



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



México rural del Siglo XXI

México rural del Siglo XXI

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Ciudad de México, 2018

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

© FAO, 2018

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Introducción	1
Mensajes clave	3
La dimensión real del sector rural	5
Pobreza y ruralidad	8
Más allá de la actividad primaria	9
La propiedad de la tierra	14
La acción pública en el sector rural	17

Directorio

José Graziano da Silva
Director General de la FAO

Julio Berdegú Sacristán
Subdirector General y Representante Regional de
la FAO para América Latina y el Caribe

Tito Díaz Muñoz
Coordinador de la Oficina Subregional de la FAO
para Mesoamérica

Crispim Moreira
Representante de la FAO en México

Eduardo Benítez Paulín
Representante Asistente-Programas

Isabel Gordillo
Representante Asistente-Administración

Agradecimientos

La FAO agradece la aportación de Héctor Robles Berlanga,
Daniel Mejía, Gustavo Gordillo de Anda,
Teresa Shamah Levy, John Scott y Rodrigo Rivera
para esta publicación.

Introducción

En el último cuarto del Siglo XX uno de cada cuatro mexicanos ha habitado en zonas rurales, definidas como aquellas localidades con menos de 2 500 habitantes. La población de las zonas rurales ha estado compuesta principalmente por jóvenes y adultos mayores, a diferencia de las zonas urbanas donde la población adulta –de entre 30 a 60 años– es más frecuente.

Esa relativa estabilidad de la participación y la estructura de la población rural contrasta con las transformaciones observadas durante el mismo periodo. Por ejemplo, las mujeres han ido asumiendo un rol cada vez más relevante en las actividades económicas. De hecho, actualmente las mujeres poseen 18% de los terrenos agrícolas, en comparación con el menos de 1% de hace treinta años.

En paralelo, se observan cambios en las actividades económicas que sustentan a los hogares rurales. Las actividades económicas no-agrícolas han ido incrementando su participación en los ingresos y en los empleos de las familias rurales. Asimismo, el encadenamiento de las actividades primarias con actividades de mayor valor agregado ha permitido a los trabajadores agrícolas vincularse a mercados laborales que ofrecen mejores remuneraciones. Y las remesas han pasado de ser la principal fuente de ingreso no laboral de los

hogares rurales, a ser complementadas con programas productivos o de protección social que ofrecen una alternativa de ingreso ante eventuales shocks económicos.

A pesar de estos cambios, las familias rurales enfrentan desafíos estructurales. Por ejemplo, la pobreza sigue siendo más alta en las áreas rurales: seis de cada diez habitantes de zonas rurales eran considerados pobres en 2016, en contraste con los cuatro de cada diez en zonas urbanas. Por otro lado, los rendimientos por hectárea del maíz y frijol –dos de los principales cultivos cíclicos del país– han experimentado incrementos moderados en casi cuarenta años.

En cuanto a los desafíos emergentes, en los próximos años será fundamental encontrar alternativas efectivas para adaptar y mitigar los riesgos climáticos que enfrenta no solo la agricultura, sino el conjunto de actividades económicas de las familias rurales. Para ello será necesario desarrollar prácticas sustentables en el manejo de los recursos naturales, así como formas de resiliencia que permitan adaptarse a los shocks climáticos. En ese sentido, los saberes y prácticas de las comunidades indígenas, así como su manejo de gran parte de los recursos naturales del país serán fundamentales para cumplir con este desafío.



Mensajes Clave



1 *El sector rural va más allá de las actividades primarias*

Dimensionar el sector rural en México pasa por adicionar las actividades forestales y pesqueras a las actividades agropecuarias; valorar los encadenamientos del sector primario con los sectores secundario y terciario; y reconocer los crecientes vínculos de las áreas rurales-urbanas.

2 *La ruralidad en México tiene principalmente cuatro rostros*

La población rural representa el 23% de la población de México. Encontramos el rostro de las y los jóvenes que no tienen acceso a la tierra; el de las mujeres, que han tomado un rol central tanto en el ámbito doméstico como en el productivo; el rostro indígena, quienes son dueños del 15.5% de la superficie rústica; y rostro de los jornaleros agrícolas y sus familias.

3 *La pobreza continúa siendo más intensa en zonas rurales que en zonas urbanas*

La pobreza extrema afecta a 17.4% de la población rural, mientras que en zonas urbanas la pobreza extrema alcanza 4.4%.

4 *La agricultura es una fuente importante de empleo a nivel nacional*

El sector primario empleó a alrededor de 13.3% del total de la población ocupada a nivel nacional. Este nivel supera el 3.1% de participación del sector primario en el PIB nacional.

5 *La principal característica de la tenencia de tierra es la baja productividad y el minifundio*

Más de la mitad de los ejidatarios, propietarios privados, comuneros y posesionarios poseen hasta cinco hectáreas o menos; y más

de 20% de esos titulares de la tierra tiene su predio dividido en tres o más fracciones, muchas veces muy separadas entre sí. Por su parte, el maíz, frijol, trigo y arroz han tenido incrementos moderados de rendimiento, y los cultivos oleaginosos registran una disminución en su rendimiento desde 1980.

6 *Se observa una realidad dual en el desarrollo del sector primario*

Junto al sector de pequeños productores coexiste la producción de alimentos para la exportación, que a partir del 2015 ha logrado revertir el déficit comercial del país, logrando una balanza comercial superavitaria del sector primario.

7 *La relación entre la producción agrícola y el medio ambiente es un tema que requiere urgente atención*

la degradación de suelos afecta a 89 millones de hectáreas.

8 *La política pública orientada al sector rural productivo presenta impactos limitados*

Políticas regresivas y orientadas a proveer bienes privados individuales tienden a aumentar las desigualdades regionales y entre productores. Por otro lado, existe un excesivo número de programas que pulverizan la acción gubernamental que se ve afectado de igual manera por marcos legales y diseño de políticas públicas sectoriales que no se articulan en el territorio.

9 *El desarrollo rural requiere un enfoque de doble vía*

El desarrollo de los productores y sus familias demanda la articulación de políticas públicas de protección social y desarrollo económico que potencien el desarrollo humano integral de la población rural.



La dimensión real del sector rural

El sector rural de México va más allá de las actividades primarias

Ello implica tomar en consideración actividades que trascienden al sector agrícola e incluyen al sector forestal y pesquero. Asimismo, es importante pensar más allá del sector primario y por ende considerar los procesos de agregación de valor. Finalmente, es importante considerar el creciente vínculo de las zonas rurales con las zonas semi-urbanas y urbanas.

La población rural representa el 23% de la población de México

Sin embargo, los vínculos de las localidades rurales son cada vez más estrechos con las zonas semi-urbanas y urbanas, lo que obliga a tener una visión más amplia del sector. Considerando adicionalmente las localidades de más de 2 500 y hasta 15 000 habitantes, la población total alcanza hasta 38%. De ahí la relevancia de valorar las

interconexiones rural-urbano-rural para no centrarse exclusivamente en las localidades rurales o en las actividades primarias.

Las mujeres en el campo participan en el desarrollo del país

Con su trabajo cotidiano, en el ámbito doméstico, agropecuario y artesanal, sin que hasta ahora se reconozca específicamente su aporte a la actividad nacional. Hace poco más de treinta años las propietarias de la tierra eran muy pocas, su número apenas rebasaba un punto porcentual y ahora representan cerca de 18%. En suma, se está hablando de un millón 877 mil mujeres actualmente son dueñas de la tierra, que se distribuyen en 701 mil ejidatarias, 201 mil comuneras, 656 mil posesionarias y 318 mil propietarias privadas (RAN, 2016 e INEGI, 2007).

Juventud rural sin acceso a la tierra

El número de población rural joven es alto y no tiene acceso a la tierra para uso agrícola (población de 0 a 14 años de edad en localidades rurales son 33.2% y en localidades de más de 100 mil habitantes alcanza 26%). La juventud de la población rural contrasta con la edad de los titulares de la tierra que en promedio tienen 56 años.

Pueblos Indígenas

La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Los indígenas representan aproximadamente el 10% de la población nacional; participan en 6 830 ejidos y comunidades del país que representan el 22.9% de los núcleos agrarios. Son dueños de 22 millones 624 mil hectáreas de propiedad ejidal y comunal, y cinco millones de propiedad privada, lo que representa el 15.5% del total de la superficie rústica, es decir, cinco puntos más que lo que significa la población indígena para el país.

La importancia de la protección de los recursos naturales descansa de manera especial en la población indígena, ya que esta población vive donde se localizan las mayores superficies de bosques y selvas y donde se capta el agua de lluvia. Una de las características sobresalientes de los núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales: nueve de cada diez ejidos y comunidades disponen de algún recurso natural (pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; acuícolas y turísticos); y son dueños del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad ejidal. Más aún, las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80 por ciento de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad del país.



©Alex Webb/Magnum para FAO

Jornaleros agrícolas

En México, no existe una estimación precisa del número de jornaleros agrícolas. Se reporta que existen 3.9 millones de trabajadores agropecuarios en el país, 2.5 millones de los cuales son peones o jornaleros en la agricultura. Sin embargo, ya que las personas jornaleras suelen viajar con sus familias, se estima que la población impactada por esta actividad laboral alcanza los 5.9 millones de personas.

Los jornaleros agrícolas registran las siguientes condiciones:

- Más del 90% de los jornaleros mexicanos no cuentan con seguro social, no reciben aguinaldo y vacaciones con goce de sueldo, además de trabajar sin contratos laborales y en condiciones precarias;
- El promedio de escolaridad de la población jornalera agrícola es de 5.9 años, es decir, de primaria incompleta y alrededor de un cuarto de esa población (24%) no habla español sino una lengua indígena;
- Más de la mitad de los jornaleros se concentra en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz; y
- Las personas jornaleras ganan en promedio 18.5 pesos por hora laborada, cantidad que, a pesar de superar los 80.04 pesos diarios del salario mínimo, resulta muy bajo si se consideran los altos niveles de desempleo para esta población entre temporadas de cosecha y los gastos de traslado a zonas de trabajo (CONAPRED, 2017).

Emigración rural

Es probable que habitantes de las pequeñas localidades se estén trasladando a localidades rurales intermedias como lo apunta Viramontes Romo (citado por Gordillo y Thibaut 2013): la movilidad que se está dando de localidades muy pequeñas

a localidades de mayor tamaño se puede deber a que en épocas de mayor incertidumbre económica y social, los migrantes internos recientes deciden apostar a una migración cercana en sentido geográfico.

Los estudios de migración que coordinó CONAPO (2012) apuntan varios fenómenos nuevos:

- La migración con fines laborales a Estados Unidos de América (EE.UU.) continúa siendo la principal corriente migratoria hacia el exterior en la actualidad. Se estima que actualmente radican en ese país alrededor de 11.9 millones de personas que declararon haber nacido en México, aunque si se considera a los descendientes de los inmigrantes -21.8 millones- el monto se incrementa a 33.7 millones de personas;
- El número de inmigrantes permanentes creció progresivamente durante la última década al pasar de 493 mil personas en 2000 a 961 mil en 2010;
- México se ha convertido en un país que recibe grandes flujos migratorios de carácter irregular en tránsito hacia EE.UU. El Instituto Nacional de Migración estimó para 2010 alrededor de 140 mil eventos de tránsito por México, predominando entre ellos los ciudadanos provenientes de Centro y Sudamérica;
- En los últimos años se ha registrado un aumento en el retorno de migrantes mexicanos desde EE.UU., cuyas causas son diversas (interceptados, deportaciones por modificaciones legales; crisis económica y retornos asociadas a etapas del ciclo laboral).



Pobreza y ruralidad

Existe una estrecha relación entre marginación y ruralidad que se expresa en la magnitud y la intensidad de la pobreza extrema en zonas rurales. En México, poco más del 50% de la población en pobreza extrema habitan en localidades rurales y la tasa de pobreza extrema es notoriamente superior en zonas rurales (17.4%) que en zonas urbanas (4.4%).

La pobreza extrema de los hogares rurales se expresa en diferentes rezagos: entre más pequeña es la localidad existe un mayor porcentaje de personas analfabetas; que no asisten a la escuela; que habitan viviendas con piso de tierra, sin energía eléctrica, que no tienen acceso al agua, y que utilizan leña o carbón para cocinar (INEGI, 1990-2010).

A manera de ejemplo se tiene el acceso al agua de los hogares. En localidades rurales, 80.5% de los hogares tiene acceso al agua mientras que en localidades semiurbanas o urbanas el acceso es de 95.8%. Asimismo,

sólo dos de cada tres hogares en zonas rurales tienen acceso a agua de forma diaria.

Si bien el nivel de pobreza rural es alto, se observa una tendencia a la baja desde 2010

En el periodo 2010-2016, la población en situación de pobreza extrema en localidades rurales disminuyó, al pasar de 26.5 a 17.4%, mientras que la población en situación de pobreza moderada prácticamente se mantuvo alrededor de 40% (CONEVAL, 2017).

La pobreza se ve agravada por dos fenómenos: sobrepeso-obesidad y desnutrición

En la población masculina adulta el sobrepeso y la obesidad aumentó en zonas rurales, de 61.1% en 2012 a 67.5% en 2016. Para el caso de mujeres pasó de 68.9% a 74.7% durante el mismo periodo (ENSANUT, 2016). En el caso de la desnutrición crónica en menores de cinco años en zonas rurales fue de 20.9% versus 11.1% en zonas urbanas.



Más allá de la actividad primaria

Lo rural no se reduce a lo agrícola, ni a la producción primaria

En México el sector agrícola contribuye el 3.1% a la economía en su conjunto. Sin embargo, al considerar la contribución del sector agropecuario ampliado que incluye las actividades primarias, de transformación (agroindustria), insumos y servicios, el aporte de este Producto Interno Bruto (PIB) ampliado es de alrededor de 7.5%.

Una de las visiones que prevaleció en los estudios de lo rural y que se trasladó a las políticas públicas fue la visión agrícola. Esto representa un desaprovechamiento del potencial de las áreas rurales ya que por cada hectárea con vocación agrícola hay dos hectáreas con bosques y selvas (sin considerar pastos).

El volumen y el valor de la producción agropecuaria, forestal y pesquera

Las actividades primarias han tenido un papel relevante para el abasto y la seguridad alimentaria de México, pero también es cierto que el sector agropecuario, forestal y pesquero ha tenido un ritmo de crecimiento menor al de la economía nacional. Durante el periodo 1993-2017 el PIB del sector primario pasó de 312 mil 605 a 454 mil 074 millones de pesos constantes, lo que significó un incremento del 45.2% y representó un incremento a una TMAC, de 1.6%. En comparación con el crecimiento de la economía, el cual creció en el mismo periodo a una TMAC de 2.5%.

Al analizar al sector primario, sin considerar el valor agregado que transfiere a otros sectores, da una visión parcial sobre la importancia del campo mexicano. Por ejemplo, si al PIB sector primario se incorpora el valor agregado que transfiere a las



©Alex Webb/Magnum para FAO

actividades de la industria alimentaria y, de la industria de bebidas y del tabaco, el crecimiento y la aportación económica del campo se incrementa.

De 2003 al 2017, el PIB del sector agroalimentario, agropecuario, forestal y pesquero, pasó de 848 629 a 1 095 137 millones de pesos de 2008. Esto significó un incremento del PIB de 29%, a una tasa media anual de crecimiento de 1.8%, es decir, 0.2% más, en comparación, si solo se considera el crecimiento del PIB de las actividades primarias.

La agricultura tiene una participación relativamente baja si se mide en términos del PIB, ya que solo representó el 3.1% en 2017

Sin embargo, esta cifra no refleja la aportación real del sector primario considerando que éste proporcionó empleo a alrededor de 7 millones de personas en 2017, es decir, al 13.3% del total de la población ocupada a nivel nacional.

De 2005 a 2017 la población ocupada en el sector primario creció a una tasa promedio anual de 1%. También hay que señalar que, del total de

empleos, 45.8% son trabajadores subordinados y remunerados, 35.6% trabajadores por cuenta propia y 12.9% trabajadores sin pago. Respecto a su ubicación, 86% trabaja en actividades agrícolas, 11.5% en actividades ganaderas y el resto en la pesca y acuicultura.

El campo mexicano no se puede entender sin la presencia de la ganadería

Actividad que ocupa un número muy importante de los productores rurales (INEGI, 2007). La ganadería cumple varias funciones: genera ingresos económicos a las unidades productivas, significa ahorro para las mismas, contribuye con los contenidos proteicos a la dieta familiar, representa la única fuente de tracción para muchas unidades y resuelve problemas de falta de disponibilidad de dinero en casos de enfermedades o urgencias.

Entre 1980-2016, la producción vinculada a la cría de aves y sus derivados (huevo de plato) creció más de 300%; le siguió la producción de productos ovinos (más de 100%) y en tercer lugar los bovinos, tanto para carne, leche y ganado en pie (más del 60%). En contraste, miel, guajolote en pie y en ca-

nal, lana sucia, caprino leche y cera en greña tuvieron un resultado negativo que va de -15% a -77%. Esta tendencia está asociada al aumento de las superficies de cultivos destinados a la ganadería y al incremento de los hatos ganaderos.

En síntesis, la orientación productiva agropecuaria se ha ganaderizado (SIAP 2016). Este fenómeno de ganaderización de la superficie rural es un tema que será relevante por sus consecuencias. La contaminación generada por la ganadería en las diferentes etapas de la cadena productiva incluiría:

- Contaminación por excretas;
- Residuos del procesamiento de productos ganaderos;

- Contaminación por producción de alimento animal: las fuentes principales son los nutrientes de los fertilizantes minerales, los pesticidas y los sedimentos originados por la erosión; e
- Impacto en el ciclo del agua: el pastoreo intensivo y la conversión de uso del suelo alteran el ciclo del agua.

La estimación del papel de la ganadería en las amenazas y pérdidas de biodiversidad tienen como base la participación del sector en la emisión de gases invernadero, en la erosión del suelo y en la contaminación del agua (Pérez Espejo, 2008).

Las áreas forestales que incluyen bosques, selvas y matorrales abarcan el 70% del territorio nacional

En ellas viven alrededor de 17 millones de personas. Existen 15 584 ejidos y comunidades agrarias que en sus terrenos tienen al menos 200 hectáreas de bosques, selvas o matorrales, abarcando una superficie de más de 62 millones de hectáreas. La mayor parte de esta superficie se localiza en el norte (34%) del país (SRA-RAN-IICA 2012).

Los principales problemas de los productores forestales son:

- Compiten en desventaja en los mercados por los altos costos de transacción y baja productividad;
- Desarrollan actividades productivas no sustentables que ofrecen mejor valor en el corto plazo, como puede ser la tala clandestina de los bosques;
- Pérdida de recursos asociados a los efectos del cambio climático;
- Desarticulación entre las funciones de gestión y las de fomento de la producción y el manejo forestales; que limitan seriamente los esfuerzos por promoverlos;



©Shutterstock

- Desarticulación similar entre las políticas de conservación, vigilancia y sanción por una parte y la política de fomento, con impactos negativos similares en las capacidades productivas y de gestión comunitarias;
- Compleja regulación forestal que poco contribuye a la conservación de los bosques;
- Un ineficiente sistema de prestación de servicios técnicos forestales.

El uso actual de la tierra agrícola

Del total de unidades de producción (UP) agropecuaria, 3.2 millones se dedican a actividades agrícolas, es decir, 86% de las UP. Las características principales de estas UP son: pequeños y medianos productores; se ubican al principio de la cadena productiva; contrasta el uso de tecnología pues usan semillas criollas con alto uso de agroquímicos; presentan baja productividad, en gran parte por su bajo acceso a servicios financieros, asistencia técnica, TIC e innovaciones tecnológicas; son de edad avanzada y tienen baja escolaridad.

En México actualmente se siembran alrededor de 280 cultivos cíclicos y 199 perennes, entre los que se encuentran cultivos básicos, forrajeros, oleaginosas, frutales, hortalizas, agroindustriales, ornamentales y los denominados como no tradicionales.

Si bien existe un patrón de cultivos muy extenso, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su artículo 179, considera a siete cultivos como básicos y estratégicos: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo y café. Si adicionamos las oleaginosas más importantes (algodón, soya y cártamo), los commodities y los cultivos para alimentar el ganado (avena, maíz forrajero, pastos cultivados) resultan 30 productos que ocupan el 87% de la superficie cultivable.

Cambio en el patrón de cultivos

A partir de 1980 los cultivos que más crecieron en términos de superficie cosechada, especialmente a partir del año 2000, fueron: zarzamora, fresa, hortalizas, aguacate y agaves; y los cultivos asociados a la ganadería (pastos y avena). Por el contrario, dos cultivos industriales (café y tabaco), así como tres oleaginosas (ajonjolí, cártamo y algodón) y el arroz mostraron caídas. También se observa que la producción de trigo y el frijol prácticamente no crecieron, mientras que el cultivo de soya disminuyó entre 1980-2000 y, a partir de los 2000s, se incrementó en más de 300% (SIAP, 1980-2016).

La evolución de estos commodities puede explicar en parte el crecimiento del PIB sectorial y de la balanza agropecuaria favorable pues estos cultivos se encuentran ligados a los mercados internacionales y a la agricultura de contrato.

La disminución o aumento de la producción se encuentra asociado, entre otras variables, al comportamiento de la superficie cultivada. Entre 1980 y 2016 crecieron las superficies cosechadas de los pastos (más de mil 500%), maíz forrajero (480%),



©Fernando Reyes para FAO

aguacate (231%), agave (184%) mientras que disminuyeron las de trigo, sorgo, arroz, tabaco y cártamo y se mantuvieron las de frijol y cebada.

El proceso de ganaderización también ha provocado cambios en los patrones de cultivo. Sin considerar el maíz amarillo en grano, que parte se utiliza para alimentar al ganado, la superficie con pastos y forrajes representó el 25% de la superficie cosechada en 2016.

El comportamiento de las importaciones y exportaciones de alimentos

La balanza comercial superavitaria del sector primario a partir del 2015 ha generado distintas reflexiones sobre las razones de este resultado positivo que no mostraba el sector desde hace muchos años.

El resultado positivo de la balanza comercial de alimentos tiene varias causas: desde 1997 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual mayor que las importaciones (7.7% versus 6.5%); la depreciación del peso frente al dólar americano de los últimos años; los cambios en el patrón de cultivos que se manifestó en el crecimiento de la superficie sembrada de aguacate, berries, agaves, etc.; el aumento de la superficie cosechada que ahora ronda en los 22 millones de hectáreas; el incremento del rendimiento de algunos cultivos, especialmente hortalizas, y al aumento de la superficie rentada y de la agricultura de contrato.

Alimentos estratégicos

La balanza comercial positiva se encuentra ligada a otra realidad contrastante: México importó 100 millones de toneladas de los seis cultivos considerados estratégicos en la LDRS durante

2013-2017; que el crecimiento de los rendimientos de los cuatro cultivos básicos fue marginal; que se importó alrededor del 90% de las semillas oleaginosas que demanda el país; que los beneficios de las exportaciones favorecieron principalmente a la agroindustria y a un porcentaje muy reducido de productores; y que los ingresos de los productores se encuentran estancados desde hace 20 años.

Disminución de los rendimientos en cultivos básicos

El comportamiento de los rendimientos durante el periodo 1980-2016 muestran varios resultados: algunas hortalizas y el plátano reportaron los mayores incrementos; soya, algodón, pastos, café y agave disminuyeron su productividad significativamente; dos cultivos donde hay una participación importante de pequeños y medianos productores (café y agave) decrementos; los cuatro cultivos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) han tenido incrementos moderados, y los cultivos oleaginosos registran una disminución en su rendimiento.

Los factores que inciden en la baja productividad del sector agrícola son: la poca incorporación de tecnologías e innovaciones; la baja disponibilidad y obsolescencia de la maquinaria agrícola; la desvinculación de la investigación con las demandas de los productores; la decreciente disponibilidad de agua y uso ineficiente de recursos a nivel parcelario, asociado con la baja inversión en rehabilitación, modernización y tecnificación del riego parcelario; los efectos negativos del cambio climático y el deterioro de los recursos naturales (agua y suelo), y la poca articulación entre diferentes agentes que intervienen en las cadenas de valor (SAGARPA 2016).



La propiedad de la tierra

Tenencia de la tierra

Los 196 millones de hectáreas que comprenden el país se encuentran distribuidas de la siguiente manera: 41% es propiedad privada que poseen 1.9 millones de predios rurales, con una extensión media de 40.2 hectáreas por predio. El 43.4% corresponde a la propiedad ejidal y está distribuida entre 3.8 millones de ejidatarios y 697 mil poseionarios, con una extensión media por sujeto de 18.2 hectáreas. El 9.1% corresponde a comunidades agrarias que está en manos de 993 mil comuneros con predios promedio de 17.4 hectáreas. A colonias agrícolas y terrenos nacionales les corresponden 12.3 millones de hectáreas. Finalmente, poco más de seis millones de hectáreas son áreas urbanas, carreteras, cuerpos de agua, cauces de ríos y arroyos (RAN, 2016, INEGI, 2016).

Las tierras de ejidatarios, comuneros y propietarios privados

Colindan con la mayoría de los 11 mil 122 km de litorales marinos y con los cuatro mil 301 km de fronteras con EE.UU., Guatemala y Belice. Sus tierras son importantes por la contribución que hacen al acopio o cosecha de agua que requieren las ciudades. También se encuentran valiosos yacimientos de materias primas naturales y minerales necesarias para la industria.

Cambios en la estructura agraria

En los últimos 25 años los derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades ha transformado la realidad al interior de los núcleos agrarios. Actualmente se observa la presencia de nuevos sujetos agrarios (poseionarios y mujeres) con derechos sobre la tierra; la presencia de los indígenas como dueños de un número importante de tierras en donde existen importantes recursos

naturales y captadoras de agua; una nueva conflictividad asociada a los derechos individuales y al interés de empresas por explotar los recursos minerales y naturales que existen en las tierras rústicas del país.

Antes de 1992 el ejido se componía fundamentalmente de ejidatarios y sus familias y personas que no tenían derechos sobre las tierras. Los ejidatarios tenían derechos a tierras de uso común, a la superficie parcelada y al asentamiento humano en más o menos las mismas proporciones.

Actualmente es común encontrar al interior de un ejido:

- Ejidatarios con todos los derechos a superficie parcelada, tierras de uso común (TUC) y solares;
- Ejidatarios con sólo derechos a TUC;
- Ejidatarios con derechos sólo a tierras parceladas;
- Posesionarios con certificados parcelarios;
- Posesionarios sin documentos o con documentos comprados que se consideran propietarios privados;
- Vecindados con títulos expedidos por el RAN; y
- Personas que viven en la zona urbana titulada y desincorporada en el ejido sin documentos.

Estos cambios se explican a partir de los cambios al Artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria que significó el fin del reparto de tierra, se crearon los tribunales agrarios en donde ahora se dirimen los conflictos; se implementó un programa de regularización de la propiedad (certificados agrarios y títulos de propiedad), se promulgó la Ley Agraria que ahora permite: rentar, vender o hipotecar las tierras; establece el de-

recho a asociarse y a constituir sociedades mercantiles; adquirir el dominio pleno (cambio de régimen de propiedad); desaparece la obligación de trabajar permanentemente las tierras personalmente; posibilita heredar a cualquier persona (antes herencia familiar), crea nuevos sujetos (avecindados y posesionarios) y se constituye una nueva institucionalidad: la Procuraduría Agraria.

La pequeña y mediana propiedad

Una característica que distingue la estructura agraria y productiva de México es la pequeña y mediana propiedad. Nueve de cada diez productores en el sector agropecuario, forestal o pesquero son pequeños o medianos.

Se estima que este conjunto de productores genera la mitad de la producción nacional, contrata más del 60% del empleo pagado, es alimentador importante de materias primas para la agroindustria del país, y mantiene la diversidad genética y alimentaria. Ahí radica la importancia de los pequeños y medianos productores para la seguridad alimentaria del país.

El importante aporte de los pequeños y medianos productores a la seguridad alimentaria no es únicamente a nivel nacional. En el Informe de alto nivel de los expertos en seguridad alimentaria y nutricional (2013) se reconoce explícitamente que los pequeños productores contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición a escala mundial, al tiempo que desempeñan otras funciones conexas en sus territorios.

Los datos históricos indican que la agricultura a pequeña escala, acompañada de estrategias e inversiones públicas, tiene la capacidad de contribuir de manera efectiva a la seguridad alimentaria, y en consecuencia, al crecimiento económico, la generación de empleo, la reducción de la po-

breza, la emancipación de grupos desatendidos y marginados y la reducción de las desigualdades espaciales y socioeconómicas.

Fraccionamiento y minifundio

Uno de los problemas estructurales del campo mexicano es el fraccionamiento excesivo de la tierra. La mitad de los ejidatarios, 62% de los propietarios privados, 78.4% de los comuneros y 90% de los poseionarios poseen hasta 5 hectáreas o menos; y más de 20% de esos titulares de la tierra tiene su predio dividido en tres o más fracciones, muchas veces muy separadas entre sí (INEGI, 2007). Cabe señalar que estos datos no recogen los cambios en los tamaños de los predios de los últimos 10 años

Envejecimiento de los productores

Los ejidatarios, propietarios privados y comuneros tienen en promedio 56 años y una cuarta parte supera los 65. Es decir, una parte importante de los propietarios de la tierra se encuentra cerca cada vez más cerca a los 67 años, que es la esperanza de vida en zonas rurales. Esto obliga a considerar que un número importante de ejidatarios y comuneros (alrededor de 950 mil) estarían

en condiciones de definir en lo inmediato a sus sucesores.

El problema de la salud de los suelos en México es grave

Los resultados estiman que 42% de la superficie nacional podría resultar afectada por erosión hídrica, y que 17 entidades federativas mostrarían daño en más de 50% de su territorio y con respecto a la erosión eólica potencial, se estimó que 89% del territorio nacional estaría en riesgo de ser afectado (SEMARNAT, 2012).

La degradación de suelos afecta a 89 millones de hectáreas. Los procesos de degradación de los suelos dominantes son: la degradación química en 17.8%, la erosión hídrica 9.5%, la erosión eólica 5.7%. Datos similares reporta SAGARPA (2017), del total de hectáreas que tiene el territorio nacional, más de 142 millones se encuentran en procesos de degradación física, química y biológica, lo cual se refleja en el cambio climático y en la severa y creciente escasez de agua y alimentos. A lo anterior hay que agregarle la pérdida de recursos de manera persistentes: entre 150 000 a 190 000 hectáreas de deforestación anual (SEMARNAT, 2015).



©Flickr/Arely Higuera



La acción pública en el sector rural

Visión fragmentada de la realidad rural: marcos legales y diseño de políticas públicas sectoriales que no se articulan en el territorio

Los estudios del campo mexicano por lo general son sectoriales. La Cámara de Diputados existen siete comisiones que legislan sobre este sector sin necesariamente considerar al sector como un todo.

En el terreno del Ejecutivo Federal sucede algo similar, ya que cada Secretaría atiende a su campo específico. Esta forma de operar provoca en muchas ocasiones que los esfuerzos se dupliquen, que las decisiones sean contradictorias entre sí y que los recursos económicos se pulvericen diluyendo la acción gubernamental.

Esta fragmentación de la realidad se refleja en el marco jurídico, pues existen al menos 54 leyes que regulan la vida rural: 8 leyes del ámbito social; 5 que regulan las actividades primarias; 3 agrarias;

2 sobre sanidad animal y vegetal; 3 sobre propiedad intelectual; 3 sobre insumos para la producción; 5 sobre financiamiento; 3 en materia de organización; 5 ambientales; 2 sobre aplicación de sanciones; 2 de presupuesto; 2 comerciales; 3 de energía; 2 de instituciones educativas; 5 generales, y una administrativa sobre los indígenas.

Las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación (ROP) dificultan la articulación. Se tienen poblaciones objetivo muy disímolas para referirse al mismo sujeto. A este problema hay que agregar la serie de particularidades, características específicas, criterios, “requisitos de elegibilidad”, documentos y condiciones que se establecen en las ROP lo que hace complejo, y burocrático el acceso a los programas. La baja presencia de los programas productivos en el territorio nacional y a la escasa concurrencia de la acción gubernamental genera que la gran mayo-

ría de las UP reciban solo un apoyo. Por lo general, corresponde a la primera etapa de la cadena productiva.

La estructura presupuestal del Programa Especial Concurrente (PEC) se mantiene en las dos últimas administraciones: los programas presupuestales, vertientes y ramos que intervienen son los mismos. El único cambio significativo se dio en SAGARPA, institución que reagrupó componentes y programas sin modificar sustancialmente la forma de operar del sector.



©Alex Webb/Magnum para FAO

Cambios recientes en las políticas públicas

Un cambio significativo en las políticas públicas que vale la pena resaltar, es la orientación social del PEC. A partir de 2010, el presupuesto destinado al campo adquirió una orientación social, de combate a la pobreza.

En 2018, la suma de las vertientes social, salud y educación representó el 57% del presupuesto asignado al PEC; mientras que en el periodo 2001-2006 estas vertientes representaban 39% del presupuesto y en el periodo 2007-2012 éste se ubicó en 43%.

La mayor parte del presupuesto productivo (competitividad) se encuentra asignado para bienes privados individuales, ocho de cada diez pesos están en este rubro, lo que significa una limitante pues no se estimulan las acciones del conjunto de la población, sino de sectores muy específicos que no necesariamente enfrentan problemas. Además, se pierde el efecto en periodos largos de tiempo pues el apoyo va destinado para solo una etapa productiva de un sujeto determinado sin dejar infraestructura o servicios para el resto de la población, por lo que la inversión no incide en el conjunto de la productividad de una región.

De cada diez pesos invertidos en el campo, seis corresponden a programas sociales, de educación y salud y sólo dos a políticas de apoyo productivo

Según Yúnez, Dyer, Meza y Hernández (2018), esta estrategia ha resultado limitada ya que durante el periodo 1992-2016, el ingreso mensual per cápita de la población mexicana ha permanecido estancado y la incidencia de la pobreza alimentaria fue la misma.

El impacto de las políticas públicas para lograr cambios

Se observa un impacto limitado de la política pública, especialmente la asociada a fomento productivo, lo que se debe en gran parte a: su orientación a bienes privados individuales; su regresividad que aumenta las desigualdades regionales y entre productores; el desacoplamiento de las distintas estrategias de intervención lo que genera duplicidad o que las intervenciones se anulan entre sí; la captura de los recursos por ciertos sectores de la sociedad rural que genera altos costos de transacción y que parte del recurso público se diluya; el excesivo número de programas que pulverizan la acción gubernamental; la falta de claridad en las poblaciones objetivo y en la focalización lo que genera dispersión y que se atienda a productores que no presentan el problema, y el elevado burocratismo para acceder a los apoyos que se expresa en las reglas de operación.

Se requiere articular políticas públicas de protección social y desarrollo económico, así como integrar desarrollo rural y urbano

El desarrollo de los productores y sus familias pasa por la articulación de estrategias de desarrollo productivo y social.

Adicionalmente, es importante reconocer las constantes interacciones económicas y sociales que se dan entre lo rural y urbano por varias razones: muchos de los hogares rurales se relacionan a centros urbanos para acceder a servicios de apoyo a la producción, así como servicios personales, mercados y accesos a empleos rurales no-agrícolas.

www.fao.org/mexico