

## **POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REGIÓN MAYA DE CAMPECHE**

*Ricardo Isaac Márquez<sup>1</sup>*

*María Esther Ayala Arciprestre<sup>2</sup>*

### **Resumen**

La reforma estructural, instrumentada a finales de los años ochenta, condujo a cambios significativos en el contexto institucional y en la situación del sector rural en México. Con las reformas estructurales desaparece el soporte gubernamental que sustenta las actividades agropecuarias, afectando a todo el sector rural pero especialmente a los productores de escasos recursos. La política sectorial se ha centrado en estrategias compensatorias orientadas por un lado a combatir la pobreza y el rezago social (Oportunidades) y por el otro hacia el fomento productivo (Procampo). Dentro del contexto de la nueva ruralidad los campesinos han respondido de manera diferenciada en función de los recursos de que disponen y de sus posibilidades de acceso a los apoyos gubernamentales. El presente trabajo expone el caso de los campesinos mayas del norte de Campeche respecto a la forma como las reformas estructurales han impactado las estrategias de vida familiares y sus perfiles productivos desde la perspectiva propia de los campesinos. Los resultados indican que los programas de combate a la pobreza aunque han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población, parecen resultar insuficientes para superar las condiciones de pobreza. Se concluye que las políticas públicas deben reorientarse para fortalecer los medios de vida de las comunidades rurales bajo un enfoque amplio de desarrollo rural que permita superar las limitaciones actuales y sentar las bases para un desarrollo de largo plazo dentro de un contexto de sustentabilidad.

Palabras clave: políticas públicas, pobreza, desarrollo rural

### **Summary**

The structural reform, implemented in the late eighties, led to significant changes in the institutional context and situation of rural sector in Mexico. Government support for agricultural activities disappears with the structural reforms, affecting entire rural sector but especially the poor farmers. Rural policy has focused on compensatory strategies to combat poverty and

---

<sup>1</sup> Doctorado, Profesor investigador Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable, de la Universidad Autónoma de Campeche. Tel. 52-981-8119800 ext. 62500, correo electrónico: ricisaac@uacam.mx

<sup>2</sup> Doctorado, Profesor investigador Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable, de la Universidad Autónoma de Campeche. Tel. 52-981-8119800 ext. 62500, correo electrónico: maeayala@yahoo.com.mx

social backwardness (Oportunidades), and promotion of production (Procampo). Farmers have responded differently into new rural context depending on resources available and their access to government supports. This study describes the case of Mayan peasant from northern of Campeche, Mexico about how the structural reforms have impacted their family livelihood and their production profiles from the perspectives of the own peasants. The results indicate that programs to combat poverty have improved population living conditions, but they are insufficient to overcome poverty. We conclude that public policies must be reoriented to strengthen the livelihoods of rural communities, under a comprehensive approach to rural development in order to overcome current limitations and lay the groundwork for long-term development in a context of sustainability.

Keywords: Public policies, poverty, rural development

## **Resumo**

A reforma estrutural, implementado no final dos anos oitenta, levou a mudanças significativas no contexto institucional e da situação do setor rural no México. As reformas estruturais desaparece atrás de atividades governamentais de apoio à agricultura, afetando todo o setor rural, mas especialmente os agricultores pobres. A política setorial tem se concentrado no lado estratégias compensatório orientado para combater a pobreza e atraso social (Oportunidades) e outro para a promoção da produção (Procampo). No contexto dos novos agricultores rurais têm respondido de forma diferente, dependendo dos recursos disponíveis e seu acesso ao apoio do governo. O presente estudo descreve um caso de camponeses Mayas no Campeche norte sobre como as reformas estruturais têm impactado o sustento da família e seus perfis de produção a partir das perspectivas dos agricultores. Os resultados indicam que programas de combate à pobreza, mas têm melhorado as condições de vida da população, parece ser insuficiente para superar a pobreza. Concluímos que as políticas públicas devem ser reorientados para fortalecer os meios de subsistência das comunidades rurais sob uma abordagem global para o desenvolvimento rural, a fim de superar as limitações atuais e estabelecer as bases para desenvolvimento a longo prazo em um contexto de sustentabilidade.

Palavras-chave: políticas públicas, pobreza, desenvolvimento rural

## **Introducción**

Desde finales de los años ochenta se inició en México un programa de reformas estructurales que ha afectado severamente al sector campesino (Appendini, 1995). Los cambios realizados en el contexto político e institucional incluyen la liberación del comercio, la reducción de los subsidios, la eliminación del control de precios y la reforma al marco legal que regula el uso de la tierra de los campesinos (Fritscher, 2004). El efecto combinado de las reformas junto con las recurrentes crisis económicas ha puesto en riesgo la viabilidad productiva del campesinado en su conjunto (Bartra, 1995).

El potencial productivo de los campesinos ha sido históricamente subestimado dentro de la política agraria de México, a pesar de que el campesinado ha desempeñado un papel central en el crecimiento económico y la industrialización del país, aportando alimentos básicos, materias primas y fuerza de trabajo (Ramírez, 1999). La visión oficial predominante ha considerado a los campesinos como productores ineficientes y no aptos para la modernización (Morett, 2003).

Las políticas de fomento y de modernización productiva instrumentadas en México durante la segunda mitad del siglo XX tuvieron un importante sesgo hacia el sector privado, particularmente a favor de los productores del norte del país dotados con los mejores recursos, infraestructura y tecnología (Paz, 1995), dejando de lado a las áreas rurales marginales del centro y sur, donde se asentó gran parte de la agricultura campesina de subsistencia (Fritscher, 2004). De esta manera se gestó un desarrollo bimodal de la agricultura mexicana (Gómez-Olivier, 1996) que condujo al progresivo deterioro de las condiciones productivas de los campesinos (Mackinlay, 1996).

El contexto proteccionista bajo el cual se desarrolló la agricultura mexicana se modifica profundamente con la crisis de la deuda de 1982 y la consecuente instrumentación de un modelo económico neoliberal, cuyo pilar fundamental es la modernización con base en la apertura comercial y el retiro de la intervención del estado en la economía (Fritscher, 2004). En el sector rural lo anterior se interpretó como la necesidad de terminar con el tutelaje del estado e impulsar la autonomía de los productores en función de las ventajas comparativas que ofrece el contexto internacional (Téllez, 1994). De esta manera, las reformas sectoriales se centraron en la liberación del comercio, la reducción del papel del estado en el crédito, la comercialización y otros tipos de servicios de apoyo a la agricultura así como en la reorientación de los subsidios,

particularmente el crédito y la asistencia técnica. En el contexto legal el artículo 27 constitucional fue reformado en 1992 para dar por terminado el reparto agrario y otorgar a los ejidatarios el dominio pleno de las tierras ejidales (Téllez, 1994).

El nuevo contexto político e institucional pretende fomentar una mayor autonomía de los campesinos, reducir su dependencia del estado e insertarlos dentro de una economía crecientemente globalizada. Para conducir la modernización del campo e impulsar el desarrollo rural se ha establecido una política sectorial tendiente por una lado a combatir la pobreza y el rezago social, y por el otro hacia el fomento productivo. El efecto acumulativo de las reformas estructurales y de las políticas asistenciales y de fomento productivo les ha dado en teoría a los campesinos la libertad y la flexibilidad necesarias para transformarse en productores viables y competitivos. Sin embargo el rezago rural lejos de haber sido superado se ha hecho más grave, como lo demuestran por ejemplo, los altos índices de marginalidad que se registran en el sureste de México (CONEVAL, 2007).

Luego de más de dos décadas de una dependencia completa hacia el estado, el campesinado se encuentra inmerso en un proceso de recomposición y adaptación productiva en el marco de una sociedad en transformación y en proceso de globalización económica. Los campesinos se han visto en la necesidad de afrontar este reto en condiciones por demás desventajosas. El impacto de las políticas sectoriales y la repuesta de los campesinos al nuevo contexto político e institucional ha variado en las distintas partes del país en función de los recursos de que disponen y de sus posibilidades de acceso a los apoyos gubernamentales (Davis, 2000).

Un porcentaje importante del campesinado corresponde a población indígena, la cual tiende a ser más pobre que cualquier otro grupo poblacional del país. Hoy en día se acepta que el concepto de pobreza va más allá de la mera carencia de recursos económicos o de bienes materiales. La condición de pobreza tiene que ver con la privación de oportunidades y de opciones para que la población pueda alcanzar una calidad de vida adecuada (CIDER, 2000). Una persona sin educación, sin salud, desnutrida, sin acceso a la electricidad y otros servicios, tiene posibilidades reducidas o nulas de lograr una calidad de vida conforme a sus necesidades y aspiraciones. De esta forma está condenada a reproducir en sus descendientes las condiciones de pobreza y de marginación en las que vive, ya que carece de los medios y de las

capacidades necesarias para superarlas. La pobreza vista así, se convierte en un problema de falta de oportunidades reales para poder vivir una vida digna.

En este punto es necesario preguntarse si estas políticas han servido para mejorar las condiciones de vida y las capacidades de la población rural o simplemente han servido para acrecentar más la cultura de la dependencia, sin que se hayan traducido en oportunidades para potencializar a los campesinos para encontrar una vía de desarrollo. Aunque existen diferentes evaluaciones de carácter oficial o semioficial sobre programas como PROCAMPO y Oportunidades, la mayor parte evitan la crítica frontal y subrayan su potencialidad a mediano plazo, presentando una imagen pulcra de los mismos y evitan el análisis de su dinámica e implicaciones dentro de una perspectiva local y comunitaria.

### **Campesinos mayas del estado mexicano de Campeche**

El estado de Campeche representa el 2.8% de la superficie del territorio nacional, con una extensión es de 56,859 km<sup>2</sup>. La entidad se encuentra localizada en la parte suroeste de la Península de Yucatán. Sus coordenadas geográficas extremas son: latitud norte 20° 52' y 17°48'; longitud oeste 89° 06' y 92° 27'. Campeche limita al norte y noreste con Yucatán, al sur con la República de Guatemala y Tabasco; al este con Quintana Roo y Belice, y al oeste con el Golfo de México. Es uno de los estados menos poblados del país con una población total de 754,730 habitantes y una densidad poblacional de 12.8 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI 2006). El 15% de la población de Campeche es indígena, lo que coloca a la Entidad como el cuarto lugar nacional dentro de los Estados con este tipo de habitantes, después de Yucatán, Quintana Roo y Oaxaca (Guío-Argáes, 1997). El grupo más numeroso es el maya, que cuenta con 75,950 habitantes, concentrados en la región norte de la entidad en los municipios de Calkiní, Hopelchén y Hecelchakán, donde el porcentaje de pobladores indígenas varía de entre 52% y 63 % (INEGI, 2006).

En el estado de Campeche los campesinos enfrentan condiciones de pobreza y marginación que han impedido su inserción en los circuitos de la globalización económica dentro del modelo neoliberal. Durante los últimos veinte años, Campeche ha modificado su tradicional orientación exportadora de materias primas pesqueras, agropecuarias y forestales hacia la explotación y exportación de petróleo como eje de la economía campechana, lo cual constituyó la forma particular de articular el cambio del desarrollo estabilizador mexicano con el proyecto

económico neoliberal (Vadillo, 2000). Los altibajos coyunturales de la demanda nacional e internacional de chicle, camarón, copra, maderas preciosas, arroz y ganado propios de la naturaleza abundante de Campeche, provocaron una dinámica de crecimiento y estancamiento económico, cuyos efectos en la concentración del ingreso y en el bienestar social mantuvieron a la entidad en uno de los niveles de marginación más significativos del país, colocándolo en el octavo lugar entre las entidades con mayor marginación (CONAPO, 2000).

Las políticas agropecuarias a nivel estatal han dado prioridad a la actividad pecuaria estimulando el proceso de desplazamiento de la mano de obra rural hacia otras actividades, lo cual junto con los programas de ajuste estructural ocasionaron conflictos en las comunidades rurales donde se incrementó el atraso y la pobreza, ante la falta de verdaderos programas integrales de desarrollo que permitieran mejorar las condiciones económicas y sociales de los campesinos (Sales, 1996). Esto ha conducido a la acentuación de los contrastes regionales, de la polarización económica y social, con la consolidación de una zona sur ganadera, arrocera, petrolera, manufacturera, comercial y de servicios modernos; frente a una zona norte que tiende al estancamiento y donde predomina la agricultura de subsistencia y las actividades administrativas del gobierno (Vadillo, 2000).

El presente trabajo se centra en el estudio de caso de las comunidades campesinas mayas del norte de Campeche respecto a la forma como las políticas asistenciales y de fomento productivo han impactado las estrategias de vida de las unidades familiares.

## **Metodología**

Para los fines particulares de este estudio la zona norte de Campeche comprende a los municipios de Tenabo, Hecelchakán, Calkiní y Hopelchén los cuales ocupan en conjunto una superficie de 11,640 km<sup>2</sup> (21% del total estatal) y albergan a cerca de 111, 000 habitantes (16% del total estatal). En esta región se ubica la mayor parte de la población de origen maya del estado y las comunidades con mayor grado de marginación del estado (CONAPO, 2000). Se realizó durante el periodo de enero a junio de 2009 una evaluación del programa asistencial Oportunidades y del programa de fomento productivo PROCAMPO, los cuales representan los pilares de la política pública en México para combatir la pobreza del medio rural y modernizar la producción. A través de metodologías participativas (talleres, grupos de discusión, entrevistas con informantes clave, visitas a parcelas) se trabajó con las mujeres y los hombres para

conocer su punto de vista respecto a los programas, los beneficios que han obtenido y la manera como ha modificado su forma de vida.

Para este fin se seleccionaron cuatro comunidades mayas del norte de Campeche (San Nicolás, Santa Cruz ex Hacienda, Chunkanán y Santa Rita Becanchén) las cuales se caracterizan por su alto grado de marginación. Se trata de comunidades de 500 a 1000 habitantes, los cuales típicamente dependen de la agricultura itinerante de maíz (milpa) para el autoconsumo. De manera secundaria dependen de la elaboración de artesanías (sombreo de jipi que realizan las mujeres) y del trabajo asalariado fuera de la comunidad (hombres, principalmente como albañiles) para complementar su estrategias de vida. Cerca de la quinta parte de la población solamente habla maya y las familias tienen en promedio cuatro miembros en el hogar. El acceso a los servicios como agua entubada y servicios sanitarios es muy limitado, además su población, particularmente la infantil, presenta un elevado índice de desnutrición.

### **Programa Oportunidades**

El Gobierno Federal inicia en 1997 el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que articula incentivos para la educación, la salud y la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. Actualmente constituye el principal programa para el combate a la pobreza en el país. El objetivo explícito del programa es “apoyar a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de acciones en los ámbitos de la educación, cobertura de salud y alimentación” (Soberanes, 2009). El programa Oportunidades tiene la finalidad de atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo (focalizando) sus acciones hacia las familias más pobres. Su estrategia contempla: a) integrar acciones en los ámbitos de la educación, la salud, y la alimentación, b) promover prácticas de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiadas, que tienen que ver con la prevención de la desnutrición infantil y el fomento a la salud en el ámbito familiar; y c) entregar apoyos en especie y en dinero directamente a las mujeres de las familias beneficiadas.

Los componentes generales del programa son básicamente tres: a) becas educativas desde el tercer año de primaria hasta la educación media superior para los hijos de las familias

beneficiadas, b) paquete básico de servicios de salud, con una calendarización de citas a las unidades médicas, donde se privilegia a las mujeres embarazadas y en edad reproductiva, así como una programación de reuniones mensuales sobre temas educativos de fomento a la salud y la prevención de enfermedades, y c) suplemento alimenticios (papillas) para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas. Para que las familias beneficiadas permanezcan en el programa se requiere que los hijos asistan regularmente a la escuela, que se cumpla con el calendario de citas a las unidades médicas y que participen dentro de las reuniones mensuales de fomento a la salud.

Oportunidades centra su atención en las mujeres, otorgándoles la responsabilidad de ser las titulares y beneficiarias directas del programa así como las encargadas de promover sus acciones al interior de la familia. Con ello pretende impulsar un proceso de empoderamiento que disminuya la disparidad existente entre hombres y mujeres, y que permita a estas últimas tener oportunidades semejantes de desarrollo. A través del programa se pretende fomentar la confianza y la seguridad de las mujeres en sí mismas, para que puedan participar con autoridad y asertividad dentro del proceso de toma de decisiones tanto a nivel individual, como de pareja y colectivo.

### **Programa PROCAMPO**

El Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO), es un apoyo ligado a la tierra que inició a partir de 1994 con el fin de impulsar la modernización de la agricultura y compensar la competencia generada a partir de la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. El programa consiste en entregar un pago fijo por hectárea de tierra que se cultive en un ciclo agrícola. El apoyo por lo tanto se encuentra ligado a la tierra elegible y no al productor o a la productividad. Hasta 1995, la reglamentación de PROCAMPO permitía únicamente la siembra de cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz entre otros). A partir de 1995 se permitió la siembra de todo tipo de cultivo y reconversión productiva hacia las actividades pecuarias y forestales. Los apoyos se otorgan en función de un registro o padrón de beneficiarios, mismos que reciben el pago en el periodo previo a la siembra (Merino, 2009)

### **Oportunidades desde la perspectiva de la mujer maya de Campeche**

El principal beneficio que las mujeres mayas de estas comunidades reconocen del programa, es la oportunidad que tienen sus hijos de asistir a la escuela y alcanzar mayores niveles de



escolaridad. Resulta claro para ellas que de no contar con Oportunidades, las posibilidades de que sus hijos asistan a la escuela o continúen sus estudios se reducirían significativamente. Oportunidades se ha convertido en un factor determinante para evitar que los niños y jóvenes abandonen la escuela debido a la carencia de recursos para sustentar sus estudios, o por la necesidad de trabajar para contribuir al sostenimiento de la familia.

En segundo término las mujeres identifican los beneficios del programa entorno a la salud de la familia. De manera particular el impacto de Oportunidades lo observan en el mejoramiento de las condiciones de nutrición y de crecimiento de los hijos. Esto está ligado a un cambio en los patrones de consumo de alimentos, ya que los apoyos económicos que ofrece el programa han permitido agregar en la dieta familiar alimentos, como frutas y verduras, incrementar el consumo de carne y disminuir el consumo de alimentos industrializados como los refrescos de cola. Los cambios en la dieta familiar están respaldados por la información que han recibido sobre el tema durante las reuniones mensuales sobre salud preventiva. La asistencia a estas reuniones les ha permitido tener información útil para mejorar las condiciones de salud de la familia y para su autocuidado. Situación que se ha reflejado en la adopción de prácticas tales como la cloración del agua de consumo y la planificación familiar.

Para cerca de la mitad de las familias participantes, el programa constituye su principal fuente de ingreso económico. Sin embargo, Oportunidades parece no haber modificado de manera significativa las estrategias de vida de las familias. Desde su punto de vista el apoyo económico que reciben (que en la mayor parte de los casos se ubica entre \$500 a \$ 1000 pesos mensuales, \$39.7 a \$79.4 USA dólares) es a penas suficiente para mantener a los hijos estudiando, por lo que las necesidades de la familia deben de seguir cubriéndose de la manera acostumbrada, con base en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado sin base agropecuaria y la venta de artesanías. No obstante, el apoyo económico recibido juega un papel importante para afrontar condiciones de emergencia o de crisis en la familia. Por ejemplo puede utilizarse para comprar alguna medicina en caso de enfermedad o para adquirir algún agroquímico cuando se presenta una alta incidencia de plagas o malezas en la milpa. A pesar de ello, el principal uso que se le otorga tiene que ver con aquellos especificados en el programa, debido en gran parte a que son las propias mujeres las que deciden el destino del apoyo económico.

Las beneficiarias de Oportunidades muestran un conocimiento detallado de los mecanismos y normas de operación del programa, pero demuestran un desconocimiento completo de los objetivos que se persiguen con su instrumentación. De esta manera la visión que comparten es que se trata de un apoyo económico que el gobierno les ofrece para sobrellevar sus condiciones de marginación, pero no lo contemplan como un medio para salir de esta condición. Paradójicamente más de la mitad de las mujeres que participan del programa no se consideran a sí mismas pobres. Esto parece indicar que la categorización de pobreza hecha por el programa Oportunidades no corresponde al sentimiento de las mujeres sobre su condición particular ni sobre el sentido que otorgan a este concepto. Al interior de la comunidad sin embargo, la falta de participación dentro de Oportunidades es una característica determinante para que una familia pueda ser considerada como pobre.

El programa ha permitido a las mujeres tener una mayor participación en la toma de decisiones dentro del hogar debido a su carácter de administradoras del recurso económico. Esto parece haber conducido a mayores niveles de autonomía y a una mejor valoración de sí mismas. A pesar de ello, no se han logrado todavía cambios sustanciales respecto al papel de la mujer con relación a la pareja y a la comunidad.

### **Programa PROCAMPO desde la perspectiva de los hombres mayas de Campeche**

Poco más de la tercera parte de los campesinos mayas de las comunidades seleccionadas participan de PROCAMPO. Esto se debe a que en sus inicios los productores recibieron información insuficiente e inexacta sobre los objetivos y alcances del programa. De tal forma que al momento de integrarse el censo de registro de beneficiarios, la mayor parte de ellos no declararon superficies productivas o solamente registraron una parte de las áreas que usualmente sembraban con cultivos básicos. Una vez constituido el patrón de beneficiarios los campesinos excluidos no han tenido la oportunidad de integrarse al programa. Los campesinos beneficiarios tienen una antigüedad de 13 años en promedio dentro del programa, pero cuentan con solamente entre una a dos hectáreas registradas. En 2008, recibieron de PROCAMPO \$ 1,150 pesos (\$91.2 USA dólares) por hectárea sembrada.

El apoyo económico que otorga PROCAMPO ha servido primer lugar para financiar el aclareo de las tierras ejidales para sustentar la agricultura itinerante del maíz. En segunda instancia, ha permitido a los campesinos comprar algunos insumos, principalmente herbicidas, para el

mantenimiento de la milpa. De hecho la principal aportación que hace PROCAMPO para la productividad de la milpa tiene que ver con el incremento de la capacidad económica de los campesinos para utilizar una mayor cantidad de insumos y de una mejor calidad. Sin embargo, solamente una tercera parte de los beneficiarios consideran a PROCAMPO como un factor que ha incidido en el incremento de la productividad. En la mayor parte de los casos, la producción de maíz en las parcelas de los campesinos se ubica entre 300-800 kg/ha, y esto se ha mantenido así invariablemente desde antes y después del PROCAMPO.

Los campesinos consideran que el monto que se les paga cada año no corresponde con los incrementos que se registran en el costo de los insumos. Así apuntan que hace diez años se obtenía mayores beneficios del programa debido a que había un mayor equilibrio entre el valor de los insumos y el monto de los subsidios, situación que en los últimos cinco años se ha perdido y el elevado precio de los insumos ha determinado que los beneficios que se obtienen del PROCAMPO se hayan reducido considerablemente.

Ante la baja productividad y la poca rentabilidad de la milpa, los campesinos cuyas tierras que potencialmente pueden ser mecanizadas, como las de la comunidad de Santa Rita Bencanchén, han optado por rentar sus tierras a los inmigrantes menonitas. En los últimos años, los menonitas han acaparado las mejores tierras del norte de Campeche para realizar monocultivos de maíz de carácter intensivo y a gran escala. De tal forma que el típico paisaje maya, un complejo mosaico de parches de cultivos de maíz inmerso en una matriz de vegetación selvática con diferentes grados de maduración, ha dado paso a extensas áreas de mecanizados de maíz, que recuerdan el entorno propio de las granjas americanas, a expensas de la desaparición de las áreas selváticas. Lo paradójico de la situación es que los campesinos que rentan sus tierras, terminan al final contratándose como jornaleros con los menonitas, de tal forma que son peones en sus propias tierras. En este punto es necesario señalar que aquellos campesinos que no tienen PROCAMPO son más propensos a rentar sus tierras, ante la imposibilidad de trabajarlas. El monto de las renta se encuentra en alrededor de \$ 500 pesos por hectárea anual (\$ 39.7 USA dólar). Cuando se llega a dar el caso de la renta de las áreas registradas en PROCAMPO, el dueño mantiene para su beneficio el apoyo del programa.

En la productividad PROCAMPO parece haber tenido nula incidencia a pesar de constituir la principal razón de su instrumentación. Las estrategias productivas de los campesinos parecen

no haber sido modificadas o influenciadas por la operación del programa. El principal cambio tiene que ver con el manejo de las parcelas, ya que ahora los campesinos dependen menos de la mano de obra familiar para controlar las arvenses, tarea que se hace ahora mediante la aplicación de herbicidas. En aspectos como la diversificación de la producción, la obtención de productos de mayor calidad, la reducción de los costos de producción, el uso de innovaciones tecnológicas o la ampliación de las áreas de cultivo tampoco parece haber tenido impacto.

Por otra parte se trata de un apoyo que no necesariamente se canaliza a la producción, porque puede ser utilizado indistintamente para el consumo o la inversión productiva. De hecho, cerca de la quinta parte de los beneficiarios del programa utilizan aproximadamente la mitad de los recursos del PROCAMPO para cubrir las necesidades de consumo inmediato de la unidad familiar, más que como insumo a la producción. De tal forma que el principal beneficio que identifican del programa es su contribución a los gastos cotidianos de la unidad familiar. Por esta razón los campesinos asocian al PROCAMPO con la seguridad del bienestar familiar.

Poco más de la tercera parte de los campesinos de estas comunidades se consideran a sí mismos pobres. En esta definición, estar dentro de PROCAMPO es un factor que comparte igual importancia que estar participando de Oportunidades. Esto se comprende al analizar que para más de la mitad de las familias de las comunidades consideradas los apoyos recibidos en estos dos programas constituyen su principal fuente de ingreso económico. Solamente la característica de tener familia es considerada de mayor relevancia que los apoyos gubernamentales para determinar la pobreza de una persona. Después de los apoyos, los factores más relevantes, mismos que siguen muy de cerca a los programas gubernamentales, son la propiedad de una parcela, la posesión de tierras mecanizadas y la propiedad de cabezas de ganado.

La perspectiva de los campesinos del respecto al funcionamiento del PROCAMPO es poco satisfactoria. Se considera que su funcionamiento está ligado más a factores de manejo político que productivos. En realidad es considerada como un factor de iniquidad al interior de la comunidad, dado que existe una desigual distribución de los apoyos, con personas que tienen hasta cinco hectáreas, y que coincidentemente son los individuos que la comunidad identifica como más pudientes. Esta situación obedece a las relaciones de tipo político, lo que les ha permitido a ciertas personas tener información y medios más propicios para aprovechar el

programa. Además no es raro que en la práctica, los campesinos que tienen mayor número de hectáreas registradas no trabajen la totalidad de la superficie beneficiada por el programa.

Los campesinos mostraron un conocimiento muy preciso sobre los objetivos del programa y las razones que dieron origen a su instrumentación. Sin embargo la opinión generalizada es que el programa no cumple con capitalizar al campesino en virtud de la limitada superficie que tienen registrada, y debido por otra parte a reducido monto económico que paga por hectárea, que resulta claramente insuficiente para impulsar la productividad. Un aspecto de particular importancia para los campesinos es la fecha en que se otorga el subsidio, ya que es usual que el pago se realice cuando ya ha pasado la temporada de siembra, por lo cual no puede utilizarse para fines productivos. En este sentido, el periodo en que se realiza el pago resulta determinante para el uso que se destine el apoyo económico, ya sea productivo o para el consumo familiar.

### **Consideraciones finales**

Es evidente que las políticas compensatorias de tipo asistencial y productivo instrumentados por el Gobierno Federal presentan limitaciones serias para cumplir con los objetivos para lo cual fueron diseñadas.

Oportunidades ha mejorado las condiciones de vida de las familias que participan dentro del programa, pero sin llegar a modificar las causas estructurales que originan y reproducen la pobreza. Su tesis central respecto a que la educación por sí misma permitirá a las nuevas generaciones tener mayores capacidades para aprovechar las oportunidades que la sociedad y el mercado les ofrece, se topa con una realidad cotidiana de jóvenes frustrados obligados a vivir en un entorno rural que no ofrece opciones de empleo ni posibilidades de iniciar estudios profesionales. Estos jóvenes con niveles educativos de secundaria, o en menor proporción de bachillerato, deben conformarse con dedicarse a la milpa o contratarse como peones de albañil.

Aunque aboga por la autonomía, en la práctica Oportunidades ha incrementado la dependencia de las familias a tal punto que los avances logrados en nutrición, salud y educación invariablemente se revertirían si se terminaran los apoyos del programa. De esta manera Oportunidades está orientado más hacia la atención de los efectos de la pobreza que atacar las causas que la originan.

Por su parte PROCAMPO es una de las razones que explican la persistencia del cultivo de maíz itinerante a pesar de tratarse una actividad sin rentabilidad desde el punto de vista económico. De hecho puede considerarse como un factor de estabilidad social en el medio rural, cuya función paliativa sirve para mantener en niveles manejables el descontento social. Sin embargo, se encuentra muy lejos de ser un agente de modernización productiva y de incremento de la competitividad de los campesinos. En el mejor de los casos su función se ha reducido en la práctica a ser un programa asistencial para los pequeños productores así como un medio de control político y electoral. Además existen evidencias para suponer que además ha constituido un factor que ha propiciado la deforestación de las selvas para incrementar la superficie agropecuaria (Isaac-Márquez et al. 2005) y con ello erosionar el capital natural de las comunidades campesinas y con ello sus posibilidades reales de desarrollo.

Aunque Oportunidades y PROCAMPO tienen diferentes objetivos es evidente que los límites de ambos programas se traslapan y dentro de las estrategias de vida de los campesinos mayas de Campeche, son utilizados de manera flexible para atender indistintamente demandas de consumo de la unidad familiar y necesidades de la producción orientada al autoconsumo. De esta manera existen transferencias de recursos de Oportunidades hacia la milpa, especialmente ante la falta de pago oportuno a los campesinos. Podría suponerse entonces que de esta forma Oportunidades indirectamente subsidia el cultivo de maíz de autoconsumo. Por su parte PROCAMPO también ha sido utilizado en muchos casos como un ingreso que subsidia la economía familiar y sus necesidades de consumo.

Parece evidente la necesidad de que las políticas asistenciales (Oportunidades) se vincule con las políticas de fomento productivo (PROCAMPO) para generar verdaderas opciones de desarrollo rural. Las políticas de combate a la pobreza deben ir de la mano de políticas dirigidas a incrementar la productividad de las actividades agropecuarias dentro de un enfoque amplio de desarrollo rural, que incluya no sólo lo agropecuario y lo forestal, sino también lo ambiental, el mejoramiento del capital humano, de la infraestructura para atraer inversiones y de la capacidad de generación de empleos en un marco de sustentabilidad. De otra manera difícilmente se logrará superar las condiciones de marginación y de pobreza rural. Por otra parte es evidente la necesidad de que estos programas consideren mecanismos de descentralización para que respondan efectivamente y de manera eficaz a las diferentes realidades regionales. De tal forma que dentro de una perspectiva territorial los programas convencionales se integren en

estrategias más eficaces centradas en la comunidad que permitan una participación más incluyente y democrática orientada a apoyar la iniciativa local.

Es necesario que el Estado reconsidere su papel para superar las condiciones de marginación de la población rural, misma que amenaza con condenar muchas áreas al estancamiento económico y a excluir a los campesinos del andamiaje social del progreso (Chonchol, 2006). La exclusión en sí misma constituye un riesgo para la cohesión social del país (económica, política y cultural) pues ninguna sociedad puede prosperar donde una parte se encuentra fuera de toda posibilidad de desarrollo. Cuando esta problemática se enfoca en el sector rural, se convierte no solamente en un asunto de equidad, sino también de seguridad alimentaria y de la viabilidad de un proyecto nacional de desarrollo.

## **Bibliografía**

- Appendini K.** (1995). La transformación de la vida económica del campo mexicano. En: Prud'homme J. (coord.) *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano.*, México: Plaza y Valdés, 31-91
- Bartra A.** (1995). Los nuevos campesinos. En: Prud'homme J. (coord.) *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano.* México: Plaza y Valdés, 169-219
- CIDER** (2009). *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad "La nueva ruralidad"*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- CONAPO** (2000). *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal.* México. México: Consejo Nacional de Población.
- CONEVAL.** (2007). Mapas de pobreza en México. <http://www.coneval.gob.mx/coneval/> (2 de octubre de 2007).
- Davis B.** (2000). Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México. *Revista de la CEPAL* 72: 99-119
- Fritscher M.** (2004). Reorientación de la acción estatal en el campo mexicano: un balance del periodo 1989-1993. *Alteridades* (14) 27:13-29.
- Gío-Argáez, F. R.** (1997). Diversidad etnográfica de Campeche. El rostro de Campeche frente al siglo XXI. *Rev. Soc. Mex. Hist. Nat.* Vol. Esp.
- Gómez-Olivier L.** (1996). El papel de la agricultura en el desarrollo de México. *Estudios Agrarios* (3):33-84.

**INEGI** (2006) Anuario estadístico de Campeche 2006.  
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee06/estatal/cam/index.htm> (23 de mayo de 2008).

**Isaac-Márquez, R., De Jong B., Ochoa-Gaona S., Hernández S. y D. Kantún.** (2005). Estrategias productivas campesinas: un análisis de los factores condicionantes del uso del suelo en el oriente de Tabasco, México. *Universidad y Ciencia* 21 (42): 56-72.

**Mackinlay H.** (1996). El agro en México: un futuro incierto después de las reformas. En: Mackinlay H. y E. Boege (Coord.) *El acceso a los recursos naturales y el desarrollo sustentable.*, México: Plaza y Valdés, 21-40.

**Merino M.** (2009). Los programas de subsidio al campo. Las razones y sinrazones de una política mal diseñada. *CIDE* (22)

**Morett J.** (2003). *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo.* México: Plaza y Valdés.

**Téllez L.** (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización en México.* México: Fondo de Cultura Económica.

**Paz M.** (1995). Selvas tropicales y deforestación. Apuntes para la historia reciente del trópico húmedo mexicano. En: Paz M. (coord.), *De bosques y gente. Aspectos sociales de la deforestación en América Latina* México: Universidad Nacional Autónoma de México, 53-81

**Vadillo, C.** (2000). *Campeche: sociedad, economía, política y cultura.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**Sales, C.** (1996). *Campeche. Apuntes económicos y sociales.*, Campeche: Gob. del Edo. de Campeche.

**Soberanes M., Burgin M.J.** (2009). *Catastro de políticas y programas de desarrollo territorial rural en México.* Documento de Trabajo N°28. Programa Dinámicas Territoriales Rurales., Santiago, Chile: RIMISP.