

# Los retos del momento actual en el campo

## The challenges of the present moment in the field

Journal of Economic Literature (JEL):

Q, Q1, Q13, Q14

**Palabras clave:**

Economía agraria y recursos naturales  
Agricultura  
Mercados Agrarios  
Finanzas agrarias

**Keywords:**

Agricultural and Natural  
Resource Economics  
Agriculture  
Agricultural Markets  
Agricultural Finance

**Fecha de recepción:**

26 de julio de 2018

**Fecha de aceptación:**

5 de noviembre de 2018

**Resumen**

El campo mexicano enfrenta cuatro retos: migración y repatriados, tendencias proteccionistas y mercados agroalimentarios erráticos, pobreza y desigualdad, y, gobernabilidad rural. Dado lo anterior una política alimentaria que parta del derecho a la alimentación y de los conceptos complementarios de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria tiene que enfatizar la dimensión productiva de los pequeños productores rurales y en general de la población rural en pobreza.

**Abstract**

The Mexican countryside must deal with four challenges: migration and refugees, protectionist trends in trade and unstable commodities markets, inequality and poverty and rural governance. Those trends call for a food and agriculture policy based on the right to food and the convergent issues on food security and food sovereignty and focusing on small farmers and productive potential of poor rural dwellers.



**E**n el momento actual (2018) el campo mexicano enfrenta cuatro retos fundamentales:

- a) **Migrantes y repatriados.** Las corrientes migratorias tanto al interior del país como sobre todo a Estados Unidos han sido una característica siempre presente en muchas regiones de México (Gordillo, Gustavo y Thibaut Plassot, 2017; Sobrino, J, 2010). Llama la atención, empero, que desde la segunda mitad de la década de 1990 y hasta 2007 casi todas las regiones del país engrosaron las filas de la migración. Lo anterior ha tenido al menos dos consecuencias. Por un lado, las remesas han venido a constituirse en una fuente decisiva de ingresos para los hogares rurales. Por la otra, la idea sobre los campesinos como personas autárquicas y aisladas en sus comunidades, ha sido totalmente contradicha por la realidad de la década de 1990 y de los primeros años del siglo XXI.

# 196

Las fuertes corriente migratorias centroamericanas constituyen junto la política xenofóbica del gobierno de Estados Unidos nuevas variables que agudizarán este tema.

- b) Tendencias proteccionistas y mercados agroalimentarios erráticos.*<sup>1</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) visto desde su impacto sobre el campo mexicano ha tenido diversas consecuencias. Ha dañado severamente la agricultura de granos a pesar de haberse convenido 15 años de plazo para la apertura total en el caso del maíz y del frijol a través de un esquema de cuota-arancel. En el segundo año de vigencia del Tratado de Libre Comercio debido a la crisis económica de 1995 se aceleró la apertura en estos productos con el argumento de tratarse de una medida anti-inflacionaria. Pero el TLC ha beneficiado ampliamente a un pequeño sector de productores rurales especializados en productos de alto valor de exportación como los aguacates, los berries, la carne de res y cerdo, la cerveza y el tequila, y los jitomates. Más importante es que tanto por las migraciones como por la forma específica de inserción de los campesinos en los mercados laborales, hay una fuerte conexión entre éstos y el TLC.
- c) Pobreza y desigualdad.* El problema central en el campo mexicano es la pobreza estructural y coyuntural por ingresos (bajas dotaciones y productividad, pero también de acceso a protección social). Las cifras y la proporción de pobreza se mantienen prácticamente iguales desde hace 20 años y los indicadores de deterioro siguen incrementándose. En términos absolutos condición de pobreza alimentaria pasaron de 18.6 millones de personas a 21.5. en México, de los cuales la mitad viven en el medio rural. Del total de hogares rurales cerca de la mitad resiente pobreza extrema.
- d) Gobernabilidad rural.* Las reformas rurales durante los noventa del siglo pasado modificaron sustancialmente la estructura de gobernabilidad en el campo. El ejecutivo renunció a su facultad exclusiva de repartir tierras que había consolidado además construido un monopolio ideológico en la relación del Estado mexicano con los campesinos desde la década de 1930. La Secretaría de la Reforma Agraria –antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que había funcionado como la secretaría de gobernación del campo–; perdió una gran cantidad de sus facultades y atribuciones, algunas transferidas al ejido y a la comunidad indígena, pero otras muy significativas fueron transferidas a nuevas instituciones en el campo: Procuraduría Agraria, Tribunales Agrarios y Registro Agrario Nacional.

<sup>1</sup> La evolución del contexto internacional, mirado desde América Latina y el Caribe, estará dominado por tres grandes tendencias: *a)* la evolución del ciclo de la economía mundial y en particular la demanda global de alimentos y materias primas agrícolas *b)* el cambio climático, *c)* los flujos financieros y *d)* la fuerte desaceleración del crecimiento en el comercio internacional en un mundo multipolar. Ver además el texto Perspectivas agrícolas OCDE-FAO 2017-2015 para un análisis de las tendencias a mediano plazo.

Y tercero, las grandes centrales campesinas que jugaban el papel de intermediarios políticos y sociales entre el gobierno y los campesinos ha reducido su influencia y su capacidad política.

Por otra parte, las principales transformaciones recientes en el campo pueden resumirse en cinco aspectos.

- a) **Resalta en el sector el crecimiento desigual de algunas ramas y productos en medio de un estancamiento del conjunto.** Las consecuencias de lo anterior se aprecian en el ingreso mensual per cápita de la población mexicana, que ha permanecido estancado, a precios constantes, desde 1992: el ingreso medio rural fue de \$1,995 ese año y de \$2,006 en 2016. Lo mismo ha sucedido con el urbano, ya que en esos mismos años pasó de \$4,741 a \$4,371. Además, la incidencia de la pobreza alimentaria fue la misma en 1992 y 2016, mientras que el número de mexicanos en esta situación pasó, en ese período, de 18.6 millones de personas a 21.5. La sociedad rural se ha transformado profundamente.
- b) **Dos características de la población rural:** i) su juventud, 49% tiene una edad entre 5 y 29 años, y ii) la paridad entre hombres y mujeres, estas últimas son 51% de la población. La juventud de la población rural contrasta con la edad de los titulares de la tierra en el sector reformado que en promedio tienen 56 años.
- c) **La agricultura ha dejado de ser fuente principal de ingresos para la mayoría de los hogares rurales,** pero la producción de alimentos generada en la pequeña producción rural es clave para la seguridad alimentaria del país (Gustavo Gordillo y Thibaut Plassot, 2019).
- d) **En el campo sigue viviendo más de 20% de la población total** y, dependiendo de la definición de población rural, podría alcanzar hasta un 38% del total nacional. En 2015, en nuestro país vivían 119 millones de personas, de ellas, habitaban en localidades menores a 2,500 personas 23%. Este intervalo, si bien estrictamente lo rural agrícola, no contiene a toda la población que vive en el campo mexicano, de ahí que consideramos hasta 15 mil habitantes como población rural, siguiendo el método empleado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por densidad de población por kilómetro cuadrado, lo que nos arroja un total de 45 millones de personas, que representan 38% de la población total del país (INEGI, 2015).
- e) **La sociedad rural es fundamental para el desarrollo del país más allá de las cifras sobre PIBA,** por el conjunto de bienes ambientales, culturales y económicos que provee y podría proveer hacia el futuro a la sociedad nacional. La sociedad rural es extraordinariamente compleja y diversa. Coexisten diversas lógicas productivas y sociales de las cuales rinden

cuenta las diversas tipologías que se han elaborado para los productores agropecuarios.

## I. La convergencia de transiciones: articular y alinear las políticas rurales

Al campo mexicano se le exigió entre 1940 y 1970 las tres contribuciones básicas de la agricultura al desarrollo: divisas, bienes salario baratos y mano de obra barata. Cumplió con creces en esas tres funciones siendo un sostén crucial para el crecimiento económico de México en esos años.

A fines de los sesentas el campo entró en una crisis de reproducción de la economía campesina y poco después de la misma producción de alimentos. En los setentas se intenta enfrentar esa crisis a partir de lo que parecía un nuevo enfoque cuyo énfasis mayor estaba centrado en la expansión del intervencionismo estatal en el campo junto con el impulso a formas de asociación productiva entre los campesinos y entre éstos y los empresarios.

La crisis de la deuda y los mismos procesos de globalización y apertura comercial llevan en los noventas a un enfoque cuyo énfasis mayor y casi único estuvo centrado en el papel de los mercados. Abandonada la idea de políticas de desarrollo sectorial, las intervenciones al campo en la primera década de este siglo han estado centradas sobre todo en administrar la pobreza.

Dado estos avatares parece legítimo preguntarse: ¿qué tipo de campo queremos para México? A juzgar por las políticas realmente implementadas se quería un campo que dejara de ser campo o dicho de otra forma un campo que en términos de producto interno bruto, de población económicamente activa y de población rural fuese marginal.

Pero todo ello hubiese supuesto que las exportaciones se convirtieran en el motor del crecimiento, que se crearan crecientemente más empleos formales en los sectores secundarios y terciarios y que los mercados funcionaran mejor sin intervenciones del Estado. Y en el caso de la alimentación que una parte sustancial de las necesidades internas se cubrieran con importaciones baratas de alimentos.

Esta visión funcionó con imperfecciones, porque ni el crecimiento ni el empleo formal estuvieron a la par de las predicciones de quienes consideraban que el mejor campo era un campo sin campesinos.

Por ello hemos regresado en el ámbito de los diseñadores de políticas públicas independientemente de sus precisas sensibilidades políticas, y en medio de un proceso electoral que culminó con la elección del Presidente de la República, de los 500 miembros de la Cámara de Diputados, de los 128 senadores, de 9 gobernadores de entidades federativas y varios congresos locales y autoridades municipales-, de manera más retórica que real a pregonar que se quiere un campo que produzca alimentos suficientes, con buena calidad, en condiciones

La crisis de la deuda y los mismos procesos de globalización y apertura comercial llevan en los noventas a un enfoque cuyo énfasis mayor y casi único estuvo centrado en el papel de los mercados.

que genere empleo ingreso y progreso a los habitantes rurales y producidos de tal manera que lejos de deteriorar los ecosistemas contribuya con servicios ambientales al desarrollo sustentable del país. Y sin embargo es evidente que hasta el momento, no lo hemos logrado.

Estas limitaciones han ocurrido lo mismo en régimen de economía cerrado con fuerte intervención estatal (1970-1982), en régimen de economía abierta y políticas públicas que suponían la supremacía de los mercados aunque aún con algunas políticas sectoriales (1982-2000), en régimen democrático pero con políticas económicas liberales y casi ausencia de políticas sectoriales (2000-2018).

El gran problema se encuentra en el ámbito de las políticas gubernamentales pero particularmente en la ausencia de conjunto articulado de políticas públicas alineadas con las características esenciales del campo mexicano.

Para efectos del diseño de políticas públicas cuatro parecen los rasgos centrales del campo mexicano:

El gran problema se encuentra en el ámbito de las políticas gubernamentales pero particularmente en la ausencia de conjunto articulado de políticas públicas alineadas con las características esenciales del campo mexicano

1. México no es un país predominantemente agrícola sino sobre todo un país de una enorme riqueza de recursos naturales. Nuestra frontera agrícola abarca entre 23 a 26 millones de hectáreas de las cuales no más de 20% en tierras de riego y la inmensa mayoría tierra de temporal de calidad variable pero limitada. Frente ello nuestros recursos forestales, biogenéticos y pesqueros nos hablan dramáticamente de potencial nunca asumido plenamente.
2. México es un país predominantemente de pequeña producción agrícola e industrial. Los modelos exitosos de pequeña producción se encuentran más que en el continente americano sobre todo en el sudeste asiático y en algunos países europeos. Se deben a lo que el sociólogo Arnoldo Bagnasco (1988) ha llamado la industrialización difusa, un estilo de desarrollo que privilegia la articulación entre la pequeña producción agrícola e industrial, entre lo rural y lo urbano, coexistiendo con grandes consorcios comerciales e industriales globales y transnacionales. El éxito de las pequeñas producciones se ha basado en el alineamiento de todas las políticas públicas particularmente asistencia técnica, investigación y desarrollo, crédito, infraestructura y subsidios de manera prioritaria a la pequeña agricultura en un lapso no menor a diez años de políticas públicas continuas que privilegian la multiactividad del campo desde una perspectiva más bien territorial que sectorial.
3. México tiene una enorme diversidad de sistemas productivos rurales basados no en la especialización sino en la multiactividad y multifuncionalidad. Requiere políticas territoriales en los ámbitos regionales, microregionales y comunitarios capaces de atender la diversidad ecológica y las lógicas productivas de los habitantes de esos ámbitos.
4. En México los subsidios públicos han estado casi siempre capturados por los grandes grupos de productores y comercializadores. Hay un problema

que transporta consigo la desigualdad social, ese costra que nos define como país desde tiempos inmemoriales. La desigualdad económica se convierte rápidamente en desigualdad en el acceso a los mecanismos de definición de políticas públicas y de orientación de los recursos presupuestales. De suerte que la concentración de recursos y activos también lleva a la captura de espacios de decisión política y de canalización de recursos.

## II. Reconstrucción de las instituciones y articulación social

El debate actual se pregunta qué tipo de arreglos institucionales son los más apropiados para el empoderamiento ciudadano que permitan flexibilidad y capacidad de adaptación frente a shocks externos sean naturales, económicos o políticos. La respuesta puede sintetizarse en un postulado: el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos crea condiciones propicias para enfrentar el conjunto de dilemas económicos, sociales y ecológicos.

Se entiende por reconstrucción de las instituciones un proceso deliberado emprendido gracias a la convergencia de actores sociales y gubernamentales como respuesta a una situación límite producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional cuyo propósito es modificar algunas reglas del juego sean formales o informales. En estas circunstancias se requiere del establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones.

Los dilemas sociales a los que se enfrenta una reconstrucción institucional en México en el contexto de un desarrollo capitalista con distintos ritmos de inserción productiva en los ámbitos locales, nacionales y mundiales- y con enormes grados de desigualdad, pueden resumirse en los siguientes cinco:

1. ¿Cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante es decir que influya en las decisiones públicas- a los segmentos marginados y excluidos de los pactos de gobernabilidad en el ámbito rural?
2. ¿Cómo fortalecer la capacidad de autogobierno de las comunidades y asociaciones rurales ahí donde el entramado gubernamental de corte fuertemente centralista rechaza como contrarias a la integración nacional las tendencias a favor de una mayor autonomía?
3. ¿Cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en medio de un contexto favorable a conductas no institucionales, proclives al clientelismo y a la corrupción?
4. ¿Cómo desarrollar mercados competitivos y modelos tecnológicos alternativos ahí donde existen mercados segmentados, imperfectos e incompletos y actores monopólicos, cultura autoritaria y desigualdad social?

Los dilemas sociales a los que se enfrenta una reconstrucción institucional en México en el contexto de un desarrollo capitalista con distintos ritmos de inserción productiva en los ámbitos locales, nacionales y mundiales y con enormes grados de desigualdad

5. ¿Cómo articular políticas sociales y políticas productivas dado la fragmentación y feudalización de las políticas públicas?

En los cinco casos se cumple el requisito básico de un dilema es decir se trata de actores que interactúan, toman decisiones de manera independiente, podría alcanzar un resultado óptimo para todos pero se encuentran equilibrios sub-óptimos o incluso negativos. La pregunta por tanto es que tipo de incentivos para la acción colectiva se requieren y que sean capaces de modificar esos equilibrios dañinos (Ostrom, 2007).

Teniendo en mente esos dilemas y la necesidad de articular las políticas públicas al campo parecería que eje de esta articulación debiera ser una política alimentaria explícitamente orientada por los siguientes enfoques:

1. Los pobres rurales deben ser respetados como ciudadanos plenos y asumidos como personas con potencial productivo. Los subsidios orientados predominantemente a pequeña producción rural deben ser el puente para que puedan desarrollarse como productores y no la lápida para mantenerlos en condiciones permanentes de pobreza.
2. La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, en todo tiempo tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable. Los ejes en consecuencia de una política de seguridad alimentaria deben ser: disponibilidad, acceso, utilización biológica y vulnerabilidad.
3. El concepto que mejor capta las restricciones sociales y ecológicas en la producción de alimentos es el de soberanía alimentaria: “La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida a través de métodos ecológicamente sustentables y su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios.” El *International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development* (IAASTd), un panel intergubernamental auspiciado por Naciones Unidas y el Banco Mundial adoptó la siguiente definición: “Soberanía alimentaria es definida como el derecho de los pueblos y estados soberanos a determinar de manera democrática sus propias políticas agrícolas y alimentarias”(2009).
4. El punto de partida de una política de alimentos es el derecho a la alimentación que en México se expresa: micos, sociales y culturales los derechos econ en la produccies y en el congreso, la persistencia del estancamiento económico Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará. Adición a la fracción xx del artículo 27: El desarrollo rural integral y sustentable, a que se refiere

- el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.”
5. La crisis mundial de 2007-2008 fue consecuencia de: impactos climáticos, cierre de fronteras en algunos de los países exportadores de granos, el tema de biocombustibles, los cambios de dietas y la especulación financiera. El contexto internacional actual caracterizado por cierta volatilidad en los precios de los alimentos, exige que una política alimentaria se base en el manejo de riesgos: riesgos climáticos, riesgos de erosión en los recursos naturales particularmente agua y suelos, riesgos de mercado, riesgos de la sanidad, y riesgos políticos
  6. Una política alimentaria tiene que modificar de manera profunda el gasto público orientado al sector rural tanto en sus prioridades y en sus articulaciones. Particularmente deben reorientarse los subsidios públicos a la producción en pequeña escala y a la producción de bienes públicos.
  7. Una política alimentaria debe privilegiar: diálogo de políticas que son multidimensionales e impulso a alianzas estratégicas que son multiactores (urbano-rural). Debe además contribuir a aumentar las capacidades de los gobiernos en sus tres instancias, y quizás un cuarto nivel sugerido en los ochentas tanto por Raúl Olmedo como por Carlos Tello Macías.
  8. Una política alimentaria pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas. Lo territorial y lo local incluyendo aquí la discusión sobre un posible cuarto nivel de gobierno: la comunidad. Ubica territorialmente los sistemas alimentarios. Privilegia lo local.
  9. Una política alimentaria promueve conocimiento y habilidades tradicionales y modernas, basadas en las prácticas rurales y en las investigaciones de punta que hagan compatible la producción sustentable de alimentos y la explotación también sustentable de los recursos naturales.
  10. Una política alimentaria necesita un marco institucional adecuado: ley reglamentaria del derecho a la alimentación, protocolo facultativo de los derechos económicos, sociales y culturales y nuevas formas de asociación a partir de una actualización de la Ley Agraria actual.

### Bibliografía

- Gordillo, Gustavo y Thibaut Plassot (2015), Migraciones internas: un análisis espacial-temporal 1970, *economíaunam*, vol. 14, num. 40, enero-abril 2017.
- Gustavo, Gordillo y Thibaut Plassot (2019), *Mutaciones en el ingreso de los hogares mexicanos (1992-2014)*. Por publicarse en *economíaunam*.
- Sobrino, J. (2010), *Migración interna en México durante el siglo xx*, México, Consejo Nacional de Población.