

LAS REFORMAS DE MERCADO, EL TLCAN Y LA POLÍTICA AGROPECUARIA Y RURAL: 1988-2017*

GEORGE A. DYER**
ALAN HERNÁNDEZ SOLANO***
PABLO MEZA PALE****
ANTONIO YÚNEZ NAUDE****

INTRODUCCIÓN

Con la celebración de negociaciones trilaterales que pretenden reformar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o derogarlo, el análisis de tres décadas de política agropecuaria en México pareciera abarcar el ciclo completo de una estrategia de desarrollo modernizador del campo. El ciclo habría comenzado con la gradual liberalización del comercio exterior tras la entrada de México al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid. A esto siguieron las reformas internas iniciadas a fines de los años ochenta por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a saber, la reducción del involucramiento directo del Estado mexicano en la economía nacional a favor de un mercado libre. Las llamadas reformas estructurales se extendieron por más de una década e incluyeron al sector agropecuario en su totalidad (Yúnez Naude *et al.*, 2004; Appendini, 2010).

Aspecto importante del cambio de rumbo fue el deterioro de las finanzas federales y la incapacidad de cumplir los compromisos de la deuda externa ante la caída del precio internacional del petróleo. La situación condujo en 1982 a una profunda crisis de la economía mexicana, debiendo el gobierno mexicano recurrir al Fondo Monetario Internacional para atender los compromisos del país, con la consecuente instrumentación de políticas de estabilización macroeconómica y austeridad del gasto público. Los preceptos

* Los autores agradecen el apoyo de Héctor Robles Berlanga en el estudio de políticas agropecuarias y rurales de México.

** Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. (DAS A.C.).

*** Universidad Nacional Autónoma de México.

**** Instituto Politécnico Nacional y DAS A.C.

de dichas medidas, basados en la economía convencional, tuvieron eco en el gobierno de Salinas de Gortari. Apoyados en la economía neoclásica tradicional y la llamada teoría pura del comercio internacional, las autoridades dieron por sentado que la liberalización interna y comercial haría más eficiente a la economía nacional, generando grandes ventajas comparativas que atraerían inversión de capital nacional y extranjero. Las reformas obligarían a los agentes económicos a basar sus decisiones en las señales del mercado —es decir, sus precios— con consecuencias muy diversas en el sector agropecuario. Su transformación requeriría de la intervención decisiva, programada y temporal del gobierno.

La administración de Salinas pretendió consolidar la liberalización del sector acompañando la reducción de los subsidios al crédito y los insumos a la producción, así como la gradual abolición de los precios de garantía de granos y oleaginosas, con una nueva reforma agraria (Yúnez, 2003; Appendini, 2010). En su perspectiva, la entrada en vigor del TLCAN haría irreversible la liberalización del sector, mientras que la competencia con productores estadounidenses sería posible gracias a la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Se esperaba que la economía nacional recuperara así el crecimiento observado durante el llamado desarrollo estabilizador, agotado en los años setenta, cuando la agricultura tuvo un impacto decisivo en el desarrollo del país, elevando la calidad de vida de la población, particularmente en el medio rural.

Como documenta este capítulo, a 30 años del inicio de las reformas del sector y 25 de la firma del TLCAN, las estadísticas sectoriales muestran que, en varios aspectos, los objetivos de la estrategia modernizadora no se han cumplido, destacando los relativos al ingreso y la pobreza rural. Para contribuir a su discusión es necesario comenzar por reconocer la dificultad de evaluar las repercusiones de la política comercial fuera del contexto de la política sectorial y viceversa. Sin duda, tanto las reformas como el TLCAN han sido instrumentales en una estrategia que concibió la senda que el desarrollo rural habría de seguir por décadas. No obstante, la liberalización no puso fin a la política agropecuaria que ha seguido ejerciéndose a lo largo de ese lapso con el apoyo de grandes y pequeños presupuestos, salvo que ahora en el contexto del mercado estadounidense.

El capítulo presenta un panorama de la estrategia modernizadora de la agricultura mexicana, como un resumen de los programas y acciones de tres décadas de gobierno en México, y sus implicaciones para el sector agropecuario y la economía rural. Los propósitos específicos son: 1) describir la política agropecuaria y rural durante los últimos treinta años a partir de los programas y presupuestos sectoriales de cinco administraciones; 2) contrastar las expectativas ahí plasmadas y los resultados documen-

tados; y 3) analizar y evaluar esta política a partir de la documentación y retórica oficial, el ejercicio presupuestal del ramo y las repercusiones conocidas hasta hoy. El capítulo concluye con una reflexión sobre la rene-gociación del TLCAN, los riesgos para el sector agropecuario y la economía rural, y los retos en materia de política pública.

LA POLÍTICA AGROPECUARIA 1988-2017¹

En la documentación oficial existen pocas referencias a un análisis formal que haya justificado la liberación y apertura comercial del sector agropecuario. Tampoco hay una descripción detallada de las expectativas de dicho programa de liberalización. Ambas pueden encontrarse, sin embargo, en la literatura económica de principios de los años noventa, particularmente la suscrita por Santiago Levy —entonces presidente de la Comisión Nacional de Competencia— y Sweder van Wijnbergen. De forma general, se esperaba que, con el retiro de la participación directa del Estado en la economía, los precios de los productos agrícolas tenderían a igualar a los internacionales, la llamada ley de un solo precio. En específico, se esperaba que bajarán los precios de los granos y oleaginosas, considerados no competitivos en el marco del TLCAN. Levy y Van Wijnbergen (1994) anticiparon que la liberalización total del sector elevaría sustancialmente su eficiencia y equidad, pues la excesiva protección de que había gozado el sector tenía implicaciones regresivas en la distribución del ingreso. Se esperaba, naturalmente, que la ya elevada participación estadounidense en el comercio exterior mexicano se acentuaría. En su opinión, la liberalización bilateral del comercio con Estados Unidos reduciría los problemas asociados a la apertura; los beneficios fiscales de una liberalización acelerada generarían ingresos fiscales en exceso de los necesarios para financiar medidas de ajuste, resarcir a los perjudicados y hacer más progresivo el gasto.

Como se sabe, la desgravación del comercio agropecuario siguió de cerca el calendario establecido (Yúnez Naude, 2012). Una excepción importante fue que, entre 1994 y 2004, el gobierno mexicano elevó unilateralmente las cuotas para la importación de maíz libre de impuestos muy por arriba de las acordadas. La justificación provino de la política pecuaria, que buscaba volver más competitivo al subsector reduciendo anticipadamente los costos de sus insumos.

¹ Las reformas estructurales y la liberalización comercial han sido descritas con algún detalle con anterioridad (véase por ejemplo a Yúnez *et al.*, 2004 y Romero y Puyana, 2004). Esta sección se ocupa particularmente de la evolución de la política productiva y social.

Objetivos de la política sectorial

A través de su Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, la administración de Salinas declaró como objetivo fundamental de la política agropecuaria el “aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores”.² Su declaración fue acompañada de ocho objetivos generales y quince particulares: entre los primeros se encuentra, por ejemplo, el “eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos”; entre los segundos, “desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercados”. Adicionalmente, todos los objetivos de dicha política fueron parte formal de una estrategia única —modernizar al campo— que, sin embargo, constó de catorce elementos que pretendían informar sendas “medidas de política”, incluyendo, por ejemplo, “contar con una participación más activa de los sectores social y privado [en] la producción y distribución” de insumos agropecuarios. Claramente y no obstante su designación, tanto los objetivos particulares como en menor medida los generales, adolecían de plena justificación propia. Por ello, los objetivos sectoriales debieron interpretarse exclusivamente como los medios para alcanzar el objetivo fundamental de la política pública y contribuir así al bienestar de la nación.

El Programa 1990-1994 pretendió, pues, establecer las prioridades de la administración a través de la jerarquización de medidas de política pública, ya fueran acordes a objetivos o estrategias particulares. El fin último de todas sus acciones fue alcanzar un objetivo tanto productivo como social. No obstante, el mismo plan presenta incongruencias importantes que ponen en duda su lógica interna y, ultimadamente, el objetivo fundamental de la política sectorial. Por ejemplo, el plan establece que alcanzar el objetivo fundamental “garantizará el abasto nacional y permitirá al país alcanzar la soberanía alimentaria”, lo cual sugiere que estos últimos objetivos fueron tan fundamentales como el así designado. Sin embargo, “asegurar el abasto y la soberanía alimentaria” fue al mismo tiempo uno de los ocho objetivos generales del Programa 1990-1994, gozando de la misma jerarquía que “impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión tanto nacional como extranjera”.

La discusión anterior no debe entenderse como un análisis anodino de la retórica oficial, pues en principio, dicha jerarquización debería resolver los posibles conflictos entre objetivos alternativos surgidos durante la prosecución de distintas prioridades, lo cual necesariamente tiene implicaciones

² Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 1991.

en la asignación de recursos públicos escasos. Cabe recordar que sólo algunos objetivos de la política pública son financiados directamente, mientras que de otros se espera resulten ultimadamente de los primeros.

Curiosamente, en los últimos treinta años, la política sectorial de la administración de Salinas ha sido la única con un objetivo único o fundamental, que no obstante puede entenderse fácilmente como dos: uno productivo y otro social. La administración de Ernesto Zedillo, por su parte, declaró cuatro objetivos en su Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, 1995-2000, que presuntamente definirían su “nueva política integral de desarrollo del sector agropecuario”.³ Aunque relacionados, tanto al objetivo fundamental de la administración saliente como a sus generales, los objetivos de Zedillo representaron en conjunto una reorganización de las prioridades de la administración federal. Los cuatro objetivos consistieron en: 1) “incrementar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural”; 2) “aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico”; 3) “contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano”; y 4) “coadyuvar a superar el déficit de la balanza comercial”. El Programa 1995-2000 simplificó así las prioridades sectoriales, dado que no incluyó objetivos adicionales a los cuatro ya mencionados. La estrategia fue que el sector agropecuario retomara “un proceso auto sostenido de crecimiento recuperando su rentabilidad y competitividad” como “la base en la que se sustentarán mayores ingresos para los campesinos y para conseguir una mejor posición frente al exterior”. Esta pudo ser en una propuesta con implicaciones a largo plazo, pero la política del sector dio un nuevo giro con el ciclo sexenal.

La política de la administración de Vicente Fox representó un retroceso en el aspecto programático, lo que naturalmente dificulta su caracterización a partir del Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006.⁴ Pues dicho programa identificaba 118 objetivos, todos ellos, ha de suponerse, particulares.⁵ Aunque no establecía

³ Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre de 1997.

⁴ Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México, D.F.

⁵ La ausencia de un objetivo fundamental, e incluso de objetivos generales, quizá se explica por la declaración de una visión y una misión sectoriales multifacéticas —aunque éstas no la subsanan. Su misión fue “lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimentario y pesquero con una continua capacitación y superación de sus gentes que les permitan mantener actividades productivas, rentables y competitivas tanto pesqueras, agroalimentarias como de otra naturaleza”. Su visión: “un entor-

líneas estratégicas propias, el programa sí hacía 127 referencias a las líneas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La ausencia de objetivos sectoriales generales en la administración de Fox fue parcialmente resuelta en 2001 con la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que a través de su Programa Especial Concurrente (PEC) pretendió ordenar todo el gasto público rural a fin de cumplir los cinco objetivos de la misma ley: 1) promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural; 2) corregir disparidades de desarrollo regional; 3) contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación; 4) fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y 5) valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Con el decreto de la LDRS, la intención fue darle continuidad a la política pública federal para el desarrollo rural, con lo que la administración de Fox preservaría la herencia de los dos gobiernos anteriores y ahora en la oposición. Notablemente, la LDRS sigue hoy en vigor, normando la regulación de toda la política del Ramo 8 a través de sus Reglas de Operación 2018.⁶

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 2007-2012, de la administración de Felipe Calderón, representó la cúspide de la programación en el sector.⁷ El Programa 2007-2012 condensaba los objetivos sectoriales en cinco, acompañándolos de 29 estrategias exclusivas al sector, así como de innumerables líneas de acción y metas de impacto. También publicaba cuadros de resultados esperados con sus respectivos indicadores, todos estos minuciosamente anidados bajo objetivos y estrategias específicas. Sus cinco objetivos fueron: 1) elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras; 2) abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; 3) mejorar los ingresos de los productores; 4) revertir el deterioro de los ecosistemas; y 5) conducir el desarrollo armónico del medio rural.

no rural productivo, competitivo y comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente basado en la superación integral del factor humano”.

⁶ El Ramo 8 - Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es uno de 53 ramos administrativos en el gobierno federal. Además de la SAGARPA, el Ramo 8 incluye el presupuesto de diversas empresas de participación estatal mayoritaria, organismos públicos descentralizados, y fondos y fideicomisos asociados a la actividad.

⁷ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 2007-2012, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México, D.F.

Con el regreso de la oposición a la presidencia, la programación del sector agropecuario experimentó un florecimiento. Comparado a sus cuatro predecesores, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, 2013-2018, de la administración de Enrique Peña Nieto, resultó francamente barroco, y muy pronto, prematuramente obsoleto debido a su falta de previsión de contingencias, como las que inevitablemente surgieron.⁸ El Programa 2013-2018 ofreció una visión estratégica —a saber, “elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector alimentario”— acompañada de once “pilares del cambio” que incluyeron, por ejemplo, “la planeación del balance oferta-demanda: Tablero de Control”. Todos los anteriores fueron parte de su estrategia sectorial integral, que además contempló estrategias individuadas para cuatro subsectores. Por otra parte, ortogonales a estas estrategias, el programa identificó los cuatro objetivos sectoriales del México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, y uno adicional del México Incluyente. Estos son: 1) impulsar la productividad en el sector agroalimentario; 2) impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado; 3) promover mayor certidumbre a la actividad agroalimentaria; 4) impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país; y 5) contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural. A su vez, los objetivos anteriores fueron acompañados por un total de 37 nuevas estrategias y 128 líneas de acción. Adicionalmente, están ahí las estrategias y líneas de acción transversales, que presumiblemente preceden a las propias de cada subsector. Otros son los objetivos “estratégicos” desperdigados entre subsectores, como son los dos del subsector agrícola: 1) incrementar la producción de granos y oleaginosas; y 2) garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en el campo. Para el subsector de desarrollo rural se presentan dos más bajo la designación de “retos”: 1) incrementar la productividad para generar alimentos para el consumo masivo demandado por las zonas urbanas; y 2) equilibrar el desarrollo y bienestar entre la población rural y urbana.

No obstante, la prodigiosa elocuencia organizativa del Programa 2013-2018, lo más evidente es la ausencia de una jerarquización inteligible de sus múltiples objetivos y estrategias, lo que hasta la fecha evidencia la falta de claridad en las prioridades de la administración. Esa ausencia se ha visto acentuada por la continua redefinición de los objetivos nominales del ramo y sus instrumentos, como pone de manifiesto la constante reestructuración programática y el recambio continuo de programas y subprogramas.

⁸ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013.

Estructura programática y presupuesto sectorial

Aunque es parte integral de la programación sectorial, la estructura programática —es decir, la colección específica de programas financiados a través del decreto anual del presupuesto federal— ha tendido a mostrar un comportamiento inercial a lo largo de las últimas tres décadas, siendo en algunos casos más conservadora que la redefinición de objetivos. De hecho, algunos elementos de la estructura del Ramo 8 —como los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)— se han conservado a lo largo de varias administraciones federales y sus planes sexenales. Al mismo tiempo, y como se discute a continuación, otros elementos de esta estructura han sido reemplazados repetidamente en el transcurso de una misma administración.

Como parte de su estrategia de modernización, la administración de Salinas realizó cambios importantes en la estructura programática del sector, como lo fue la creación de ASERCA. Las múltiples atribuciones originales de este órgano desconcentrado —que continúa operando en 2018 como la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios— incluían el administrar programas “temporales” de apoyo a productores “para hacer fluida la comercialización de sus productos”.⁹ Otra de éstas consistió en apoyar la constitución de empresas comercializadoras “especializadas”, pues significativamente, su decreto de creación excluía explícitamente la facultad para realizar compras de productores agropecuarios por cuenta propia o de terceros. Como se sabe, tras la liquidación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), entre otras empresas estatales, la facultad del Estado para participar directamente en los mercados agropecuarios desapareció casi por completo, siendo Diconsa una notable excepción.

Una segunda adición programática fue la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), en 1993, que comprometía transferencias públicas monetarias no condicionadas, hasta por 15 años, a los titulares de derechos en el programa.¹⁰ No obstante que PROCAMPO se diseñó como un programa transitorio, siguió siendo uno de los programas sustantivos del Ramo 8 hasta 2014, cuando se convirtió en el componente PROAGRO del Programa de Fomento a la Agricultura. Aunque su presupuesto se ha reducido gradualmente, al iniciar la administración de Zedillo, ASERCA y PROCAMPO absorbían más del 50% del presupuesto total del

⁹ Decreto de Creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1991.

¹⁰ Decreto de Creación del PROCAMPO, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de julio de 1994.

ramo. Habiendo heredado ambos programas, esa administración se dispuso a reformar los programas productivos del sector y así promover su rentabilidad y competitividad, todo ello como parte de la estrategia sectorial única. Curiosamente, la reforma resultante no tuvo justificación en el Programa 1995-2000, sino en el discurso con que el presidente Zedillo instaló la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. El primer logro de la Comisión fue la creación del programa Alianza para el Campo, que constituyó el eje de la política productiva del ramo por más de una década.

Alianza etiquetó recursos para los subsectores agricultura, ganadería y desarrollo rural, que aumentaron gradualmente durante el resto de la administración. Al cabo de la misma, los tres rubros programáticos —Alianza, ASERCA y PROCAMPO— representaban 65% del presupuesto del ramo. Su peso continuó aumentando durante la administración de Fox. En particular, los recursos de Alianza crecieron 250% en términos reales en sus primeros ocho años (Yúnez-Nauade y Dyer, 2006). De forma más general, el gasto público total para el desarrollo rural (a través del Programa Especial Concurrente o PEC) creció considerablemente durante la administración de Fox, lo que ultimadamente redundó en la proliferación de programas públicos, muchos de ellos superfluos y con un creciente costo administrativo: en 2005, el PEC financiaba 267 programas federales y múltiples subprogramas adicionales (Caballero, 2006). Ineficaz como mecanismo para integrar la política nacional de desarrollo rural, la utilidad del PEC se redujo a proporcionar una herramienta de contabilidad del presupuesto federal (Caballero, 2006; World Bank, 2009).

Aunque infructífera, la búsqueda de continuidad programática en el sector agropecuario terminó tras la administración de Fox. Desde el primer año de la administración de Calderón a la fecha —en el espacio de una década—, la estructura del Ramo 8 ha sido reformada en cuatro ocasiones. La primera reforma, en 2008, consistió en la “simplificación programática de gran envergadura” promovida por la administración de Calderón, que de esta forma rompió con la inercia presupuestaria acumulada durante las tres administraciones previas. De los más de veinte rubros financiados a través del decreto del presupuesto federal en 2007, la estructura del sector se redujo a ocho en 2008, conservando al PROCAMPO como el de mayor importancia. En 2009, el Programa Ganadero (PROGAN) se convirtió en el noveno programa sustantivo del ramo.

Sin embargo y ante la necesidad de lograr mayor eficiencia administrativa, “mejorar la rendición de cuentas” y evitar “posibles duplicidades y contraposición entre programas de los tres órdenes de gobierno”, la administración de Calderón realizó una nueva “reestructuración” del sector en 2011. También aprovechó la oportunidad para “replantear” las prioridades

e instrumentar la primera reducción presupuestal del Ramo 8 en una década, no obstante que el presupuesto total de desarrollo rural continuó creciendo por dos años. En ese contexto de austeridad autoimpuesta, los cambios sintetizaron la estructura del sector en cinco programas y un rubro adicional denominado “Proyectos Transversales”. A partir de entonces, las prioridades del Ramo 8 se enfocaron, al menos oficialmente, en el combate a la pobreza, la agricultura de autoconsumo, la seguridad alimentaria, la oferta de bienes públicos y la respuesta federal al cambio climático.

A finales de 2013, la administración de Peña Nieto prefirió abandonar la austeridad al anunciar una “nueva reforma estructural” agropecuaria que, se dijo, convertiría al sector en un “pilar de desarrollo y crecimiento nacional”. Se le llamó la Reforma del Campo y fue acompañada de una nueva estructura programática y reglas de operación, “para detonar la productividad en el campo”. Su estructura consistió en nueve programas sustantivos, incluyendo el Programa Integral de Desarrollo Rural. Para llevar a cabo la reforma, la administración presupuestó recursos crecientes, cuyo monto habría alcanzado un máximo histórico en 2015. Para 2014 se anunciaron recursos frescos que favorecerían a la ganadería y la agricultura familiar, no obstante que a este último rubro se le dedicó menos del 1% del presupuesto del ramo ese año. Al cabo del primer trimestre de 2014, sin embargo, la falta de recursos fiscales obligó a la administración a modificar a la baja su gasto para ese año, y a reducir progresivamente su presupuesto cada año, hasta el final del sexenio. Tanto la programación del programa sectorial 2013-2018 como su reestructuración con la Reforma del Campo demostraron muy pronto su falta de utilidad, pues no prevenían la posibilidad de un deterioro continuo de las finanzas públicas. En dos ocasiones adicionales, los recortes presupuestales forzaron a la SAGARPA a realizar sendas reestructuraciones del Ramo 8. En cada caso, se aseguró, el objetivo fue dar mayor eficiencia al gasto público sin menoscabo del apoyo a los pequeños productores.

Cambios y constantes en la política sectorial

Como puede apreciarse, la política agropecuaria y rural aparentemente ha estado marcada por una reforma continua: cambios de forma constantes en sus objetivos, estrategias y estructura programática, presuntamente justificados en la búsqueda de una elusiva eficiencia que, entre otros, redundaría en la seguridad alimentaria de los mexicanos. Esta transformación continua se refleja en las frecuentes referencias, en la retórica oficial, a una “nueva visión”, “nueva política”, “nueva estrategia y programas” para el sector agropecuario. Irónicamente, las únicas constantes en la estructura sectorial

han sido los programas “temporales”, concebidos con el objeto de facilitar la transición comercial: los apoyos a la comercialización y el PROCAMPO/ PROAGRO. Sin embargo, la evaluación del efecto acumulado de la política sectorial a lo largo de tres décadas presupone la existencia de elementos comunes. Y en efecto, es posible discernir elementos que apoyan la presunción de una estrategia transexenal de desarrollo modernizador del campo, instrumentada por cinco administraciones federales.

Un elemento común ha sido la intención expresa de asegurar el bienestar de segmentos específicos de la población. Este objetivo social ha sido explícito en todos los programas sectoriales de los últimos treinta años. En segundo lugar es evidente la preocupación del Estado por promover la producción y la productividad del sector. Esta fue precisamente parte integral del objetivo fundamental de la administración de Salinas, y lo mismo aplica a las de Zedillo y Peña Nieto. Incluso, la omisión de su mención explícita entre las prioridades de las administraciones de Fox y Calderón no implicó la ausencia de un objetivo productivo en las acciones de esos gobiernos.¹¹ Un tercer elemento común a la estrategia del desarrollo modernizador ha sido la insistencia en alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria de la nación. Asegurar el abasto de alimentos era ya un objetivo general de la administración de Salinas, que goza de la misma prioridad en la de Peña Nieto. En comparación a los tres anteriores, otros objetivos sectoriales pueden considerarse coyunturales, o se han convertido en prioritarios sólo en años recientes.¹² Pero no obstante que esos tres elementos han estado siempre presentes en la política sectorial, lo que es particular de la estrategia del desarrollo modernizador es la forma en que se pretendió alcanzarlos en un contexto libre de intervención pública en los mercados.

En resumen, a partir de la documentación oficial puede colegirse que, a lo largo de tres décadas, el Estado ha buscado promover la productividad agropecuaria como vía para generar un mayor ingreso al productor y combatir la pobreza rural.¹³ De forma similar, elevar la producción ha constituido la principal herramienta en la búsqueda de una balanza sectorial de pagos favorable y, simultáneamente, de la soberanía alimentaria. La misma soberanía ha sido considerada el pilar de la seguridad alimentaria del pueblo mexicano. En suma, puede afirmarse que el único vínculo ausente en

¹¹ Así lo demuestra, por ejemplo, el gasto en la vertiente productividad/competitividad del Programa Especial Concurrente, el PEC, a lo largo de ambas administraciones (Robles Berlanga, 2013).

¹² La preocupación por preservar la biodiversidad y los recursos naturales, por ejemplo, no constituyó una prioridad explícita del sector sino hasta la promulgación de la LDRS en 2001.

¹³ Nótese que el Programa 2013-2018 afirma, sin ironía, que “la nueva estrategia para combatir la pobreza es la productividad”.

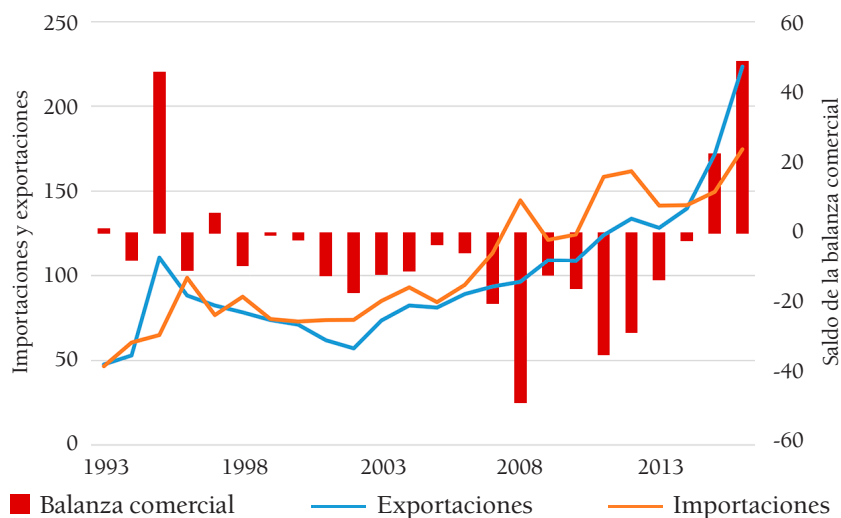
el entramado oficial de estrategias y líneas de acción ha sido la noción de que la seguridad alimentaria es indispensable para elevar la productividad de la población rural en el sector agrícola o fuera de él. Una forma alternativa de conocer las prioridades del Estado para el sector —dada la incongruencia y duplicidad de la documentación y retórica oficial— es remitirse a la estrategia implícita en el gasto público y a sus resultados.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

El comercio y los precios

El mayor obstáculo para valorar cabalmente la evolución del comercio exterior agropecuario es la inconsistencia temporal en la información oficial.¹⁴ Los datos disponibles muestran, sin embargo, que entre 1993 y 2016 las exportaciones e importaciones totales han crecido 370 y 276%, respectivamente (gráfica 1). Aun así, la tendencia no ha tenido un comportamiento

GRÁFICA 1
VALOR DE LAS IMPORTACIONES, EXPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL
AGROPECUARIO EN MÉXICO (MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES, 2016)



FUENTE: Banco de Información Económica, BEI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

¹⁴ Por ejemplo, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA ofrece información para el periodo de 1999 a 2015, mientras que la información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) se restringe al periodo de 1993 a 2016.

to monotónico: las exportaciones experimentaron un aumento sustancial entre 1993 y 1995, las importaciones entre 1993 y 1996; en ambos casos la tendencia cambió después de estas fechas, con una disminución gradual del comercio exterior hasta 2002. A partir de ese año, tanto importaciones como exportaciones han aumentado de manera creciente.

Salvo el sorgo, las importaciones de granos, oleaginosas y forrajes —los cultivos considerados no competitivos dentro del TLCAN— han aumentado sustancialmente, lo mismo que las de frijol (gráfica 2). También han crecido con notoriedad las exportaciones de frutas y hortalizas, particularmente en la última década. Destacan las de jitomate y aguacate, estas últimas impulsadas por la tardía eliminación de restricciones para su ingreso a Estados Unidos. Algunas frutas, como la manzana y la uva, por el contrario, se han importado de forma creciente. En el sector pecuario, la importación de ganado vacuno ha disminuido al tiempo que su exportación creció notoriamente; en la misma medida han aumentado las importaciones de leche.

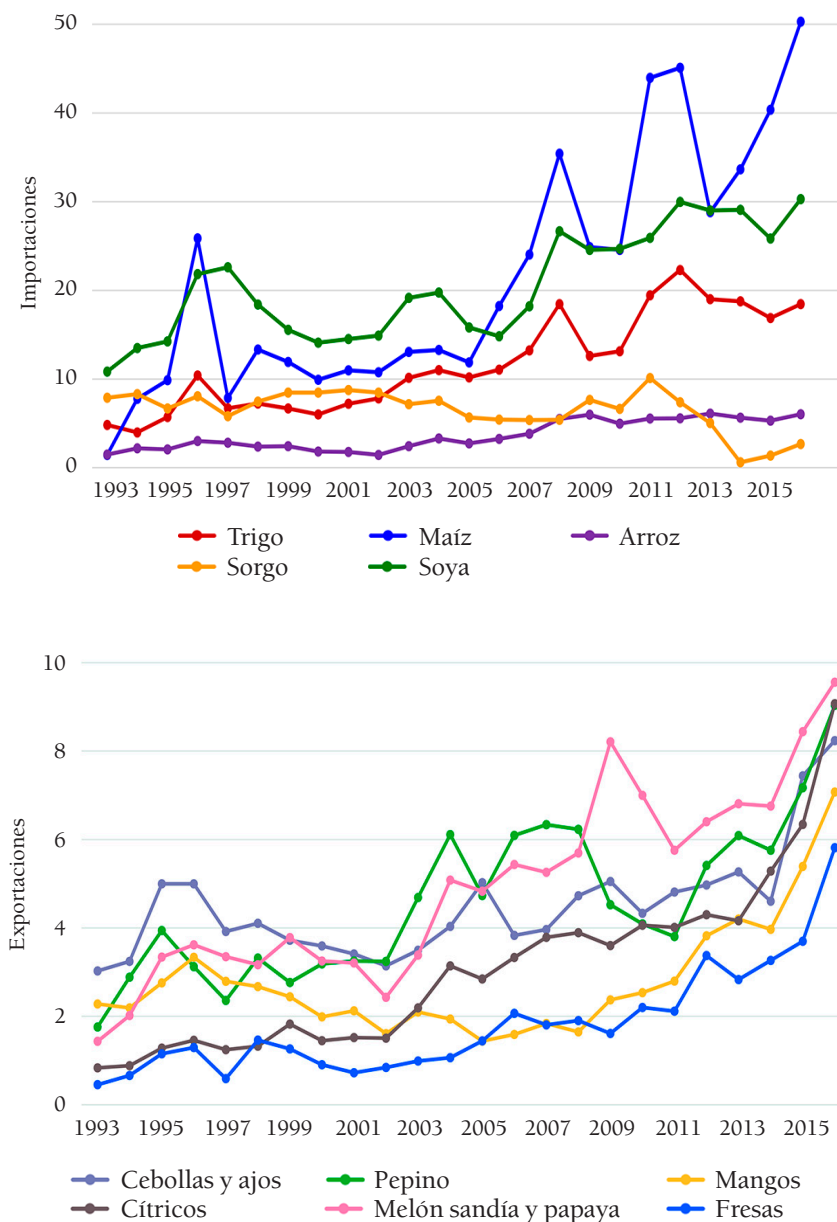
En suma, el saldo de la balanza comercial agropecuaria ha tenido altibajos durante la vigencia del TLCAN (gráfica 1). Salvo 1995, este saldo fue crecientemente desfavorable hasta que, a partir de 2011, la tendencia se revirtió: el déficit decreció continuamente hasta 2014, lográndose saldos superavitarios desde entonces.

Como ha de suponerse, los precios han tenido un efecto en las tendencias anteriores. No obstante que la cointegración de los precios del maíz en México y Estados Unidos precede al TLCAN (Fiess y Lederman, 2004; Yúnez *et al.*, 2004), hay evidencias de que el precio interno y de importación de los principales granos ha convergido a raíz del acuerdo comercial estadounidense (Jaramillo *et al.*, 2015). En general, los precios en México disminuyeron de forma constante, en términos reales, entre 1989 y 2005 (gráfica 3). La excepción fueron los años de la crisis macroeconómica —1995 y 1996— cuando éstos repuntaron con ascensos de hasta 73% para el algodón y 66% para la soya, entre otros.

Sin embargo, estos mismos precios registraron nuevos y constantes mínimos durante la década siguiente. Por el contrario, a partir de 2006, los de granos y oleaginosas (a diferencia de los de forrajes) han experimentado una nueva escalada. Sin haber alcanzado dichos precios sus niveles de 1995 y 1996, tampoco han descendido nuevamente a los de hace una década. Finalmente, los precios de forrajes y pastos, incluyendo al maíz forrajero, así como la caña de azúcar, han mostrado una tendencia persistente a la baja durante los últimos veinte años.

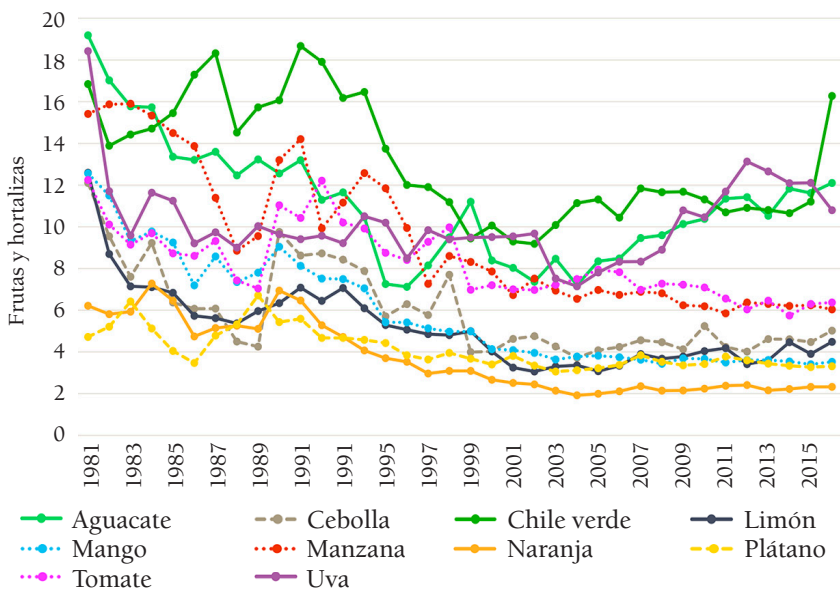
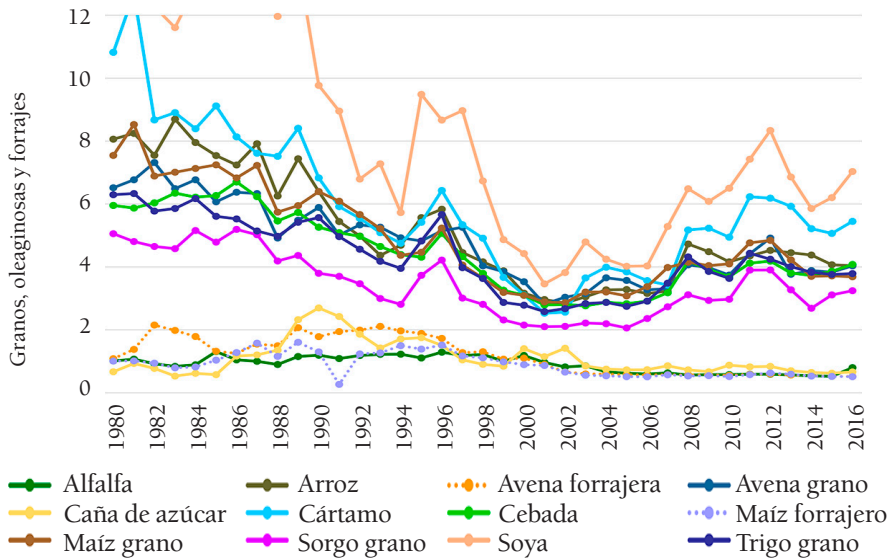
Por su parte, los precios de múltiples frutas y hortalizas también han disminuido constantemente desde principios de los años noventa (gráfica

GRÁFICA 2

VALOR DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MEXICANAS DE CULTIVOS SELECTOS
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES, 2016)

FUENTE: Banco de Información Económica, BEI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

GRÁFICA 3
 PRECIOS DE CULTIVOS SELECTOS EN MÉXICO
 (MILES DE PESOS CONSTANTES POR TONELADA, 2016)



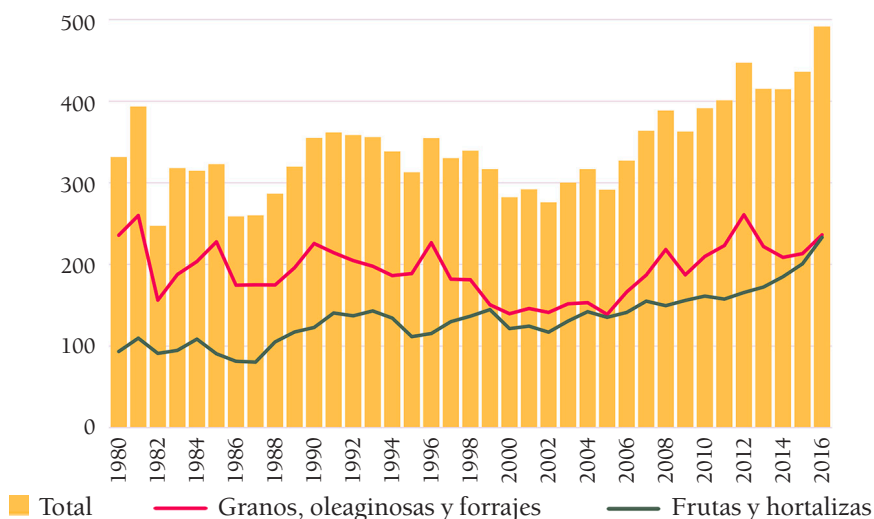
FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

3). Tal es el caso tanto de la naranja, limón, manzana, plátano, mango y fresa, así como del tomate, chile, cebolla y papa. Por el contrario, los precios de la uva, aguacate y zarzamora han visto aumentos en la última década.

El volumen y valor de la producción

En términos generales, tras la entrada en vigor del TLCAN, el valor bruto de la producción agrícola disminuyó considerablemente (gráfica 4). Si éste osciló alrededor de \$358 mil millones (a pesos constantes de 2016) entre 1990 y 1993, para 2002 había descendido a \$276 mil millones, es decir, 23% menos que durante el periodo inmediatamente anterior al TLCAN. Patrones similares se registraron tanto en el subsector granos y oleaginosas como en el de frutas y hortalizas. Entre 1999 y 2005, el valor bruto del primero registró un mínimo persistente, 34% menor al observado durante el periodo 1990-1993. Por su parte, en 1995, el valor agregado de frutas y hortalizas alcanzó un mínimo 18% inferior a su valor antes del TLCAN.

GRÁFICA 4
VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN MÉXICO
(MILES DE MILLONES DE PRECIOS CONSTANTES, 2016)



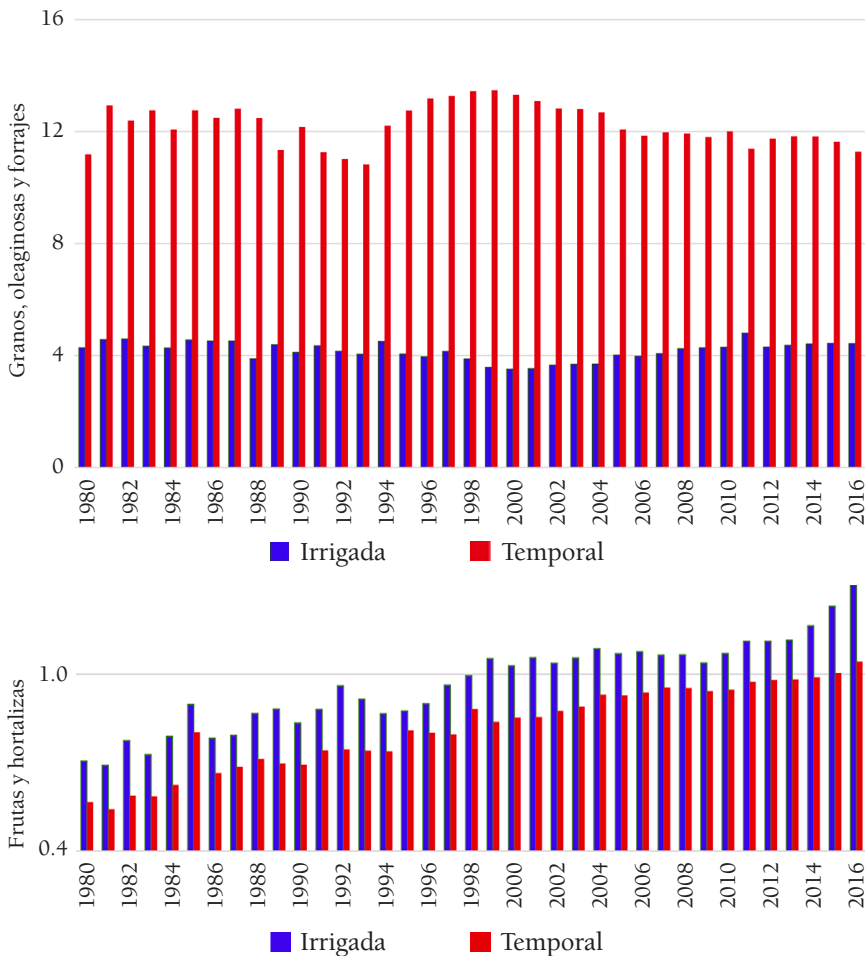
FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

El desempeño del sector dio un giro favorable en 2003. A partir de ese año, el valor bruto agregado de frutas y hortalizas ha aumentado continuamente, superando en 2006 al registrado durante el periodo inmediato anterior al TLCAN (gráfica 4). Por su parte, el valor de la producción de granos

y oleaginosas aumentó rápidamente después de 2005, alcanzando \$368 mil millones en 2007 y \$492 mil millones en 2016. Este desempeño ha sido resultado de una combinación peculiar de cambios incrementales en la producción y fluctuaciones de mediano plazo en los precios de los cultivos.

A saber, para 1997, la superficie cultivada en granos y oleaginosas había aumentado 12.5% con respecto a su nivel promedio entre 1990-1993 (gráfica 5). Dicha expansión ocurrió exclusivamente en zonas de tempo-

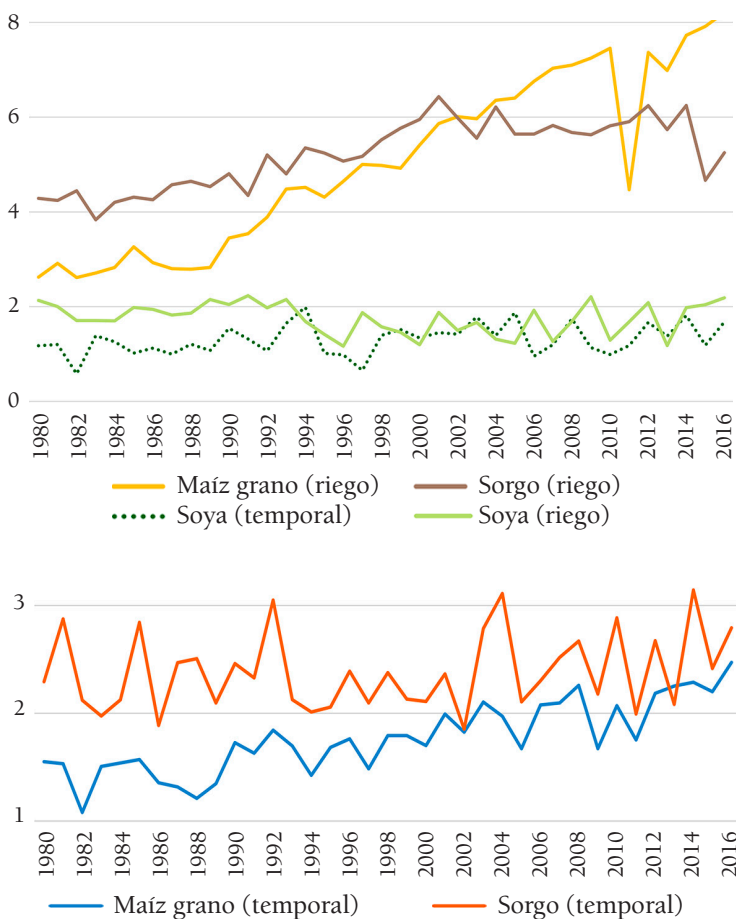
GRÁFICA 5
SUPERFICIE SEMBRADA EN LOS SUBSECTORES DE BÁSICOS Y FRUTAS
Y HORTALIZAS EN MÉXICO (MILLONES DE HECTÁREAS)



FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

ral, mientras que la superficie irrigada se contrajo. Entre 1997 y 2016, por el contrario, la superficie total del subsector disminuyó 9.8% a raíz de su contracción en zonas de temporal y a pesar de la creciente extensión en zonas irrigadas. En estas últimas, el maíz ha mostrado aumentos constantes en rendimientos (gráfica 6). Por el contrario, a pesar de grandes variaciones, el rendimiento promedio de la soya bajo riego ha disminuido desde 1990-1993. El del frijol, arroz, sorgo, trigo, cebada y maíz forrajero en riego se ha estancado, en algunos casos desde comienzos del presente siglo.

GRÁFICA 6
RENDIMIENTO DE GRANOS, OLEAGINOSAS Y FORRAJES SELECTOS
EN MÉXICO (TONELADAS POR HECTÁREA)



FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

También los rendimientos en zonas de temporal han sido muy variables; sin embargo, han aumentado para el maíz en grano, trigo, cebada y soya, mientras que los del sorgo no muestran una tendencia definitiva y los del maíz forrajero han descendido.

Aunque distintos cultivos muestran patrones muy contrastantes, la producción agregada de granos, oleaginosas y forrajes ha aumentado como resultado de las tendencias anteriores. Por una parte, están cultivos como el maíz, alfalfa, caña y avena forrajera, cuya producción ha aumentado considerablemente y, en menor medida, también la de sorgo y cebada. Para 2016, el aumento en volumen del maíz en grano fue de 77% y de 295% el del forrajero. Por otra parte, se encuentran el trigo, frijol, algodón, ajonjolí y cártamo, cuya producción ha oscilado en torno a su nivel previo al TLCAN. Finalmente están cultivos como la soya y el arroz, cuya producción había declinado 15 y 29% en 2016 respecto al periodo 1990-1993.

Por su parte, la superficie sembrada en frutas y hortalizas ha aumentado de forma relativamente constante desde 1993, con un incremento acumulado de 44% para 2016 (gráfica 5). Su expansión también ha sido relativamente homogénea: 45% en zonas irrigadas y 43% en temporal. La producción de varios de estos cultivos ha aumentado considerablemente desde 1993. Los productos en esta situación incluyen al tomate, chile y aguacate —con aumentos de 102, 157 y 161%, respectivamente—, así como la naranja, limón y papa. La producción de otros cultivos, aunque menores, ha aumentado sensiblemente; son los casos de la zarzamora (2 300%), espárrago (508%) y fresa (411%). Cultivos cuya producción ha oscilado en torno a su nivel previo al TLCAN incluyen la manzana y el plátano, mientras que la producción de uva ha disminuido 28 por ciento.

Dependencia comercial y soberanía alimentaria

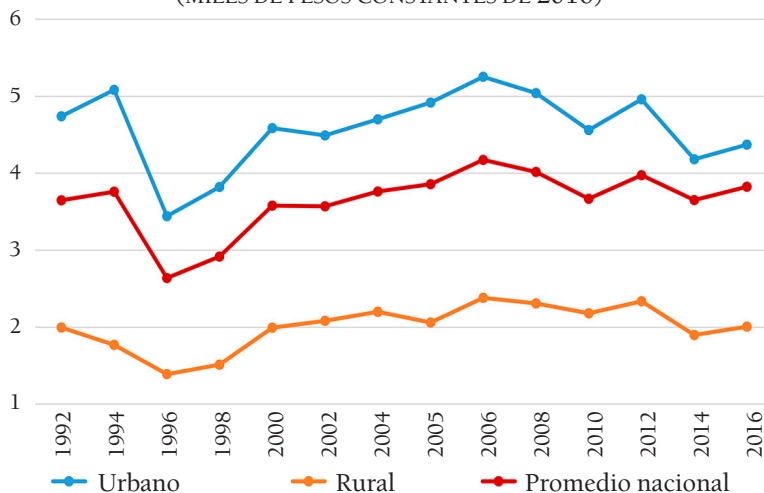
Como se esperaba, para el periodo de 1993 a 2015, el grueso de las importaciones de los principales granos y forrajes proviene de América del Norte. El volumen de las de Estados Unidos, en particular, ha representado entre 71% del total para el trigo y 97% para el maíz; su peso en valor a pesos constantes ha representado entre el 71% para el trigo y cebada, y el 96% para el sorgo, mientras que para el maíz fue de 95%. Una situación similar aplica a las exportaciones de carnes y leche a EU, que con la excepción de las carnes de caprino y ovino, superan al 80% del total. A esta situación se le suma la dependencia respecto a Estados Unidos como principal comprador extranjero de frutas y hortalizas mexicanas: 65% del aguacate, 75% de la cebolla, 93% de los cítricos y casi la totalidad del tomate, chile, papaya y piña exportados, entre otros, se destina a ese país.

Por otra parte, la dependencia de México en importaciones para satisfacer la demanda interna de los principales granos, oleaginosas y forrajes ha crecido en los últimos veinte años, a excepción del sorgo, cebada y soya. Las importaciones de este último cultivo, sin embargo, aun representaron el 91% del consumo interno en 2014. Ese año también: 79% del arroz, 50% del trigo y 22% del maíz consumido en México provino del exterior.

El ingreso y la pobreza rural

En contraste con las expectativas y tendencias recientes en la producción agropecuaria nacional, el ingreso mensual per cápita de la población mexicana ha permanecido estancado, a precios constantes, desde 1992: el ingreso medio rural fue de \$1 995 ese año y de \$2 006 en 2016 (gráfica 7). Lo mismo ha sucedido con el urbano, ya que en esos mismos años pasó de \$4 741 a \$4 371. Además, la incidencia de la pobreza alimentaria fue la misma en 1992 que en 2016, mientras que el número de mexicanos en esta situación pasó, en ese periodo, de 18.6 millones de personas a 21.5.¹⁵

GRÁFICA 7
INGRESO MENSUAL PROMEDIO DE LA POBLACIÓN MEXICANA
(MILES DE PESOS CONSTANTES DE 2016)



FUENTE: Cálculos propios con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

¹⁵ Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

SÍNTESIS Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SECTORIAL

La estrategia implícita y sus resultados

Aquí se propone que la estrategia implícita en la “modernización del campo” mexicano ha sido depender del comercio exterior como motor del crecimiento sectorial, utilizando el gasto público para apuntalar la rentabilidad de la producción empresarial y promover un saldo favorable en la balanza de pagos. Otros objetivos sectoriales deben considerarse meramente nominales o, en el mejor de los casos, condicionados al cumplimiento de los dos anteriores. La estrategia persigue ambos objetivos simultáneamente—incluso a costa de la eficiencia y productividad del sector— a través de subsidios a los costos de producción, comercialización y transporte, a la inversión privada, y al ingreso de productores empresariales. Sus resultados han sido los siguientes:

Como puede observarse, la expectativa de un comercio exterior creciente se ha cumplido en lo general (gráfica 1). No obstante los constantes retrocesos en la primera década del TLCAN, el monto del intercambio comercial se ha potenciado en los últimos diez años. Sin embargo, el saldo en la balanza del comercio sectorial ha resultado tan volátil como impredecible: la magnitud del comercio ha redundado en amplios superávits en años recientes, así como grandes déficits en el periodo anterior. Y si estos últimos han estado asociados a la volatilidad del precio de las importaciones, los primeros podrían deberse a la constante caída del peso frente al dólar, lo cual se esperaría fuera también un fenómeno pasajero.

Contrario a lo que se anticipaba, el comercio exterior no siempre ha estado ligado al crecimiento sostenido del sector agropecuario. A saber, el valor bruto sectorial sufrió una mengua sustancial después de entrar en vigor el TLCAN, y no recuperó su nivel original sino hasta 2007 (gráfica 4). Al mismo tiempo y no obstante la retórica oficial, no es posible concluir que el rápido crecimiento de la última década sea una tendencia inducida ni perdurable. Lo anterior porque esta trayectoria no se debe al aumento de la producción exclusivamente, sino también al alza inesperada en los precios de granos y oleaginosas, lo que está fuera del control de las autoridades gubernamentales. El mismo aumento en la producción de estos cultivos debe atribuirse principalmente a la extensión de la superficie cultivada, particularmente en zonas irrigadas del norte del país, y no a incrementos en su productividad por hectárea: salvo el maíz en grano (más no el forrajero), ninguno de los principales granos y forrajes bajo riego, ni el frijol, han mostrado aumentos significativos en rendimientos en la última década (gráfica 6).

Elevar la productividad ha sido un objetivo condicionado de la estrategia modernizadora, que se ha procurado a través de la distribución de subsidios entre productores. A pesar de que dicha intervención contraviene los principios de la política liberal, basada en los mercados, la presunción ha sido que ésta sería eficaz al concentrarse en productores empresariales y organizados, no obstante que la evidencia empírica al respecto es escasa.¹⁶ Sobre sus resultados, puede decirse que no hay evidencia contundente de que el gasto haya redituado. Lo que puede aducirse, por un lado, es el estancamiento del rendimiento de granos, oleaginosas y forrajes en zonas irrigadas, donde se ha concentrado el gasto público. En algunos casos, los rendimientos han visto tendencias más favorables en zonas de temporal (gráfica 6), no obstante lo escaso del apoyo oficial.¹⁷ Por otro lado, debe notarse la ausencia de evaluaciones de impacto por parte del gobierno, o incluso en la academia, que constaten los beneficios de la política agropecuaria. Lo anterior se debe, en parte, a la imposibilidad de evaluar programas en constante recambio y a la preocupante escasez de información que haga posible estudios detallados del sector. Esta situación incluye el levantamiento de un solo censo agropecuario desde que entrara en vigor el TLCAN, en 2007, además de que la SAGARPA no cuenta con una base de datos para evaluar o determinar la población objetivo de sus programas.¹⁸

En todo caso, el efecto del gasto agropecuario ha sido patente en la superficie cultivada en granos y forrajes, particularmente maíz y sorgo (Rosenzweig *et al.*, 2000), lo cual contradice la expectativa de una reconversión eficiente del suelo tras el célebre retiro de la intervención gubernamental. Como se dijo, dicha superficie aumentó en zonas de temporal entre 1993 y 1997, y en las irrigadas a partir de 2001. La primera expansión atribuible a la introducción de PROCAMPO, no fue deliberada pues, como se sabe, éste nunca fue uno de los objetivos de un programa que, se decía, no tendría efectos en la producción. La expansión fue resultado de quebrantar la elegibilidad del programa por motivos clientelares, incorporando tardíamente superficies que no eran sembradas en maíz (u otros cultivos elegibles) antes de la introducción del PROCAMPO. La segunda expansión, por el

¹⁶ Sobre la eficacia que tienen los productores agropecuarios comerciales con tierras irrigadas para obtener subsidios, a partir de su poder y organizaciones, véase Orrantía Bustos (2006).

¹⁷ Los rendimientos entre los productores rurales están inversamente relacionados con el tamaño del predio, lo que sugiere el uso intensivo de mano de obra entre pequeños propietarios (Yúnez *et al.*, 2017).

¹⁸ La llamada Línea de Base 2008, usada por la SAGARPA para definir la población objetivo de varios de sus programas no es representativa de las unidades económicas rurales de México. Lo es únicamente del padrón de beneficiarios, hasta 2008, de la misma secretaría (SAGARPA, 2009). Esta base de datos excluye, pues, a gran número de productores agropecuarios; es decir, a la población que no ha recibido apoyos, lo cual sólo puede exacerbar su continua exclusión.

contrario, fue el resultado deliberado de los programas de Apoyos a la Comercialización, incluyendo el Ingreso Objetivo.

Como se dijo, ambos programas pretendieron acotar temporalmente el apoyo a la transformación del sector tras su liberalización, para lo cual agotaron aproximadamente la mitad del presupuesto sectorial entre 1995 y 2005. Sin embargo, ambos han perdurado hasta la actualidad, lo que ha de colegirse es debido a los intereses privados que crearon, más que al interés público. Es decir, a principios de siglo, cuando el precio de los granos y forrajes alcanzó mínimos históricos, el Ingreso Objetivo pudo justificarse bajo la necesidad de asegurar la rentabilidad del subsector de básicos ante el daño de importaciones fuertemente subsidiadas (Rosenzweig *et al.*, 2000; Wise, 2009). Pero es difícil explicar las persistentes y cuantiosas transferencias al subsector, siendo que los precios de dichos cultivos repuntaron hace más de una década. En la administración de Peña Nieto, su justificación parece radicar exclusivamente en un “objetivo estratégico”, enteramente desvinculado de sus objetivos generales; éste es, sencillamente, incrementar la producción de granos y oleaginosas.

Otro elemento común de la estrategia modernizadora, como se recordará, ha sido garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria a través de la oferta interna de alimentos baratos, particularmente granos y forrajes. Que este es un objetivo nominal —y que carece de lógica en el contexto de una economía abierta con mínima intervención del Estado— lo demuestran los hechos y sus repercusiones. Por una parte está la creciente dependencia en importaciones para satisfacer la demanda interna de alimentos básicos, que ha redundado en una balanza comercial notoriamente volátil (gráfica 1); por la otra, la ausencia de mecanismos de estabilización de precios al consumidor. También es notoria la renuencia del gobierno a participar en la importación de granos o, alternativamente, evitar el ejercicio del poder de mercado de que gozan grandes importadores y distribuidores privados (Araujo-Enciso, 2011). Las contradicciones y arbitrariedad son claras: siendo México un tomador de precios internacionales, el gobierno encuentra justificación para garantizar de forma selectiva un ingreso mínimo al productor empresarial cuando los precios son bajos. Al mismo tiempo, cuando éstos son altos, el gobierno no reconoce su responsabilidad profesa de garantizar la oferta de alimentos baratos (Dyer y Taylor, 2011).

En conjunto, la ausencia de subsidios al consumo y el pírrico apoyo a la pequeña agricultura y la de autoconsumo sugieren que garantizar la seguridad alimentaria de la creciente población rural que vive en la pobreza es también un objetivo marginal de la política sectorial. En efecto y no obstante la retórica oficial, el consenso a través de varias administraciones parece ser que tal objetivo es responsabilidad de la política social, a la que la SAGARPA

se reusa a asignar recursos del Ramo 8. Su participación en este supuesto objetivo “transversal” de la política federal es notoriamente escasa. Por ejemplo, en la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) de la administración de Peña Nieto, donde su principal programa de seguridad alimentaria, el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), está presente en sólo 6.9% de los municipios identificados por la CNCH como prioritarios (CONEVAL, s/f), y representa menos del 4% del gasto sectorial.

Sobre otros presuntos objetivos del ramo, como corregir las disparidades del desarrollo regional, puede afirmarse que en la mayoría de los casos no se han perseguido o, incluso cuando se ha ejercido un gasto, no se han logrado.¹⁹ Es pertinente llamar la atención a la carencia de proyecciones formales oficiales del sector agropecuario, posteriores al análisis de Levy y van Wijnbergen (1994), como se realizan rutinariamente en Estados Unidos, tanto en el gobierno como la academia.²⁰ La SAGARPA no mantiene modelos que hagan posible el diseño y evaluación sistemática de su política ante inevitables contingencias, dependiendo por consiguiente de las proyecciones oficiales estadounidenses, que suponen un sector agrícola homogéneo en México. Las implicaciones son múltiples. Análisis comisionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tras la primera década del TLCAN, mostraron que lejos de funcionar como compensación a los productores de subsistencia por la liberación comercial, como se aducía, el PROCAMPO difícilmente logra compensarlos por los efectos indirectos y perniciosos de los subsidios a productores empresariales en el norte del país (Sumner y Balagtas, 2007; Dyer, 2007).

De los posibles efectos de la política sectorial en la economía y el ingreso rural, el análisis formal de escenarios está completamente ausente, omisión que podría catalogarse como negligencia por parte de la SAGARPA, quien preside la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), responsable de la planeación y armonización de la política rural federal a través del PEC. La estrategia ha sido, pues, suponer que el efecto indirecto (o multiplicador) del sector agropecuario sobre la economía y el ingreso rural sería fortuitamente suficiente para lograr un “desarrollo rural integral”. Como puede apreciarse, no lo ha sido. Tal estrategia es reflejo

¹⁹ Estos objetivos incluyen: i) conducir el desarrollo armónico del medio rural; ii) fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales; iii) revertir el deterioro de los ecosistemas, y iv) valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

²⁰ La excepción son los dos estudios comisionados por la SAGARPA al programa académico Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) de la Universidad de Misuri y a la agencia de Servicios de Investigación Económica (ERS) del Departamento de Agricultura (USDA).

de una visión ingenua y obsoleta del sector, pues desde los años setenta, en México se denomina oficialmente desarrollo rural a la actividad agropecuaria de pequeños productores en zonas de temporal y baja productividad, en menosprecio de otros sectores de importancia creciente en la población y economía rural del país. Por consiguiente, la política de desarrollo rural se reduce, con magros resultados, a etiquetar recursos escasos para los agricultores más desfavorecidos y los excluidos de apoyos más sustanciales (Caballero, 2006; OECD, 2006; World Bank, 2009; Scott, 2010; Robles Berlanga *et al.*, 2017).

Sobre este último punto, la SAGARPA se ha caracterizado por eludir sus propios lineamientos, obstaculizando los presuntos esfuerzos por hacer más progresiva la distribución de sus apoyos que siguen siendo altamente regresivos.²¹ Siendo difícil inferir la motivación de esta conducta a partir exclusivamente de sus resultados, aún es posible solventar la incertidumbre recurriendo para ello a las palabras de Francisco Mayorga —titular de la SAGARPA— en las administraciones de Fox y Calderón. En entrevista de prensa, el funcionario declaró: “Si damos el subsidio a un productor de Puebla que tiene 1.25 hectáreas no lo sacaremos de pobreza aun pagándole al triple su maíz, y si lo comparamos con un productor de tierras de riego de Sinaloa o Sonora, con mayor superficie y productividad, tiene un subsidio con el que hace un doble o triple negocio”.²² Desde luego que este importante objetivo distributivo del gasto no es explícito en la documentación y retórica oficial.

Otro punto álgido en la política estatal es la conservación de la biodiversidad, particularmente la agrobiodiversidad. Quizás el caso más relevante es el del maíz —principal cultivo en México—, cuyas variedades nativas han sido amenazadas tanto por la contaminación de secuencias transgénicas como por la pérdida de su diversidad. Sobra decir que la SAGARPA no ha jugado un papel proactivo en ninguno de estos casos, pero incluso la participación de agencias federales del sector ambiental ha sido de escasa utilidad y, en ocasiones, contraproducente, por ejemplo, la del Instituto Nacional de Ecología (INE, ahora Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático o INECC) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). En ninguno de estos casos, dichas agencias han logrado identificar una problemática persistente, publicando en su lugar evaluaciones conservadoras de la situación nacional (Ortiz-García *et*

²¹ No tiene justificación, por ejemplo, que la estratificación de que depende la Secretaría para identificar a los productores en desventaja no sea capaz de distinguirlos en categorías de ingreso (véase SAGARPA-FAO, 2014).

²² Entrevista a Francisco Mayorga Castañeda, titular de la SAGARPA, *La Jornada*, 14 de noviembre de 2005.

al., 2005a; CONABIO, 2011). En ambos casos, sus conclusiones han sido refutadas por académicos nacionales y extranjeros (Cleveland *et al.*, 2005; Piñeyro *et al.*, 2009a; Dyer *et al.*, 2009, 2014).²³

Hasta la fecha, ninguna agencia del gobierno mexicano reconoce oficialmente la pérdida de agrobiodiversidad en México, documentada este siglo para el maíz criollo (Dyer *et al.*, 2014, 2018), o su importancia creciente, ante el cambio climático, en un centro de origen y diversidad de cultivos como es el país (Bellon y Van Etten, 2014). Es de notar también que el INECC aún carece de una línea base para evaluar la política de adaptación al cambio climático en el medio rural, o incluso para definir un “*business-as-usual*” de emisiones sectoriales de gases con un efecto invernadero. Por su parte, los presuntos esfuerzos por prevenir la difusión sistemática y a gran escala de transgenes al maíz nativo, que pretenden eliminar el flujo de genes por decreto, pueden caracterizarse con confianza como carentes de fundamentos en las ciencias naturales o sociales.²⁴

REFLEXIONES FINALES

La decisión unilateral del gobierno estadounidense de renegociar el TLCAN es preocupante. Pues la estrategia modernizadora ha acentuado la dependencia del sector en el comercio con Estados Unidos como componente importante del crecimiento, coaccionando al gobierno mexicano a renegociar el acuerdo. El TLCAN ha traído beneficios a un conjunto importante de productores e industriales del sector agroalimentario en ambos lados de la frontera, entre quienes existe una oposición elocuente y organizada a su cancelación. Aún con un nuevo acuerdo, sin embargo, la renegociación trae incertidumbre al sector, particularmente en México.

Incluso como presidente electo, las declaraciones del ahora jefe de la administración federal en Estados Unidos han tenido un efecto continuo en las perspectivas de la economía mexicana, forzando repetidamente al Departamento de Agricultura (USDA) a revisar a la baja sus proyecciones para la agricultura mexicana y la del país vecino (USDA, 2016). Aunque éstas han mejorado (USDA, 2017), la interrupción del libre comercio con Estados Unidos aún podría accionar una contracción acelerada y pronunciada del sector agropecuario hasta el mediano plazo. Paradójicamen-

²³ Véanse, sin embargo, posturas diferentes a las aquí expuestas (Ortiz-García *et al.*, 2005b; Brush *et al.*, 2015; Perales y Golicher, 2014; Fenzi *et al.*, 2017) y su discusión (Soleri *et al.*, 2006; Piñeyro *et al.*, 2009b; Dyer *et al.*, 2015, 2018).

²⁴ Acuerdo por el que se determinan centros de origen y centros de diversidad genética del maíz. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de noviembre, 2012.

te, este resultado podría propiciar condiciones favorables para la agricultura en pequeña escala y de autoconsumo, en un caso peculiar de crecimiento con empobrecimiento (Barrett, 1998; Dyer *et al.*, 2006, 2017). El mayor riesgo es para quienes se han beneficiado del acuerdo comercial, destacando los exportadores de frutas y hortalizas y, en menor grado, los compradores de insumos importados, particularmente los de alimento pecuario.²⁵ Otros beneficiarios del estatus quo son los productores y empresas que reciben subsidios del gobierno mexicano, ahora en riesgo. A lo anterior debe añadirse que, después de cinco años de una reducción presupuestal continua, los márgenes de acción para la política interna del gobierno mexicano son reducidos.

Por ello es también preocupante la posibilidad de que, ante la amenaza de cancelación del acuerdo, el gobierno acepte condiciones con escaso beneficio para el desarrollo agropecuario y rural del país. Si hace 25 años se esperaba que la liberación trilateral generaría beneficios a los tres socios comerciales, hoy no existe tal expectativa. La intención expresa de la renegociación es crear condiciones más favorables para Estados Unidos a expensas de sus contrapartes comerciales, y específicamente reducir el supuesto superávit sectorial mexicano. Concesiones que reviertan la actual balanza comercial agropecuaria —favorable a México por razones circunstanciales— podrían generar grandes déficits para el país, al menos en el corto plazo.²⁶ La preocupación es mayor por la incapacidad demostrada del Estado mexicano para alcanzar los objetivos que justificarían la estrategia de modernización agropecuaria.

En 1994 esa estrategia preveía que el gobierno mexicano tendría la capacidad para compensar transitoriamente a los perdedores en la negociación comercial (Levy y Van Wijnbergen, 2004) y así se procedió a financiar el gasto de ASERCA, incluyendo el PROCAMPO. Ciertamente, el efecto de la crisis macroeconómica de 1995 en el ingreso de la población mexicana, fue menos pernicioso en la rural que en la urbana, pero ninguna de ellas ha visto crecer su ingreso en los últimos 25 años. A diferencia de 1994, hoy no existe la expectativa de mayores ventajas comparativas o ingresos fiscales a través de un acuerdo renovado. Sin recursos adicionales para compensar a los directamente afectados por nuevas reglas comerciales, la vía obligada será reducir el apoyo a otros segmentos de la población. Así quizás se cierra el ciclo de la estrategia modernizadora, en un contexto de obligada austeridad —como en los años ochenta— y en las condiciones de ineficiencia y

²⁵ Recuérdese que el gobierno mexicano ha encontrado justificación, en el pasado, para reducir unilateralmente las barreras a la importación de maíz norteamericano.

²⁶ Se espera que el precio de los principales granos y oleaginosas crezca moderadamente durante la próxima década (FAPRI-AMAP, 2017).

regresividad en el gasto que entonces justificaron una nueva estrategia de desarrollo (Levy y Van Wijnbergen, 1994).

Sin menoscabo de la importancia del comercio exterior, el mayor escollo en el desarrollo agropecuario y rural de México reside en el ámbito de la política interna. Se requiere, en primera instancia, que sus objetivos sean atendidos explícita y cabalmente. Para ello será necesario, a su vez, que la intervención del Estado no profundice la enorme inequidad que caracteriza al país; que los apoyos productivos sean plenamente extensivos a los hogares rurales, particularmente aquellos en situación de pobreza; y que se privilegie la inversión estatal en la provisión de bienes y servicios públicos —no los privados—, como ha ocurrido desde hace décadas.

No hay garantía de que la administración pública esté facultada para efectuar una reforma de esta naturaleza, mientras persistan los conflictos de interés que inciden desde hace décadas, en la conducción simultánea de la política agropecuaria y de desarrollo rural que ejerce la SAGARPA. Sobre estos conflictos, en el panorama actual de la renegociación del TLCAN, por ejemplo, se esperaría que con la contracción de las exportaciones disminuyera la producción y el precio de frutas y hortalizas en México, así como el empleo y el jornal agropecuario. La SAGARPA reconoce una responsabilidad nominal tanto con los trabajadores agrícolas como con los productores. Para aliviar las repercusiones en el ingreso de la población desempleada en el campo, la SAGARPA podría recurrir a programas de empleo temporal en proyectos de inversión pública, después de todo, la “generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural” es parte integral de su misión. Sin duda, la adaptación al cambio climático requiere de tal inversión. Y sin embargo, el gasto del PEC no está orientado al fomento del empleo (Robles, 2013). No sorprende, por ello, que después de décadas de modernización del campo, el valor del trabajo de los pequeños productores mexicanos siga deprimido y, debido al subempleo rural, sea incluso inferior a su ya bajo precio en el mercado laboral (Hernández, 2017).

Apuntalar el valor del jornal es elevar el costo de la mano de obra y antitético a la noción de mantener la rentabilidad del sector agropecuario empresarial, sea cual sean las circunstancias. Incluso sostener directamente el ingreso rural a través de transferencias sociales a los hogares —como el programa Progresá/Oportunidades/Prospera— tiende a reducir la oferta de trabajo rural no calificado, elevando el salario agrícola. La SAGARPA ha procurado que no sea este el caso del PROCAMPO, al que ha insistido sin éxito en convertir en un programa “productivo”. En el Ramo 8, el fiel de la balanza siempre se ha inclinado a favor del interés comercial del campo, convirtiéndose en un obstáculo al desarrollo rural. El mismo concepto de “el campo mexicano” como entidad discernible y cohesiva en la documen-

tación y retórica oficial —p.ej. en la Alianza para el Campo— ha servido para disimular los subsidios a grandes productores y empresas agroalimentarias como parte de los esfuerzos en pos del desarrollo rural.

Siendo que los recursos del PEC son muy superiores al presupuesto del ramo agropecuario, y que la participación de este último en el PEC es ahora minoritaria, hay pocas razones para mantener a la Subsecretaría de Desarrollo Rural dentro de la estructura programática de la SAGARPA, o a esta última como titular de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable. Las posibilidades son amplias y favorablemente diversas. Aprovecharlas requiere de voluntad política, información y un renovado impulso a la investigación agropecuaria, de la economía rural y la del sector público de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, K. (2010), “La regularización de la tierra después de 1992, la ‘apropiación’ campesina de Procede”, en A. Yúnez Naude (coord.), *Economía rural. Los grandes problemas de México*, vol. 11, El Colegio de México, México, pp. 63, 94.
- Araujo-Enciso, R. (2011), “Análisis de transmisión de precios entre los mercados de maíz mexicanos y el mercado estadounidense, métodos lineales y no lineales”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 229, pp. 39-78.
- Barrett, C.B. (1998), “Immiserized Growth in Liberalized Agriculture”, en *World Development*, 26(5), pp. 743-753.
- Bellon, M.R. y J. van Etten (2014), “Climate Change and On-Farm Conservation of Crop Landraces in Centres of Diversity”, en M. Jackson, B. Ford-Lloyd, M.L. Parry (eds.), *Plant Genetic Resources and Climate Change*, NY, CABI Publishing, pp. 137-150.
- Brush, S.B. et al. (2015), “Assessing Maize Genetic Erosion”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 112, E1.
- Caballero, J.M. (2006), “Mexico, Decentralization of Rural Development Programs”, en *Decentralized Service Delivery for the Poor*, Mexico, vol. II, Report No. 35692, Washington, D.C., The World Bank.
- Cleveland, D.A. et al. (2005), “Detecting (Trans) Gene Flow to Landraces in Centers of Crop Origin, Lessons from the Case of Maize in Mexico”, en *Environmental Biosafety Research*, 4(4), pp. 197-208.
- CONABIO (2011), *Recopilación, generación, actualización y análisis de información acerca de la diversidad genética de maíces y sus parientes silvestres en México*, México, CONABIO.

- CONEVAL (s/f), *Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas post-cosecha*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Dyer, G.A. (2007), “Análisis cuantitativo de los efectos de transferencias al sector rural, ingreso objetivo, PROCAMPO y Oportunidades”, en *Reporte Final al Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México.
- Dyer, G.A. (2009), “Dispersal of Transgenes Through Maize Seed Systems in Mexico”, en *PLoS ONE*, 4(5), e5734.
- Dyer, G.A. (2014), “Genetic Erosion in Maize’s Center of Origin”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 111, pp. 14094-14099.
- Dyer, G.A. (2015), “Reply to Brush *et al.*, Wake-Up Call for Crop Conservation Science”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 112(1), E2-E2.
- Dyer, G.A. y J.E. Taylor (2011), “The Corn Price Surge, Impacts on Rural Mexico”, en *World Development*, 39(10), pp. 1878-1887.
- Dyer, G.A.; A. López-Feldman y A. Yúnez-Naude (2018), “Maize (*Zea Mays* L.) Management in Yaxcaba, Yucatan, During the Twentyfirst Century’s First Decade is Consistent with an Overall Loss of Landrace Diversity in Southeast Mexico”, en *Genetic Resources and Crop Evolution*, 65(1), pp. 29-54.
- FAPRI-AMAP (2017), “U.S. Baseline Briefing Book, Projections for Agricultural and Biofuel Markets”, en *FAPRI-MU Report #01-17, Food and Agricultural Policy Research Institute*, E.U.A., Universidad de Misuri.
- Fenzi, M. *et al.* (2015), “Longitudinal Analysis of Maize Diversity in Yucatan, Mexico, Influence of Agro-Ecological Factors on Landraces Conservation and Modern Variety Introduction”, en *Plant Genetic Resources*, doi <10.1017/S1479262115000374>.
- Fiess, N. y D. Lederman (2004), “Mexican Corn. The Effects of NAFTA”, Washington, D.C., en *The World Bank–International Trade Department*, Informe Comercial, 18.
- Hernández-Solano, A. (2017), “Estimación de precios sombra en economías con múltiples fallas de mercado”, en Documento presentado en el Coloquio Posdoctorantes del Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 28 de noviembre.
- Jaramillo, J.L., A. Yunez Naude y V. Serrano Cote (2015), “Spatial Integration of Mexico-US Grain Markets, The Case of Maize, Wheat and Sorghum”, en *EconoQuantum*, 12(1).
- Levy, S. y S. Van Wijnbergen (1994), “Labor Markets, Migration and Welfare, Agriculture in the North-American Free Trade Agreement”, en *Journal of Development Economics*, 43, pp. 263-278.

- OECD (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico, Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París, Francia, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Orrantia Bustos, M. (2006), “Grupos de presión y los subsidios agropecuarios en México”, tesis de maestría, Ciudad de México, CEE-COLMEX.
- Ortiz-García, S. *et al.* (2005a), “Absence of Detectable Transgenes in Local Landraces of Maize in Oaxaca, Mexico”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 102, pp. 12338-12343.
- Ortiz-García, S. *et al.* (2005b), Reply to Cleveland *et al.*, “Detecting (Trans) Gene Flow to Landraces in Centers of Crop Origin, Lessons from the Case of Maize in Mexico”, en *Environmental Biosafety Research*, 4(4), pp. 209-215.
- Perales, H. y D. Golicher (2014), “Mapping the Diversity of Maize Races in Mexico”, en *PLoS ONE* 9, e114657.
- Piñeyro-Nelson, A. *et al.* (2009a) “Transgenes in Mexican Maize, Molecular Evidence and Methodological Considerations for GMO Detection in Landrace Populations”, en *Molecular Ecology*, 18(4), pp. 750-761.
- Piñeyro-Nelson, A. *et al.* (2009b), “Resolution of the Mexican Transgene Detection Controversy, Error Sources and Scientific Practice in Commercial and Ecological Contexts”, en *Molecular Ecology*, 18(20), pp. 4145-4150.
- Robles Berlanga, H. (2013), *El presupuesto especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013*, disponible en <<http://www.subsidiosalcampo.org.mx>>.
- Robles Berlanga, H. (2017), “Características que distinguen a los Programas de Apoyo a la Producción en términos de su pertinencia y coherencia”, en G. Rodríguez González (coord.), *Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016*, Ciudad de México, CONEVAL.
- Romero, J. y A. Puyana (2004), *Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN*, México, Secretaría de Economía, Documento maestro.
- Rosenzweig Pichardo, A.; M. Sosa Uribe y G. Aguilar Antuñano (2000), “La política de comercialización de granos y oleaginosas en México y propuestas de mediano plazo”, en A. Casco y A. Rosenzweig (comps.), *La política sectorial agropecuaria en México. Balance de una década*, México, IICA, pp. 135-138.
- SAGARPA (2009), *Sistematización del levantamiento de la línea de base 2008*, Zacatecas, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- SAGARPA, FAO (2014), *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, México, Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Ali-

- mentación y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Scott, J. (2010), “Pobreza rural, principales características, determinantes y desafíos para las familias rurales”, en *Paper Presented at the Experts’ Meeting, Analysis of Rural Development Problems of Mexico*, México, Inter-managerial Development Group, July 6th.
- Soleri, D., D.A. Cleveland y E.A. Cuevas (2006), “Response from Soleri and Colleagues”, en *BioScience*, 56(9), pp. 709-710.
- Sumner, D.A. y J.V. Balagtas (2007), “Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico”, en *Inter-American Development Bank, Final Report for the Project, Public Policies and Expenditure for the Rural Sector of Mexico*.
- USDA (2016), *Outlook for the U.S. Agricultural Trade, AES-97*, United States Department of Agriculture.
- USDA (2017) *Outlook for the U.S. Agricultural Trade, AES-99*, United States Department of Agriculture.
- Wise, T. (2009), “Agricultural Dumping Under NAFTA, Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers”, en *Working Paper num. 09-08*, Medford, E.U.A. Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts.
- World Bank (2009), “Mexico, Agriculture and Rural Development Public” *Expenditure Review*, Report No. 51902-MX.
- Yúnez Naude, A. (2003), “The Dismantling of CONASUPO, a Mexican State Trader in Agriculture”, en *The World Economy*, 26(1), pp. 97-122.
- Yúnez Naude, A. (2012), “The Effects of Agricultural Domestic and Trade Liberalization on Food Security, Lessons from Mexico”, en Purushottam Mudbhary (comp.), *Regional Trade Agreements and Food Security in Asia*, Organización para la Alimentación y la Agricultura, Oficina Regional del Sureste de Asia, pp. 277-324.
- Yúnez Naude, A. (2017), “Diagnóstico de los productores rurales”, en G. Rodríguez González (coord.), *Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016*, Ciudad de México, CONEVAL.
- Yúnez Naude, A.; F. Barceinas Paredes y G. Soto Ruiz (2004), “El campo mexicano en los albores del siglo XXI”, en P. García Alba, G. Torres et al. (coords.), *El nuevo milenio mexicano, tomo 4, Los retos sociales*, UAM/ Ediciones Eón.
- Yúnez Naude, A. y G. Dyer (2006), “La integración económica y el sector agropecuario mexicano. Evaluación y opciones de política”, en *Informe al Banco Interamericano de Desarrollo*, México.