

POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO. REFORMAS Y RESULTADOS: 1988-2006

Minerva Paz García¹

Víctor H. Palacio Muñoz²

Resumen

La apertura comercial trajo consigo importantes cambios en el sector agrícola, debido a que su estructura y funcionamiento están vinculadas al modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, por lo que desde 1988 la nueva estrategia de política se ha orientado hacia la competitividad, las ventajas comparativas y la inserción de México en el proceso de internacionalización de la agricultura; dicha estrategia enfatizó de manera importante la expansión del sector de frutas y hortalizas, productos de gran demanda en Estados Unidos, sin embargo se descuidó el sector de básicos compuesto por granos, oleaginosas, cárnicos y sus derivados.

En México la política agrícola se ha dirigido hacia el apoyo al ingreso agrícola, basada en la superficie cultivada y no directamente ligada a la producción. Las reformas de política agrícola implementadas en México han afectado de manera negativa al sector agrícola de tal forma que ha disminuido la producción y el empleo en el campo. Aunado a esto existe una limitada capacidad de muchos agricultores para enfrentar los desafíos y capitalizar las oportunidades que trae consigo la apertura comercial de la economía mexicana.

Palabras clave: reforma agrícola, producción, cultivos, apertura comercial.

¹ Universidad Autónoma Chapingo, 56230, Chapingo México, minpaz@hotmail.com.

² Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Chapingo, palkacios@hotmail.com

POLITICAL AGRICULTURE IN MÉXICO: REFORM AND RESULTS

Abstract

The commercial opening brought, important changes in the agricultural sector, because its structure and operation are linked to the pattern of development of the substitution of imports, since 1988 the new politics strategy has been guided toward the competitiveness, the comparative advantages and the insert of Mexico in the process of internationalization of the agriculture; this strategy emphasized in a important way the expansion of the sector of fruits and vegetables, products of great demand in United States, however the sector was neglected of basics composed by grains, oleaginous, meat and its derived.

In Mexico the agricultural politics has gone toward the support to the agricultural income, based on the cultivated surface and not directly bound to the production.

Agricultural politics's reformatations implemented in Mexico have affected in a negative way to the agricultural sector in such a way that has diminished the production and the employment in this sector. Joined to this limited capacity of many farmers it exists to face the challenges and to capitalize the opportunities that it brings with the commercial opening of the Mexican economy.

Key words: agriculture reform, agriculture production, cultivations.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se muestra un panorama de la política agrícola impulsada en México durante tres periodos de gobierno: el de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox Quezada. La política implementada en México desde los años ochenta ha experimentado reformas significativas guiadas principalmente por el proceso de apertura comercial que se inició con la incorporación de México al GATT en 1986 y la firma del TLCAN en 1993.

El proceso de apertura comercial ha provocado importantes cambios en el sector agrícola, debido a que su estructura y funcionamiento estaba estrechamente vinculado al modelo de desarrollo anterior -la sustitución de importaciones-, en el que era una actividad protegida de la competencia externa, gozaba de fuertes subsidios y transferencias públicas y de una amplia regulación e intervención del Estado.

La nueva estrategia de política se orientó hacia la competitividad, las ventajas comparativas y la inserción de México en el proceso de internacionalización de la agricultura; dicha estrategia enfatizó de manera importante la expansión del sector de frutas y hortalizas, productos de gran demanda en Estados Unidos, sin embargo se descuidó el sector de básicos compuesto por granos, oleaginosas, cárnicos y sus derivados.

En la implementación de la política agrícola los gobiernos han realizado grandes esfuerzos para reducir la ayuda y alejarse de las formas de apoyo a los precios de mercado que introducen más distorsiones y que además son financiadas por los consumidores, así como para eliminar las barreras comerciales. En México, la política agrícola se ha dirigido hacia el apoyo al ingreso agrícola, basada en la superficie cultivada y no directamente ligadas a la producción.

Desde 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, se permitió a los grandes productores con capacidad comercial de exportación, vender su producción a Estados Unidos; empero, los pequeños productores, que representan aproximadamente el 80% de los campesinos del país, al no tener capacidad para incrustarse al marco del TLCAN, comenzaron a emigrar del campo y sobre todo a los EUA, a consecuencia de la falta o poca rentabilidad de los cultivos tradicionales (se perdió mano de obra joven en el campo en alrededor de 3 millones de mexicanos).

En este contexto se realiza el presente estudio con la finalidad de señalar las reformas en materia de política agrícola implementadas en México durante 18 años y mostrar sus principales efectos en

el sector agrícola mexicano.

Como hipótesis se plantea que las reformas de política agrícola implementadas en México han afectado de manera negativa al sector agrícola de tal forma que ha disminuido la producción y el empleo en el campo. Aunado a esto existe una limitada capacidad de muchos agricultores para enfrentar los desafíos y capitalizar las oportunidades que trae consigo la apertura de la economía mexicana.

METODOLOGÍA

La metodología aplicada consistió en la revisión de artículos científicos, informes de gobierno, en los que se ha analizado la economía mexicana y en especial el sector agrícola, además de bases de datos de INEGI y del Banco de México. Los datos usados fueron deflactados con el índice de precios implícitos del PIB (año base 1993).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Situación económica general

La demanda agregada (DA) es la cantidad total de producción que se compra a un determinado nivel de precios. La DA está integrada de cuatro componentes: el consumo, las compras del Estado, la inversión (FBCF) y las exportaciones netas (exportaciones – importaciones).

En la gráfica 1 se puede observar el comportamiento de los cuatro componentes de la DA desde 1989; las mayores desviaciones las ha tenido la variación de existencias ya que en el año de 1996 mostró un crecimiento de 186% lo que indica que el consumo de bienes disminuyó en relación con 1995, otra variación importante se presentó en 2006 en donde disminuyó 200%, a lo cual ayudó que en 2005 el PIB creció 2.8% y el consumo privado en casi 5%².

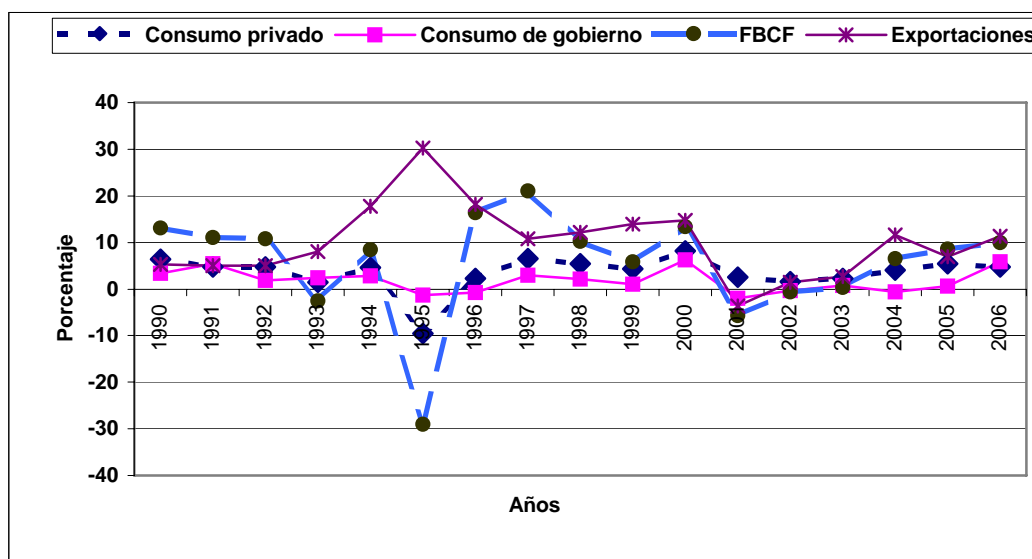
² A menos que se indique lo contrario, los datos usados en este documento fueron tomados de los anexos estadísticos del sexto informe de Zedillo y del segundo informe de Calderón.

El consumo es la variable más importante de la demanda agregada debido a su cercana relación con el ahorro. A lo largo de los tres periodos de gobierno la proporción que destinan los consumidores para satisfacer sus necesidades no ha variado. El rubro que absorbe la mayor parte del consumo es el de “alimentos, bebidas y tabaco” que representa alrededor del 30% del total, seguido en orden de importancia por los gastos de “vivienda y electricidad” (14.5%) y en tercer lugar por “transporte”, al cual destinan el 13.5%.

Otro componente de la demanda agregada es el gasto de gobierno, el cual no ha tenido un crecimiento muy grande en el periodo, el mayor crecimiento lo tuvo en 1991, 2000 y 2006 (alrededor de 6% en los tres años), es el componente que presenta un menor crecimiento lo que, según la teoría de la demanda efectiva, afecta de manera negativa el nivel del empleo.

En el incremento de la demanda agregada influyen diferentes factores que hacen que ésta se desplace hacia fuera. La curva de demanda relaciona el gasto total con el nivel de precios. Sin embargo, existen otros factores que pueden afectar la demanda, algunos son variables de política y otros son factores exógenos.

Gráfica 1.- Variación anual de los componentes de la Demanda Agregada de México 1989-2006
(Millones de pesos de 1993)



Fuente: Ernesto Zedillo, *Sexto informe de gobierno (2000)* y Felipe Calderón, *Segundo informe de Gobierno (2008)*.

En la gráfica se puede apreciar que las exportaciones han sido uno de los componentes más dinámicos, empero esto no se ha transformado en mayor producción manufacturera, ni en mayor empleo, y tampoco en mayor dinámica económica, dado que las importaciones han crecido más (excepto en 1989 y 1995-1997), lo que evidencia las filtraciones de demanda hacia el exterior; esto es porque al presentar un crecimiento mayor las importaciones que las exportaciones, el coeficiente de importaciones (relación importaciones a producción) crece más que el coeficiente de exportaciones. Las exportaciones netas han sido negativas en la mayoría de los años, cuestión que implica la existencia de un déficit externo y, por tanto, la transferencia de recursos al exterior debido al déficit comercial.

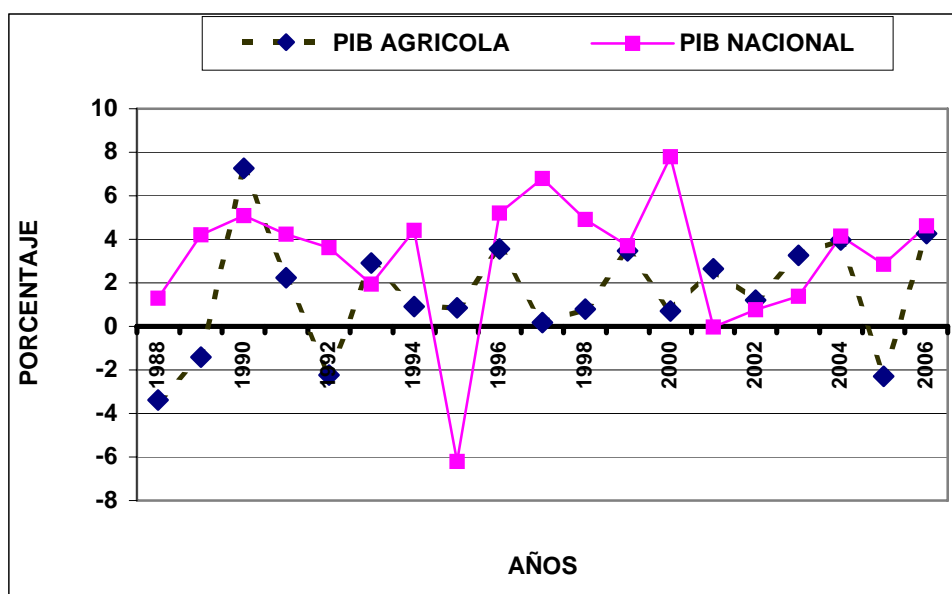
A principio de la década de los noventa, México gozaba de los beneficios de reformas anteriores realizadas en los años ochenta, con un crecimiento del PIB de cerca de 4% anual, el cual arrancó con ímpetu en 1989 después de siete años de estancamiento. Sin embargo, esto no se vio reflejado

en el PIB per cápita ya que debido a un alto crecimiento de la población implicó que éste permaneciera por debajo de 2%.

Después de la crisis monetaria y la recesión de 1995, el PIB presentó un crecimiento mayor, ya que en 1996 fue de 5%, ayudado por un repunte en la inversión de empresas orientadas a la exportación, así como en proyectos del sector público.

A lo largo de los tres periodos de gobierno el PIB nacional registró un crecimiento continuo (con excepción de 1995 y 2001), y mayor que el PIB agrícola; éste además tuvo un decrecimiento en 1989 y 1992 (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Relación entre el crecimiento del PIB agrícola y el PIB nacional
(millones de pesos de 1993)



Fuente: Ernesto Zedillo, *op. cit.* y Felipe Calderón, *op. cit.*

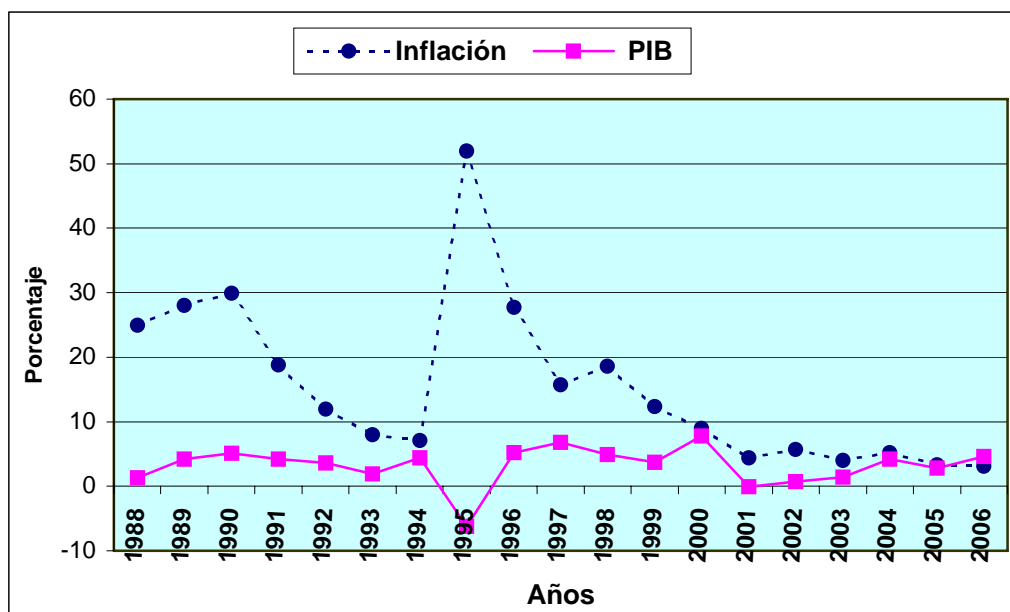
En 1995, debido a la crisis de la economía nacional, el sector agropecuario se vio fuertemente afectado por los criterios implementados en materia de política económica, lo que trajo consigo un

aumento considerable en los precios (la inflación llegó a 52%), sobre todo en los del sector agropecuario en el que la inflación fue mayor a la nacional, en este año el PIB nacional tuvo una caída de poco más del 6%. Para el 2001 el PIB registró una segunda caída como consecuencia de la desaceleración de la economía estadounidense, aunque ésta fue menor que la de 1995.

Como puede apreciarse, el crecimiento del PIB ha sido menor al de la inflación, lo que es un indicador de que en estos 18 años en el país no ha habido desarrollo o que éste ha sido poco significativo, como se indica en la gráfica 3.

Gráfica 3. Evolución del PIB e inflación.

1993=100



Fuente: Vicente Fox, *op. cit.*, Felipe Calderón, *op. cit.*, y BANXICO, *Informe anual 2006*.

Empleo

Al inicio de la década de los noventa, durante el sexenio de Salinas, el empleo en México representaba alrededor del 54% de la población en edad de trabajar, es decir, personas de 12 años o más. La tasa de desempleo abierto se incrementó de 2.8% en 1990 a 3.7% en 1994 pero, para 1995

se registró un aumento, llegando al 5.5%. Este incremento se debió a la crisis financiera por lo que las condiciones del mercado laboral empeoraron, con una baja significativa en el empleo asegurado en el sector privado y un aumento en la tasa de desempleo abierto. Además, los niveles de empleo informal y de pobreza se elevaron. Durante el sexenio de Salinas el salario mínimo real cayó 19.5% y el desempleo aumentó a casi 10 millones de mexicanos.

La tasa de desempleo disminuyó en los años siguientes, de manera que en el periodo 1994-2000 fue de 2.8% en promedio; y para el siguiente sexenio, ésta se mantuvo prácticamente en el mismo nivel (2.9%).

Comercio exterior

De 1989 a 1994 la economía mexicana incrementó sus exportaciones e importaciones, teniendo una importante participación los bienes intermedios y de capital, lo que trajo consigo una balanza comercial deficitaria.

Durante los años 1991 a 1993 el margen de valuación del peso con el dólar fue aparentemente positivo: la sobrevaluación del peso llegó a 8.9%³. A lo largo de estos años, las exportaciones prácticamente no crecieron (6% anual), situación que no ocurrió con las importaciones que aumentaron ampliamente (12%), excepto en 1993 donde apenas subieron 1.8%.

La crisis de diciembre de 1994, forzó un reajuste repentino de la economía y, como resultado, el déficit de la cuenta corriente disminuyó de 7% en 1994 a 0.6% en 1995. Al mismo tiempo, el desplome del tipo de cambio (que fue negativo de 1994 a 1997) aunado a las anteriores reformas de política para abrir la economía, incluyendo el TLCAN, permitieron a los productores mexicanos cambiar el destino de sus ventas, de los mercados internos a los extranjeros, lo que provocó

³ Cámara de Diputados (CEFP, 2009).

grandes aumentos de las exportaciones. En 1995, se observó que la devaluación del peso con respecto al dólar y la caída en la demanda interna actuaron como el mejor arancel a las importaciones y ello creó incentivos de corto plazo a las exportaciones.

A partir de 1999 la sobrevaluación del peso con respecto al dólar ha sido positiva, lo que ha provocado que las importaciones aumenten continuamente (con excepción de 2001 en que también las exportaciones decrecieron). A lo largo de los años se puede apreciar que cuando existe un aumento del tipo de cambio del dólar en relación con el peso, provoca que los productos nacionales sean relativamente más baratos en comparación con los extranjeros, razón por la cual los productores se ven motivados a incrementar su producción a través de un aumento de la superficie sembrada e introduciendo mejoras en los procesos productivos. Cuando se incrementa la producción en el sector agrícola, el PIB de este sector también aumenta, como se observó en 1995, en que aumentó el tipo de cambio y el PIB nacional disminuyó 6.2%.

En la siguiente gráfica se observa que las exportaciones han sido menores a las importaciones en prácticamente todos los años, provocando que la balanza comercial haya presentado un déficit continuo a excepción del periodo 1995-1997 en el que las importaciones crecieron en 10.2%, mientras que las exportaciones lo hicieron en 19.7% en promedio. En el periodo 2001 a 2006, se presentaron tasas muy lentas de crecimiento de las exportaciones: en promedio anual fue de 5%, mientras que las importaciones crecieron 5.6%. Estos dos rubros mostraron una tendencia descendente en comparación con el sexenio anterior.

Gráfica 4. Saldo de la balanza comercial

(millones de pesos de 1993)



Fuente: Ernesto Zedillo, *op. cit.* y Felipe Calderón, *op. cit.*

Situación del sector agrícola

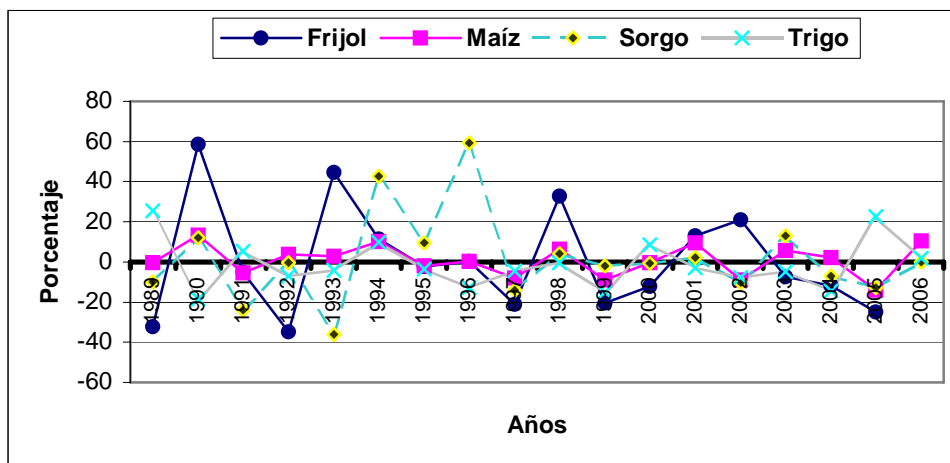
Producción y superficie agrícola

En México existen 30 millones de hectáreas cultivables que representan alrededor del 16% del territorio nacional; del total del área dedicada a la producción agrícola, cerca del 70% es de temporal y el restante es irrigado. Si bien la cantidad de tierra irrigada es relativamente pequeña, durante los últimos 20 años la productividad de esta tierra ha aumentado hasta el punto de que el 55% de la producción agropecuaria total y 70% de las exportaciones agropecuarias se producen en estas tierras (OECD, 2006).

El maíz y el frijol han sido históricamente los principales alimentos básicos de México, y siguen siendo los principales cultivos plantados y consumidos. El maíz es el más importante en términos de producción, valor y superficie cultivada, a pesar de que la superficie cosechada ha mostrado

aumentos y disminuciones desde 1989 hasta el 2006. En todos los años siempre se ha destinado mayor superficie a la producción del maíz que al total de otros granos. La siguiente gráfica es ilustrativa en este sentido.

**Gráfica 5. Evolución de la superficie cosechada de los principales granos.
(Crecimiento anual)**



Fuente. Elaboración propia con datos de FAOSTAT. Consultado el 15 de mayo 2009.

Analizando los cultivos por grupos, los cereales representaron el grupo de cultivos más grande en términos de superficie, ya que su participación porcentual es mayor al 40%, y dentro de este grupo el maíz continua dominando ya que ocupa la mayoría de la superficie, cuya participación ha sido mayor al 87% de la superficie destinada a los cereales, llegando a un máximo de 91% en el 2006. El crecimiento de la superficie agrícola en México se debe en gran medida a un aumento en la superficie de cultivos forrajeros y en el número de hectáreas plantadas con frutas, hortalizas, cultivos industriales y medicinales. En contraste, los productores han cambiado a otros cultivos, como leguminosas secas (incluyendo el frijol y oleaginosas durante los 15 años recientes (OECD, 2006).

El grupo de los cereales ha representado la proporción más alta del valor real de la producción agrícola, y aunque el área dedicada a los cereales ha cambiado poco, el valor real de la producción de cereales ha bajado, ya que en el sexenio de Salinas éste representó el 27% del valor total, para el siguiente disminuyó a 23%, y por último con Fox el valor representó apenas el 16% del total de

la producción agrícola, lo que significa una disminución en la participación de aproximadamente el 10%.

El valor de la producción de frutas (básicamente papaya, piña, sandía, fresa, guayaba, aguacate, mango y naranja); y hortalizas (principalmente tomate, chile verde, brócoli, espárrago y pepino) ha contribuido de manera importante al incremento del valor total de la producción agrícola, ya que durante este periodo sobrepasaron a los cereales, y en los años de 1993 y 2005 el grupo de las frutas por sí sola superó en valor a los cereales ya que éstas se vieron favorecidas por un creciente acceso al mercado de Estados Unidos, así como por las innovaciones tecnológicas introducidas (CEPAL, 2005:13). Aunque el crecimiento de estos grupos presentó un estancamiento durante la crisis financiera, logró recuperarse y continuó su crecimiento hasta el 2006. El valor de la producción de frutas creció a un ritmo de 3.4% anual y el de las hortalizas, en 5.2%.

Empleo agrícola

La población que vive en el campo mexicano observa un deterioro en su bienestar debido a las reformas económicas que iniciaron en los ochenta, lo que provocó mayor desempleo y pobreza en el medio rural. En esta década la mano de obra empleada en actividades agropecuarias aumentó de 8.1 a 10.9 millones de personas, lo que significó 35% más en una década. Este aumento se debió en gran medida a la mano de obra no remunerada, la cual se amplió en poco más de 3.5 millones de personas⁴ (López, 2005).

La población empleada en actividades agropecuarias ha continuado su descenso a lo largo de los tres sexenios: en 1994 era el 24.7% de la población total ocupada en el país, para el 2000 sólo

⁴ Censos agropecuarios de 1980 y 1991 (INEGI).

representaba el 17.5% lo que significó una disminución de 20.3% de la población ocupada en el sector rural, llegando al 14% en 2006.

En 1988, la agricultura generaba 7.3% del PIB total, y continuó disminuyendo hasta llegar a representar solo el 3.6% en 2006, por lo que se advierte que el desempeño del sector agropecuario se ha visto acompañado de una constante reducción de la mano de obra ocupada. Además, a lo largo del periodo se aprecia una dinámica de mayor contracción del PIB agropecuario que del empleo, lo que significa que menos del 10% de la riqueza nacional se produce en un sector donde se encuentra la cuarta parte de la población del país.

Estos indicadores parecen mostrar que las políticas agrícolas y el entorno económico nacional e internacional han sido poco favorables para la mayoría de los productores agrícolas, al provocar una disminución de la fuerza de trabajo en las actividades del campo y, con ello, un aumento en las migraciones hacia las zonas urbanas del país o hacia los Estados Unidos en busca de empleo.

Comercio agrícola

Desde los años ochenta, el comercio agrícola de México ha crecido considerablemente, sin embargo los intercambios agrícolas mexicanos han sido deficitarios a partir de 1989 debido principalmente a la apreciación del peso pero también a la reducción de barreras comerciales sobre los productos agrícolas que estaban muy protegidos, lo que provocó que las importaciones se incrementaran en mayor medida que las exportaciones, cuestión que lleva a la profundización del intercambio desigual.

En los años de análisis, las exportaciones agrícolas han crecido de manera sostenida con excepción de 1990⁵, pero las importaciones lo han hecho de manera más dinámica. Así, la balanza comercial

⁵ De 1,638 millones de dólares en 1988 a 2,220.9 en 1994 y al terminar el sexenio en 2006 a 6,852.8 MMD.

agropecuaria ha sido negativa en casi todos los años del periodo estudiado. El valor de las exportaciones agrícolas ha ido perdiendo importancia en las cuentas nacionales a pesar del subsidio en agua y energía, mientras que su volumen aumenta y demanda una cantidad mayor de insumos como tierra, agua y trabajo barato (Trápaga, 2006: 91).

En 1995 se redujeron drásticamente las importaciones alimentarias en 28.2% (disminuyendo de 7,274.4 millones de dólares a 5,221.7 MDD); y, simultáneamente, aumentaron 42.4% las exportaciones agroalimentarias, de manera que se pasó de un déficit comercial agroalimentario de 3,158.1 millones de dólares en 1994 a un superávit agroalimentario de 639.4 MDD en 1995. A esto abonó la crisis de este año, lo que hizo que las importaciones bajaran.

Las exportaciones de productos como legumbres y hortalizas muestran un importante dinamismo, antes de la entrada en vigor del TLCAN este grupo representaba 22.6% en promedio del valor total del sector, y a partir de 1994 y hasta 2006 ha representado alrededor del 27%, en términos de valor. Existen algunos otros productos que han duplicado su participación en el valor total de las exportaciones como son las bebidas, los líquidos alcohólicos y vinagres.

Cabe resaltar que dentro de las hortalizas el tomate mexicano (jitomate) es uno de los productos de mayor volumen exportado especialmente al mercado estadounidense, en el lapso de 1994 a 2000 se presentó una tasa global de crecimiento en volumen de 50%, y aun cuando su participación disminuyó para el sexenio de Fox (30%), sigue siendo uno de los productos agrícolas de mayor exportación. La lechuga es otro producto que ha mostrado una participación importante: de 1993 a 2000 tuvo una tasa global de 46.6%, y para el periodo de 2000 a 2006 su crecimiento fue de más de 100%. Es importante mencionar que en México la producción de hortalizas se concentra en

cuatro productos que muestran un apresurado crecimiento a partir de la entrada en vigor del TLCAN: cebolla, pimienta, tomate, y pepino⁶.

En lo que a frutas se refiere la producción orientada a la exportación que ha revelado un mayor crecimiento son: papaya, piña, sandía, jícama, fresa, guayaba, aguacate, mango y naranja, ésta última tuvo incrementos extraordinarios en cuanto a volumen comercializado, en 1991 fue de 667%, en 1995 de 391%, y en 1999 de 419%; empero, a lo largo de los 18 años del análisis fueron los mangos⁷, papayas y piñas las que han tenido mayores incrementos porcentuales (1,657%, 1,470% y 2,262.5%, respectivamente, FAOSTAT, 2009).

En el caso del maíz, el principal grano de consumo en México, las importaciones disminuyeron de 3.3 a 2.7 millones de toneladas lo que significó un descenso de 17% entre 1988 y 1994; no obstante, de 1994 a 2000 hubo una tendencia creciente ya que las importaciones de este grano se incrementaron en casi 100%; para el siguiente sexenio se presentó un acrecentamiento de 23%.

Los objetivos de la política agrícola en México

Al iniciar el gobierno de Salinas comenzó un programa de reformas de la política agrícola existente hasta ese momento, buscándose una mayor orientación hacia el mercado, una disminución de la regulación interna con mayor liberalización comercial y un mejor enfoque de las políticas. Todas estas reformas se insertaban en el proceso general de estabilización de la economía, liberalización del comercio, la reducción del papel del Estado en el sector agropecuario y la disminución y reorientación de los subsidios, particularmente el crédito y la asistencia técnica.

Ante este panorama, en mayo de 1990 se presentó el Programa Nacional de la Modernización para

⁶ Incluye también pepinillos.

⁷ Aquí se incluyen también las guayabas y mangostanes.

el Campo, para los años 1990-1994. Este programa se orientó fundamentalmente a incrementar el bienestar de la población rural, eficientar el uso de los recursos, mejorar la balanza comercial agrícola, mayor orientación al mercado, menores regulaciones y una mejor dirección de las políticas públicas.

Para el sexenio 1994-2000, se implementó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, definiendo los siguientes objetivos de la política agropecuaria: aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más aprisa que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo.

Por último, con Fox se elaboró el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, estableciéndose las siguientes normas:

- Alinear los programas de desarrollo de productividad con las oportunidades de comercialización y la necesidad de los mercados internos y de exportación.
- Asegurar la cohesión entre los incentivos para incrementar la producción agropecuaria, por un lado, y, por otro, la sostenibilidad de los recursos y el medio ambiente.
- Fomentar las políticas públicas que crean un escenario nivelado para competir con otros miembros del TLCAN.
- Mejorar los esfuerzos para la lucha contra la pobreza con miras a eliminarla y no sólo reducirla.
- Ajustar y modificar programas existentes para asegurar que se llegue a los objetivos mencionados.

Las medidas de la política agrícola

El Plan Nacional de Desarrollo que elabora cada administración federal proporciona los objetivos de la política agroalimentaria que han de implementarse en el país. Así, el Programa Nacional de Modernización para el Campo 1990-1994 estuvo enfocado a acrecentar el bienestar de la población rural y la eficiencia del uso de recursos, así como mejorar el balance del comercio agropecuario por medio de una mayor orientación al mercado, desregulación y una mejor dirección de la política. En el periodo 1995-2000, el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural definió los objetivos de la política agropecuaria como: “Aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más rápido que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, reducir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo” (OECD 2007:75).

En el gobierno de Salinas se reformó el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, aprobada en 1991, que formalmente ponía término al proceso de reforma agraria en México. Esta reforma disponía de un proceso legal, el Programa de Certificación de Ejidos (Procede), por medio del cual se delimitan derechos territoriales dentro del ejido y se emiten títulos de dominio y propiedad plena, de modo que los ejidos pueden privatizar las parcelas y, con el tiempo, alquilarlas o venderlas para favorecer la certidumbre en la tenencia de la tierra, asociada con el fin del reparto agrario.

Por lo que respecta a las instituciones públicas que servían al campo, éstas fueron paulatinamente desapareciendo, acompañadas de la disminución del gasto público federal que se destinaba al sector en su conjunto. Asimismo, el régimen de comercio exterior al que se sometió al campo, estaba ligado a la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), al incluirlo en un sistema multilateral.

A partir de 1989 se eliminaron los precios de garantía de doce cultivos básicos que operaban desde la década de los cincuenta, excluyéndose sólo el maíz y el frijol, los cuales continuaron bajo este esquema hasta 1994.

Con Zedillo se dio a conocer la Alianza para el Campo que consistía en un conjunto de programas específicos orientados a mejorar las habilidades de los agricultores y a promover el desarrollo tecnológico con el objetivo de incrementar la competitividad del sector agrícola. PRODUCE fue el principal componente de la Alianza Para el Campo, consistiendo en pagos destinados a la compra de bienes de capital y al suministro de asistencia técnica por parte de fundaciones privadas. Finalmente, Fox promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), mediante la cual se buscaba crear una estructura unificadora y armoniosa, en las que se conjuntaran las políticas orientadas hacia el desarrollo productivo. El propósito general de la LDRS es coordinar las acciones de las distintas dependencias en las zonas rurales y evitar la duplicación del esfuerzo, eliminar posibles contradicciones y crear sinergias entre los sectores privado y público. Para lograr esto, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable desarrolló el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Este programa reúne, a partir de 2005, en un sólo capítulo presupuestal los recursos que ocho secretarías⁸ y el ramo 33 ejercen en el sector rural. En él se registra todo tipo de gasto que se realiza en ese ámbito, lo que genera la impresión de que el mismo se ha recuperado; sin embargo, la gran cantidad de programas y subprogramas que lo integran exige un gran esfuerzo y tiempo para conocer cuántos de esos recursos se destinan efectivamente a promover la producción y la productividad, factores determinantes para cambiar el curso de la situación rural (Cabrera y López, 2007:87).

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

Los principales instrumentos de la política de apoyo al sector agrícola

La política que se ha implementado en México para incrementar la competitividad del sector agrícola a partir de 1995, se agrupó en tres programas: PROCAMPO, Alianza para el Campo y el Programa de Apoyos a la comercialización.

a) Procampo

Al implementarse el Programa de Apoyos Directos al Campo se inicia uno de los cambios más característicos en la política agrícola, al introducir por primera vez un subsidio directo, esto es un subsidio al ingreso del productor.

En el gobierno de Fox se dio continuidad a este programa como mecanismo para mantener los subsidios a productores y ayudar a la capitalización y reconversión del sector, pero se introdujeron algunos cambios. La administración del programa se fortaleció para garantizar el registro correcto de los beneficiarios, reduciendo las normas de operación. Se modifica el sistema de pago ampliando la posibilidad de cobro de los cheques vía el sistema bancario comercial. La cobertura se amplió mediante el redondeo de superficies a una hectárea para apoyar a productores. Se busca dar trato preferencial a productores de menores ingresos que cultiven predios cuya superficie elegible esté dentro del límite de hectáreas que se establezca como máximo a través de la entrega de apoyo antes de la siembra del ciclo. Esto requirió la publicación de una nueva ley denominada Ley de Capitalización de PROCAMPO, que se dio a conocer el 31 de diciembre de 2001 y en la que se establece el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros de PROCAMPO. Su propósito es posibilitar a los beneficiarios del programa el acceso por anticipado a dichos recursos vía financiamiento, con el objetivo de capitalizar y renovar sus unidades de producción. Inicialmente, el subsidio de Procampo era equivalente a 100 dólares por hectárea sembrada con nueve cultivos que anteriormente habían sido apoyados con precios de garantía: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo, cebada y algodón.

En términos nominales el subsidio pasó de \$350 por hectárea en 1994 a \$1,216 en 2006. En términos reales el monto se ha reducido en 24%⁹. Al inicio de Procampo se benefició a 2.9 millones de productores de los cuales el 83.3% eran ejidatarios, y la superficie total apoyada fue de 13.2 millones de hectáreas, de ellas 80.5% eran tierras de temporal; la cantidad de hectáreas y productores ha disminuido a lo largo de los años ya que para 2006 los productores apoyados fueron 2.3 millones y la superficie disminuyó a 12.3 millones de hectáreas¹⁰.

b) Alianza para el campo.

El programa de Alianza para el Campo tiene como finalidad impulsar la capitalización e incrementar la producción y la productividad del sector. Alianza, que absorbe aproximadamente el 30% del presupuesto federal destinado al campo, representa un gran esfuerzo de gobierno por descentralizar las decisiones en materia de programas y proyectos agrícolas. Este programa involucra la participación de los estados y de los productores y es necesaria la organización de los productores para acceder a sus beneficios. Se crea en 1995 con un número de subprogramas que se ha ido ampliando conforme su operación se agiliza. Sus objetivos centrales son: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones. Con este programa se busca impulsar la capitalización del sector, así como elevar su producción y productividad.

Alianza para el Campo constituye el agrupamiento de diversos programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Transferencia de tecnología¹¹, Sanidad Agropecuaria, Sistemas de Información Agropecuaria y Promoción de Exportaciones Agropecuarias.

⁹ Valores deflactados con base 1993=100.

¹⁰ Segundo informe de gobierno Felipe Calderón *Anexo estadístico*.

¹¹ Este programa desaparece en el 2001.

En la administración de Fox se realizaron algunos cambios al programa que entraron en vigor hasta el 2002, cuando se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Al respecto se planteó como aspectos sustantivos la revisión y reestructuración de los programas específicos de Alianza para el Campo, Apoyos Directos, Fondo de Apoyo a la Inversión y la capitalización y la formulación de otros programas. Se propuso la articulación de los recursos y acciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y de los propios productores.

Las características y operación de Alianza tienen peculiaridades diferentes en cada estado. En algunos ha funcionado mejor que en otros, pero en todos son los productores más modernos, con organizaciones más sólidas y los más cercanos a los aparatos burocráticos estatales, los mayores beneficiados de este programa (Álvarez, 2006:4).

El monto destinado para la Alianza inicialmente fue del 6.1% del presupuesto total de SAGARPA, a lo largo de los años el monto ha ido incrementándose de manera que para 2006 representó casi el 13% del presupuesto. En términos reales el presupuesto se incrementó en poco más del 100%, aunado a esto el número de productores beneficiados se extendió de 1.8 a 4.6 millones para el 2006, lo que implicó un incremento de 146% de beneficiarios.

c) Programa de comercialización (ASERCA)

Al retirarse el Estado de la comercialización de productos agrícolas, la privatización de ANDSA y BORUCONSA y el desmantelamiento de la CONASUPO, provocaron grandes problemas en el almacenamiento, transporte y venta de granos, por lo que en 1991 se creó una entidad denominada Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), como órgano desconcentrado, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria. Este programa se creó originalmente para reducir conflictos en la comercialización del sorgo en Tamaulipas y se extendió al maíz en Sinaloa y trigo en Sonora, posteriormente se hizo extensivo a otras regiones del país.

El Programa consiste en entregarle al comprador un precio al que le sea indiferente comprar el producto nacional o importado, e incluso estimular a que prefiera el producto nacional si el precio es menor. Sin embargo, es posible que cuando el precio de indiferencia sea igual al del producto importado, exista un sesgo hacia el producto importado si éste es de mejor calidad. Es por eso que los productos incluidos en el programa de apoyos deben cumplir con algunos requisitos de calidad. El esquema de apoyos a la comercialización fue diseñado para apoyar únicamente la comercialización y no directamente el ingreso de los productores, en teoría ASERCA no fija el precio pagado al productor. A diferencia de los esquemas de subsidio directo a la producción, este esquema no compensa la ineficiencia sino la producción hasta que ya ha sido comercializada. Los apoyos que canaliza ASERCA, resultantes del modelo de precios de indiferencia, se otorgan al comprador al final de la cosecha.

A partir de 1996 se suspendió el apoyo para soya, cártamo y fertilizantes y comenzó el apoyo a maíz, el presupuesto otorgado representó el 13.2% del total. En términos reales el presupuesto de este programa se incrementó 163%, considerando hasta 2006.

En la administración de Fox se planteó aumentar el programa de Apoyo a la Comercialización, esto implicó que el presupuesto creciera 97.4% en términos reales y que pasara de representar 12.3% a 14.6% del presupuesto total de la SAGARPA. Los recursos se entregan directamente a los productores, aumentando la cobertura de productos. Para tal efecto se creó un programa adicional denominado Programa de Desarrollo de Mercados Regionales, que incluye los siguientes subprogramas: Agricultura por Contrato, Cobertura de Precios de Productos Agrícolas, Pignoración de Cosechas, Desarrollo de Mercados Regionales, Fomento a las Exportaciones y Conversión de Cultivos.

CONCLUSIONES

A partir de 1986 ha habido dos procesos que han caracterizado al sector agropecuario mexicano. Por un lado, existe un cambio persistente en su entorno que incluye la estructura de los mercados agrícolas internacionales, las nuevas orientaciones macroeconómicas internas, su grado de inserción en la economía global, así como una nueva concepción y ejecución de la política agropecuaria. Por otro lado, están los procesos económicos y sociales que tienen lugar a escala local y regional para adaptarse a esta nueva realidad.

Las reformas económicas —y de la agricultura en particular— implementadas en México han sido poco favorables para los pequeños productores agrícolas. Sin embargo, y a pesar del desfavorable programa de incentivos, el sector agropecuario mexicano ha experimentado un pequeño crecimiento y una diversificación productiva.

La política que se ha implementado en México para incrementar la competitividad del sector agrícola a partir de 1995, se agrupó en tres programas: PROCAMPO, Alianza para el Campo y el Programa de Apoyos a la comercialización.

En los tres periodos de gobierno, el sector agrícola no ha crecido a la par con la economía nacional; de hecho, se observa un estancamiento de su PIB. En 1988, este sector generaba 7.3% del PIB total, pero presentó una disminución hasta llegar a representar sólo el 3.6% en 2006, por lo que se advierte que el desempeño del sector agropecuario se ha visto acompañado de una constante reducción de la mano de obra ocupada. Además, a lo largo del periodo se aprecia una dinámica de mayor contracción del PIB agropecuario que del empleo, lo que significa que menos del 10% de la riqueza nacional se produce en un sector donde se encuentra la cuarta parte de la población del país.

Los cultivos que han presentado una disminución en producción son los granos básicos como el arroz y el trigo, y las oleaginosas (algodón, cártamo, soya). Por otra parte, existen cultivos que

presentaron un crecimiento tanto en superficie sembrada como en valor de la producción, tal es el caso del tomate rojo, aguacate, limón mexicano, mango, café y caña de azúcar, quedando esta producción destinada a la exportación.

En los años de análisis las exportaciones agrícolas han crecido de manera sostenida con excepción de 1990, pero las importaciones lo han hecho de manera más dinámica. En 1995 se redujeron drásticamente las importaciones alimentarias en 28.2% (disminuyendo de 7,274.4 millones de dólares a 5,221.7 MDD); y, simultáneamente, aumentaron 42.4% las exportaciones agroalimentarias, de manera que se pasó de un déficit comercial agroalimentario de 3,158.1 millones de dólares en 1994 a un superávit agroalimentario de 639.4 MDD en 1995. A esto abonó la crisis de este año, lo que hizo que las importaciones se contrajeran.

LITERATURA CITADA.

- Barrón P. M. A. 2003. Las exportaciones mexicanas y el TLC. Economía informa. México. 314:20-24.
- Cabrera C., López D. 2007. Gasto y políticas públicas en el campo. Economía Informa. México. 344: 82-88.
- Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP). 2009. Consultado en mayo de 2009.
- Calderón H, Felipe. 2008. Segundo informe de Gobierno. Anexo estadístico.
- CEPAL. 2005. México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo, 686, Santiago de Chile.
- Davis. B. 2000. Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México. Revista de la CEPAL. Roma, Italia. 72: 99-119.
- Escalante S. R. 2006. Desarrollo rural, regional y medio ambiente. Economía Informa 3: 70-94.
- FMI. 2003. Estadísticas Financieras Internacionales, Ediciones de 2003 y 2007, Washington, D. C.
- Fujii G. 2001. Apertura comercial y empleo agrícola en México, 1993-1998. Momento económico.

45:56. México.

Instituto Nacional de Ecología. 2003. Rediseño de la Política Agrícola en los Países de la OCDE: Tendencias e Implicaciones Políticas para México. Centro Internacional Unisféra. México. 66 pp.

López J. J. 2005. Reforma económica y la liberalización de la agricultura en México. México y la cuenca del pacífico. México. 8:59-78.

López P, J, O. 2002. La Rendición de Cuentas en la Política Social. Auditoria Superior de la Federación. México. 3:39 p.

Núñez G., Polo. C. 2007. Transferencias directas vs inyecciones sectoriales: un análisis estructural del combate a la pobreza. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. Estudios sociales. México.157:29: 56.

OCDE. 1997. Examen de las políticas agrícolas de México. 234 pp.

OCDE 2007. Política Agropecuaria y Pesquera en México logros recientes, continuación de las reformas. México. 357p.

Rojas M., M. 2007. El sector agropecuario: cambio estructural e intercambio comercial. Economía Informa. México. 343:87-100.

Rosenzweig, A. 2005. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. CEPAL México.

Villagómez F. A. 2003. Una revisión de la política sectorial en México, 1995-2003. CEPAL: Santiago de Chile. 5-13.

Yunez-Naude., A. Barceinas F. 2004. La agricultura en México a 10 años de entrada en vigor del TLC. Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile. Santiago de Chile. 277:125-131.