racional de recursos naturales, el incremento de la productividad o la innovación tecnológica que la movilización de los propios productores rurales.

En este contexto, lo que entiendo **por movilización social como un medio para la producción**, y los desafíos que los campesinos y sus organizaciones tienen que enfrentar, son los siguientes:

- a) Representación, es decir, cómo aumentar la autonomía del productor para que tome sus propias decisiones, y al mismo tiempo construya una asociación profesional que le permita obtener un poder de negociación mayor.
- b) Base material, que significa la apropiación efectiva por parte de los productores de todos sus activos, incluyendo el capital social ligado por ejemplo, a las redes solidarias.
- c) Inclusión, que significa la incorporación de toda población rural, sin crear una oligarquía de organizaciones rurales.
- d) Integración; es decir, cómo lograr el vínculo entre producción primaria, transformación industrial y comercialización para así abolir cualquier esquema que coloque a los productores de bienes primarios en un lado, y en el otro a aquellos agentes económicos que se benefician de esto incorporándole un valor agregado.
- e) Carácter emprendedor, que implica la incorporación de una cultura de negocios; es decir, la administración y el uso de la tecnología y la competitividad en las prácticas productivas de los campesinos y el desarrollo sustentable.
- f) Urbanización rural para adoptar valores urbanos seculares: tolerancia, iniciativa individual y pluralismo, e incorporarlos en los valores asumidos del grupo comunitario: cooperación, búsqueda de soluciones concertadas para los conflictos, etc., para así darle forma a una nueva cultura de producción rural y bienestar.
- g) Convergencias estratégicas, que redefinen la relación entre el estado y los actores sociales autónomas, con una clara coresponsabilidad para mantener el orden social y la capacidad de gobernar. Al mismo tiempo, una coalición necesita ser creada conjuntamente con el sector privado y los actores urbanos, en donde el desarrollo rural sea uno de los ejes centrales de un nuevo modelo de desarrollo.

El desafío consiste en dirigir las formas institucionalizadas, de forma tal que fortalezcan y canalicen continuamente las iniciativas sociales y privadas. En este sentido, es necesario redefinir el concepto de movilización social en su significado más amplio: como un estado de tensión permanente entre las fuerzas sociales que luchan por el cambio, y que se expresan en todas las esferas, desplegando y consolidando espacios y mecanismos para ejercer su autonomía. Lo anterior está directamente relacionado con la reforma del Estado y la creación de espacios públicos.

Las recientes reformas económicas y políticas han agotado el poder de convocatoria, resultado de la crítica a los viejos modelos, incluyendo la motivación paternalista. Hoy, el debate alrededor de las reformas y las alternativas para los modelos autoritarios, el centralismo y el corporativismo en el manejo de las políticas agrícolas y rurales, ocupa el primer lugar de la agenda.

Los cambios limitados en las corporaciones agrarias que han ocurrido en América Latina durante los últimos diez años no se han consolidado. Existen varias razones, entre ellas:

- a) El vacío crónico entre los organismos representativos de alto nivel y los movimientos populares que impide la retroalimentación para el cambio;
- b) las reformas económicas que frecuentemente han sido diseñadas con el propósito implícito o explícito de desintegrar, separar o desarticular las instancias de representación social; y
- c) las **intensas minorías** dentro y fuera de la organización rural que a veces han tenido mayor capacidad de reacción, pero que no han sacado provecho de las posibilidades que les ha ofrecido la reforma para realizar una democratización económica en el campo.

A un nivel diferente, el nuevo marco institucional que está comenzando a surgir y la incursión en nuevos modelos de desarrollo han conducido a la incorporación de nuevos actores y cambios graduales en la estructura de poder regional.

En el caso de que la sociedad rural logre extraer las conclusiones adecuadas de las posibilidades políticas que favorecen la descentralización, el fortalecimiento del federalismo y la participación popular, la agenda rural tendrá también los medios para acotar y con el tiempo disolver el autoritarismo que todavía caracteriza por toda la Región a la administración e implementación de las políticas y programas rurales.

Bibliografía

Banco Mundial. 2001. *México: Política Agraria-Una década después de la reforma del Ejido.* Washington DC.

Banco Mundial. 2002. *Mexico ejido reform avenues of adjustment-five years later.* (Decisión draft). Washington DC.

Bebbington. 1999. *Capitals and capabilities,* IDS, London.

Boltvinik, J y Damián, A. 2002. *La pobreza ignorada. Evolución y características* (por publicarse en *Papeles de Población*, UAEM, N°29).

Bourdieu, P. 1992. *Invitation to Reflexive Sociology.*

Casco, A. 2001. Gasto público para el desarrollo rural en México: 1994-2000. En seminario internacional: *Gasto público para el desarrollo rural en América latina y el Caribe*, 27-31 de agosto de 2001, Santiago, Chile. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

CEPAL. 2001. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.* Santiago.

Davis, B. 2002. The experience of cash transfer interventions in rural Mexico: Evidence from the PROGRESA and PROCAMPO programs. En seminario internacional: *Food Security Policies and Rural Poverty*, 2-3 Abril de 2002, Campinas, Brazil. Universidad Estatal de Campinas.

Deininger, K. Lavadenz, I. Bresciani, F. y Díaz, M. 2002. *México's "second agrarian reform": implementation and impact.* Banco Mundial y Secretaría de Reforma Agraria de México. Washington DC.

De Janvry, A. y Sadoulet, E. 1999. Asset Positions and Income Strategies among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities in Poverty Reduction. En seminario internacional: *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, 6-8 de septiembre de 1999, Santiago, Chile. REMIS, BID, CEPAL y FAO.

Easterly, W. 2002. *Inequality does cause underdevelopment: New evidence.* Center for Global Development.

Gordillo de Anda, G. 1999. La Ansiedad por Concluir: La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina. Revista *El Mercado de Valores.* Octubre 1999.

Gordillo de Anda, G. 2002. A new deal for the countryside: Heterodox reflections on policymaking. En R. Norton. *Agricultural development policy: concepts and experiences,* FAO, Rome. (Por publicarse).

Gordillo de Anda, G. De Janvry, A. y Sadoulet, E. 1999. *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994.* México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica.

- Lira, C.** 2002. Protestarán ante OMC por subsidios agrícolas en EU. *La Jornada Virtual*. www.jornada.unam.mx/024n1eco.php?printver=1. (Lunes 24 de junio de 2002).
- OECD.** 2001. *Perspectiva agrícola de la OECD 2001-2006*. Paris.
- Oakerson, R.** 1999. *Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis*.
- Oakerson, R. y Walker, S.** 1997. Analyzing policy reform and reforming policy analysis: An institutionalist approach. En D. Brinkerhoff, ed. *Policy Studies and Developing Nations: An Institutional and Implementation Focus*, vol. 5. Greenwich, CT: JAI press
- Porter, M.** 1999. *The competitive advantage of the nations*. The free press.
- Putnam, R.** 1993. *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- Putnam, R.** 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York. (EE.UU.). Touchtone
- Salcedo, S.** 1999. *Impacto diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes*. Serie desarrollo productivo (57). CEPAL. Santiago.
- Santos, E.** 1999. *Subsidios y mecanismos de apoyo en la agricultura de Estados Unidos*. Washington DC. Oficina Agrícola, Embajada de Chile en Estados Unidos
- Sawaya, M. y Meloni, A.** 2001. The FTAA and agriculture: the Brazil vs. U.S. perspective. En congreso *The FTAA: A report on Buenos Aires and Quebec*, 15 de mayo de 2001. Washington DC.
- Schejtman, A.** 2002. *Sistema alimentario y políticas alimentarias*. Estudio realizado para la FAO (primera versión). Santiago.
- Skouffias, E. Davis, B. y de la Vega, S.** 2001. *Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA*. World Development 29(10), Octubre.
- Vargas, G. y Paillacar, R.** 2001. *Administración estratégica; Aplicaciones agropecuarias y forestales*. Texto del curso Administración de empresas agropecuarias II. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Woolcock, M.** 1998. Social capital and economic development toward a theoretical synthesis and policy framework. En *Theory and Society*, (27/2).