

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CAMPO MEXICANO*

THE SOCIAL POLICIES IN THE MEXICAN COUNTRYSIDE

POLÍTICA SOCIAL NO CAMPO MEXICANO

Diana Jessica Gutiérrez Espinosa^a

jessgutierrez.e@gmail.com

Enrique Rabell García^b

erabell@gmail.com

Fecha de recepción: 12 de septiembre de 2017

Fecha de revisión: 07 de diciembre de 2017

Fecha de aceptación: 17 de febrero de 2018

RESUMEN

El sector sgrario resulta una gran particularidad no sólo por sus antecedentes históricos, sino por su relación con la economía nacional, el vínculo a nuestra cultura y raíces, su apego indiscutible al devenir político, así como la influencia del entorno internacional. El presente estudio analiza el desarrollo de los derechos sociales, particularmente en el sector agrario, su impacto económico en el País y la repercusión que converge en índices de pobreza. En razón de la naturaleza de este último enunciado, se dispone a aplicar un método de estudio con enfoque multidisciplinario en el cual se transite el ámbito, social, legal y económico que demuestre de manera objetiva el enorme reto que tiene el estado mexicano

** Artículo de investigación científica que presenta los resultados del estudio en torno a los derechos sociales, particularmente del sector agrario. Proyecto de investigación radicado en la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Querétaro (México), con número de registro 8928 del 24 de mayo 2017 para la obtención de grado de maestría en Administración Pública Estatal y Municipal.*

a. Administradora de Empresas con especialidad en Negocios Internacionales, egresada del Tecnológico Nacional de México, aspirante a maestra en Administración Pública Estatal y Municipal por la Universidad Autónoma de Querétaro (México), servidora pública en la coordinación del programa para el desarrollo profesional docente, para el tipo superior dentro de la Dirección de Planeación en la Universidad Autónoma de Querétaro y colaboradora del Cuerpo Académico "Constitucionalismo y Poder Público en México".

b. Abogado por la Universidad Autónoma de Querétaro (México), maestro en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid (España), Doctor en Administración Pública por Indiana University (EUA). Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Querétaro, miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT y Líder de Cuerpo Académico "Constitucionalismo y Poder Público en México".

MISIÓN JURÍDICA

Revista de Derecho y Ciencias Sociales

Bogotá, D.C. (Colombia)

Colaboradores Externos Internacionales

Núm. 15 Año 2018

Julio - Diciembre, pp. 101 - 119

ISSN 1794-600X

para buscar nuevas estrategias de desarrollo social, que permitan una mejora económica y competitiva en el nuevo mundo globalizado.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública; Derechos Sociales; Sector Agrario; Economía; Políticas Públicas; Pobreza.

ABSTRACT

The agrarian sector is unique not only for its historical roots but also for its relation with the national economy, the bond to our culture and origins and its indisputable adherence to the political course as well as to the influences of the international context. The current study analyzes the development of social rights, particularly in the agrarian sector, its economic impact on the country and the effect it has on poverty rates. Due to the nature of the last statement we will apply a study method with a multidisciplinary approach in which the social, legal and economic fields are shown to demonstrate in an objective way the enormous challenge that the Mexican State has to seek for new strategies of social development to make a competitive and economic improvement possible in our new globalized world.

KEY WORDS

Public Administration; Social Rights; Agricultural Sector; Economy; Public Policies; Poverty.

RESUMO

O Setor Agrário é uma grande característica não apenas por sua formação histórica, mas também pela relação com a economia nacional, o vínculo com nossa cultura e raízes, seu apego indiscutível à evolução política, bem como a influência do ambiente internacional. Este estudo analisa o desenvolvimento dos direitos sociais, particularmente no setor agrário, seu impacto econômico no país e o impacto que converge nas taxas de pobreza. Diante da natureza dessa última afirmação, e feita à aplicação de um método de estudo com enfoque multidisciplinar, no qual se cruza a esfera social, jurídica e econômica, que demonstra de maneira objetiva o enorme desafio que o Estado mexicano tem de buscar

novas estratégias de desenvolvimento social que permitam uma melhoria econômica e competitiva no novo mundo globalizado.

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública; Direitos Sociais; Setor agrário; economia; Políticas Públicas, pobreza.

INTRODUCCIÓN

El sector agrícola ejerce un vínculo importante en el crecimiento de la economía de la mayoría de los países en desarrollo como México, esto debido a la significativa contribución que puede llegar a impactar directamente en la producción interna y el empleo, así como por su aportación a un rubro altamente trascendental: el de la sustentabilidad alimentaria, que se ha vuelto esencial, sobre todo para los países menos industrializados. Actualmente las repercusiones de la liberalización del comercio en estos sectores, no son iguales en todo el mundo; sus efectos sobre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo son diferentes y producen resultados en algunos casos paradójicos, como en México, pues a pesar de ubicarse en una zona de libre comercio con alto tráfico de mercancías, con socios altamente productivos en el sector agrícola como Estados Unidos de América y Canadá, no se ha alcanzado los niveles de desarrollo esperados ni siquiera para asegurar el abastecimiento del mercado de consumo interno. Esto ha llevado al sector agrario mexicano a un escenario de contracción en las últimas cuatro décadas, principalmente en la inversión de gasto público que se ha reducido significativamente frente al gasto nacional en otras materias, y en comparación con el gasto que se realiza en otros países, lo cual demostraremos estadísticamente en esta investigación. Sin duda, esto también afecta directamente los niveles de calidad de vida de la población rural, pues derivado de los recortes presupuestales a los programas de apoyo al sector agrario, necesariamente se amplían las disparidades de todo tipo entre los beneficiarios directos de dichos programas y sus dependientes, y como tal se abren grandes espacios de diferencias que inciden negativamente sobre la promoción, protección y ejercicio de los derechos sociales.

Bajo este contexto, se plantea la siguiente hipótesis: La disminución de los programas sociales de gobierno en favor del sector agrario y

particularmente a los ejidatarios, ha ocasionado no solo la disminución en la producción agrícola en sus tierras, sino la pérdida de la autosuficiencia alimentaria. Así es como en este orden de ideas, se desarrolla y analiza la evolución del sector agrario partiendo de un desarrollo socio-económico a partir del siglo XX, seguido por la implementación de políticas públicas por parte del Estado mexicano en este sector, así como su impacto en los índices de pobreza y la economía nacional.

El estudio no tiene por objeto justificar el regresar a políticas públicas que se agotaron, ni presentar propuestas nuevas, sino demostrar en forma objetiva el enorme reto que tiene el Estado mexicano, para buscar nuevas estrategias de desarrollo social que permitan además del bienestar social y económico, lograr una autosuficiencia alimentaria y ser un país competitivo.

1. El sector agrario en México: desarrollo socio-económico

El siglo XX representa un punto de oportunidad en el campo en razón de los efectos de la comercialización internacional. Se inician explotaciones agrícolas en todo el país gracias al riego, creando haciendas y plantaciones para nuevos productos como lo fueron en ese tiempo el plátano, maderas finas en Campeche, chile, guayule y chicle, entre los principales. Entre 1900 y 1920, las haciendas manejaban el 90% de la tierra cultivable en México y sus dueños representaban el 1% de los habitantes rurales.

Los demás grupos en aquel entonces eran los rancheros y la población indígena. En cuanto a los primeros, representaban un grupo importante de productores independientes que vivían cerca de las haciendas, principalmente de cereal. Surgieron de los descendientes de los colonos españoles y se constituyeron como pequeños propietarios que contaban de 100 a 1,000 hectáreas. Se ubicaron principalmente en el altiplano y en el occidente del país. Fue un grupo importante en la dinámica de consumo interno representando alrededor del 30% de la población rural con un dominio del 8% de las tierras.

El grupo más numeroso lo representaban los indígenas, tanto los que trabajaban para haciendas y rancheros, como los despojados. En relación a los primeros representaban el 40% de la población rural, los cuales se ocupaban como jornaleros y medieros. El segundo

grupo eran los campesinos despojados de sus tierras, tanto en el Norte como en el Centro del país. De este grupo se da la migración a las ciudades y al vecino país del Norte; además de representar el grupo que fue la base de La Revolución armada. Las comunidades históricas quedaron reducidas y desplazadas a zonas completamente inhóspitas. Aguirre Beltrán las llamó "zonas de refugio", las cuales comprendían pantanos, sierras húmedas, desiertos, así como tierras frías del Norte. Para 1900 constituían aproximadamente el 30% de la población rural y ocupaban el 2% del territorio nacional.¹

De acuerdo a las Estadísticas Históricas de México de INEGI, podemos calcular la situación rural en el campo a inicios del siglo (Tabla 1). Si utilizamos como promedio la cantidad de 10 millones de habitantes en el sector rural, y utilizamos la cifra del 30% para hacendados y rancheros, entonces tenemos que el 70% de indígenas representaba un grupo aproximado de 7 millones de habitantes en la situación ya descrita. La tabla también refleja los efectos de La Revolución mexicana sobre la población total.

En este contexto, los pronunciamientos ideológicos y La Revolución llevaron a la promulgación de un nuevo artículo 27 constitucional, esto con la finalidad de reivindicar los derechos históricos, principalmente el de los indígenas. Sin embargo, en materia de desarrollo y tenencia de la tierra los cambios no fueron significantes, en lo que respecta a la dotación de tierras fueron mínimos y sólo en las zonas de conflicto bélico y alrededores (como el caso de Morelos). En 1923 se dan un verdadero cambio en la política agraria, esto bajo la crisis mundial que afectó los mercados internacionales, al dejar de existir la demanda internacional el mercado agrario se desploma, principalmente el de las haciendas, iniciándose un proceso de 3 y 4 años para ajustarse al mercado interno. Debido a esta situación, el hacendado a mediano plazo terminó por desaparecer no sólo en el aspecto agrícola sino también en cuanto a su influencia política y como inversionista regional. Aunado a esto, en 1930 se consideró que la dotación de tierras estipulada en la reforma agraria ya se había

1. MARTÍNEZ Saldaña, Tomás. "Historia de la Agricultura en México", III Taller Latinoamericano sobre Prevención de Riesgos, Xalapa, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, 1983, pp. 16-29.

concluido y que la nueva política giraba en torno a la pequeña propiedad.

1.1 Reparto Agrario

Representó una de las conquistas fundamentales del constituyente de 1916, como un instrumento para alcanzar la justicia social en el medio rural. La tabla 2 presenta los resultados principales en esta materia. El que nos ocupa en este apartado es el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934 - 1940), donde las consecuencias de la crisis mundial, así como la propia ideología social aplicada por el Presidente, motivaron el mayor reparto agrario de la historia en México. Por esta vía el 40% del territorio agrícola y relativo, pasó a ser propiedad social o ejidal, restituyendo las tierras al grupo de indígenas y campesinos despojados. En este nuevo escenario, el estado cobra mayor poder e influencia en políticas agrícolas conforme aumentan las dotaciones; algunos hacendados logran sobrevivir al transformarse en pequeños propietarios. En lo que respecta al ámbito nacional las zonas costeras y del Norte, logran continuar con sus exportaciones al mantenerse todavía alejadas de las políticas sociales.

En cuanto la estructura territorial, la hacienda pasó de representar el 80% del territorio de cultivo en 1930 al 30% en 1940; pero ya convertida en pequeña propiedad. El ejido pasó de tener el 5% en 1930 a la cifra de 40% del territorio para 1940; contando un 10% más para las comunidades indígenas. Por su parte, el grupo de los rancheros creció un poco en importancia, ya que como pequeños propietarios ocuparon los espacios que quedaron de las antiguas haciendas.

El aumento de la propiedad social también origina en consecuencia el inicio de las instituciones estatales en el sector agrícola. Entre las nuevas instituciones destacaron la creación de la banca oficial dirigida al sector rural en 1936; la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1939, para dirigir la política de riego; el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para los asuntos de la dotación de tierras y conflictos legales, sustituyendo a la Comisión Nacional Agraria; además de instancias técnicas y fiscalizadoras en materia forestal, fitosanitaria y pecuaria. Asimismo en el terreno político se da la fundación de la Confederación Nacional Campesina en 1938, como instrumento corporativo del estado para establecer

un vínculo oficial entre los campesinos y el sector gubernamental.

Manuel Ávila Camacho (1940 -1946) sucesor de Cárdenas, continúa en términos generales con la misma tendencia. La política oficial permanece con el apoyo al ejido, mediante la instauración del control de precios de alimentos básicos (maíz, frijol, azúcar y arroz, entre otros); esta última como parte de la nueva ideología y política del estado mexicano sustentada en el desarrollo de instituciones nacionales. Además, se da un mayor control y manejo de cosechas por medio de los Almacenes Nacionales de Depósito, convertidos en CONASUPO en 1946; el control de los fertilizantes mediante la fundación de "Guanos y Fertilizantes de México", GUANOMEX, en 1951; así como el dominio en materia de seguros agrícolas al crearse la "Aseguradora Agrícola y Ganadera S.A." en 1952.

La pequeña propiedad siguió aprovechando el lugar que dejaron las haciendas y recibe apoyos directos del estado, como es el apoyo de nuevos sistemas de riego y, por ende, apertura de nuevas tierras de cultivo. Esta acción dio como resultado la dirección de su producción hacia las necesidades industriales, desarrollándose las tierras ganaderas en el Norte, así como el impulso a la creación de empresas arrendatarias, entre otras facilidades que gozaron.²

El mayor auge se alcanza en el período que comprende de 1945 a 1965, por la dotación de tierras, así como la política de apoyo a la pequeña propiedad, lo cual originó el máximo crecimiento del PIB nacional y del campo. Sin embargo, dicho auge marcó una gran diferencia en cuanto a los grupos agrícolas. Por un lado un productor de materia prima y artículos de exportación principalmente a Estados Unidos; y otro sector mayoritario de campesinos subsistiendo con la agricultura tradicional y limitada por los precios de garantía, representado este grupo el 80% de la población rural. Todavía al final de este período en los primeros cinco años de los sesentas se dieron buenos resultados agrícolas. En estos años la producción aumentó 8.2% anual, la superficie en 5.6% y los rendimientos en 4.6%; lográndose con ello una autosuficiencia en maíz y trigo, así como una exportación importante de granos y semillas. Éxito que fue acompañado de las políticas

2. *Ibíd.*, 29-33

oficiales en materia de créditos, insumos rurales y manejo del mercado en su favor.

Otro actor en el medio rural que tiene ya una injerencia importante en este período es la empresa transnacional. Aunque su antecedente se encuentra desde 1926, estas empresas adquieren relevancia ya en 1960 al manipular precios de artículos como café, leche, legumbres y carnes enlatadas; además de tener injerencia directa en regiones de El Bajío y Jalisco.

En cuanto a políticas de estado, se continuó con políticas de control y desarrollo. Se fundaron los distritos de riego en 1947 y los distritos de temporal en 1974. Sin embargo, las políticas de crédito y riego no fueron lo suficiente para apoyar el sector ejidal de temporal. La política de precios de garantía se mantiene, pero creando incentivos negativos desde 1965 en lo que se refiere a maíz y frijol por no representar las condiciones del mercado y los precios propios de producción, afectando tanto a los ejidos como a la pequeña propiedad en este caso.³

1.2 El inicio de una crisis

La producción agraria en México, registró a partir de 1965, un cambio significativo en sentido negativo, de 1965 a 1970 la producción agrícola fue del 1.8% anual, la superficie agrícola se estancó y los rendimientos disminuyeron al 2.1% anual, por lo cual el valor de la producción total agrícola decreció hasta un 0.3% anual.

Después de haber alcanzado la autosuficiencia en materia agrícola en el país, a partir de la década de 1970 se iniciaron las importaciones masivas en el sector agrario. Por ejemplo, en 1972 se importaron 641 mil toneladas de trigo, aumentando a 1.1 millones de toneladas para el año siguiente. Además, se importó frijol, así como sorgo y soya, para suministrar al sector ganadero del país, lo cual desató una grave crisis interna a finales de este período, pues en 1979 la superficie cosechada alcanzó el nivel más bajo de los últimos años, ocasionando la contracción absoluta de la superficie cosechada, así como la modificación de la composición de cultivos orientándose en un 9.9% hacia los cultivos de consumo animal, y en 51% a los de origen básico. Dichas proporciones habían

sido del 2.6% para los cultivos de consumo animal, y del 72% para los de origen básico durante 1960.

Asimismo, los precios de garantía del maíz, decrecen sistemáticamente a partir de 1963 hasta 1979 a una tasa de -2.2% anual (en términos reales) y los precios medios rurales lo hacen a una tasa de -1.7%, para el mismo periodo. A pesar de los fuertes incrementos en términos nominales del precio de garantía del maíz (20% en 1979 y 27.9% en 1980), la pérdida histórica no fue superada. Las importaciones de maíz, trigo, sorgo, soya y frijol crecen entre 1970 y 1979 a una tasa de 17.3% anual pasando de 900 mil toneladas a 3.7 millones de toneladas. La caída de la producción en 1979 tiene entre otras consecuencias un incremento en las importaciones de estos productos de más del 100%, llegando en 1980 a 8.3 millones de toneladas. El costo en divisas de las importaciones agrícolas representa el 9.3% del total de mercancías importadas en 1981 y el déficit del sector agrícola de ese año representó el 21.7% del déficit de la balanza comercial.

Las principales causas que llevaron a este escenario, además del agotamiento del anterior modelo económico, son la disminución de la inversión tanto pública como privada en el sector; la dificultad de acceder a crédito; la falta de una política de planeación efectiva para el sector rural; y, entre las causas estructurales, la pobreza en el medio rural, en particular ejidatarios y jornaleros; así como la propia estructura de la tenencia de la tierra.⁴ Esta crisis de producción agrícola en los setentas orilló al cambio de política agrícola en el sentido de iniciar el retiro de las políticas estatales de apoyo, como precios de garantía y subsidios, hacia políticas para incentivar la producción por medio de programas. Los programas al sector rural tienen un largo historial, sin embargo, es desde éste período que se da mayor énfasis al cambiar su enfoque. Un primer antecedente lo fue el relativo al Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal de 1975 a 1980.

Además se creó en 1979 el Sistema Alimentario Mexicano como un intento para resolver problemas estructurales tanto de producción como de consumo a las comunidades en pobreza. El Programa antes referido tuvo la finalidad de

3. MARTÍNEZ SALDAÑA, Tomás. *Historia de la Agricultura en México*. Op. Cit., pp. 33-38.

4. LUSTIG, Nora y PÉREZ ESPEJO, Rosario "Sistema Alimentario Mexicano" *Revista Latinoamericana de Economía, México, UNAM, Vol. 13, No. 51/52, pp. 259-261.*

impulsar diversos incentivos para aumentar la capitalización en el campo. Al respecto, se aplicaron como políticas principales: la generación de instrumentos de estudio y diagnóstico y políticas públicas para buscar la autosuficiencia en materia agrícola. Entre los instrumentos de política económica se incluían programas de riesgo compartido, créditos, precios de garantía, investigación agrícola, mecanización, extensión agrícola, frontera agrícola -expansión de tierras de cultivo- y la regulación de la tenencia de la tierra. Debido a las tensiones administrativas por aplicar este Programa entre diversas secretarías e instancias sociales, principalmente entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos frente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Programa fue liquidado tres años después con la justificación de la fuerte crisis fiscal.

Sin embargo, la experiencia del Programa anterior fue fundamental para la creación del Programa Nacional de Alimentación que instauró Miguel de la Madrid en 1983. Se aplicó como una de las medidas de ajuste estructural para disminuir el gasto público reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos. Uno de sus objetivos principales fue el de aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, eliminando la necesidad de tener una agencia coordinadora. Su ejecución, al estar bajo una sola Secretaría evitó los problemas del Programa anterior, teniendo mayor éxito en este sentido.⁵

1.3 Neoliberalismo y sus nuevos enfoques de políticas públicas

Un nuevo ciclo inicia con las reformas de corte liberal durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994) contemplaron tres etapas diferentes. La primera consistió en disminuir el gasto derivado de los ajustes macroeconómicos. Se disminuyeron los subsidios y financiamientos, como créditos e intermediación bancaria, para adecuar los precios de garantía con la apertura al mercado externo. El resultado inicial fue que el PIB del sector agropecuario disminuyó de 7.8% del total del PIB en 1988, a un 6.98%, continuando con la tendencia negativa desde los setentas. La autosuficiencia se vuelve a perder al tener cuatro años con balanza comercial negativa en el sector. Así mismo, el personal ocupado del sector privado

en el agro disminuyó de 34.7% a un 30.46%, con ingresos por debajo del nivel de inflación.⁶ En esta primera etapa el saldo general fue negativo, beneficiándose algunos productores privados, concentrándose el ingreso en los grandes productores e intermediarios, creando una mayor polarización social.

La segunda fase consistió en la reforma constitucional al artículo 27 constitucional en 1992, la cual alteró diversas instituciones en forma significativa. Con la reforma se posibilitó la venta de ejidos a particulares y a empresas en la materia. Así mismo, se buscó regular el mercado de tierras que existían por fuera de la ley y tener certidumbre jurídica en el rezago del reparto agrario para ya concluirlo. Además se permitió la asociación entre ejidos y capital privado, así como también con capital internacional. En particular la orientación liberal de las reformas lleva a la Administración a la aplicación de programas sociales como contrapeso de las reformas. Como primer antecedente se aplicó el Programa Nacional de Solidaridad como estrategia para abatir el rezago y la pobreza en México. El Programa más que apoyar la producción ejidal se enfocó a proveer bienes y servicios para disminuir la pobreza. Además se aplicaron ya en forma exclusiva al sector rural los programas de PROCEDA y PROCAMPO, los cuales se planearon con una visión de largo plazo; iniciando su operación real a finales de 1993. En particular el programa de PROCAMPO se planeó para compensar los efectos del Tratado de Libre Comercio, como un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, que no provoca distorsiones de mercado, incorporando a personas de bajos ingresos, que destinan su producción mayoritariamente al autoconsumo. El Programa eliminó los esquemas de subsidios y precios de garantía, por aportaciones fijas sobre la cantidad de hectáreas que un productor certificara estar sembrando, con cualquiera de los nueve cultivos elegibles en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. El Programa fue aplicado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), iniciando su vigencia a finales de 1993. Por 20 años ha sido una de las principales

5. *Ibid.*, pp. 264-266.

6. ALVARADO M., Arturo, "Entre la Reforma y la Rebelión: El Campo durante el Salinismo", en *Foro Internacional, El Colegio de México, México*, Vol. 36, No. 1/2, En-Jun 1996, pp 137-139.

herramientas de política pública sectorial, contando con diversos cambios presupuestales y programáticos. Hoy en día se le conoce como PROAGRO Productivo.

Posteriormente, un tercer momento marcado por la rebelión de Chiapas de 1994, justo con la apertura del Tratado de Libre Comercio, ocasionando de nueva cuenta una crisis económica de final de sexenio. Teniendo por consecuencia la detención o modificación substancial de programas nuevos, además de replantear la necesidad de continuar con los esquemas ya establecidos. Destacó en este contexto la creación de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). El sexenio supuso el cambio drástico en la organización existente, nuevos esquemas de incentivos a la producción, la aparición de nuevos intermediarios, así como nuevas asociaciones tanto patronales como de campesinos al margen de las confederaciones tradicionales.⁷

Durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se continuaron aplicaron las dos estrategias históricas referidas a la reforma agraria y los incentivos a la producción. En el primer caso la Secretaría de la Reforma Agraria aplicó el Programa Agrario el cual consistió en otorgar seguridad jurídica a todas las formas de propiedad de la tierra, dar certidumbre a los predios rústicos y procurar justicia agraria respecto de los derechos y expedientes en rezago. Al iniciar este sexenio aún se contaban con 5,418 expedientes en espera.

El segundo esfuerzo lo representó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual tuvo por objetivos: aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más aprisa que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural; así como la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo. Entre los instrumentos que se utilizaron fue el programa de Alianza para el Campo, el cual consistió en un conjunto de programas específicos orientados a mejorar

las habilidades de los agricultores y a promover el desarrollo tecnológico con el objetivo de incrementar la competitividad del sector agrícola. Además del ya mencionado PRODUCE, como el principal consistiendo en pagos destinados a la compra de bienes de capital y al suministro de asistencia técnica por parte de fundaciones privadas; dando continuidad a los programas ya existentes.

1.4 La continuidad bajo los gobiernos del PAN (Partido Acción Nacional)

El cambio de partido político en el poder no significó cambió en lo referente al modelo económico en general y, por ende, las políticas en el sector rural tuvieron su continuidad con las modificaciones del caso. En el sexenio del Presidente Fox (2000-2006) se presentó como instrumento principal el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, para desarrollar políticas al campo, estableciendo las siguientes normas: alinear los programas de desarrollo de productividad con las oportunidades de comercialización y la necesidad de los mercados internos y de exportación; asegurar la cohesión entre los incentivos para incrementar la producción agropecuaria, por un lado, y, por otro, la sostenibilidad de los recursos y el medio ambiente; fomentar las políticas públicas que crean un escenario nivelado para competir con otros miembros del TLCAN; mejorar los esfuerzos para la lucha contra la pobreza con miras a eliminarla y no sólo reducirla; así como ajustar y modificar programas existentes para asegurar que se llegue a los objetivos mencionados.

Como parte del Programa Sectorial se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con la finalidad de crear una estructura única para conjuntar las políticas hacia el desarrollo productivo. Se buscó coordinar las acciones de las distintas dependencias en las zonas rurales y evitar la duplicación del esfuerzo. Al respecto, se creó el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, el cual reunió desde 2005, en un sólo capítulo presupuestal, los recursos de ocho secretarías y del Ramo 33 que se ejercían en el sector rural.

Además, se dio continuidad a programas ya institucionalizados, como PROCAMPO adicionando el Programa de Apoyos Directos al

7. BARQUERA, Simón, et. al., (2001), "Políticas y Programas de Alimentación y Nutrición en México", en *Salud Pública de México*, Vol. 43. pp 464-477.

Campo, el cual por primera vez aplicó subsidios directos al ingreso del productor. Se aplicaron diversos cambios administrativos para facilitar su operación y transparencia. En términos nominales el subsidio pasó de \$350 por hectárea en 1994 a \$1,216 en 2006. En términos reales el monto se ha reducido en 24%. Al inicio de PROCAMPO se beneficiaron a 2.9 millones de productores de los cuales el 83.3% eran ejidatarios, con una superficie total apoyada de 13.2 millones de hectáreas, siendo 80.5% tierras de temporal. Sin embargo, la cantidad de hectáreas y productores ha disminuido a lo largo de los años ya que para 2006 los productores apoyados fueron 2.3 millones y la superficie disminuyó a 12.3 millones de hectáreas.

A través del programa *Alianza para el campo* se impulsó la capitalización, incremento de la producción y productividad del sector. Este absorbió alrededor del 30% del presupuesto federal destinado al campo y representó un gran esfuerzo por descentralizar su operación ya que involucró a los estados y productores en la organización del mismo. Desde 1995 se han ido ampliando el número de subprogramas (por ejemplo: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Transferencia de Tecnología, Sanidad Agropecuaria, Sistemas de Información Agropecuaria y Promoción de Exportaciones Agropecuarias). Sus objetivos centrales han sido: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones.

En esta misma administración se propuso una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno y los productores. El financiamiento original fue del 6.1% del presupuesto total de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el cual ha ido aumentando a lo largo de los años, de tal forma que en 2006 alcanzó el 13% del presupuesto. En términos reales el presupuesto se incrementó en más del 100%, además de que el número de productores beneficiados aumentó de 1.8 millones a 4.6 millones para el 2006, lo que implicó un incremento del 146%.

Posteriormente se origina una problemática de almacenamiento, transporte y venta de granos, lo

que da pie a la creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) en 1991, como órgano desconcentrado y con la finalidad de contar con un instrumento que impulsara el vacío que dejó el estado, principalmente por los conflictos de la comercialización de sorgo, maíz y trigo, haciéndose después extensivo a otras regiones del país. Este Programa consiste principalmente en entregar al beneficiario un precio de garantía para comprar un producto nacional o importado, e incluso estimular a que prefiera el producto nacional.

A partir de 1996 se suspendió el apoyo para soya, cártamo y fertilizantes y comenzó el apoyo a maíz. En ese entonces el presupuesto otorgado representó el 13.2% del total. En términos reales el presupuesto de este programa se incrementó 163%, considerando hasta 2006. En la administración de Vicente Fox el presupuesto creció en 97.4% en términos reales y pasó de representar un 12.3% a un 14.6% del presupuesto total de la SAGARPA. Además se creó un programa adicional denominado Programa de Desarrollo de Mercados Regionales, que incluyó los siguientes subprogramas: Agricultura por Contrato, Cobertura de Precios de Productos Agrícolas, Pignoración de Cosechas, Desarrollo de Mercados Regionales, Fomento a las Exportaciones y Conversión de Cultivos.⁸

Las políticas públicas en materia agraria implementadas durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) permanecieron con la misma ideología y estrategias pasadas. Sin embargo, en cuanto al tema de la justicia agraria destaca en primer lugar el intento por desaparecer la Secretaría de la Reforma Agraria por considerar agotado el tema. Aun así, dentro del Programa Sectorial Agrario 2007-2012, se establecieron como grandes ejes para la materia: Certeza jurídica en la propiedad rural; agroempresas rentables en el territorio social; desarrollo del capital humano y social; desarrollo del territorio social; atención a grupos prioritarios, y sistema de catastro rural. Destaca como ejemplos de programas con modificaciones el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA); el Programa de la Mujer en el Sector Agrario

8. PAZ GARCÍA, Minerva y PALACIO MUÑOZ, Víctor H. "Política Agrícola en México. Reformas y Resultados: 1988 - 2006", en *Economía de México, Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, No. 119, 2009, pp. 20-23.

(PROMUSAG); y el Joven Emprendedor y Fondo de Tierras (JERFT).

A pesar de los esfuerzos que se realizan, “es relevante observar que la Secretaría de la Reforma Agraria en el caso de los programas anteriores recibe más de 75 mil solicitudes, sin embargo, por sus recursos limitados solo puede atender alrededor de 11 mil.⁹ Demostrando con ello no sólo la incapacidad de resolver los problemas nacionales sino la ya tendencia histórica de disminuir los fondos y apoyos a este sector.

Finalmente la política de la SAGARPA en términos generales buscó abrir los mercados y apoyar al sector productivo privado y social; continuando con la operación de los programas ya citados. Además, destacó el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) y PROCAMPO, como los instrumentos principales de apoyo al campo.

2. IMPACTO ECONÓMICO

El análisis de finanzas públicas representa la oportunidad para conocer la importancia que le da el estado a este sector, en consideración de las políticas financieras nacionales. Su análisis comprende la valoración del gasto del sector rural frente al presupuesto de egresos federal, su comparativa o relación al PIB nacional, así como un breve estudio y comparativa internacional, además por la cuestión de la firma de acuerdos internacionales que involucren al presente sector estratégico. En cuanto al análisis presupuestario, el gráfico 2, muestra el desarrollo histórico de 1925 al año 2008, del gasto en el área agropecuaria frente al presupuesto total; el cual presenta datos negativos en razón de la disminución de la importancia del sector rural frente a los demás sectores de la economía nacional.

Inicialmente se aprecia que el sector agropecuario ya contaba con un peso específico, lo cual era consecuencia del estado de la economía y población rural a inicios del siglo XX. Es notorio como creció su importancia en las décadas de los treinta y cuarenta como resultado de la política social de Cárdenas. Sin embargo, el nuevo modelo de sustitución de importaciones deja relegado

al sector frente a la nueva industrialización y comercialización del país, al quedarse en un 2.7% de promedio aproximado. El año de 1980 es de excepción por las medidas aplicadas a la crisis agrícola y, particularmente, la contracción total del presupuesto. Es indudable que el presupuesto para el sector crece en forma histórica, pero el análisis muestra que no ha sido favorecido frente a otros rubros del presupuesto federal.

Esta situación se aprecia con mayor claridad al comparar el gasto frente al PIB nacional. Al considerar el período de 1988 al 2006, el sector agrícola no creció a la par con la economía nacional, observándose una disminución del PIB. En 1988, el sector rural generaba 7.3% del PIB total, disminuyendo a un 3.6% en 2006. Esta nueva política ocasionó que miles de campesinos y pequeños productores agrícolas quedaran al margen de los beneficios oficiales. Al contrario de grupos importantes como Grupo Maseca, Bachoco, Cargill, Gradesa, entre otros. Por ejemplo, Grupo Gamesa y otros cinco más, obtuvieron en 2011 recursos superiores a los 1 mil millones de pesos, dejando fuera al 80% de los pequeños productores nacionales. Se ha terminado por acaparar la producción, comercialización y toda la infraestructura básica del sector; originando que de 30 millones de mexicanos en el medio rural, sólo 8.5 millones tengan trabajo en actividades agrícolas y ganaderas, 10 millones estén cesantes y carezcan de ingreso alguno y 8.8 millones apenas perciban un salario mínimo. Además, dicha política tampoco ha conseguido la autosuficiencia alimentaria, ya que al concluir el sexenio se importó 40% del maíz, la mitad del trigo y el 70% del arroz.¹⁰

La última perspectiva financiera consiste en la comparación internacional del presupuesto agrícola. En particular, el gráfico 3, muestra el análisis frente a Estados Unidos, Japón y países de Unión Europea. Sobresale Estados Unidos con su gasto de \$7,374,931 dólares en agricultura en 2013; seguido de Japón con \$3,025,302 dólares destinados al apoyo en el sector rural. En el caso de México el apoyo fue de \$45,384 dólares. El contraste es evidente, además de considerar la imposibilidad de nivelar dichas cifras por las

9. CEDRSSA, *Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*, Cámara de Diputados, México, 2010.

10. ESPARZA FLORES, Martín “Calderón y su Atroz Legado”, en *Contralinea*, México, 6 enero 2013, en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/01/06/calderon-su-atroz-legado-campesinos-agricultura-en-ruinas/>.

dimensiones presupuestarias de estas naciones con la nuestra.

Este nivel tan bajo obedeció tanto a la crisis financiera de inicio de los ochentas, así como el cambio propio del modelo ideológico. Con el Sistema Alimentario Mexicano, se alcanzó una tasa de subsidio del producto agropecuario de 22% del PIB sectorial. Diez años más tarde, los subsidios se fueron retirando hasta llegar a representar entre un 2% y 3% del PIB sectorial. Como contraparte, los subsidios agropecuarios en Estados Unidos, Canadá y el Mercado Común Europeo, llegaron a representar entre 30% y 40% del PIB sectorial.¹¹ La situación de crisis financiera fue una realidad que afectó al presupuesto del sector; pero una vez que dicha crisis fue superada, el apoyo no fue recuperado. Es de interés subrayar, que al retirarse dichos apoyos estatales, con la justificación de la ideología neoliberal y firma en particular del Tratado de Libre Comercio, las demás naciones que tienen un marcado sistema capitalista, han tenido y mantienen estos sistemas de subsidios e incentivos a la producción agropecuaria.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el caso mexicano, implica una apertura completa en el comercio agrícola entre México y Estados Unidos, y una apertura comercial a menor grado con Canadá. La porción agrícola del tratado consiste en un acuerdo tripartito, México- Estados Unidos, Canadá-Estados Unidos (CUSTA), y México-Canadá. El TLCAN ha eliminado todas las tarifas y cuotas arancelarias al comercio agrícola entre estos tres países durante un período de transición que empezó en 1994 y concluyó en 2008. Sin embargo, la aplicación del TLCAN no ha generado un impacto directo positivo en la mayoría de los ejidos mexicanos, pues las exportaciones agrícolas totales de México en el 2008 tuvieron un valor de \$16.9 mil millones de pesos, mientras que las importaciones correspondientes tuvieron un valor de \$23.2 mil millones de pesos, es decir, adquirimos más productos agrícolas de los que logramos vender. Los Estados Unidos de Norteamérica son el socio comercial de agricultura y productos alimenticios más grande de México, ya que su mercado absorbe

el 78% de las exportaciones mexicanas, y el sector agropecuario estadounidense provee el 76% de las importaciones dentro de la misma categoría, sin embargo, la mayoría de los productos exportados por México, consisten en verduras, frutas y cerveza, y, éstas están estrechamente vinculadas a la industria agrícola privada, más que al sector ejidal y comunal.

La balanza comercial brinda datos adicionales que reflejan la situación rural. Los datos mensuales proporcionados por el Banco de México de enero de 1993 al mes de agosto de 2016, muestran que desde el año 2000 gran parte del año la balanza es negativa, en especial el ciclo que comprende de julio a octubre; lo cual puede ser reflejo de las condiciones geográficas y climáticas en México. Aunque no es una medida deflactada o indicativa en el sentido de ser un período histórico homogéneo, al calcular en ese período la balanza total resulta negativa en \$13,704,376,000 de dólares. Lo anterior es indicativo del alto grado de dependencia hacia los mercados exteriores. El gráfico 4, sólo presenta el saldo de la balanza. Los casos negativos son aquellos en los cuales las importaciones fueron mayores que nuestras exportaciones. En términos generales se aprecia cierta estabilidad en el período de 1996 al 2006 con cierta inclinación o ventaja hacia las importaciones. Del 2006 al 2012 existe un claro predominio en las importaciones. Sin embargo, desde el 2012 se aprecia una mejoría por parte de las exportaciones. A pesar de estas tendencias, el balance general es claro a favor de las importaciones, demostrando en forma puntual la falta de autosuficiencia en este importante renglón, además de afectar en forma directa a la propiedad social como se presentará adelante.

Al revisar la composición de la balanza con los principales socios se verifica la situación actual. El informe de la balanza con la Unión Europea, publicado por SAGARPA en febrero de 2015, señala que es casi paritaria, lo que significa que en relación a este socio no existen problemas o desequilibrios. Además, los productos que se intercambian podrían llamarse de lujo. Por ejemplo lo que más exporta México es cerveza, café, ron, miel, frambuesas, aceites cítricos, zarzamoras, garbanzos, espárragos, trigo durum, pulpo, tequila, jugo de naranja congelado, plátano, aguacate y jarabe de agave. Y, por su parte, lo que más importamos de la Unión Europea es whisky,

11. QUINTANA, Roberto Diego, *Las paradojas del neoliberalismo y las alternativas para el México agropecuario*, México, Procuraduría Agraria, agosto 2016, en: file:///E:/Documents%20and%20Settings/Admin/Mis%20documentos/Rabell/Der-Sociales/Libro/MEXICO_PROCURADURIA%20AGRARIA.html

alimento infantil, queso gouda, caballos vivos, leche en polvo, semillas para siembra, café, bulbos y raíces, trigo durum, cebada, caseína, alimentos para perro y gato, aguardiente, tabaco, glicerol, gluten, vino en botella y mucilagos. En este caso por su composición se aprecia que son productos que necesitan una inversión y tecnología especializada para tener éxito en su comercialización, lo cual por la situación actual representa el esfuerzo de la pequeña propiedad e iniciativa privada.¹²

En el caso de la balanza comercial con Estados Unidos, proporcionada por SAGARPA para el año 2014 (el cual resulta indicativo), principal socio en este y otros renglones, el primer dato es que la balanza en su mayoría es negativa y con un volumen mucho mayor que cualquier otra relación comercial. Por tanto, lo negativo de la balanza general agrícola proviene en su mayoría con la relación de Estados Unidos. En cuanto a la exportación de productos aquí se encuentran en su mayoría productos de “lujo” como cerveza, aguacate, tomate, tequila, pimienta, ganado bovino, frutillas, azúcar refinada, carne de res deshuesada y confitería. Sin embargo, en cuanto a lo que importamos se encuentra maíz, soya, trigo, carne deshuesada, jamón de cerdo, leche en polvo, soya, preparados de alimento, despojos de pollo y algodón. Siendo los tres primeros los que con mucho más se importan, representando alimentos de primera necesidad que no alcanzan a producirse en México, a pesar de ser alimentos tradicionales y principal tipo de producción de la propiedad social o ejidos. Situación que demuestra en forma indirecta que otra vez existe un beneficio para la propiedad particular al ser los que exportan este tipo de alimentos y productos, y un perjuicio para la producción de alimentos básicos y de primera necesidad, además de favorecer la importación de estos productos en vez de apoyar a la propiedad social y contar con la autosuficiencia en estos productos que ya tenía México en el pasado.

En la primera década de este siglo, los cultivos que han presentado una disminución en producción son los granos básicos como el arroz y el trigo y las oleaginosas (algodón, cártamo, soya). Por otra parte, existen cultivos que presentaron un crecimiento tanto en superficie sembrada como

en valor de la producción, tal es el caso del tomate rojo, aguacate, limón mexicano, mango, café y caña de azúcar, quedando esta producción destinada a la exportación. En este período las exportaciones agrícolas han crecido de manera sostenida con excepción de 1990; sin embargo, las importaciones lo han hecho de manera más dinámica; aunque al final de este período se muestra un saldo de déficit, con lo cual se constata que el objetivo de la autosuficiencia no se ha cumplido.¹³

3. POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Una última extensión del presente estudio consiste en el análisis sobre la pobreza. Aunque como tal, su naturaleza proviene de muchos factores, su estudio permite apreciar los resultados de las políticas estatales en el campo al existir la medición de la pobreza rural, además de que parte de la pobreza urbana también es resultado de la migración del campo a las ciudades. Así mismo, su análisis no sólo permite apreciar las políticas en el sector rural, sino el esfuerzo conjunto del estado en sus diversas estrategias sociales.

La pobreza y la exclusión social afectan a un gran número de personas en la actualidad, se trata de un fenómeno social complejo. Resulta paradójico que sigamos registrando la existencia de pobreza principalmente alimentaria, si la producción agrícola mundial proporciona recursos suficientes para satisfacer las necesidades de todos los habitantes del planeta, tal y como lo ha manifestado la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la Conferencia Internacional sobre Agricultura Orgánica y Seguridad Alimentaria, celebrada en mayo de 2007.

Se considera que la exclusión social es un término superador al de pobreza por cuanto se define en términos no puramente alimentarios o económicos sino que abarca un tipo más amplio de participación en sociedad, se trata de un fenómeno complejo multidimensional y que está condicionado por la interacción de muchos factores, y en este sentido la exclusión social se

12. SAGARPA, *Balanza Comercial Agroalimentaria México UE, Enero Febrero de 2015*, México, Coordinación General de Asuntos Internacionales, 2016.

13. PAZ GARCÍA, Minerva y PALACIO MUÑOZ, Víctor H. *Política Agrícola en México. Reformas y Resultados: 1988-2006*, Economía de México, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Universidad de Málaga. 2009.

define como un tipo de desigualdad o marginación característico de las sociedades del siglo XXI.

La globalización económica como proyecto político, ha demostrado producir un déficit de actuación para combatir la pobreza y la exclusión social, bajo este escenario, el gran perdedor del actual modelo globalizador es en gran medida el sector agrario y sus habitantes, quienes se han visto alcanzados por la desigualdad de ingreso y la falta de capacidad de gestión, porque las pautas de distribución, influyen directamente sobre las oportunidades de nutrición, salud, educación y vivienda, lo que nos pone delante de una cuestión de justicia distributiva y, en un sentido más próximo, de justicia social.

Considerando el estudio 'Evolución de la Pobreza por la dimensión de Ingreso' elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), para el período de 1992 a 2012, se graficaron las dimensiones en porcentajes de pobreza alimentaria -entendida como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica-, y la pobreza de patrimonio -considerada como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y gastos en materia de salud, educación, vestido, vivienda y transporte-, para la zona urbana y rural en México, lo cual se presenta en la Tabla 5 en particular, las líneas discontinuas en el gráfico corresponden a las zonas urbanas, y las líneas continuas a la variable de las zonas rurales. Las tendencias en este período histórico de todas las series son similares: se explican en principio con un aumento de la pobreza a raíz de la crisis de 1994, y posteriormente se refleja una disminución de los dos grados de pobreza, que abarca un período importante de 1996 a 2006, y que posteriormente a este año, refleja una tendencia negativa en el sentido de un aumento de la pobreza en los últimos años graficados. Al considerar todo este período en conjunto no existe un efecto o tendencia definida ya que los resultados son muy parecidos tanto en 1992, como en 2012, a pesar de las variaciones registradas en los años intermedios del período.

En esta grafica se aprecia en particular, que la pobreza patrimonial es mayor en cuanto a su incidencia, por considerarse para la medición un mayor conjunto de bienes, tanto alimentarios como de capacidad económica para acceder a servicios básicos. Asimismo, la presencia de ambos grados de pobreza, es mayor en la zona rural que en la zona urbana, derivado de la mayor oportunidad de

empleo y servicios en las ciudades que en el campo. Además, del análisis de las diferencias entre la pobreza alimentaria y patrimonial, así como de su presencia en la zona rural y urbana, nos permite observar los efectos que han producido el modelo económico y las políticas públicas del Estado. En el mismo contexto, las series referidas a la pobreza rural presentan mayores altibajos en el período del 2004 a 2010, que las series urbanas, lo anterior nos permite concluir que han sido más efectivas las políticas públicas del combate a la pobreza en las ciudades, que las aplicadas en las zonas rurales.

Esta situación se aprecia con mayor claridad al obtener las diferencias entre las series, con la finalidad de comparar el comportamiento entre la pobreza urbana y rural, tal y como se aprecia en la Tabla 6. La línea alimentaria representaba que en 1992 existía 18.2% de diferencia entre la pobreza rural y urbana. Para el 2012 la diferencia se redujo a 15.4%, lo que refleja un mayor esfuerzo para reducir la pobreza rural.

Estos datos se corroboran con el informe de la OCDE, 'Diagnóstico de desarrollo territorial de México', en el cual se señala que la pobreza no ha cambiado en los últimos 20 años. En 2012, 53.3 millones de mexicanos vivían esta condición, es decir el 45.5% de la población total, y si bien la tasa de pobreza descendió ligeramente desde la mitad de la década de 1990, hacia mediados de la primera década de este siglo, la tasa volvió a aumentar con la crisis financiera mundial, la reducida tasa de crecimiento de la economía y la desigual distribución de los ingresos. Además, señala que México es el único país latinoamericano que registra una tendencia regresiva en materia de reducción de pobreza y es la segunda nación más desigual de los 34 estados miembro de la OCDE en ese año. El mismo estudio señala que en el ámbito geográfico, la pobreza es mayor en el sur, sureste y parte del centro, pues alcanza niveles del 74.7% en Chiapas; 69.7% en Guerrero; 64.5% Puebla; y 61.9% Oaxaca, precisamente en las zonas de mayor actividad rural. En tanto, en Nuevo León el índice de pobreza fue de 23.2%, 27.9% en Coahuila, y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) presentó un 28.9%. En consideración de la pobreza extrema, según cifras del CONEVAL en el 2012, 11.5 millones de personas vivían en extrema pobreza, esto es, 9.8% de la población total. La mitad de estas personas viven en zonas urbanas -es decir 6% de las personas que habitan estas áreas-, y la otra

mitad en zonas rurales -lo que significa un 21.3% de los que habitan estas zonas-.¹⁴

CONCLUSIONES

Los datos presentados en el presente trabajo demuestran sólidamente que el sector agrario es fundamental para el desarrollo económico de cualquier país, y primordialmente de las economías emergentes como México. Sin embargo, también hemos demostrado la poca eficacia de las políticas públicas y los programas sociales que se han implementado por los gobiernos a partir de la segunda década del siglo pasado y hasta nuestros días.

Las repetidas crisis económicas nacionales hicieron que disminuyese el intervencionismo público y que los inversionistas privados se retirarán del sector primario. El campo mexicano se descapitalizó y la pobreza extrema se concentró en él. Desde mediados de la década de 1960, el crecimiento del producto agropecuario fue en promedio inferior al aumento de la población nacional y, en algunos años, fue incluso inferior al aumento de la población rural. A pesar de los cambios en la estructura de la producción agraria, el suministro nacional de alimentos registró un déficit. Desde 1970, en promedio cerca de la tercera parte del consumo aparente de granos básicos se ha cubierto con importaciones. La importancia relativa de las exportaciones

agropecuarias en la balanza comercial ha disminuido. A fines del siglo XX un poco más de la quinta parte de la fuerza de trabajo nacional dedicada a la producción agropecuaria aportaba apenas un 5% del producto interno bruto: esta cifra refleja la pobreza de los trabajadores del campo, la aguda desigualdad existente en el sector rural, y la situación marginal del sector rural en la economía y la política nacionales.

En lo que respecta a derechos sociales en México, es evidente que existe un cumplimiento parcial, derivado principalmente del reparto agrario entre ejidatarios y comuneros, este esfuerzo del Estado mexicano no pudo consolidarse en un esquema de fortalecimiento para el desarrollo agrario y rural del país; por el contrario, las cifras analizadas reflejan que son mayores los retrocesos en la materia que los avances. Las crisis políticas y económicas vividas en los últimos años, y el cambio de modelo económico neoliberal, han puesto mayor énfasis en el capital privado y la apertura de mercados internacionales, que en el fortalecimiento de las economías locales, y particularmente las que inciden en el campo y su productividad. Si, además, se realiza una comparativa internacional, no sólo se aprecia un contraste, sino la pérdida de competitividad de México en muchos aspectos que son fundamentales para tener un desarrollo económico y social.

14. *EL ECONOMISTA*, Niveles de pobreza en México sin cambios en los últimos 20 años: OCDE, octubre 2016, en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/26/niveles-pobreza-méxico-sin-cambios-ultimos-20-anos-ocde>.

Ilustraciones

Tabla 1. Población urbana y rural

Año	1900	1910	1921
Total	13,607,259	15,160,369	14,334,780
Urbana	3,849,489	4,351,172	4,465,504
Rural	9,757,770	10,809,197	9,869,276

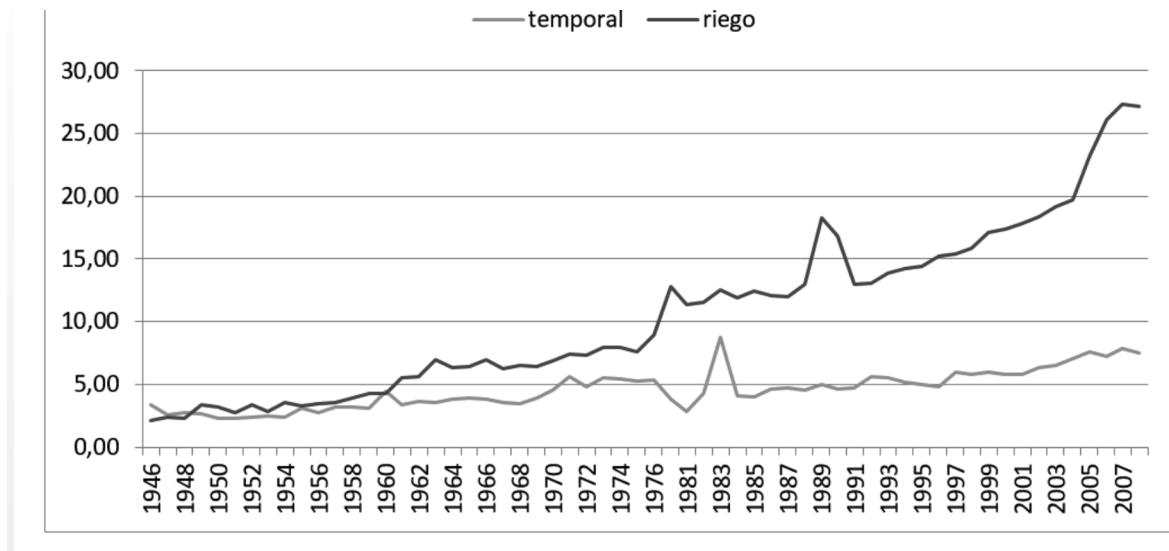
Fuente: INEGI, "1. Población", en *Estadísticas Históricas de México 2009*, p. 87-88.

Tabla 2. Reparto de tierras por presidente

Presidente	Año	Hect.	% País	% Tot	Benef.	Prom. x Hect	Tot. Acum
Venustiano Carranza	1920	167 936	0.1	0.1	46 398	3.6	46 398
Adolfo de la Huerta	1920	33 696	0.0	0.1	6 330	5.3	52 728
Álvaro Obregón	1924	1 100 117	0.6	0.7	128 468	8.6	181 196
Plutarco Elías Calles	1928	2 972 876	1.5	2.2	297 428	10.0	478 624
Emilio Portes Gil	1930	1 707 750	0.9	3.1	171 577	10.0	650 201
Pascual Ortíz Rubio	1932	944 538	0.5	3.5	64 573	14.6	714 774
Abelardo L. Rodríguez	1934	790 694	0.4	3.9	68 556	11.5	783 330
Lázaro Cárdenas	1940	18 786 131	9.6	13.5	728 847	25.8	1 512 177
Manuel Ávila Camacho	1946	7 287 697	3.7	17.3	157 816	46.2	1 669 993
Miguel Alemán Valdez	1952	4 633 321	2.4	19.6	80 161	57.8	1 750 154
Adolfo Ruiz Cortines	1958	6 056 773	3.1	22.7	68 317	88.7	1 818 471
Adolfo López Mateos	1964	8 870 430	4.5	27.2	148 238	59.8	1 966 709
Gustavo Díaz Ordaz	1970	24 738 199	12.6	39.9	278 214	88.9	2 244 923
Luis Echeverría Álvarez	1976	12 773 888	6.5	46.4	205 999	62.0	2 450 922
José López Portillo	1982	6 397 595	3.3	49.7	243 350	26.3	2 694 272
Miguel de la Madrid Hurtado	1988	5 626 227	2.9	52.5	248 486	22.6	2 942 758
Carlos Salinas de Gortari a/	1992 a/	551 869	0.3	52.8	80 692	6.8	3 023 450

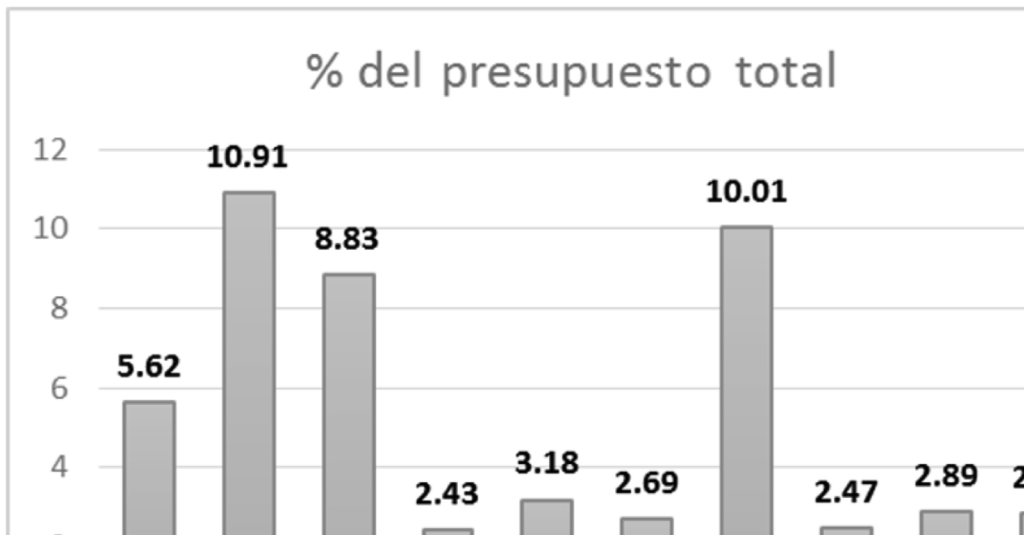
Fuente: INEGI, "8. Agropecuario, aprovechamiento forestal y pesca", en *Estadísticas Históricas de México 2009*, p. 110.

Gráfico 1. Rendimiento de las tierras agrícolas (tons/hect)



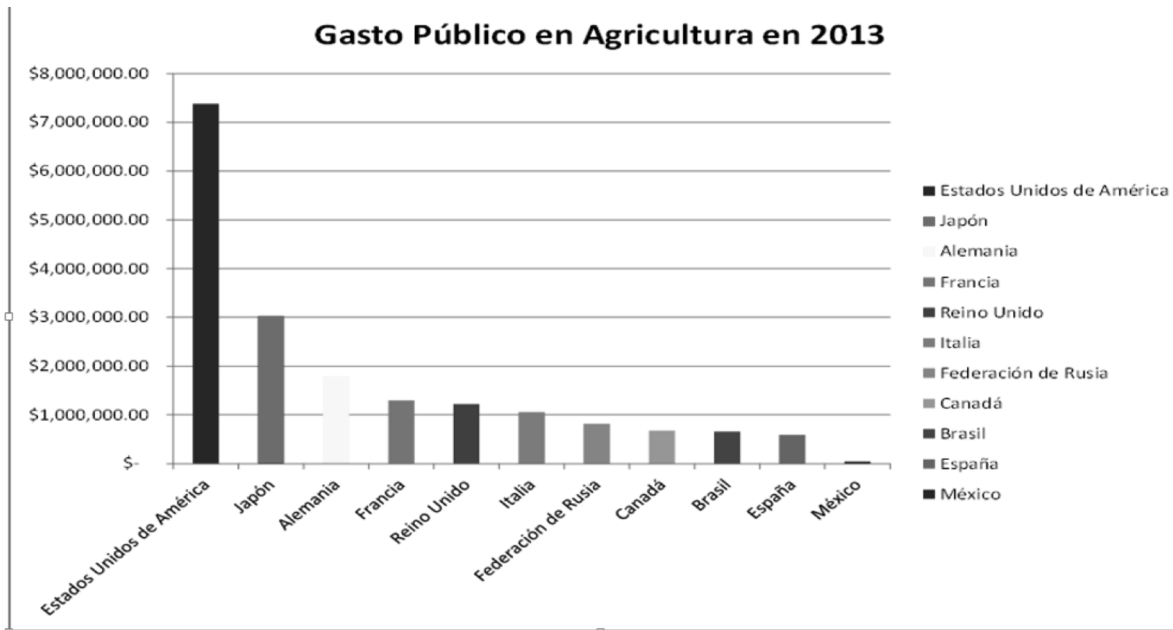
Fuente: INEGI, "8. Agropecuario, aprovechamiento forestal y pesca", en *Estadísticas Históricas de México*, p. 12.

Gráfico 2. Gasto agropecuario



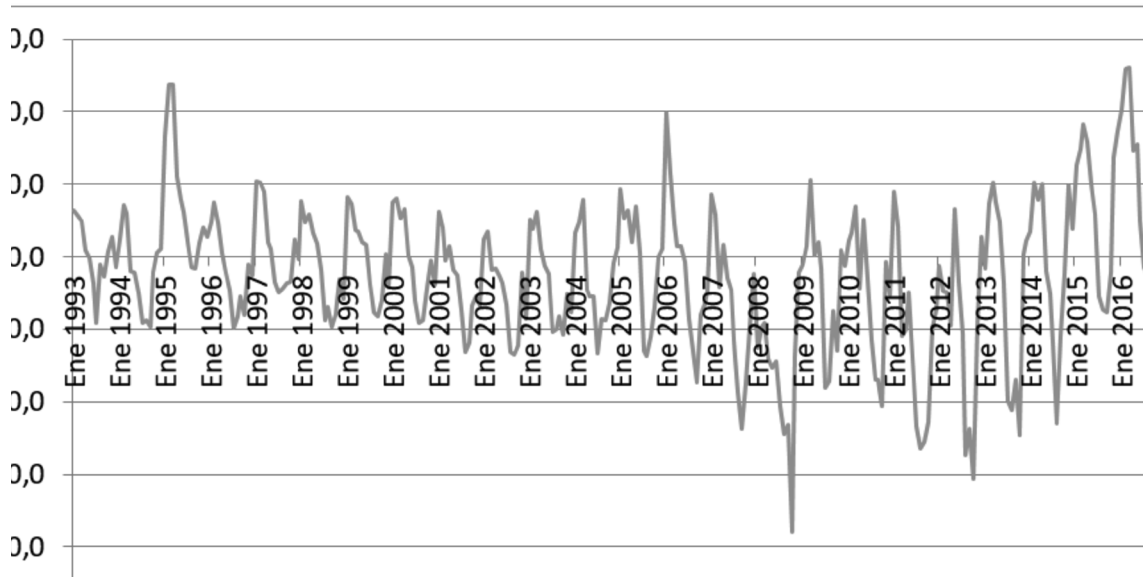
Fuente: INEGI, "15. Finanzas públicas", en *Estadísticas Históricas de México 2009*.

Gráfico 3. Comparativa internacional



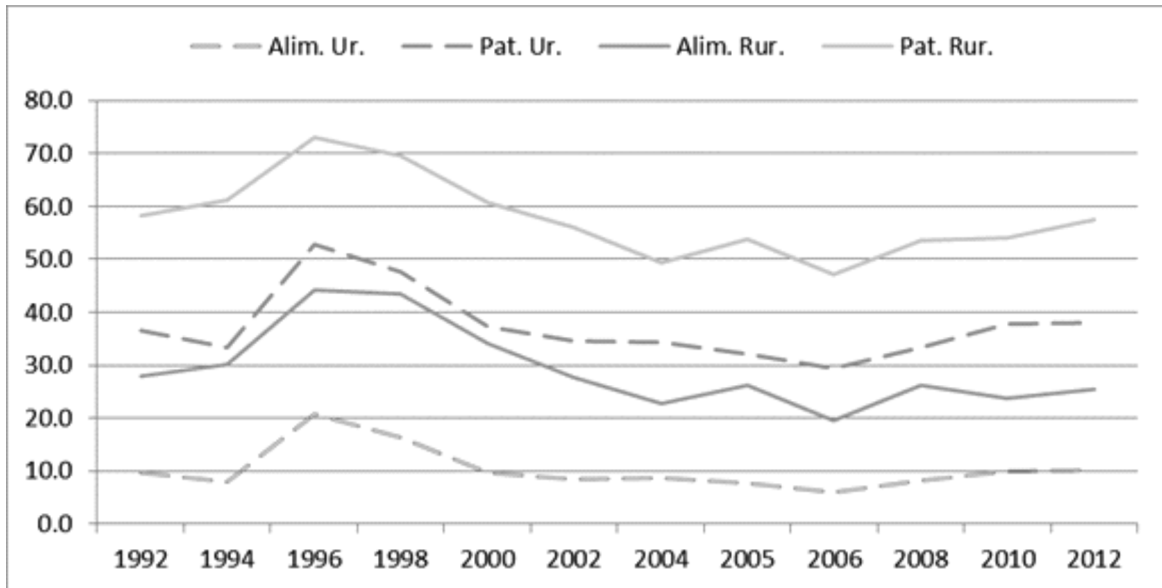
Fuente: *FAO Statistical Yearbook 2013*, en: <http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e00.html>.

Gráfico 4. Saldo de la balanza comercial agrícola



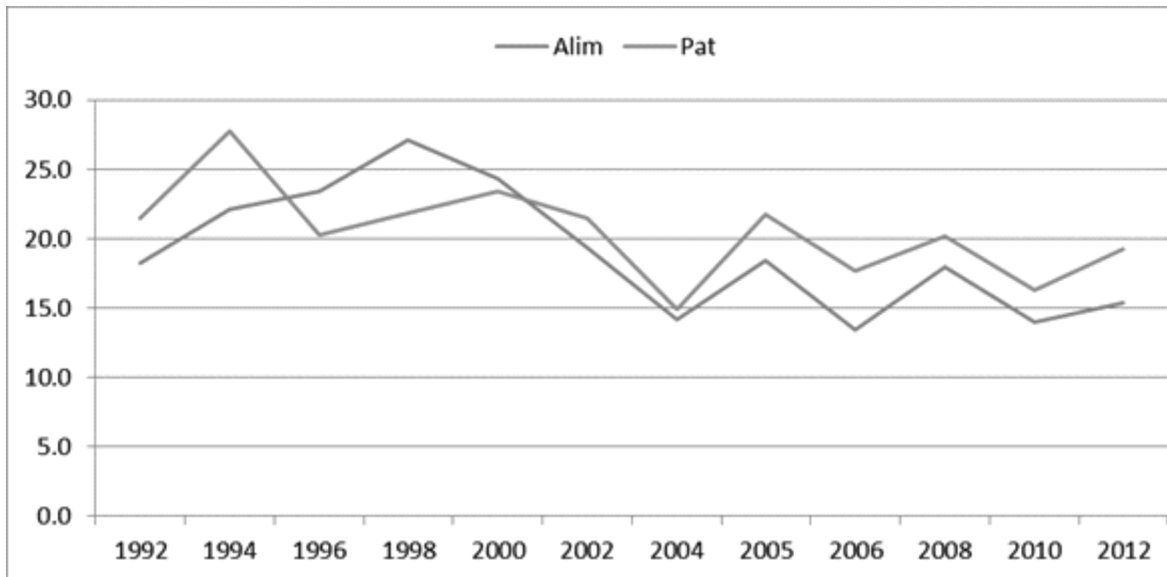
Fuente: Banco de México, en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE122&locale=es>

Gráfico 5. Pobreza alimentaria y patrimonial por dimensión del Ingreso en México, 1992-2012



Fuente: CONEVAL, ENIGH de 1992 a 2012.

Gráfico 6. Diferencia entre pobreza urbana y rural en México, 1992-2012



Fuente: CONEVAL, ENIGH de 1992 a 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO M., Arturo, “Entre la Reforma y la Rebelión: El Campo durante el Salinismo”, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, Vol. 36, No. 1/2, En-Jun 1996, pp 137-139.
- BARQUERA, Simón, et. al., (2001), “Políticas y Programas de Alimentación y Nutrición en México”, en Salud Pública de México, Vol. 43. pp 464-477.
- CEDRSSA, Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, Cámara de Diputados, México, 2010.
- EL ECONOMISTA, Niveles de pobreza en México sin cambios en los últimos 20 años: OCDE, octubre 2016, en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/26/niveles-pobreza-mexico-sin-cambios-ultimos-20-anos-ocde>.
- ESPARZA FLORES, Martín “Calderón y su Atroz Legado”, en Contralinea, México, 6 enero 2013, en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/01/06/calderon-su-atroz-legado-campesinos-agricultura-en-ruinas/>.
- INEGI, Estadísticas Históricas de México 2009, México, 2010.
- LUSTIG, Nora y PÉREZ ESPEJO, Rosario “Sistema Alimentario Mexicano”, Revista Latinoamericana de Economía, México, UNAM, Vol. 13, No. 51/52, pp. 259-261.
- MARTÍNEZ Saldaña, Tomás. “Historia de la Agricultura en México”, III Taller Latinoamericano sobre Prevención de Riesgos, Xalapa, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, 1983, pp. 16-29.
- Observatorio del Sector Social de la Economía, Propiedad Social, México, agosto 2016, en: <http://osse.org.mx/Recursos/Investigaciones/Estad%C3%ADsticas/Propiedad-Social>.
- PAZ GARCÍA, Minerva y PALACIO MUÑOZ, Víctor H. “Política Agrícola en México. Reformas y Resultados: 1988 – 2006”, en Economía de México, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Universidad de Málaga, No. 119, 2009, pp. 20-23.
- PAZ GARCÍA, Minerva y PALACIO MUÑOZ, Víctor H. “Política Agrícola en México. Reformas y Resultados: 1988-2006”, Economía de México, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Universidad de Málaga. 2009.
- QUINTANA, Roberto Diego, Las paradojas del neoliberalismo y las alternativas para el México agropecuario, México, Procuraduría Agraria, agosto 2016, en: File:///E:/Documents%20and%20Settings/Admin/Mis%20documentos/Rabell/Der-Sociales/Libro/MEXICO_PROCURADURIA%20AGRARIA.html
- RIVERA RODRÍGUEZ, I., El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, segunda edición, México, McGraw-Hill. 1997.
- SAGARPA, Balanza Comercial Agroalimentaria México UE, Enero Febrero de 2015, México, Coordinación General de Asuntos Internacionales, 2016.
- SCJN. (2012). Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 60. Constitucionalidad de la Nueva Ley del ISSSTE. Recuperado el 3 de Agosto de 2016, de Biblioteca Jurídica Virtual: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3190/4.pdf>
- SCJN y UNAM. (Noviembre de 2012). La Constitución comentada fascículo 3. Aproximación a los derechos humanos. Recuperado el 3 de Agosto de 2016, de Museo de las Constituciones: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Publicaciones/Paratodos3.pdf>
- SCJN y UNAM. (2014). La Constitución comentada. Fascículo 6: Los derechos económicos, sociales y culturales, los

derechos de los pueblos o naciones y de solidaridad. Obtenido de Museo de las Constituciones: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Publicaciones/fasc6-WEB.pdf>

- TERRAZAS, Amabilia. Federalismo y Coordinación Fiscal en: Federalismo Hacendario en México: Retos y Alternativas. Jorge A. Calderón Salazar, Comp., México, Instituto de la Revolución Democrática. 2004.
- TRÁPAGA REYES, J. (enero-febrero de 2000). El derecho social en México: problemas y perspectivas. Recuperado el 04 de Agosto de 2016, de El Cotidiano: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32509902.pdf>
- ZUART VALLEJO, L. E. (2014). Cambios para mejorar la Justicia Agraria. Chiapas: w.senado.gob.mx/comisiones/reforma_agraria/docs/magistrados_nomb/LEZV_5.pdf.