

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Políticas e instituciones neoliberales agrícolas. Y su impacto en el desarrollo rural de México.**

José G. Vargas-Hernández.

Cita:

José G. Vargas-Hernández (2009). *Políticas e instituciones neoliberales agrícolas. Y su impacto en el desarrollo rural de México. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/361>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Políticas e instituciones neoliberales agrícolas

## Y su impacto en el desarrollo rural de México

**José G. Vargas-Hernández**

*M.B.A; Ph.D.*

*Profesor Investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores*

*Departamento de Mercadotecnia y Negocios Internacionales*

*Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas U de G.*

*josevargas@ucea.udg.mx / jgvh0811@yahoo.com, jvargas2006@gmail.com*

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es explicar y analizar las condiciones, implicaciones y los impactos que han tenido las políticas rurales e instituciones en México sobre el crecimiento y el bienestar rural bajo marco del modelo de desarrollo económico neoliberal durante los últimos 20 años. Al alcanzar este propósito, también podemos identificar varias disfuncionalidades entre la estructura económica agrícola existente y el proceso de la puesta en práctica de los cambios recientes en las reformas de la política agrícola. Nuestra hipótesis de trabajo indica que la mayoría de las disfuncionalidades existentes en el sector rural y agrícola en México, han tenido hasta este momento una influencia directa en los niveles bajos de eficacia y productividad de la economía agrícola. Resumimos el análisis en la estructura agrícola económica de México, los factores principales que bloquean el crecimiento y productividad. Categorizamos esos factores en dos tipos. Un primer tipo de factores se agrupa en el ambiente físico y geográfico, considerados como factores limitantes y obstáculos que son difíciles de cambiar porque son parte de la dotación de la naturaleza. El segundo conjunto de factores refiere a las políticas agrícolas e institucionales que son más dependientes en voluntad política. Mostramos que en el caso de México han sido erráticas.

Después de analizar el impacto total de estas políticas y las instituciones en el crecimiento económico, asistencia social y equidad e inestabilidad política, recurrimos a ofrecer algunas consideraciones para la formulación de políticas alternativas. Finalmente, hacemos algunas observaciones finales.

**Palabras clave:** Desarrollo rural, instituciones agrícolas, México, políticas agrícolas

## **INTRODUCCIÓN**

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

Ha habido muchas preocupaciones con respecto a la liberalización del sector agrícola en México el cual ha significado ingresos descendentes de los campesinos, dislocación del trabajo e incremento de la pobreza de la población rural. Las preocupaciones por la distribución complican el proceso de la liberalización puesto que la agricultura emplea a más de un cuarto de la población económicamente activa en México, y era así, por lo tanto, el principal programa contra la pobreza.

Entre los campesinos ha habido algún nivel de confusión en el impacto total de las reformas a las políticas debido principalmente a la carencia de correspondencia de resultados entre el análisis microeconómico de hogares rurales y de comunidades y del análisis agregado, tal como de- Janvry- Janvry, Sadoulet y Davies (1995) han confirmado. Ellos argumentaron que en México, “la participación en el producto y los mercados de trabajo son altamente desiguales, puesto que algunas familias son compradores, otros son autosuficientes y otros son vendedores en cada uno de estos mercados.

Claramente, ambos impactos, el microeconómico y el impacto agregado de las reformas son totalmente diferentes dependiendo de la distribución de hogares a través de las categorías de participación en el mercado”. Otro estudio, de Janvry-Janvry, Sadoulet y Gordillo de Anda ( 1995 ) utilizaron una encuesta sobre los hogares del sector del ejido para mostrar que una mayoría de productores del maíz están produciendo para su propia autosuficiencia y no están directamente afectados como productores por el precio bajo del maíz. Sin embargo, este estudio no toma en consideración que el aumento de los precios de los insumos para la producción del maíz afectan la productividad.

En otros estudios anteriores en el movimiento de las empresas familiares del campesino- artesano en México rural, de la producción pequeña de materiales al capitalismo pequeño, Cook y Binford (1986) por ejemplo, afirmaron que “el movimiento de las empresas familiares del campesino-artesano con condiciones de la producción en pequeña escala de ciertos materiales a los del capitalismo pequeño es afectado perceptiblemente por la demografía de los hogares a través de su impacto en capacidad productiva, la acumulación de capital y la abundancia de riqueza material ( e.g., medidas por tenencia de la tierra, los medios de la producción, tipo de hogares). El descubrimiento principal en su muestra de hogares en Oaxaca, fue que el trabajo familiar contribuye críticamente a la acumulación de capital y activos materiales en estas unidades de hogares que cruzaron el umbral de la producción pequeña del capitalista. Estos estudios enfatizan la importancia que “autoexplotación” del trabajo familiar puede conducir a una acumulación endofamiliar en las áreas rurales.

Sin embargo, hay evidencia substancial que las reformas a las instituciones y a las políticas rurales y agrícolas han empeorado el crecimiento económico real, el desarrollo social y la inestabilidad política de México. La modernización agrícola bajo el programa de ajuste estructural y las políticas y los programas de la estabilización han dado lugar a una declinación drástica en la producción del alimento, la pérdida del sustento tradicional de campesinos y de pequeños propietarios de la tierra, y por tanto, la migración a los grandes centros urbanos y al “Norte” o Estados Unidos se ha incrementado. Los estándares de la vida de la población rural en México se han deteriorado consistentemente.

La pobreza rural extrema en México se ha empeorado con los últimos 20 años desde 1982 en que estas políticas comenzaron a ser puestas en ejecución. Igualmente durante el período de aparente estabilización y crecimiento macroeconómico, el 16.1% de mexicanos en 1992 vivían en “extrema pobreza”, medidos por su capacidad para comprar una canasta básica mínima de alimentos en el mercado, un porcentaje que es más alto si es comparado al 15.4% de la población en 1984. La encuesta sobre unidades de hogares de Las Naciones Unidas y el Gobierno de México también demostró que durante el período 1989-92 del estudio, mientras que bajaba el número de pobreza extrema en áreas urbanas, no obstante aumentaba el de las áreas rurales. También en áreas rurales, la concentración de la población en “extrema pobreza” creció a partir del 73% en 1989 al 83% en 1992.

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

El empobrecimiento de la población rural está aumentando y esta tendencia es probable que continúe si persisten los determinantes, como Levy ( 1991:1 ) ha explicado ya anteriormente. Los determinantes principales de la pobreza en México son la incertidumbre macroeconómica, un sesgo urbano en el gasto social e infraestructura, y arreglos institucionales y políticas del gobierno en las áreas rurales que discriminan contra el pobre.

Sin embargo, otros estudios ( De Vany y Sanchez, 1997 ) culpan a la Reforma Agraria de todos los malestares actuales, por “los derechos de naturaleza otorgados” a tierra. La disputa de escolares sobre la tierra asignada a campesinos en un fundamento de “úsala o piérdela” los ató a la tierra y desalentaron migración a los centros urbanos, “donde, incentivos de fertilidad son supuestamente más bajos”, pueden ser desafiados por los argumentos de que hay claramente estadísticas que muestran que la migración del campo es alta y que los migrantes cargan con ellos su cultura.

Así, su conclusión de que “la estructura institucional del programa de la reforma de la tierra en México animó la fertilidad” porque “la función de los hijos como instrumentos de capital subrogado, o seguridades, que permiten que los padres establezcan puentes parcialmente el estado completo de los mercados en demandas a estados de necesidades inciertas en el futuro. Esta situación necesita ser revisada. Nuestro argumento se basa en el hecho de que también los pequeños propietarios o los propietarios privados pequeños de la tierra, que nunca se beneficiaron de las ventajas de la Reforma Agraria, desplegarían un modelo similar. Así, estos estudios son prejuiciosos y sus alcances son grandes, como por ejemplo, cuando los autores argumentan que los pasos que reducen la incertidumbre o que mejoran los mercados deberían por lo tanto reducir los incentivos para una fertilidad alta de los ejidatarios.

La restauración del mercado de la tierra reduciría la fertilidad directamente y puede también traer el mayor desarrollo de los mercados de crédito haciendo al ejidatario un sujeto de menor riesgo crediticio para los prestamistas. Esto podría lograrse concediendo los derechos completos de propiedad de la tierra al ejidatarios, incluyendo estabilidad. Actualmente, no solamente debido a su porción, el ejidatario tiene un incentivo a invertir demasiado en niños y no en la tierra. Una vez más no hay evidencias concluyentes de que los pequeños propietarios, quienes han tenido la propiedad de la tierra por siempre tengan tasas de fertilidad menores. Más investigación que tome en cuenta los dos tipos de agricultores debe dar por resultado una mejor conclusión.

El TLCAN ha aumentado la tasa en la cual el campesino es desplazado. Oportunidades de empleo en actividades rurales y agrícolas han sido reducidas significativamente y existen presiones adicionales en paga rural para trabajadores sin experiencia. Las planeaciones estiman una pérdida de 1.2 millones de trabajos en el sector rural después de introducir el TLCAN, mas del doble del total de trabajos que los parques industriales han creado en 20 años.

Hasta ahora, los efectos sobre la agricultura han sido devastadores: un claro aumento de la pobreza rural y una masiva migración del campo a los centros urbanos o a los Estados Unidos. Durante el periodo de transición de quince años de la puesta en práctica del TLCAN, alrededor de 850 mil familias saldrán del campo, 600 mil irán a los Estados Unidos en búsqueda de empleo, aunque el establecimiento de los subsidios de producción directos podría reducir esta figura. Desgraciadamente, aunque el TLCAN establece el tránsito libre de mercancías y capitales, no mencionan el paso libre de la mano de obra.

La estrategia neoliberal del desarrollo impuesta ante México es la responsable de los resultados negativos en el sector rural y agrícola. Incluso el Banco Mundial ha reconocido que ha habido “reformas dramáticas” en la agricultura mexicana desde 1987, ha habido también insistencia que las “reformas deben ser profundas” ( Quintana, 1994). Así, la puesta en práctica del ajuste estructural y de las políticas de la estabilización económica, juntos con los ocho años de operación del TLCAN ha creado ya un círculo vicioso que obliga el desarrollo del sector rural y agrícola en México.

El círculo vicioso comienza con las limitaciones que tales políticas han establecido y han dado lugar a restricciones en crédito, los altos tipos de interés, bajas inversiones privadas y públicas, decapitalización, las entradas de información costosas, tecnología ineficiente, baja productividad e ineficiencia, precios bajos de granos básicos, etc, factores que conducen a una declinación sostenida de la renta en poblaciones rurales, que alternadamente se refleja en la deterioración de estándares vivos y satisfacción de necesidades tales como alimento, techo, educación, salud, etc., y finalmente pero no el último, el índice de desempleo agrícola aumenta y el empobrecimiento de los campesinos ya pobres es qué termina encima de “profundizar” en cada nuevo ciclo, hasta que se excluyan socialmente.

Como en la tragedia griega, donde el protagonista que ha quebrantado una ley natural, tiene solamente dos opciones, morir o encontrar una manera de sublimación de restablecer el orden cíclico. El ciclo vicioso de los granjeros-campesinos es repetido anualmente por los que mejoran, mientras que “desertores” tienen otras dos alternativas, emigrar buscando mejores condiciones de desarrollo o la manera desesperada.

Emigración a las ciudades o a los Estados Unidos buscando una mejor vida ayuda a expandir y diversificar espacialmente la cadena social-familiar principalmente para ayuda propia y solidaridad a través de diferentes mecanismos sociales, tales como parientes, parejas, compadrazgos, etc. Principalmente los campesinos jóvenes que no están casados emigraran para buscar oportunidades las cuales saben que nunca las tendrán si se quedan. Ellos difícilmente regresaran ya que saben que con la Reforma Agraria cancelada sus esperanzas de obtener un terreno también han sido canceladas. Aquellos campesinos que temporalmente emigran durante el período más seco del año cuando ellos no pueden cultivar sus tierras, dejan sus familiar, pero contribuyen con remesas y siempre regresan a trabajar su tierra durante la temporada de lluvia.

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

Porque el patrón de vida de la población rural en México se ha deteriorado crecientemente, “la extensa corriente de emigración a los Estados Unidos emana de la necesidad de subvencionar a la familia que se quedó en la tierra” (El economista, 1996). Taylor y Wyatt (1996) ofrecen evidencia econométrica que “el ingreso mandado a casa por familias emigrantes estimulan los ingresos familia-campesino indirectamente, para relevar el crédito. En su estudio conducido a través de una muestra de familia-campesino rural en México, el hallazgo principal era que “una alta pero desigual distribución opaca el valor de remesa emigrante aparece para reforzar un efecto directo de remesa en la distribución del ingreso”.

Cuando los “desertores” escogen su desesperada alternativa, los antiguos campesinos ya se han unido a organizaciones de tráfico de drogas, pandillas, etc. Es bien sabido por el público dominante, la prensa y reporteros oficiales, que en algunas áreas específicas del México rural, los campesinos han tomado el riesgo de tener plantíos de marihuana en sus tierras o transportarla e introducirla a Estados Unidos para obtener dinero rápido. Esa violencia se ha incrementado más en

las grandes ciudades pero específicamente en la Ciudad de México, Guadalajara. El secuestro está presente no solamente en áreas rurales aisladas pero también en las grandes ciudades metropolitanas, y hay tales grupos, como el EZLN en Chiapas y el Ejército de la Liberación Popular en los Estados de Oaxaca, Guerrero y otros. Es difícil aceptar que los altos niveles de violencia y criminalidad tienen como motivo principal, la satisfacción de sus necesidades básicas.

## **CONCLUSIONES**

Los diferentes aspectos del sector agrícola y rural han estado cambiando su comportamiento durante los últimos 20 años, esencialmente por dos hechos fundamentales: el impacto del ajuste estructural y la estabilización de políticas en el sector y la modificación radical de funciones del Estado mexicano. La liberalización del sector agrícola y rural en México claramente ha dañado la mayoría de los productores campesinos de pequeña escala, y las implicaciones están lejos de alcanzar el desarrollo económico, los mercados de rurales laborales, el bienestar social, la equidad y la inestabilidad política.

Las políticas agrícolas y rurales juegan un rol importante en la distribución de la riqueza y pueden llevar a niveles más altos de desarrollo económico y de equidad social. Las políticas son siempre el producto de un proceso de toma de decisiones políticas. Cuando este proceso satisface ciertas condiciones ideales, puede ser consistente con cualquier tipo de fin deseado, tales como maximización de crecimiento, maximización de bienestar social, etc. Los fines deseados de los procesos de tomas de decisiones políticas justifican, hasta tal grado, las variaciones de políticas agrícolas y rurales. Es claro que cuando estas políticas son dirigidas hacia la maximización de un fin deseado sin satisfacer otras condiciones ideales, entonces todo el proceso puede ser distorsionado.. Sin embargo, las políticas distorsionantes tienen un impacto muy amplio en el crecimiento económico, la equidad social, el bienestar y estabilidad política. Políticas erróneas de agricultura pueden resultar en un desequilibrio profundo de toda la economía.

Las enmiendas al artículo 27 de la Constitución mexicana, deseadas o no por organizaciones campesinas, ya están presentes en el campo mexicano. Está claro que las organizaciones que no son capaces de integrarse a la corriente principal estarán retadas a situaciones difíciles.

Los recursos naturales del campo mexicano no pueden ser convertidos en un gran laboratorio agrícola para patentes de grandes corporaciones trasnacionales solamente por sus biodiversidades que son “herencia universal”. Sin embargo, en tal caso, la tendencia hacia la globalización económica y la liberación de mercados deberán preservar y proteger estos recursos aplicando los avances tecnológicos más avanzados.

Argumentamos que las premisas liberales explícitas del sistema dominante ideológico-político que constituyen el marco de referencia de las políticas agrícolas y rurales en México, como hemos mostrado en nuestro análisis, han sido irregulares, llevándonos a resultados ineficientes y baja productividad. Hay evidencias substanciales que el balance final de haber aplicado políticas agrícolas y rurales en México durante los últimos 20 años, han dado resultados controversiales. Existe una contradicción en las políticas agrícolas y rurales desde el anuncio de que el Estado mexicano debería retirar su intervención en la estructura económica rural, de tal modo que el Estado ha reiniciado una intervención aun más profunda que antes.

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

Las posibilidades de modernización del sector agrícola y rural están en la encrucijada del desarrollo económico de México. El proyecto económico dominante de modernización agrícola está bien determinado para excluir a la agricultura de los beneficios de cualquier tipo de apoyo

estatal. Los proyectos de modernización de este sector excluyen la mayoría de los campesinos quienes están condenados a niveles de subsistencia agrícola. 28% del total de la fuerza laboral de la economía mexicana está localizada en el sector rural, de entre los cuales encontramos 13 millones de los campesinos más pobres que forman la fuerza laboral “ redundante”..

Los campesinos desplazados del México rural tienen varias alternativas: una opción menos viable es cambiar la cosecha tradicional por una cosecha orientada más a exportación. Las opciones más viables disponibles para los campesinos pobres de México son la emigración a las grandes ciudades urbanas o al “Norte” y la opción desesperada es la de unirse a organizaciones de delincuentes ( traficantes de droga, vendedores de droga, secuestradores, etc ), unirse a grupos rebeldes tales como la Revolución Armada del Sur y Sureste de México. Cada uno de las alternativas disponibles tiene tremendas consecuencias para la estabilidad social y política en el futuro cercano de México.

Nuestro análisis de políticas agrícolas y rurales e instituciones en el México de los últimos 20 años, apoyan el argumento de que la contribución de la agricultura a toda la economía es débil, los niveles de pobreza en la población rural se están incrementando y por lo tanto, las diferencias sociales de bienestar y equidad se amplifican, y la inestabilidad política también esta aumentando.

## References

- COOK, Scott and BINFORD, Leigh. (1986). "Petty commodity production, capital accumulation and peasant differentiation: Lennin vs. Chayanov in rural Mexico", *Review of Radical Political Economics* 18(4), Winter 1986, pages 1-31.
- DE VANY, Arthur and SANCHEZ Nicolas (1997). "Property rights, uncertainty and fertility: an analysis of the effect of land reform on fertility on rural Mexico", *Weltwirtschaftliches Archiv* 113 (4), 1977, pages 741-64.
- FOX, Jonathan. (1996). "The World Bank and poverty lending in rural Mexico", in Fox, Jonathan and Aranda, Josefina, *Decentralization and rural development in Mexico*, Center for United States-Mexican Studies.
- QUINTANA, Victor M. (1994). "The impact of SAPS on agriculture in Chihuahua", in *Mexican agricultural policies: an immigration generator?* United States. Congress. House. Committee on Government Operations, D.C., USGPO.
- TAYLOR J. Edward and Wyatt T.J. (1996) "The shadow value of migrant remittances, income and inequality in a household-farm economy", *Journal of Development Studies* 32 (6), Aug 1996, pages 899-912.
- UNITED STATES, Congress (1994). *Mexican agricultural policies: an immigration generator?* Committee on Government Operations. Washington, D.C., UNSGPO.