

## UNA POLÍTICA ALIMENTARIA PARA TIEMPOS DE CRISIS\*

*Gustavo Gordillo*

### RESUMEN

Este artículo revisa el concepto de seguridad alimentaria. A partir de éste sugiere que es necesario considerar tanto la producción como el acceso a los alimentos como parte de una misma estrategia. Esto requiere implicar y al mismo tiempo fortalecer las capacidades nacionales, regionales y de las comunidades locales, priorizar el potencial de las comunidades, los agricultores y los ciudadanos de construir y apropiarse de las políticas alimentarias y de manera señalada la promoción a redes locales y regionales de productores de alimentos y consumidores. Argumenta que el propósito de entrecruzar en vez de confrontar el discurso de la seguridad alimentaria y de la soberanía es una de las vías para avanzar en la discusión. Asimismo, argumenta que el significado de una política alimentaria en tiempos de crisis parte de la necesidad de enfrentar la desarticulación productiva y la desintegración social prevalecientes en el medio rural con una estrategia de reconstrucción institucional basada en la autonomía de los habitantes rurales y en una dinámica de intervenciones estatales a partir de una elaboración institucional inteligente capaz de aprender y adaptarse a las situaciones heterogéneas y cambiantes en el ámbito rural.

### ABSTRACT

This article examines the concept of food security. It argues that the strategy should include not only food access but agricultural production. At the same time food security and food sovereignty are two concepts that should go hand by hand. Thus

\* *Palabras clave:* seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, medio rural, producción. *Clasificación JEL:* Q0; Q1; Q18. Artículo recibido el 12 de abril de 2012.

the meaning of a food policy in a time of crisis ought to rearticulate the production issue with that of the reintegration of social aspects in rural areas.

### I. LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA AGRICULTURA EN EL MUNDO

El mundo atraviesa una crisis económica, financiera y política muy grave, en la que el poder tiende a migrar del Atlántico al Pacífico y del Norte hacia el Sur. El mundo se está moviendo ahora hacia nuevos paradigmas, con temas como el cambio climático, la falta de gobernabilidad de los recursos naturales y la inestabilidad económica. Los países desarrollados tienden a moverse en un multilateralismo de *élite* que se caracteriza en que el G20 concentra los temas económicos y financieros y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas los temas políticos. A pesar de que la agricultura se ha posicionado en el programa internacional, hace falta construir una nueva plataforma de gobernabilidad en este ámbito a partir de los organismos especializados de las Naciones Unidas, como es el caso sobre todo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

La política alimentaria es un tema transversal y multifactorial que obliga a poner sobre la mesa una concepción actualizada en torno de la seguridad alimentaria, entendida como un derecho de los seres humanos. Esta exigencia se deriva como lo hemos planteado De Janvry, Sadoulet y yo, del contexto actual:

A diferencia del alza de precios de 1973, que rápidamente llevó a un regreso a la tendencia decreciente de los precios mundiales de alimentos, el alza de los precios de 2008 fue seguida de otros aumentos de precios y en general de una tendencia al alza, lo cual constituye en sí un punto de inflexión en la situación alimentaria mundial. Los inventarios mundiales de alimentos están en su punto bajo más bajo, lo que contribuye a la volatilidad en los precios alimentarios. La demanda por biocombustibles compite contra la demanda por alimentos que añade una presión alcista en los precios de los granos. En el corto plazo los países respondieron el aumento de precios con barreras a la exportación y compras de urgencia para proteger a los consumidores. Después de 25 años de relativo estancamiento los países también han comenzado a invertir masivamente en la producción de alimentos para aumentar sus autosuficiencias, incluso mediante acaparamientos de tierras en otros países (De Janvry *et al*, 2012; traducido directamente del inglés).

Añadimos en el texto antes mencionado que:

Al mismo tiempo mientras que la pobreza extrema se ha reducido en la escala mundial, el número de hambrientos se mantiene atascado en alrededor de mil millones. La volatilidad de los precios de los alimentos genera amenazas a la continuidad del acceso, requisito para alcanzar la seguridad alimentaria. De la misma manera también se han incrementado las exigencias en los medios gubernamentales y de organismos internacionales para sostener en la agricultura un conjunto amplio y multidimensional de objetivos de desarrollo. Estos objetivos están cargados de transferencias (*trade-offs*) en materia de políticas. La agricultura puede ser una fuente efectiva para el crecimiento agregado en países débilmente industrializados, y un camino hacia el empleo en la economía rural no agrícola. La agricultura puede ser efectiva para reducir el hambre de manera indirecta por medio de precios bajos de los alimentos y de manera directa por medio de la generación de ingresos en la agricultura de pequeña escala y en la generación de empleos. Además la agricultura es una importante fuente de servicios ambientales y puede ayudar a reducir la presión sobre algunos recursos naturales, como son el agua y tierra con el objetivo de canalizarlos a otros usos (*ibid*, 2012).

Este ámbito de volatilidad de precios, medidas proteccionistas, problemas de hambre y pobreza, explosiones sociales y en general de inestabilidad económica, social y política, puede ser explicado sólo si se revisa de manera crítica las consecuencias de las reformas estructurales de los años noventa en el campo. Un informe del Banco Mundial (2008) presenta un equilibrado saldo entre la perspectiva en la cual se colocaron las políticas de ajuste estructural y sus resultados en el medio rural:

El ajuste estructural de los ochenta dismanteló el elaborado sistema de agencias públicas que proveía a los productores rurales con acceso a la tierra, al crédito, al seguro, a los insumos y a formas cooperativas de organización. Las expectativas eran que al remover [las intervenciones del estado] los mercados se liberarían y los actores privados asumirían esas funciones a la vez que reducirían sus costos, mejorarían su calidad y eliminarían sesgos regresivos. A menudo eso no ocurrió. En algunos lugares la retracción del Estado fue cuando más tentativa, limitada a la entrada de actores privados. En otras partes, la emergencia del sector privado fue lenta y parcial, sobre todo para atender a segmentos de agricultores

comerciales pero dejando a muchos pequeños productores expuestos a extendidas fallas de mercado, altos costos de transacción y vacíos en el ámbito de los servicios agrícolas. Mercados incompletos y vacíos institucionales impusieron altos costos expresados en un crecimiento que eludió a los pequeños productores y en pérdidas en bienestar, que amenazó su competitividad cuando no, como en muchos casos, su sobrevivencia (Banco Mundial, 2008b, p. 138) (las citas del Banco Mundial han sido traducidas directamente del inglés).

De ese largo periodo de alrededor de 25 años podemos extraer tres grandes lecciones: *i*) aunque el mercado es una fuerza promotora de crecimiento y bienestar, existen graves problemas debido a mercados incompletos, asimetrías en el acceso a la información o a los costos para asegurar el cumplimiento de contratos; *ii*) aunque las políticas públicas son decisivas para establecer el contexto en el cual pueden florecer las actividades emprendedoras, existen numerosas fallas en la instrumentación, debido a distorsiones clientelares o patrimonialistas; *iii*) aunque las sociedades y, más particularmente, las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones gremiales y las diversas asociaciones ciudadanas son decisivas para el éxito de programas de desarrollo, existen fallas de cooperación que requieren ser atendidas por medio de arreglos que motiven la acción colectiva.

Los efectos del ajuste estructural en el medio rural así como las grandes macro-tendencias vinculadas con las distintas expresiones de la globalización han configurado una “nueva agricultura”<sup>1</sup> que puede sintetizarse en seis grandes tendencias:

- i*) La tendencia más profunda hacia una agricultura extendida que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y que se integra de manera horizontal y vertical. Por ello la agricultura tiende a ser muy dependiente de la producción de servicios, como la comercialización, las finanzas rurales, la ayuda técnica, el control de calidad, etcétera.
- ii*) En respuesta a incrementos en los ingresos de los segmentos más pudientes, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y a la marcada urbanización, la dieta alimenticia se ha tornado más diversificada y orientada por el control de calidad. Con ello se genera una ten-

<sup>1</sup> Este término lo utilizamos en Gordillo y Jiménez (2006).

dencia hacia una agricultura contractual, que al establecer reglas más transparentes en los contratos privados podría generar una agricultura más flexible ante los cambios en mercados interrelacionados como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito.

- iii)* Lo anterior hace que el conocimiento y el capital humano se conviertan en variables estratégicas para el desarrollo agrícola y rural. Se trata de una agricultura que reconoce la globalización y su creciente influencia, tanto positiva como negativa, en los sistemas agrícolas nacionales. Este reconocimiento es esencial en lo que respecta al mayor vínculo entre la agricultura y la financiación externa, las exigencias de la competitividad internacional, y la importancia de una tecnología basada en el manejo y la administración de la información, para una efectiva elaboración de políticas públicas.
- iv)* Asimismo, la diversificación respecto a la demanda permite apreciar tanto el papel de las culturas autóctonas como el cada vez más importante papel de las mujeres en las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta nueva agricultura requiere ser acompañada por el Estado con políticas diferenciadas que intenten responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos. Como complemento de lo anterior destaca el papel insustituible de una agricultura asociativa, no sólo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción.
- v)* La propia sostenibilidad de estas nuevas tendencias exige un manejo adecuado de los recursos naturales, expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas validadas, y en una estructura de incentivos que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural y, consecuentemente, la diversificación de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.
- vi)* Esta exigencia para impulsar una agricultura sostenible sometida además a tres tipos de restricciones: las que provienen del uso del agua, del uso de la energía y del manejo del suelo; obliga a realizar un tránsito de políticas estrictamente sectoriales a políticas crecientemente aterrizadas en los territorios en una visión que favorece la revalorización del desarrollo regional, como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus múltiples efectos multiplicadores (Gordillo, 2008).

Estas tendencias se expresan de distinta manera según el país e incluso la región de que se trate. De ahí la importancia de recoger la clasificación de países que hace el informe del Banco Mundial (2008). La contribución de la agricultura al crecimiento y a la reducción de la pobreza se visualiza a partir de una clasificación de países basada en la proporción de la agricultura al crecimiento agregado en los pasados 15 años y la proporción actual de la pobreza en el medio rural tomando la línea de pobreza de los dos dólares por día:

- i) *Países basados en la agricultura*: en ellos la agricultura es la fuente mayor de crecimiento representando en promedio 32% del crecimiento del PIB y la mayor porción de los pobres se encuentran en ámbitos rurales —alrededor de 70%—. Este grupo de países reúne a alrededor de 417 millones de habitantes rurales sobre todo en la región sursahariana.
- ii) *Países en transformación*: en ellos la agricultura ya no es la principal fuente para el crecimiento económico con una contribución que alcanza en promedio a 7% del crecimiento del PIB, pero la pobreza es mayoritariamente rural —82% de todos los pobres—. Este grupo de países tipificada por China, India, Indonesia, Marruecos y Rumania representa a más de 2.2 mil millones de habitantes rurales. 98% de la población rural de Asia del Sur, 96% de Asia del Este y el Pacífico y 92% del Medio Oriente y África del Norte se encuentra en este grupo de países.
- iii) *Países urbanizados*: la agricultura contribuye directamente con 5% al crecimiento del PIB y la pobreza es sobre todo urbana. Aun así, en las zonas rurales se encuentra en promedio 45% de los pobres. Los agonegocios y la industria alimentaria representan un tercio del PIB. Incluidos en este grupo de 255 millones de habitantes rurales están casi todos los países de la América Latina y el Caribe y muchos de Europa y Asia central (Banco Mundial, 2008b, p. 5 y cuadro 1).

Desde luego que no se trata, como señalan sus autores de una clasificación rígida. Hay países que evolucionan de un tipo de país a otro como el caso de China e India que en los pasados 20 años suben del tipo 1 al tipo 2 o Indonesia que pasa del tipo 2 al tipo 3. También en países con grandes desequilibrios regionales como México, Brasil o la India coexisten regiones basadas en la agricultura con regiones en proceso de transformación con regiones urbanizadas.

En el contexto de la crisis alimentaria actual, de las tendencias de la “nueva agricultura” y de las lecciones de política que podemos extraer de la etapa de ajuste estructural, conviene reflexionar en el concepto de seguridad alimentaria.

## II. LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de seguridad alimentaria ha ido evolucionando y precisándose a la vez. Desde la preocupación por los suministros nacionales o mundiales a principios de los años cincuenta a la atención en el acceso a los alimentos, a la preocupación por el funcionamiento de los mercados agropecuarios y sus diversas influencias externas, esta preocupación es remarcada por la crisis de alimentos a partir de 2008. Aquí se asume a la seguridad alimentaria como un problema combinado entre oferta y demanda, ya sea desde el punto de vista de la calidad de la producción como también respecto a la demanda efectiva de alimentos. El hambre y la inseguridad alimentaria son tanto el resultado como la causa de la pobreza, y por tanto eliminar el hambre no es sólo un imperativo moral y social sino también una buena inversión para el crecimiento económico, en particular para los países más pobres.

El concepto de seguridad alimentaria se vincula a la controversia entre el acento puesto en la oferta de alimentos y en el de su demanda. Se observa cambios importantes respecto a cómo son los alimentos producidos, distribuidos y consumidos, provenientes del fortalecimiento de la demanda realizada con una economía crecientemente industrializada y globalizada, con sus peligros y ventajas (Maxwell y Slater, 2003). Las preocupaciones más recientes se refieren a las características y tendencias de los sistemas alimentarios, los efectos en la población humana y los nuevos actores y políticas que acompañan estos procesos. La concentración de la población urbana, el aumento de los ingresos y el efecto calórico de las dietas alimenticias, la creciente integración del entorno comercial mundial y la mejora de los medios de transporte han estado transformando rápidamente y de manera drástica los sistemas alimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales (FAO, 2004a).

El punto de partida en una visión más actualizada de la seguridad alimentaria tiene que ver con las tendencias en los precios agrícolas. Debe partirse de un nuevo nivel de los precios internacionales de los alimentos, superior

al de los pasados 30 años y también con una mayor volatilidad. Durante la segunda mitad de 2010 y comienzos de 2011, dichos precios se incrementaron hasta llegar a un nuevo nivel, superior al observado históricamente y, aunque han descendido desde mediados de 2011, el índice de precios internacionales de los alimentos todavía es, en diciembre de 2011, 18% superior al valor de hace dos años y 63% superior a su promedio del decenio 2000-2010. De igual manera, 2011 cerró con precios promedio anual 23% más altos que el promedio de 2010 (FAO, 2012).

Este último incremento de precios ha puesto en primer plano la volatilidad, la cual se ha exacerbado por la estrecha vinculación entre los mercados agroalimentarios, los mercados de la energía y financieros. Mientras los precios altos impulsarían la producción agrícola, su volatilidad puede perjudicar tanto a productores como a consumidores.

Recientes publicaciones respecto a “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo” (FAO-FIDA-PMA, 2011) y “Perspectivas de la agricultura 2011” (OCDE-FAO) pronostican que los precios de los alimentos permanecerán altos y serán más volátiles durante el próximo decenio. Este pronóstico se fundamenta en la tendencia a una mayor frecuencia de fenómenos de variabilidad climática, además del aumento en la utilización de alimentos para la producción de biocombustibles y del aumento en el volumen de productos básicos alimenticios comerciados en los mercados a futuro. Esta tendencia en los precios internacionales de los alimentos tiene efectos mixtos para los países: por una parte, representa oportunidades para aumentar exportaciones y remplazar importaciones de alimentos; por otra, pone en riesgo los avances que se ha logrado en algunas regiones en materia de disminución de la pobreza y erradicación del hambre y de la malnutrición infantil.

La posibilidad de que las inversiones en agricultura aumenten depende en gran medida que esos altos precios sean efectivamente recibidos por los productores, en particular por la agricultura familiar, lo que a su vez está condicionado por la competencia existente en los mercados de alimentos, los precios de los insumos y la volatilidad e imprevisibilidad de los precios. Esta última influye negativamente en las decisiones de inversión de los agricultores, quienes cuentan con ingresos muy fluctuantes debido a las condiciones de variabilidad del clima y disponen, en general, de escaso acceso al crédito y a otros insumos y servicios productivos, de manera particular las mujeres. A partir de estas consideraciones la FAO define los



principales desafíos mundiales contemporáneos que se enfrentan en materia alimentaria:

- i) El incremento de la producción de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, así como de su contribución al crecimiento económico y al desarrollo, a la vez que se garantiza la gestión sostenible de los ecosistemas y la aplicación de estrategias de adaptación al cambio climático y de mitigación del mismo.
- ii) La erradicación de la inseguridad alimentaria, la carencia de nutrientes y los alimentos nocivos en vista del encarecimiento de los alimentos y la alta volatilidad de los precios.
- iii) La racionalización del consumo de alimentos y de la nutrición.
- iv) La mejora de los medios de subsistencia de la población que vive en zonas rurales, entre la que se incluyen los agricultores, silvicultores y pescadores en pequeña escala y, en particular, las mujeres, en el contexto de la urbanización y de las estructuras agrarias en proceso de cambio.
- v) Garantizar sistemas alimentarios y agrícolas más justos e integradores en los ámbitos local, nacional e internacional.
- vi) Incrementar la resiliencia<sup>2</sup> de los medios de vida ante las amenazas y crisis relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria.
- vii) Reforzar los mecanismos de gobernabilidad a fin de satisfacer las necesidades de los sistemas alimentarios, agrícolas, forestales y pesqueros en los planos regional, nacional y mundial (FAO, 2012a).

En la perspectiva que se coloca este artículo los conceptos clave de estos desafíos son desarrollo sostenible, agricultura en pequeña escala y seguridad alimentaria. Por ello me interesa ahora explorar más en torno de este último concepto. El otro concepto de seguridad alimentaria, el de soberanía alimentaria, nació en respuesta a una creciente desilusión entre amplios sectores de las organizaciones de pequeños productores y de consumidores con el discurso dominante sobre políticas y alimentación en torno de

<sup>2</sup> La resiliencia puede entenderse como la capacidad de un sistema para experimentar el cambio y las perturbaciones, manteniendo, a pesar de ello, cierto control sobre su integridad inicial. Algunas referencias bibliográficas son: Levin, Barrett, Aniyar, Baumol, Bliss, Bolin, Dasgupta, Ehrlich, Folke, Gren, Holling y Jansson, "Resilience in Natural and Socioeconomic Systems", *Beijer Discussion Papers*, 1997, 100, pp. 2-11; Walker, Carpenter, Andries, Abel, Cumming, Jassen, Level, Norberg, Peterson y Pritchard, "Resilience Management in Social-Ecological Systems: A Working Hypothesis for a Participatory Approach", *Conservation Ecology*, 2002, 6(1), art. 14.

la seguridad alimentaria. Este último destaca una nutrición adecuada para todos. En el nombre de la eficiencia y del incremento en la productividad ha servido para promover los que sus críticos han denominado “el régimen alimentario corporativo”: agricultura corporativa, industrializada, de gran escala basada en la especialización, en la concentración de la tierra y en la liberación del comercio. Se argumenta que la falta de atención a la economía política de la seguridad alimentaria ha cegado a sus promotores respecto a los efectos negativos de ese régimen, notoriamente la desposesión de los pequeños productores y la degradación ecológica global.

Este concepto de soberanía alimentaria, acuñado por la Vía Campesina<sup>3</sup> desde 1996, establece en una versión más reciente durante una conferencia en Mali en 2007 que “la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida por medio de métodos ecológicamente sostenibles y su derecho [de los pueblos] a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios. Pone en el centro de los sistemas alimentarios y las políticas relacionadas, a quienes producen, distribuyen y consumen alimentos en vez de las demandas de los mercados y las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de las siguientes generaciones. Ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el actual régimen de alimentación y comercio corporativo y es orientada hacia sistemas de alimentación, agricultura, pastoralismo y pesca determinados por los productores locales” (Forum for Food Sovereignty, 2007).

El International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (IAASTD), un panel intergubernamental auspiciado por las 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).

Es necesario revisar algunos aspectos que desempeñan un papel decisivo

<sup>3</sup> La Vía Campesina se define como un “movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. Se opone firmemente a los agronegocios y las transnacionales que están destruyendo los pueblos y la naturaleza”. La Vía Campesina comprende alrededor de 150 organizaciones locales y nacionales en 70 países de África, Asia, Europa y América. En total, representa a alrededor de 200 millones de campesinos. Es un movimiento autónomo, pluralista y multicultural, sin ninguna afiliación política, económica o de cualquier otro tipo (véase más información en [http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44)).

para definir los contornos de estas nociones de seguridad y soberanía alimentaria (Pimbert, 2009). Respecto a la demanda se observa dos distintas tendencias en los hábitos alimentarios de los consumidores, que son impulsados por los profundos cambios demográficos y económicos presentes sobre todo en los países en desarrollo: la convergencia y la adaptación dietética. La primera explica la creciente similitud de las dietas de todo el mundo, y se caracteriza por una mayor dependencia respecto a un menor número de cereales básicos (trigo y arroz), así como por un mayor consumo de carne, productos lácteos, aceites comestibles, sal y azúcar, y una menor aportación de fibras dietéticas (FAO, 2004a). La adaptación dietética se refiere a los cambios alimentarios experimentados por la población debido a las características de la vida urbana, en cuanto al apremio del tiempo y el acelerado ritmo de vida. En la mayoría de los casos, la vida urbana implica que ambos progenitores del hogar busquen trabajo. Esta situación motiva a su vez que la población consuma más alimentos fuera de casa, y que adquiera un mayor número de alimentos elaborados y de marca (FAO, 2004a). Estos cambios de hábitos de consumo en los países en desarrollo, y en particular en las zonas urbanas, han generado una situación paradójica en la cual coexisten problemas de desnutrición con problemas de obesidad, relacionados a su vez con situaciones de pobreza. Estas tendencias se han reforzado aún más con la creciente concentración en la elaboración y comercialización de los alimentos agrícolas. En la América Latina se ha presentado en los años recientes un crecimiento explosivo de las inversiones por parte de las corporaciones alimentarias transnacionales, y de la proporción de alimentos vendidos en supermercados.

Como lo señala el Banco Mundial (2008b) “para muchos países en desarrollo la revolución de los supermercados comenzó al inicio de los años noventa. Al inicio del nuevo siglo, las ventas al menudeo en los supermercados representaban más de 50% del total de las ventas al menudeo en varios países de la América Latina y en los mayores centros urbanos en otras regiones (véase Banco Mundial, 2008b, figura 5.5). Esta expansión se aceleró debido al significativo monto de inversión extranjera directa de las mayores cadenas transnacionales de supermercados en países en desarrollo” (*ibid*, p. 125). El otro gran tema tiene relación con el desarrollo sostenible y particularmente con la gestión de recursos naturales. El Banco de Mundial (2008b) dedica un capítulo a reflexionar cómo hacer los sistemas agrícolas más sostenibles partiendo de una reflexión:

Pero la intensificación [de la agricultura] ha generado por sí misma problemas medioambientales. En sistemas de cultivos intensivos el excesivo e inapropiado uso de agroquímicos contamina las aguas, envenena a la gente y afecta los ecosistemas. Un ineficiente riego ha contribuido a una escasez creciente del agua, al uso insostenible de agua del subsuelo extraída por pozos y a la degradación del suelo agrícola de primera calidad. Sistemas de ganadería intensiva como parte de la revolución ganadera también generan problemas medioambientales y de salud humana.

En áreas donde no tuvo efecto la Revolución verde no ha habido casi intensificación de la agricultura; en su lugar la agricultura se ha desarrollado de manera extensiva ampliando las tierras en cultivo. Esto ha llevado a problemas ambientales de distinta naturaleza, básicamente la degradación y pérdida de bosques, pastizales, suelos y pantanos. Cada año cerca de 13 millones de hectáreas de bosques tropicales se degradan o desaparecen debido a [la expansión de] la agricultura. El 10-20% de las tierras de temporal es afectada por degradación o de desertificación (p. 180).

Por su parte la OCDE (2011), pp. 22-23, reflexionando respecto a la agricultura y la alimentación en el contexto de un “crecimiento verde”, ha planteado que

según las previsiones de las Naciones Unidas el planeta alcanzará 9 mil millones de habitantes en 2050 contra los 6.9 mil millones actuales, es decir un incremento de más de un tercio (Naciones Unidas, 2010). La FAO estima que a la escala mundial considerando un consumo medio de 3 130 calorías por persona y por día en 2050 se deberían producir cada año mil millones de toneladas de cereales y 200 millones de toneladas de carne de más que en relación con 2005-2007. Para alcanzar estos objetivos se deben aumentar los rendimientos, intensificar los cultivos y aumentar las áreas cultivables ahí donde esto es posible (sobre todo en el África sursahariana y la América Latina). Por otra parte se requieren esfuerzos para reducir el desperdicio de alimentos —en particular en los países desarrollados—, las pérdidas poscosecha —en particular en los países en desarrollo—. Se requerirían contar con sistema de riego en 32 millones de hectáreas adicionales (11%) e incrementar la superficie regada cosechada en 17% sobre todo en países en desarrollo.

La demanda agrícola ha crecido mucho en estos años recientes por la evolución en los hábitos alimentarios, particularmente el mayor consumo de produc-

tos de origen animal vinculado al crecimiento económico en los países emergentes y en desarrollo, y a la producción creciente de biocarburantes de primera generación a partir de cereales y oleaginosas.

La fuerza de la demanda conjugada con otros factores como las sequías que han afectado a muchas regiones cerealeras y la explosión de los precios petroleros ha llevado a un crecimiento casi al doble en los precios mundiales del trigo, del arroz y de las oleaginosas entre 2005 y 2007 (OCDE, 2008) seguida de caídas brutales y luego entre 2010-2011 por una nueva alza en algunos precios agrícolas.

En el futuro la tasa de crecimiento de la productividad agrícola desempeñará un papel clave en los precios alimentarios. En consecuencia la realización de objetivos de crecimiento verde frente a esta demanda dependerá de las inversiones en investigación y desarrollo, en innovaciones y en transferencias tecnológicas.

Los desafíos que se enfrentan en áreas regadas tienen relación con un manejo más eficiente del agua, que asuma su escasez y que además evite la degradación de los suelos. En áreas de agricultura intensiva se requiere un mejor manejo del paquete tecnológico constituido por semillas, fertilizantes, pesticidas y agua. En sistemas extensivos la fragilidad del ecosistema constituye el principal desafío. Parece empero que hemos llegado a un punto en el que cada vez resulta más evidente que se requiere transformaciones profundas en la manera de producir y distribuir alimentos, considerando las conocidas restricciones en materia de agua, energía y suelos (Pretty, 1995).<sup>4</sup>

El manejo adaptativo y en general el reforzamiento de la resiliencia de los sistemas puede ayudar a mitigar los efectos de la degradación ambiental. Enfrentados a estos problemas los agricultores requerirán apoyo para encontrar soluciones específicas a sus condiciones locales. Se necesitan sistemas más diversificados como los que practican los agricultores en muchas partes del mundo, pero frecuentemente las políticas públicas y en particular las políticas de subsidios no favorecen el uso de esos sistemas flexibles capaces de adaptarse mejor a choques externos. Como señala el Banco Mundial (2008b), p. 188, hay creciente evidencia de que la degradación de los suelos y las enfermedades resistentes a insecticidas y pesticidas están afectando el crecimiento de la productividad, como se muestra en las regiones de sistemas intensivos de arroz-trigo en Asia del Sur.

<sup>4</sup> Ya en 1995 planteaba Pretty: “Ya hay pruebas de que la prácticas y tecnologías regenerativas y conservacionistas de recursos puede traer beneficios tanto económicos como medioambientales a agricultores, comunidades y naciones. La mayor prueba proviene de países en África, Asia y la América Latina.”

Empero, es importante reconocer que muchas de las nuevas prácticas de manejo integrado para cultivar y para combatir plagas (*integrated pest management, integrated nutrition management*) han sido lentamente adoptadas por los agricultores. Además de políticas públicas distorsionantes, como los subsidios para el uso del agua para riego o para fertilizantes que fomentan un uso dispendiosos de recursos, muchas de estas prácticas agrícolas son altamente intensivas en conocimiento técnico y requieren por tanto sistemas de investigación y extensión capaces de transferir esos conocimientos. Finalmente, es necesario conocer de mejor manera cuáles son el tipo de incentivos que favorecen un uso más sostenible de recursos naturales vinculados con la agricultura y más ampliamente con la alimentación. Se requiere en consecuencia una amplia visión que recurra a un conjunto de políticas públicas orientadas a mitigar los efectos negativos y sobre todo a dotar de posibilidad a los sistemas agrícolas de mayor capacidad de adaptación frente a los problemas de deterioro ecológico y, ahora más aún, del cambio climático.<sup>5</sup> Existen con todo dos tipos de intervenciones clave: “i) mejorar tecnologías para un manejo sostenible de tierra, agua y biodiversidad, y ii) poner a las comunidades locales en la conducción del manejo de recursos naturales (*putting local communities in the driver’s seat*”; *ibid*, 192).

En consecuencia, retomando el análisis inicial en esta sección, vincular el desarrollo sostenible con la seguridad alimentaria como ha sido definida por la FAO,<sup>6</sup> y con los derechos humanos, puede enriquecerse articulando ese concepto con el de soberanía alimentaria que pone el hincapié en las comunidades locales, en sistemas agrícolas flexibles y en la capacidad de definir democráticamente sociedades y gobiernos las políticas alimentarias.

<sup>5</sup> Como señala el Banco Mundial (2008b) al respecto: “Las personas pobres que dependen de la agricultura son las más vulnerables al cambio climático. El número creciente de cosechas fallidas y muertes entre el ganado ya representa importantes pérdidas económicas y menoscaba la seguridad alimentaria de algunas partes de África al sur del Sahara, y se agudizarán significativamente a medida que continúe el calentamiento de la Tierra. Las sequías más frecuentes y la creciente escasez del agua pueden devastar amplias zonas tropicales y perjudicar los sistemas de riego y la provisión de agua potable de comunidades enteras compuestas por personas que ya son pobres y vulnerables. La comunidad internacional debe incrementar con urgencia el apoyo que brinda para lograr que los sistemas agrícolas de los pobres se vuelvan menos sensibles a las variaciones climáticas, en particular en África al sur del Sahara, los Himalayas y la región andina. Sobre la base del principio de que quien contamina paga, es responsabilidad de los países más ricos compensar a los pobres por los costos de la adaptación. Hasta el momento, los compromisos mundiales asumidos en el marco de los fondos de adaptación existentes han sido de una insuficiencia flagrante” (en español en el original, p. 18).

<sup>6</sup> La seguridad alimentaria existe, según la FAO, 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.

No puede dejarse de señalar un concepto que utilizo Kofi Annan (2005), siendo secretario general de Naciones Unidas, denominado “una más amplia libertad”, inspirándose en el discurso de Franklin D. Roosevelt respecto a las cuatro libertades.<sup>7</sup> La noción de una más amplia libertad, dice Annan, transporta la idea de que “desarrollo, seguridad y derechos humanos van juntos. Una más amplia libertad supone que hombres y mujeres en todas partes tiene el derecho de ser gobernadas con su consentimiento, bajo la ley en una sociedad en la que todos los individuos puedan sin discriminación ni sanción hablar, ejercer sus creencias religiosas y asociarse libremente. Deben estar libres de la necesidad (de tal manera que las sentencias mortales de la pobreza extrema y de las enfermedades infecciosas desaparezcan de sus vidas) y libres del temor (de manera que sus formas de vidas no sean destruidas por la violencia y la guerra). En verdad todos los pueblos tienen el derecho a la seguridad y al desarrollo”.

En un ejercicio de encuadramiento discursivo se requiere subrayar tanto la producción y el acceso a los alimentos como parte de un misma estrategia, implicar al mismo tiempo el fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y de las comunidades locales, priorizar la capacidad de las comunidades, los agricultores y en general los ciudadanos de construir y apropiarse de las políticas alimentarias, y destacar de manera señalada la promoción a redes locales y regionales de productores de alimentos y consumidores. Ese es el propósito de entrecruzar en vez de confrontar el discurso de la seguridad alimentaria y de la soberanía alimentaria.

### III. TRANSFORMACIONES EN EL CAMPO MEXICANO: LO SOCIAL Y LO SECTORIAL

#### 1. *Las principales transformaciones en la sociedad rural*

a) *Lo rural y lo urbano.* La transformación demográfica en México es consecuencia del crecimiento poblacional acelerado ocurrido durante la segunda mitad del siglo XX; sin embargo, el descenso de la fecundidad resultó en un freno al crecimiento poblacional y el inicio del envejecimiento relativo de la población. De acuerdo con información de los censos poblacionales (1980, 1990, 2000 y 2010), durante los pasados 30 años la población en México se incrementó en 45.5 millones, ya que en 1980 había 66.8 millones, presentan-

<sup>7</sup> Fue pronunciado por Roosevelt el 6 de enero de 1941 (<http://www.u-s-history.com/pages/h1794.htm>).

do una tasa de crecimiento media anual de 2.0%, y para 2010 la población aumentó a 112.3 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento media anual de 1.8 por ciento.

Pese a que en los decenios recientes el éxodo campesino se ha acelerado, la población rural en términos absolutos aumenta año con año; Conapo estima que se ha venido presentando una variación de 19.9 millones de personas en 1970 a 23.3 millones en 1990, y 24.7 millones en 2000, reduciéndose a 24.2 millones en 2005, pero en 2010 las cifras de la población rural se corrigieron al alza para llegar a 32.4 millones de personas. Sin embargo, la población rural bajó como porcentaje de la población total de 41.3% en 1970 a 25.4 en 2000, 23.5 en 2005 y a 22.2% en 2010. Según el INEGI, en México existe una tendencia hacia la urbanización; en 1950, el 42.6% de la población mexicana vivía en localidades urbanas, en 1990 era de 71.3% y para 2010 esta cifra aumentó a 77.8%. Mientras que, el porcentaje de personas que habitan en comunidades rurales ha disminuido; en 1950, representaba el 57.4 del total de la población del país; en 1990 era de 28.7 y para el 2010 disminuyó a 22.2.

Diversos estudios de ordenamiento territorial afirman que lo urbano no es tan homogéneo como se suele suponer en los modelos de planeación, lo que explica la visión errónea de los modelos de desarrollo nacional aplicados, puesto que no toman en cuenta las diferencias entre megalópolis, ciudades intermedias y pequeños poblados. Mientras las ciudades intermedias interaccionan con centros urbanos cercanos de similar relevancia y económicamente complementarios, los pequeños poblados deben desarrollar competencias de cara a un centro urbano de importancia. Entre tanto, las megalópolis, enfrentan grandes vulnerabilidades. El surgimiento de las megalópolis en México se dio entre 1950-1995, con importantes cambios en la urbanización del país, concentrándose en determinados territorios y ciudades, y destacando sus procesos en las zonas metropolitanas tradicionales y emergentes. Por regiones, la del centro del país es la que concentra mayor población, desarrollo de vivienda, servicios públicos, infraestructura urbano-regional, comercio, empleo y producción (Flores, 2002).

Empero, junto con las megaconcentraciones urbanas se ha mantenido una persistente dispersión demográfica que nos ha acompañado desde principios del siglo XX (Warman, 2001). Existe una enorme dispersión de la población en cerca de 185 mil pequeñas localidades (mayormente rurales), a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamien-



tos y servicios adecuados. Los pequeños poblados, aunque tienen gran potencial de desarrollo, no cuentan con estrategias públicas que motiven su agrupamiento en unidades mayores. Hay, empero, claros ejemplos de un desarrollo regional sostenido con pequeños poblados; uno de ellos son los pueblos fábrica italianos (Bagnasco, 1997), de industrialización difusa orientada hacia grandes exportaciones que ha producido y distribuido riqueza casi sin necesitar la organización de la gran empresa; logrando así un “campo-urbanizado”, donde sus sociedades utilizaron de manera selectiva los recursos sociales y culturales, invirtiendo en oportunidades económicas que iban presentándose.

La migración es otro de los fenómenos demográficos que modifican el volumen, estructura y distribución territorial de una población. En México la migración y las remesas son fenómenos de creciente relevancia, tanto por la pérdida de la fuerza de trabajo en el campo, por los movimientos que se desarrollan al interior del país, por el desplazamiento de personas al exterior (en particular hacia los Estados Unidos), como por los efectos multiplicadores que generan las remesas en las comunidades de origen. De acuerdo con Conapo, se calcula que el flujo migratorio pasó de 260 mil a 290 mil personas anuales entre 1960 y 1970; en el periodo entre 1970 y 1980 aumentó alrededor de 1.20 y 1.55 millones al año; de 1980 a 1990 osciló entre 2.10 y 2.60 millones anuales; durante el decenio de los noventa a los años dos mil la migración alcanzó los 3 millones al año, debido a la gran crisis en la economía mexicana y el rezago del sector agrícola. Sin embargo, según datos del Censo de Población 2010, entre 2000 y 2010 hubo una caída generalizada en el total de migrantes internacionales de 1.6 millones a 1.1 millones al año, producto de una caída de emigrantes de 1.2 millones a 723 mil en ese periodo y de un aumento del retorno de migrantes de 285 mil a 351 en esos años. Se trata de una reducción promedio anual de 135 mil personas.

Las remesas se han convertido en un relativo motor de la economía, no sólo de México sino de la América Latina, ya que ante la falta de financiación y de una mayor inversión pública y privada nacional y extranjera, sustituyen de manera imperfecta este vacío (Ortega, 2004). Los ingresos recibidos de la migración han cobrado importancia a lo largo de los años, a tal grado que en menos de un decenio han crecido 3.6 veces, favoreciendo considerablemente el saldo de la balanza de pagos del país; un ejemplo claro es que en 2003 las remesas se convirtieron en la segunda fuente de ingresos para el país. Específicamente, superaron en 21% los recursos por inversión

extranjera directa, fueron 42% mayores a los ingresos obtenidos por los viajeros internacionales, representaron 79% de las exportaciones de petróleo crudo y 71% del superávit del sector maquilador. Esto refleja su importancia en la economía mexicana. Este incremento es resultado de un mayor número de migrantes mexicanos, y de un mejor sistema de contabilidad de los envíos. Desempeñan además, un papel estratégico en los ingresos de los hogares rurales. Se estima que 52% de las familias que reciben remesas reside en pueblos de menos de 2 500 habitantes, que a su vez recibe en promedio 2 372 dólares por familia al año lo que representa 53% de su ingreso corriente. Pese a los beneficios económicos otorgados por la migración por medio de las remesas, existen temas que surgen en los debates recientes, como las preocupaciones por los derechos humanos de migrantes y la participación de las mujeres, en particular por las condiciones de desigualdad a que se enfrentan en el proceso migratorio.

b) *La familia campesina: Tierra, empleo y fuentes de ingreso.* En México existen aproximadamente cinco millones de campesinos, conformados por 3.8 millones de ejidatarios, 600 mil comuneros y 1.6 millones de propietarios privados, que son poseedores de 90% del territorio nacional. La mayoría son minifundistas: 3.3 millones poseen cinco hectáreas o menos. Se trata fundamentalmente de un sistema de producción/reproducción agroalimentario y de gestión del territorio rural en pequeña escala y con base en la organización familiar del trabajo (Bartra, 2011). Vale la pena señalar algunas transformaciones significativas en lo que respecta a la tenencia de la tierra y a los mercados de tierras. Actualmente existen en México 196.7 millones de hectáreas que componen el territorio nacional, de los cuales el 35.7% es propiedad de 1.6 millones de propietarios privados, con una extensión media de 43.5 hectáreas por propietario; 54.1% corresponde a propiedad de núcleos agrarios distribuidos en 5.6 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media de 18.7 hectáreas; los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7.2 millones de hectáreas que corresponden a 3.66% de la superficie total nacional y se dividen en 144 mil predios, y finalmente 654 colonias agrícolas con una superficie de 3.8 millones de hectáreas correspondiente a 1.93% del total y un promedio por colono de 61.7 hectáreas.

El censo ejidal 2007 arrojó los siguientes datos que miden parcialmente el efecto de las reformas legales a la tenencia de la tierra de 1991-1992: en dos de cada tres núcleos han habido venta de tierras; en el 82% de los casos la compraventa se dio entre miembros del ejido; 54% se dieron también con

personas ajenas al ejido. En los pasados 10 años la compraventa implicó 3 millones 97 mil hectáreas. En los que respecta a los mercados de arrendamiento: 2 667 459 hectáreas se registraron en renta; 667 656 hectáreas en aparcería y 1 557 289 hectáreas prestadas. Finalmente las tierras ejidales que se privatizaron (hasta el 31 de diciembre de 2008) alcanzaron una superficie de 1 934 557.8 hectárea, que representa el 2.2% de la superficie regularizada de ejidos y comunidades por medio del Programa de Certificación de derechos ejidales (Procede), que ascendió a 89.4 millones de hectáreas (Robles, 2010).

El empleo en el sector agrícola como proporción del total nacional bajó de 71 a 26% entre 1930 y 1980; hacia fines de siglo el sector aun empleaba a una quinta parte de la fuerza laboral. Sin embargo, para 2008 (de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE), el empleo en el sector agrícola cayó a 13%, lo que equivale a 5.7 millones de trabajadores, pero aún muy significativo en los estados del sur: 40% en Chiapas y alrededor de 30% en Oaxaca y Guerrero (Scott, 2011, y Fox y Haight, 2010).

Cabe destacar la drástica transformación de las fuentes de ingreso para el hogar rural promedio en el pasado decenio. El ingreso no salarial asociado a producción agrícola se colapsó de 28.7 a 9.1%, como proporción del ingreso total de los hogares entre 1992 y 2004; mientras que el ingreso total por unidad de producción agrícola (salarial y no salarial) disminuyó de casi 38% a apenas 17% del ingreso total de los hogares (Scott, 2011). Los pobres extremos en el sector rural participan más en actividades agrícolas, pero también obtienen una proporción relativamente baja de su ingreso del sector. El quintil más pobre incorpora a más de la mitad de los trabajadores agrícolas y el 60% de los hogares en el decil más pobre integra a trabajadores agrícolas, aunque sólo 26.6% de esos hogares tiene ingreso independiente asociado a producción agrícola. Además, el 30% más pobre de los hogares obtiene en promedio menos de una tercera parte de su ingreso de actividades agrícolas. En particular, la agricultura de subsistencia se ha convertido en una fuente muy pequeña de ingreso para los hogares rurales: el 27% de los hogares presenta ingresos no monetarios como resultado del cultivo para autoconsumo, y estos ingresos representan menos de 2% de su ingreso total corriente y sólo 7% en el decil más pobre. Aun así este exiguu ingreso es decisivo para que estos campesinos puedan dedicarse a otras actividades productivas.

El salario por actividades no agrícolas representa la principal fuente de

ingreso para todos los deciles con excepción del más pobre, y para éste, la principal fuente de ingreso son las transferencias públicas (Scott, 2011). El peso económico e ingreso salarial del sector agrícola ha caído drásticamente en los decenios recientes. El Censo Agropecuario 2007 muestra que la mayoría de los trabajadores en el sector son familiares que no perciben salario, y quienes sí reciben salario la mayoría son trabajadores eventuales: de los 8.6 millones de personas que trabajan en el sector agrícola identificadas en el Censo 2007, sólo 421 mil son trabajadores asalariados permanentes. Este número ha permanecido casi sin cambio desde el Censo de 1991, mientras que el total de trabajadores se ha reducido de 10.6 a 8.6 millones; el número de familiares que no perciben salario también ha bajado de 8.3 a 3.5 millones, mientras que los trabajadores eventuales se han incrementado de 1.8 a 4.7 millones (Scott, 2011).

Los familiares que no perciben salario y los trabajadores eventuales se concentran en unidades pequeñas y medianas de producción, mientras que los trabajadores asalariados se concentran en unidades de producción de medianas a grandes. Al comparar el número de productores en cada uno de estos segmentos se observa que, entre 1991 y 2007, ha aumentado el número de pequeños productores, de 2.24 a 2.75 millones, mientras que el número de medianos y grandes productores cayó alrededor de 30% en ambos casos. Mientras que el salario promedio en la economía nacional aumentó 6% cada año, los salarios en el sector primario también cayeron significativamente, en relación con el resto de la economía, y en términos absolutos decrecieron 2.2% anualmente entre 1989 y 1994. En el pasado decenio, el salario en el sector primario tuvo un aumento anual promedio de 1.4%, contra el 2.9% en la economía en su conjunto. La contracción del empleo en el sector primario observó una desaceleración en 2007-2008, y los salarios en el sector aumentaron por encima del resto de la economía ese año. A pesar de ello, el sector primario representó apenas el 6% de la masa salarial total de la economía en 2008 (Scott, 2011).

La feminización de la población agrícola y trabajo agrícola es otra de las transformaciones ocurridas en los años recientes en el medio rural. La nueva dinámica sociodemográfica da cuenta del crecimiento de hogares monoparentales de jefatura femenina, y ha cobrado relevancia una mayor etnicidad y feminización de la pobreza en el campo. En el censo de 2010 los hogares con jefatura femenina han crecido de 20.6% en 2000 a 24.6 en 2010. Las mujeres tienden a constituir un eje decisivo en el impulso y la coordina-

ción de actividades productivas en el medio rural. Empero, la mayor parte de las mujeres con derecho a tierra (aproximadamente 24% de los ejidatarios son mujeres) son de edad avanzada, por lo que suelen ser los hijos quienes controlan la producción (Appendini, 2011). Parte importante de lo anterior se debe a la migración internacional. En los hogares sin remesas provenientes del extranjero, el número medio de hombres por cada cien mujeres está prácticamente equilibrado (94%). En cambio, en los hogares perceptores de remesas hay casi tres hombres por cada cuatro mujeres. Las mujeres que participan en la producción de bienes y servicios (población ocupada) representa 94.8% del total de la PEA femenina, en tanto que 5.2% corresponde a mujeres que buscan trabajo y no lo encuentran (tasa de desocupación). En cuanto a la población ocupada, dos terceras partes de las mujeres (64.8%) son subordinadas asalariadas, una cuarta parte (25.8%) son trabajadoras independientes (empleadoras o por cuenta propia); en los varones la proporción de empleadores es mayor a la de la mujer, 6.2% contra 2.4%, y el porcentaje de mujeres que trabajan sin pago (9.4) es cuatro puntos porcentuales mayor al de los varones (5.1). De ahí que hay una alta participación femenina en las ocupaciones agrícolas, comercio y servicios; aunque la agricultura aún es masculina, puesto que son los poseedores de la tierra (propietarios o ejidatarios y comuneros), se está dando una “feminización de la economía rural no agrícola” matizando la ya muy repetida “feminización de la agricultura” (Appendini, 2011). Aún así hay cada vez mayor presencia de mujeres en las asambleas ejidales.

Otro fenómeno relevante en la sociedad rural que afecta de manera considerable el resto de la sociedad nacional, es el “envejecimiento del campo.” La población rural mexicana es hoy más vieja, en promedio, que en los años setenta del siglo pasado. La edad promedio de los ejidatarios y comuneros es de 55.5 años. Los propietarios privados tienen un promedio similar de edad, 54.9 años. 53% de los ejidatarios y 57.6% de los privados tienen más de 50 años; en tanto que 24.5% de los ejidatarios y de los propietarios privados tienen más de 65 años. En ambos casos hay una proporción mayor de mujeres de edad avanzada: 67% de las ejidatarias de más de 50 años y 60% de las propietarias (Gordillo, 2011). Tal fenómeno repercute aún más en la población rural porque carece de acceso a la seguridad social, y no cuenta con un programa consecuente y suficiente de relevo generacional. Esta mutación está relacionada con el proceso de emigración masiva de las regiones rurales, lo que incrementa sus condiciones de vulnerabilidad, haciéndolos

más dependientes de recursos externos, remesas y subsidios de los programas públicos.

c) *Pobreza rural y desigualdad*. La pobreza en México es sobre todo rural. Baste mencionar que 572 mil hogares rurales sobreviven con hasta un salario mínimo general; 817 mil, con entre 1.1 y 1.5, y 761 mil, con entre 1.6 y dos salarios mínimos generales. De acuerdo con la medición de Coneval, en 2008 44.2% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, cerca de 47.19 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Esta población presentó en promedio 2.7 carencias sociales. La pobreza extrema se calculaba para ese año en 11.20 millones de personas, en tanto que la pobreza moderada alcanza los 35.99 millones de personas. Del total de la población pobre multidimensional, 36 millones de personas (33.7% de la población) estaban en pobreza multidimensional moderada y tenían en promedio 2.3 carencias; 11.2 millones de personas (10.5% de la población) experimentaba pobreza multidimensional extrema y sufrían 3.9 carencias en promedio. Se considera pobreza multidimensional extrema a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin (Scott, 2011).

Vista desde una perspectiva territorial, la tasa de pobreza se duplica cuando pasamos de localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) a semiurbanas (de 2 500 a 15 mil), y se duplica de nueva cuenta cuando pasamos de éstas a pequeñas localidades rurales (menos de 2 500 habitantes). El contraste entre las áreas rurales del norte y el sur es aún más drástico, con una diferencia que multiplica casi diez veces las tasas de pobreza extrema: de 6.5% en Baja California a cerca de 60% en Chiapas y Guerrero. Los ocho estados más pobres cuentan con el 64% de los pobres en el sector rural, y apenas el 18% del PIB agrícola.

La desigualdad en el ingreso rural aumentó significativamente entre 1994 y 2000; sin embargo, para 2006 ya había regresado a los montos de 1994 (Esquivel, Lustig y Scott, 2009). Persisten desigualdades extremas en la calidad de vida rural aún para los indicadores básicos de desarrollo humano (en educación y salud). En el censo de 2000 el analfabetismo en áreas rurales era de 21%, el doble del promedio nacional y siete veces más que el promedio para la ciudad de México, y el promedio de escolaridad era de menos de 5 años, apenas la mitad del promedio para la ciudad de México. Casi tres

cuartas partes de la población en la ciudad de México habían completado la educación secundaria, en contraste con sólo una cuarta parte de la población en el sector rural. En 2005, había una amplia variación en las tasas de mortalidad infantil (TMI) por municipalidad, ordenadas de acuerdo con el de marginación del Consejo Nacional de Población. Las TMI variaron desde 3-8 por cada mil nacidos vivos en las delegaciones urbanas más ricas, hasta 30-80 por cada mil nacidos vivos en las municipalidades más pobres (Scott, 2011).

En cuanto a la concentración del ingreso, en 2008 el valor del índice de Gini en el ámbito nacional fue de 0.506. Respecto a la desigualdad rural medida en ingresos ésta se incrementó significativamente entre 1994 y 2002. Por mucho, los hogares más pobres en las localidades rurales que están en el programa Oportunidades son los que no poseen tierra. Entre quienes tienen tierra, sobre todo los hogares con menos de 2 hectáreas, están atrapados en una trampa de pobreza. Estos hogares también tienen una proporción mayor de población indígena y trabajadores agrícolas (más de 70% de estos hogares registra como ocupación principal del jefe del hogar el trabajo agropecuario), pero una proporción menor de ejidatarios o comuneros.

d) *Las tipologías de los productores rurales y de los habitantes del campo. La agricultura familiar.* En México predomina la agricultura de tipo familiar que se ha caracterizado por ser una actividad que emplea poco trabajo asalariado; se da sobre todo en el minifundio y su principal propósito es el consumo familiar; se practica como una fuente de ingreso de los hogares rurales en pobreza y con muy poco patrimonio de tierra. Este tipo de agricultura se encuentra en todo el país, pero se concentra en el centro y sur del país.

Se han desarrollado tipologías para caracterizar el campesinado mexicano. En los censos agrícolas y ganaderos de 1940, 1950 y 1960 la división tipológica utilizada comparaba los ejidos con los predios privados en menos de cinco hectáreas de tierra cultivada y con los predios privados de más de cinco hectáreas. De acuerdo con esta división, la distribución de los predios en el censo de 1960 era la siguiente: ejidos (57%); predios privados de menos de cinco ha (29%) y predios privados de más de cinco ha (14 por ciento).

Con la influencia del CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola), se introdujeron las categorías de predios llamados de infrasubsistencia, subfamiliar, familiar, multifamiliar, con límites de tamaño aproximados de 0 a 5 ha, 5 a 15 ha, de 15 a 50 ha y más de 50 ha de tierra de temporal, respectivamente. Alexander Schejtman utilizando el censo agrícola y ganadero

de 1970 y transformando el área cultivada en equivalentes nacionales de tierras de temporal (ENTT), propuso las siguientes categorías: campesino de infrasubsistencia (0-5 ha ENT); campesinos de subsistencia (4-8 ha ENT); campesinos estacionales (8-12 ha ENT); campesinos con excedente (>12 ha ENT) y otros productores (CEPAL, 1982).

Por su parte el estudio de SARH y CEPAL basados en una encuesta ejidal de 1990, utilizó los límites enumerados después para caracterizar el área cultivada de parcelas individuales de ejidatarios. Los ejidatarios se distribuyen entre categorías como sigue: <2 ha 19%; 2-4 ha 37.6%; 4-10 ha 33.6%; 10-20 ha 8.3%; 20-30 ha 1% y >30 ha 0.5% (CEPAL, 1994, y De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997). Otros autores agrupan los ejidos en 5 regiones agroecológicas: húmeda tropical, subhúmeda tropical, húmeda templada, subhúmeda templada, árida y semiárida y otras. A partir de ese estudio con De Janvry y Sadoulet (1997), pp. 123-135, propusimos una tipología de productores ejidales de maíz según su mayor o menor inserción en el mercado de productos agropecuarios

De los cinco millones de unidades de producción rural, un millón (alrededor del 20%) es propiedad de comunidades indígenas de 54 grupos étnicos de más de 25 estados. La población indígena representa 10% de la población nacional, está distribuida en seis mil 830 ejidos y comunidades (23% del total de estos núcleos agrarios) y posee 22.6 millones de hectáreas (21.9% del total de la superficie que éstos comprenden), 5.3 millones de las cuales corresponden a pequeños propietarios indígenas. Representa una actividad obligada para regiones y familias que no hace muchos años se enfrentaban a condiciones de aislamiento geográfico e incomunicación.

El Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf) elaboró una tipología de comunidades forestales: las comunidades tipo I, aquellas que no practican extracciones —legales— a pesar de contar con recursos forestales con valor comercial. Es en estas comunidades donde las extracciones forestales ilegales tienden a efectuarse; las tipo II son aquellas en las que el control de las extracciones está en manos de terceros ajenos a las comunidades que pagan una “renta” a los dueños de la tierra; este tipo de extracciones con escaso control por parte de las comunidades suelen ser importantes. Las extracciones irregulares y las que se practican en condiciones de “rentismo” suelen tener grandes efectos en los recursos. Las comunidades tipo III son productoras de materia prima y las tipo IV son las que cuentan con cierta capacidad de generar valor agregado.



Precisamente reconociendo la enorme heterogeneidad rural en la mayor parte de los países en el mundo y en términos que convergen con las características detectadas entre los hogares rurales mexicanos, el Banco Mundial (2008b) propone una tipología de familias rurales basada en cinco estrategias de estilos de vida o de sustento (*livelihoods*) que siguen los hogares rurales:

Algunos hogares obtienen la mayor parte de sus ingresos de una participación activa en los mercados agrícolas (pequeños productores orientados a los mercados). Otros dependen de la agricultura para sostener su estilo de vida, aunque la mayor parte de lo que producen es utilizado para su propio consumo (productores de autosubsistencia). Otros hogares obtienen la mayor parte de sus ingresos del trabajo asalariado en la agricultura o en la economía rural no agrícola o en el empleo no agrícola por cuenta propia (hogares orientados al mercado de trabajo). Otros dependen de las remesas que les envían miembros de la familia que han emigrado (hogares determinados por la migración). Finalmente están los hogares que obtienen ingresos provenientes tanto de actividades agrícolas como del empleo no agrícola, así como de la migración (hogares diversificados). La importancia de cada una de estas estrategias es distinta según la tipología de países de acuerdo con ese mismo informe del Banco Mundial, con base en la agricultura, en transformación y urbanizados.<sup>8</sup>

## 2. *Las tendencias sectoriales recientes*

a) *El crecimiento sectorial.* Entre 1982 y 2010 el PIB creció a una tasa media anual de 2.24%: cayó 3.49% en 1983 a consecuencia de la crisis de la deuda; en los años noventa tuvo incrementos de hasta 5%. A un año del inicio del TLCAN se desplomó 6.22%, se recuperó al siguiente año en 5.14% y que se prolongó hasta 2000. Para 2010, el PIB tuvo una recuperación de 5.5% comparable en proporción a la de 1996. Mientras tanto el PIB agrícola entre 1994 y 2003 creció a una tasa media anual de 2.1%, superior al PIB de la ganadería (1.4%) y de la silvicultura (1.1%). En 2000-2003 aceleró su crecimiento en 3%. De 2005 a 2007 creció en 3.7% y para 2010 se redujo a 3 por ciento.

Entre 1983-2009 las fluctuaciones en la superficie sembrada y cosechada han sido relativamente sensibles, aunque notoriamente a la baja; con el TLCAN (1994-2008) disminuyó la superficie sembrada 12% y si bien los

<sup>8</sup> Véase la sección I.

rendimientos agrícolas crecieron 25% la demanda interna aumentó más, de modo que se incrementaron las importaciones. Si bien la tierra cultivada no se incrementó significativamente, sí lo hizo la productividad. De 1983 a 2009 el valor de la producción se multiplicó más de 200 veces, lo que tuvo un efecto positivo en el volumen de producción con muy pequeñas variaciones en la superficie sembrada. La producción de granos básicos pasó de un rango de entre 22 y 24 millones de toneladas en el periodo 1982-1983 a otro de entre 29 y 33 millones de toneladas en el periodo 2000-2006 (Rosenzweig, 2005).

El maíz, principal cultivo mexicano —de acuerdo con el censo agropecuario de 2007—, ocupa el 27.6% de la superficie agrícola, y comprende 2.8 millones de unidades de producción (Appendini, 2011), la cual se incrementó continuamente desde fines de los años ochenta. Los aumentos sostenidos en su productividad fueron los principales impulsores del incremento en la producción nacional. Su superficie se redujo casi 11% y pese a que el rendimiento aumentó 30%, la importación creció 185%. El incremento en el rendimiento se explica por el crecimiento considerable de la producción por riego y las drásticas diferencias regionales de productividad. Entre los agricultores sin riego, la productividad varía según su acceso al crédito, a tecnología y a una precipitación confiable (Fox y Haight, 2010), y para los productores pequeños se mantiene como parte de sus estrategias de sobrevivencia (Appendini, 2011). En el del frijol, la superficie cayó 28%, el rendimiento aumentó 76% y las importaciones subieron 283%. En el del trigo, la superficie se redujo 27% y, aun con el aumento de 50% en rendimientos, la importación se incrementó 217%. Finalmente, en el caso del arroz la superficie se redujo 22% y las importaciones aumentaron 120% (Bartra, 2011).

El campo mexicano tiene una vocación fuertemente forestal y comunitaria, dos condiciones poco conocidas por la opinión pública, y asumidas insuficientemente por la política pública (Merino, 2011). Sin embargo, la aportación de este sector al producto es inferior a 1%. De las 196.7 millones de hectáreas del territorio nacional, cerca de 142 millones, que representan aproximadamente 73% del territorio del país, tienen cobertura forestal y 70% de las tierras forestales son propiedad colectiva; más de 50% de las comunidades rurales mexicanas tienen áreas con vegetación forestal, definidas como zonas de uso común. El 77% de la superficie forestal total es considerada con potencial para la producción de madera y productos forestales no madereros (FAO, 2005).

Merino (2011) estima que la sobrerregulación, ocasionada por la imposición de criterios conservacionistas y por ineficiencia regulatoria, ha sido una causa central de la caída en la producción forestal. Paradójicamente ese tipo de diagnósticos pasa por alto el nuevo motor de la deforestación: los desarrollos turísticos, el crecimiento urbano desregulado y la minería. Tampoco se visualizan ni se atienden otros factores de riesgo de la sostenibilidad forestal, como son los conflictos de linderos entre comunidades. Las regiones forestales se encuentra entre las de mayor pobreza y marginalidad en México, condición que se agravó con la pérdida de derechos sobre las tierras; los recursos forestales representan para las comunidades dueñas activos que permitirían generar empleo y desarrollo local; se suma a la descapitalización del sector por la apertura económica y el bajo desarrollo de su competitividad. En muchas comunidades y ejidos forestales se practica la ganadería extensiva de bajísima productividad. Las opciones de empleo e ingreso son muy escasas, y la economía ha girado en torno de recursos externos que se dedican a financiar el consumo de las familias, lo que los ha dejado fuera de los programas de desarrollo. En México la PEA que percibe sueldos de las actividades provenientes de la silvicultura y el aprovechamiento forestal es solamente el 0.36%. Además de las actividades económicas que prestan participan en la regulación climática global (Merino, 2011).

b) *Exportaciones e importaciones.* En México las políticas de apertura comercial de los años ochenta dejaron saldos negativos y a principios de los noventa se presentaban balanzas comerciales negativas; no fue hasta 1995 que se tuvieron saldos favorables en la balanza comercial. Sin embargo, a cuatro años de la entrada en vigor del TLCAN la balanza retornó a su saldo negativo, y se prolongó hasta los años previos a la crisis global (2008), cuando se incrementó el déficit comercial. En 2010 las exportaciones mexicanas alcanzaron un total de 298 138.10 millones de dólares, 3 343.70 millones por debajo de las importaciones, que se ubicaron en los 301 481.8 millones.

Por otra parte durante 2000-2005 el déficit de la balanza comercial forestal creció continuamente. En 2000 las importaciones eran casi nueve veces mayores que las exportaciones. Seis años después el saldo negativo había aumentado 148.2%. El conjunto de las importaciones forestales casi se triplicó durante ese periodo; 75% de las importaciones provienen de los Estados Unidos (Merino, 2011). Esta tendencia se observa al comparar las importaciones-exportaciones de 1982 con las sucesivas y muy particularmente con las de 1995, posliberación y hasta la fecha. Desde 1994 a 2003

las exportaciones agropecuarias crecieron 6.1% en promedio anual, las exportaciones del sector agroalimentario aumentaron a una tasa media anual de 8.2% en ese periodo. El valor de las exportaciones refleja —además de la demanda externa por productos mexicanos— el interés por impulsar la producción para la exportación.

c) *El gasto público agropecuario y sus sesgos.* En 1980 el gasto público agropecuario (GPA) equivalía a 30.8% del PIB, para 1982, el año en que estalló la crisis económica, se incrementó hasta 42.2%. El cambio de estrategia económica de los años noventa dio como resultado fluctuaciones entre 24 y 21.5%, y en el pasado decenio se ha mantenido por debajo de 20% (OCDE, 2010). El gasto en agricultura en México bajó tremendamente después de la crisis de la deuda de 1982 y aumentó abruptamente en 1994. Prevalece la concentración del gasto público productivo en las entidades del norte que son las de mayor desarrollo agrícola. En el periodo 2000-2010 el programa público asignado al desarrollo rural sostenible, con el Programa Especial Concurrente (PEC), muestra una tendencia creciente principalmente en los pasados cuatro años; en el mismo periodo la tasa media de crecimiento anual (TMCA) fue de 14.2%. En 2010 los recursos fiscales asignados al PEC se ubicaron en 269 mil millones de pesos, que representa un incremento de 14% respecto al año anterior. Sin embargo, más de 50% de los recursos asignados son canalizados a Procampo y para el apoyo del programa de Ingreso Objetivo y a la comercialización.

Si bien los recursos fiscales son cuantiosos y presentan un comportamiento ascendente, al ser canalizados a programas cuyo efecto en la productividad, producción y desarrollo del sector es limitado, la efectividad y la consecuencia han sido también limitadas. En esta vertiente, la distribución del gasto se realiza considerando la participación de los estados en el PIBA, sin considerar proyectos o programas que pudieran ser de alto efecto en regiones con menor participación en el PIBA. Además, no existe relación significativa entre gasto en agricultura y el crecimiento del PIB agropecuario, y por otra parte, la contribución al crecimiento por cada peso recibido en subsidios es baja en la mayoría de los estados (Sagarpa, 2010).

Gran parte de los recursos fiscales dirigidos al sector rural están concentrados en el PEC; empero, existen otros mecanismos de política dirigidos al sector que implican otros costos, a saber: exención de impuestos, subsidios a la tarifa eléctrica (tarifa 9), de agua, al crédito agrícola, etc. En el caso de las exenciones, el sector se beneficia con cerca de 24 500 millones de pesos

al año. En el caso de subsidios al agua, la agricultura utiliza 76% del recurso disponible, pero sólo contribuye con el 1.9% de los ingresos. Finalmente, el subsidio a la electricidad permite que los agricultores paguen en promedio 29% del costo real de la electricidad que consumen. El reducido precio que se paga por agua y electricidad (tarifa 9) tiene grandes repercusiones ambientales, ya que promueven una sobreutilización de agua, afectando los recursos acuíferos del subsuelo; además tarifa 9 tiene un efecto muy bajo en la reducción de la pobreza, puesto que la mayoría de los beneficiarios son agricultores de ingreso medio y alto, mientras que los pobres no extraen agua del subsuelo.

Datos del Banco Mundial revelan las tendencias en el gasto en desarrollo e investigación durante los años recientes en México, que promedió 0.37%. En cuanto a infraestructura, pese a que ésta determina el éxito o fracaso de las actividades manufactureras y agrícolas, no se ha prestado la atención suficiente; de acuerdo con el Foro Económico Mundial México se ubica en el lugar 64 de 125 países por la competitividad de su infraestructura. El gasto en agricultura es relativamente alto en términos latinoamericanos, pero no se ejerce equitativamente. Prevalece un problema de cobertura y de redistribución, lo que pone a competir a pequeños y grandes productores en condiciones claramente desventajosas, reflejándose además en la incidencia de pobreza en regiones del sur. Se excluye a pequeños productores de los mercados agrícolas a la par que se mantienen los recursos para el apoyo a la comercialización (Appendini, 2011). La concentración regresiva de subsidios en los productores más ricos se ha justificado arguyendo que los subsidios se filtran hacia los pobres por medio del mercado laboral. Sin embargo, dado que la elaboración y asignación de gran parte de los subsidios tiene objetivos compensatorios —y no de producción—, han favorecido la producción establecida de granos a gran escala, intensiva en uso de capital (Scott, 2011).

Con el objetivo de compensar a los productores nacionales, por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, motivar a que los productores agropecuarios y pesqueros aumentan sus márgenes de operación e insertarlos al mercado global, así como apoyar a las familias que viven en pobreza extrema, incrementando sus capacidades y opciones para alcanzar mejor bienestar, fueron creados el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo, 1993), Ingreso Objetivo y Oportunidades. Cálculos de Scott dan cuenta que, el 10% de los productores más grandes concentran 80%

del Ingreso Objetivo, 60% de los subsidios energéticos e hídricos, 55% de Desarrollo Rural y 45% de Procampo.

d) *El deterioro en el manejo de recursos naturales*. Este tema es abordado en profundidad en el volumen 3 del monumental trabajo *Capital natural de México* en el artículo elaborado por Anta y Carabias (2008), p. 115:

En los sistemas agrícolas las afectaciones se presentan de manera contrastante. En las zonas donde predominan los grupos indígenas, campesinos y pequeños productores ocurre un deterioro de la cubierta forestal para dar paso al cultivo de productos alimenticios como el maíz. En muchos de estos lugares prevalece una agricultura basada en el descanso de la tierra y en la regeneración de la vegetación para sostener la productividad; diferentes variantes de rozas y de sistemas de tala, quema y limpia reflejan las condiciones socioeconómicas y culturales que obligan a los campesinos a presionar a los recursos naturales, para sobrevivir...

En el otro extremo, en las áreas donde se ha desarrollado la agricultura de exportación, tiene lugar también un intenso deterioro ambiental, pero por razones distintas a las anteriores, ya que la degradación ambiental es consecuencia de altos consumos de energía fósil y de agroquímicos, así como de un uso ineficiente del agua.

Por lo que se refiere a los efectos ambientales de la actividad ganadera en nuestro país, es la ganadería extensiva la que afecta más a los ecosistemas naturales en dos sentidos principalmente: *i*) mediante la degradación de los recursos naturales que se genera por el tipo de manejo, y *ii*) por medio de la deforestación de ecosistemas naturales que se ocasiona por el cambio de uso de suelo para el establecimiento de potreros (*ibid*, p. 116). Las actividades agropecuarias, aunado al desarrollo urbano y de servicios, han también menguado considerablemente el capital natural forestal del país. Las cifras que registran la deforestación en México son muy variables dependiendo de enfoques y metodologías:<sup>9</sup> “La Semarnat (2006) para el periodo 1976-1993 reporta una tasa de cambio anual de la vegetación primaria de 523 639 hectáreas (no se incluye la vegetación secundaria herbácea ni arbustiva ni arbórea)” (*ibid*, p. 116).

Otro factor de deterioro muy importante es la degradación de los suelos. Semarnat (2006) informa que el 45% de la superficie nacional está afectada

<sup>9</sup> Este tema se analiza en amplitud en el volumen 2 de la obra colectiva coordinada por Conabio.

por algún grado de degradación del suelo: de manera pequeña 23.2%; moderada 19.7%; 1.4% presenta afectación severa, y 0.9% de tipo extremo. El principal tipo de degradación del suelo, según Anta y Carabias (2008), p. 117, corresponde a la degradación química (39.7%), en particular la que se expresa por la pérdida de materia orgánica y la fertilidad en general. En síntesis las principales transformaciones relacionadas con el medio rural mexicano son:

- i) Con base en los datos censales y de encuestas sectoriales y nacionales se subraya el profundo estancamiento del sector rural, incluyendo lo agrícola, forestal y ganadero. Las consecuencias de lo anterior se observan en términos de pobreza: en 2008 el 60% de la pobreza extrema se concentra en el sector rural.
- ii) La sociedad rural se ha transformado profundamente. La sociedad rural se ha envejecido y se ha feminizado como producto sobre todo de la migración. La agricultura ha dejado de ser fuente principal de ingresos para la mayoría de los hogares rurales. Pero en el campo aún vive más de 20% de la población total y, dependiendo de la definición de población rural, podría alcanzar hasta 30% del total nacional. También importa subrayar que 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 proporciona y podría proporcionar hacia el futuro a la sociedad nacional.
- iii) 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. Más que una sociedad predominantemente agrícola se debe reconocer el peso de los recursos naturales, entre los cuales los forestales son clave. Se trata de una sociedad rural que además de diversa está fuertemente pobladas por actividades multifuncionales impulsadas desde las familias y las comunidades.
- iv) Desde los años noventa se afirmaba que las políticas agropecuarias se habían basado en un modelo tecnológicamente ineficiente (Toledo *et al*, 1993), que había llevado a grave deterioro del capital natural: suelos, agua, vegetación primaria.
- v) La consecuencia de lo anterior es que se requieren políticas diferenciadas con un fuerte anclaje en el desarrollo regional que permitan una

transformación en la matriz tecnológica y en las condiciones de desigualdad y pobreza. Lo anterior requiere la construcción de un nuevo pacto social “entre la banqueta y el surco” como lo propone Bartra (2011) o una “tercera reforma agraria” como lo sugiere Scott (2011) o un nuevo trato como se propone en este texto.

#### 4. *Un nuevo trato: La agricultura familiar en el centro*

a) *Reconstrucción institucional y empoderamiento ciudadano.* Una pregunta que guía este ensayo: ¿qué significa una política alimentaria en tiempos de crisis?, parte de la necesidad de enfrentar la desarticulación productiva y la desintegración social prevaletes en el medio rural con una estrategia de reconstrucción institucional basada en la autonomía de los habitantes rurales y en una dinámica de intervenciones estatales a partir de una elaboración institucional inteligente, capaz de aprender y adaptarse a las situaciones heterogéneas y cambiantes en el ámbito rural.

Las reformas estructurales han agotado su poder de convocatoria. Hoy, el debate se centra alrededor de los vínculos entre reformas, políticas públicas y opciones de gobernabilidad frente a prácticas autoritarias, clientelistas y corporativistas en el manejo de las políticas agrícolas y rurales.

La superación de los comportamientos autoritarios — aun y sobre todo en el marco de regímenes democráticos — puede convertirse en la prueba de fuego para resolver las diversas inercias que entrecruzan los ámbitos rurales. Las formas autoritarias en la elaboración y manejo de la política rural presentan ramificaciones que han permanecido desconocidas hasta cierto punto, e indican la gravedad y sus efectos negativos en el sector rural: *i*) la tradicional acción discrecional en el desarrollo, unido a las prácticas exclusivas y verticales de las mismas corporaciones que determinan la captación de recursos públicos y refuerzan las tendencias polarizadas; *ii*) la tendencia a aplicar políticas únicas y soluciones únicas — casi siempre como varitas mágicas — que terminan estrellándose frente a un conjunto de realidades productivas diferenciadas, distorsionando los instrumentos de desarrollo, y *iii*) la sobrevaloración en el mercado político de la lógica corporativa que promueve una dinámica desde las redes de poder regional contraria al desarrollo de mercados, a modos locales de gestión democrática e incluso a la adaptación productiva.

El debate actual se pregunta qué tipo de arreglos institucionales son los más apropiados para el empoderamiento ciudadano que permitan flexibili-



dad y capacidad de adaptación frente a choques externos y que 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, ya sean formales o informales. En estas circunstancias se requiere establecer un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. Al resultado de esos compromisos lo denomino pacto de garantías, que es una construcción institucional característica y específica a esas situaciones límite y que abarca los tres ámbitos institucionales antes mencionados: el operativo, el de la gobernabilidad y el constitucional.

El pacto de garantías busca construir un piso básico a partir del cual negociar y resolver diferencias y discrepancias inevitables en sociedades pluralistas, que están en proceso de modificar sus instituciones. No se trata de mitificar el papel que desempeña la construcción de consensos, pero sí de señalar su papel insustituible para modular el ritmo de cambio, de transformación y de reconstrucción. Se trata de un pacto de garantías en el sentido que los actores que pactan aceptan ciertas restricciones mutuas tanto para actuar como para cambiar los actos originales en aras de ir construyendo así un grado de confianza paulatinamente creciente que permita hacer avanzar los acuerdos originales.

Este proceso de reconstrucción institucional puede ser alimentado por fuentes muy diversas: impulsos provenientes de la movilización social, de determinados regímenes de políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas. El aspecto central empero es que cuando los ciudadanos perciben que los costos asociados con la aplicación de reformas institucionales están distribuidos con justeza, éstas pueden ser más exitosas (Gordillo, 1999).

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 cuatro: *i*) ¿cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante —es decir que influya en las decisiones públicas— a los segmentos margi-

nados y excluidos de los pactos de gobernabilidad en el ámbito rural, aun y sobre todo si esos pactos son de signo democrático?; *ii*) ¿cómo fortalecer la capacidad de autogobierno de las comunidades y asociaciones rurales ahí donde el entramado gubernamental de corte muy centralista rechaza como contrarias a la integración nacional las tendencias en favor de una mayor autonomía?; *iii*) ¿cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en medio de un contexto favorable a conductas no institucionales, como el capitalismo “de compadres”?<sup>10</sup>, y *iv*) ¿cómo desarrollar mercados competitivos y otros modelos tecnológicos ahí donde existen mercados segmentados, imperfectos e incompletos y actores monopólicos, cultura autoritaria y desigualdad social?

En los cuatro casos se cumple el requisito básico de un dilema, es decir se trata de actores que interactúan, toman decisiones de manera independiente; se podría alcanzar un resultado óptimo para todos pero se encuentran equilibrios subóptimos 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). En lo que sigue se busca esos dilemas desde diversos ámbitos de acción pública: un nuevo activismo del Estado, un piso político común, economía local pública, el desarrollo regional y un programa mínimo.

b) *Acabar con la membra disecta: Un Estado responsable y con respuestas.* Los ámbitos de acción pública que aquí se plantean tienen un hilo conductor. En la actualidad refutar los fundamentos de ideologías que justifican la injusticia realmente existente requiere cultivar el tronco común de la acción del Estado como regulador y promotor de los agentes económicos privados, según el enfoque de una eficiencia con distribución social más equitativa de sus frutos. Una construcción básica con este perfil tiene hoy la difícil tarea de integrar dos elementos que se contradicen: uno que apela a los derechos individuales y otro que atiende a los derechos sociales. En realidad son elementos que se conjugan en un mismo universo, que es de por sí contradictorio y no homogéneo. No se trata de elaborar un esquema ideal que por perfecto termine por alienarse del mundo, sino de configurar escenarios que se reconozcan en la realidad precisamente porque no anulan sus contradicciones. Estos trazos retoman los principios de libertad e igualdad en otro contexto: la no eliminación política o económica de los actuales sujetos so-

<sup>10</sup> En inglés generalmente se refieren al *crony capitalism*. Al respecto de este termino se puede consultar en Haber (2002).

ciales, sino por lo contrario, la libertad de tomar decisiones sobre la base de la reciprocidad interesada y hacen de las normas de reciprocidad —componentes altamente productivos por lo general asociados a redes sociales de intercambio— uno de los cementos básicos para reconstruir la cohesión social.

En el campo es urgente que las políticas de desarrollo tomen en cuenta las diferencias prevalecientes entre regiones, culturas, recursos, etc. Appendini (2011), poniendo de ejemplo al maíz, da cuenta de las razones por las cuales el campo mexicano ha permanecido estancado. El gobierno mexicano “optó por apoyar a grandes agricultores ignorando las demandas de pequeños y medianos productores, lo que resultó en concentración geográfica y vulnerabilidad de la seguridad alimentaria del país debido al empoderamiento de agentes corporativos”; por lo cual reclama la necesidad de una política coherente que atienda las disparidades productivas y disminuir la dependencia de las importaciones en un contexto internacional de precios con tendencia al alza.

Con esta línea argumental Bartra (2011) menciona la necesidad de un nuevo entendimiento entre lo rural y urbano con una política que permita su “cooperación” para lograr un crecimiento justo, sostenible y eficiente, en el que la regulación y las políticas compensatorias intervengan decididamente el mercado agropecuario de alimentos, por lo cual, la diversidad tecnológica y productiva es agroecológicamente sostenible y socialmente incluyente; a la vez que permite generar empleo e ingreso, propiciando la equidad social y sustentando la diversidad cultural. Scott (2011) concuerda con la necesidad de reconocer y responder a la heterogeneidad de los productores, con políticas diferenciadas en función de sus necesidades y focalizadas efectivamente, lo que supone un sistema de información social y económica con un padrón único de beneficiarios, mecanismos de identificación y asignación descentralizada y con mecanismos de autoselección.

En consecuencia un Estado responsable y con respuestas lo es en la medida que establece diversos ámbitos de convergencia de fuerzas sociales y de deliberación pública, por medio de un acuerdo: *i*) entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales para impulsar y motivar el funcionamiento de cabildos abiertos con el propósito de acordar entre los habitantes de esos municipios, y aplicar proyectos productivos con hincapié en garantizar acceso adecuado a alimentos impulsados con fondos financieros descentralizados; *ii*) entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y universidades públicas y privadas para

garantizar que en los municipios seleccionados estas últimas proporcionen apoyo técnico amplio para la elaboración y aplicación de esos proyectos productivos; *iii*) entre consorcios privados vinculados o no con actividades rurales y sus propias fundaciones en coordinación con las universidades o centros de educación implicados, para financiar el establecimiento de talleres permanentes de formación de recursos humanos, orientados a temas relacionados con la formación de negocios rurales y emprendimientos productivos, y *iv*) entre los gobiernos federal y estatal y los congresos mediante sus comisiones respectivas, para comprometerse a realizar un ejercicio conjunto de evaluación continua de la elaboración, puesta en marcha y resultados de estos ejercicios.

En síntesis, un Estado responsable y con respuestas lo es porque no espera que los problemas se resuelvan desde arriba, desde las burocracias o desde los gobiernos solamente. Los acuerdos con otros actores productivos, intelectuales y en general con la sociedad civil se asumen no como actos aislados ni casuísticos, sino como ejercicios permanentes, renovables y realimentadores en un proceso continuo de aprendizaje.

El punto de partida para la realización de estos acuerdos consiste en articular los diversos circuitos que hoy fragmentan al campo y separan a sus actores: *i*) tierra y trabajo, que deben encontrarse en proyectos productivos que capitalicen la tierra y generen ocupación permanente a quienes han tenido que emigrar largas distancias para encontrar si acaso ocupación temporal; *ii*) la materia prima y su transformación, hoy separadas por distancias geográficas, suspicacias que vienen de lejos, regímenes de propiedad diferentes; es indispensable que se reúnan por medio de modelos flexibles; *iii*) producción y ganancia, separadas por barreras de intermediación y que necesitan articularse para capitalizar sobre todo al pequeño productor; *iv*) la demanda local y regional, que frecuentemente quedan al margen de los proyectos de desarrollo público y privado, pero que constituyen un sustento indispensable para romper la parálisis en el crecimiento económico; *v*) el trabajador rural y el poseedor de la tierra, hoy divorciados por canales que no sólo los separan sino que a veces los enfrentan.

c) *Un piso político común: Reforma presupuestaria.* La respuesta eficaz a la disipación de recursos públicos, la fragmentación de políticas y la poca disposición para cooperar entre distintos agentes sociales y políticos no es la centralización burocrática. El verdadero antídoto es un programa compartido y transversal desde el gobierno federal, dotado de inserción operativa

en las esferas estatales, municipales y comunitarias, y legitimado sistemáticamente por medio de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Una política congruente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de una sociedad, que por lo mismo trasciende los ciclos electorales. Su más importante patrimonio es la certeza y la continuidad.

El piso político de estos acuerdos estaría constituido por tres componentes: *i*) un enfoque territorial que permita cristalizar coaliciones locales y regionales; *ii*) una adecuada combinación de incentivos productivos y apoyos directos para el combate a la pobreza y la reactivación productiva que aseguren mayor equidad en los efectos de las reformas en la gente, y *iii*) un proceso de ensanchamiento de la soberanía popular por medio de mecanismos directos, efectivos y reales de participación ciudadana en la aplicación de las políticas y programas rurales. Empero, la piedra angular de ese piso político sería una reforma presupuestaria, que en el ámbito del gasto público agropecuario parta de una revisión profunda de todos sus rubros en el horizonte de un ejercicio de presupuesto base 0. Y debería seguirse impulsando el propósito de alcanzar un presupuesto multianual para el desarrollo rural, para garantizar continuidad y certeza de las políticas públicas hacia el campo (Scott, 2011).

d) *Territorios: Economías locales públicas y desarrollos regionales*. En esta “economía local pública” (Oakerson, 1999; Ostrom, 1999) se relacionan tres tipos de actores: el colectivo de ciudadanos que requieren “bienes o servicios públicos”, las organizaciones productoras y los intermediarios (organismo gubernamental, “emprendedor público”, etc.). Pero el modelo de la “economía pública” no funciona con las mismas premisas que los mercados privados. El concepto “acción colectiva” es el elemento diferenciador, en el que el beneficio social está detrás del accionar de las unidades públicas de producción y provisión. La “coproducción”<sup>11</sup> 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.

El papel fundamental de la gobernabilidad local se ejerce por medio de la “provisión” de bienes y servicios públicos; es decir, qué servicios proporcionar 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

<sup>11</sup> Una bibliografía básica en torno de conceptos de coproducción, policentrismo, federalismo, jurisprudencia equitativa (*equity jurisprudence*) es la siguiente: Ostrom (1999a), pp. 52-75, 119-138, y (1999b), pp. 75-103; Ostrom y Ostrom (1965) y Oakerson (1999).

bienes y servicios públicos. Ambos conceptos se concretizan en “unidades”; sin embargo, las capacidades requeridas y las organizaciones son muy disímiles. En todo este proceso el ciudadano viene a convertirse en el elemento central y su compromiso y participación resultan clave para el éxito de éste.

La pregunta decisiva que subyace en el análisis de gobiernos locales concebidos de esta manera —Ostrom los denomina policéntricos—<sup>12</sup> es qué marco institucional se puede construir para la sociedad rural como resultado de acciones públicas y privadas deliberadas, producto de deliberaciones y consultas, es decir con unidad de propósitos. En este contexto la coordinación entre los diferentes estratos de gobierno para la elaboración de políticas integrales de desarrollo, se torna decisiva. También lo es el establecimiento de un marco legal que favorezca diversos modos de asociación territorial —entre municipios y para generar instituciones mesorregionales— según el tipo de proyectos, la cobertura de programas o el impulso de determinadas iniciativas locales.

Por otra parte, la nueva situación ante la cual se enfrentan las sociedades rurales, así como las políticas sectoriales, requiere una redefinición del concepto de lo rural. Los distintos papeles que desempeña la agricultura en las economías de los países en desarrollo exigen una adecuada ponderación de los efectos de políticas que buscan objetivos unidimensionales, sin considerar sus consecuencias sobre otros aspectos del funcionamiento de las sociedades rurales. Más que un enfoque de desarrollo rural en un sentido restringido, se trata de una orientación regional que busca vincular lo urbano y lo rural. En efecto, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica depende del vínculo con los centros urbanos. Por esta razón debería fortalecerse el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter dentro de la vinculación del centro urbano con su *hinterland* rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano (Schejtman y Berdegue, 2004). Para una estrategia de desarrollo regional basado en actividades múltiples es necesario en general el concurso de la política agrícola. En muchas regiones de México el desarrollo regional podría tener en la agricultura el punto de partida para una cierta capacidad de ahorro e inversión y para el desarrollo de actividades en los sectores industriales y de servicios directa o indirectamente vinculados a ella.

La estrategia de desarrollo regional requiere un proceso de inversión so-

<sup>12</sup> Véase la nota 11 de pie de página.

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

Para el acervo de capital humano es clave el acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y dotación de servicios básicos. Junto a ello debe fortalecerse el capital social:<sup>13</sup> normas de confianza y redes interpersonales, que permiten desplegar la sinergia en las acciones de los diversos agentes, disminuyen la incertidumbre y aumentan la eficiencia. Este estilo de desarrollo regional debe agilizar la modernización productiva, estimular la integración vertical y generar vinculaciones territoriales urbano-rurales en favor de la creación y diversificación de empleos productivos. Cuando se identifica el espacio regional sólo con el espacio rural y éste sólo con el espacio agropecuario se reduce las potencialidades de las políticas de alivio de la pobreza rural, debido a que no se considera los factores que dinamizan la propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos.

Este enfoque supone pasar de políticas públicas centradas en el pequeño productor a políticas orientadas 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 las articulaciones de ésta con la agroindustria y los servicios; de la antítesis entre mercado-Estado a la intervención estatal como mecanismo de regulación, y de modelos tecnológicos extractivos a modelos sostenibles, flexibles y resilientes ante el deterioro de los recursos naturales y el cambio climático. En consecuencia se necesita articular territorialmente los diversos programas e instrumentos dirigidos al desarrollo rural y regional, como la vía idónea para inducir sinergias locales que eviten la disipación de recursos humanos, de recursos económicos y de energía social.

e) *Un programa mínimo sostenible en la agricultura familiar.* Es necesario partir de la familia rural como unidad de análisis y punto de convergencia de las políticas públicas (Appendini, 2011, y Bartra, 2011). Las familias son instituciones rurales de primera importancia y tienen estrategias de vida e ingreso. Intentan valorizar y aprovechar sus activos y de aprovechar lo me-

<sup>13</sup> Véase un análisis de este concepto en Woolcock (1998).

por posible sus capacidades, posibilidades y oportunidades en un contexto dado. Por estas razones el estudio de los activos generadores de ingreso es muy significativo y varios autores lo han emprendido para abordar el problema de la pobreza (De Janvry *et al*, 2012; Banco Mundial, 2008). Como señala Rello (2001) “la unidad de análisis debe ser la familia rural y no la simple unidad de producción agropecuaria, porque la familia, por medio del trabajo de todos sus miembros, es la que genera los bienes y servicios que producen y venden y toma las principales decisiones de cómo emplear los diferentes activos a su disposición... Existen en ellas discriminaciones, frecuentemente contra mujeres y niños, quienes son los más excluidos de los excluidos. Por ello, la investigación de la pobreza y la exclusión social debería incorporar la dimensión de género”.

En esta dirección debería avanzarse hacia una política de ingresos rurales, cuya continuidad sea garantizada por la ley, que sea periódicamente revisable y que termine formando parte de derechos sociales exigibles y establecidos constitucionalmente. Tal política podría convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Un subsidio verde —desvinculado de la producción agrícola, enfocado en fortalecer los ingresos rurales e interesado en fomentar un desarrollo sostenible— pudiera ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrategias productivas y los desequilibrios regionales. El propósito de esta política de ingresos sería favorecer la pluriactividad rural y también las reconversiones de parcelas y de comunidades, sobre todo si están muy vinculadas a generar valor vía servicios ambientales.

Otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían: *i*) un sistema de financiación rural que movilice el ahorro, en el contexto de la economía familiar campesina; *ii*) la política de infraestructura debería enfocarse a aumentar considerablemente la infraestructura productiva pequeña (riego y conservación de acuíferos y suelos), caminos rurales y la infraestructura comercial (Mendoza, 2011; Scott, 2011, y Yúnez, 2007); *iii*) avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología y la capacitación de los recursos humanos, y *iv*) la importancia de las mujeres en la economía rural y la necesidad de atraer jóvenes para la realización de actividades productivas en el ámbito rural exige trascender la idea de pequeños programas y políticas marginales y casuísticas orientadas a estos grupos. Se necesita colocar en el centro de la elaboración de las políticas públicas a mujeres y jóvenes. El acceso de las mujeres a dos activos



centrales: tierra (particularmente en el sector ejidal) y crédito significaría una enorme transformación en el sentido de impulsar un nuevo espacio para las mujeres en las actividades productivas rurales. En el caso de los jóvenes sería indispensable retomar el programa impulsado por el Banco Mundial y la Secretaría de la Reforma Agraria en el sexenio anterior que buscaba vincular la generación de negocios y emprendimientos productivos dirigidos por jóvenes y el rejuvenecimiento de los portadores de derechos ejidales (Appendini, 2011, y Merino, 2011).

Un tema central que articula las libertades económicas y políticas es el del pluralismo. Reconocer el papel primordial de la sociedad en la producción del bienestar económico y social permite al Estado orientar sus acciones hacia la promoción de modos plurales de propiedad —privada individual, copropiedad, condominio, arrendada—, hacia esquemas de regulación por medio de políticas diferenciadas, hacia la creación de un ambiente que promueva la innovación o hacia intervenciones directas y localizadas de apoyo a distintos sectores de la población. Para que Estado, mercado y sociedad se refuercen mutuamente se requiere transparencia en las normas de interacción y continuidad en las políticas públicas. Claridad en los objetivos junto con una evaluación realista de sus fuentes de financiación debería desembocar en compromisos creíbles con fechas de vigencia o de renovación. Se necesita en consecuencia fortalecer la participación ciudadana y enfrentar el autoritarismo siempre presente en el medio rural.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Annan, K. (2005), “In a Larger Freedom, Towards Security, Development and Human Rights for all, Report of the Secretary-General of the United Nations for decision of Heads of State and Governments”, septiembre.
- Anta S., y J. Carabias (2008), “Consecuencias de las políticas públicas en el uso de ecosistemas y la biodiversidad”, *Capital natural de México*, vol. III.
- Appendini, K. (2011), *Respuesta al cuestionario sobre problemas del campo*, México, EAPDF.
- Bagnasco, A. (1998), “La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana”, *Políticas Agrícolas*, núm. especial.
- Banco Mundial (2008a), *Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo*, Washington.
- \_\_\_\_ (2008b), *Word Development Report*, Washington.
- Bartra, A. (2011), “Campo mexicano, diagnóstico y propuesta”, *Respuesta a cuestionario sobre problemas del campo*, México, EAPDF.

- CEPAL (1982), *Economía y agricultura empresarial*, México, Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_, (1992), *Economía y agricultura empresarial*, México, Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_, (1994), “Social Panorama of Latin America”, Santiago.
- Conabio (2008), *Capital natural en México*.
- De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet (1999), *The Second Agrarian Reform in Mexico*, 1997, Center for Mexico-United States Studies, University of California at San Diego (la versión en español fue publicada por el Fondo de Cultura Económica).
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_ y \_\_\_\_ (2012), “The FAO: Ever More Necessary but ever more Challenging to Manage”, FERDI Policy Brief, marzo.
- Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott (2010), “Un decenio de reducción de la desigualdad en México. ¿Fuerzas del mercado o acción del Estado”, L. F. López-Calva y N. Lustig (comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina*, Serie de Lecturas 103 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- FAO (2004), “El estado de la inseguridad alimentaria en el Mundo”, Departamento Económico y Social, Roma (disponible en [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm)).
- \_\_\_\_\_, (2005), “Informe subregional en Centroamérica y México. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina”, Departamento Forestal de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- \_\_\_\_\_, (2004-2011), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (publicación anual), Departamento Económico y Social, Roma (disponible en: <http://www.fao.org/publications/sofi/>).
- \_\_\_\_\_, (2012a), “Conferencia regional”, *Global Trends and Future Challenges for the Work of the Organization*, APRC/12/INF/10.
- \_\_\_\_\_, (2012b), “Conferencia regional”, *Seguridad alimentaria y nutricional: Repercusiones, implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe*, LARC 12/2, 2012.
- Forum for Food Sovereignty, Sélingué, Mali, 27 de febrero de 2007.
- Flores, S. (2002), “La megalópolis de la región centro de México: Una aproximación a su análisis”, México, BUAP.
- Fox, J., y L. Haight (2010), “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, *Subsidios para la desigualdad. Las políticas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, CIDE, University of California, Santa Cruz.
- Gordillo, G. (1999), “La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina”, *Revista El Mercado de Valores*, octubre.
- \_\_\_\_\_, y F. Jiménez (2006), “La nueva agricultura”, México, EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXXII, núm. 289, pp. 175-196.
- \_\_\_\_\_, (2008), “La reconstrucción de las instituciones rurales”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, número monográfico. *Crecimiento agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*, núm 218, 2, Madrid.

- Gordillo, G., “Reconstrucción institucional: puentes y cohesión”, *Proyecto conocimiento y cambio en la pobreza rural, capítulo México*, RIMISIP.
- Haber, S. (2002), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stanford University Press.
- Hardin, R. (1982), *Collective Action*, Baltimore, John Hopkins University.
- INEGI (2011), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, Indicadores estratégicos. México.
- \_\_\_\_ VII Censo Ejidal 2001, México.
- \_\_\_\_ IX Censo Ejidal 2007, México.
- \_\_\_\_ X Censo General de Población y Vivienda, 1980.
- \_\_\_\_ XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.
- \_\_\_\_ XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
- \_\_\_\_ Censo de Población y Vivienda 2010.
- International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (IAASTD) (2009), *Agriculture at a Crossroads-Synthesis Report*, Island Press.
- Levin, S., S. Barrett, S. Aniyar, W. Baumol, C. Bliss, B. Bolin, P. Dasgupta, C. Ehrlich, C. Folke, M. Gren, C. S. Holling y A. M. Jansson (1997), “Resilience in Natural and Socioeconomic Systems”, Beijer Discussion Papers, 100.
- Maxwell y Slater (2003), “Food Policy Old and New”, *Development Policy Review* (disponible en: [http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell\\_slater.pdf](http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell_slater.pdf)).
- McGinnis, M. D. (comp.) (1999), *Policentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Mendoza, J. A. (2011), *Respuesta al cuestionario sobre problemas del campo*, México, EAPDF.
- Merino, L. (2011), *Respuesta al cuestionario sobre problemas del campo*, México, EAPDF.
- Oakerson, R. J. (1999), *Governing Local Public Economies*, Oakland, Institute for Contemporary Studies.
- OCDE (2000), *Territorial Outlook*, París.
- \_\_\_\_ (2008), “La hausse des prix alimentaires: Causes et conséquences”, París, OCDE (disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- \_\_\_\_ Semarnat (2006), *La gestión ambiental en México*, México, Semarnat.
- \_\_\_\_ (2010), “Panorama del gobierno”, Informe Semanal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París, octubre.
- \_\_\_\_ FAO (2011), “Perspectivas de la agricultura”, París.
- \_\_\_\_ (2011), “Strategie pour une croissance verte: agriculture et agroalimentaire”, París, OECD.
- Ortega, C., *et al* (2004), “Campo, migración y remesas en México”, *Claridades Agropecuarias*, México, Aserca.
- Ostrom, V., y E. Ostrom (1965), “A Behaviour Approach to the Study of Inter Governmental Relations”, *Annals of American Academy of Political and Social Science* 359, mayo, pp. 137-146.

- Ostrom, V., y E. Ostrom (1999a), "Public Goods and Public Choices", M. McGinnis (comp.), *Policentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- \_\_\_\_ (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.
- \_\_\_\_ (2007), "Collective Action Theory", C. Boix y S. Stokes (comps), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press,
- \_\_\_\_ (2011), *El gobierno de los bienes comunes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pimbert, M. (2009), *Towards Food Sovereignty*, IIED.
- Pingali (2004), "Westernization of Asian Diets and the Transformation of Food Systems: Implications for Research and Policy", ESA Working Paper núm. 04-17.
- Pretty, J. (1995), *Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*, Earthscan.
- Procampo (1993), *Manual de operaciones de Procampo*, México.
- Rello (2000), *Institución y pobreza rurales en México y Centroamérica*, México, CEPAL.
- Robles, H. (2010), "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. Estudio de Caso, México", FAO.
- Rosenzweig, A. (2005), "EL debate sobre el sector agropecuario mexicanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", México, Publicaciones CEPAL.
- Sagarpa (2010), "Retos y oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años", México, octubre.
- Schejtman, A., y J. Berdegú (2004), "Desarrollo territorial rural", Serie Debates y Temas Rurales, Santiago, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Scott, J. (2011), "Pobreza rural y políticas para el campo", *Respuesta al cuestionario sobre problemas del campo*, México.
- Semarnat (2006), *La gestión ambiental en México*, México, Semarnat.
- Toledo, V. M., J. Carabias, C. Toledo y C. González-Pacheco (1993), *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, segunda edición, México, Fundación Universo Veintiuno-Prensas de Ciencias, UNAM.
- Walker, B., S. Carpenter, J. Andries, N. Abel, G.S. Cumming, M. Janssen, L. Level, J. Norberg, G. D. Peterson y R. Pritchard (2002), "Resilience Management in Socioecological Systems: A Working Hypothesis for a Participatory Approach", *Conservation Ecology*, 6(1), art. 14.
- Warman, A. (2001), *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Woolcock (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, vol. 27, núm. 2, pp. 151-208.
- Yúnez-Naude, A, S. M. Richter y J. E. Taylor (2007), "Impacts of Polity Reforms on Labor Migration from Rural Mexico to United States", George Borjas (comp.), *Mexican Immigration to United States*, University of Chicago Press-National Bureau of Economic Research Conference Report.