

Cambios en el sur del Estado de Veracruz (México): ¿hacia una nueva organización territorial en el medio rural?

Bernard Tallet¹

Resumen: *La magnitud de los cambios demográficos en el sur del Estado de Veracruz (México) plantea de manera novedosa los imperativos de las intervenciones públicas en el campo. La importancia reciente de los flujos migratorios hacia fuera de la región plantea la problemática del devenir de los espacios rurales; en paralelo, el análisis de los sistemas dominantes de actividad permite observar las evoluciones divergentes según sean las orientaciones agropecuarias. Aunque no se trate de un repliegue generalizado tal como lo muestra el ejemplo de la cuenca de la zona de Isla especializada en la producción de la piña, el movimiento de recomposición de los sistemas de producción cuestiona la forma y el contenido de las intervenciones del Estado para acompañar las transformaciones en curso: al establecer las políticas públicas ¿cómo tomar en cuenta las diferencias de dinamismo y la marginación de ciertos espacios rurales? ¿Cuál es el posible futuro del medio rural en proceso acelerado de diversificación? La gran diversidad de situaciones obliga a establecer las bases de nuevos enfoques, con el fin de enfrentar los retos del desarrollo local.*

Palabras clave: México, Veracruz, espacios rurales, desarrollo rural, políticas públicas.

Keywords: Mexico, Veracruz, rural areas, rural development, public policy.

Summary: *The extent of the demographic changes in the south of the State of Veracruz (Mexico) poses in a new way the requirements of the public interventions in rural environment. The recent migratory flows out of the region raises the question of rural areas' becoming; in parallel, the analysis of the dominant systems of activity makes it possible to see the divergent evolutions according to agro pastoral orientations. If it is not a question of a generalized fold as the example of the basin specialized in the production of pineapple of the zone of Isla shows it, the movement of recombining of the systems of production questions the form and the contents of the interventions of the State to accompany the transformations in progress: how to take into account in the public policies, the differences in dynamism, the marginalization of certain rural areas? Which future prospects for rural environments in accelerated process of diversification? The great diversity of the situations forces to provide the foundations of new approaches in order to take up the challenges of the local development.*

El cuestionamiento planteado en el título surge del análisis de los recientes cambios demográficos y económicos experimentados en el sur del Estado de Veracruz (52 municipios; 31,000 km²; 2 millones de habitantes). Se trata de cambios que acontecen en el transcurso de la última década y resultan visibles ante la reversión de las tendencias demográficas: a diferencia de décadas anteriores, que conciernen a muchos años de crecimiento, actualmente se observa una caída bastante generalizada en los ritmos demográficos. Este aletargamiento, que analizaremos con mayor detalle, conduce a nuevas y numerosas observaciones²:

- Desde la perspectiva de la evolución demográfica: se frena el crecimiento de la población ante la importancia de movimientos migratorios inéditos y significativos; también se alteran las relaciones entre los medios urbanos y los rurales frente a nuevas dinámicas de poblamiento;
- Desde la perspectiva global de evolución para el sur de Veracruz: se presentan adaptaciones – relacionadas con el TLCAN – dentro de los sistemas de producción agropecuarios, y también una reorganización territorial que atañe a nuevas dimensiones en las relaciones campo/ciudad.

Estos elementos interpelan la gestación de un nuevo orden territorial y para avanzar sobre este tema, aquí proponemos partir de dos enfoques complementarios:

1. Los procesos recientes de especialización y de reducción territorial en las actividades agrícolas (maíz y caña de azúcar) acompañados por la expansión de la ganadería tropical en el momento en que concluye la colonización agrícola. Estas mutaciones se manifiestan sobre todo en la variación de los ritmos demográficos (estancamiento del crecimiento) y el incremento de las migraciones de mayor duración y a lugares más lejanos. Esta nueva movilidad espacial, acompañada por una mayor pluriactividad laboral en el medio rural, replantea la interrogante: ¿acaso estamos ante el fin de la economía campesina?
2. La magnitud de los cambios obliga a replantear las modalidades de apoyo al medio rural, tomando en cuenta las mutaciones en curso, acentuadas por las diferencias económicas y sociales pro-

pias de los medios rurales. El análisis fino de las dinámicas de adaptación muestra que es cada vez más difícil razonar sobre la globalidad del mundo rural.

EL SUR DEL ESTADO DE VERACRUZ: DIFICULTADES ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE FUTURAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

La presentación de las evoluciones recientes del sur del Estado de Veracruz se organiza alrededor de dos hipótesis principales. La primera es que el retroceso demográfico es señal de dificultades económicas profundas y duraderas, ya que el fin del periodo de crecimiento demográfico afecta al mismo tiempo y con la misma intensidad a los medios rural y urbano. La segunda hipótesis concierne a las orientaciones posibles para un nuevo ordenamiento del espacio rural. La hipótesis principal de investigación se sustenta en la siguiente idea: dentro de una fase de repliegue demográfico en el medio rural, la resistencia al declive y la capacidad de innovación se encuentran fuertemente ligadas a la puesta en marcha de nuevas relaciones económicas promovidas por los poderes locales. Esta dimensión política del desarrollo remite, más allá del papel de las elites locales, a la capacidad del Estado para definir políticas públicas de ordenamiento en los territorios rurales.

Esta dimensión será examinada posteriormente, después de haber presentado un diagnóstico de la situación regional.

Se propone un enfoque que considere, por una parte, la identificación general de los sistemas de actividad que se pueden diferenciar en el sur del Estado de Veracruz; por otra parte, reconocer las evoluciones demográficas vividas al interior de los territorios ocupados por estos sistemas de actividad entre 1990 y 2000. La superposición de estos dos factores ofrece una lectura de los cambios económicos a través del casi nulo y a veces negativo, crecimiento de la población. En este punto se consideran los medios urbanos y rurales insertos en un mismo sistema de actividad, pero diferenciando su dinamismo demográfico.

La distribución espacial de los sistemas de actividad

El siguiente mapa muestra la distribución de los principales sistemas de actividad agropecuarios y da una imagen simplificada de

la realidad del sur de Veracruz. En ella aparecen tres categorías dominantes:

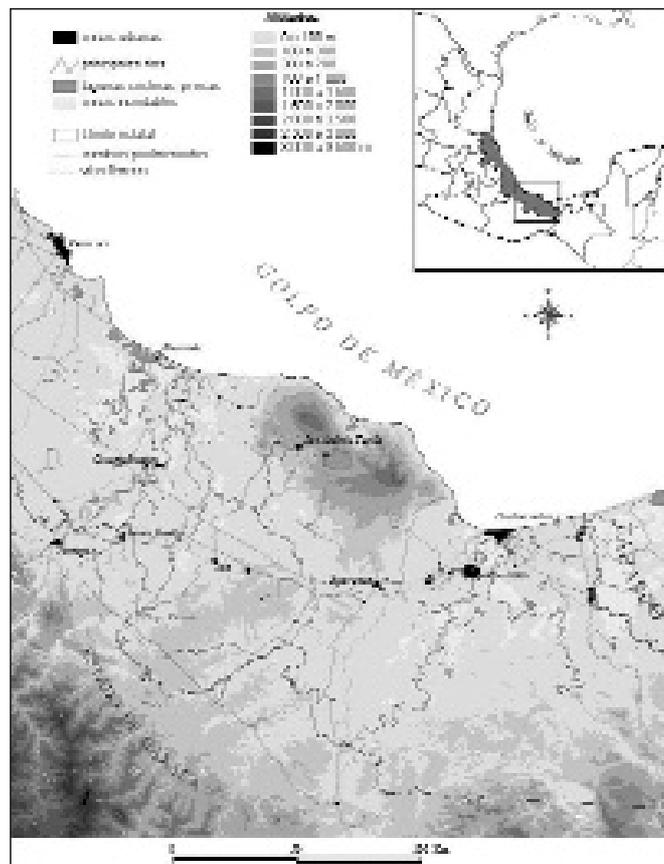
a) El bastión de las zonas productoras de caña de azúcar

La producción de caña sigue siendo el sistema mayor en toda la cuenca media y baja del Papaloapan, desde Tuxtepec, en Oaxaca, a Tres Valles y hasta Lerdo de Tejada, pasando por Cosamaloapan y Carlos A. Carrillo. Este amplio corredor que tiene como eje al río Papaloapan y sus afluentes paralelos se acompaña por otra zona cañera, de menor extensión, que se sitúa al pie del macizo volcánico de Los Tuxtlas (Juan Díaz Covarrubias en el municipio de Hueyapan). Fuertemente ligada a la presencia de 6 ingenios³, la producción de caña responde a los imperativos de la política agroindustrial, caracterizada en el transcurso de los últimos años por las incertidumbres en las orientaciones públicas hacia ese sector (Rodríguez; 2003:154). Al interior de esta amplia zona, la producción de caña se ha acompañado por la ganadería de engorda, actividad económica que se relaciona con el origen histórico de la cuenca y que, de hecho, es la única que continúa con fuerza cuando otras que vivieron auges importantes (algodón, tabaco y plátano) hoy prácticamente han desaparecido.

b) La asociación del maíz como cultivo dominante con otros cultivos

Esta asociación se presenta en tres situaciones diferentes. La primera corresponde a las zonas serranas con fuerte poblamiento indígena, cuyo mejor ejemplo es proporcionado por los territorios de Los Tuxtlas y sobre todo la sierra de Santa Marta. La segunda situación corresponde a las tierras bajas inundables y fluviales (en el mapa referidas a los ríos Tesechoacan y Coatzacoalcos), hoy día especializadas en sistemas altamente mecanizados de producción de maíz de invierno. El tercer y último sector se refiere a los espacios de colonización reciente (segunda mitad del siglo XX) cuyo arquetipo son las terrazas del Uxpanapa (Oropeza, 2000; Velasco y Vargas, 1994) en el extremo sur del Estado de Veracruz. En esta última frontera el maíz asociado a los pastos cultivados caracteriza la progresión de la ganadería.

Mapa n° 1: Localización general del Sur de Veracruz



c) Las grandes extensiones de pastizales

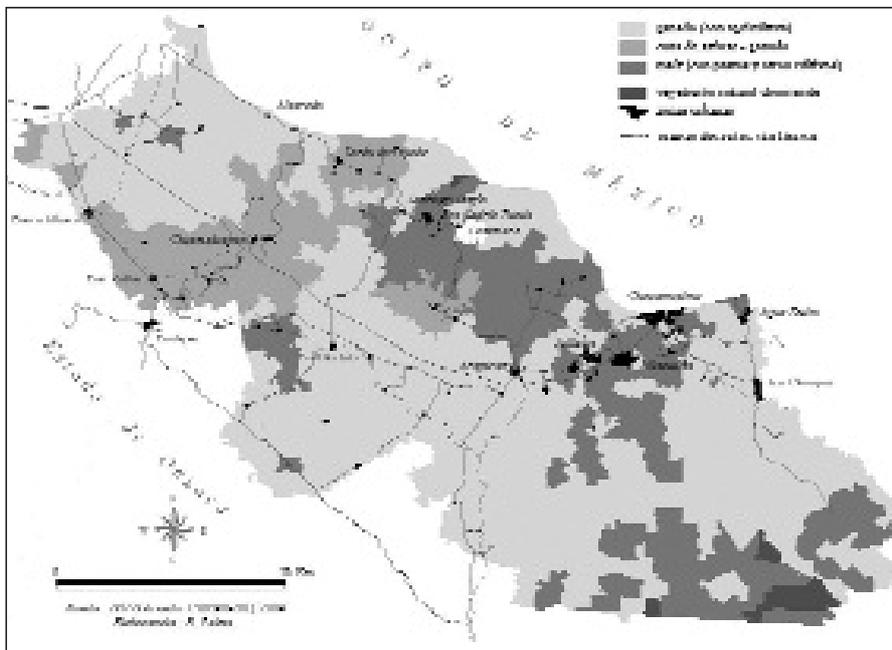
Esta zona destaca la importancia actual del movimiento de ganaderización del trópico a pesar de la simplificación del juego de sistemas que refuerza un poco artificialmente esa imagen del Sotavento como tierra de potreros, en el mapa de distribución de los sistemas de actividades.

El predominio de la ganadería sigue siendo muy fuerte, aunque las modalidades de ajuste de esta especialización cambien rápidamente bajo el impacto de las modificaciones económicas impulsadas por la apertura del sector a los mercados externos (TLC). La distribución de este sistema, tal y como se presenta en el mapa, remite a la historia de la colonización del sur de Veracruz: primero aparece el poder de esta orientación productiva en los alrededores de Alvarado (el “corazón jarocho”); enseguida la ganadería que progresó dentro de los Llanos de Acayucan, antes de convertirse en el elemento motor de la actual colonización en el Uxpanapa, la última frontera de Veracruz.

Partiendo de los datos que ofrece el censo agropecuario levantado por el INEGI en 1991, el mapa resume, a través de un índice de especialización, 39 variables reportadas a nivel de las áreas geoestadísticas básicas (ageb): la superficie sembrada con 35 cultivos anuales y plantaciones; el número de unidades de producción con ganado bovino; la superficie con pastos naturales y el total reportado de cabezas.

En este trabajo entendemos a los sistemas de actividad como entidades territoriales históricamente constituidas, caracterizadas por un arreglo de producciones agropecuarias especializadas y puestas en juego ante el resto de las actividades económicas, pero también ante los equipamientos, y en general ante la estructura del poblamiento y su evolución. Más amplios que la suma de los sistemas de producción y que los sistemas agrarios, estos grandes sistemas de actividad prácticamente muestran una partición del Sotavento rural, definida por las especializaciones agropecuarias que más destacan.

Mapa n° 2: Distribución espacial de los sistemas de actividad dominantes en el Sur de Veracruz, 1991



El fin del periodo de crecimiento demográfico

La ruptura en los ritmos demográficos es un evento importante que hay que subrayar por su brutalidad: ocurre después de varias décadas de crecimiento sostenido de la población, que fueron testigos de fuertes dinamismos desde 1890. Con los avatares del siglo XX caracterizado por bruscos giros socioeconómicos (Delgado, 2000; Prévôt-Schapira, 1994) las variaciones en los ritmos demográficos tienen estrecha relación con la evolución histórica del Sotavento (Palma, Quesnel & Delaunay, 2000).

Estos cambios en los ritmos aparecen más acusados en el medio rural, dado que ocurren después de un periodo dentro del cual el Sotavento creció más rápido que en el resto de México: en el periodo 1970 a 1990 la población rural del país creció a un ritmo anual del 0,8 %, mientras que en el Sotavento el ritmo anual fue de 1,8 %. Dentro de este último período, el detalle de su evolución es interesante:

Cuadro n° 1: Evolución de la población rural y urbana en el Sur de Veracruz, 1970 a 2000

Años	Población rural	Tasa anual de crecimiento	Población urbana	Tasa anual de crecimiento
1970	716 932	+ 1.80 %	278 505	+ 5.4 %
1990	1 022 298		814 895	
1995	1 088 252	+ 1.26 %	873 398	+ 1.4 %
2000	1 075 024	- 0.24 %	866 840	- 0.15 %

La reversión de las tendencias demográficas es visible también en los medios urbanos (más de 15 000 habitantes) que corresponden a las 14 ciudades que históricamente han participado en la organización territorial de su entorno rural, ya sean sedes de agroindustrias como las centrales cañeras o ya sean nodos de comunicación y acopio de cosechas. A estas entidades tenemos que agregar Tuxtepec, que pertenece al vecino Estado de Oaxaca y sin duda juega un papel relevante dentro de la cuenca de la parte veracruzana del Papaloapan. Con Tuxtepec la proporción de habitantes rurales y urbanos resulta casi igual: 50 % / 50 % en el año 2000. La caída de los ritmos de crecimiento fue seguida por el estancamiento de su población.

Los datos sobre la evolución de la población rural y de la población urbana, cotejados con aquéllos que conciernen a los sistemas agropecuarios dominantes ofrecen una perspectiva complementaria sobre la evolución poblacional del Sotavento:

- La zona de “ganado-otros cultivos”, con 630 000 habitantes, representa el 48 % de la población total del Sotavento y el 68 % de sus habitantes en medio rural. Esta zona se encuentra al final de su crecimiento demográfico, con el mismo retroceso entre 1995 y 2000: -0,29 % en sus medios rural y urbano. Sin embargo este movimiento se produce bajo las características propias de los espacios ganaderos: sobre-representación en el campo (68 % del total de la población del sistema) que se acompaña de una gran dispersión en su poblamiento, bajo la figura de los ranchos ganaderos (entre 1990 y 2000 los censos reportan un incremento del 37 % en el número de localidades en la zona ganadera). La creación de nuevas localidades, de modesta dimensión, se manifiesta en una densidad rural de nivel comparativamente bajo: 24,7 hab/km², mientras que la densidad rural en las otras zonas es más elevada (35 hab/km² en las zonas dominadas por el maíz o la caña).
- La zona de “maíz-otros cultivos”, con 385 000 pobladores equivale al 30 % del total, con un 80 % que radica en el campo. Este espacio puede ser caracterizado por su escasa población urbana, sobre todo cuando el único centro de mayor importancia es San Andrés Tuxtla. La gran dispersión espacial del poblamiento corresponde al hecho de que este sistema productivo concierne en gran medida a zonas indígenas: fecundidad natural superior a la media regional; movimientos de repliegue migratorio hacia el interior de su espacio. Esto explica que esta zona sea la única que conserva un ritmo positivo de crecimiento (+0,43 % en medio rural; +0,37 % en las ciudades).
- La zona de “caña-ganado”, con 280 000 habitantes representa el 22 % del total, y la población se distribuye en partes iguales entre los medios rural y urbano, ilustrando un tipo de economía dominada por la presencia de los ingenios cañeros: la mayoría de sus ciudades son sede de algún ingenio. Otra de sus características es la gran cantidad de dificultades vividas por el sistema: crisis anterior a los años 1990 (es la única zona que presenta un ritmo negativo en su crecimiento demográfico entre 1990 y 2000) y

Cuadro n° 2: Evolución de la población por sistema de actividad, 1990 a 2000

Crecimiento de la población rural				
Años	Población por sistemas de actividad dominantes			Total
	caña-ganado	ganado-otros	maíz-otros	
2000	140 703	430 729	310 534	881 966
1995	146 119	437 117	303 911	887 147
Crecimiento anual 1995 - 2000	-0.75 %	-0.29 %	0.43 %	-0.12 %
1990	141 007	420 339	265 663	827 509
Crecimiento anual 1990 - 1995	0.71 %	0.76 %	2.73 %	1.40 %
Crecimiento anual 1990 - 2000	-0.02 %	0.23 %	1.57 %	0.6 4%
Crecimiento de la población urbana				
2000	142 114	197 428	75 102	*866 840
1995	144 343	200 365	73 717	*873 398
Crecimiento anual 1995 - 2000	-0.31 %	-0.29 %	0.37 %	-0.15 %
1990	134 207	188 396	71 159	*814 395
Crecimiento anual 1990 - 1995	1.47 %	1.19 %	0.71 %	1.40 %
Crecimiento anual 1990 - 2000	0.57 %	0.44 %	0.54 %	0.82 %

* El total de la población urbana incluye a la que habita en los centros petroquímicos que, hacia el año 2000, sumaba 452 196 hab. es decir más de la mitad de la población urbana de todo el Sotavento. En estos centros el crecimiento durante 1995-2000 tuvo una tasa negativa del -0.12 %, y un crecimiento promedio durante 1990-2000 del 0,73 %.

Fuentes: Base de datos del SIG Sotavento; CIESAS-IRD; a partir de los censos de población (ITER) de 1990, 1995 y 2000; INEGI.

fuerte crisis en el medio rural después de 1995 (decrecimiento de población rural más acusado en los sistemas considerados: -0.75 % en el último censo quinquenal).

Esta descripción sucinta de los cambios ocurridos en la distribución de la población en el Sotavento veracruzano nos conduce a interrogarnos sobre sus futuras orientaciones en términos de reorganización de los espacios rurales: ¿se trata de un éxodo generalizado, caracterizado por la magnitud de los flujos migratorios y por los futuros importantes desequilibrios en cuanto a actividades y empleos?; o bien ¿tenemos aquí, en medio de los actuales desarreglos, los ajustes de un nuevo orden territorial? Estos planteamientos serán mostrados a la luz de las diferencias que puedan aparecer en función de la multiplicación de sistemas agrarios más especializados y de evoluciones divergentes ante los complejos urbanos.

Las recomposiciones de los sistemas de producción

De esta primera lectura regional podemos subrayar tres procesos en marcha:

a) la crisis y el repliegue en las zonas productoras de caña y de maíz

El reagrupamiento de estos dos sistemas de actividad tiene como fin demostrar cómo dos pilares de la economía agrícola del Sotavento veracruzano experimentan profundas y largas crisis. El sistema cañero, punta de lanza y símbolo agroindustrial de la cuenca del Papaloapan, sufre las dificultades ya mencionadas de índole político y económico devenidas desde el Estado; problemática cuya traducción espacial es la retractación de zonas tanto de abastecimiento, próximas a los ingenios (política de bajar costos de producción), como de las tierras más favorables (preocupación por aumentar los rendimientos). Estas orientaciones, lógicas en términos económicos, ocasionan el abandono de la producción de caña en sectores donde los productores no tienen otra alternativa más que invertir en la ganadería.

Por su parte, la baja rentabilidad del maíz (caída de los precios de compra a los productores, alza de los costos de producción) conduce a una evolución parecida: en la pequeña explotación agrícola familiar, el maíz es de nuevo un producto de autoconsumo, cuya parte comercializada es reducida (Léonard y Palma, 2002). Bajo tal orientación, las tierras disponibles se vuelven también pastizales (evolución alentada, por ejemplo, por la posibilidad de transferir el PROCAMPO de maíz a praderas). La única excepción al retroceso generalizado del grano se encuentra en el impulso de itinerarios de cultivo fuertemente mecanizados en tierras ribereñas inundables (ríos San Juan, Tesechoacan); pero este sistema atañe sólo a pequeñas áreas, para la mayoría el retroceso es la regla.

b) Una ganadería con futuro incierto para los pequeños productores

Plantear cuál es el futuro de las actividades ganaderas puede parecer sorprendente en un momento donde el movimiento de ganaderización en el Sotavento continúa sin tregua: primero acompañando al movimiento de colonización y más recientemente

te ofreciendo una escapatoria a las dificultades de la producción agrícola. No obstante, los datos demográficos indican claramente que el movimiento de expansión del ganado se acompaña con un estancamiento o franca disminución demográfica. ¿Cómo entender tal divergencia? Las fuertes fluctuaciones de precio de la carne bovina acentúan la fragilidad de, por lo menos, una parte de las explotaciones ganaderas. Algunos productores buscan una salida reforzando la orientación lechera, pero para la mayoría de los pequeños productores, sin acceso al crédito, no hay otra vía que los contratos a medias con grandes propietarios que siguen controlando el engorde y la comercialización del ganado. Aparentemente, las tendencias de modernización se traducirán en un proceso de concentración a favor de los ganaderos más grandes, en detrimento de los pequeños.

c) El dinamismo de las cuencas especializadas

En oposición a la ganadería extensiva, con gran utilización de espacio pero poca necesidad de mano de obra, en el Sotavento encontramos zonas que podemos calificar como cuencas especializadas. Ello no significa que sus actividades no atravesasen por periodos difíciles y necesiten reestructuraciones. Estos sectores han sufrido importantes crisis, como la fuerte y prolongada caída de los precios de la piña en 2000 y 2001 (Duhalt, 2004), pero con posibilidad de reiniciar con vigor tal actividad. Los resortes de tales dinamos son diversos: mantenimiento de la demanda en el mercado, asociación de la ganadería al cultivo de la piña para favorecer la acumulación financiera entre actividades (procesos de acumulación-descapitalización), control de la producción y de la comercialización por elites locales que, con frecuencia, participan en la transformación agroindustrial y la diversificación de las actividades: el dinamismo demográfico y económico de ciudades tales como Villa Isla revelan estas formas de desarrollo que plantean en nuevos términos las relaciones campo-ciudad.

Es precisamente sobre estas zonas especializadas donde ahora nos vamos a detener, con el fin de analizar con mayor profundidad su origen y evolución en términos demográficos, productivos y agrarios, tomando como ejemplo la situación de la zona de producción de piña.

LA PIÑA: REFORZAMIENTO DE UNA ESPECIALIZACIÓN ENCAMINADA HACIA EL MERCADO INTERIOR

En los albores del siglo XX, la piña fue introducida en el área de Loma Bonita, Oaxaca, por el norteamericano Frank Peters, quien buscaba condiciones agro-ecológicas favorables para la siembra de la variedad *cayena lisa*: con este hecho se inicia la expansión del cultivo de la piña en la región, hoy la más importante de México⁴. Pero es a partir de 1925 que comienza cuando su verdadera producción comercial.

Un ensayo de periodización

La mención de los siguientes cuatro períodos, correspondientes al siglo XX, permite precisar como basculó la producción de piña, inicialmente orientada hacia la exportación y años después, hacia el mercado interno mexicano, guardando una estrecha relación con el aumento de la población en general y de la población urbana en particular.

1925-1945. Consolidación comercial de la producción regional

En los inicios de esta fase, el nivel de siembra era modesto (inferior a 1.000 hectáreas) pues el destino de la producción estaba sujeto a la demanda regional. El impulso comercial en el curso de los años 1930 se debe a una serie de eventos nacionales y extranjeros. Primero, hacia 1930, nace la primera “Asociación Agrícola de Productores de Piña, S.A.” en Villa Isla, cuyo objetivo ya era resolver las dificultades de comercialización. El líder local, Don Alonso Isla, busca también estabilizar un sector en plena expansión. Luego el desenclave de la región jugó un papel muy importante en la activación de la economía local, pues permitió acceder a nuevos mercados: en 1938 empieza a operar la carretera Loma Bonita-La Tinaja que, junto con el ferrocarril del Sureste, facilitan los embarques hacia el puerto de Veracruz y a la ciudad de México. Finalmente en el plano internacional, debido al bloqueo de las importaciones norteamericanas provenientes de Filipinas y Hawai por causa de la segunda guerra mundial, en esos mismos años se instalan varias fábricas de conservas y enlatados, plantas cuya mayoría fue controlada por capitales extranjeros, particularmente norteamericanos. Este movimiento se vio acompañado por

créditos de avío y nuevas técnicas de producción, donde la empresa alemana “Heinz Alimentos”, establecida en Veracruz, introduce conocimientos y métodos que permiten aumentar la calidad y el rendimiento de los frutos (Dussel Peters, 2003). En el transcurso de este periodo las superficies plantadas alcanzan las 2 000 hectáreas, mientras que la producción gira alrededor de las 35 a 40 000 toneladas (De la Peña, 1946).

1945-1970. Dependencia del mercado exterior

Si los años de la guerra tuvieron efectos benéficos sobre el cultivo de la piña, reforzando su potencial productivo e iniciando su industrialización, el fin de la guerra va a entrañar un fuerte giro en la situación. El regreso de los productores filipinos y hawaianos precipita el retiro de los empresarios norteamericanos del sector industrial. Estos años quedaron caracterizados por grandes incertidumbres ante la falta de planificación en la producción y por la fuerte competencia en los mercados internacionales. Las dificultades que surgen dentro del sistema piñero condujeron a una intervención estatal a fin de evitar un conflicto social y económico en la región de producción. Así, en 1954, el Estado toma el control de tres empresas a través de la intermediación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Poco después el cultivo tuvo un nuevo impulso, esta vez a causa de la ruptura de relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, conflicto que provocó un aumento en la demanda norteamericana de piña nacional y el retorno de los inversionistas extranjeros. Vistos de manera general, los años sesenta y setenta vivieron dominados por movimientos consecutivos de auge y caída de los precios en el mercado internacional. Fue entonces que, poco a poco, se fue creando una nueva orientación apoyada en la creciente pujanza del mercado interior. Este hecho constituye una verdadera ruptura en la historia de la piña en México.

1970-1990. El mercado interno: una nueva orientación en el sector piñero

El paso a una producción basada en el aprovisionamiento del mercado interno de productos frescos está relacionado con el aumento de la población, el crecimiento económico y la intervención del Estado. Estos elementos contribuyeron a sostener una

demanda interna que condujo necesariamente al incremento de las superficies plantadas. Paralelamente, el mercado internacional continuó siendo un destino nada despreciable: por ejemplo en 1979 se exportó el 13,6 % de la producción nacional (Sánchez Peña y Caraveo López, 1996). Por su parte el Estado acrecentó su papel por medio de la atribución de créditos a los productores y por la creación, en 1974, del “Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A.” (COFRINSA), empresa pública encargada de transformar los frutos tropicales y de regular su comercialización. En esta época la proporción de piña en conserva logra un pico del 40 %.

Por el contrario, los años ochenta se caracterizaron por el repliegue de la producción, a causa de la saturación del mercado y la bajada en los precios al productor; igualmente cayó la proporción de la piña destinada a la agro-industria: hasta el 15 % del total correspondiente a 1990. Por su parte las exportaciones en fresco también se redujeron al 2,4 % en ese mismo año (contra un 8,7 % en 1979). Tal reducción tuvo que ver con los acuerdos comerciales firmados entre Estados Unidos y ciertos países caribeños: en 1984 se creó la “Caribbean Basin Initiative” (CBI) con el fin de liberar de los derechos aduanales a los productos originarios de América central y del Caribe, acción que provocó la caída de las exportaciones mexicanas. Paralelamente, se refuerza la creciente proporción de piña destinada al mercado interno de frutos frescos (82 % en 1990, contra alrededor del 50 % en los setenta y ochenta). Después de estos años de crecimiento sostenido por el aumento de la demanda interna, el sector piñero sufrirá, junto con toda la agricultura nacional, el impacto de las medidas macro-económicas adoptadas por el Estado mexicano.

1990-2005. La inestabilidad del sector piñero: repliegue del Estado y crisis por sobreproducción

El cambio radical en las orientaciones económicas del gobierno mexicano repercutieron en el cultivo de la piña por la supresión de las intervenciones directas: la CONAFRUT (comisión federal que efectuaba investigaciones agronómicas: mejoramiento de variedades y métodos de fertilización), el Fondo de Apoyo a la Agroindustria (asistencia técnica), FERTIMEX (paraestatal que facilitaba fertilizantes y productos fitosanitarios a precios subsi-

diados) y BANRURAL (institución financiera, distribuidora de créditos), fueron todas instancias de apoyo a los productores que, en pocos años, desaparecieron o se reestructuraron.

En este nuevo contexto institucional las tendencias de 1989 y 1990 (400 000 toneladas: gran producción que implicó la caída de los precios) se vieron amplificadas⁵. Numerosos productores, incapaces de rembolsar sus préstamos, quedaron excluidos de nuevos créditos, cosa que les implicó apremios financieros para relanzar las siembras. Pero con la reducción de las superficies plantadas, el precio volvía a aumentar y volvía a ser atractivo. Este movimiento de alza y baja en los precios dominó durante todo este periodo, y no será sino hasta la segunda mitad de la década de los noventa cuando se acelere, haciendo alternar más rápidamente esos momentos de auge y recesión hasta la crisis mayor del 2000. Dentro de un ambiente mal gestionado, los productores adoptan actitudes muy diferentes entre sí: algunos se retiran completamente de la actividad, desalentados por las pérdidas financieras; otros aplican novedosos paquetes tecnológicos buscando compensar las bajas en los precios con el mejoramiento de los rendimientos.

Este movimiento cíclico de producción y precios no resulta contradictorio con el reforzamiento de la especialización agrícola, la cual opera dentro de un juego muy desigual según el estatuto de los productores.

La piña: ¿motor de la economía local?

Existe una manera fácil de distinguir a los productores según las dimensiones de sus explotaciones, hablamos entonces de pequeños, medianos o grandes productores. Pero el criterio de superficie no es suficiente para dar cuenta de las diferencias entre ellos, ya que la capacidad productiva también depende del crédito, del uso de paquetes tecnológicos, del grado de mecanización y del acceso al mercado. Dentro de esta combinación compleja de factores de producción, es evidente que los grandes productores se encuentran mejor posicionados para limitar los efectos de los movimientos recesivos y obtener ganancias en las fases de repliegue, durante los ciclos económicos de producción de piña. Para dar cuenta de esta realidad podemos apuntar diferentes categorías de productores, aún partiendo de una clasificación por tamaño de las explotaciones (Sánchez Peña y Caraveo López, 1996):

- Los pequeños productores diversificados cultivan de una a tres hectáreas con piña, más otros productos (maíz, chile jalapeño) y poseen algunas cabezas de bovinos;
- Los pequeños productores especializados llegan a sembrar hasta 10 hectáreas de piña, pero ésta es su única actividad;
- Los medianos siembran de 10 a 50 ha: aunque sea la producción dominante ésta se articula con el ganado bovino y otros cultivos. Ellos practican una rotación escalonada, siguiendo los ciclos de la piña;
- Los grandes productores siembran más de 50 ha utilizando paquetes de mejoramiento tecnológico y mecanizando su plantación, acción que les permite abatir costos de producción;
- Los productores-intermediarios igualmente cultivan más de 50 ha pero su originalidad deviene de la actividad comercial: ellos mantienen relaciones con compradores externos o poseen su propia bodega en las centrales de abasto de las grandes ciudades, acopiando para ello una parte de la producción regional.

En efecto, es frecuente que los grandes productores tengan relaciones con mayoristas que recurren a ellos para obtener volúmenes importantes: por lo tanto mantienen tratos con otros productores, jugando entonces un papel de intermediarios y permitiéndoles colocar más rápidamente su producción dentro del mercado nacional.

No pueden entenderse plenamente las diferencias entre categorías de productores si nos quedamos únicamente dentro del sector piñero: es necesario considerar al conjunto de las actividades paralelas. Por un lado, ver cómo la piña se inserta dentro de un sistema de producción que incluye complejas relaciones con las actividades ganaderas; por otro, entender las estrategias de diversificación de los productores de piña. La intención es mostrar que el encumbramiento de una minoría de productores reposa en su capacidad para movilizar recursos financieros hacia otras ramas económicas (acumulación de ganado, comercio urbano, etc.) después de periodos favorables en el mercado de la piña y de lograr retener el dinero necesario para relanzar las plantaciones del ciclo siguiente, después de esas fases de caída en los precios. El siguiente aspecto que se abordará será esta capacidad de reinvertir después de cada crisis, capacidad que opera en un juego de oportunidades muy desigual.

La fuerza de la asociación piña-ganado: un juego desigual dentro de la gestión de los cambios técnicos

En realidad resulta imposible aislar al cultivo de la piña dentro del sistema de producción en el cual se inscribe. La piña rara vez aparece como monocultivo, por lo contrario, ésta forma parte de rotaciones y desplazamientos de las parcelas cultivadas. En este sentido, es posible presentar “otra” historia del área y donde la piña se inserta como un elemento más en las transformaciones sucesivas de los sistemas de producción (Alessio y Bonnet, 2002):

Años 1950-1960: Con el desenclave regional (carretera Tuxtepec-Acayucan) se produce una expansión de las superficies plantadas con piña, pero dentro de un marco productivo muy diversificado (piña, cereales y ganadería, junto con cultivos comerciales como tomate, chile, sandía y ajonjolí); en este momento la piña no representa más que una pequeña porción dentro de las superficies de cada explotación.

Estos años también se incluye el mejoramiento de la ganadería gracias a la instalación, algunos kilómetros al norte de Villa Isla, del centro de acopio de la empresa Nestlé, encargado de recolectar la leche y enviarla a su planta de Coatepec, Ver. También se acelera la introducción de pastos mejorados y el impulso de contratos a medias en el vecino municipio de Playa Vicente, en curso de colonización.

Años 1970-1980: Con la intervención del Estado (particularmente el papel de los créditos antes mencionados) y la expansión del mercado interno, estos años conciernen al *boom* de la piña, que se convierte en un cultivo esencial en el seno de los sistemas de producción; sobre todo su éxito permite su propia expansión, pero también el financiamiento de la modernización, la mecanización del cultivo y la acumulación de ganado y de tierras. Al parecer cierto número de grandes propietarios de Isla, especializados en la ganadería de engorde, se lanzan a producir piña, orientando los grandes ingresos obtenidos de ésta hacia la modernización de su ganadería (mejoramiento de razas y crías, junto con la producción lechera; separación de los corrales de engorde).

Este proceso favorable en buena parte se desarrolla por el retorno de las políticas públicas de apoyo al sector agrícola⁶ y el giro en el mercado de la piña.

Años 1990: Momento caracterizado por la acentuación de crisis sucesivas en los precios de la piña, resentidos más rudamente por el fuerte aumento de los costos de producción. Esta situación se agudiza por el cese de ayudas y subsidios, pero también por la presencia de plagas que exigen el uso de productos fitosanitarios con precios igualmente a la alza. Tal encarecimiento en los costos (actualmente son necesarios entre 40 000 y 50 000 pesos por hectárea para iniciar una plantación de piña, inversión que no se recupera hasta el inicio de las cosechas, es decir entre 14 y 18 meses más tarde) tuvo un efecto mayor dentro del proceso de discriminación económica de los productores.

Las fuertes variaciones en los precios de la piña, en el transcurso de los años recientes, han acentuado las diferencias entre los productores. Dentro de los pequeños, sólo aquellos ejidatarios o propietarios con acceso a tierra suficiente, es decir detentando una parcela y pudiendo arrendar otras tierras, han logrado colocar su producción y beneficiarse en años de buenos precios de venta, cosa que les permite continuar en la actividad: ellos lograron conservar fondos circulantes suficientes para hacer frente a costos de producción elevados y riesgos de pérdida de cosechas. Pero la mayoría de los pequeños productores se vieron azotados en años de derrumbe de precios, donde muchos quedaron obligados a descapitalizar sus explotaciones luego de perder sus cosechas: venta de ganado cuando lo poseían, renta o venta de su tierra, búsqueda de empleo en calidad de asalariados.

Por el contrario, los grandes productores han enfrentado mejor esas situaciones de crisis, ya sea buscando diversificar sus actividades agropecuarias, ya sea mejorando la eficiencia de sus sistemas productivos piñeros. La diversificación permitió que algunos se orientaran hacia la producción de leche: los ganaderos-piñeros se han equipado con salas de ordeño y se esfuerzan en la selección del ganado lechero. Igualmente, el uso de pastos mejorados con valor nutritivo superior a las praderas naturales se expandió a lo largo de los últimos 10 años, como un medio difundido para incrementar la productividad ganadera. En estas explotaciones tal actividad se convirtió en la principal, mientras que la producción de piña se vuelve secundaria, y peor aún después de los años de precios bajos.

Otros productores optaron, a la inversa, por mejorar su sistema de producción de piña, vía el mejor control de los circuitos de comercialización y/o aumentando los rendimientos. La instalación de irrigación por medio de equipos fijos o portátiles aparece cada vez más como un medio determinante para sobrellevar las variaciones del precio de la piña. La adopción del riego ofrece varias ventajas: evita que las siembras tardías (de noviembre a enero) sufran un retraso en su crecimiento; la inducción de la floración se puede realizar en plena estación de sequía. El riego permite mejorar los rendimientos (de 55 a 65 toneladas por hectárea) y, mejor aún, un mejor control de los ciclos productivos con el fin de evitar la concentración de la producción anual que ocurre en el momento pico de las cosechas, cuando el riesgo de caída en los precios es máximo.

Otro esquema posible tiene que ver con la comercialización. Así, algunos productores se asocian para crear empresas de transformación y venta con el fin de sortear a los intermediarios y colocar la piña directamente con los mayoristas de la central de abastos de la ciudad de México. Finalmente otros optan por la exportación, buscando desarrollar la nueva variedad MD2 que ofrece ingresos superiores.

Actualmente, la gestión de todas estas trayectorias técnicas y económicas, dados los costos de inversión que significan, conforma un factor esencial en las diferenciaciones en curso dentro de toda la zona de producción piñera. Sus estrategias – que siguen dentro del dominio de la producción o su mejor control – con frecuencia sólo pueden ser implementadas por los productores más poderosos, que insisten en formas complejas de diversificación económica, incluso saliendo del estricto dominio agropecuario y rebasando las posibilidades que ofrecen los mejores manejos a su alcance dentro de sistemas de producción que asocian el ganado y la piña.

Las estrategias de diversificación: privilegio de una minoría

Así, los grandes productores diversifican sus actividades, buscando formas de acrecentar el valor agregado a los productos: acondicionamiento de los productos frescos, transporte, seguros, etc. Pero sus iniciativas no se detienen aquí: ante el impulso regional en la producción de piña, se multiplican las oportunidades de

mayores beneficios para esos grandes productores. En este sentido la oferta de servicios en medios urbanos, como es el caso de Villa Isla, presenta coyunturas interesantes. La multiplicación de comercios de todo género, en especial de aquellos destinados a la venta de agroquímicos, el impulso a los servicios urbanos (restaurantes, telefonía, sucursales bancarias, etc.) han contribuido a la terciarización de la economía en este centro urbano en expansión⁷.

Estas estrategias reducen los riesgos relacionados con una inversión concentrada en una sola actividad, permitiendo una intensa circulación del capital. A los plantadores de piña más poderosos, esas perspectivas les inducen a acrecentar sus influencias dentro de otras actividades y asegurar así una importante fluidez de capital entre varias ramas económicas. Pero solamente un pequeño grupo de productores ha sido capaz de manejar tal conjunto de actividades: la piña, el ganado y los servicios. Por supuesto, ellos juegan un papel mayor en la vida económica y política local.

Así, la reacción de los principales productores de piña ante la crisis del año 2000 resulta muy ilustrativa: víctimas como todos de la caída de los precios, crearon su propia asociación para exponer a los gobiernos federal y local su posición. Ellos se reagruparon en el seno de la “Unión de Productores de Piña del Bajo Papaloapan, A.C.” que contaba con 75 productores individuales y 9 sociedades de producción. Según un documento emanado de tal asociación⁸, sus miembros representaban el 55 % de la superficie sembrada con piña en toda la región, aunque sin incluir algunos de los grandes que se mantuvieron independientes.

Es este mismo grupo que, aumentado y diversificado su patrimonio, hoy tiene la capacidad de influenciar fuertemente al conjunto de la economía regional. Sobre todo, y por los ingresos que les procuran sus diferentes actividades, pueden relanzar la producción piñera aún durante las crisis; por la importancia de sus inversiones son quienes determinan la oferta de piña en el mercado. Igualmente juegan un papel importante en el incremento de las superficies sembradas durante los años de precios favorables, pero también en aquellas fases de repliegue de la producción en años malos.

En conclusión, los eventos ocurridos entre los años 1998 y 2002 muestran como los grandes productores participan en los movimientos de extensión y de reducción de las superficies plantadas

con piña, ambos en función de los precios corrientes, y también su capacidad financiera los dota de márgenes de maniobra y de iniciativas incomparables con respecto a los pequeños y medianos productores. Esto se aprecia particularmente en los años de crisis: cuando hace falta inyectar nuevamente capital para sembrar, sólo los grandes productores que hayan diversificado sus actividades tienen la capacidad financiera (liquidez disponible, venta de ganado, etc.) y para cuando vuelven a aumentar los precios, quedan en buena posición para ingresar buenos dividendos, habiendo podido sembrar en fase de regresión de superficies sembradas, recuperando ampliamente sus inversiones iniciales e invirtiendo en la modernización de sus explotaciones (buscando una mejor gestión de itinerarios técnicos o formas de comercialización) o diversificando más su quehacer económico. Esta gestión del capital resulta esencial para poder entender la dinámica de recuperación del sector piñero luego de los derrumbes de los precios.

Esas fluctuaciones cíclicas en los precios parecen inevitables ante la falta de mecanismos de regulación: la región piñera continuará viviendo la sucesión de años favorables y desfavorables. Pero el examen de las evoluciones económicas en Isla permite apreciar el dinamismo de una región que funciona como una cuenca especializada, ahí donde la diversificación alrededor de una producción motriz vino a sostener el ritmo de crecimiento demográfico, al menos hasta el 2000, y la terciarización de la economía local. Dentro de un conjunto regional caracterizado por el estancamiento demográfico y la magnitud de las emigraciones de la población activa en busca de trabajo, la resistencia de la cuenca productiva piñera parece notable (Tallet y Palma, 2006). Resumiendo, el dinamismo de la economía local parece fuertemente apoyado en los ingresos provenientes de las actividades agroindustriales relacionadas con la piña en los años de precios de venta buenos o regulares, gracias a la multiplicación de actividades relacionadas con la agricultura y al crecimiento del comercio. El aspecto más difícil de entender se refiere a la capacidad de salir de las crisis de malas ventas de piña; sin embargo las maneras de operar de esa minoría que controla la economía local permiten entender mejor los mecanismos en juego que hoy hacen posible la producción piñera.

El ejemplo mostrado aquí sobre el dinamismo del sector piñero merece ser cotejado con las interrogantes iniciales sobre los desafi-

os del desarrollo local y las formas posibles de las intervenciones públicas. El cuestionamiento merece hacerse según dos enfoques complementarios: ¿Cómo tomar en cuenta la diversidad de las zonas rurales tal como surge del examen de los cambios en el sur del Estado de Veracruz? ¿Cómo apoyar el entorno económico local al enfrentar a los desafíos económicos como lo acabamos de ver en la zona productora de piña?

LOS DESAFÍOS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES Y “TERRITORIALIZADAS”

La generalización del proceso de retroceso demográfico, observado en el sur de Veracruz, formula una pregunta clave sobre el porvenir de la región. Tal interrogante tiene que ver en gran medida con decisiones que rebasan el nivel regional: es particularmente cierto para el corredor petrolero donde, desde siempre, la operación y las directivas emanan de centros de decisión externos a la región. Pero también es cierto para el sector cañero cuyo futuro está ligado a las variaciones del mercado internacional del azúcar y a las decisiones de la política nacional en el marco del TLC. Globalmente, el entorno macroeconómico parece poco favorable para reforzar las actividades productivas de la región.

En este contexto, el riesgo de desintegración y/o fragmentación de los espacios rurales no es despreciable. La disminución de la población en la mayoría de los centros urbanos del Sur de Veracruz ilustra la incapacidad para retener parte de su población y, debido a su actividad económica insuficiente, para funcionar como polos de anclaje frente a la migración rural. La explosión de migraciones a destinos lejanos muestra un proceso cuya interpretación no es fácil: hoy estamos ante la constitución de una nueva economía de archipiélago (Quesnel y del Rey, 2003) donde, acaso, ¿la circulación de hombres y bienes asegura la constitución de redes entre zonas rurales de origen y lugares de trabajo, y las remesas permiten la reactivación de la economía familiar?; o bien ¿estamos ante una creciente marginalización de las zonas rurales, incapaces de integrarse a una economía agropecuaria abierta a la competencia del mercado nacional e internacional? La respuesta a tales preguntas no es sencilla y seguramente diferente según las situaciones, principalmente en función de los sistemas agropecuarios. Así ésta es una invitación a explorar mejor la pluralidad, la

diversidad de las zonas rurales, a trabajar sobre la tipología de estas zonas y sobre su dinámica socioeconómica particular.

La baja densidad de población en el ámbito rural constituye otro tipo de reto en términos de ordenamiento del territorio, principalmente por el financiamiento y mantenimiento de las infraestructuras y el acceso a los servicios. Pero aquí también la diversidad de las zonas rurales es algo que debe tomarse en cuenta. Las situaciones de las cabeceras municipales demuestran que la diversificación de sus actividades es una realidad y que por ello juegan un papel de centros prestadores de servicios para su entorno rural. Puede ser un punto focal para la definición de nuevas políticas públicas dirigidas al medio rural buscando promover un desarrollo pensado en términos de “países” organizados alrededor de villas rurales, de pequeñas ciudades.

Es de esta realidad multiforme de los espacios rurales de la que queremos dar cuenta para progresar en la reflexión sobre el devenir de las zonas rurales mexicanas. Apoyándose en un paralelismo entre las realidades observadas en el Sur del Estado de Veracruz y el conocimiento de los dispositivos de apoyo al medio rural establecidos en Francia, la reflexión propuesta consiste en cuestionar las políticas públicas para el medio rural en México. Esta reflexión sobre el ordenamiento territorial en el medio rural mexicano busca integrar tres aspectos esenciales:

- las relaciones campo-ciudad con una mirada sobre las movi- lidades entre los dos espacios bajo un contexto económico y social con fuertes cambios;
- los usos y las funciones de los territorios rurales, con un enfoque que toma en cuenta al conjunto de actividades dentro de medios en proceso de diversificación y donde los empleos agrícolas no representan la única fuente de trabajo;
- las modalidades de gestión del espacio rural, es decir el análisis de las finalidades de las políticas públicas.

El análisis se basa sobre el seguimiento de los rápidos cambios a nivel regional en el sur del Estado de Veracruz. La magnitud de esos cambios obliga a volver a pensar en las modalidades de apoyo al medio rural, tomando en cuenta las mutaciones en curso acentua- das por las diferencias económicas y sociales propias de los medios rurales. El análisis fino de las dinámicas de adaptación muestra que

es cada vez más difícil razonar sobre la globalidad del mundo rural. Por lo tanto la acentuación reciente de la diversidad de los espacios rurales obliga a replantear el marco de las intervenciones públicas.

Antes de profundizar más, conviene presentar un tipo de intervención pública en Francia. Tal referencia a la situación francesa, *a priori* muy alejada de la realidad mexicana, ofrece una perspectiva donde la profunda reestructuración de los medios rurales desde la mitad del siglo XX ha fomentado la concepción de políticas públicas deseosas de aprehender realidades complejas y diversas. La articulación de métodos de planificación y la gestión de herramientas de financiamiento a diferentes escalas ofrece un marco de reflexión sobre los retos del desarrollo local. La experiencia francesa abre un gran espacio a dispositivos específicos de intervención, y provee una oportunidad de cuestionar las perspectivas de intervención en México.

Ensayos de tipología de las zonas rurales francesas

Las mutaciones acontecidas en el medio rural francés, bajo el impulso del éxodo rural, han sido considerables en el transcurso del siglo XX y han conducido a unos enfoques sucesivos para precisar las modalidades de intervención posibles. Un eje de reflexión importante ha sido tratar de aprehender la diversidad creciente al interior de los espacios rurales con respecto a la funcionalidad de estos espacios, viendo entre otras la posición ocupada por la actividad agrícola: dominante espacialmente, pero progresivamente secundaria en términos de empleo.

Tomar en cuenta la diversidad

La dicotomía más fuerte, al igual que en México, se encuentra entre los espacios en vía de peri-urbanización y los que conservan unas características rurales bien marcadas. Aún cuando este segundo elemento se vuelve también fuente de interpretación compleja en Francia, (ya que, según las estadísticas, en los espacios más típicamente rurales, el empleo agrícola representa únicamente uno de cada cinco empleos) esta regresión en el trabajo remite, por supuesto, a los procesos de modernización y de mecanización de la agricultura francesa. No obstante se plantean un conjunto de preguntas: sobre las políticas de apoyo al sector agrícola (tan importante en el marco de la PAC – Política Agrícola Común –, elemento central en

la construcción de la Unión Europea) y sobre las políticas de gestión de los espacios rurales. Si lo agrícola no equivale a lo rural, permanece una sobre-representación política de los “campesinos”. El peso económico y social de la agricultura mantiene su importancia en el momento de la toma de decisiones políticas. Pero nuevos cambios se perfilan a causa de las modificaciones institucionales sucesivas. En el transcurso de los últimos veinte años, una serie de cambios institucionales han modificado la administración pública del territorio nacional. En primer lugar, esto concierne a la atribución y a la repartición de las aptitudes de los diferentes niveles geográficos de intervención: leyes de descentralización a partir de 1982 que reafirman el papel de las regiones; desarrollo de las políticas contractuales, antes facultad del Estado (“contratos país” a finales de los 70, convenios inter comunales...) después de las Regiones (contratos de Plan Estado-Región) y finalmente de Europa (programas regionales europeos); desarrollo de la intercomunalidad rural y urbana con la ley de 1992 y de una planificación intraregional en el marco de la ley de ordenamiento y orientación del territorio (los llamados “países”). Este panorama institucional debe completarse con aspectos más recientes en los cambios de la fiscalidad pública (refuerzo de la autonomía de las colectividades locales) y de las formas de la democracia local (modalidades de consulta popular para designar a los representantes de las nuevas instancias territoriales, de participación ciudadana en la administración pública y en la toma de decisiones).

La mayoría de esos cambios han sido preparados a través de una reflexión sobre las adaptaciones necesarias del marco institucional en respuesta a las nuevas necesidades del ordenamiento del territorio; un organismo como la Delegación para el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional (DATAR) ha desempeñado un papel primordial en las orientaciones de las políticas. Estas evoluciones institucionales tienen sentido sólo si se toma en cuenta las transformaciones internas de los espacios, de ahí surge el interés de reflexionar simultáneamente sobre las recomposiciones de los espacios rurales.

La búsqueda de la funcionalidad de los espacios rurales

En Francia, en paralelo – y a veces en contra – de la atención puesta por los poderes públicos al sector agrícola, ha surgido pro-

gresivamente un conjunto de reflexiones sobre la necesidad de tomar en cuenta la diversificación económica y social de los medios rurales. Esto se refiere al enfoque en términos de multifuncionalidad, considerada en su doble definición:

1. diversificación de los recursos dentro de las explotaciones agrícolas:

- valorización/transformación de los productos agrícolas;
- eco-turismo “verde” (hospedaje, comida...);
- pluriactividad (trabajo asalariado de miembros de la familia);

2. diversificación de las actividades dentro del medio rural:

- disminución del porcentaje de activos agrícolas;
- diversificación de las fuentes de empleo;
- papel de las pequeñas ciudades como centros de servicios;
- función residencial.

La consecuencia de tomar en consideración la diversidad del tejido económico en medio rural ha llevado a la elaboración de tipologías que tienen como objeto subrayar la complejidad actual de lugares en gran recomposición. Existen numerosos ensayos para clasificar los medios rurales, cotejando varios criterios (densidad, porcentaje de activos agrícolas, relación entre los sectores de actividad...) para lograr una representación del conjunto rural de Francia. Se trata de abarcar de varias dimensiones en el análisis de las transformaciones de los medios rurales:

- un primer tema es el de la contradicción entre desagrarización y reforzamiento de los sistemas de producción, subrayando las disparidades crecientes dentro del mundo rural, entre zonas de repliegue del sector agrícola productivo, zonas de especialización agrícola y zonas de periurbanización.
- un segundo tema es el de la “fractura rural” cuando un tercio del espacio rural encuentra dificultades mayores por ser serranías o viejas campiñas obreras.

Comparando todos estos enfoques, aparece una organización espacial que diferencia tres “Francias” rurales: la de las campiñas

bajo influencia urbana (fuerza de la periurbanización), la de las campiñas con dificultades y en busca de reconversión, y la de las nuevas campiñas en donde predominan las actividades no agrícolas (en particular el turismo). Esta simplificación esboza una nación bajo fuerte influencia urbana (los mecanismos de la urbanización periférica apoyan el desarrollo de las áreas residenciales y de trabajo, ambas en estrecha relación con las ciudades cercanas), que se nota bien por los cinturones formados por esos espacios rurales dinámicos, circundando a los centros urbanos.

La segunda categoría se refiere a la idea de emergencia de nuevas campiñas, cuyo dinamismo guarda estrecha relación con actividades complementarias o alejadas de las agrícolas, la más importante el turismo: sea sobre el litoral (con función más residencial) o la montaña (en particular los Alpes y los deportes de invierno).

El tercer conjunto corresponde a los espacios rurales con dificultades, a campiñas frágiles que dan cuenta de situaciones diferenciadas: por un lado los espacios aislados, marginales y dentro de regiones montañosas no activadas por el turismo (como el Macizo Central); por otro, espacios con tradición industrial en crisis. Todo este conjunto revela la depresión económica de parte del territorio nacional.

Así, el interés de esta orientación política en Francia es sentar las bases para una diferenciación operacional y útil para las intervenciones públicas, donde las medidas de ordenamiento territorial deben diversificarse para tomar en cuenta las distintas realidades económicas y sociales que estructuran a esos espacios rurales. Para terminar la presentación de esta búsqueda de funcionalidad de los espacios rurales, hay que subrayar el enfoque central de nuevas relaciones campo-ciudad que subtienden estos trámites de análisis espacial: es el papel de las villas (en francés, *les bourgs ruraux*) como centros de servicios al conjunto de la población en su entorno. Este enfoque da lugar a una amplia reflexión sobre las *cuencas de vida*, definidas como el espacio compartido por el conjunto de la población en términos de relaciones, de empleos y de acceso a los servicios.

Es muy interesante la definición de los elementos constitutivos de un “país” por las dimensiones que plantean las leyes de 1995 y 1999:

- sobre el tamaño de las unidades involucradas; sin fijar límites, la ley exige la viabilidad de los espacios que se agrupan alrededor de un proyecto de desarrollo; este aspecto es esencial en un asunto de desarrollo “territorializado”: no se trata aquí de micro-proyectos económicos o socio-culturales (cualquiera que sea, por otro lado, su interés) sino de crear sinergias en un espacio correspondiente a lo que se ha definido anteriormente como una cuenca de vida (reagrupamiento de pueblos alrededor de una pequeña villa);
- sobre el trámite de elaboración; se trata de un proceso de concertación y negociación entre los actores sociales, económicos y políticos involucrados en la gestión de un espacio dado;
- sobre la firma de un contrato; finalmente las discusiones desembocan sobre un acuerdo formalizado, donde se involucran a los niveles superiores de la administración (Departamento, Región, Estado y algunas veces Unión Europea); esta dimensión es importante ya que se refiere al financiamiento de las operaciones definidas en la carta.

La dimensión financiera de las operaciones de desarrollo local es compatible con el conjunto de modificaciones de los mecanismos de financiamiento, surgidos progresivamente en Francia y en el seno de la Unión Europea en el transcurso de los últimos treinta años. Ocurrieron adaptaciones en las herramientas de financiamiento para facilitar el desarrollo de los territorios, responsabilizando más a las colectividades locales. En la renovación de los mecanismos financieros de apoyo a las iniciativas locales, el papel de Europa ha sido importante. Hay que referirse a las adaptaciones sucesivas de la PAC (Política Agrícola Común) cuyo principal medio de financiamiento, el FEOGA (Fondos Europeos de Orientación y de Garantía Agrícola) ha acrecentado poco a poco la participación de ayudas en favor de los territorios (elementos de conservación del paisaje, de desarrollo sustentable, etc.) en paralelo y después en detrimento de las ayudas directas a la producción. Así mismo, la creación del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo y Equipamiento Regional) ha permitido el financiamiento de operaciones de apoyo a las regiones con dificultades, del cual muchas regiones rurales se han beneficiado, principalmente los espacios que (en

las tentativas de zonificación y caracterización de territorios) se consideraban marginales.

Regresando a México: una conjunción entre desarrollo local y políticas públicas

Después de haber presentado los ajustes sucesivos de las políticas públicas francesas en el campo y volviendo a la problemática de México y regresando a la situación en el sur del Estado de Veracruz, se pueden considerar nuevas perspectivas, obviamente no para calcar el modelo francés (lo que sería absurdo), sino para llevar más lejos esta reflexión.

Los párrafos previos, relativos a las transformaciones económicas en el sur de Veracruz nos lleva a constatar que las reconversiones en términos de empleos y actividades apenas están en sus inicios y que los riesgos de distorsiones mayores entre regiones no son despreciables; esta preocupación nos parece debería corresponder a las autoridades políticas en primer lugar. La incumbencia del ordenamiento del territorio, como lo hemos visto en el caso francés, depende entre otras cosas de la articulación de los niveles de intervención y de la coordinación de las medidas y de los dispositivos de acción. En Francia, el debate queda abierto sobre el reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles (municipios, departamento, región, Estado y Unión europea) La recreación de los “países”, como una política contractual que rebasa los límites tradicionales de las demarcaciones administrativas, ha reactivado la cuestión de la trama territorial. Un ensayo de transposición a México del debate sobre la articulación entre federación, estados y municipios podría quizás constituir un medio para plantear preguntas sobre las modalidades de intervención pública y la repartición de fondos. Bajo esta perspectiva, habría que hacer un análisis del manejo municipal del Ramo 033 como herramienta de financiamiento de los planes locales de desarrollo. Así mismo, sería útil el análisis de la utilización de los fondos aportados por la federación o por los estados para conocer mejor los destinos reales de las intervenciones.

Estas preguntas generales, demasiado generales, se inspiran de reflexiones surgidas de los conocimientos adquiridos sobre el terreno en el sur del Estado de Veracruz. Nos referiremos aquí únicamente a dos situaciones:

- la dimensión de la gestión de los recursos naturales y la necesaria articulación de escala entre los interventores; este primer ejemplo concierne a la reserva de la biosfera de los Tuxtlas, proyecto ampliamente sostenido a nivel federal, sin una verdadera concertación con las poblaciones locales ni con las autoridades de los municipios en los cuales se extienden los dominios de la reserva. Hasta hoy, la articulación entre el proyecto de protección ambiental y los planes de desarrollo de los municipios no se ha llevado a cabo; el caso de Los Tuxtlas es aún más interesante porque en los linderos de la reserva existen unidades urbanas de cierta importancia (San Andrés con 50 000 habitantes, Catemaco con 25 000 y Santiago con 15 000) y por lo tanto la presión demográfica es importante, sin mencionar las perspectivas opuestas de desarrollo (vocación turística para Catemaco). ¿Cómo conciliar visiones diferentes? ¿Cómo lograr compromisos eficaces? Estas preguntas remiten a la dimensión de la coherencia de las políticas de desarrollo local en el caso de un ordenamiento que busca la conciliación entre la protección de un medio frágil y el desarrollo económico.
- La dimensión de la viabilidad económica y del devenir de los espacios rurales, refiriéndose a la elaboración de tipologías de los espacios rurales. Tal y como vimos en el ejemplo francés, el conjunto regional del sur de Veracruz podría prestarse a este tipo de ejercicio metodológico. A pesar de los esfuerzos de análisis de las realidades de este espacio (Tallet, 2003), este tipo de enfoque metodológico no ha sido llevado a su término. Pero para ilustrar, podemos considerar el caso de la cuenca especializada en la producción de piña en la zona de Isla, siendo ésta un paradigma para las perspectivas de apoyo a “nuevas” unidades territoriales.

Algunas perspectivas sobre el “país” de la piña

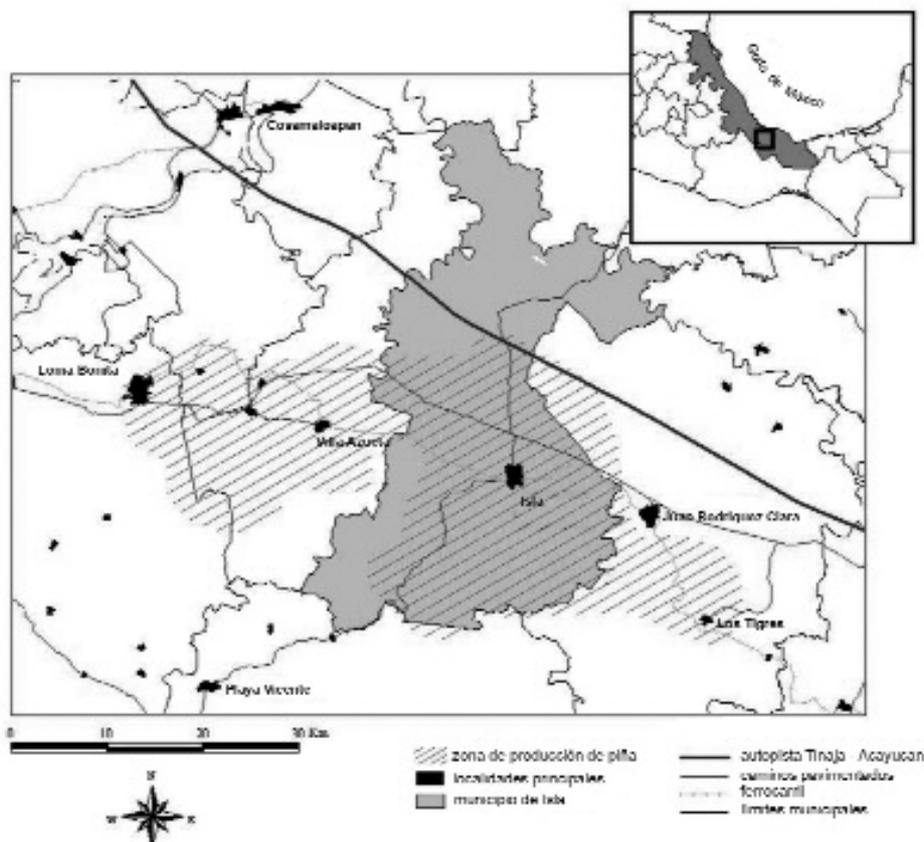
Se trata de un ejercicio de provocación intelectual permitido por la semejanza con el dispositivo francés de los “países” estructurados alrededor de una actividad económica motriz para el desarrollo local. Pero este ejercicio de reflexión ofrece gran interés por el peso económico de la producción de la piña (la zona de Isla en Veracruz y su vecina de Loma Bonita en Oaxaca representan el 85 % de la producción nacional de piña). En rea-

lidad ésta ocupa cerca de 11.000 hectáreas, repartidas en cinco municipios y abarcando dos entidades federativas.

Esta zona constituye un buen ejemplo de nuevas articulaciones campo-ciudad: el dinamismo demográfico y económico de la ciudad de Isla permite apreciar lo que podría ser la organización de un territorio localizado, estructurado alrededor de una villa-centro que desempeña un papel importante en la dinámica local.

La importancia de Isla se traduce en un ritmo de crecimiento demográfico sostenido (de 18.484 habitantes en 1990 a 24.036 en 2000 es decir +2.68 % anual), también en la generación de 3.338 empleos entre 1990 y 2000, (o sea un crecimiento del 59,4 %). Esto pone en evidencia la importancia de Villa Isla en el corazón de la zona de producción de piña: atracción de mano de obra agrícola, auge de empresas vinculadas con la actividad (venta de productos fitosanitarios, empleo en empacadoras y servicios urbanos, sucursales bancarias, etc.).

*Mapa n° 3: En proximidad de Villa Isla un “país”
bajo especialización productiva*



Estos aspectos positivos conllevan fuertes presiones que representan desafíos para el futuro económico: expansión de zonas de producción, peso de la contaminación y problemas de calidad en las cosechas, crisis recurrentes de sobreproducción y de malas ventas. Frente a estas incertidumbres sobre la duración del éxito de la piña, el interés de reflexionar sobre su futuro e imaginar la construcción de un proyecto común de desarrollo sustentable es evidente; pero tal perspectiva no es sencilla a causa de numerosas dificultades: ausencia de unidad administrativa (dos estados, varios municipios), importancia de las rivalidades (Loma Bonita desposeída de su papel pionero). La última crisis grave por el desplome de los precios en el 2000 subrayó fuertemente las deficiencias en la organización de los productores (Duhalt, 2004) y la ineficacia de las ayudas públicas, tanto federales como estatales. Sea a nivel de los productores o de los organismos públicos, las intervenciones se han limitado a reaccionar ante una crisis coyuntural de malbaratamiento (solicitud y respectiva distribución de subsidios), sin prever modalidades de intervención estructural con el fin de analizar el funcionamiento y la disfunción del sector piñero. En particular, la limitada parte de las producciones industrialmente transformadas no ha sido considerada como un débil eslabón en una cadena productiva demasiado dependiente del mercado en fresco y, por ende, de la central de abastos de la Ciudad de México. Tomar en cuenta esta dimensión hubiera podido desembocar en proyectos para relanzar fábricas de conservas, junto con una localización deliberada de tales plantas como medio para retener la mano de obra local. Este ejemplo permite entender como la encomienda de las iniciativas de desarrollo local depende de la articulación entre el sector privado empresarial, las organizaciones de productores y los poderes públicos.

Esta mención a dos situaciones veracruzanas específicas (la reserva de la biosfera y la zona productora de piña) es, finalmente, una invitación a reflexionar sobre los desafíos planteados por los cambios sociales y económicos en términos de ordenamiento del espacio. La búsqueda de métodos y de herramientas para elaborar unas políticas locales “territorializadas” sigue siendo un asunto interesante en el actual contexto de apertura democrática y participación en el desarrollo.

UNA RECAPITULACIÓN GENERAL A MODO DE CONCLUSIÓN

Dentro de un contexto regional en plena reconversión por la amplitud de los cambios demográficos (fin de un período de fuerte crecimiento; aumento de flujos migratorios hacia la frontera norte y los EUA) y transformación de los sistemas de producción (crisis prolongada en granos básicos, en cultivos comerciales tradicionales – caña de azúcar, tabaco – y especialización localizada), el estudio de las relaciones campo-ciudad encuentra un nuevo impulso. Al observar las diferentes zonas en México la ocupación urbana está muy presente, sin embargo el lugar ocupado por las pequeñas villas como elemento de estructuración del espacio rural no es un aspecto recurrente. Así, en este trabajo se trata de cuestionar sobre el papel actual de las “pequeñas ciudades” rurales como elemento necesario para la comprensión de las nuevas dinámicas de adaptación de esos espacios. Esta aproximación tiene el objetivo particular de entender el papel de centros de servicios, que juegan esas unidades urbanas en relación con su entorno y en el desarrollo regional. Para ello se aborda el desempeño de esas ciudades, como centros del poder local en términos de la gestión de los recursos y de relaciones con los otros centros de nivel regional.

El ocaso de las ciudades que dominaban el Sur de Veracruz según sus especializaciones económicas (Cosamaloapan y sus ingenios cañeros; el corredor urbano petrolero de Coatzacoalcos-Minatitlan) y la permanencia renovada de otras (San Andrés Tuxtla y Acayucan como centros comerciales; Tuxtepec con agroindustrias) presentan transiciones en las relaciones campo-ciudad donde se esbozan nuevas áreas de influencia en un esquema poco jerarquizado. Esta falta de visión en el orden territorial es todavía más acusada en las zonas que corresponden a los frentes pioneros vigorizados desde los años 1940. Dentro de estos frentes la Villa de Isla aparece como un nuevo polo de crecimiento, en competencia con Acayucan y Tuxtepec, mientras que el resto de los lugares, y especialmente las cabeceras municipales, no logran gestionar sus amplias jurisdicciones, a pesar de las recientes prerrogativas otorgadas por las políticas de descentralización, y son hoy víctimas de la emigración y de la fragmentación territorial. Las trayectorias políticas y económicas, la especialización productiva rural y el arraigo del capital manejado por las elites locales

constituyen tres de los principales factores que explican los contrastes en la evolución de las villas rurales. La gran diversidad de situaciones impone nuevos enfoques en las políticas públicas para responder a los desafíos del desarrollo local.

NOTAS

- 1 Géographe, UMR PRODIG; Université de Paris1 Panthéon-Sorbonne; IRD, UR 095 « Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs »; Email : Bernard.Tallet@univ-paris1.fr.
- 2 Estas interrogantes sobre el devenir de los espacios rurales se inscriben dentro de la colaboración CIESAS-IRD (Proyecto de investigación *Dinámica regional y reproducción de las pequeñas agriculturas en el Sotavento veracruzano*; 1996-2004), el cual ha permitido desarrollar herramientas y métodos de trabajo ampliamente utilizados para desarrollar el presente trabajo. Nos referimos sobre todo a la base de datos integrada al sistema de información geográfica *SIG Sotavento* y también a los resultados de la encuesta MORESO (Movilidad y reproducción social de las familias rurales en el sur de Veracruz; ver en la bibliografía los artículos de André Quesnel y Alberto del Rey).
- 3 Los ingenios son: San Gabriel (Carlos A. Carrillo); San Cristóbal (Cosamaloapan); Cua totolapan (Hueyapan de Ocampo) San Francisco y San Pedro (Lerdo de Tejada); Tres Valles (Tres Valles).
- 4 Corresponde a los municipios de Isla, Tesechoacán, Juan Rodríguez Clara y norte de Playa Vicente, en el Estado de Veracruz, y de Tuxtepec y Loma Bonita en el Estado de Oaxaca. Esta zona incluye, sobre todo a partir de la construcción del ferrocarril y los inicios de desenclave del trópico húmedo mexicano, vastos espacios en proceso de colonización, sea bajo la forma de propiedades privadas o ejidos.
- 5 Según los datos del censo agrícola de 1991, la superficie cosechada fue de 7,500 ha para una producción de 185,000 toneladas, mientras que un poco más de 10,000 ha fueron plantadas en vistas de la cosecha del año siguiente.
- 6 Al mismo tiempo el maíz, cuyo precio se derrumba, en pocos años se convierte en cultivo de autoconsumo principalmente.
- 7 Crecimiento del sector terciario en la economía local: la población activa en Isla, Ver. 1970-2000 (Fuentes: Censos generales de población y vivienda, DGE, 1970; INEGI, 1990 y 2000. R. Palma, 2004).

nivel	año	Activos totales	Sector primario		Sector secundario		Sector terciario	
			Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Municipio de Isla.	2000	13 793	5 829	49.5	1 592	11.5	5 188.	37.6
	1990	9 311	5 392	57.9	1 046	11.2	2 615	28.1
	1970	4 103	2 877	65.2	515	12.6	720	17.5
Ciudad de Isla.	2000	8 956	2 739	30.6	1 438.	16.1	4 670	52.1
	1990	5 618.	1 987	35.4	976	17.4	2 462	43.8.
Ciudad / Municipio	2000	649		40.1		90.3		90.0
	1990	603		36.9		93.3		94.1

- 8 Documento titulado: "Producir Piña: ¿negocio para México, o... para quién?"; documento que presenta algunas propuestas para salir de las crisis recurrentes de precios.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesio C. et Bonnet E. 2002. *Analyse des systèmes de production dans le municipio de Isla (Veracruz, Mexique)*. Mémoire de DEA.INAP-G /IRD/CIESAS. 115 p.
- Bataillon, Claude. 1979. *La ciudad y el campo en el México central*. Ed. Siglo XXI. 343 p.
- DATAR. Ver www.datar.gouv.fr
- Del Rey Poveda, Alberto. 2004. *Movilidad y longevidad en las dinámicas familiares multigeneracionales. Aplicación al medio rural del Sotavento Veracruzano, México*. Tesis doctoral en demografía. Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona, Centro de Estudios Demográficos. 750 p.
- Delgado, Alfredo. 2000. “La conformación de regiones en el Sotavento veracruzano: una aproximación histórica.”, en *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. Léonard y Velázquez (coord.). CIESAS, IRD, México, DF. pp. 27-42.
- Duhalt, Adrián. 2004. *La producción de piña en la cuenca baja del Papaloapan. Un análisis de su crisis en 2000 y 2001*. Tesina de licenciatura, Universidad Veracruzana, CIESAS. 134 p.
- Dussel Peters E. 2003. *Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón en Colima y piña en Veracruz*. CEPAL, Plaza y Valdez ED. México, DF. 190 p.
- Graizbord, Boris et al. 1996. *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. CONACULTA – UNAM (Instituto de Geografía) – COLMEX. México, D.F.
- Léonard, Éric. 2004. “La réforme agraire mexicaine comme processus de frontière”, en *Revue Autrepart* 30. Armand Colin/IRD. París. pp. 97-116.
- Léonard, Eric y Palma, Rafael. 2002. “Recomposiciones de la economía campesina, titulación agraria y reestructuración de las clientelas rurales en los Tuxtlas”, Ver. *Estudios Agrarios* 19, pp. 137-180.
- Ochoa, Rocío. 2000. “La construcción de un sistema regional complejo en torno a dos polos rectores : Acayucan y Minatitlán-Coatzacoalcos”, en *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. Léonard y Velázquez (coord.). CIESAS, IRD, México, DF. pp. 63-82.
- Oropeza, Minerva. 2000. “Poblamiento y colonización del Uxpanapa en el marco del Istmo veracruzano”, en *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. Léonard Eric y Velázquez Emilia (coord.). CIESAS, IRD, México, DF. pp. 43-62.
- Palma, Rafael. 2004. *Frente a los cambios demográficos y económicos: ¿qué papel juegan las pequeñas ciudades en el medio rural mexicano? Un análisis sobre los casos de Isla y Playa Vicente (Sur de Veracruz)*. DEA en Geografía rural; Universidad de Paris I. 116 p.
- Palma, Rafael. 2002. *Territorios y sociedades rurales en el sur de Veracruz. Aproximación a una antropología del espacio rural*; Tesis de Maestría. CIESAS. Xalapa, Ver. 122 p.
- Palma, Rafael; Quesnel, André y Delaunay, Daniel. 2000. “Una nueva dinámica del poblamiento rural en México: el caso del sur de Veracruz (1950-1995)”, en

El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales. Léonard y Velázquez (coord.) CIESAS, IRD, México, DF. pp. 83-108.

Prévôt-Schapira, Marie-France. 1994. "El sur de Veracruz en el siglo XIX: una modernización a marcha forzada"; en *Las llanuras costeras de Veracruz, la lenta construcción de regiones*; Hoffmann y Velázquez (coord.) Universidad Veracruzana-ORSTOM. Xalapa, Ver. pp. 245-279.

Quesnel, André. 2002. "La construcción de una economía familiar de archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano" Trabajo presentado en el *XXIV Congreso General de Población (IUSSP)*, Salvador de Bahía, Brasil, 18-25 de agosto 2002.

Quesnel, André y del Rey, Alberto. 2003. "Movilidad, ausencia y relaciones intergeneracionales en Veracruz, México" *Coloquio Internacional Movilidad y construcción de los territorios de la multiculturalidad*, Saltillo, Coahuila, México.

Rodríguez, Hipólito. 2003. "El espacio productivo de Veracruz en la más reciente época del libre cambio" en *Ulúa*. Universidad Veracruzana, México, DF. pp. 137-195.

Rodríguez, Hipólito. 2005. "De la colonización al éxodo en el trópico húmedo mexicano" Coloquio: Frontières, territoires et pouvoirs. A Jean Revel-Mouroz. 20 y 21 de junio. París (fotocopia).

Sanchez Peña y Caraveo Lopez. 1996. *El sistema producto de piña en México*. U. de Chapingo, México DF. 107 p.

Tallet, Bernard (Ed.). 2003. *Historias de hombres y tierras en el Sotavento veracruzano*; CD Vol. 2. Ed. CIESAS – IRD, México, DF.

Tallet, Bernard et al. 2006. "La réussite de la production d'ananas dans le bassin du Papaloapan (sud du Mexique) Reproduction d'une économie de cycles ou base du développement régional?", en *Revue Autrepart*, n° 39, Paris, p. 75-92.

Velasco Toro, José y Vargas Montero, Guadalupe. 1994. "Uxpanapa, construcción y fracaso de una región plan", en *Las llanuras costeras de Veracruz*, Universidad Veracruzana, México, DF. pp. 279-308.

Velázquez, Emilia y Hoffmann, Odile. 1994. "Introducción" en *Las llanuras costeras de Veracruz; la lenta construcción de regiones*. ORSTOM-Universidad Veracruzana, México, DF. pp. 13-38.