

Evolución e impacto de política agrícola en el campo Mexicano: 1982-2010. Una visión desde la producción tradicional

Alonso Cacho Silva

Resumen

El estudio de la política agrícola en México para el periodo de 1980 a 2010, enfocada a la forma de producción tradicional, muestra una dinámica general negativa. Los principales causantes de este fenómeno recaen en los altos niveles de concentración de recursos y en la ambigüedad de las directrices de los programas de fomento productivo. El hecho de no tomar en cuenta el carácter histórico de la estructura heterogénea y diferenciada de la agricultura en el país contribuye a dificultar la eficacia de los objetivos planteados en la política pública lo cual, aunado al choque de la apertura comercial en condiciones desventajosas, terminan por dilapidar los intentos de promover al sector agrícola como un bastión del crecimiento económico para mejorar las condiciones del medio rural nacional.

Palabras clave: Política agrícola, productividad, producción tradicional, política pública, subsidios, fomento productivo, apertura comercial, medio rural.

Abstract

The study of agricultural policy in Mexico during the period 1980-2010, focused on the traditional way of production, has exhibited an overall negative dynamics. The main causes of this phenomenon lie in the high levels of concentration of resources and the broad guidelines ambiguity of productive development programs. Not taking into account the historical character of the heterogeneous and differentiated structure of agriculture in the country contributing to hinder the efficiency and effectiveness of the

Fecha de recepción: 26 de febrero 2015. Fecha de aceptación: 25 de marzo 2015

objectives in public policy which, coupled with the impact of trade liberalization under unfavorable conditions end up squandering attempts to promote the agricultural sector as a bastion of economic growth to improve the conditions of the national rural area.

Keywords: Agricultural policy, productivity, traditional production, public policy, subsidies, productive development, trade liberalization, rural environment.

1. Introducción

En años recientes, la prioridad otorgada a la liberalización económica por los países en vías de desarrollo y en transición no ha disminuido el interés en la formulación y puesta en práctica de nuevas políticas y estrategias agrícolas. Por el contrario, en muchas circunstancias la aplicación de programas de ajuste económico ha aumentado la urgencia de formular políticas que permitan fortalecer la agricultura y cuidar los recursos naturales. Consideramos prácticamente obligatorio redefinir el papel de la agricultura de manera compatible con los nuevos enfoques económicos y, al mismo tiempo, asegurar que las necesidades de la población rural sean atendidas en ese renovado contexto. La pobreza rural es un problema persistente y extendido, y el crecimiento agrícola constituye el camino más eficaz para enfrentarlo.

El sector agrícola mexicano ha enfrentado transformaciones profundas durante las tres últimas décadas. El continuo proceso de urbanización, el intenso proceso de globalización y las transformaciones demográficas configuraron un nuevo entorno para el sector agrícola (Escalante, Catalán, y Galindo, 2005: 87-109), el cual se caracteriza por cambios tecnológicos que redundan en mejoras de la productividad, nuevos cultivos que se ajustan a las exigencias de un mercado internacional, modificaciones genéticas que mejoran las variedades de los productos, nuevos esquemas organizacionales que dinamizan las formas de comercialización y modifican los métodos de inserción en el mercado mundial e, incluso, el surgimiento de nuevos esquemas de desarrollo rural (Ibarra y Acosta, 2003: 151-188).

De la misma manera, estos cambios también impactan al sector agrícola en sus interacciones con el mercado interno y tienden a polarizar la situación del campo entre un sector asociado al mercado exportador, que cuenta con inversiones cuantiosas que le permiten mejorar su productividad mediante la introducción de mejoras tecnológicas, y la agricultura tradicional de subsistencia que aumenta la producción sobre la base de métodos extensivos (Rodríguez, Taylor y Yúnez-Naude, 1998: 333-354). Las condiciones del mercado internacional, que plantean progresivamente exigencias crecientes en los aspectos relativos a normas técnicas, medioambientales y de calidad, han modificado de forma considerable los patrones de competitividad tradicionales. En el caso de nuestro país, esta situación se ha reflejado en un aumento de los niveles de pobreza y migración en el medio rural, donde las actividades no agrícolas representan más de 50% de los ingresos de las familias rurales (Taylor y Feldman, 2005: 103-130).

Aunado a lo anterior, la brecha tecnológica en el sector agrícola mexicano muestra resultados diferentes en los cultivos de cereales básicos y de hortalizas y frutas, ya que el grupo de cereales no ha podido alcanzar los niveles de productividad con los que cuenta la producción de mercancías de alto valor. La principal justificación al abordar este tema yace de las contradicciones que caracterizan al campo mexicano, que se han exacerbado en los últimos 30 años, teniendo como una de sus más palpables evidencias la polarización de la estructura agrícola, en la que prevalece un número creciente de unidades productivas en condiciones de subsistencia sometidas a un acelerado deterioro, en contraste con un creciente sector agroindustrial vinculado a la producción tecnificada de productos de exportación.

La política agrícola como mecanismo público debe estar enfocada al fomento y sostenimiento de la producción, así como al establecimiento de estrategias que vinculen la producción tradicional y la agricultura de mercado; sin embargo, la implementación de la política agrícola en México ha sido deficiente o incompleta en este sentido. El presente trabajo se enfoca en el estudio de la evolución de la producción agrícola en México en el periodo que comprenden los años de 1980 a 2010, teniendo como principal objeto de estudio la producción tradicional.

En el análisis de los sistemas agrícolas no se pueden aislar los factores sociales, porque la agricultura y el resto del sistema social evolucionan conjuntamente. La selección y el dominio de un cultivo en un sistema de producción agrícola son el resultado de la integración de diversos factores. Por tanto, para el

presente estudio, la producción tradicional se caracteriza por el atraso técnico y tecnológico, lo cual implica una economía de subsistencia con baja incursión en los mercados internacionales. Del mismo modo se puede vincular a explotaciones minifundistas de tipo ejidal que se concentran en la producción de granos y cereales en la modalidad de temporal y de forma extensiva.

Para analizar cómo ha sido la evolución y el impacto de la política agrícola en México, son oportunas las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido el diseño de la política agrícola y qué impacto ha tenido en el crecimiento y desarrollo del sector rural en México? ¿Por qué la política agrícola en México (a pesar de contar con recursos crecientes) no ha promovido un escenario de competitividad y crecimiento en la producción de cultivos tradicionales? Las hipótesis a comprobar son: la política agrícola en México ha contribuido a la polarización de la estructura productiva agraria, dejando a un lado a la mayor parte de los productores tradicionales; y la política agrícola ha tenido impactos negativos sobre la producción de algunos cultivos tradicionales (los cuales han ido declinando su producción tanto en términos absolutos como relativos) debido a que se concentró el recurso en un número limitado de entidades federativas y de productores.

Para aceptar o descartar las conjeturas anteriores se ha optado por hacer uso de un modelo econométrico de evaluación de impacto, el cual permite medir, gracias a metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El impacto del programa corresponde a la diferencia que registra la persona (i) que participó en él (en una determinada variable) respecto de un individuo (j) que no participó del programa en la misma variable (Aedo, 2005). Es decir, la evaluación de impacto tiene por objetivo determinar si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares o instituciones y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa.

Al comparar dos grupos de entidades federativas seleccionadas a partir de las posiciones que ocupan dentro de la asignación de recursos de los principales programas de política agrícola, el modelaje permitirá conocer la situación de los principales cultivos que son asequibles en los programas de política pública de interés, así como determinar si la situación actual obedece o se deriva de la puesta en marcha de dichos programas. Mediante la comparación de los dos grupos en periodos distintos se logrará un acercamiento a los niveles de siembra, cosecha, rendimiento, volumen de producción, valor y precio de

los cultivos seleccionados, con lo cual se podrá determinar si el nivel de subsidios impacta decisivamente en el crecimiento del sector y, por tanto, en la diferenciación de las entidades comparadas.

Hacia el futuro inmediato, las tendencias muestran que los factores externos, asociados a la demanda internacional y los precios, tendrán una mayor influencia en las actividades agrícolas. Esta tendencia no se modificará, por el contrario, con impactos diferenciados por tipo de cultivo, los precios internacionales de los productos agrícolas utilizados como materia prima para biocombustibles influirán mucho en la trayectoria de la producción agrícola en los siguientes diez años. Por tanto, se requiere que la política agrícola se integre en el marco de una estrategia de desarrollo rural y regional, incorporando a la política pública el enfoque de la dimensión territorial, en el cual se reconozca el carácter heterogéneo y complejo del espacio rural, así como las cambiantes condiciones del campo en el marco de la globalización, y que participe la sociedad en la formulación de dicha política.

Resultados de la evaluación de impacto

Para esta evaluación de impacto referente a los programas Ingreso Objetivo (IO) y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), se realizó un modelo tipo panel con 72 regresiones con mínimos cuadrados ordinarios, las cuales se clasificaron en 36 estimaciones para las variables en niveles y 36 estimaciones en su forma logarítmica. Cada conjunto se dividió a su vez en 6 regresiones por cada variable (superficie sembrada, superficie cosechada, volumen de la producción total, valor de la producción, rendimiento y precio medio rural), y en cada una se realizó la estimación por el método de diferencias en diferencias simples y diferencias con regresor adicional (incorporando los subsidios), añadiendo en cada uno de ellos el procedimiento con efectos fijos y efectos aleatorios. Mediante la prueba de Hausman, se resolvió qué regresión es la más apropiada para el análisis final.

Los valores que acompañan a las variables primeramente se enunciarán en la forma de niveles, es decir, en las categorías en las que se concentra la información (hectáreas, toneladas, pesos, etc.), y posteriormente en su forma logarítmica para interpretar las tasas de crecimiento; todos los datos son significativos al 5%. Los valores de β_3 en el cual se cuantifican los impactos de la política en el periodo presentan tasas negativas, sólo el caso del rendimiento promedio y el valor de la producción muestran un comportamiento positivo; sin embargo, las variables dummies (se trata de variables cualitativas, también

conocidas como indicativas, binarias, categóricas y dicotómicas) de control/tratamiento y tiempo manifiestan comportamientos positivos.

1. Superficie sembrada:

- Niveles. La dummy del grupo (tratamiento/control) indica que la política agrícola aportó 307 451 hectáreas a todas las entidades del grupo inicial (entidades del Norte-Occidente). La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), indica que seguidamente a la aplicación de los programas analizados las entidades ganaron en promedio 31 158 hectáreas. Sin embargo, en comparación con el grupo de control (entidades del Sur-Centro), el de tratamiento presentó un descenso de 372 441 hectáreas.
- Tasas de crecimiento. La dummy del grupo (tratamiento/control) revela que la política agrícola contribuyó con un crecimiento en la superficie del 37% en todas las entidades del grupo inicial (entidades del Norte-Occidente). La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), indica que posteriormente a la aplicación de los programas analizados las superficies en las entidades crecieron en promedio 5%. Sin embargo, en comparación con el grupo de control (entidades del Sur-Centro), el de tratamiento presentó una reducción del 53.14%.

2. Superficie cosechada:

- Niveles. La dummy del grupo (tratamiento/control) muestra que la política agrícola contribuyó con 267 242 hectáreas a todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), indica que después de la aplicación de los programas analizados las entidades incrementaron en promedio la superficie en 44 498 hectáreas. Sin embargo, en comparación con el grupo de control, el de tratamiento presentó una contracción de 351 169 hectáreas.
- Tasas de crecimiento. La dummy del grupo (tratamiento/control) revela que la política agrícola aportó un incremento en la superficie del 38% en todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), indica que posteriormente a la aplicación de los

programas analizados las superficies en las entidades aumentaron en promedio 8%. Sin embargo, en comparación con el grupo de control, el de tratamiento registró una disminución del 57%.

3. Volumen de la producción total:

- Niveles. La dummy del grupo (tratamiento/control) muestra que la política agrícola aportó 996 641 toneladas de producto a todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), muestra que luego de la aplicación de los programas analizados, las entidades ganaron en promedio 298 099 toneladas. Sin embargo, en comparación con el grupo de control, el de tratamiento presentó una disminución de 470 510 toneladas de producto.
- Tasas de crecimiento. La dummy del grupo (tratamiento/control) revela que la política agrícola contribuyó con un crecimiento en el volumen de la producción del 67% en todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), indica que luego de la aplicación de los programas analizados los volúmenes de producción en las entidades crecieron en promedio 33%. Sin embargo, en comparación con el grupo de control, el de tratamiento presentó una reducción del 44%.

4. Valor de la producción:

- Niveles. La dummy del grupo (tratamiento/control) indica que la política agrícola colaboró con 246 millones de pesos en el valor de la producción a todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), muestra que posteriormente a la aplicación de los programas analizados las entidades ganaron en promedio 906 millones de pesos. El grupo tratamiento experimentó un incremento en el total del impacto de 643 millones de pesos en comparación con el de control.
- Tasas de crecimiento. Éste es el único caso en el que no coinciden los resultados en niveles con la forma logarítmica, la dummy del grupo (tratamiento/control) demuestra que la política agrícola aportó un crecimiento en el valor de la producción del 60% en todas las entidades del grupo inicial. Sin embargo, en comparación con el grupo control, el de tratamiento registró una reducción del 35%.

5. Rendimiento promedio:

- Niveles. La dummy del grupo (tratamiento/control) prueba que la política agrícola incrementó los rendimientos promedio en .14 toneladas por hectárea en todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), revela que luego de la aplicación de los programas analizados las entidades ganaron en promedio .40 toneladas por hectárea. El grupo tratamiento elevó sus rendimientos promedio en comparación con el de control en el total del impacto en .73 toneladas por hectárea.
- Tasas de crecimiento. La dummy del grupo (tratamiento/control) revela que la política agrícola contribuyó un crecimiento en los rendimientos promedio del 9% en todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), indica que luego de la aplicación de los programas analizados, los rendimientos en las entidades crecieron en promedio 12%. El impacto final de la política en los rendimientos del grupo tratamiento respecto al de control es un incremento del 22%.

6. Precio medio rural:

- Niveles. La dummy del grupo (tratamiento/control) muestra que la política agrícola incrementó el precio en los productos seleccionados en 20 pesos en todas las entidades del grupo inicial. La dummy del periodo (antes y después de la política agrícola), demuestra que luego de la aplicación de los programas analizados las entidades ganaron en promedio 1 243 pesos en el precio medio. Sin embargo, en comparación con el grupo control, el de tratamiento presentó una reducción de 117 pesos en el precio promedio.
- Tasas de crecimiento. La dummy del grupo (tratamiento/control) señala que la política agrícola colaboró con un crecimiento del precio medio en 5% en todas las entidades del grupo inicial. Sin embargo, en comparación con el grupo control, el de tratamiento registró una reducción en el precio del 12%.

La variable de los subsidios implica un aporte favorable en los impactos de las variables analizadas, con un signo positivo esperado que genera una contribución mínima al comportamiento de las variables de interés. Sólo en el caso de los rendimientos promedio el aporte es negativo; sin embargo, al contar en esos casos con un valor no significativo de la probabilidad, no es determinante en su impacto.

Hasta aquí se han expuesto los principales efectos de los modelos de evaluación de impacto de diferencias en diferencias con regresor adicional, con lo cual llegamos al análisis final del presente estudio. Es pertinente incluir los resultados de los modelos de diferencias en diferencias simples, ya que proporcionan resultados más conservadores pero merecedores de tomarse en cuenta.

Cuadro 1

| Resultados finales de la evaluación de impacto | | | | | | |
|---|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Variable | Superficie Sembrada (Ha.) | Superficie Cosechada (Ha.) | Volumen Producción (Ton.) | Valor Producción (\$) | Rendimiento (Ton. / Ha.) | Precio Medio Rural (\$ / Ton.) |
| Diferencias en diferencias con regresor adicional | | | | | | |
| Niveles | -372,441 | -351,169 | -470,511 | 643,000,000* | 0.74 | -117.18 |
| Logaritmos | -53.14% | -56.81% | -44.37% | -35.19% | 21.78% | -11.59% |
| Diferencias en diferencias | | | | | | |
| Niveles | -204,299 | -198,283 | 118,791* | 1,500,000,000 | 0.36* | 89.72* |
| Logaritmos | -30.04% | -33.62% | -17.14% | -16.65% | 11.11% | -1.93% |

Los datos con asterisco indican que la probabilidad del estadístico no fue significativa.

Fuente: Elaboración propia con resultados del modelo de evaluación de impacto.

El Cuadro 1 agrupa los 24 efectos totales de la evaluación. Para cada una de las regresiones la mayor parte de los estimadores fueron estadísticamente significativos; los que no cumplieron dicha condición tienen un asterisco. Los resultados que no fueron significativos se pueden complementar con los obtenidos en el método simple, ya que en el impacto final tienen mayor peso los signos de los efectos

totales. Los resultados finales coadyuvan a la comprobación de las hipótesis iniciales mediante el cumplimiento de los objetivos trazados al inicio de la presente investigación.

Cuadro 2

| Matriz de consistencia | | | |
|---|---|---|--|
| Problema | Objetivos | Hipótesis | Variables |
| ¿Cuál ha sido el diseño de la política agrícola y qué impacto ha tenido en el crecimiento y desarrollo del sector rural en México? | <ul style="list-style-type: none"> *Ubicar y analizar los principales instrumentos de la política agrícola mexicana: Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO), Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA) con Ingreso Objetivo (IO) y Alianza para el Campo (APC); *Comprobar los resultados de algunos objetivos de la política agrícola en el período establecido. | La política agrícola en México ha contribuido a la polarización de la estructura productiva agraria, ignorando a la mayoría de los productores tradicionales. | <ul style="list-style-type: none"> *Programas de política agrícola *Concentración de los recursos *Evolución del gasto agrícola *Evolución del PIB primario *Estadísticas del sector *Historia de la política agraria |
| ¿Por qué la política agrícola en México (a pesar de contar con un recurso creciente) no ha promovido un escenario de competitividad y crecimiento en la producción de cultivos tradicionales? | <ul style="list-style-type: none"> *Evaluar los resultados en materia de productividad, valor y precio de cultivos seleccionados, los cuales permitan analizar y comparar las condiciones productivas del sector agrícola, siendo enfáticos en la producción de cultivos tradicionales. *Comprobar los resultados de algunos objetivos de la política agrícola en el período establecido. | La política agrícola en México ha tenido impactos negativos sobre la producción de algunos cultivos tradicionales (los cuales han ido declinando su producción tanto en términos absolutos como relativos) debido a que se ha concentrado el recurso en un número limitado de Entidades Federativas y de productores. | <ul style="list-style-type: none"> *Superficie sembrada *Superficie cosechada *Volumen total de la producción *Valor total de la producción *Rendimientos promedio *Precio medio rural *Subsidios *Presupuesto SAGARPA |

Fuente: Elaboración propia.

Con una matriz de consistencia (Cuadro 2), se obtiene una panorámica de todas las partes iniciales del proyecto, y es posible identificar las relaciones explicativas que comprueben las conjeturas planteadas. Mediante el análisis histórico-estructural de la evolución de la política agrícola en México, la ubicación

de los principales programas de política pública en el sector y la contextualización del medio rural con los principales cultivos es posible aceptar satisfactoriamente la primera hipótesis de la investigación. La aprobación de la segunda hipótesis recae en los resultados obtenidos del modelo de evaluación de impacto, así como en los análisis previos de los cultivos elegibles.

Combinando las deducciones obtenidas a lo largo del estudio y los efectos finales del modelo de evaluación de impacto, se presentan a continuación los resultados finales del estudio. En cuanto a los objetivos de la política agrícola podemos afirmar que las atribuciones de los programas de política agrícola (PROCAMPO e IO), es decir, de los subsidios, en los cultivos tradicionales:

- No contribuyen a incrementar la producción. La superficie sembrada y cosechada mostró un decremento significativo respectivamente, es decir, los estados del Norte-Occidente, a pesar de contar con recursos superiores, no reflejan fomento o ampliación de la frontera productiva.
- No elevan el nivel de productividad. El volumen de la producción contó con impactos negativos en los estados del Norte-Occidente respecto a los del Sur-Centro, un dato muy importante ya que la agricultura intensiva tiende a elevar el nivel de producto; sin embargo, en el análisis de los cultivos seleccionados no se encontró un efecto positivo en el incremento de los volúmenes de cosecha.
- No elevan las condiciones de vida de los productores ya que el valor de la producción presentó efectos negativos.
- Impulsa la adopción de tecnologías más avanzadas para tecnificar la producción. El rendimiento es el único rubro en el que se dio un efecto positivo porque aumentó los rendimientos promedio de todos los cultivos en los estados del Norte-Occidente. La transformación del esquema productivo tradicional permite acceder a nuevos esquemas productivos para lograr mejorar y elevar la cantidad y calidad de productos agrícolas.
- No mejoran el nivel de ingreso de los productores ya que el precio medio rural expuso un impacto negativo. Con las caídas de los precios mundiales de los productos se torna arduo el cumplir dicho objetivo. Es cierto que los precios internacionales no dependen de las medidas aplicadas

internamente; sin embargo, como se expuso a lo largo del presente trabajo, existen un sinnúmero de medidas viables para controlar e incluso detener la caída de los precios internos.

- No facilitan la reconversión ni la diversificación de cultivos dado que los subsidios otorgados influyen en la decisión de qué productos elegir. Se ha hecho evidente que históricamente un grupo reducido de cultivos son los seleccionados para acceder a los mejores esquemas de apoyo.
- No fomentan una mayor equidad en la entrega de apoyos al incentivar la participación y organización de los productores con menor escala; por el contrario, se ha comprobado que existe una segregada asignación a nivel estatal y por productor en la repartición de los montos de apoyo. Los estados del Norte-Occidente concentran la mayoría de los recursos disponibles.
- No promueven una estructura productiva más equilibrada a nivel nacional, debido a que los estados del Sur-Centro, a pesar de contar con la mayoría de las unidades productivas del sector, sus predios son los más pequeños en promedio.
- No incrementan la producción de granos y oleaginosas a pesar de que el país es altamente deficitario en estos productos; lo anterior se ve en las caídas de la producción de los cultivos tradicionales. Los estados del Norte-Occidente, a pesar de contar con la mayor cantidad de tierras y con el mayor monto de apoyos, han mantenido un decremento constante en la producción de bienes para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la sociedad.

En suma, en este contexto, la política agrícola en el sector primario cobra particular importancia ya que su efecto en la productividad y en la producción debería reducir las brechas existentes en los niveles de desarrollo de los productores agrícolas y contribuir con ello a elevar la calidad de vida de la población rural desde cualquier perspectiva de desarrollo humano. La identificación y el entendimiento de los determinantes fundamentales de las políticas públicas en el sector agrícola en su nivel más desagregado permitirían plantear estrategias encaminadas al fomento y desarrollo de las condiciones bajo las cuales los productores agrícolas considerarían estos mecanismos como una estrategia óptima en sus decisiones de producción. Con los resultados antes expuestos y con la contextualización completa de la política agrícola en México, podemos generar las conclusiones generales de la presente investigación.

Conclusiones

El presente estudio ha analizado la incidencia de los principales programas de fomento agrícola instrumentados en México a lo largo de las últimas dos décadas, en el contexto de un ambicioso programa para modernizar el sector agrícola y atender la pobreza rural. Esta serie de programas incorporaron diversos mecanismos: la reforma de 1992 al sistema ejidal, la liberalización de los mercados agrícolas por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994-2008) y el giro a instrumentos de apoyo agrícola más eficientes y equitativos, especialmente las transferencias de PROCAMPO e Ingreso Objetivo. Estos esfuerzos están acompañados de una reforma de la política social en el sector rural, que incluyó la creación de programas de ataque a la pobreza rural eficazmente focalizados, en especial en Progresas/Oportunidades, y la reasignación del gasto social en beneficio del sector rural. Sin embargo, la evidencia que aporta la presente investigación sobre los instrumentos y resultados de estas políticas sugiere que los efectos esperados y por los cuales se crearon dichos programas agrícolas no se han cumplido.

Algunos de los obstáculos y retos más sobresalientes son los siguientes:

1. Los recursos de los principales programas de política agrícola cuentan con una concentración regional, estatal y en cuanto a los beneficiarios.
2. A pesar de que ha habido aumentos en la productividad y en la diversificación de algunos cultivos, la estructura dual del sector agrícola y su alta concentración en la producción de maíz y otros granos se mantiene prácticamente inalterada.
3. Existe un sesgo histórico en la asignación de los subsidios agrícolas en contra de los productores de pequeña escala, agricultores de subsistencia y jornaleros agrícolas sin tierra. Las principales políticas de apoyo agrícola beneficiaron principalmente a productores de grano en gran escala, con uso intensivo de capital (irrigación); pero fracasaron en el intento de llegar a la mayor parte de los

productores de pequeña escala y de subsistencia, obligándolos a mantener unidades de producción de baja calidad, bajos niveles de inversión y tecnología primitiva.

4. Los programas de fomento agrícola cuentan implícitamente con dos objetivos enfrentados, que dependen de la población objetivo a la que se asignen. Por un lado canalizan grandes recursos a los grandes y medianos productores del Norte-Occidente y, por el otro, transfieren cantidades insuficientes a estados del Centro-Sur para mitigar los niveles de pobreza.

Por tanto, las conclusiones de la presente investigación se pueden agrupar de la siguiente manera:

1. Mientras el gasto federal agrícola en México en términos reales ha aumentado de manera significativa desde 1999, llegando casi a duplicarse para 2010, la producción agrícola de los principales cultivos ha caído notablemente. El agudo contraste entre el aumento en el gasto público rural y la caída en la producción agrícola de los principales cultivos indica que la crisis que se padece no se puede atribuir a la falta de gasto público, sino que el aumento de la producción tradicional en el campo no figura entre sus prioridades.
2. El PROCAMPO, que fue diseñado para compensar pérdidas provocadas por el libre comercio, es el programa agrícola que llega a una menor cantidad de productores de bajos ingresos. Este programa sigue siendo el más importante de su tipo en el país, ya que desembolsa pagos anuales a aproximadamente 2.7 millones de productores, sobre todo productores de maíz con menos de 5 ha de tierras de temporal. A todas luces, se trata del programa agrícola mexicano más orientado hacia la producción tradicional. Siguiendo un principio de pagos escalonados, el monto por hectárea cultivada que reciben los productores con menos de 5 ha es ligeramente más alto que el que reciben los demás. Sin embargo, la asignación de recursos por parte del programa no es progresiva, ya que está diseñada para pagarle más a quienes cuentan con más tierra. El programa no ha implementado un techo para limitar el monto de pagos que un individuo o empresa puede recibir. La mayoría de los productores más pobres (los que tienen menos de 5 ha) está completamente excluida del programa. Al mismo tiempo, los productores que cuentan con tierras de riego tienen el privilegio de recibir dos pagos anuales, a pesar de que el programa se diseñó para asignar apoyos con base en la extensión de tierra y no en la producción. Además, con el paso del tiempo ha disminuido considerablemente la proporción

presupuesto agrícola destinado a PROCAMPO y también la capacidad adquisitiva de los pagos por hectárea. Por ende, el programa agrícola más orientado hacia la producción tradicional, que supuestamente es el más inclusivo, no sólo excluye a la mayoría de su población objetivo, sino que está sesgado para favorecer a los productores más adinerados.

3. El sesgo a favor de los grandes y medianos productores está presente en los demás programas de subsidios agrícolas analizados. Los dos programas que siguen en importancia a PROCAMPO, encargados de subsidiar la comercialización y las inversiones productivas, privilegian en particular a los estados del Norte-Occidente. Además, ambos están diseñados para darle un acceso discrecional a productores privilegiados. Notablemente, el programa Ingreso Objetivo (el tercero en importancia), subsidió directamente la producción de un pequeño número de los agricultores más grandes del país. Sus apoyos cubren la diferencia entre el precio nacional del maíz y el precio internacional, una vez vendida la cosecha. Esto hace que los demás productores reciban un precio de venta más bajo y, por ende, refuerza la presión que ejercen las importaciones subsidiadas sobre los precios al productor en general para mantenerlos bajos.
4. El gasto en agricultura es regresivo ya que más de la mitad se concentra en el decil más rico. Así que la aguda concentración de los subsidios agrícolas en unas cuantas manos ya privilegiadas contribuye al incremento de la desigualdad.
5. En el sector agrícola, los principales programas de fomento y desarrollo no cuentan con directrices bien definidas, tienden a tener largas listas de metas, que no siempre son convergentes ni consistentes, lo cual maximiza la discrecionalidad de los tomadores de decisiones y la influencia de los intereses creados, así como minimiza los efectos o impactos posibles de la ejecución de dichos programas.

Finalmente, derivado de las conclusiones anteriores, a continuación se enlistan las propuestas finales en materia de política pública.

1. Los programas productivos se deben enfocar exclusivamente a corregir las fallas de mercado e impulsar el Producto Interno Bruto agrícola hacia su máximo nivel de producto potencial (la frontera

de posibilidades de producción), delegando a las entidades e instrumentos sociales (redistributivos) la tarea de alcanzar un nivel social óptimo.

2. Los programas de fomento productivo deben contar con una definición clara de los objetivos y de los grupos a atender, de lo contrario, ante la acumulación de diversos propósitos desconectados e incluso contradictorios, los procedimientos formales pueden convertirse en un medio para capturar y desviar los recursos públicos.
3. Los programas productivos deben partir de una asignación de recursos a los productores basada en las necesidades particulares de la población objetivo, y no en el área o terreno con el que cuentan, ya que de lo contrario, se genera una lógica regresiva de sus beneficios que terminan favoreciendo en mayor proporción a quienes tienen más hectáreas de producción que a quienes tienen menores ingresos.
4. Derivado de lo anterior, es necesario diferenciar las políticas de fomento agrícola dependiendo de los objetivos que se pretenden cumplir y reconociendo la heterogeneidad de los grupos objetivo a los que se quiera llegar. Un ejemplo es la política de comercialización a las grandes empresas agrícolas y la política de mejoramiento productivo a la agricultura tradicional.
5. En cuanto a la política macroeconómica, es necesario proveer un tipo de cambio competitivo, ya que la sobrevaloración de la moneda incrementa los precios de los productos internos en el exterior, e igualmente favorece el consumo de las importaciones y el desplazamiento de la producción nacional.
6. Los productos sensibles y de importancia relevante para la soberanía alimentaria deben contar con esquemas de protección arancelaria, de lo contrario se puede llegar a depender en forma total de los precios internacionales y de las producciones de los socios comerciales.
7. Se debe impulsar una política que responda al minifundio y fraccionamiento de la tierra como unidad predominante en el campo mexicano. Reconocer el problema de la pulverización de la tierra conlleva a buscar, como solución, formas de organización de los productores que descansen en los lazos de solidaridad que existen en las localidades y a su vez permitan mejorar algunas etapas del proceso

productivo. Además, se deben destinar mayores recursos a la investigación que generen tecnología apropiada a este tipo de unidades productivas.

8. Es necesario generar esquemas y crear opciones de financiamiento para los estratos enfocados a la producción tradicional. Difícilmente las unidades productivas podrán competir con nuestros socios comerciales si sólo dependen de los subsidios que se otorgan vía el Programa Espacial Concurrente.

Definitivamente, toda política agrícola debe tener como eje principal mejorar la competitividad interna y externa, elevar el nivel de vida de las familias rurales y modernizar el sistema de comercialización con vistas al incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural. De igual forma, los apoyos deben servir para la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio. Por último, deben promoverse nuevas alianzas entre el mismo sector social y el sector privado mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y métodos más eficientes compatibles con la sustentabilidad de los recursos.

A manera de cierre, la falta de una política agrícola a favor de la producción tradicional en México parece reflejar la representación ineficaz de los productores de bajos ingresos en el proceso de formular e implementar las políticas públicas. En consecuencia, siempre que la política agrícola excluya el objetivo de hacer viables económicamente a más productores campesinos tradicionales, el resultado será una pobreza continua y creciente en el medio rural. Se puede afirmar que los programas analizados presentan fortalezas y debilidades muy similares, es decir, tienen la capacidad para operar pero poca o nula capacidad para resolver el problema público para el cual fueron creados: atender los crecientes niveles de inequidad y pobreza entre los productores rurales de México.

Bibliografía:

- Aedo, C., 2005, “Evaluación del Impacto”, *Serie Manuales*, núm. 47, *CEPAL División de Desarrollo Económico*, Santiago de Chile. Recuperado el día 26 de Agosto de 2010 desde: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/24337/lcl2442e.pdf>
- Escalante, R., H. Catalán, y L. Galindo, 2005, “Evolución del producto de sector agropecuario mexicano, 1960-2002: algunas regularidades empíricas”, *Cuadernos Desarrollo Rural*, núm. 54, México.
- Ibarra, D., y A. Acosta, 2003, “El dilema campesino”, *Investigación económica*, núm. 245(62), México. Recuperado el día 11 de junio de 2010 desde: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60124505>
- Rodríguez, G., J. Taylor, y A. Yúnez-Naude, 1998, “The impacts of economic reforms on an ejido community: a quantitative analysis”, Center for US-Mexican Studies, University of California, EEUU.
- Taylor, J., y A. Feldman, , 2005, “Remittances, in equality and poverty: evidence from rural Mexico”, University of California, EE.UU. Recuperado el día 12 de marzo de 2009 desde: http://arelibrary.ucdavis.edu/working_papers/files/05-003.pdf