Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional

Rita Schwentesius Rindermann
Manuel A. Gómez Cruz*

El presente artículo tiene como objetivo ubicar los principales instrumentos de la política agrícola mexicana, el Procampo y la Alianza para el Campo, en su contexto internacional y proponer algunas ideas para una nueva política agrícola que se derivan de las tendencias internacionales y de la experiencia nacional, en el entendimiento de política agrícola como un proceso continuo de reformas.

La información se basa, principalmente, en los datos proporcionados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que propuso en 1987 reformas mayores a las políticas agrícolas de sus países miembro[1] y realiza anualmente monitoreos sobre sus avances, por lo cual son las más consistentes y serias.

* Profesores-investigadores del CIESTAAM, UACh, Chapingo.

[1] La OCDE se fundó en 1961. Los países miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México (1994), Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

El contexto internacional permite justificar la necesidad de una evaluación y discusión de todos los instrumentos de política en su conjunto. No obstante, se insiste en la dificultad de aislar los impactos de la política agrícola de otras variables exógenas, que en el caso de México han tenido efectos controvertidos sobre el sector agropecuario. Se sostiene la hipótesis de que la nueva política agrícola mexicana, a pesar de sus elementos positivos, es consumida por las variables exógenas.

El texto concluye con un conjunto de propuestas para una nueva política agrícola, pero plantea una serie de interrogantes en los diferentes capítulos a las que aún no se tiene respuesta.

Contexto internacional

Los años noventa se caracterizaron por importantes reformas a las políticas agrícolas en el ámbito internacional. Las políticas nacionales de producción, comercialización y existencias, consumo y comercio exterior, tienden a reducir la intervención del Estado y los apoyos financieros directos, y amplían la orientación hacia el mercado. Estas reformas no significan la desaparición de los programas de soporte para la agricultura sino más bien una reorientación hacia instrumentos de política, supuestamente menos distorsionantes, buscando una mayor flexibilidad ante las señales de los mercados.

El principal elemento de estas reformas es la reducción o desaparición total de los precios administrados, o sea de los precios de garantía o precios objetivo, y su sustitución por pagos directos al ingreso de los productores.[2] Estos pagos directos tienen la ventaja de que son transparentes para el productor y no son financiados por los consumidores, especialmente aquellos de bajos ingresos.

A la vez, se pretende reducir otros elementos que distorsionan directamente el mercado, como los insumos subsidiados.

[2] Los avances en las reformas a las políticas agrícolas a nivel internacional son evaluados anualmente por la OCDE y bianualmente por la FAO.

Otra pieza importante en el conjunto de las reformas a las políticas agrícolas son las disposiciones sobre los subsidios a las exportaciones y el acceso a los mercados acordados en la Ronda de Uruguay del GATT.

Es objetivo declarado de estas reformas reducir las erogaciones presupuestarias de los gobiernos y con ello el nivel de los subsidios canalizados a la producción.

Orígenes de las reformas

Las reformas propuestas a las políticas agrícolas se ubican dentro del contexto de las políticas neoliberales que están caracterizando, aunque con muchas facetas nacionales, a las políticas macroeconómicas del ámbito internacional a partir de los años ochenta. Desde que Estados Unidos y la Unión Europea se convirtieron en exportadores netos de productos agropecuarios en los años setenta y principios de los ochenta, las nuevas condiciones en el mercado mundial, expresadas en la guerra de los subsidios y la carrera por los mercados de exportación, exigían cambios en la política agrícola de estos dos bloques.

También reflejan el poder de la política hegemónica de Estados Unidos que, basado en su poder como principal exportador de granos y su competitividad superior frente al resto del mundo, ha emprendido una agresiva estrategia de abrir los mercados, sobre todo de México y de los países asiáticos, para sus productos agropecuarios. En este contexto, la misión del USDA (Secretaría de Agricultura de Estados Unidos) está claramente definida: apoyar a la agricultura para que el valor de las exportaciones agropecuarias crezca, entre 1994 y 2000, en 50%.[3] Dado que cualquier intervención del Estado para regular las importaciones o proteger el mercado doméstico a través de precios administrados en otros países podría minar las intenciones de Estados Unidos, los autores de la política estadunidense han desarrollado una amplia gama de estrategias, des-

[3] USDA, *Longterm Agricultural Trade Strategie. Global Market Opportunities into the 21st Century*, Washington, D.C., 1995.

de convenios comerciales hasta presiones abiertas, para alcanzar sus objetivos.[4]

A su vez, el proceso de globalización y el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías de información y comunicación requieren objetivamente hacer cambios en las políticas agrícolas.

México en el proceso de las reformas

Aunque desde la reunión anual de 1987 de ministros de agricultura de los países miembros de la OCDE se propusieron las reformas, hasta la fecha los avances logrados son limitados. Cambios realmente importantes solamente fueron efectuados por:

- Canadá en 1988, con el *Net Income Stabilisation Account* (seguro al ingreso neto).
- La Unión Europea en 1992, con la reforma a la Política Agrícola Común (PAC).
- Noruega en 1993, con la introducción de pagos directos.
- México en 1993/94, con el inicio del Procampo.
- Estados Unidos en 1996, con la aprobación de la nueva ley agrícola FAIR Act.

En todos estos casos, los precios administrados fueron sustituidos, en gran medida, por pagos directos a los productores, entre otros cambios.[5] El resto de los países se ha contentado con reformas menores.

Entre los países miembro de la OCDE no hay alguno que haya avanzado en forma tan radical hacia la liberalización de sus políticas agrícolas como México. La Unión Europea y Estados Unidos, a pesar de impulsar refor-

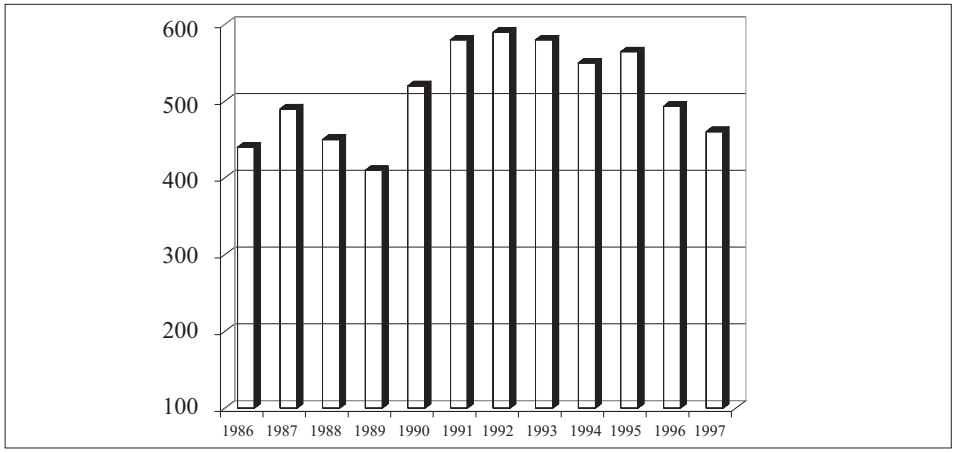
[4] Rupprechter, A. G., "EU-Landwirtschaft am Weltmarkt auf verlorenem Posten", en *AGRA-EUROPE*, núm. 13, Sonderbeilage, 1996.

[5] Para mayor profundización se recomienda: OECD, *Agricultural policies in OECD countries. Monitoring and avaluation*, París, Francia, varios años desde 1987, y FAO, *Examen de las políticas cerealistas*, Roma, Italia, varios años desde 1991.

mas verdaderamente importantes en sus políticas, mantienen dispositivos de seguridad para sus productores:

- La Unión Europea mantiene precios de intervención que funcionan prácticamente como precios mínimos, barreras a la importación que impiden un impacto directo de los precios internacionales sobre los de la Unión y apoyos en casos de emergencias, sólo para mencionar algunos.
- Estados Unidos mantiene medidas de protección de las disposiciones originales sobre préstamos de reembolso para productos básicos y asistencia para préstamos de comercialización. Todos los productores de granos pueden recibir de la Corporación de Crédito para los Productos Básicos (CCC) un préstamo de ayuda a la comercialización utilizando como garantía su producción; este mecanismo funciona prácticamente como un precio mínimo garantizado.
- México mantuvo hasta 1999 una política de soporte para maíz y frijol a través de las compras de Conasupo.

Figura 1
OCDE, Transferencias totales asociadas con la política agrícola, 1986-1997* (en mil millones de US$)



* Sin incluir a México, Corea, Hungría, Polonia y República Checa.
Fuente: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Measurement of Support and Background Information 1998,* París, Francia, varios años.

En todo este contexto, no es de extrañarse que los Equivalentes de Subsidios al Productor (ESP),[6] expresados en el porcentaje del valor de la producción agrícola, solamente hayan bajado de 45% en 1986/1988 a 35%, en promedio, en 1997.[7] En este mismo año, las transferencias totales alcanzaron 280 mil millones de dólares en 24 países miembro de la OCDE. Los datos de la figura 1 apuntan a una tendencia de reducción de las transferencias, pero sus niveles son todavía muy altos.

El nivel de los subsidios varía sustancialmente por país en un rango de 5% en Nueva Zelanda y 75% en Suecia; con 16%, México se ubica muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE (figura 2). Los datos sugieren que los productores mexicanos se encuentran en una posición desventajosa frente a otros competidores en el mercado mundial. En una situación especialmente crítica se encuentran los productores de trigo, azúcar, carne de res y pollo, y huevo, que en 1995, en vez de recibir subsidios, transfirieron recursos a los consumidores.[8]

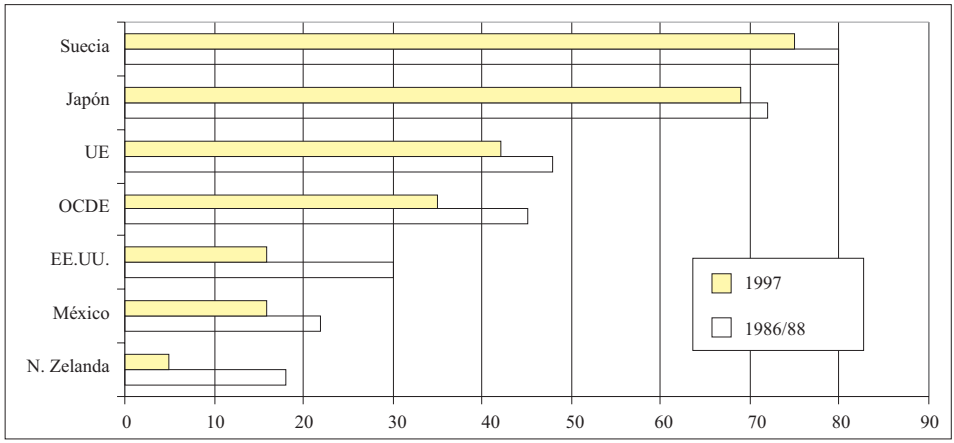
---

6 "El ESP es un indicador del valor de las transferencias monetarias a la agricultura que resultan de las políticas agrícolas en un año dado. Incluye tanto las transferencias de los consumidores de productos agrícolas como las transferencias de los contribuyentes (a través de los gastos presupuestales o fiscales).", OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México* (describe ampliamente la metodología, pp. 110-116), París, Francia, 1997, p. 110.

7 OECD, *Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements*, Discussion Paper, París, Francia, 5-6 de Marzo de 1998, p. 3.

8 OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Measurement of Support and Backround Information 1997*, París, Francia, 1997, p. 106.

Figura 2
Porcentaje de ESP por país, 1986/1988 y 1997
(en por ciento del valor de la producción)



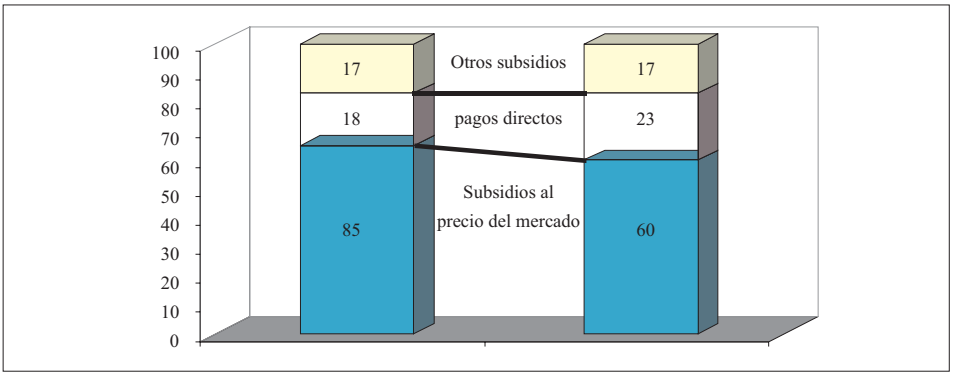
Fuente: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Measurement of Support and Background Information 1998*, París, Francia, 1998.

Como se dijo más arriba, uno de los instrumentos de las nuevas políticas agrícolas son los pagos directos al productor para compensar la reducción de los subsidios al precio de producción (mercado). También en esta materia los avances son pobres (figura 3).

Aunque los subsidios al precio de mercado bajaron de 65% en 1986/1988 a 60% en 1997, son todavía el tipo predominante. Los pagos directos al productor han aumentado su participación sólo de 18 a 23%. En países como Australia, Japón y Nueva Zelanda los pagos directos participan con menos de 10% en el total de los subsidios, mientras que en México (40%) y Noruega (56%) son el tipo predominante.[9]

[9] OECD, 1997/2, p. 39.

Figura 3
OCDE, Cambios en la composición de los ESP, 1986/1988-1997



Fuente: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 1998*, París, Francia, 1998, p. 19.

Resultados de las reformas

Existe consenso de que en el ámbito internacional se observan importantes ajustes en la estructura de la producción y el comercio agropecuarios. Entre las principales tendencias de estos ajustes destacan:

- Pérdida de empleo y reducción del número de granjas.
- Concentración de la producción, distribución, comercialización y transformación en pocas empresas grandes.
- Diversificación de los ingresos y la reducción de la participación de los ingresos agropecuarios en los ingresos totales de las familias rurales.
- Mayor énfasis del papel multifactorial de la agricultura en la economía.
- Menor uso de insumos, como fertilizantes y pesticidas, y mayor orientación hacia medidas que protegen al medio ambiente.
- Creación de nuevas formas de proteccionismo,[10] producto del proceso de la liberalización comercial.

[10] OECD, *Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements*, Discussion Paper, París, Francia, 5-6 de marzo de 1998.

En fin, tendencias muy contradictorias para las familias que viven en el medio rural. No obstante, no se ha medido aún la importancia y el impacto de las reformas a las políticas agrícolas sobre las tendencias mencionadas, o sea, ¿son las políticas agrícolas las que han promovido estas tendencias o existen otros factores que las explican? Mucho menos se ha realizado un cálculo de costo y beneficio de las nuevas políticas.

En este contexto, es importante considerar que uno de los resultados de las reformas es su avance sumamente lento, con la excepción de los países mencionados, entre ellos México. No obstante, el contexto internacional y nacional ya ha cambiado drásticamente desde que en 1987 se iniciaron estas reformas. Aspectos como la protección del medio ambiente, la inocuidad de los alimentos, seguridad alimentaria, regionalización de las políticas y el desarrollo rural son hoy en día más importantes que hace 12 años, y crean nuevas presiones y obligaciones para los actores políticos. Además, las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT implican nuevos retos para el comercio internacional, y en 1999 se inicia una nueva ronda de negociaciones bajo la sombra de la experiencia de las crisis financieras, *tequila*, *samba* y *dragón* sufridas entre 1994 y 1998, y, para no olvidarlo, de la crisis alimentaria de 1995/1996.

En suma, en un ambiente de inestabilidad e inseguridad acrecentadas de la agricultura, sin haber resuelto los viejos problemas han surgido otros que demandan nuevas reformas y soluciones.

Hacia una reforma de la reforma

El último año del presente milenio inició con verdaderos gritos de desesperanza hacia una reforma de la política agrícola. Europa fue sacudida por protestas de los agricultores en el mes de febrero, quienes salieron a las calles a luchar por un regreso de la Política Agrícola Común, a los principios de antes de 1992. Aunque con la política agrícola anterior dejaron de funcionar cada año 200,000 granjas, ésta es considerada mejor que la actual y mucho mejor que la que plantea la Agenda 2000. Lo que temen los

agricultores es su falta de competitividad frente a los precios del mercado mundial dictados por Estados Unidos.[11]

Pero todavía más asombroso es el discurso del secretario de agricultura de Estados Unidos, pronunciado durante el 75 Foro Anual sobre Perspectivas de la Agricultura en Arlington, el 22 de febrero de 1999, en el cual, respecto a ley FAIR de 1996, dijo: "La ley fue escrita para una economía agrícola en alza … de precios estables, buen clima y fértiles mercados de exportación. Pero ofrece protección limitada cuando la situación se pone difícil."[12] La aplicación de la ley FAIR de 1996 coincidió con precios altos en granos y oleaginosas y en muchos otros productos, lo que permitió a Estados Unidos alcanzar un récord en sus exportaciones de casi 60 mil millones de dólares en aquel año; pero en 1998 muchos sectores se encontraron en abierta crisis, obligando al gobierno, en octubre de 1998, a aprobar un paquete de emergencia de 6 mil millones de dólares adicionales al presupuesto para la agricultura. También el discurso de Navidad de 1998, que el secretario de agricultura Glickman dirigió especialmente a los porcicultores en reconocimiento a la difícil situación en que se encontraban, prometiéndoles más apoyos oficiales. La ayuda fiscal para los agricultores fue de 18 mil millones de dólares en 1999, que representa el monto más alto desde 1987.

En Arlington, Glickman no solamente invitó a los asistentes a proponer nuevos y más eficientes instrumentos de política agrícola y a debatir sobre el papel del gobierno, sino que también hizo una serie de propuestas interesantes, como las siguientes:

- Perfeccionamiento del seguro del ingreso neto hacia formas más preventivas.
- Ayuda al almacenamiento en las granjas.
- Continuación de la política agresiva de abrir mercados de exportación.
- Aumento en el presupuesto para la investigación.

[11] Vorholz, F., "Abschied aus Absurdistan", en *DIE ZEIT,* núm. 9, 25 de febrero de 1999, p. 21.

[12] Remarks by Secretary of Agriculture Dan Glickman on the State of American Agriculture dilivered at the 75th Annual Agricultural Outlook Forum Arlington, http://www.usda.gov/news/releases/ 1999/02/0065.

- Fomento a cooperativas para contrarrestar la creciente monopolización en la esfera de transformación.
- Mejoras en el acceso de los productores a información.[13]

En este año inicia una nueva fase de discusión sobre política agrícola, en la que también se ubica la evaluación de la Alianza para el Campo que por ley es una obligación de los involucrados. *Pero ante el contexto internacional expuesto sería recomendable extender esta evaluación y discusión hacia los demás instrumentos de política agrícola en México, o sea, debería incluir al Procampo y TLC*.

Evaluación de la política agrícola en México

Una evaluación de las políticas agrícolas puede arrojar resultados muy diferentes, dependiendo de:

- La concepción de los diferentes actores sobre el papel de la agricultura en la sociedad: considerándola con criterios de eficiencia nacional (efecto multiplicador y sobre el medio ambiente, por ejemplo) o con los principios básicos de la economía de mercado (neo)liberal.
- Los intereses específicos de los diferentes actores agropolíticos (Sagar, Secretaría de Hacienda, organizaciones de productores).
- La experiencia histórica concreta de los involucrados.

No es de extrañarse, por ello, que existan evaluaciones y/u opiniones muy diferentes, y a veces muy controvertidas, sobre las políticas agrícolas. Tampoco es de extrañarse, por las mismas razones, que difícilmente se logre un consenso sobre la política agrícola que requiere el país.

A estas cuestiones de carácter filosófico e ideológico se suman las variables exógenas, que pueden distorsionar o reforzar los impactos de la política agrícola en sí. Existen principalmente tres grandes fuerzas que, en nues-

[13] *Ibidem*.

tra opinión, en el caso de México, tienen un impacto negativo sobre la eficiencia de las políticas agrícolas domésticas y que están penalizando la actividad agropecuaria, a saber:

- Efectos del clima, fenómenos biológicos y las condiciones naturales de la producción. Estas variables han tenido un impacto especialmente negativo sobre la agricultura mexicana en los años noventa por las prolongadas sequías registradas en 1994, 1995, 1997 y 1998.
- Efectos de las políticas agrícolas de los socios comerciales que distorsionan las señales del mercado mundial. Por ejemplo, entre 1985 y 1998 México redujo a la mitad la superficie sembrada de arroz, porque resulta más barato importarlo en vez de producirlo en el propio país. No obstante, un estudio reciente demuestra que los productores mexicanos, bajo condiciones de precios no subsidiados, serían más eficientes que los de Estados Unidos.[14] Productores de otros granos (trigo, sorgo, soya) se encuentran en una situación similar.
- Efectos de la política macroeconómica, que a través del tipo de cambio, la tasa de interés, el nivel del ingreso de la población y la inflación, también impactan sobre las señales del mercado.[15] El efecto del tipo de cambio en 1995 es ejemplar para demostrar que la política macroeconómica puede fomentar u obstaculizar el desarrollo del sector agropecuario. Por la fuerte devaluación del peso mexicano frente al dólar se alcanzó en aquel año, por única vez en los años noventa, una balanza comercial superavitaria. En el resto de los años, a través de un peso fuertemente sobrevaluado, se subsidiaron —de hecho—, las exportaciones de los socios comerciales hacia México, en perjuicio del sector agropecuario nacional.

[14] Schwentesius, R.R. y M.A. Gómez, Ajuste y cambio estructural en la agricultura mexicana. El caso del Arroz. Reporte de Investigación 40, CIESTAAM, UACh, Chapingo, México, 1999.

[15] Khutson R.D., J.B. Penn and B.L. Flichbaugh, *Agricultural and Food Policy,* Prentice Hall, Nueva Jersey, Estados Unidos, 1998, pp. 201-211.

En este contexto cabe preguntarse: ¿qué se puede hacer realmente con los instrumentos de la política agrícola? Un breve análisis de la situación del campo mexicano en su conjunto deja una impresión pesimista y sugiere la idea de que la política agrícola apenas fue capaz de amortiguar los efectos negativos de las variables exógenas.

Situación del campo mexicano

La situación por la que atraviesa el campo mexicano desde 1982 puede resumirse en los siguientes términos:

- *Primero*, cae el valor (PIB) de la producción agropecuaria por habitante, cobrando especial énfasis la disminución de la producción per cápita de granos, carnes y lácteos (cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución del PIB agropecuario y la producción de productos agropecuarios per cápita, 1982-1998

	1982	1985	1990	1995	1998[p]
PIB agropecuario/hab ($ de 1993)	923	937	824	813	786
Maíz (kg/hab)	206	187	173	201	171
Frijol (kg/hab)	16.9	13.2	15.2	13.9	15.3
Leche (l/hab)	102.6	98.9	74.2	82.9	86.8
Carne (kg/hab)	42.8	39.1	34.9	40.6	39.5

p) preliminar
Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Informes de Gobierno*, Anexo, varios años.

- *Segundo*, aumentan las importaciones de alimentos a tal grado que, con excepción de los años 1987, 1988 y 1995, debido a fuertes devaluaciones, la balanza comercial siempre es negativa (ver cuadro 2).
- *Tercero*, se produce un agudo proceso de descapitalización de la agricultura y de insolvencia de los productores, que se manifiesta

en el estancamiento cuantitativo de la inversión y en la obsolescencia cualitativa del parque de tractores y maquinaria, así como en la reducción del consumo productivo de insumos agrícolas modernos. De acuerdo con el *VII Censo Agrícola y Ganadero de 1991*, se estima que sólo 7% del total de las unidades de producción está tecnificado, 41% son de tipo tradicional y el resto son unidades de subsistencia.[16]

Cuadro 2
Evolución de la Balanza Comercial Agropecuaria y Agroalimentaria, 1982-1998 (en millones de dólares)

	Balanza Comercial Agropecuaria			Balanza Comercial Agroalimentaria		
	Importación	Exportación	Balanza	Importación	Exportación	Balanza
1982	1,096	1,230	134	1,738	1,230	-276
1985	1,603	1,400	-203	2,104	1,688	-416
1990	2,062	2,111	48	4,625	2,651	-1,975
1991	2,122	2,291	169	4,629	3,107	-1,522
1992	2,845	2,053	-792	5,985	2,828	-3,157
1993	2,617	2,449	-168	5,760	3,340	-2,420
1994	3,345	2,616	-729	7,334	4,512	-2,822
1995	2,627	3,902	1,275	5,243	6,431	1,188
1996	4,654	3,385	-1,269	7,770	6,316	-1,454
1997	4,146	3,656	-490	7,733	6,980	-753
1998	4,773	3,954	-819	8,704	7,544	-1,160

Fuente: IV Informe de Gobierno, 1994, Anexo p.163, y VI Informe de Gobierno, 1998, Anexo p. 140.

- *Cuarto*, se registra un estancamiento cuantitativo y un deterioro cualitativo en la infraestructura agrícola, especialmente en obras de riego, infraestructura de investigación y servicios de apoyo a la producción.
- *Quinto*, baja el empleo en el sector y caen los salarios y los ingre-

[16] INEGI, *VII Censo Agrícola-Ganadero,* Resultados definitivos, 1994.

sos de todos sus trabajadores, privados y sociales. La problemática social se complica ante las crecientes dificultades de los agricultores, campesinos y empresarios para mantener la actividad agropecuaria como opción de trabajo y de vida, al igual que por el deterioro de los niveles de bienestar que experimentan. Más de 70% de los campesinos viven en la pobreza, 26.3 millones viven en la pobreza extrema y 50% de los niños del medio rural están desnutridos.

Estas tendencias de desarrollo están íntimamente asociadas con procesos sociales contradictorios que cambian la cara del campo mexicano. Frente a las fuertes presiones sobre la rentabilidad de la actividad agropecuaria, se observa lo siguiente:

— Los productores han desarrollado estrategias de sobrevivencia que incluyen la diversificación de los ingresos. Las fuentes de ingreso incluyen actividades de agricultura y ganadería, la venta de fuerza de trabajo en actividades agrícolas y no agrícolas, el autoempleo en la microindustria y la migración al resto del país y a Estados Unidos.[17] En el caso de los ejidos, en promedio, 40% de los ingresos proviene de actividades agropecuarias y 20% de la migración. Las transferencias, a través del Procampo y de la Alianza, aportan 2.3% del ingreso total promedio de los ejidatarios, aunque en el caso de los marginados este porcentaje puede ser mayor y en muchas ocasiones representa el único ingreso monetario. La situación descrita tiene amplias implicaciones para el diseño de políticas de desarrollo en general y de desarrollo rural en especial.[18]
— Frente al vacío que ha quedado por el retiro del Estado de la producción y distribución agropecuarias se acentúa lo que podría llamarse sistema de "darwinismo" agrícola,[19] donde, sobre todo, los productores medianos enfrentan problemas de sobrevivencia. La

[17] De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet, *Mexico´s Second Agrarian Reform. Household and Community Responses*, Universidad de California, San Diego, 1997, p. 169.
[18] *Ibidem*, p. 175.
[19] Término utilizado por Glickman.

concentración de la producción en cada vez menos agricultores más productivos se está traduciendo en una tendencia de productividad creciente a nivel nacional, expresada en los rendimientos por hectárea. Este fenómeno obliga a repensar las políticas en la búsqueda de esquemas más diferenciados.

— El acelerado proceso de concentración de la producción en la esfera de transformación y de producción de insumos constituye un nuevo reto para los productores. En 1993,[20] las 65 macroempresas registradas en la industria de alimentos, que representaban 0.07% de los establecimientos, generaron 38% del valor de la producción y 20% del empleo.[21] En 1996, 173 macroagroindustrias en la producción de alimentos, bebidas y tabaco ocuparon 55% del empleo. Frente a esta concentración en cada vez menos empresas disminuyen las posibilidades y opciones para los productores primarios en el abasto de insumos y en la comercialización de sus productos.

Política agrícola actual

Los principales instrumentos de política agrícola nacional son: el Procampo, la Alianza para el Campo y los pagos de Aserca para la comercialización. El esquema de Procampo es el tipo de pago directo al ingreso del productor más desvinculado de la producción de todos los esquemas implantados en el ámbito internacional.[22] En una encuesta realizada por Aserca se encontró que solamente 41.1% de estos recursos se destina exclusivamente a la producción y 94% de ello a la compra de insumos.[23] En un contexto de escasez de fuentes de financiamiento para inversiones productivas, estos datos tienen que alertar sobre las perspectivas del campo mexicano en la carrera competitiva en el contexto de una economía abierta. Varios ajustes fueron efectuados a los esquemas diseñados, a saber:

---

[20] El censo más reciente de INEGI es de 1993.

[21] Figueroa, K., *Análisis de la evolución de la macroagroindustria en México, en el periodo 1988-199,* Tesis profesional, Chapingo, México, 1998, p. 33.

[22] OECD, 1998/2, p. 32.

[23] Revista *Claridades Agropecuarias*, núm. 64, diciembre de 1998, p. 13.

- La opción de cesión de derechos compensa la falta de financiamiento a la producción y facilita la adquisición de insumos en fechas más apropiadas para la producción.
- Se castigan los recursos del Procampo (ver cuadro 3) para intervenir en una forma más dirigida sobre la canalización de tecnologías e insumos modernos al agro, a la vez se retoma el papel del Estado en la asesoría técnica y en la capacitación a través de la Alianza para el Campo.

Cuadro 3
Evolución de los pagos de Procampo y de la Alianza para el Campo, 1994-1998 (en precios constantes y reales 1998=100)

	1994	1995	1996	1997	1998
En precios constantes, $1,000					
Procampo	4,704.2	5,751.7	6,575.1	7,533.2	8,521.9
Alianza			1,888.2	2.919.1	3,604.4
Total	4,704.2	5,751.1	8,463.3	10,452.3	12,126.3
Precios reales, en $1,000 de 1998					
Procampo	12,950.7	11,057.6	8,719.3	8,506.5	8,521.9
Alianza	0	0	2,504.0	3,296.3	3,621.9
Total	12,950.7	11,057.6	11,223.3	11,802.8	12,126.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Poder Ejecutivo Federal, *Informe de Gobierno 1998*, Anexo, p. 138. Precios deflactados con el índice de precios al consumidor (agricultura, ganadería y pesca).

Lo nuevo de la política de Alianza para el Campo son fundamentalmente dos aspectos:

- Los productores que quieren beneficiarse tienen que financiar un cierto porcentaje del apoyo recibido, lo que supuestamente crea más conciencia en él para un buen aprovechamiento del apoyo.
- Los programas están íntimamente relacionados con la federalización de la política agropecuaria, lo que resulta en todo un reto para llevarlos a la práctica, pero permite en su fondo políticas regionalmente más diferenciadas y flexibles.

Estas modificaciones indudablemente representan una corrección de las políticas agrícolas domésticas y corresponden mejor a los retos que enfrenta el campo. Sobre todo, Alianza para el Campo se enfoca a mejorar la productividad de los recursos de tierra, agua, trabajo y capital. A la vez, se observa, gracias a la política de la Alianza, una reactivación de la industria de insumos, aprovechando, por ejemplo, los programas de mecanización, ferti-irrigación y equipamiento rural, e incidiendo entonces positivamente en el efecto multiplicador.[24]

No obstante, esta política de Alianza para el Campo todavía tiene un amplio margen para eficientizar aún más los instrumentos. Entre sus principales debilidades, que en nuestra opinión sería recomendable corregir, se encuentran, por ejemplo:

- *La notable concentración en pocos productores* (cuadros 1 y 2). En 1998, en promedio, cada beneficiado de Alianza para el Campo recibió aproximadamente 902 pesos. Pero mientras los 651 beneficiados con el programa de tecnificación de riego por bombeo contaron con $43,229 cada uno, los indígenas, a través del programa de zonas indígenas, solamente fueron apoyados con $135. El esquema de la Alianza, que llega principalmente al productor individual, de acuerdo con su disposición y capacidad de invertir, convierte al programa en un instrumento socialmente excluyente y elitista.
- *La dispersión en los programas*. Los programas que se han diseñados en la Alianza para el Campo, en su intención, efectivamente corresponden a las necesidades del agro; no obstante, ante la magnitud de los retos por enfrentar y la dispersión en su ejecución, su eficiencia es mínima y los beneficios se limitan a nivel individual, de acuerdo con la capacidad financiera del productor. Hay solamente muy pocos programas que se difunden con amplitud, como por ejemplo: el programa Kilo por Kilo, los programas de sanidad vegetal y animal y los de asistencia técnica, de los que se podrán esperar resultados de mayor impacto.

[24] Santoyo Cortés, V.H., *et al., La Alianza para el Campo en Sinaloa*, Mimeo, CIESTAAM, 1998.

- *La ineficacia por la enorme burocracia*. Tanto el Procampo como la Alianza para el Campo implican para su realización un enorme burocratismo que absorbe para su funcionamiento montos considerables, que de este modo no están disponibles para los fines diseñados de las políticas. Por otro lado, obstaculiza un aprovechamiento oportuno y eficiente de los escasos recursos. En junio de 1998 todavía no se habían ejercido los recursos de 1997 en muchos estados.
- *El carácter electorero*. Los programas orientados al sector social, como el equipamiento rural y los programas sustentables en zonas de alta pobreza, no están exentos de elementos que propician su abuso para fines electoreros. Muchos líderes regionales y partidos políticos participan en la promoción y gestión, pero sobre todo en la entrega de los recursos de los programas.

Otra limitante que tienen las políticas agrícolas actuales de México es lo escaso de los recursos frente al contexto nacional e internacional cambiante y frente a los apoyos que reciben los productores de los principales socios comerciales. El cuadro 4 demuestra, una vez más, que los apoyos transferidos a los productores mexicanos se ubican por debajo de lo que reciben sus homólogos en los países socios.

Cuadro 4
ESP por hectárea en países de la OCDE, 1986/88-1997 (en US$/ha)

	1986/88	1992/94	1995	1996[p]	1997[e]
México	33	58	0	13	26
Estados Unidos	92	74	66	61	59
Canadá	111	93	76	73	60
Unión Europea	485	603	671	597	526
OCDE promedio	148	163	167	152	137

p) preliminar, e) estimación.
Fuente: OECD, *Agricultural policies in OECD countries*, Measurement…, *op. cit.,* p. 41.

Propuestas

Por las diferencias en los niveles de productividad y apoyos recibidos, los productores mexicanos, con pocas excepciones, se encuentran en una posición desventajosa frente a sus competidores internacionales. Simples correcciones a los programas actuales no son suficientes para cumplir con los objetivos de la Alianza para el Campo, a saber:

- Aumentar la producción agropecuaria a una tasa superior al crecimiento demográfico.
- Mejorar el ingreso de los productores agropecuarios dando especial énfasis a los grupos marginados del país.
- Producir más alimentos para el consumo de la población y fomentar las exportaciones.

A continuación se presentan algunas ideas para avanzar en la definición de políticas agrícolas. Las propuestas parten del reconocimiento que tiene el sector agropecuario y el medio rural para la economía en su conjunto.[25]

— Las políticas agrícolas, para que puedan aprovecharse plenamente, requieren de una mayor coherencia con las demás políticas macroeconómicas, y al revés. Para ello es indispensable que se avance sobre el mayor entendimiento del papel de la agricultura en la economía y sobre la importancia de la política macroeconómica para la agricultura; se necesita precisar con detalle el efecto multiplicador. Sólo con un conocimiento más preciso sobre estas interrelaciones y la percepción de la población sobre el sector agropecuario y el medio rural será posible avanzar en la definición de políticas de fomento económico que consideren a la agricultura como parte integral.
— Sobre estas bases es necesario impulsar la dinámica agrícola mediante políticas integrales que comprendan un horizonte de mediano y largo plazos y partan de las experiencias acumuladas del

[25] Ver más detalles en: Schwentesius R.R., M.A. Gómez Cruz y J.L. Calva, *La cartera vencida del sector agropecuario. Evolución-causas-solucion*es, Reporte de investigación 25, CIESTAAM, Chapingo, México, octubre de 1995, p. 29.

Procampo y de la Alianza para el Campo; éstas deberán ser complementados por las siguientes políticas:

— Una política de precios para amortiguar el impacto de precios altamente fluctuantes y para asegurar la rentabilidad de la producción. Sólo así se logrará la certidumbre necesaria para la inversión en el campo y para que los jóvenes se interesen por éste. Los compromisos contraídos en el TLC y en el GATT no permiten regresar a instrumentos como los precios de garantía, pero dejan otras opciones como, por ejemplo, el *seguro al ingreso neto,* como lo están aprovechando los gobiernos de Canadá y Estados Unidos. El seguro al ingreso tiene la ventaja de que los productores participan en él y pueden apropiárselo y abaratarlo. Además, es más barato que el mecanismo de precios de garantía y pagos en deficiencia al no sobresubsidiar en años de altos precios. No obstante, para su utilización se enfrentan varios problemas: por un lado existe poca y negativa experiencia en México con los seguros en general y, por el otro, este instrumento no permite planear con precisión los recursos requeridos. Esto no debe llevar al rechazo sino a estimular a investigación y discusión sobre este instrumento.

— Los instrumentos más poderosos para aumentar la productividad en el sector agropecuario son, según investigaciones recientes del USDA, la inversión pública en la investigación y el desarrollo, y en infraestructura.[26] La evidencia histórica de Estados Unidos indica que entre 1949 y 1991, 50% del aumento en la productividad de los factores de producción se debe a la inversión pública en investigación y desarrollo, y 25% a la inversión en infraestructura. Debido al gran número de productores y a la forma dispersa de la producción y su inseguridad por la influencia de factores climatológicos, el sector privado tiende a subinvertir en la investigación y deja al Estado, sobre todo, la investigación básica.[27] Basándose en estas evidencias se recomienda que la inversión pública en fomento rural (infraestructura hidráulica, investigación, extensionismo,

[26] Ahearn, M. *et al*., *Agricultural productivity in the United States*. USDA/ERS, Agricultural Information Bulletin, núm. 740, Washington, .D.C., enero de 1998.

[27] Shane, M., *U.S. agricultural growth and productivity an economywide perspectiva*. USDA/ERS, Agricultural Information Bulletin, núm. 758, Washington, D.C., enero de 1998.

etcétera) alcance, por lo menos, una proporción similar al aporte del sector agropecuario en el PIB.

Se reconocen los importantes esfuerzos por revivir la asistencia técnica y el extensionismo a través de la Alianza para el Campo. Estos esfuerzos deben rebasar la mera asistencia en aspectos de manejo tecnológico y avanzar hacia una forma de capacitación continua e integral que considere aspectos del mercado, las actividades múltiples de los productores y, no por último, el *manejo de riesgos*.

— Con la cesión de los derechos de Procampo se ha revivido en forma disfrazada el crédito al campo, además, canalizando fuertes subsidios a la banca privada a través del FIRA. Por ello está pendiente que se canalicen volúmenes adecuados de crédito al sector agropecuario con esquemas preferenciales para pequeños productores.

Los resultados de un programa de fomento agropecuario congruente con la realidad nacional contribuirán no sólo al equilibrio sostenible de las cuentas externas y la estabilidad de precios, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo económico, la seguridad alimentaria y la estabilidad social.[28]

[28] Ver también Schwentesius R. *et al., La cartera vencida ..., op. cit.,* pp. 30-34.