

POLÍTICAS AGRÍCOLAS PARA EL DESARROLLO INCLUYENTE DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO*

JOSÉ LUIS CALVA**

Ningún proyecto nacional de desarrollo económico realmente sostenible, que traiga consigo el fortalecimiento de nuestra cohesión social, es viable sin un campo bonancible. Permítasenos remarcarlo: teniendo los recursos humanos y naturales (tierras, aguas, bosques, recursos genéticos, etcétera) para producir nuestros propios alimentos, es inadmisibles que estemos realizando enormes importaciones agroalimentarias. No sólo estamos enviando al exterior, por ese concepto, divisas escasas que podrían utilizarse para otros fines, sino que estamos perdiendo empleos rurales, subutilizando nuestros recursos naturales, reduciendo los ingresos campesinos, aumentando la pobreza rural y exacerbando la inseguridad alimentaria en millones de hogares mexicanos. También perdemos los efectos multiplicadores (o de arrastre) de la actividad agropecuaria sobre la producción, el empleo y la inversión en otras ramas de la economía nacional.

Por eso, México debe adoptar una nueva estrategia de desarrollo agropecuario, cuyos principios y políticas públicas fundamentales son la materia de este capítulo. En la primera sección se analizan las políticas públicas que han conducido al pobre desempeño del sector agropecuario mexicano durante los casi seis sexenios de aplicación de la estrategia económica neoliberal (1983-2017), en contraste con las políticas públicas que propiciaron el vigoroso crecimiento agropecuario observado no sólo durante el llamado “milagro agrícola mexicano” (1939-1966), sino también durante el último sexenio (1977-1982) de aplicación de la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado (1934-1982). En la segunda sección se analiza

* Una versión anterior de este capítulo fue publicada en A. Oropeza (coord.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, tomo I, México, IJ-UNAM/IDIC/COLMEX, 2018.

** Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

la relevancia y viabilidad de una estrategia de desarrollo agropecuario incluyente de los campesinos, congruente con nuestra dotación relativa de recursos humanos y naturales, y con nuestra historia peculiar de relaciones agrarias. En la tercera sección se examinan las funciones que el sector agropecuario ha desempeñado en el desarrollo económico de México, así como las funciones que puede desempeñar en el futuro de la economía nacional. Finalmente, en la cuarta sección se resumen y argumentan las principales políticas públicas conducentes al desarrollo incluyente del sector agropecuario mexicano y al cabal cumplimiento de sus funciones en el desarrollo económico de nuestra nación.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESEMPEÑO ECONÓMICO DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO: 1939-2017

Durante la época del llamado “milagro agrícola mexicano”, el producto interno bruto (PIB) de la agricultura creció a una tasa media de 5.5% anual desde el trienio 1939-1941 hasta el trienio 1964-1966; y el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció a una tasa media del 4.6% anual durante igual periodo (utilizamos promedios trianuales de producción a fin de reducir los efectos de factores climáticos en los resultados).¹ Este robusto crecimiento agropecuario significó una pródiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para la industria (más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario); satisfizo la creciente demanda interna de alimentos de una población que crecía aceleradamente (a una tasa media cercana al 3% anual) y mejoraba continuamente sus patrones alimenticios; y proveyó las materias primas agrícolas demandadas por una industria que crecía a una tasa media del 7% anual (Puente, 1971; Eckstein, 1974; Calva, 1988a y Gómez Oliver, 1996).

El “milagro agrícola” fue el resultado de un consistente sistema de políticas públicas que incluyó los típicos instrumentos de fomento económico sectorial (aplicados íntegramente en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933, en la Comunidad Europea después del Pacto de Roma de 1958, así como en otros países con agriculturas exitosas): la construcción pública de infraestructura; la investigación agropecuaria y el servicio público de asistencia técnica; el crédito preferencial y el seguro agropecuario apoyados con recursos públicos; subsidios a insumos agrícolas seleccionadas; y —como

¹ Cálculos propios con base en NAFINSA, 1978, e INEGI, 2015a.

joya de la corona— un sistema de precios de garantía o soporte que otorgó certidumbre a la rentabilidad de la producción agrícola.²

Pero a mediados de los años sesenta esta política sufrió una metamorfosis: el sistema de precios de garantía dejó de utilizarse como instrumento de fomento productivo y pasó a utilizarse como ancla antiinflacionaria. En consecuencia, los precios de garantía nominales fueron congelados, provocándose una caída de la rentabilidad agrícola. Además, se desaceleraron la inversión y el gasto promocional del desarrollo agropecuario (Calva, 1988a). El resultado fue un menor crecimiento agrícola a una tasa media del 2% anual entre el trienio 1964-1966 y el trienio 1974-1976; y un menor crecimiento agropecuario, forestal y pesquero a una tasa media de 2.9% anual en igual periodo.³

Sin embargo, el campo volvió a levantarse. Con el relanzamiento de la política agrícola a mediados de los años setenta —y con mayor fuerza bajo el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), instrumentado a partir de 1980—, los precios de garantía volvieron a ser redituables y crecieron los recursos públicos destinados al fomento rural (Calva, 1988a). El campo respondió positivamente: el PIB agrícola creció a una tasa media del 4.1% anual entre el trienio 1974-1976 y el trienio 1980-1982; mientras que el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció a una tasa media del 3.9% anual durante el mismo.⁴

No obstante, el proyecto consistente de fomento agropecuario que se intentó construir a partir del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y que se formuló claramente como “Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988” (PRONADRI), se truncó con el arribo de la tecnocracia neoliberal al poder: el SAM fue desmantelado y el PRONADRI simplemente archivado, aplicándose en su lugar las recetas de reforma estructural impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, que implicaron el abrupto repliegue del Estado en sus funciones promotoras del desarrollo agropecuario (Calva, 1988b; Escalante, 1989; García, 1993; Bovin y Linck, 1996).

De manera específica, los programas neoliberales de “reforma estructural” en el campo mexicano —aplicados desde el gobierno de Miguel de la Madrid hasta el presente (2018)— comprendieron un proceso de liberalización en tres grandes vertientes: 1) la apertura comercial unilateral y abrupta que —realizada a marchas forzadas a partir de 1984— fue amarrada mediante la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 2) la severa reducción de la participación

² Para un análisis amplio de estas políticas véase Eckstein, 1974; Puente, 1971; Calva, 1988a; CESPASARH, 1982; Gómez Oliver, 1996.

³ Cálculos propios con base en NAFINSA, 1978, e INEGI, 2015a.

⁴ *Ibidem*.

del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial; 3) la reforma de la legislación agraria que liberalizó la propiedad campesina ejidal y comunal, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción (Calva, 1988a, 1993a; Rubio, 1997; Carton, 2000).

Los reformadores neoliberales aseguraban que dichos programas —que dejaban a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la asignación de los recursos productivos— conducirían al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias (Téllez, 1994; SARH, 1992). Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal en el campo mexicano han sido muy diferentes: el producto interno bruto (PIB) de la agricultura creció a una tasa media del 1.5% anual entre el trienio 1980-1982 y el trienio 2015-2017; y el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció también a una tasa media de apenas 1.5% anual.⁵

Como contraparte del paupérrimo crecimiento agropecuario, la dependencia alimentaria de México ha crecido hasta alcanzar dimensiones inquietantes: las importaciones de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz), que en 1985 ascendían al 16.3% del consumo nacional aparente (CNA), alcanzaron el 43.7% del CNA durante el trienio 2015-2017; las importaciones de carnes de cerdo, res y aves, que en 1985 ascendían al 3.4% del CNA, alcanzaron el 21.4% en 2015-2017, etcétera.⁶ Finalmente, las importaciones agroalimentarias totales, que en 1985 ascendieron a 2 129.4 millones de dólares, alcanzaron los 13 359.3 mdd anuales en el trienio 2003-2005; y al elevarse dramáticamente los precios internacionales de los alimentos a partir del segundo semestre de 2006, las importaciones agroalimentarias se dispararon hasta 27 099.5 millones de dólares en el trienio 2012-2014; disminuyendo a 26 240.4 mmd anuales durante el trienio 2015-2017, cuando se observó cierta disminución de los precios mundiales.⁷

Los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta*, que durante muchos años se ha combinado con una política de peso fuerte que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en la sobrevaluación casi crónica de nuestra moneda, provocó —conjuntamente con la supresión del sistema de precios de garantía o soporte— el descenso de los precios reales de los productos agropecuarios básicos. Así, durante el pe-

⁵ Cálculos propios con base en INEGI, 2018a.

⁶ Cálculos propios con base en Peña, 2017, y SAGARPA, 2018.

⁷ Cálculos propios con base en Banco de México, 2018a.

riodo previo al encarecimiento internacional de los alimentos, los cultivadores de maíz (sumando al precio de venta el subsidio del *Procampo* —actualmente llamado *Proagro*— equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial en el TLCAN) perdieron el 60.9% del poder adquisitivo de su grano en el trienio 2003-2005 respecto al trienio 1980-1982; los agricultores trigueros perdieron el 42.5% del poder de intercambio de su grano; los productores de frijol perdieron el 50.2% y los productores de soya 58.9% del poder de compra de su grano.⁸ Durante el trienio más reciente (2015-2017), los precios reales al productor de maíz en México resultaron todavía 52.9% menores que en el trienio 1980-1982; los del trigo, 34.3% menores; los del frijol, 30.8% menores; los de soya, 43.2% menores, etcétera.⁹

En segundo lugar, los programas de ajuste estructural trajeron consigo un severo escaseamiento del capital de trabajo disponible en forma de crédito agrícola. Por una parte, el Banco Nacional de Crédito Rural, que en el trienio 1980-1982 habilitaba 6.6 millones de hectáreas por año, redujo el área habilitada a sólo 1.9 millones de hectáreas por año en el trienio 2000-2002, hasta ser liquidado y reemplazado en 2003 por la Financiera Rural, que apenas habilitó —generalmente a través de la banca comercial— 1.5 millones de hectáreas por año en el trienio 2013-2015.¹⁰ Por otra parte, el crédito agropecuario otorgado por la banca comercial, que en el trienio 1980-1982 ascendía a 128 669.3 millones de pesos anuales (a precios constantes de 2014), se redujo a 70 815.2 mdp constantes por año durante el trienio 2015-2017, lo que representó una caída de 45%, no obstante su mayor porcentaje de redescuentos con la banca de desarrollo.¹¹ Como resultado agregado, de acuerdo con la “Encuesta Nacional Agropecuaria 2017”, sólo obtuvieron créditos o préstamos el 9.9% de las unidades de producción agropecuarias (INEGI, 2018a).

En tercer lugar, los programas neoliberales de ajuste y “cambio estructural” trajeron consigo la severa contracción de la inversión y el gasto pú-

⁸ Cálculos propios con base en SAGARPA, 2017a y 2017b para precios medios rurales; para subsidio equivalente por tonelada de grano otorgado por Procampo, actualmente Proagro, se calculó con base en las cuotas de apoyos reportadas por Procampo y Proagro (Peña, 2017); y los rendimientos medios por hectárea reportados por SAGARPA, 2017b; y para deflactor, índice nacional de precios al consumidor, INEGI, 2018b.

⁹ Cálculos propios con base en SAGARPA, 2018 e INEGI, 2018b.

¹⁰ Cálculos propios con base en CSG, 1991; INEGI, 2008 y 2014, y SAGARPA, 2017b, consultado el 10 de julio de 2017.

¹¹ Cálculos propios con base en Banco de México, 2018b para crédito; y para deflactor, el Índice Nacional de Precios al Consumidor a diciembre de cada año con base en INEGI, 2018b.

blico en fomento agropecuario. La inversión pública agropecuaria ejercida durante el trienio 2015-2017 resultó 92.7% inferior a la ejercida durante el trienio 1980-1982,¹² lo que afectó la necesaria expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 115 567.7 hectáreas anuales en el trienio 1980-82 a 11 507 hectáreas anuales en 2015-2017).¹³ Además, el gasto público global en fomento agropecuario ejercido en 2015-2017 resultó 66.5% inferior al ejercido en 1980-1982 (o bien, si descontamos —como debe hacerse para que las cifras sean comparables— la bolsa del *Procampo-Proagro*, que fue diseñada para compensar a los productores por el deterioro de los precios reales de los granos), la caída del gasto público en fomento rural fue de 69.7%,¹⁴ afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera, y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión de importantes programas como el de maquinaria agrícola. Ergo, no sólo se desplomó el gasto público sectorial sino que se deterioró su calidad, al reducirse las partidas que mayor incidencia tienen en la elevación de la productividad agropecuaria en el mediano y largo plazos.¹⁵

Paradójicamente, el achicamiento de las funciones del Estado en la promoción directa del desarrollo económico sectorial, se realizó en México a contracorriente de lo ocurrido en los países desarrollados con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo, llegando hasta la guerra de guerrillas de subsidios.

Precisamente por ser tema candente en las negociaciones comerciales internacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha cuantificado desde 1986 el costo de las políticas agrícolas, tanto en los países miembros de la OCDE como en otros países (OECD, 1987; ERS-USDA, 1988). Las brechas entre México y su principal socio y competidor comercial en apoyos públicos al sector agropecuario son enormes. Los

¹² Cálculos propios con base en: para inversión y gasto públicos, con base en SHCP, 2018; para deflactor, el deflactor del PIB con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, bases 1980, 1993, 2003, 2008 y 2013, con ensambles en 1989, 2001, 2006 y 2016.

¹³ Con base en De la Madrid, 1987 y Peña, 2017.

¹⁴ Cálculos propios con base en: para gasto público, con base en SHCP, 2018; para deflactor, el deflactor del PIB con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, bases 1980, 1993, 2003, 2008 y 2013, con ensambles en 1989, 2001, 2006 y 2016.

¹⁵ Hasta el Banco Mundial lo reconoce como una realidad en México: “Los programas productivos sobre bienes públicos (tales como infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares) no cuentan con financiamiento suficiente. Dos tercios de los programas productivos son programas de bienes privados (subsidios a personas y familias, transferencias monetarias, etc.), y menos de un tercio del gasto en bienes públicos se destina a programas productivos” (Banco Mundial, 2009).

apoyos totales (Total Support Estimate: TSE) representaron durante 2017 el 25.8% del valor total de la producción agropecuaria (VTPA) en Estados Unidos, mientras que en México sólo representaron el 10.1% del VTPA.¹⁶ Esta diferencia en políticas agrícolas —agravada por la dramática caída de la inversión y el gasto público agropecuarios durante el periodo neoliberal (vid *supra*)— ha traído consigo no sólo brechas en la capitalización de los agricultores, sino también brechas en infraestructura, investigación y extensio-nismo, sanidad vegetal y animal, etcétera.

Por eso, hasta el Banco Mundial —después de haber promovido durante las décadas de 1980 y 1990 el achicamiento del Estado en el sector agropecuario, como una de las prescripciones neoliberales del Consenso de Washington— ahora recomienda a México: “Aumentar considerablemente la asignación de recursos para bienes públicos, tales como mejora y gestión de los sistemas de riego; infraestructura de drenaje y transporte; otras obras de infraestructura rural [...] actividades de investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios” (Banco Mundial, 2009), entre otras. La rectificación se agradece, aunque no cubra los costos del experimento neoliberal.

Para el futuro, la cuestión crucial consiste precisamente en resolver si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como un enorme laboratorio de experimentación neoliberal, o si hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, desplegando un programa integral de fomento económico sectorial que abra los cauces del desarrollo sostenido con equidad en el campo mexicano.

DESARROLLO AGROPECUARIO CON CAMPESINOS

La reforma neoliberal de la legislación agraria, que liberalizó la propiedad campesina ejidal y comunal abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción (Calva, 1993b), arrancó del supuesto de que la insuficiencia en la producción y la productividad agropecuarias son resultado de la estructura minifundista de la propiedad campesina, de manera que la reforma del régimen agrario traería consigo una enorme afluencia de capitales privados al campo, consiguiéndose por esta vía elevar la productividad y disminuir la población

¹⁶ Cálculos propios con base en OECD, *Agricultural Policies Monitoring and Evaluation 2018. OECD and Emerging Economies, Online, Developments in Agricultural Support by Country*.

agrícola supuestamente excesiva.¹⁷ Fue también la postura asumida por el gobierno mexicano durante las negociaciones del TLCAN.¹⁸

Desde luego, las evidencias empíricas mexicanas —y la experiencia económico agrícola internacional— no han corroborado la congruencia de estos supuestos con la realidad. De hecho, en un vuelco sorprendente, al término de las dos primeras décadas de perseverante aplicación de los programas neoliberales de “reforma estructural” en el sector agropecuario mexicano; y una década después de realizada la reforma neoliberal del régimen agrario, de la cual el Banco Mundial figuró como uno de sus promotores,¹⁹ esta institución financiera reconoció:

Este sector ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de

¹⁷ “En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad [...]” (Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 constitucional*, p. XXI). “La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia [...] también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión” (*ibidem*). “La inversión pública [...] no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales” (*idem.*, p. XXII). “Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad” (*idem.*, p. XXVIII). “La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto” (*idem.*, p. XX).

¹⁸ El artículo 501 propuesto por México del borrador del TLCAN, discutido en Dallas, señaló: “las partes acuerdan que su objetivo principal es lograr la mayor eliminación de barreras y subsidios [...] con el propósito de promover la competitividad, elevando la eficiencia a través de aumentos en la escala de la producción”, es decir de la concentración de las tierras y el desahucio de los campesinos, para lo cual también se propuso “un programa gubernamental claramente definido para la reprivatización de la tierra agrícola”.

¹⁹ En febrero de 1990, el Banco Mundial publicó un documento donde “sugiere” al gobierno mexicano introducir profundas modificaciones neoliberales en nuestra legislación agraria, las cuales fueron incorporadas más tarde en el proyecto de reforma del artículo 27 constitucional: *Legalizar la venta de las parcelas ejidales al interior de los ejidos*. “Los ejidatarios deberían estar autorizados a vender sus parcelas dentro del ejido; en tanto que las ventas no impliquen forasteros la integridad del ejido estará preservada”. *Legalizar los contratos de asociación y de arriendo de las tierras de uso común de los ejidos*. “Las restricciones en el uso y administración de las tierras comunales de los ejidos deberán enmendarse para permitir el arrendamiento, la inversión privada y las asociaciones”. *Consolidar los latifundios ganaderos autorizando el cultivo de sus tierras*. “Para los agricultores privados, el tamaño de su propiedad debe variar solamente de acuerdo con la calidad de sus tierras [...] las restricciones al tamaño de los ranchos ganaderos deben ser claras, así como la proporción de esos ranchos que pueda usarse para cultivar” (Banco Mundial, 1990).

controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra), pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural (Banco Mundial, 2002).

No obstante, lo que Bonfil llamó *el México profundo*, con su centenaria estela de resiliencia campesina, parece estar fuera del entendimiento de la tecnocracia neoliberal. Su visión excluyente de los pequeños productores agrícolas se ha mantenido contra viento y marea. Para no variar, en medio de las movilizaciones campesinas de 2003, llamó la atención —durante el *Seminario Comercio y Agricultura*, realizado en el ITAM— el consenso de funcionarios y exfuncionarios del gobierno federal en el sentido de que “el problema del campo es la gran cantidad de población que depende de él”: en México, precisó Luis Téllez Kuenzler, “el sector rural comprende el 22% de la población económicamente activa (PEA) y tan sólo genera el 7% del PIB nacional, mientras que en Estados Unidos sólo 2% de la PEA se ocupa en el campo” (Rudiño, 2003).

En realidad, la tesis de la excesiva población agrícola en el México actual se basa en una translación extralógica y en una apreciación ahistórica de las actuales proporciones de la PEA agrícola en México y Estados Unidos. En 1930, cuando Estados Unidos tenía un PIB nacional per cápita de 7 980.5 dólares (a precios de 2010: véase cuadro 1), similar al que México alcanzó en 1990 (7 498.7 dólares a precios de 2010, en paridad de mercado: véase cuadro 2), la población ocupada en la agricultura estadounidense representaba el 22.7% de la ocupación total (véase cuadro 1), proporción escasamente menor a la de la ocupación agrícola de México en 1990 (24% de la PEA total). En 2000, la ocupación agrícola estadounidense había descendido al 1.8% de la PEA total, pero el PIB nacional per cápita de ese país había alcanzado los 45 055.8 dólares, lo que implicó un acelerado crecimiento de los empleos industriales y de servicios, que absorbieron a buena parte de la población agrícola.

En México, es absurdo esperar en el mediano plazo una reducción de la población agrícola hasta una proporción similar a la que Estados Unidos alcanzó en el curso de siete décadas (1930-2000), después de cruzar en 1920 el umbral del descenso absoluto de la PEA agrícola.²⁰ Porque saltar de un PIB nacional per cápita de 9 016.5 dólares que México alcanzó en 2010, hasta un PIB per cápita de 45 055.8 dólares de 2010, que Estados Uni-

²⁰ La tendencia al descenso continuo de la participación relativa de la agricultura en el empleo es una ley general del desarrollo de las economías de mercado. Conforme se desarrollan la división social del trabajo y la productividad, las ocupaciones industriales y de servicios absorben una

CUADRO 1
ESTADOS UNIDOS: EMPLEO AGRÍCOLA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Años	Población ocupada en la agricultura ^a		PIB agrícola como % del PIB nacional ^c	PIB nacional per cápita ^d
	Miles de personas	% del total ^b		
1930	10 340	22.7	7.7	7 980.2
1940	9 540	20.1	5.8	9 721.8
1950	7 160	12.2	6.4	14 598.9
1960	5 458	8.3	3.5	17 036.9
1970	3 463	4.4	2.3	23 309.6
1980	3 364	3.4	1.8	28 734.4
1990	3 223	2.7	1.3	36 312.4
2000	2 464	1.8	0.7	45 055.8
2010	2 206	1.6	0.9	48 375.4

a/ Ocupados en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

b/ Respecto a la población ocupada en la economía nacional.

c/ PIB agropecuario, forestal y pesquero como porcentaje del PIB nacional a precios corrientes.

d/ En dólares constantes de 2010.

FUENTE: elaboración propia con base en: para población ocupada US Census Bureau, *Statistical Abstract, 1901-1994*, para 1930 a 1970, y US Census Bureau, *Statistical Abstract, 1995-2012* para los años 1970 a 2010. Para PIB agrícola como porcentaje del PIB nacional con base en BEA, *National Income and Product Accounts Tables*, online. Para PIB per cápita en dólares de 2010, 1960-2010 con base en Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial, Database*, consultado el 16 de mayo de 2018.

dos tenía en 2000, cuando su PEA agrícola era el 1.8% de la total, no es posible hacerlo en pocos años.

Desde luego, bajo la visión tecnocrática neoliberal cabe (a regañadientes) la opción de dejar que los campesinos permanezcan en el campo, pero relegados de las políticas de desarrollo agropecuario y sólo sujetos a programas de asistencia social. Como han observado Jonathan Fox y Libby Haight:

[...] los principales responsables de formular las políticas agrícolas son muy contundentes en cuanto a dar prioridad a los grandes agricultores. Relegan

proporción creciente de la población económicamente activa. Sin embargo, esta tendencia sólo se manifiesta en forma de un *descenso absoluto* de la población agrícola cuando las naciones alcanzan un grado considerable de industrialización y desarrollo económico general. Más aún, en fases previas a este umbral, la población agrícola continúa creciendo en números absolutos, no obstante su descenso relativo (Calva, 1988b).

CUADRO 2
MÉXICO: EMPLEO AGRÍCOLA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Años	Población ocupada en la agricultura ^a		PIB agrícola como % del PIB nacional ^c	PIB nacional per cápita ^d
	Miles de personas	% del total ^b		
1960	6 097	54.1	15.1	3 808.7
1970	5 004	37.5	10.3	5 385.8
1980	5 670	28.0	7.5	7 715.2
1990	6 230	24.0	7.1	7 498.7
2000	6 286	19.6	5.9	8 997.4
2010	6 135	17.2	5.6	9 016.5

a/ Ocupados en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

b/ Respecto a la población ocupada en la economía nacional.

c/ PIB agropecuario, forestal y pesquero como porcentaje del PIB nacional a precios corrientes.

d/ En dólares constantes de 2010 a paridad de mercado.

FUENTE: elaboración propia con base en: para población agrícola, *Censos Generales de Población*, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010; para PIB agropecuario, forestal y pesquero como % del PIB nacional, con base en Banco de México *Cuentas de Producción* para 1960 y 1970; y para 1980 a 2010, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Base 1980, 1993 y 2003*. Para PIB per cápita en dólares de 2010, Banco Mundial, *Indicadores Económicos*, disponible en <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultado el 16 de mayo de 2018.

a los productores campesinos a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos adecuados de una estrategia de desarrollo económico (Fox y Haight, 2010).

Por el contrario, después de haber sido promotor de las reformas neoliberales, hasta el Banco Mundial propone ahora un desarrollo agropecuario incluyente de los campesinos: “Cuando se utiliza la agricultura para generar desarrollo, el principal camino de salida de la pobreza consiste en mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la explotación agrícola en pequeña escala” (Banco Mundial, 2007).²¹ Las evidencias em-

²¹ El Banco Mundial se pregunta: “¿Cómo se logra esto?” Y responde: “Se puede emplear una amplia gama de instrumentos de política (muchos de los cuales se aplican de modo distinto ya sea que se trate de pequeños agricultores comerciales o de los que se dedican a la agricultura de subsistencia) para lograr lo siguiente: 1) Mejorar los incentivos de precios e incrementar la calidad y cantidad de la inversión pública; 2) Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos; 3) Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a los riesgos contra los cuales se carece de seguro; 4) Mejorar el desempeño de las organizaciones de produc-

píricas internacionales —de países en desarrollo con densas poblaciones campesinas (*vid infra*)— corroboran esta afirmación.

En México, simplemente hay que escuchar las voces de nuestra sociedad rural. Como afirmó el Congreso Agrario Permanente en su defensa campesina contra el proyecto de reforma neoliberal del artículo 27 constitucional: “La experiencia de diversos países muestra que una explotación intensiva, con aportaciones sustanciales de capital y de trabajo familiar, puede volver altamente productivas las unidades de producción pequeñas en superficies. En un país como el nuestro con grandes déficits nutricionales, un incremento de la producción de las pequeñas unidades minifundistas podría aportar cantidades sustanciales de leche, carne, aves, porcinos, frutas y legumbres y también, con nuevas tecnologías, un aporte sustancial de productos básicos. Lo que ha hecho falta es un nuevo criterio de planeación productiva y recursos de crédito, capital e infraestructura para modernizar las pequeñas explotaciones campesinas: es el tiempo de hacerlo y es, también, una de nuestras mejores opciones”.²²

Ciertamente, las evidencias universales indican que, *en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas*, la pequeña agricultura es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña (Berry, 1979; Bureau of the Census, 1978; Ministerio de Agricultura de España, 1982; FAO, 1993; Calva, 1993a; Monterroso, 1997). Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. Por el contrario, en naciones donde abunda el trabajo pero escasean la tierra y el capital, es un desatino inducir un modelo de desarrollo agropecuario que no esté orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital, sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad nacional, incluso laboral, debido a que los trabajadores desalojados del campo no encontrarían ocupaciones no agrícolas.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra y de escasez de tierra y capital. Ade-

tores; 5) Promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología; 6) Lograr que la agricultura sea más sostenible y provea servicios ambientales”.

²² Congreso Agrario Permanente, *Bajo las banderas de Zapata; una posición campesina unificada ante la propuesta presidencial de reformas del artículo 27 constitucional*, México, 1992.

más, los resultados de la investigación económico agrícola mexicana corroboran que, en general (y a nivel de cada producto, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares), la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la grande en el uso de los factores tierra y capital, aunque menos eficiente en el uso del factor trabajo (Cebreros, 1990; Negrin, 1991; Gómez Cruz *et al.*, 1997).²³

Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una política de fomento que promueva la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares, sería más congruente con nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye alrededor de cuatro millones de pequeños agricultores.²⁴

Este modelo optimizaría el aprovechamiento de nuestros factores escasos que son la tierra y el capital, sin provocar la expulsión de millones de familias campesinas cuya absorción en otras actividades económicas no es viable por lo menos en los próximos 20 años.

FUNCIONES DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO NACIONAL

Tradicionalmente, la teoría del desarrollo ha postulado que la agricultura puede contribuir al desarrollo económico desempeñando las siguientes funciones fundamentales: 1) producir los alimentos demandados por una población no agrícola creciente; 2) suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias; 3) generar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuya a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la

²³ Para la región Noroeste de México, en particular, la muy escasa brecha de rendimientos entre la pequeña y la gran explotación agrícola, en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas, puede verse en Rosenzweig, 2002.

²⁴ Unos días antes de que estallaran las protestas y movilizaciones campesinas (demandando la renegociación del capítulo agrícola del TLCAN y la instrumentación de una política integral de desarrollo agropecuario), que se convirtieron en el foco de inquietud social más sobresaliente en México durante diciembre de 2002 y los primeros meses de 2003, el entonces Secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, señaló: “Estamos planteando para los productores de granos y todo tipo de cultivos *una disyuntiva: o te vuelves eficiente con los parámetros internacionales o te buscas otra cosa*”. “Sus advertencias —cuestionó la sagaz reportera Lourdes Rudiño— van dirigidas a la gran mayoría de los productores”. “Si, efectivamente, pero ese género de productores —insistió Usabiaga— tiene que enfrentar el reto”. “Los agricultores contarán con un periodo

industria; 4) proporcionar un mercado interno para los productos de la industria; 5) generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria una parte de los capitales excedentarios acumulados en la agricultura; 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.²⁵

Ahora bien, el cumplimiento cabal y sostenible de estas funciones radica en el incremento acelerado de la productividad del trabajo agrícola, el cual presupone un aumento considerable de las inversiones rurales.

De otra manera, la contribución de la agricultura a la industrialización sólo podrá realizarse mediante un decremento del nivel de vida de los campesinos, obstruirá el mercado interno rural de medios de consumo y de producción, bloqueará la productividad agrícola y provocará serias desproporciones en la estructura económica que a la larga frenarán el desarrollo (Calva, 1988b).

Al indagar las relaciones entre la agricultura y la industria en México durante el primer lustro de los años setenta, connotados economistas reconocieron que, durante la época del llamado “milagro agrícola”, nuestra

de cinco años para hacerse competitivos”; y “*el que no lo entendió —remarcó Usabiaga— no lo quiso entender*” (Rudiño, 2002). Los productores rurales habrían podido replicar a Usabiaga: *¡o te vuelves eficiente como secretario de Agricultura mexicano con los parámetros nacionales —es decir, con las realidades sociales y económicas del México rural de hoy— o te buscas otra cosa!* Porque actualmente existen en México alrededor de cuatro millones de pequeños agricultores (que con sus familias conforman una población cercana a los 20 millones de mexicanos), los cuales no muestran disposición de morir ni de irse al mar; y en el corto o mediano plazo tampoco es objetivamente viable que alcancen “la eficiencia con parámetros internacionales” (que en el marco del TLCAN significa la equiparación tecnológica y productiva con Estados Unidos y Canadá), ni que, masivamente, se dediquen a otra cosa.

²⁵ A partir de los clásicos trabajos de Johnston y Mellor, 1962, y de Schultz, 1967, un tratamiento amplio de estos temas puede encontrarse en Hayami y Ruttan, 1992, y Johnston y Kilby, 1980. Una sucinta revisión bibliográfica reciente acompañada de una constatación factual puede verse en Tiffin e Irz, 2006. *En su análisis econométrico estos autores encontraron* “que en la gran mayoría de los casos la causalidad va desde el valor agregado agrícola por trabajador al PIB per cápita, es decir, que la agricultura es el motor del crecimiento. Esta visión [concluyen] es consistente con el paradigma de los economistas agrícolas de que el crecimiento de la productividad agrícola es necesario para ‘hacer que la economía se mueva’ porque libera excedentes de alimentos, mano de obra, materias primas, capital y divisas, al tiempo que genera demanda de bienes industriales y servicios. [...] Por lo tanto, las inversiones en investigación agrícola y la provisión de servicios de extensión, así como incentivos de precios adecuados para los agricultores, parecen ser formas efectivas y necesarias de estimular a los otros sectores de la economía”. Por su parte, Awokuse, después de una sucinta revisión bibliográfica y de un análisis econométrico, concluyó: “Los resultados del análisis empírico proporcionan una fuerte evidencia que indica que la agricultura es un motor del crecimiento económico; y proporciona evidencia en apoyo del aumento de los recursos públicos y privados asignados a la investigación agrícola y al desarrollo de infraestructura” (Awokuse, 2009).

agricultura había desempeñado eficientemente las seis funciones establecidas en la teoría del desarrollo (Puente, 1971; Eckstein, 1974). En *primer lugar*, la agricultura satisfizo la demanda interna de alimentos de una población que se urbanizaba aceleradamente. En *segundo lugar*, el campo proveyó suficientes materias primas agropecuarias para la industria mexicana que crecía aceleradamente. En *tercer lugar*, durante el mismo lapso, más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron del sector agropecuario; y, al ser mínimas las importaciones agropecuarias, el campo cubrió alrededor de la mitad del *déficit comercial manufacturero*, contribuyendo así al financiamiento de las importaciones de maquinaria y equipo exigidas por la industrialización (NAFINSA, 1978; INEGI, 2013). En *cuarto lugar*, durante la época del “milagro agrícola” se expandió considerablemente el mercado interno rural para los productos de la industria nacional. En *quinto lugar*, millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades, suministrando una abundante oferta de mano de obra para el desarrollo industrial y de servicios.

En *sexto lugar*, en cuanto a los flujos de valor de la agricultura hacia la industria, cabe observar que durante la época del llamado milagro agrícola, las transferencias vía *intercambio desigual y exacciones fiscales* no fueron tan cuantiosas como suele suponerse, sino más bien virtualmente insignificantes (apenas 2.3% del valor acumulado del producto agrícola durante el periodo 1942-1960: Eckstein, 1974), compensadas con creces por la inversión y el gasto públicos en fomento agropecuario (Hewitt, 1978).²⁶ Y este relativo equilibrio que entonces existió entre la agricultura y la industria fue uno de los más importantes factores que permitieron a la agricultura cumplir de manera sana sus demás funciones en el desarrollo económico, lo que implicaba que ella misma debió crecer de manera acelerada e ininterrumpida. De hecho, durante los años del “milagro agrícola”, se observó *un mayor desarrollo de la productividad del trabajo agrícola respecto a la productividad de la industria y los servicios*, como resultado del proceso rural de acumulación y tecnificación (Calva, 1988a).²⁷

Ahora bien: ¿cuáles son las funciones que el sector agropecuario puede desempeñar en el desarrollo económico y social futuro de México? A la luz de la experiencia internacional, así como a la luz de nuestras propias realidades y potencialidades, las contribuciones futuras del campo mexica-

²⁶ Lo que sí se observó fue una considerable *transferencia directa* de capitales *strictu sensu*, acumulados como producto de rentas diferenciales —*id est* de ganancias extraordinarias— apropiadas por los empresarios agrícolas más tecnificados y/o con mejores tierras, hacia ramas de inversión no agrícolas: industrias, comercios y servicios.

²⁷ En particular, durante el periodo 1947-1965, la productividad del trabajo agrícola creció 102.2%, frente a 76.3% en la industria y 30% en los servicios (Calva, 1988a).

no como parte de la solución de los grandes problemas nacionales pueden resumirse en las siguientes.

Primero. El sector agropecuario puede contribuir decisivamente al *financiamiento del desarrollo* mediante: *a)* la provisión de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas *a fin de apoyar el equilibrio permanente de las cuentas externas;* *b)* la generación de excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica —hortalizas de invierno, frutales de ciclo corto, etc.—, en los cuales México tiene, desde más de medio siglo, un lugar ganado en el mercado mundial, así como en productos con nichos de mercado, como el aguacate y los cultivos orgánicos; *c)* la transferencia a actividades no agrícolas de los capitales excedentarios acumulados en el campo como producto de rentas diferenciales apropiadas por los productores agrícolas más tecnificados o con mejores tierras, al presentarse un escenario de bonanza agrícola.²⁸

Segundo. Contribuir a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores. No hay que olvidar la volatilidad de los precios alimentarios internacionales, ni la tendencia al alza de los precios agrícolas por la producción de biocombustibles, el cambio climático y la creciente demanda de alimentos por las gigantescas economías emergentes del planeta (China e India), así como por otras economías en desarrollo que están elevando aceleradamente sus niveles de ingreso. Además, cuando se produzca el crecimiento sostenido de la economía mexicana crecerá aceleradamente la demanda interna de alimentos, a mayor velocidad que la demanda agregada, puesto que lo primero que hará la población al conseguir empleo formal o elevar su poder adquisitivo será mejorar su patrón alimentario (Calva, 1988a, 2001). Por ello, sin una oferta interna suficiente de alimentos habrá significativas presiones inflacionarias y sobre las cuentas externas.

Tercero. Preservar en el corto y el mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, *el mayor volumen posible de empleos rurales* a fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano, además de generar en lo inmediato, con el mismo propósito, empleos adicionales en el campo vía sustitución de importaciones agroalimentarias. Dada la raquítica generación de empleos remunerados en el sector formal de la economía durante tres décadas y media de experimentación neoliberal, esta función de la agricultura es altamente relevante.

²⁸ Como ocurrió en la época del denominado “*milagro agrícola mexicano*”: Eckstein, 1974 y Hewitt, 1978.

Cuarto. Generar *efectos multiplicadores* sobre el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico en el medio rural para la industria productora de bienes de consumo, de insumos y de bienes de capital. Hay que recordar que por cada dólar de alimentos que México importa no sólo transfiere al exterior divisas que no tiene, sino que también exporta los empleos e ingresos rurales y los elevados *efectos multiplicadores de la actividad agrícola* sobre la producción, el empleo y la inversión. Un vigoroso sector agropecuario es, por tanto, importante motor de la dinámica económica general (FAO, 1995).

Quinto: La soberanía alimentaria —definida como el pleno ejercicio del derecho a producir nuestros alimentos básicos para asegurar la alimentación de nuestra gente aprovechando de manera sustentable nuestros recursos naturales— debe rescatarse como objetivo estratégico. México cuenta con los recursos humanos y naturales, con el acervo de capital y el potencial tecnológico para recuperar su autosuficiencia en alimentos básicos (definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable) y, además, generar excedentes exportables en ramas de la producción agrícola donde México tiene un lugar ganado desde hace más de medio siglo en el mercado mundial. De hecho, la contraposición que suele hacerse entre autosuficiencia alimentaria y agricultura de exportación carece de fundamento: la dependencia alimentaria no es la contraparte de una agricultura de exportación en auge; por el contrario, está asociada al menor dinamismo general de la agricultura.

Sexto. La multifuncionalidad de la agricultura debe ser cabalmente asumida como principio estratégico del desarrollo. Significa reconocer que el campo mexicano tiene otras funciones valiosas en el desarrollo del país: *a)* la conservación y manejo sustentable de nuestros recursos naturales: bosques, tierras, aguas, suelos y, desde luego, de nuestra biodiversidad, que es una de las más ricas del mundo; *b)* la cultura agrícola ancestral que poseen diversos grupos campesinos es también invaluable (en su conocimiento del manejo de los recursos naturales y los sistemas de producción tradicionales descansa un relevante potencial de alternativas de alimentación); *c)* la conservación del patrimonio pluricultural, así como la creación de espacios para la recreación, ecoturismo, turismo cultural, cacería deportiva, etcétera.

Séptimo. El principio de la *armonía en el patrón de desarrollo* debe reivindicarse como *objetivo estratégico*. El descuido de la producción interna de alimentos no sólo significa riesgos alimentarios y desequilibrio en las cuentas externas, sino también profundos desequilibrios internos en el patrón de desarrollo. Significa hombres desempleados, recursos naturales desaprovechados, agravamiento de la inequidad en la distribución del ingreso, efectos multiplicadores negativos sobre las demás ramas de la economía

nacional y, en suma, un serio obstáculo estructural para el desarrollo sostenido de la economía nacional.

La estrecha visión limitada al *corto plazo* no debe prevalecer sobre los intereses del desarrollo económico nacional de mediano y largo plazos. Apoyar a la agricultura ahora costará sin duda a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán en forma de equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de seguridad alimentaria y de estabilidad social.

La historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa muestra dos grandes momentos en la interrelación del desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase, el sector agropecuario contribuye al financiamiento del desarrollo industrial y a la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de la Unión Europea, etc., que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación de la agricultura y las actividades no agrícolas (*vid supra*), pero no hemos dado aún pasos hacia la segunda fase de esa interrelación. Hoy es tiempo de devolver a la agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estaremos obrando con un sentido histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO AGROPECUARIO PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DEL CAMPO MEXICANO

Para que el campo mexicano cumpla cabalmente sus funciones en el desarrollo futuro de México, es necesario impulsar la dinámica agrícola mediante una estrategia integral de fomento agropecuario diseñada sobre un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos, cuyas políticas públicas fundamentales —a la luz de la experiencia internacional— son, en resumen, las siguientes:

Primero: un sistema de precios de garantía o soporte (o generalizar el sistema de ingreso-objetivo, introducido en México a raíz de las movilizaciones campesinas del noroeste, pero extendiéndolo a todas las regiones del país y a todos los productos agrícolas y pecuarios básicos definidos en la

Ley de Desarrollo Rural Sustentable), a fin de otorgar certidumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de planeación multianual, asegurando a los productores rurales márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia.

Para que este sistema de precios no gravite pesadamente sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el *Procampo-Proagro* y con los pagos de ingreso objetivo), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el TLCAN (en proceso de renegociación) y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales que México tiene por su condición de país en desarrollo como parte contratante de la OMC), a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas.

Con este mismo propósito, es necesario desplegar *una política cambiaria que evite sobrevaluaciones de nuestra moneda*. Hay que recordar que ni el TLCAN (hasta hoy) ni la OMC imponen ninguna restricción a México en materia de política cambiaria. Sin embargo, los repetidos procesos de sobrevaluación del peso mexicano han afectado seriamente la competitividad de nuestra planta productiva (existen productos como la leche, el trigo, el arroz, etcétera, en los cuales México es competitivo con estándares internacionales, siempre y cuando no exista sobrevaluación del peso mexicano). La experiencia internacional, incluyendo la de los exitosos países del este de Asia, enseña que una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad agregada de la planta productiva nacional.

De esta manera, se hará presupuestalmente factible establecer un eficiente sistema de precios de garantía o soporte para todos los productos agrícolas y pecuarios básicos, a fin de estimular la oferta interna de alimentos y otorgar certidumbre al ingreso rural de los productores. No hay que olvidar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933 y en la Unión Europea desde el establecimiento de la Política Agrícola Común, después del Pacto de Roma de 1958, permitió a Estados Unidos alcanzar la supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo original del sistema de precios en esos países —que históricamente han combinado *política comercial selectivamente proteccionista* con pagos fiscales directos o indirectos— es el mismo que debe tener en México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los

precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el *food power*.

Segundo: un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico, zootécnico y forestal, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (No hay que olvidar que las tasas de rentabilidad de las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico del sector agropecuario destacan entre las más altas del mundo).²⁹ El programa debe considerar tecnologías convencionales, tradicionales y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para *eleva la eficiencia microeconómica de pequeñas, medianas y grandes unidades de producción*, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas ya experimentadas en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos (cuyas bondades en el México de hoy han sido reiteradamente comprobadas en investigaciones de campo), debe ser parte integral del programa.

Tercero: incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales. Por ejemplo, el área irrigable en México asciende a alrededor de diez millones de hectáreas, de las cuales solamente 5.6 millones se encuentran irrigadas³⁰; la incorporación al riego de los cuatro millones de hectáreas restantes —que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático— requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo o asociación con agricultores. Como reconoce el Banco Mundial: “El acceso al agua y al riego es un factor determinante de la productividad de la tierra y la estabilidad de las cosechas. La productividad de las tierras de regadío es más del doble de la de las tierras de secano” (Banco Mundial, 2007). En general, la inversión pública en infraestructura rural (caminos, electrificación, bodegas, campos experimentales, etc.) es palanca crucial para la elevación de la productividad en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

Cuarto: canalización de un volumen adecuado de *crédito fresco* al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños productores de alimentos básicos, vinculados a

²⁹ Después de sugerir a los países en desarrollo “promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología”, el Banco Mundial observa que muchas investigaciones nacionales e internacionales en esta área han rendido cuantiosos frutos, con una tasa de rentabilidad interna de 43% en 700 proyectos evaluados en países en desarrollo de todas las regiones. Pero las fallas de los mercados y la gestión tanto a nivel nacional como internacional generan un grave déficit de inversiones en investigación y desarrollo” (Banco Mundial, 2007).

³⁰ Según el INEGI, 1994, la superficie con riego o humedad fue de 5 616 756 hectáreas en 1991; según el INEGI, 2010, la superficie de riego o humedad fue de 5 563 492 hectáreas en 2007; y según el INEGI, 2015b, la superficie de riego es de 5 576 992 hectáreas.

programas de asistencia técnica y compromisos de desempeño productivo y ambiental), solucionando equitativamente el megaproblema de la escasez de capital de trabajo en el sector agropecuario, forestal y pesquero.³¹ Para ello, es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento preferentemente con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países) y apoyando especialmente los fondos de autoaseguramiento de organizaciones de productores.

Quinto. Un sistema integral de pagos por servicios ambientales, que contribuya a mitigar el cambio climático y a detener —y en lo posible revertir— el deterioro de nuestros recursos naturales: bosques, suelos, aguas y biodiversidad. Retribuir a los campesinos —comuneros indígenas en su mayoría—, custodios de estos recursos, las funciones de captura de carbono, filtración de agua, preservación de nuestra biodiversidad y, en general, los servicios ambientales que brindan a la sociedad mexicana y mundial.³² Aunque la crisis ecológica global ha traído consigo algunos programas de pago por servicios ambientales, principalmente orientados a la captura de carbono y a detener la deforestación y degradación de los bosques, es necesario extender los pagos por beneficios ambientales más allá del sector forestal. Es esta perspectiva, se ha propuesto un programa de pagos por servicios ambientales en favor de campesinos que, en su mayoría, se encuentran en zonas vulnerables frente al cambio climático y que son custodios de recursos naturales, cuyo manejo sustentable es necesario asegurar mediante compromisos de desempeño ecológico.³³

³¹ El Banco Mundial del siglo XXI recomienda: “Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a riesgos contra los cuales se carece de seguro. Las limitaciones financieras del sector agrícola siguen siendo profundas. Además, tienen un alto costo y su distribución no es equitativa: coartan gravemente la capacidad de los pequeños agricultores de competir. Las restricciones financieras tienen origen en la carencia de bienes que puedan servir de garantía (racionamiento en función de la riqueza) y en la renuencia a poner en riesgo activos utilizándolos de garantía cuando son elementos esenciales para la subsistencia” (Banco Mundial, 2007).

³² El Banco Mundial del siglo XXI también lo recomienda: “Los pagos por los servicios ambientales pueden ayudar a superar las fallas del mercado en el manejo de las externalidades ambientales. La protección de las cuencas hidrográficas y de los bosques genera servicios ambientales (agua potable, flujos de agua estables para los sistemas de riego, secuestro del carbono y protección de la diversidad biológica) que los beneficiarios deberían retribuir mediante pagos a quienes los suministran” (Banco Mundial, 2007).

³³ “El replanteamiento de Procampo [hoy Proagro], no puede eludir la importancia internacional creciente que se ha estado dando a los problemas de conservación y administración de los recursos para su manejo sustentable, al igual que la exigencia de mejorar la calidad de vida a través de la producción de otros satisfactores”, lo cual “podría llevar a una generalización de pagos ambientales y vinculados a medidas de conservación de los recursos. Cabe destacar que la mayor parte de la población atendida por Procampo está precisamente en tierras frágiles. Un Procampo redefinido en tal sentido, tendría que asumir un perfil condicionado y verde” (Trujillo, 2007).

Sexto. Como criterio general, dada la existencia de más de cuatro millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, la preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y, por tanto, la *atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas*, debe ser componente estratégico de una eficaz estrategia agrícola.

En suma: una estrategia consistente de fomento agropecuario, basada en el pleno ejercicio de nuestra soberanía alimentaria y en las políticas públicas fundamentales antes resumidas, no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de precios de la canasta básica y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la cohesión social y a la seguridad alimentaria de nuestra nación. Desde luego, la aplicación integral de estas políticas públicas supone el pasaje a una nueva estrategia económica general, que reconozca y asuma cabalmente las funciones del Estado en el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Awokuse, Titus (2009), “Does Agriculture Really Matter for Economic Growth in Developing Countries?”, Newark, DE 19717, USA, University of Delaware.
- Banco de México (2018a), “Sistema de Información Económica. Balanza de pagos”, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>>, consultado el 10 de julio de 2018.
- Banco de México (2018b), “Sistema de Información Económica”, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>>, consultado el 6 de agosto de 2018.
- Banco Mundial (1990), *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, elaborado por John Richard Heath, Working Papers, Washington, febrero, Agriculture and Rural Development Department and Latin America and the Caribbean Regional Office.
- Banco Mundial (2002), “Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos”, Unidad para Colombia-México-Venezuela, Informe No. 23849-ME, 2002.

- Banco Mundial (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2009), "Informe No. 51902-MX, México. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural", Washington, D. C.
- Berry, Albert R. y William R. Cline (1979), *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Bovin, Philippe y Linck, Thierry (1996), *El campo mexicano: modernización a marchas forzadas*, México, CEMCA/ORSTOM.
- Bureau of the Census (1978), *Census of Agriculture*, Washington, U.S. Department of Commerce.
- Calva, José Luis (1988a), *Crisis agrícola y alimentaria en México 1983-1988*, México, Fontamara.
- Calva, José Luis (1988b), *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*. México, Siglo XXI.
- Calva, José Luis (1993a), "Principios fundamentales de un modelo de desarrollo agropecuario adecuado para México", en *Alternativas para el campo mexicano*. México, PUAL-UNAM/Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara.
- Calva, José Luis (1993b), *La disputa por la tierra*, México, Fontamara.
- Calva, José Luis (2001), *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janés.
- Carton de Grammont, Hubert (2000), "Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto", en *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, México, El Colegio de México.
- Ceballos, Alfonso (1990), "La reorganización productiva del campo mexicano", en *Comercio Exterior*, México.
- CESPA-SARH (1982), *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*, México, SARH.
- Consejo Nacional de Población (2015), "Estimaciones y proyecciones de población 2010-2050", México, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos>, consultado el 20 de mayo de 2017.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1987), *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México.
- Eckstein, Salomón (1974), "La producción agrícola en la economía nacional", en Sergio Reyes Osorio (coord.), *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Economic Research Service, United States Department of Agriculture (ERS-USDA, 1988), *Agriculture in the Uruguay Round. Analysis of Government Support*, Washington, ERS-USDA.

- Escalante, Roberto y Teresa Rendón (1989), “Neoliberalismo a la mexicana y su impacto en el sector agropecuario”, en *Problemas del Desarrollo*, núm. 75, México, IIEC-UNAM.
- FAO (1993), “Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuaria”, Roma.
- FAO (1995), *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*, Roma.
- Fox Jonathan y Haight Libby (2010), “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, en J. Fox y H. Libby (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- García Zamora, Rodolfo (1993), *Crisis y modernización del agro en México, 1940-1990*, México, UACH.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel, Rita Schwentesis, Alberto Barrera y Víctor Mena (1997), *Estrategia de asesoría técnica en limón persa*, México, SAGAR-CIESTAAM.
- Gómez Oliver, Luis (1996), “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”, en *Estudios Agrarios*, núm. 3, México.
- Hayami, Yujiro y Vernon W. Ruttan (1992), *Desarrollo agrícola. Una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1978), *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México, Siglo XXI.
- INEGI (1994), “VI Censo Agrícola-Ganadero 1991”, México.
- INEGI (2008), *El sector alimentario en México*, México.
- INEGI (2010), “VII Censo Agrícola y Forestal”, México.
- INEGI (2013), “Banco de Información Estadística, Sector Externo”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>, consultado el 20 de mayo de 2017.
- INEGI (2014), *El sector alimentario en México*, México.
- INEGI (2015a), *Estadísticas Históricas de México 2014*, México.
- INEGI (2015b), *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014*. México.
- INEGI (2018a), *Encuesta Nacional Agropecuaria 2017*. México.
- INEGI (2018b), “Banco de Información Estadística”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>, consultado el 25 de mayo de 2018.
- Johnston, Bruce F. y John W. Mellor (1962), “El papel de la agricultura en el desarrollo económico”, en *El Trimestre Económico*, vol. 29, núm. 114(2), abril-junio, pp. 279-307.
- Johnston, Bruce F. y P. Kilby (1980), *Agricultura y transformación estructural*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Ministerio de Agricultura de España (1982), *Red contable agrícola nacional. Resultados empresariales*, Madrid.
- Monterroso, Otoniel (1997), “Comparación de la productividad en la pequeña y gran explotación agrícola”, en José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos.
- Nacional Financiera (NAFINSA) (1978), *La economía mexicana en cifras*, México.
- Negrín, José Luis (1991), *Análisis del minifundio en el agro mexicano. Comparación de productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alemán, A.C.
- OECD (1987), *National Policies and Agricultural Trade*, París, OECD.
- OECD (2018), *Agricultural Policies Monitoring and Evaluation 2018*, París, OECD and Emerging Economies.
- Peña Nieto, Enrique (2017), *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México.
- Puente Leyva, Jesús (1971), “Acumulación de capital y crecimiento en el sector agropecuario en México, 1930-1967”, en Ifigenia Martínez (coord.), *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenzweig, Andrés (2002), *La globalización en el sector agroalimentario mexicano*, México, ASERCA.
- Rubio, Blanca (1997), “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria”, en José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos/CIESTAAM/UACH/UNTA.
- Rudiño, Lourdes (2002), “Agricultores eficientes o que se dediquen a otra cosa: Usabiaga”, en *El Financiero*, 21 de noviembre
- Rudiño, Lourdes (2003), “La solución del problema rural fuera del campo: Téllez Kuenzler”, en *El Financiero*, 17 de enero.
- Schultz, Theodore W. (1967), *Modernización de la agricultura*, Madrid, Aguilar.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) (1992), *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, SARH.
- SAGARPA (2017a), Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) *Estadísticas 1980-2014*, disponible en <<https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>>.
- SAGARPA (2017b), Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, Cierre de la producción agrícola 2016*, disponible en <http://nube.siap.gob.mx/cierre_agricola/>.
- SAGARPA (2018), Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, *Producción Agrícola*, disponible en <http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola_siap_gobmx/AvanceNacionalSinPrograma.do>.

- Salinas de Gortari, Carlos (1991), *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México.
- SHCP (2018), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZAS/PUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>, consultado el 25 de junio de 2018.
- Téllez Kuenzler, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tiffin, Richard y Xavier Irz (2006), “Is Agricultura the Engine of Growth?”, en *Agricultural Economics*, núm. 35, pp. 79-89.
- Trujillo, Juan de Dios (2007), “La política agrícola de México en el contexto internacional”, en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo agropecuario forestal y pesquero*, México, UNAM/M.A Porrúa/LX Legislatura de la Cámara de Diputados.