

EL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS DESARROLLOS RECIENTES EN LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y RURALES E INSTITUCIONES EN MÉXICO

ECONOMIC AND SOCIAL IMPACT OF RECENT DEVELOPMENTS ON RURAL AND AGRICULTURAL POLICIES AND INSTITUTIONS IN MÉXICO

José G. Vargas-Hernández

Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán. Avenida Tecnológico 100. Cd. Guzmán, Jalisco. 49000. México. (jgvh0811@yahoo.com).

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es explicar y analizar las condiciones, implicaciones e impactos de las políticas rurales e instituciones en México sobre el crecimiento y el bienestar rural bajo el marco del modelo de desarrollo económico neoliberal durante los últimos años. También se pueden identificar varias disfuncionalidades entre la estructura económica agrícola existente y la puesta en práctica de los cambios recientes en las reformas de la política agrícola. Se afirma que se han creado severas disfuncionalidades, inducidas o al menos llevadas a profundidad por los cambios recientes en la estrategia y políticas macroeconómicas y la estructura institucional. La hipótesis de trabajo es que la mayoría de las disfuncionalidades existentes en el sector rural y agrícola en México, han tenido hasta este momento una influencia directa en los niveles bajos de eficacia y productividad de la economía agrícola. Por lo tanto, afectando la equidad del desarrollo social y la estabilidad del sistema político. Primero se describen los acontecimientos excepcionales dentro de una perspectiva histórica y analizando las implicaciones e impactos de la política del estado e instituciones, que condujeron a los modelos consecutivos del desarrollo rural y agrícola después de la Revolución Mexicana. La Reforma Agraria distribuyó la tierra y reconoció parcialmente la difícil condición de los campesinos sin tierra. La industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) favoreció más el sector de manufacturas y a los habitantes urbanos y descuidó el sector rural. Aunque la producción de granos básicos y otros alimentos alcanzó la autosuficiencia por los años 60, la escasez apareció en los años 70, principalmente debido al crecimiento de la población y a la carencia de inversiones en el campo. La crisis de alimentos fue solucionada aumentando las importaciones. El nuevo proyecto, llamado desarrollo compartido, no pudo atraer la inversión privada a la producción agrícola. Bajo el marco impuesto de ajuste estructural y las políticas de estabilización económica después de la crisis de 1982, trajo la liberalización comercial y la competencia internacional al sector, a través de reformas constitucionales en la tenencia de la tierra y la apertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este estudio se identifica los factores principales que bloquean el crecimiento y productividad, separándolos en dos tipos. El primero se agrupa en los ambiente físico y geográfico, considerados como factores limitantes y obstáculos que son difíciles de cambiar porque son parte de la naturaleza. El segundo se refiere a

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze and explain the conditions, implications, and the impact of rural policies and institutions in Mexico on growth and welfare in the country, in the frame of the neoliberal model of economic development during the last years. Several dysfunctions between the present agricultural economic structure and the process of implementation of the current changes in the reforms of agricultural policy are identified. These severe dysfunctions, induced, or at least led to depth, have been caused by the recent changes in strategy and macroeconomic policies and the institutional structure. The work hypothesis is that most of the dysfunctions in the rural sector in México have had so far direct influence on the low levels of efficiency and productivity of agriculture, thus affecting equity of social development and stability of the political system. First, the exceptional events are described in a historical perspective, analyzing the implications and the impact of state policy and institutions, which led to the consecutive models of rural and agricultural development, after to Mexican Revolution. The Agrarian Reform distributed the land and partly recognized the plight of the landless. Industrialization by import substitution (ISI) favored manufactured goods and city population and neglected the rural sector. Even though the production of basic grains and other foods reached self-sufficiency by the 60's, shortage began to be felt mainly during the 70's, due to population growth and lack of investments in the sector. The alimentary crisis was solved by increasing imports. The new project, called shared development, was not able to attract private investment to agricultural production. Under the imposed frame of structural adjustment after the 1982 crisis, policies of economic stabilization, brought trade liberalization and international competition to the sector, through constitutional reforms in land tenure and the opening of the North American Free Trade Agreement. The main factors, blocking growth and productivity, which may be classified in two types, are identified. The first type belongs to physical and geographic environment, considered as limiting factors and obstacles difficult to modify, because they are part of nature. The second group of factors covers agricultural and institutional policies, which depend mainly on political goodwill. It is shown that in the case of México, they have been erratic. After analyzing the total impact of these policies and institutions on economic

las políticas agrícolas e institucionales que son más dependientes de la voluntad política. Mostramos que en el caso de México las políticas han sido erráticas. Después de analizar el impacto total de estas políticas y de las instituciones en el crecimiento económico, asistencia social y equidad e inestabilidad política, se ofrecen algunas consideraciones para la formulación de políticas alternativas.

Palabras clave: Disfuncionalidades, instituciones en México, políticas alternativas, políticas rurales.

INTRODUCCIÓN

La agricultura está en el centro de las discusiones del desarrollo en México hoy en día. El desarrollo del sector rural ha tenido, hasta este momento, consecuencias directas en el crecimiento de otros sectores de la estructura económica. Mientras que los ambientes macroeconómico y político dan la forma al modelo del desarrollo económico, y éste define las políticas rurales y agrícolas e instituciones, no pueden ignorarse las consecuencias de la aplicación de estas políticas en otros sectores, en la economía en su totalidad y en los sistemas sociales y políticos.

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROBLEMA DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

Los viejos lemas revolucionarios Zapatistas de Tierra y Libertad y tierra para aquellos que la trabajen, han sido desde el período de la Revolución Mexicana (1910-17) y aún siguen siendo las expresiones de la aspiración de millones de mexicanos del campo: ser dueños de un pedazo de tierra. Antes de la Revolución Mexicana, la estructura agraria de México era de grandes propiedades formadas durante los trescientos años de la colonia (1521-1821), que siguieron concentrando la tierra después de la Independencia. En la víspera de la Revolución, más de dos tercios de la tierra arable era propiedad de los hacendados ricos; que eran sólo 1% de la población. Los derechos de los campesinos de poseer y cultivar una parcela mediante el reparto de grandes posesiones de terreno fue la demanda popular de la Revolución Mexicana y la meta fundamental, la cual fue plasmada en el Artículo 27 de la Constitución Mexicana.

La reforma agraria mexicana

El programa de la Reforma Agraria fue puesto en ejecución con eficacia por el presidente Lázaro Cárdenas a partir de 1934 y hasta 1940, basado en la desaparición de la hacienda y la redistribución de la tierra, creando comunidades rurales llamadas ejidos.

Los ejidos son comunidades centradas en parcelas de tierra trabajada por los campesinos, para mantener

growth, social expenditure, and political equity and instability, some considerations on the formulation of alternative policies are offered.

Key words: Dysfunctions, institutions in México, alternative policies, rural policies.

INTRODUCTION

Agriculture is in the center of discussion on development in México today. The development of the rural sector in México has had direct consequences for the growth of other sectors of the economic structure. While the macroeconomic and political environment shapes the model of economic development, and this, alternately, defines rural and agricultural policies and institutions, the consequences of the application of these policies for other sectors, for economy on the whole, and for social and political systems, cannot be ignored.

A HISTORICAL VIEW ON THE PROBLEM OF RURAL DEVELOPMENT

The old revolutionary Zapatist mottos of Land and Liberty and land for those who work it, since the Mexican Revolution (1910-1917), have been, and still are, the expression of the aspiration of millions of Mexican farmers: to be owners of a piece of land. Before the Mexican Revolution, the agrarian structure of México consisted of large estates, formed during 300 years of colonial rules (1521-1821), which continued concentrating the land after the Independence. Shortly before the Revolution, more than two thirds of the arable land were possessed by the rich land-owning classes which were only 1% of the population. The peasants' rights to own and cultivate a plot of land, through the distribution of large estates, was the popular demand of the Mexican Revolution and the fundamental aim, expressed in Article 27 of the Mexican Constitution.

The Mexican agrarian Reform

The program of Agrarian Reform was efficiently implemented by President Lázaro Cárdenas from 1934 to 1940, based on the breaking up of the hacienda system of property and the redistribution of land, creating rural communities called ejidos.

Ejidos are communities centered on plots of land worked by the farmers themselves, to maintain the rights of cultivating and owning them, which could not be transferred, sold, rented, mortgaged, or used as collateral, in an attempt to avoid a new concentration

los derechos de cultivarlas y poseerlas y que no podían transferirse, venderse, arrendarse, hipotecarse, o utilizarse como garantía colateral, tratando de evitar una nueva concentración en pocas manos. Un ejido se forma por lo menos con 25 individuos, generalmente jefes familia, llamados ejidatarios.

Todos los derechos a las cosechas del ejido se conceden individualmente a las familias sobre la base del usufructo. Los ejidatarios son aquellos trabajadores agrícolas de 16 años o más que tienen derechos legales a una parcela de la tierra del ejido. Los derechos a estas parcelas se pueden transmitir a los herederos, pero también pueden perderse si la parcela no se cultiva por dos años consecutivos (De Vany y Sánchez, 1997).

La Reforma Agraria redistribuyó la tierra beneficiando a más de tres millones de jefes de familia pobres y estableció 29 951 ejidos, (Torres, 1994), aunque se estima que 85% de la tierra distribuida entre 1952 y 1982 no es cultivable (Quintana, 1994), y tres cuartos de todas las parcelas de los ejidos son tierras comunes.

Sin embargo, se ha cuestionado que ésta reforma agraria dio lugar a una estructura de la comunidad agraria que solamente distribuyó la extensión de la tierra necesaria para satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia. La mayoría de las críticas son acerca de la ineficacia y baja productividad del sistema.

Desde 1943, organizaciones de investigación internacional colaboraron con el gobierno mexicano en un proyecto llamado la Revolución Verde, para facilitar el desarrollo rural y agrícola. Los campesinos aumentaron la productividad de sus parcelas a una tasa anual de más de 3% alcanzando producciones de maíz de 1.2 toneladas por hectárea antes de 1960. En el noroeste de México se desarrollaron variedades de trigo enano, cultivado bajo riego, y a mediados de los años sesenta México alcanzó la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos.

A pesar de lo anterior, Barkin (1994:30) sostiene que los campesinos fueron condenados a la pobreza por un sistema rígido de control estatal de crédito y de los precios de los insumos y productos agrícolas.

El modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones en la política rural y agraria

La estrategia de desarrollo de la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), privilegió la producción de bienes para el consumo urbano. Por una parte, un mercado internacional orientó al sector agrícola emergente, capitalizado y financiado por generosos programas de subsidios e incentivos para introducir sistemas modernos e infraestructura agrícola para la producción de frutas, vegetales y ganado.

by few landowners. An ejido is made up of at least twenty-five individuals, generally family heads, called ejidatarios.

All the rights of the ejido to the crops are granted individually to the families, based on usufruct. Ejidatarios are those 16-year-old or older farm workers who have legal rights to a plot of land of the ejido. The right to these plots can be handed on to the heirs, but it can also be lost if the plot is not cultivated for two consecutive years (De Vany and Sánchez, 1997).

The Agrarian Reform redistributed the land, benefiting more than three million heads of poor families, and established 29,951 ejidos (Torres, 1994), though it is estimated that 85 % of the land distributed between 1952 and 1982 is not cultivable (Quintana, 1994), and three quarters of all the ejido plots are common lands.

Nevertheless, it has been questioned whether this reform has allowed for a structure of the agrarian community that only distributed the extension of land needed to satisfy family subsistence. Most of the criticism has been about the inefficiency and low productivity of the system.

Since 1943, organizations of international research worked with the Mexican Government on a project called The Green Revolution to facilitate rural and agricultural development. Farmers increased the productivity of their plots at an annual rate of more than 3% and reached corn crops of 1.2 tons per hectare before 1960. In the Northwest of México, were developed dwarf wheat varieties cultivated on irrigated land, and by the mid-sixties México reached self-sufficiency in the production of basic foods.

Despite the aforesaid, Barkin (1994: 30) states that the farmers were condemned to poverty by a rigid system of State credit control and the prices of agricultural inputs and output.

The model of development of industrialization by import substitution in rural and agricultural policy

The strategy of development of industrialization by import substitution (IIS) favored the production of goods for urban consumption. On one hand, an international market directed the emergent agricultural sector, capitalized and financed by generous programs of subsidies and incentives, to introduce modern systems and agricultural infrastructure for the production of fruits, vegetables, and livestock; however, most of the small land owners did not have access to credit and incentives and were relegated to traditional cultivation systems of basic grains, corn and dry beans for family consumption at subsistence levels.

Por otra parte, la mayoría de los pequeños propietarios no tenían acceso a crédito e incentivos y fueron relegados a los sistemas tradicionales de cultivo de granos básicos, maíz y frijol para el consumo familiar en los niveles de subsistencia.

A partir de 1945, y hasta 1970, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones era considerada como el modelo de desarrollo estabilizador orientado a proteger la producción doméstica de mercancías para el consumo interno y para la exportación de los excedentes. La estructura agraria estaba caracterizada principalmente por políticas desfavorables, un ambiente de falta de apoyo, dominio de paraestatales, y obstáculos para la importación, compensados por grandes programas de inversión pública y una reforma parcial de la tierra que trató de resolver problemas estructurales y produjo sólo incrementos modestos en el producto agrícola y una reducción muy ligera de la pobreza rural. Las ganancias buscadas por los grandes productores y la burocracia, redujeron la eficacia del gasto público, que cambió de inversiones en bienes públicos (por ejemplo, irrigación) a los subsidios distorsionantes usados en los insumos de beneficio privado (por ejemplo agua y electricidad), erosionando la base para el crecimiento a largo plazo (Binswanger y Deininger, 1997).

El modelo de desarrollo estabilizador fue el marco de referencia dominante para la elaboración de políticas en el desarrollo agrícola y rural mexicano. Almazán (1997) nos da una idea de la situación y los conflictos que prevalecieron en el México rural durante este periodo, cuando explica que las comunidades rurales sufrieron una explotación económica severa, que mantuvo bajos estándares económicos comparados con los de los centros urbanos.

El Estado había beneficiado a los habitantes urbanos en detrimento de la población rural. De hecho, se excluyó a la mayor parte de los campesinos y los agricultores de las ventajas de bienestar, oportunidades de educación, salud, habitación, etc., y de otras formas democráticas de participación.

Los impresionantes resultados de 6.9% como promedio anual de desarrollo y la estabilidad política de este periodo deben cuestionarse. Para mantener la estabilidad política – el argumento principal que el partido de estado tenía entonces, se había convertido en un tipo de Estado con autoritarismo benévolo y patrimonialista.

A mediados de los sesenta, el modelo de desarrollo estabilizador comenzó a mostrar muestras de agotamiento en todos los sectores de la economía, y apareció una crisis en la producción agrícola, crisis que ha sido recurrente y cíclica.

Modelo económico de desarrollo compartido en la política agrícola y rural

A principios de los setenta, dos períodos gubernamentales tuvieron mayor intervención del Estado en la estructura

From 1945, and till 1970, IIS was considered as the model of stabilizing development, directed to protect domestic production of goods for internal consumption and for the export of surplus products. The agrarian structure was mainly characterized by unfavorable policies, an atmosphere of lack of support, public control, and obstacles to imports, compensated by great programs of public investment and a partial agrarian reform which tried to solve structural problems and resulted only in modest increments in farm output and a slight reduction of rural poverty. The high returns sought by the great producers and the bureaucracy reduced the effectiveness of public expenditure, which changed from investment in public goods (irrigation for example) to distorting subsidies, used for inputs of private benefit (e.g. water and electricity), eroding the base for long-term growth (Binswanger and Deininger, 1997).

The model of stabilizing development was the dominant frame of reference for the elaboration of policies in agricultural and rural development in México. Almazán (1997) gives an idea of the situation and the conflicts prevailing in rural México during this time, explaining that the rural communities suffered severe economic exploitation, which maintained low living standards, compared with urban centers.

The State had favored urban population in detriment of rural population. In fact, most of the country people and farmers were excluded from the advantages of welfare, opportunities of education, health care, housing, and other democratic ways of participation.

The amazing results of 6.9% as annual rate of development and the political stability of this period must be questioned. In order to maintain political stability – the principal argument of the party-state at that time – Government had become a type of State with benevolent and paternal authoritarianism.

In the mid sixties, the model of stabilizing development began to show signs of exhaustion in all sectors of the economy, and a crisis surged in agricultural production, crisis which has been recurrent and cyclical since then.

Economic model of shared development in rural and agricultural policy

At the beginning of the seventies, the two government periods had more State intervention in the economic structure, under the guidelines called the new economic model of shared development.

Several experiments with strong public financing were carried out, which later became futile expenses because the achievements always were below expectations, as in the case of the project People's Industries, which had the view of a new approach to social participation in the frame of enterprises of social

económica, bajo las guías del nuevo modelo de desarrollo económico llamado desarrollo compartido.

Se realizaron varios experimentos con fuerte financiamiento público, que se volvieron gasto estéril, porque los logros siempre estuvieron por debajo de las expectativas, como el caso del proyecto industrias del pueblo que tenían la visión de un nuevo acercamiento a la participación social bajo un marco de sociedades de solidaridad social formado en 43 municipios en el Sur del Estado de Jalisco. Veintidós años después del final del experimento, marcado por el último día en el poder del presidente Echeverría en 1976, parte de la infraestructura está siendo utilizada por las comunidades, tales como caminos, algunos edificios, etc. Otra parte de la infraestructura ha sido descuidada debido a la carencia del presupuesto para el mantenimiento, y es inútil o está en ruinas. Unos ejemplos son varias agroindustrias, procesadoras de fruta, que ahora permanecen como elefantes blancos en la escenografía de las comunidades rurales. Desgraciadamente fallaron los esfuerzos para unir los intereses privados y públicos en la producción agrícola que deberían conducir a la autosuficiencia alimentaria.

Los inversionistas privados se beneficiaron de la inversión pública en la infraestructura agrícola, en rubros como obras de irrigación y caminos, pero cuando se necesitó invertir en proyectos de mayor riesgo, rechazaron cualquier asociación con el Estado. Sin embargo, lo opuesto significó que el capital privado estaba dispuesto a invertir si se preveía una recuperación rápida de la inversión, sobre todo cuando estaba acompañada de incentivos, subsidios o cualquier apoyo financiero público. En los últimos años de los setenta, era evidente que se estaban requiriendo nuevas políticas agrícolas para promover el desarrollo rural de México.

Sin embargo, los 12 años de estos dos periodos bajo el modelo de desarrollo compartido, tuvieron conflictos constantes entre el estado y las elites emprendedoras, en especial con los grupos financieros del norte del país. Estos conflictos domésticos y los cambios en el ambiente económico internacional, tales como la crisis del petróleo de los años setenta, endeudaron al país. Finalmente, en septiembre de 1982 estalló una crisis económica dejando una nación con un gran déficit fiscal, devaluación del peso, incremento de los tipos de interés, fugas de capital, etc., y recesión económica.

Ajuste estructural, estabilización económica y sus implicaciones en el desarrollo rural y agrícola de México

El presidente que tomó posesión en 1982 estaba reuelto a cambiar las políticas económicas, como un punto de partida en la economía mexicana. La nueva estrategia

solidarity, organized in 43 municipalities in the south of the State of Jalisco. Twenty-two years after the end of the experiment, marked by President Echeverría's last day in power in 1976, part of the infrastructure, such as roads, or some buildings, is being utilized by the communities; another part of the infrastructure has been neglected due to the lack of budget for maintenance and is unfit for use, or is in ruins. Some examples are several agribusiness, such as fruit processors, which now remain on the scene of rural communities as white elephants. Unfortunately, the efforts to unite private and public interests in agricultural production, that should lead to food self-sufficiency, failed.

Private investors benefited from public investment in agricultural infrastructure, such as works of irrigation and roads, but when investments in projects of higher risk were needed, they refused any possible association with the State. Nevertheless, the opposite meant that private capital was ready to invest, when businessmen foresaw quick returns on investment, especially, when it was accompanied by incentives, subsidies, or any other type of public financial support. For the last years of the 70's, it was evident that new agricultural policies were required to promote rural development in México.

However, the twelve years of these two government periods having experimented the model of shared development were marked by constant conflicts between the State and the enterprising elite, more so with the financial groups of the North. These internal conflicts and the turbulent changes of the international economic atmosphere, such as the oil crisis of the 70's, led the country into debt. Finally, an economic crisis broke out in September 1982, leaving the nation with a great fiscal deficit, devaluation of the peso, increment of interest rates, capital flight, and economic recession.

Structural adjustment, economic stabilization and their implications in rural and agricultural development of México

The President who took charge in 1982 was determined to change economic policies as a starting point in Mexican economy. The new economic strategy was based on trade liberalization, export-oriented policies, and lesser State intervention. In the context of this model of economic development, several measures were imposed by international financial institutions, giving credits in order to solve the crisis based on structural adjustment and policies of stabilization directed towards the export of manufactured goods.

Explicitly, the objectives of the policies of structural adjustment and economic stabilization were to modernize the agricultural sector through its incorporation into a market-oriented economy, privatizing government-owned

económica se basó en la liberalización comercial, políticas orientadas a la exportación y una menor intervención del Estado. En el contexto de este modelo de desarrollo económico, se impusieron varias medidas por las instituciones financieras internacionales que proporcionaron créditos para solucionar la crisis, basadas en el ajuste estructural y en políticas de estabilización orientadas hacia exportaciones de manufacturas.

Explícitamente los objetivos de las políticas de ajuste estructural y estabilización económica eran modernizar el sector agrícola mediante su incorporación a una economía orientada al mercado. Privatizando las empresas agrícolas propiedad del gobierno, desregulando los precios agrícolas, mientras que los mantenían en niveles bajos para controlar la inflación y se establecían mecanismos de subsidios a los precios para controlar la producción agrícola.

Las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica que se aplicaron en México durante el período presidencial de 1982 a 1988 dieron lugar a restricciones al gasto público en todos los sectores, pero el sector rural fue el más afectado.

No todas las pequeñas parcelas cultivables representaron una opción verdadera de subsistencia para los campesinos. Su contribución a la economía agrícola no era significativa, debido principalmente a su tamaño, la mala calidad del suelo, la falta de asistencia técnica y de apoyo crediticio. Por otra parte, los ejidos y las comunidades indígenas contribuyeron a salvaguardar la cohesión regional y a preservar y diversificar una de las más importantes reservas mundiales en genética vegetal y animal (Torres, 1994).

Las medidas de regulación adoptadas por el estado mexicano para proteger a los productores de la decreciente producción durante los años setenta y ochenta tuvieron efectos negativos. Los permisos de importación, las barreras arancelarias al comercio, subsidios, etc., contribuyeron a profundizar la crisis económica. En vez de estas medidas, era necesario invertir más en infraestructura y proporcionar más créditos. Además, un intervencionismo corrupto del Estado y la falta de rentabilidad provocaron el ausentismo del capital privado. La política regresiva y congeladora de precios de garantía desalentó la capitalización del campo (Morales Aragón, 1994).

Las políticas agrícolas del período presidencial 1988-1994 tuvieron como acciones:

- ◆ Desregulación y simplificación administrativa en instituciones de atención al campo.
- ◆ Adaptación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y el espíritu emprendedor de los productores rurales.
- ◆ Racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por uno de pagos.

agrícolas, deregulating agricultural prices, keeping them at low levels to control inflation, and price subsidy mechanisms were established to control farm production.

Policies of structural adjustment and economic stabilization, applied in México during the 1982-1988 presidential period, caused restrictions to public expenditure on all sectors, but the rural one was the most affected.

Not all the small cultivable plots represented a real option of subsistence for the farmers; their contribution to agricultural economy was not significant, mainly because their size, bad soil quality, lack of technical assistance and credit support. On the other hand, the ejidos and native communities contributed to safeguard regional cohesion and to preserve and diversify one of the most important reserves world-wide in plant and animal genetics (Torres, 1994).

The measures of regulation taken by the Mexican State to protect the producers against the decreasing production during the 70's and 80's had negative results. Import permits, tariff barriers on trade, and subsidies contributed to deepen the economic crisis. Instead of these measures of regulation, it was necessary to make greater investments in infrastructure and to provide more credits. Besides, corrupt State interventions and lack of profitability provoked the absenteeism of private capital. A regressive and freezing policy of guarantee prices discouraged the capitalization of the agricultural sector (Morales Aragón, 1994).

Agricultural policies of the government period 1988-1994 displayed had as actions:

- ◆ Deregulation and administrative simplification in institutions giving service to the country.
- ◆ Adaptation of the country property regime to strengthen initiative and enterprising spirit of rural producers.
- ◆ Rationalization of the subsidy scheme, and its replacement by one of payments.
- ◆ Development and promotion of a modern scheme of marketing of agricultural products.
- ◆ Commercial opening in the agricultural sector to support modernization of production and to promote its growing specialization in areas with comparative advantages.
- ◆ Establishment of programs to fight poverty in rural areas.

These general policies were followed by some programs, worth mentioning because they brought serious consequences: the amendments to Article 27 of the Mexican Constitution; the PROCAMPO program of direct subsidies; and the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

- ◆ Desarrollo y promoción de un esquema moderno de comercialización de productos agrícolas.
- ◆ La apertura comercial en el sector agrícola para apoyar la modernización de la producción y para promover su creciente especialización en áreas donde existen ventajas comparativas.
- ◆ Establecimiento de programas para combatir la pobreza en las áreas rurales.

A estas políticas generales les siguieron algunos programas. Y es importante mencionarlos porque dejaron serias consecuencias: las enmiendas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana, el Programa PROCAMPO de subsidios directos, y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

Enmiendas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana

Según el censo agrícola de 1991, había más de tres millones de ejidatarios y comuneros, (propietarios de los derechos de parcelas en ejidos y comunidades indígenas, respectivamente), organizados en 29 951 ejidos y comunidades indígenas que poseen 102.9 millones de hectáreas, 52% de 196.7 millones de hectáreas que conforman el área total nacional cultivable. La mayoría de la tierra consistía de parcelas individuales, con 20 millones de hectáreas de tierra de labrantío. Más de la mitad representó 55% del total de la producción de maíz y era el factor social para el largo período de estabilidad política en México.

Cuando, en junio de 1990, el gobierno mexicano inició negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá como socios, era claro que la agricultura sería un obstáculo importante.

El presidente hizo una propuesta controvertida para enmendar el Artículo 27 de la Constitución Mexicana en noviembre de 1991, señalando que ella atraería el capital necesario a las áreas rurales de México y generaría mejores niveles de vida para los campesinos. Los partidarios de las enmiendas también adujeron que, dado el nuevo ambiente internacional, los agricultores mexicanos debían ser más competitivos y de ello dependía atraer la inversión de capitales al campo. Sin embargo, detrás estaba la estrategia para concentrar las parcelas de tierra cultivable mediante la política de privatización de ejidos y de comunidades indígenas, que no permitían aprovechar las economías de escala de la producción.

Las enmiendas propiciaban que se pudieran celebrar cualquier tipo de contratos, por ejemplo vender, alquilar, hipotecar, dar sus derechos de propiedad como colateral, y permitir a la iniciativa privada invertir en áreas rurales.

Amendments to Article 27 of the Mexican Constitution

According to the agricultural census of 1991, there were more than three million ejidatarios and common land holders (rightful owners of plots in ejidos and native communities, respectively), organized in 29 951 ejidos and native communities, owning 102.9 million hectares, 52% of 196.7 million which comprise the total cultivable national area. Most of the land consisted of individual plots, with 20 million ha of cultivated land; more than half of the total was used for corn production (55%), being the social factor for the long period of political stability in México.

When, in June 1990, the Mexican Government initiated negotiations for a Free Trade Agreement with North America and Canada as partners, it was obvious that agriculture would be an important obstacle.

In November 1991, the President presented a controversial offer to the Congress, to amend Article 27 of the Mexican Constitution, pointing out that this would bring needed capital to the rural areas of México and lead to higher standards of living for the country people. Those in favor of the amendments argued that, given the new international scenario, Mexican farmers should become more competitive and of this depended the attraction of investment to the country. However, behind the smokescreen, there was the strategy to concentrate through privatization policies the plots of cultivable land of the ejidos and native communities, which do not permit to take advantage of production scale economies.

Amendments were included to provide private property to ejidos and common land so that their owners could sign any kind of contract; for example, sell, rent, mortgage, cede their rights of property as member of the group, and permit corporations to invest in rural areas.

Besides, the amendments to Article 27 broke one of the oldest and most respected traditions of the native people, who had a different sense of their belonging to the land; and perceived the amendments as a serious threat to their survival. Almazán (1997) quotes a Jesuit priest, very close to some native communities "... with respect to the amendments, from the perspective of the reform of Article 27, the land is conceived as a productive resource, but for the native, it is something totally different... it is his culture".

For the critics, these changes of rural and agricultural policies under the program of rural modernization and the neoliberal model of development are a betrayal of the Agrarian Reform. On the other hand, other critics recognize

Además, las enmiendas al Artículo 27 rompían una de las tradiciones más viejas y respetadas de la gente indígena que tenían un sentido diferente de pertenecer a la tierra, y se percibieron las enmiendas como una amenaza importante para su supervivencia. Almázán (1997) cita a un sacerdote jesuita en contacto cercano con algunas comunidades indígenas: "... desde la perspectiva de las reformas al Artículo 27 la tierra se concibe como un recurso productivo... pero la tierra, para el indio, es algo totalmente diferente... es su cultura".

Para los críticos, estos cambios de políticas rurales y agrícolas bajo el programa de modernización agrícola y el modelo neoliberal del desarrollo son una traición a la Reforma Agraria. Pero otros reconocen (Barkin, 1994:32) que estas políticas ofrecen la perspectiva de un futuro brillante para un segmento pequeño pero significativo de la población. Los productores locales en todo el país están comenzando a entrar en varias clases de acuerdos de producción con intereses mexicanos y extranjeros para producir bajo contrato para los mercados de exportación y locales. Recientes logros de la autosuficiencia de alimentos se basan en avances importantes en productividad, resultado del uso de nuevas variedades de semillas y de los agroquímicos. Ésto evidencia la decisión oficial de promover la producción doméstica de alimentos sin alentarla en los grupos de producción tradicional, quienes, en la visión oficial, detendrían el paso de la modernización.

Hay evidencia substancial, sin embargo, que prueba lo contrario. Quienes eran exitosos productores se organizaron en coaliciones regionales, tales como el movimiento de El Barzón en el Occidente de México, para declararse en bancarrota y resistir las demandas legales de sus acreedores financieros. Un relato de Morris (1995) captura la esencia del conflicto: a fines de 1993, protestas y violencia con intereses agrícolas organizados en el movimiento de El Barzón eliminaron las bases tradicionales de la ayuda del gobierno en el campo. Demandando solución a sus deudas con los bancos, los trabajadores agrícolas utilizaron tractores para ocupar, primero, el centro de Ciudad Guzmán, y posteriormente el de Guadalajara.

Según Barkin (1994:32), había un compromiso explícito para suprimir las formas de cultivo tradicionales de los alimentos básicos en áreas de temporal. De hecho, se predijo una salida anual de hasta un millón de campesinos cada año por 10 años de la agricultura mexicana (Lehman, 1994:72).

PROCAMPO, un programa de subsidios directos

Hasta ahora poco se ha hecho para parar este proceso y para apoyar el período de transición entre los

(Barkin, 1994:32) that these policies offer the perspective of a brilliant future for a small but significant group of the population. Local producers all over the country are beginning to sign production agreements with Mexican and foreign interests in order to produce under contract for export and local markets. Current advances in the achievement of food self-sufficiency are based on important advances in productivity, resulting from the use of new seed varieties and agrochemicals. This proves the official decision to promote domestic food production without attempting to do this in groups of traditional production, that according to the official view, would stop the advance to modernization.

There is, however, substantial evidence that proves the opposite. Those who once were successful producers, had to organize themselves in regional coalitions, such as El Barzón movement in the West of México, in order to declare bankruptcy and to resist the lawsuits brought against them by their financial creditors. A report by Morris (1995) grasps the essence of the conflict describing the situation: by the end of 1993, protest and violence of agricultural interest groups, organized in El Barzón, cut the traditional bases of the Government's support to the farm sector. Demanding solution to their debts with the banks, the farm workers utilized tractors to occupy, first, the center of Ciudad Guzmán, and later that of Guadalajara.

According to Barkin (1994:32), there was an explicit compromise to abolish the traditional ways of cultivating basic food crops in areas of scarce rainfall. In fact, it was predicted that up to one million farmers a year would abandon Mexican agriculture for 10 years (Lehman, 1994:72).

PROCAMPO, a program of direct subsidies

So far, little has been done to stop this process and to support the transition period between traditional guaranteed prices for basic grains and the new rural and agricultural policies. PROCAMPO was designed to provide direct support payments to 2.2 million poor farmers at low subsistence levels, to help them to make a transition to other more market-oriented crops. For some analysts (Morales Aragón, 1994), PROCAMPO did not introduce a new element, different from other traditional types of subsidies and has contributed to increase disfunctionalities on the rural sector.

PROCAMPO is a program directed to the market, not only in order to provide relief to agricultural producers of low income, but there were also ulterior motives (Morris, 1995). It offered President Salinas an opportunity to consolidate his image, but he also tried to break the alliances between civil servants and

precios tradicionales garantizados para los granos básicos y las nuevas políticas rurales y agrícolas. PROCAMPO se diseñó para proporcionar pagos de ayuda directa a 2.2 millones de campesinos pobres con niveles bajos de subsistencia, para ayudarles a hacer una transición a otros cultivos orientados al mercado. Para algunos analistas (Morales Aragón, 1994) PROCAMPO no introdujo un elemento radical diferente a otros tipos tradicionales de subsidios, y ha contribuido a incrementar disfuncionalidades en el sector rural.

PROCAMPO es un programa orientado al mercado para proporcionar no solamente alivio a los productores agrícolas de renta baja, pero también tenía una segunda intención (Morris, 1995). Fue una oportunidad para que el presidente Salinas consolidara su imagen, pero también intentó destrozarse las alianzas entre los burócratas y los intereses privados, debilitando el viejo corporativismo y estableciendo nuevas alianzas entre el estado y la sociedad.

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su impacto en el sector agrícola y rural

Con la apertura del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en enero de 1994, las barreras comerciales y tarifas entre México, Estados Unidos y Canadá comenzaron a bajar y serán eliminadas totalmente en 15 años, a pesar de que la eliminación unilateral de las barreras comerciales y las tarifas comenzaron en México desde 1982. El TLCAN es el principal instrumento a través del cual el gobierno mexicano ha confirmado y consolidado la aplicación de iniciativas orientadas al libre mercado, esquemas de privatización y otras políticas económicas neoliberales de desarrollo.

En la agricultura, la liberalización de los mercados del maíz en un período de transición de quince años ha sido una política agrícola importante en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). El maíz es el cultivo principal en México y debido a que los pequeños propietarios campesinos lo cultivan para su subsistencia, y los agricultores con extensiones medias y grandes lo producen para la obtención de utilidades, se ha convertido en la principal fuente de empleo rural. La producción del maíz se ha protegido usando subsidios con un alto costo fiscal. La liberalización del maíz tiene implicaciones distribucionales en el empleo rural y en el bienestar de campesinos y agricultores.

Aunque el TLCAN es el principal instrumento para consolidar políticas orientadas del mercado agrícola, no ha establecido mecanismos institucionales para atender a los sectores afectados. La apertura del TLCAN

private interests, debilitating the old corporative system and establishing new alliances between State and society.

The North American Free Trade Agreement and its impact on the rural and agricultural sector

With the opening of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in January 1994, the trade barriers and tariffs among México, the United States and Canada began to drop, and will be totally eliminated in 15 years, though unilateral elimination of trade barriers and tariffs started in México in 1982. NAFTA is the principal instrument through which the Mexican Government has confirmed and consolidated the application of initiatives directed to free market, plans of privatization, and other neoliberal policies of economic development.

In agriculture, the liberalization of corn markets in a transition period of 15 years has been an important agricultural policy, in the North American Free Trade Agreement (NAFTA) since 1994. Corn is the main crop in México, and due to the fact that it is grown by small farmers for their subsistence, and produced by the farmers with medium and large areas of land to obtain greater marginal profits, it has become the main source of rural employment. Corn production has been protected using subsidies with a high fiscal cost. Corn liberalization has implications in the distribution of rural employment and the welfare of farmers.

Though NAFTA is the main instrument to consolidate policies directed to the rural market, it has not established institutional mechanisms to attend the affected sectors. After its opening, NAFTA means, for the poor farmers of México to face directly unfair competition with producers of the United States and Canada. An example is the case of avocado (Darling, 1995). Avocado was exempted from NAFTA because the producers of California and Florida used political influence. Mexican avocado was restricted from entering the United States for decades. It was until July 1995 that the Department of Agriculture proposed to grant México a permit to export avocado between November and February to 19 states of the U.S. with cold climate. But even these limited concessions bothered the U.S. avocado producers.

Up to date, the transitional costs of the liberalization process under NAFTA have affected the rural sector. Rich (1997) states that, opposite to what many Americans believed when NAFTA was created – Mexicans would steal jobs from U.S. workers – there is evidence that due to the lack of capital, Mexicans lose their jobs because of the American and Canadian labor markets with better training and greater technological progress. In fact, NAFTA

significa para los campesinos pobres de México enfrentar directamente una competencia desleal con productores de Estados Unidos y Canadá. Un ejemplo es el caso del aguacate (Darling, 1995) excluido del TLCAN por la fuerza política de los productores de California y Florida. El ingreso del aguacate mexicano a EEUU se restringió por décadas. Fue hasta julio de 1995 que el Departamento de Agricultura dió permiso para exportar aguacates entre noviembre y febrero a 19 Estados con clima frío de Estados Unidos. Pero incluso estas concesiones limitadas molestan los intereses de los productores de aguacates de Estados Unidos.

Hasta hoy, los costos transitorios del proceso de la liberalización bajo el TLCAN han afectado al sector rural. Rich (1997) afirma que, al contrario de lo que creyeron muchos americanos cuando se concibió el TLCAN, - que los mexicanos quitarían trabajos a los estadounidenses - hay muestras de que, por falta de capital, se están perdiendo empleos mexicanos debido a que los trabajadores americanos y canadienses cuentan con mejor entrenamiento y usan avances tecnológicos modernos. De hecho, el TLCAN ha tenido serias consecuencias en los efectos redistribucionales, y ha afectado la asistencia social, no solamente a los campesinos pobres y los agricultores, sino también a las comunidades indígenas. El TLCAN ha agudizado las diferencias en la sociedad mexicana, creando una inmensa masa de gente socialmente excluida. Ahora, como algunos analistas reconocen (Barkin, 1994:31), estas gentes redundantes luchan por sobrevivir, y las políticas neoliberales de modernización mediante la integración económica internacional amenazan su existencia.

Después de cuatro años de la puesta en práctica del TLCAN, hay un consenso de que solamente los grandes productores se han beneficiado y se han excluido las aspiraciones y los esfuerzos productivos de millones de productores agrícolas de pequeña y mediana escala. Lo que es evidente es que los productores con una productividad más baja están enfrentando el TLCAN en condiciones desfavorables. Estos productores están en riesgo de ser desplazados por la competencia externa. Tienen dos alternativas: cambiar sus cultivos por otros más rentables o emigrar.

Además, la operación del TLCAN está destruyendo la inmensa reserva cultural y ética que representa la agricultura rural familiar, y se necesitarían inversiones enormes para crear no solamente en las ciudades los trabajos perdidos en el campo, sino para construir la infraestructura y servicios públicos para millones de desplazados (U. S. Congress, 1994). Por tanto, el problema principal persiste: millones de campesinos pobres necesitan producir los granos básicos para la estrategia de sobrevivencia de la familia, y necesitan la ayuda institucional y financiera

has had serious consequences on redistribution and already has affected government expenditure, not only for deprived peasants and farmers, but also more severely in native communities. NAFTA has deepened the breach and marked the differences in Mexican society, creating a huge mass of socially excluded people. Now, as some analysts recognize (Barkin, 1994:31), these people again have got caught in a growing and more and more difficult struggle for survival, while neoliberal policies of modernization through international economic integration threaten its existence.

After four years of NAFTA implementation, there is a consensus, expressing that only the great producers have been benefited, and the aspirations and efforts of millions of small and medium-scale agricultural producers have been excluded. It is evident that the farmers with lower productivity are facing NAFTA under very unfavorable conditions. These producers run more risks of being displaced by external competition. They have two alternatives: change their crops for other more profitable ones or to emigrate.

Furthermore, the operation of NAFTA is destroying the immense cultural and ethical reserve, represented by rural family farming, which would require enormous investments to create jobs in the cities, making up the ones lost in the fields, but also an infrastructure and public services for millions of displaced people (U.S. Congress, 1994). Therefore, the problem still persists, millions of poor country people have to produce the basic grains for the strategy of family subsistence, while they need institutional and financial help to support the diversified market-directed production. The polarization in the country on the difference between the farmers, able to join the market and those who are not, becomes the central focus of tensions and social and political imbalance between rural and urban economic growth and social development.

AGRICULTURE IN THE ECONOMIC STRUCTURE OF MÉXICO

The total contribution of agriculture to the gross domestic product of México is only 7% and absorbs 28% of the economically active population. More than a quarter of all Mexicans live from exploitation of the land. The agricultural resources of México are used mainly to produce corn and other basic grains, fruits and vegetables, other agricultural products, and livestock. Corn production represented 7.2 million ha, out of a total of 14.7 million ha of arable land in 1992. In 1991, 2.4 million farmers, representing 78% of the Mexican farmers produced corn. For 1988, 3.7 million ejidatarios and common land holders made up 70% of

para apoyar la producción diversificada más orientada al mercado. La polarización que resulta en el campo entre los agricultores que son capaces de orientarse al mercado y los que no, se convierte en el foco central de tensiones y de desequilibrios sociales y políticos entre el crecimiento económico rural y urbano y el desarrollo social.

LA AGRICULTURA EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE MÉXICO

La contribución total de la agricultura al producto interno bruto (PIB) de México representa solamente 7% y absorbe 28% de la población económicamente activa. Más de un cuarto de todos los mexicanos vive de la explotación de la tierra. Los recursos agrícolas de México son usados principalmente en la producción de maíz y otros granos básicos, frutas y vegetales, otros productos agrícolas y ganado. La producción del maíz representó 7.2 millones de hectáreas de un total de 14.7 millones de hectáreas de tierra de labrantío en 1992. En 1991, 2.4 millones de agricultores, (78% de los agricultores mexicanos) produjeron maíz. En 1988, 3.7 millones de ejidatarios y comuneros fueron 70% de todos los agricultores mexicanos. En 1990, 80% de los ejidatarios y los comuneros eran productores de maíz (De Janvry *et al.*, 1995).

Las debilidades estructurales internas del sector económico agrícola se han caracterizado (Morales, 1994). El sector agrícola mexicano enfrenta un alto nivel de incertidumbre: está en la encrucijada del desarrollo. Mientras que se ha unido a una red internacional, principalmente a través del TLCAN, su perspectiva interna no es clara.

El crédito está constreñido por los altos tipos de interés manejados por los bancos reprivatizados y el cierre de las instituciones financieras de desarrollo del Estado. Los créditos disponibles son pocos y prácticamente inaccesibles, el sistema de precios garantizados desaparece y hay una política para proporcionar ventajas al sector de las manufacturas. Todos estos factores han presionado más al sector rural y agrícola. Como consecuencias directas de esta situación, el campo está descapitalizado y la población rural emigra a las ciudades grandes y a los Estados Unidos (Morales, 1994).

Esta situación ha sido agravada por los cambios drásticos en las funciones del Estado mexicano hacia el sector rural y agrícola desde finales de 1991, cuando se consideraba que el modo de la organización de la producción ya se había agotado. El estado mexicano tenía una de las políticas más protectoras para la promoción y apoyo a la producción agrícola. Durante los últimos dieciséis años los postulados de la economía liberal han dominado la formulación y la puesta en

all Mexican farmers. In 1990, 80% of the ejidatarios and common land holders produced corn. (De Janvry *et al.*, 1995).

The internal structural weaknesses of the agricultural economic sector have been described (Morales, 1994). Nowadays, agriculture in México is facing a high level of uncertainty; it is at the crossroads of development. While it has joined an international net, mainly through NAFTA, its internal perspective is not very clear.

Credit is restricted by high interests handled by re-privatized banks and the closure of State financial institutions of development. Few credits are available and they are practically inaccessible; the system of guaranteed prices disappears and the policies are designed to provide greater advantage to the manufacturing sector. All these factors put a lot of pressure on the rural and agricultural sector. As direct consequences of this situation, the country is undercapitalized, and migration to the big cities and to the United States is on the increase among rural population (Morales, 1994).

This situation has become worse by the drastic changes in the attitude of the Mexican State towards the rural and agricultural sector since the end of 1991, when the way of organizing the production was considered to be exhausted. The Mexican State had had one of the most protective policies for promotion and support of agricultural production. During the last 16 years, the postulates of liberal economy have dominated the formulation and implementation of policies on the agricultural sector, to orient it to international markets through NAFTA, under unequal conditions. However, the absence of efficient institutions, the lack of well-defined policies for the sector, and the fiscal crisis of the State have made the situation unmanageable.

Other factors also have contributed to the inefficiency of the sector. Using the frame of reference developed by Binswanger and Deininger (1997), in this study we have made the necessary adaptations to categorize the structure of the agrarian sector in México, as a structure mainly limited by the seasonal rainfall over the year, great dispersion in space, low degree of heterogeneity, great variations in climate, prices and asymmetric information; all of them considered as material conditions for agricultural production, having consequences for the imperfect markets, financial and credit transactions, labor, etc. These elements may also explain to a certain extent other characteristics of Mexican rural society, such as a strong inclination to traditional agriculture of subsistence, lack of economies of scale, and use of land and livestock as instruments of saving, though it must be recognized that export-oriented production has increased.

práctica de políticas en el sector agrícola para orientarlo a los mercados internacionales a través del TLCAN, bajo condiciones desiguales. Sin embargo, la ausencia de instituciones eficientes, la carencia de políticas bien definidas para el sector y la crisis fiscal del Estado han hecho inmanejable la situación.

Otros factores han contribuido también a la ineficiencia del sector. Usando el marco de referencia elaborado por Binswanger y Deininger (1997), en este trabajo se hacen las adaptaciones necesarias para categorizar la estructura del sector agrario en México como una estructura que está limitada principalmente por el temporal de las estaciones del año, alta dispersión espacial, bajo grado de heterogeneidad, grandes variaciones del clima, precios e información asimétrica, etc., todos ellos considerados como condiciones materiales de la producción agrícola, que tienen consecuencias mayores en los mercados imperfectos, intermediación financiera y crediticia, trabajo, etc. Estos elementos también pueden explicar hasta cierto grado otras características de la sociedad rural mexicana, tales como la orientación fuerte de la agricultura tradicional hacia la subsistencia, carencia de las economías de escala, y uso de la tierra y de los ganados como instrumentos de ahorro, aunque se reconoce que ha aumentado la producción orientada a la exportación.

Defensores de las políticas económicas del libre mercado, pero conocedores de sus limitaciones, Binswanger y Deminger (1997), consideran que las distorsiones de las políticas, junto con los mercados imperfectos, así como la distribución desigual de la riqueza, actúan conjuntamente para reducir la eficiencia. Estas disfuncionalidades reducen las economías de escala en la producción de granos básicos, con algunas excepciones, al tamaño de la tierra que la familia del operador puede cultivar, como la unidad más eficiente de la producción.

En un país como México, en donde estas imperfecciones del mercado son comunes, los efectos de gran alcance de ellas incrementarán la importancia de las distribuciones iniciales del capital en la determinación de la productividad agrícola y de la pobreza rural. Se reconoce que el desempeño del sector agrícola en términos de crecimiento y de la reducción de la pobreza varía extensamente dependiendo de la estructura agraria del país, del ambiente macroeconómico y de la disponibilidad de bienes públicos al sector agrícola. Se hace énfasis en este último factor, pues confirma que los procesos de acumulación dependen de la disponibilidad de bienes públicos complementarios e infraestructura. En otras palabras, se recomienda la intervención del Estado a través de la formulación y puesta

Defensores de las políticas económicas de la free market, but aware of its limitations, Binswanger and Deininger (1997) consider that the distortion of policies, together with imperfect markets as well as unequal distribution of wealth, act together to reduce efficiency. These disfunctions reduce economies of scale in the production of basic grains to the size of the piece of land the worker's family can cultivate, as the most efficient production unit.

In a country where these market imperfections are common, as in the case of México, the far reaching effects of these imperfections will increase the importance of initial distributions of capital in the determination of agricultural productivity and rural poverty. Though the performance of the agricultural sector in terms of growth and reduction of poverty varies greatly, depending on the agrarian structure of the country, the macroeconomic climate, and the availability of public goods to the agricultural sector, the latter factor is highlighted, since it is confirmed that the accumulation process depends on the availability of complementary public goods and infrastructure. In other words, State intervention through formulation and implementation of policies to correct market imperfections is recommended.

Low effectiveness and productivity on the rural sector in México are the result of the disfunction created, induced, or at least developed in depth by the current changes in macroeconomic development strategy. Therefore, the limiting factors of the market must be treated by elaborating State policies for a sustained growth of agricultural productivity.

Mexican agriculture is no longer productive, nor profitable. Some of the causes are the implementation of policies of structural adjustment and stabilization, and the operation of NAFTA, giving rise to high interests rates in credit, reduction in agricultural financing, low levels of public and private investment in infrastructure, increment of input costs, reduction of subsidies, elimination of subsidized and guaranteed prices, and indiscriminate imports. Some effects on the rural and agricultural sector are: collapse of productivity and profitability in almost all the areas of the agricultural sector; which becomes evident in bankruptcy of the producers, in the deterioration of their standard of living, the loss of food sovereignty, and the increment of migration rates from the country to urban centers or the United States.

A study conducted by the U.S. Congress (1994) compared productivity among the United States, Canada, and México, concerning the competitive factors for corn and dry bean crops. The unsteady equilibrium of technological development, combined with the factors of the agricultural climate was considered as well. The

en práctica de políticas económicas para corregir las imperfecciones del mercado.

Los niveles bajos de efectividad y productividad en el sector rural y agrícola en México son resultado de las disfuncionalidades que han sido creadas, inducidas, o al menos desarrolladas a profundidad por los cambios recientes en la estrategia macroeconómica de desarrollo. Por tanto, los factores limitantes del mercado se deben tratar a través de la elaboración de políticas de Estado para un crecimiento sostenido de la productividad agrícola.

La agricultura en México ya no es productiva, ni rentable. Algunas de las causas son la puesta en práctica de las políticas de ajuste estructural y de estabilización, y de la operación del TLCAN que dan lugar a altas tasas de interés del crédito, reducción en los financiamientos, niveles bajos de inversión pública y privada en la infraestructura, aumento de costos de insumos, reducción de subsidios, eliminación de precios subsidiados y de garantía, importaciones indiscriminadas, etc. Algunos de los efectos en el sector rural y agrícola son: poca productividad y rentabilidad en casi todas las áreas del sector agrícola; que llega a ser evidente en la bancarrota de productores, en el deterioro de sus condiciones de vida, la pérdida de soberanía alimenticia y el incremento de las tasas de migración del campo a los centros urbanos o a los Estados Unidos.

Un estudio realizado por el Congreso de los Estados Unidos (United States Congress, 1994) comparó la productividad entre los Estados Unidos, Canadá y México para los cultivos de maíz y frijol. Este estudio consideraba también el equilibrio inestable del desarrollo tecnológico combinado con los factores del clima agrícola, y encontró que las tasas de productividad por hectárea de maíz y frijol y sus costos en dólares son las del Cuadro 1.

En la estimación de costos debemos considerar que el gobierno mexicano ha disminuido drásticamente los subsidios a la agricultura. Ésto tiene un impacto en los costos de producción final. Otros factores importantes no considerados son los aspectos alimenticios y cualitativos del maíz y del frijol. México tiene más de 20 variedades de maíz que se han desarrollado y evolucionado durante

productivity rates per hectare of corn and dry beans, and their cost in dollars are as shown in Table 1.

In the estimate of costs, it must be considered that the Mexican Government has drastically diminished the subsidies. This has an impact on final production costs. Other important factors, not considered, are the nutritional and quality aspects of corn and dry beans. México has more than 20 different varieties of corn, developed and evolved during more than a thousand years, and white corn, for example, is of better quality than the imported yellow corn. Import of yellow corn for food, as in current years, means less food sovereignty.

Unfortunately, especially in the production of basic grains, Mexican agriculture concentrates the worst inequality among the asymmetric economies of the three countries, in areas such as distribution of natural resources, investment, technology, infrastructure, and other inputs. These factors explain why around 80% of the producers grow corn with yields lower than half the national mean of 1.7 t ha⁻¹. The traditional production of basic grains is no longer a viable option for living and for the economic growth of the rural population, because the competitive subsidized international prices are lower than the prices of domestic production.

It is urgent to find competitive options in agricultural production. México has competitive advantages in the production of various crops in tropical fruits and vegetables, but, unfortunately, according to the study conducted by the U.S. Congress (1994), the production of tropical fruits and vegetables cannot be extended beyond 30 thousand hectares, because the North American market would get saturated.

Several factors limit agricultural productivity and the contribution to the economic development of México, which generally is characterized by its low productivity and efficiency, low investment levels, and insufficient infrastructure. Some factors cannot be easily modified, such as those related to the environment and the physical and geographical configuration. Nevertheless, there are other limiting factors derived from the economic, social, and political model and from the public administration of the

Cuadro 1. Productividad y costos en maíz y frijol.
Table 1. Productivity and costs in corn and dry beans.

	Estados Unidos		Canadá		México	
	Productividad kg ha ⁻¹	Costos (U.S \$ t ⁻¹)	Productividad kg ha ⁻¹	Costos (U.S \$ t ⁻¹)	Productividad kg ha ⁻¹	Costos (U.S \$ t ⁻¹)
Maíz	6,957	92.7	6,240	n.d	1,732	258.3
Frijol	1,661	219.5	1,865	n.d	542	645.2

Cuadro elaborado con datos del Congreso de los Estados Unidos (U.S. Congress, 1994)

más de mil años, y, por ejemplo, el maíz blanco es de mejor calidad que el amarillo importado. Importaciones de maíz amarillo para alimento, tal como ha sido el caso en los años recientes, implican menor soberanía nutricional.

Lamentablemente, particularmente en la producción de granos básicos, el sector agrícola mexicano concentra las peores desigualdades entre las economías asimétricas de los tres países, en áreas tales como la distribución de recursos naturales, inversión, tecnología, infraestructura y otros insumos. Estos factores explican por qué alrededor de 80% de los productores cultivan maíz con rendimientos menores a la mitad del promedio nacional de 1.7 t ha⁻¹. La producción tradicional de granos básicos ya no es una opción viable para el crecimiento económico de la población rural, porque los precios internacionales subvencionados son más bajos que los precios de la producción doméstica.

Urge encontrar opciones competitivas en la producción agrícola. México tiene ventajas competitivas en la producción de cosechas diversificadas en frutas tropicales y hortalizas, pero, desafortunadamente, según el estudio conducido por el Congreso de los Estados Unidos (1994), la producción de frutas tropicales y hortalizas no se puede ampliar más allá de 30 mil hectáreas, porque el mercado norteamericano se saturaría.

Varios factores constriñen la productividad agrícola y la contribución del sector al desarrollo económico de México caracterizado por su baja productividad y eficacia, niveles bajos de la inversión e insuficiente infraestructura. Algunos factores no se pueden modificar fácilmente, como los relacionados con el medio ambiente y la configuración física y geográfica. Sin embargo, hay factores limitantes derivados del modelo económico, social, político y de administración pública del Estado mexicano, que dependen totalmente de la voluntad política, tales como las políticas y las instituciones rurales y agrícolas, establecidas para fomentar el crecimiento económico, el desarrollo social y la estabilidad política.

Así pues, las instituciones y las políticas rurales y agrícolas en México han generado serias disfuncionalidades que amenazan el crecimiento económico, la estabilidad política y el desarrollo social de México.

FACTORES GEOGRÁFICOS Y FÍSICOS QUE DELIMITAN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Los factores geográficos y físicos son:

Escasas tierras de labrantío

Son escasas las tierras con suelos de buena calidad para la agricultura. Las tierras de riego y semi riego

Mexican State, totally depending on the political will, such as policies and institutions, established to promote economic growth, social development, and political stability.

Thus, institutions and rural and agrarian policies in México have generated severe disfunctionalities that threaten the economic growth, political stability and social development in México.

GEOGRAPHICAL AND PHYSICAL FACTORS DELIMITING AGRICULTURAL PRODUCTION

The geographic and physical factors are:

Scarce arable land

There is scant arable land with soils of good quality for agriculture. Irrigated and half-irrigated land occupy only 6% of the total area of the country. Sixty-three of the remaining 94% are arid, and 31% semiarid. Arid and semiarid climates and the mountainous terrain are natural obstacles for agriculture. About one third of all the arable land under cultivation is irrigated land and the rest is rain-fed. Only 20% of the land used for seasonal production offers suitable conditions. Around 75% of all farm producers cultivate rainfed land, 14% use irrigation, and 12% both (Hernández, 1994:67). Thus, one of the structural problems is the expansion of agricultural and livestock production on lands which are inadequate for these activities.

Biodiversity and technological adaptation

Regional biodiversity complicate the adaptation technology process, causing disparity in the transformation of productivity of the same crops in different regions, and in other situations of risk. For instance, the case pointed out in the study of the U.S. Congress (1994), of technologically advanced farmers of Chihuahua in the North of México, who are facing virus and pests on their farms, due to contaminated seeds imported from the United States. Most of agricultural practices, however, are traditional, which causes problems of low levels of productivity and effectiveness because of inadequate application of technology.

Only 56% of the producers have access to agricultural machinery, and only 44% of them possess machinery of their own.

The distortion of prices through different mechanisms, like guaranteed prices and subsidies, has negative implications for the technological development in agriculture. To overcome these negative effects, policies should promote investments in research and the development of new technologies and human capital. Research and technological development must be

son solamente 6% de la superficie total del país. Del 94% restante, 63% es árido y 31% es semiárido. Los climas áridos y semiáridos y el terreno montañoso son obstáculos naturales para la agricultura. De todas las tierras de labrantío bajo cultivo, alrededor de un tercio es tierra irrigada y el resto es de temporal. Solamente 20% de la tierra usada para la producción estacional ofrece condiciones apropiadas. De todos los productores agrícolas, 75% cultivan tierra de temporal, 14% tienen irrigación y 12% ambos (Hernández, 1994:67). Así, uno de los problemas estructurales es la expansión de la producción agrícola y ganadera en tierras que son inadecuadas para estas actividades.

Biodiversidad y adaptación tecnológica

Las biodiversidades regionales complican los procesos de adaptación de la tecnología, lo que da lugar no sólo a disparidades de las relaciones de transformación de la productividad de las mismas cosechas en diversas regiones, sino también a otras situaciones de riesgo. Por ejemplo, el caso señalado en el estudio del Congreso de Estados Unidos (1994) de agricultores tecnológicamente avanzados de Chihuahua, en el norte de México, quienes están confrontando virus y plagas en sus campos por haber importado semillas contaminadas de los EE. UU. Sin embargo, la mayoría de las prácticas agrícolas son tradicionales, lo que induce a niveles bajos de la productividad debido al uso inadecuado de la tecnología.

Sólo 56% de los productores tienen acceso a la maquinaria agrícola. De ellos, 44% poseen su propia maquinaria.

La distorsión de precios a través de diferentes mecanismos como precios garantizados y subsidios tiene implicaciones negativas para el desarrollo de la tecnología en la agricultura. Las políticas agrícolas deberían fomentar las inversiones en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías y de capital humano. La investigación y el desarrollo tecnológicos deben dirigirse hacia las áreas donde la escasez de recursos determina qué productos pueden tener implicaciones positivas para la productividad y el desarrollo económico.

Deterioro de los recursos naturales

El deterioro de los recursos naturales se ha convertido en un problema urgente. Diversas características geográficas y climatológicas aumentan los riesgos de desastres naturales, y la carencia de la infraestructura apropiada para prevenir catástrofes desalienta las inversiones. Las presiones del TLCAN para encontrar

directed towards those areas, where shortage of resources determines, what products could have positive results for productivity, and economic development.

Deterioration of natural resources

The deterioration of natural resources has become an urgent problem. Various geographic and climatic features increase the risks of natural disasters, and the lack of appropriate infrastructure to prevent catastrophes, as well as the lack of planning of natural resources discourage investments. The pressure exerted by NAFTA to find competitive alternatives will make sustainable agriculture less profitable, which will lead to increased exploitation of natural resources (USC, 1994).

FRAME OF INSTITUTIONAL REFERENCE AND OF AGRICULTURAL POLICIES

The objectives of government policies in agriculture follow three principal lines:

- ◆ Commercial liberation of agricultural products,
- ◆ To promote private enterprise in the country
- ◆ To grant resources to agricultural activity under commercial criteria.

Some of the current changes of these policies are described next.

The policy of elimination or reduction of guaranteed prices of basic grains

The policy of guaranteed prices of agricultural products was maintained during the application of the economic development model industrialization by substitution of imports (ISI), from 1955 until 1982. The production of basic grains, like corn and dry beans, was protected by the Compañía Nacional de Subsistencias Populares (National Company of Popular Subsistences) CONASUPO, through mechanisms like that of guaranteed prices.

The implications of distorted prices were negative for effectiveness and growth of the sector. Though price policies have favored the returns to private investment in agriculture, and complementary public investment has been received in infrastructure, the effectiveness of the agrarian sector is far behind the other sectors. There is substantial evidence that price policies have favored great producers more than small agricultural producers, and because of keeping prices for food low, these policies have also favored the urban middle and upper classes. Urban consumers could buy subsidized food.

alternativas competitivas hará menos rentable la agricultura sustentable, lo que conducirá a más explotación de los recursos naturales (USC, 1994).

MARCO DE REFERENCIA INSTITUCIONAL Y DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Los objetivos de las políticas gubernamentales en la agricultura se orientan hacia tres líneas principales:

- ♦ Liberación comercial de productos agrícolas.
- ♦ Promover la iniciativa privada en el campo.
- ♦ Proporcionar recursos a la actividad agrícola con criterios comerciales.

Algunos de los cambios recientes de estas políticas se exponen enseguida:

La política de la eliminación o de reducción de precios garantizados de granos básicos

La política de precios garantizados de productos agrícolas se mantuvo durante la aplicación del modelo de desarrollo económico, vía industrialización por sustitución de importaciones (ISI), desde 1955 y hasta 1982. La producción de granos básicos como maíz y frijol fue protegida por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) a través de precios agrícolas garantizados.

Las implicaciones de precios distorsionados eran negativas para la eficacia y el crecimiento del sector. Aunque las políticas de precios han favorecido la rentabilidad de la inversión privada en la agricultura, y han recibido la inversión pública complementaria en infraestructura, el desempeño del sector es bajo comparado con los otros sectores. Hay evidencia substancial de que las políticas de precios han favorecido a los grandes productores agrícolas más que a los pequeños y por sostener los precios bajos de los alimentos, estas políticas han favorecido también a las clases urbanas. Sin embargo, en términos del comercio, la desigualdad entre el campo y las ciudades ha continuado. El ingreso de los productores ha disminuido drásticamente en los últimos dieciséis años. Actualmente el promedio del ingreso rural es 30% menor que el urbano. De la población rural 48% tiene ingresos por debajo del nivel del salario mínimo, 10% entre 1 y 1.5 salarios mínimos y 34% tiene ingresos superiores a cinco salarios mínimos.

PROCAMPO es un programa de subsidio directo, una transferencia desigual del ingreso establecido para compensar a productores agrícolas por la pérdida de ingreso debido al Tratado de Libre Comercio. En el

However, inequality between the country and the city continues. The income of producers has drastically diminished in the last 16 years. At present, the average of rural income is 30% lower than urban mean income. Forty-eight percent of rural population have an income below the level of minimum wage, 10% receive 1 or 1.5 minimum wage, and 34% have an income higher than five times the minimum wage.

PROCAMPO is a program of direct subsidy, a transfer of income, established to compensate agricultural producers for the loss of income due to Free Trade. In future, instead of direct price intervention, the concept of PROCAMPO permits the price of 11 crops to be totally deregulated in order to be established by market forces using international prices as reference. These crops are: corn, dry beans, wheat, sorghum, rice, barley, soybeans, cotton, sunflower, safflower, and sesame seed.

Several studies based on wide-ranging economic models and assuming perfect corn markets, reported by de Janvry *et al.*, (1995a), have predicted a diminution in corn production by 25% and the loss of 800 000 rural jobs.

Security policy of land property rights

Land property rights established in Article 27 of the Constitution have fomented the concentration of land in the hands of some agriculture businessmen and great corporations producing for the market and most of them export-oriented. This small number of producers possess most of the land resources of the best quality, water, and other inputs, and have received the benefits of the great investments in irrigation and new technologies.

On the other hand, there is a large number of small farmers, owners of land of the worst quality, without access to other resources like water and inputs, producing for family consumption at subsistence level. Reality is hard for the small farmers; only 8% own plots of more than 10 ha (Hernández, 1994:27). The ejidos occupy 48.6% of the cultivable land, which is divided up among two thirds of the Mexican farmers producing less than 10% of farm output. On average, their productivity is lower by 30-50% (value of product per hectare), compared to lands of private property. Though 85% of the ejidatarios have access to lands divided into plots, nearly three quarters of all these land are common property (Thompson and Wilson, 1994). Small landholders have subsisted on these poor lands with relatively low levels of productivity, supported by subsidies and guaranteed prices (Quintana, 1994).

The amendments to Article 27, mainly directed towards the modernization of the ejido, have totally

futuro, en vez de la intervención directa en los precios, el esquema de PROCAMPO permite que el precio del cultivo sea desregularizado totalmente para ser establecido por las fuerzas del mercado usando como referencia los precios internacionales. Estas cosechas son: maíz, fríjol, trigo, sorgo, arroz, cebada, fríjol de soya, algodón, girasol, cártamo y sésamo.

Varios estudios basados en modelos económicos amplios y suponiendo mercados perfectos en el maíz, reportados por De Janvry *et al.*, (1995a) han predicho un 25% de declinación en la producción de maíz y la pérdida de 800 000 trabajos agrícolas.

La política de seguridad de los derechos de propiedad de la tierra

Los derechos de propiedad de la tierra establecidos en el Artículo 27 de la Constitución han fomentado, por una parte, la concentración de la tierra en algunos empresarios agrícolas y en grandes corporaciones que producen para el mercado, la mayoría de ellos orientados a la exportación. Éstos poseen la mayoría de la tierra de mejor calidad, agua y otros insumos, y han recibido los beneficios de las inversiones del gobierno en irrigación y nuevas tecnologías.

Por otra parte está el gran número de pequeños agricultores, propietarios de la tierra de peor calidad, que carecen del acceso a el agua e insumos y producen para el consumo familiar a niveles de subsistencia. La realidad es áspera para los pequeños agricultores: sólo 8% de ellos tiene parcelas de más de 10 hectáreas. (Hernández, 1994:27). Los ejidos ocupan 48.6% de tierras de labrantío con dos tercios de los agricultores mexicanos y generan menos de 10% del producto agrícola. En promedio son 30 a 50% menos productivos, considerando el valor del producto por hectárea, en comparación con las tierras de propiedad privada. Aunque 85% de los ejidatarios tienen acceso a tierra parcelada, casi tres cuartas partes de todas las tierras ejidales son de posesión compartida (Thompson y Wilson, 1994). Los pequeños propietarios campesinos han subsistido con niveles relativamente bajos de productividad, gracias a los subsidios y precios de garantía (Quintana, 1994).

Las enmiendas al artículo 27, dirigidas a la modernización del sector ejidal han cambiado totalmente esta situación. Primero, se ha declarado que la Reforma Agraria ha terminado, lo que significa que los centenares de millares de solicitudes para obtener tierra no pueden atenderse. En segundo lugar, la tierra comunal y ejidal puede privatizarse. Los ejidatarios y comuneros pueden transferir sus derechos de propiedad de los terrenos mediante contratos; las tierras

changed this situation. First, it has been declared that the Agrarian Reform has ended, which means that hundreds and thousands of applications for ejidal lands cannot be taken into account. Second, the communal and ejidal land may become private property. Ejidatarios and small landholders are allowed to transfer their rights of land property through various types of contracts; communal lands in plots can be sold, rented, mortgaged, or given as collateral; domestic or foreign private companies and corporations may invest, buy, and possess the individual rights of private property; the foreign individual or corporations are allowed to possess land outside the restricted zone of 100 km off the international borders and 50 km inside coast.

The reform of Article 27 has produced a strong social and political impact in México, with negative reactions in most individuals and non-official organizations. The official argument, that the assignment of the rights of private property to ejidal and communal lands will increase investments is unsustainable. According to Morales (1994), the modification of Article 27 has not been reflected in the productive investments among entrepreneurs and ejidatarios.

For the small farmers the risk of losing their lands has increased, due to the imperfections of a market economy. The amendments to Article 27 of the Constitution have granted the complete rights of private property to ejidatarios and communal landholders, and thus, the right to sell, rent, mortgage, or utilize the land as collateral, in order to obtain access to credit systems. Forced by poverty, farmers give up their land as a way of securing their subsistence. Almazán (1997) states that allowing the associations among private companies and farmers is comparable to keeping wolves and sheep together.

Land is concentrating in the hands of those who have the financial resources to acquire it, making the distribution of land more unequal through a process of dispossessing landholders of their individual rights of land tenure and the corresponding rights of utilizing land resources, such as forestry, pasture, water, fishery among others; constituting a threat to the survival of thousands of villages and towns. But also the property of communal land nearby cities runs the risk of disintegration because of the high price it is reaching. Previously, the rights of communal property provided a security system to protect land tenure and the natural resources inherent to it, which allowed to maintain the property of the land within the community; however, the amendments to Article 27 have shattered this security.

Worse yet, one of the negative effects of NAFTA on agriculture refers to intellectual property: biodiversity, forms of life, biologic materials, production

comunales pueden ser vendidas, alquiladas, hipotecadas, o dadas como colateral; las corporaciones privadas domésticas o extranjeras pueden invertir y comprar los derechos individuales; los extranjeros y las corporaciones pueden poseer tierra fuera de la zona restringida de 100 km de las fronteras internacionales y 50 km interiores de las costas.

La reforma al artículo 27 ha producido un fuerte impacto social y político con reacciones negativas por parte de la mayoría de individuos y de las organizaciones no oficiales. El argumento oficial, que la privatización de tierra ejidal y comunal aumentaría las inversiones no se ha cumplido. Morales (1994) ha discutido que la modificación del artículo 27 no se ha reflejado en inversiones productivas entre los empresarios y los ejidatarios.

Para los pequeños campesinos han aumentado los riesgos de perder la tierra debido a las imperfecciones de la economía de mercado. Las enmiendas al artículo 27 de la Constitución Mexicana han abierto los derechos completos de la propiedad privada a la tierra ejidal y comunal y, con esto, el derecho a vender, alquilar, hipotecar, utilizar la tierra en forma de colateral para tener acceso a los sistemas de crédito. Forzados por la pobreza, los campesinos pierden su tierra como un medio para su precaria supervivencia. Almazán (1997) sostiene que permitir las sociedades entre las empresas privadas y los campesinos es comparable a poner lobos y ovejas juntos.

La tierra se está concentrando en las manos de los que tienen los recursos financieros para adquirirla, haciendo la distribución de la tenencia de la tierra más desigual a través de un proceso de pérdida de los derechos individuales que se pueden heredar, dentro de la comunidad o del ejido y de los derechos correspondientes de utilizar recursos como silvicultura, pastos, agua, industrias pesqueras, etc., constituyendo una amenaza a la supervivencia de millares de aldeas y pueblos. También la propiedad comunal de la tierra cerca de las ciudades corre el riesgo de su desintegración por el precio alto que alcanza. Anteriormente los derechos de propiedad comunal fueron un sistema de seguridad para proteger la tenencia de la tierra y los recursos naturales inherentes que permitió mantener la tierra en propiedad de los miembros de la comunidad. Sin embargo, las enmiendas al artículo 27 han destruido esta seguridad.

Peor aún, uno de los efectos negativos del TLCAN en la agricultura se refiere a la propiedad intelectual de los derechos sobre la diversidad biogenética, formas de vida, materiales biológicos, técnicas de la producción, información y tecnología, etc, que ha sido la herencia de comunidades y de la humanidad, podrían volverse propiedad privada de individuos o compañías transnacionales.

techniques, information, and technology, which has been the heritage of communities and humanity, could now become private property of individuals or transnational companies.

Policy of credit reduction

Between 1990 and 1995, only 8.3% of ejidal producers had access to long-term credits, whereas 63% could not obtain any kind of credit from any source. The high interest rates make it impossible for farmers to get the necessary credits to invest in infrastructure, increase equipment, buy inputs, or sow their crops. This situation has provoked high levels of indebtedness, bankruptcy, and under-capitalization of producers.

Policies of rural and agricultural credit have changed dramatically during the last 16 years and have given rise to growing imperfections of the rural capital market. Several financial institutions supported by the State, whose functions were to give access to credit and insurance to agriculture have been closed. The commercial bank is reluctant to loan money to agricultural producers, because of the high risks, and only great producers obtain credits at high interest rates.

Policy of private investment (domestic and foreign)

There is low public and private investment in agricultural infrastructure. One of the assumptions of the NAFTA was that there would be foreign investment in the agricultural sector. However, the annual mean directed towards agriculture, and its contribution to the economic development of the sector is not significant.

Policy of trade liberalization

The balance of agricultural payments reflects the load of increasing food imports. As a part of the policies of structural adjustment and stabilization, the borders were opened by unilateral reduction of rights and tariffs to a maximum of 20% and the elimination of import permits. NAFTA will eliminate all the rights of agricultural imports in different phases in a period of fifteen years. About 70% of total agricultural imports of México come from the United States.

In the domestic market, trade liberalization of agricultural products has already been completed with the closure of the Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), whose main function was the distribution and marketing of basic grains.

The impact of the policies of trade liberalization on the gross agricultural product has underestimated the

La política de reducción del crédito

Entre 1990 y 1995, sólo 8.3% de los ejidatarios tenían acceso a los créditos a largo plazo, mientras que 63% no podían obtener ninguna clase de crédito de cualquier fuente. Las altas tasas de interés hacen imposible que los agricultores obtengan los créditos necesarios para invertir en infraestructura, aumentar su equipo, comprar insumos, o sembrar sus cultivos; lo que ha generado altos niveles de endeudamiento, quiebras y la descapitalización de los productores.

Las políticas del crédito rural y agrícola han cambiado dramáticamente durante los últimos 16 años y han dado lugar a imperfecciones crecientes del mercado de capitales rural y agrícola. Varias instituciones financieras apoyadas por el Estado, cuyas funciones eran dar el acceso al crédito y al seguro agrícola han sido cerradas. Los bancos comerciales son renuentes a prestar dinero a los productores agrícolas por los altos niveles de riesgo, y tienen solamente créditos para los grandes productores y a altas tasas de interés.

La política de inversiones privadas (doméstica y foránea)

Hay baja inversión pública y privada en infraestructura agrícola. Uno de los supuestos del TLCAN era que habría inversión foránea en el sector agrícola. Sin embargo, el promedio anual en el sector ha sido 0.8% y su contribución al desarrollo económico no es significativa.

La política de liberalización comercial

La balanza agrícola de pagos refleja la carga de la creciente importación de alimentos. Como parte de las políticas de ajuste estructural y estabilización, se abrieron las fronteras mediante la reducción unilateral de derechos y tarifas a un máximo de 20%, y la eliminación de permisos de importación. El TLCAN eliminará todos los derechos de importación agrícola en diferentes plazos en un periodo de quince años. Alrededor de 70% de las importaciones agrícolas totales de México vienen de Estados Unidos.

En el mercado doméstico, la liberalización comercial de productos agrícolas se ha completado ya con el cierre de la CONASUPO, que tenía como función principal la distribución y la comercialización de productos agrícolas básicos.

El impacto de las políticas de liberalización comercial en el producto agregado de la agricultura ha subestimado la respuesta a largo plazo de la demanda elástica, ya que solamente se ha considerado la demanda

long-term response of elastic demand, because considered only the short-term inelastic demand. This short-sighted view on agricultural policies does not pay attention to future adjustments of implications and involvement among sectors of other important factors of trade, such as investment, research and development of technology or migration, which takes more time.

Deregulation and administrative simplification of institutions of service to the country

The policy of deregulation and administrative simplification of institutions of service to the country is in process. Several institutions regulating policies and actions for agricultural credit, insurance, inputs (seeds, fertilizers), production, transport, storage, marketing, distribution among others, have already been closed, as for example most of the banks for ejidal and agricultural credit, The Instituto Mexicano del Café (IMECAFE). Others, like Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) have been privatized. The rest survive as parastatal companies and State agencies, but have been reduced, or the State has sold part of the stock to private organizations.

The impact of neoliberal policies on agriculture and the rural sector

Liberalization of the agricultural sector in México, meant a drop in farmers' income, displacement of labor, and increment of poverty of rural population. Agriculture employs more than a quarter of the economically active population in México.

Among farmers there has been confusion with respect to the total impact of reforms, mainly due to the lack of correspondence of results between the microeconomic analysis of rural households and communities and the macroeconomic analysis, as de Janvry *et al.*, (1995) have confirmed. They argued that, in México, the participation in commodity and labor markets differ greatly, since some families are buyers, others are self-sufficient, and others are dealers in each of these markets.

Obviously both impacts, the microeconomic and the aggregate macroeconomic of the reforms, are wholly different, depending on the distribution of households by market participation categories. De Janvry *et al.*, (1995b) utilized a survey on ejido households in order to prove that a majority of corn farmers are producing for self-sufficiency, and are not directly affected by the low corn price. However, this study does not consider that the rise in input prices for corn production affects productivity.

But there is substantial evidence that the reforms to agricultural institutions and policies have made economic

inelástica a corto plazo. Esta visión miope de las políticas agrícolas no considera los ajustes futuros y de implicaciones e involucramientos intersectoriales de otros factores importantes del comercio como inversiones, investigación y desarrollo de la tecnología, migración, etc., los cuales requieren periodos más largos de tiempo.

Desregulación y simplificación administrativa de instituciones para atender al campo

La política de desregulación y de simplificación administrativa de las instituciones para atender al campo ya está en marcha. Varias instituciones ya han sido eliminadas. Ellas regulaban políticas y acciones para el crédito agrícola, seguros, insumos, producción, transporte, almacenaje, comercialización y distribución. Por ejemplo la mayoría de los bancos para crédito ejidal y agrícola, o el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE). Otras se han privatizado, como Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX). El resto subsisten como empresas paraestatales y agencias del Estado, pero han sido adelgazadas o se ha vendido parte de sus acciones a organizaciones privadas.

El impacto de las políticas neoliberales en la agricultura y el medio rural

La liberalización del sector agrícola en México ha significado ingresos descendentes para los campesinos, dislocación del trabajo e incremento de la pobreza de la población rural. La agricultura emplea a más de un cuarto de la población económicamente activa en México.

Entre los campesinos ha habido confusión sobre el impacto total de las reformas, debida principalmente a la carencia de correspondencia de resultados entre el análisis microeconómico de hogares rurales y de comunidades y del análisis agregado, tal como de Janvry *et al.*, (1995a) han confirmado. Ellos argumentan que, en México, la participación en el producto y los mercados de trabajo son muy desiguales, puesto que algunas familias son compradoras, otras son autosuficientes y otras son vendedoras en cada uno de los mercados.

Claramente ambos impactos, el microeconómico y el agregado de las reformas, son totalmente diferentes dependiendo de la distribución de hogares a través de las categorías de participación en el mercado. De Janvry *et al.* (1995b) utilizaron una encuesta de los hogares del sector ejidal para mostrar que la mayoría de productores de maíz producen para autosuficiencia y no son afectados directamente por el bajo precio del maíz. Sin embargo, este estudio no considera que el aumento de los precios de los insumos para la producción de maíz afecta la productividad.

real growth, social development, and political instability worse. Agricultural modernization under the program of structural adjustment and stabilization policies has provoked a drastic decline in food production, the loss of traditional means of support of farmers and small landholders, and the migration to the great cities and to the North or the United States.

Extreme rural poverty in México has become worse in the last 20 years, since 1982, when these policies were first put into practice. Likewise, in 1992, during the period of apparent stabilization and macroeconomic growth, 16.1% of Mexicans, considering their capacity of buying the family food shopping basket (at retail price) on the market, lived in extreme poverty, more than 15.4% of the population in 1984. During the study period of 1989-1992, while the dimension of extreme poverty in the cities decreased, it increased in rural areas, and the concentration of population under conditions of extreme poverty grew from 73% in 1989 to 83% in 1992. The concentration was also greater in the south and southeast states (mostly rural) than the total population in that condition in urban areas. Fox (1996) concludes that extreme poverty in the country, shows a growing tendency from 6.7 million in 1984 to 8.8 million in 1992, in contrast to the inverted model from 1984 to 1992 in urban areas. Thus macroeconomic stabilization and urban-industrial growth coexisted with a process of worsening of absolute poverty in rural areas before the crisis of the Mexican currency in 1994.

Impoverishment of rural population is increasing, and this tendency will probably continue if the determinants persist, as is argued by Levy (1991:1). The principal determinants of poverty in México are macroeconomic uncertainty, a bias toward the urban sector in social expenditure, and institutional and political government arrangements in the country, which discriminate against the poor.

So far, the effects on agriculture have been devastating: an increase of rural poverty and mass migration from the country to the cities or the United States. During the 15-year period of transition of the implementation of NAFTA, about 850 000 families will leave the country, 600 000 will go to the United States in search of employment, though the establishment of direct production subsidies could reduce this number. Unfortunately, though NAFTA establishes the free transit of goods and capital, does not consider the free transit of labor.

The neoliberal development strategy imposed on México is responsible for the negative results on the agrarian sector. Even the World Bank has recognized that there have been dramatic reforms in Mexican agriculture since 1987. There has also been insistence on the reforms being profound (Quintana, 1994). Thus, the implementation of structural adjustment and economic stabilization policies, together with eight years

Hay evidencia substancial de que las reformas a las instituciones y a las políticas rurales y agrícolas han empeorado el crecimiento económico real, el desarrollo social y la estabilidad política de México. La modernización agrícola bajo el programa de ajuste estructural y las políticas y los programas de la estabilización han dado lugar a una declinación drástica en la producción de alimentos, la pérdida del sustento tradicional de campesinos y de pequeños propietarios y, por tanto, la migración a los grandes centros urbanos del país y a los Estados Unidos se ha incrementado.

La pobreza rural extrema en México ha empeorado en los últimos 20 años, desde 1982 en que estas políticas comenzaron a aplicarse. Igualmente, durante el período de aparente estabilización y crecimiento macroeconómico 16.1% de mexicanos (en 1992) vivían en extrema pobreza, según su capacidad para comprar una canasta básica de alimentos, porcentaje que es superior, comparado con 15.4% de la población en 1984. De 1989 a 1992, mientras se reducía la estadística de pobreza extrema en las áreas urbanas, aumentaba en las áreas rurales. También en las áreas rurales la concentración de la población en extrema pobreza creció de 73% en 1989 a 83% en 1992. La concentración era también mayor en los estados del sur y sureste de México, rurales en su mayoría, que la población entera en pobreza extrema en áreas urbanas. Fox (1996) concluye que la pobreza extrema rural tiene una tendencia ascendente, de 6.7 millones en 1984 a 8.8 millones en 1992, en contraste al modelo de U invertida a partir de 1984 y 1992 en áreas urbanas. Así, la estabilización macroeconómica y el crecimiento industrial-urbano coexistieron con un proceso de empeoramiento de los niveles de pobreza absoluta en las áreas rurales antes de la crisis del peso de 1994.

El empobrecimiento de la población rural está aumentando, y es probable que esta tendencia continúe si persisten los determinantes principales de la pobreza en México que son la incertidumbre macroeconómica, un sesgo al sector urbano en el gasto social y en infraestructura, y arreglos institucionales y políticas del gobierno en las áreas rurales que discriminan contra el pobre.

Hasta ahora, los efectos sobre la agricultura han sido devastadores: un aumento de la pobreza rural y una migración masiva del campo a los centros urbanos o a los Estados Unidos. Durante el período de transición de 15 años de la puesta en práctica del TLCAN, alrededor de 850 mil familias saldrán del campo, 600 mil irán a los Estados Unidos en búsqueda de empleo, aunque el establecimiento de los subsidios de producción directos podría reducir esta cifra. Desgraciadamente, aunque el TLCAN establece el libre tránsito de mercancías y capitales, no considera el libre paso de la mano de obra.

of NAFTA operation, have created a vicious circle in the development of the rural sector.

Since the standard of living of the rural population in México has increasingly deteriorated, the extensive current of migration to the United States derives from the need of subsidizing the family that stays in the country (The Economist, 1996). Taylor and Wyatt (1996) offer econometric evidence that the indirectly remittances stimulates indirectly the farmer-family income, substituting the credit.

Alternatives of agricultural and rural policies and institutions in México

The hegemonic model rejects viable alternative of agricultural institutions and policies and institutions to increase economic growth and social welfare in México. It is true that the old rural and agricultural structure cannot improve the standard of living in México; but nobody, including the defenders of the new agricultural structure, can guarantee better results in terms of maximum efficiency, economic growth, social welfare and equity in the sector. There is substantial evidence to prove that the implementation of this new model of agricultural and rural development has had negative results.

Under the current circumstances, an analysis from the farmer's perspective, considering variables as the composition and dynamics of the agricultural market, specifically the land market, as well as the changes farmers are facing as a consequence of the amendments to Article 27 of the Mexican Constitution, must lead to design a new proposal of development. If there is no capacity to develop a more viable alternative, proposals of policies and measures to safeguard the natural resources, land, and biodiversity, the destructive results of the current policies will be continue.

Specifically, the proposal must include other viable alternatives of agricultural policies and institutions, necessary to implement substantial strategies of farmers and artisans, and to integrate them at regional level. These alternative policies must stop and revert some negative tendencies present in the last years, such as high marginalization of country people, concentration of land tenure, high interest rates, increasing undercapitalization of specific products, and devaluation of native communities.

The characteristics of rural areas – rainfed, spatial dispersion, etc.- described by Binswanger and Deininger (1997), give out three principal consequences:

First, many of the institutions of rural areas were developed in response to specific material conditions and to imperfections in financing, insurance, and labor

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

Ya que el patrón de vida de la población rural en México se ha deteriorado crecientemente, la extensa corriente de emigración a los Estados Unidos se deriva de la necesidad de subvencionar a la familia que se quedó en la tierra (The Economist, 1996). Taylor y Wyatt (1996) ofrecen evidencia econométrica que las remesas estimulan los ingresos familia-campesino indirectamente, sustituyendo al crédito.

Alternativas de políticas e instituciones agrícolas y rurales en México

El modelo hegemónico rechaza cualquier alternativa viable de políticas e instituciones agrícolas y rurales para aumentar el crecimiento económico y el bienestar social en México. Es verdad que la antigua estructura rural y agrícola no puede mejorar las condiciones de vida en México y nadie, incluyendo los defensores de la nueva estructura agrícola, garantizan mejores resultados en términos de eficiencia máxima, crecimiento económico, bienestar social y equidad en el sector. Hay evidencias sustanciales para probar que la implementación de este nuevo modelo agrícola y rural de desarrollo ha dado resultados negativos.

Dadas las actuales circunstancias, un análisis desde la perspectiva del campesino, que tome en consideración variables como la composición y dinámicas del mercado agrícola, y más específicamente el mercado de la tierra, así como los cambios que los campesinos están enfrentando como consecuencia de las enmiendas al Artículo 27 de la Constitución debe hacer necesario formular una propuesta nueva de desarrollo. Si no somos capaces de desarrollar una alternativa viable, con propuestas de políticas y medidas para salvaguardar los recursos naturales, la tierra y la biodiversidad, continuarán los resultados destructivos de las políticas actuales.

Específicamente, la propuesta debe incluir otras alternativas viables de políticas agrícolas y rurales e instituciones necesarias para implementar estrategias sustanciales de campesinos y artesanos y para integrar estas estrategias a nivel regional. Estas políticas agrícolas y rurales alternativas deben parar y revertir algunas tendencias negativas que han estado presentes en los últimos años, como la alta marginalización de los

markets, have sustained groups that favor them. The efficiency-increasing policies are supported by groups that, benefiting from these policies, defend them against the pressure of the groups that would benefit from alternatives (Binswanger and Deininger, 1997). The incentives to farm production should be used to improve productivity and not to compensate the loss of farmers' estimated income, as is the case of PROCAMPO, with programs of direct subsidy.

Second, to grant the completely private rights of land, in a rural economy of highly imperfect markets, is possibly not the most efficient arrangement. Current agricultural policies are directed towards the promotion of great projects of investment in the country, through selective, homogeneous strategies, intensive in technology. They are also the main causes of the destruction of sustainable agricultural economy. Therefore, there should be an increment of small-scale investment in rainfed lands through shared infrastructure, such as irrigation. This alternative agrees with Levy and Winjberger (1995), who found that a program transferring approximately 8% of the total of rainfed land to irrigated land restores the value of the land of those affected by liberalization. This collateral value of the land facilitates the farmer's access to credit when it is most needed.

Third, the way in which the rights to produce capital are assigned, especially land, does not only affect the distribution of income in rural areas, but also the efficiency of rural economy. Improvement in the infrastructure of lands are investments which increase the value of the land itself. The sector requires policies and institutions that revalue the role of the farmer and the native communities as more active elements, integrated to the production of assets, and thus sharing the benefits of a sustainable economy. Programs generating farm labor for those who do not possess land and for the farmers who irrigate their lands during the dry season, as well as the construction of infrastructure, should be implemented. Irrigation does not only improve the value of the land as an asset, but also extends the period of farm labor.

These three consequences are deeply embedded in current agricultural structure, so that they have become determinant. Any other consideration to improve the sector under a different alternative project of rural development must involve more collective action of different agents: farmers, State, social services experts, among others, through the formation of bulk and social capital, instead of promoting its destruction, as is the case of the current dominant project. By social bulk we refer to the definition of Fox (1996), that is, the width and density of representative social organizations, or also in terms of accumulation of social capital. The

campesinos, la concentración de la tierra, las altas tasas de interés, el incremento de la descapitalización y la devaluación de las comunidades indígenas.

Las características de las áreas rurales de temporal, dispersión espacial, etc., caracterizados por Binswanger y Deininger (1997) arrojan tres consecuencias principales:

Primero, muchas de las instituciones de las áreas rurales se desarrollaron en respuesta a condiciones materiales específicas y a las imperfecciones de las finanzas, el seguro y los mercados laborales, pero han sostenido a grupos que se han beneficiado. Las políticas que buscan incrementar la eficiencia son apoyadas por grupos que, por ser beneficiarios, las defienden contra las presiones de grupos que se benefician de las políticas alternativas (Binswanger y Deininger, 1997). Los incentivos a la producción agrícola deben apoyar el incremento de la productividad, y no la compensación de la pérdida del ingreso estimado de los agricultores, como ha sido el caso de PROCAMPO, con programas de subsidio directo.

Segundo, la tierra con un sistema de propiedad privada puede no ser el arreglo más eficiente en una economía rural caracterizada por mercados altamente imperfectos. Las políticas agrícolas actuales están orientadas a la promoción de grandes proyectos de inversión en el campo a través de estrategias que son selectivas, homogéneas e intensivas en tecnología. Son también las causas principales de la destrucción de una economía agrícola sustentable. Por tanto, debería aumentarse la inversión en tierras de temporal mediante infraestructura compartida, por ejemplo obras de pequeña irrigación. Esta alternativa es consistente con Levy y Winjberger (1995) quienes encontraron que un programa que transforma 8% del total de tierra de temporal en tierra bajo riego, restaura el valor de la tierra de aquellos afectados por la liberalización. Este valor colateral de la tierra da acceso al crédito en el momento más necesario.

Tercero, la forma en que se asignan los derechos para producir capital, especialmente la tierra, afecta no solamente la distribución del ingreso en áreas rurales, sino también la eficiencia de la economía rural. Las mejoras en infraestructura de tierras son inversiones que aumentan el valor de la misma. Se requieren políticas e instituciones que revaloren el papel que el campesino, así como las comunidades indígenas, deberían jugar como elemento más activo integrado a la producción. Deben implementarse los programas que generen trabajo rural para los que no poseen tierra y para los campesinos con tierras de temporal durante la estación seca. La construcción de infraestructura, por ejemplo la irrigación, no sólo mejora el valor de la tierra como un activo, además extiende el tiempo de trabajo rural.

same author defines social capital as the set of norms of reciprocity and the nets of civil commitment (Fox, 1996). Hirabayashi (1993) uses the concept of cultural capital to sustain the local solidarity in the villages, despite the migration to the big cities (quoted by Fox, 1996).

State executives may respond to challenges of the rural society with repression or concessions. Fox (1996) states that regional collective action may be necessary to subdue the power of authoritarian elites, but these are precisely the kinds of movements more susceptible of repression, like El Barzón, a movement of small farmers and medium producers in the west of México, affected by the changes in agricultural policies, that have organized themselves not only to resist, but also to exercise collective action against the credit organizations. It seems, however, that Mexican Government executives are determined rather to use repression in order to downgrade and demobilize the movements of country people, though in many cases of the poorest regions, with large amounts of social capital, as in Chiapas, this strategy has had opposite results, inspiring other actors to mobilize.

An alternative project of rural development must promote the accumulation of social capital in the heterogeneity of regions and among the great diversity of ethnic groups, as the best alternative to find protection against the dominant policies, and the best strategy to create a sustainable economic structure. These possible ways to an accumulation of rural social capital, applying Fox's frame of reference (1996) are: convergence of State-rural society, or co-production between state reformists and local rural groups in a synergetic kind of collaboration; collaboration among local rural and external organizations, and independent production of rural social resources coming from the lower social stratus. However, the latter strategy has been vetoed by the hegemonic project to avoid the acquisition of power by individuals and local groups.

Finally, it should be sought an increase of strategic development, which gradually supports the rhythm of reforms, permitting to implement programs, stimulating productivity, as regional development is adapted to agricultural and rural policies at different speed rates of economic liberation.

CONCLUSIONS

The different aspects of the rural sector have been changing during the last 20 years, basically, due to two facts: the impact of structural adjustment and the stabilization of policies in the sector, and the radical modification of functions of the Mexican State. The liberalization of the agricultural sector has harmed most of the small-scale farm producers, affecting economic

Estas tres consecuencias están sumamente relacionadas y son determinantes de la estructura agrícola y rural actual. Cualquier otra consideración para mejorar el sector bajo un proyecto alternativo de desarrollo agrícola y rural involucra acciones colectivas de diferentes agentes: campesinos, Estado, actores sociales, etc., a través de la formación de grosor y capital social, en vez de promover su destrucción como lo hace el proyecto actual. Por grosor social se entiende la definición de Fox (1996), es decir la anchura y densidad de organizaciones sociales representativas. Por capital social se entiende el conjunto de normas de reciprocidad y redes de compromiso civil (Fox, 1996). Hirabayashi (1993) usa la noción de capital cultural para el mantenimiento de solidaridades locales en las villas a pesar de la migración a las grandes ciudades (Fox, 1996).

Los actores del Estado pueden responder a desafíos de la sociedad rural con represión o concesiones. Fox (1996) afirma que la acción colectiva regional puede ser necesaria para eliminar el poder de elites autoritarias, pero estos son precisamente los movimientos más susceptibles de represión, como en el caso de el movimiento El Barzón, de campesinos pequeños y medianos productores del occidente de México, afectados por el cambio en las políticas agrícolas, que se han organizado no sólo para resistir, sino también para ejercer acciones colectivas en contra de las organizaciones de crédito. Sin embargo, los actores del Estado Mexicano usan la represión para desmovilizar a los movimientos de campesinos, aunque en regiones más pobres, con grandes cantidades de capital social, como en Chiapas, la represión ha tenido los resultados opuestos, inspirando a otros actores para movilizarse.

Un proyecto alternativo de desarrollo agrícola y rural debe promover la acumulación de capital social en la heterogeneidad de regiones y entre la gran diversidad de grupos étnicos, como la mejor alternativa para protegerse contra las políticas dominantes y la mejor estrategia para crear una estructura económica sustentable. Estos posibles caminos para la acumulación de capital social rural, aplicando el marco de referencia de Fox (1996) son: la convergencia de Estado-sociedad rural o coproducción entre los reformistas del estado y los grupos sociales rurales locales en un tipo sinérgico de colaboración; colaboración entre organizaciones rurales locales y externas y producción independiente de capital social rural proveniente de la base. Sin embargo, esta última estrategia ha sido acotada por el proyecto hegemónico para evitar la adquisición de poder por individuos y grupos locales.

Finalmente, debe buscarse un incremento de desarrollo estratégico que apoye gradualmente un crecimiento gradual de las reformas, permitiendo la creación de

development, rural labor markets, social welfare, equity, and political stability.

Agricultural policies play an important part in the distribution of wealth and may lead to higher levels of economic development and social equity. Economic policies are always the result of a process of political decision-making. When this process satisfies certain ideal conditions, it can be consistent with any desired purpose, like maximization of growth, or maximization of social welfare. The desired effects of the process of taking political decisions justify, to such extent, the variations of agricultural and rural policies. Obviously, when these policies are directed towards the maximization of a desired purpose without satisfying other ideal conditions, then the entire process may be distorted. Distorting policies, however, have a very strong impact on economic growth, social equity, welfare, and political stability. Erroneous agricultural policies may result in a serious imbalance of the entire economy.

The amendments to Article 27 of the Mexican Constitution, wanted by farmers organizations or not, are already present in the Mexican country. It is evident that organizations incapable of integrating to the main current, will face difficult situations.

The natural resources of the Mexican rural sector, with its biodiversity, must not be turned into an agricultural laboratory for patents for the benefit of great transnational companies.

The explicit liberal premises of the dominant ideologic-political system, which constitute the frame of reference of the agricultural and rural policies in México, have been irregular, leading to inefficient results and low productivity. The final evaluation gives evidence that the agricultural and rural policies applied in México during the last 20 years, have had controversial results.

Analysts agree that the policies have benefited agricultural export of a few great producers more than to small producers of family subsistence. Therefore, large-scale producers oriented to the export of non-traditional crops have more promising prospects under the prevailing neoliberal frame of reference of policies. Since the current agricultural policy of the Mexican Government has been pressuring to eliminate guaranteed prices and subsidies, it is expected that the situation of small-scale farm producers will deteriorate more in the next years.

The possibilities of modernization of the rural sector are at the crossroads of economic development. The dominant economic project of agricultural modernization is determined to exclude agriculture from the benefits of any type of State support. Most of the farmers, condemned to levels of subsistence farming, are excluded from the modernization projects. Twenty-eight percent of the work force of Mexican economy is located

programas que estimulen la productividad mientras se adapta el desarrollo regional a las políticas agrícolas y rurales con diferentes velocidades de liberación económica.

CONCLUSIONES

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

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

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

Los recursos naturales del campo mexicano con sus biodiversidades que son herencia universal, no pueden ser convertidos en un laboratorio agrícola para generar patentes a favor de grandes corporaciones transnacionales.

Las premisas liberales explícitas del sistema dominante ideológico-político que constituyen el marco de referencia de las políticas agrícolas y rurales en México, como hemos mostrado en nuestro análisis, han sido irregulares, llevándonos a resultados ineficientes y baja productividad. Hay evidencias substanciales de que el balance final de la aplicación de políticas agrícolas y rurales en México durante los últimos 20 años tiene resultados

in the rural sector, with 13 million of the poorest farmers.

The farmers displaced from rural México have several alternatives: a not very viable option is to change the traditional crop to an export-oriented one. The most viable options, available to the poor farmers of México are: migration to the big cities or to the North, and the desperate option to join organized crime or to join rebel groups. Each of the available options has consequences for the social and political stability of México.

The analysis of agricultural and rural policies and institutions of the last 20 years in México support the argument that agricultural contribution to the entire economy is weak; the levels of poverty in rural population are increasing, and therefore, social differences of welfare and equity are expanding, and political instability is growing as well.

- End of English version -

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

Las posibilidades de modernización del sector agrícola y rural están en la encrucijada del desarrollo económico de México. El proyecto económico dominante de modernización agrícola está excluyendo a la agricultura de los beneficios de cualquier tipo de apoyo estatal. Los proyectos de modernización de este sector excluyen a la mayoría de los campesinos condenándolos a niveles de subsistencia. 28% del total de la fuerza laboral de la economía mexicana está localizada en el sector rural, con 13 millones de los campesinos más pobres.

Los campesinos desplazados del México rural tienen varias alternativas: una opción poco viable es cambiar la cosecha tradicional por una orientada a la exportación. Las opciones más viables disponibles para los campesinos pobres de México son la emigración a las grandes ciudades urbanas o al norte y la opción desesperada es unirse a organizaciones de delincuentes, o a grupos rebeldes. Cada una de las opciones disponibles tiene consecuencias para la estabilidad social y política de México.

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

LITERATURA CITADA

- Almazán, M. A. 1997. Nafta and the Mesoamerican States System. *The Annals*, Vol. 550, March 1997.
- Barkin, D. 1994. The specter of rural development. *NACLA*, Report on the Americas, ol.XXVIII, No. 1, Julio/Agosto.
- Binswanger, H. P., and K. Deininger. 1997. Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV. pp: 1958-2005.
- Cook, S., and L. Binford. 1986. Petty commodity production, capital accumulation and peasant differentiation: Lenin vs. Chayanov in rural México. *Review of Radical Political Economics* 18(4), Winter 1986. pp: 1-31.
- Darling, D. 1995. The avocado war. *Forbes*, volume 156, December 4, 1995. 14 p.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, and B. Davis. 1995a. Nafta's impact on México: rural household-level effects. *American Journal of Agricultural Economics* 77(5), December 1995. pp: 1283-91.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, and G. Gordillo. 1995b. NAFTA and México's maize producers. *World Development* 23 (8) Aug. 95. pp: 1349-62.
- De Vany, A., and N. Sánchez. 1997. Property rights, uncertainty and fertility: an analysis of the effect of land reform on fertility on rural México. *Weltwirtschaftliches Archiv* 113 (4), 1977. pp: 741-64.
- Fox, J. 1996. The World Bank and poverty lending in rural México. *In: Fox, J. and J., Aranda. (eds). Decentralization and rural development in México*, Center for United States-Mexican Studies.
- Hernández N., L. 1994. Agriculture, NAFTA and sustainable development in Mexican agricultural policies: an immigration generator? United States. Congress. House. Committee on Government Operations. Washington, D.C., USGPO.
- Hirabayashi, L. R. 1993. Cultural capital: Mountain Zapotec migrant associations in México City. Tucson, University of Arizona.
- Lehman, K. 1994. Statement of Karen Lehman, Senior fellow, the Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, MN. *In: Mexican agricultural policies: an immigration generator?* United States. Congress House Committee on Government Operations. Washington, D.C., USGPO.
- Levy, S., and S. van, Winjberger. 1995. Transaction problems in economic reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement. *American Economic Review* 85(4), Sep.95. pp: 738-59.
- Morales A., E. 1994. Tratado trilateral de libre comercio: un desafío potencial para la agricultura mexicana, *Problemas de Desarrollo*. Enero-marzo, 1994, Vol. XXV, No. 96. 163 p.
- Morris, S. D. 1995. Political reformism in México. Lynne Rienner Publishers.
- Quintana, V. M. 1994. The impact of SAPS on agriculture in Chihuahua. *In: Mexican agricultural policies: an immigration generator?* United States. Congress. House. Committee on Government Operations, D.C., UGPO.
- Rich, P. 1997. NAFTA and Chiapas, *The Annals*, Vol. 550, March 1997. 72 p.
- Taylor, J. E. and T. J. Wyatt. 1996. The shadow value of migrant remittances, income and inequality in a household-farm economy. *Journal of Development Studies* 32 (6), Aug 1996. pp: 899-912.
- The Economist. 1996. México, town and country. Vol. 338. January 6th, 1996. pp:34-5.
- Thompson, G. D., and P. N. Wilson. 1994. Ejido reforms in México: conceptual issues and potential outcomes. *Land Economics*. November 1994, 70 (4): 448-65.
- Torres, T. F. 1994. La agricultura autosustentable en el marco de la integración comercial de America del Norte. *Problemas de Desarrollo*, enero-marzo 1994, Vol. 25, No. 96, 65.
- USC (Unite State Congres). 1994. Mexican agricultural policies: an immigration generator? Committe on Government Operations. Washington, D. C. USGPO.