

Evaluación de las políticas públicas para el sector agrícola de México¹⁸

Durante el sexenio 1988-1994, cuando el crédito de los bancos de desarrollo se limitó a los productores con potencial productivo y sin deudas atrasadas, se creó una nueva institución nacional de bienestar, el Pronasol, que en la agricultura actuaba como fuente de crédito para los productores pobres de zonas de secano y como promotor de iniciativas de desarrollo rural. En 1994 inició un programa de apoyo al ingreso, Procampo, con el fin de compensar a los productores de granos básicos y oleaginosas por el impacto negativo que tendría la eliminación de los precios de garantía y los subsidios al comercio en el TLCAN. En 1996, el gobierno creó el programa Alianza para el Campo que tenía por objeto elevar la productividad agropecuaria gracias a pequeños proyectos de inversión financiados conjuntamente por el gobierno y los productores.

PROCAMPO tiene dos objetivos principales: compensar a los productores por la liberalización comercial y promover la reconversión productiva. Pese a perseguir estos objetivos, los fondos de PROCAMPO no son destinados ni en función de los niveles de producción pasada, ni del valor de ventas previo a la liberalización. De hecho, para ser elegible, no importa que un productor no haya vendido ninguno de sus cultivos en el mercado, y por lo tanto, no haya sido afectado por la caída de precios como consecuencia de la apertura comercial y de la eliminación de precios de garantía y de subsidios a insumos. Resulta entonces claro por qué PROCAMPO no ha logrado compensar a los productores que producen bienes que compiten con importaciones, o sea la mayoría. Tampoco se trata de un programa dirigido a los campesinos pobres, o pequeños productores rurales, ya que los subsidios se otorgan por hectárea, independientemente del tamaño de la explotación. De hecho, PROCAMPO se caracteriza por un fuerte sesgo a favor de las grandes explotaciones. Los productores con predios inferiores a 5 hectáreas, el 45% de la PEA agrícola, reciben sólo un 10% de las transferencias.¹⁹ De esta manera el PROCAMPO es regresivo al no distribuir equitativamente los apoyos, ya que los productores con mayores extensiones reciben más apoyos.

18 Este apartado aborda las ideas centrales de Rosenzweig, Andrés. "El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *CEPAL*, 2005.

19 Kjöllérström, Mónica. "Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina", *Serie Desarrollo Productivo* núm. 155, Santiago de Chile, 2004.

Además, los apoyos de PROCAMPO no logran compensar a los productores (se calcula que el pago del programa representa 7% de los ingresos familiares de los ejidatarios); involucran una cantidad muy grande de recursos fiscales (PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización ambos representaron el 51,1% del presupuesto total de la SAGARPA para 2003), y tienen impactos mínimos sobre la productividad o el manejo sostenible de los recursos naturales. Si se considera que este programa es la columna vertebral del apoyo gubernamental al campo en México, resulta demasiado caro y su eficacia es discutible. Cabe destacar que como consecuencia de la estrechez de recursos presupuestales provocadas por la crisis macroeconómica que inició en 1994, las cuotas por hectárea de PROCAMPO anunciadas a los productores no se respetaron y sufrieron un deterioro real de 33,7% en el ciclo otoño-invierno y de 31,4% en el ciclo primavera-verano, entre 1994 y el año 2000.

Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RECURSOS OTORGADOS (Millones de pesos)	13.811,7	14.167,6	15.024,5	15.519,5	14.198,6	16.613,1	14.780,3	11.2244,9
Entrega Tradicional								
Antes de la siembra (hasta 5 hectáreas)	6.398,3	6.202,6	5.623,1	5.638,5	5.602,6	6.426,0	6.992,1	5.661,2
Después de la siembra (más 5 hectáreas)	6.719,3	6.263,3	6.507,9	6.669,3	6.874,7	8.040,5	7.628,1	5.503,2
Capitalizable								
Recursos otorgados	694,2	1.701,7	2.716,4	3.073,4	1.696,0	2070,9	27,8	n.a.
APOYOS OTORGADOS (Pesos por hectárea)								
Otoño-Invierno	905,0	963,0	963,0	963,0	963,0	963,0	963,0	963,0
Primavera-Verano								
-Cuota preferente	1.120,0	1.160,0	1.600,0	1.160,0	1.160,0	1.160,0	n.a.	n.a.
-Cuota normal	935,0	963,0	963,0	963,0	963,0	963,0	963,0	963,0
-Cuota alianza	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1300,0	1300,0	1300,0
SUPERFICIE APOYADA (Miles de hectáreas)	13.079,6	11.995,9	12.356,0	11.923,8	11.995,7	13.138,0	13.616,0	10.164,9
Temporal	10.428,2	9.187,4	9.938,9	9.630,1	10.809,6	11.013,0	10.892,8	7.369,9
Riego	2.651,4	2.808,5	2.417,1	2.293,7	1.186,1	2.125,0	2.723,2	2.795,0
Antes de la siembra (hasta 5 hectáreas)	5.833,3	5.458,3	5.500,7	4.998,1	4.856,8	4.943,0	5.564,9	4.355,2
Después de la siembra (más 5 hectáreas)	7.246,3	6.537,6	6.855,3	6.925,7	7.138,9	8.195,0	7.919,7	5.809,8
PRODUCTORES BENEFICIADOS (Miles)	2.673,0	2.399,0	2.320,0	2.373,3	2.393,0	2.785,8	2.814,1	2.360,0
Ejidales y comunales	2.248,0	2.026,0	1.922,0	2.008,5	2.017,0	2.396,0	2.433,0	2.029,0
Pequeña propiedad	371,0	327,0	354,0	312,0	308,6	321,0	313,0	273,0
Otros (ambas)	54,0	46,0	45,0	52,8	66,5	69,0	68,0	57,8

Fuente: INEGI

La política de apoyos directos a la comercialización, creada como complemento del PROCAMPO ha beneficiado principalmente a los productores más capitalizados: Al otorgarse estos apoyos por volumen y en función de la distancia de las zonas productoras a las principales zonas de consumo (e incluso, de acuerdo al nivel de organización de los productores, que determina la efectividad de su cabildeo), los productores más favorecidos han sido los ubicados en el Noroeste, donde se ubican las explotaciones más grandes y modernas, y donde los agricultores se encuentran más organizados. Así, esta política de apoyo a la comercialización ha mantenido un sesgo respecto a la equidad en la distribución del ingreso. Esto ha conducido, a su vez, a una tendencia hacia la concentración de la producción, y en algunas regiones hubo, igualmente, una concentración de la tierra.

La Alianza para el Campo sufre también de marcadas deficiencias. Parte de sus problemas son la incertidumbre sobre la obtención del apoyo; el largo tiempo que tarda el productor en recibir la información sobre el mismo; la falta de coordinación entre los ciclos agrícolas y los tiempos de la Alianza, la falta de flexibilidad en los rubros que pueden ser apoyados por la Alianza, especialmente la falta de apoyos a capacitación en el uso de la tecnología o en la apertura de nuevos mercados; la debilidad de los profesionales que evalúan las solicitudes; la excesiva preocupación por el cumplimiento de la norma que puede paralizar los trámites por detalles insignificantes; el requerimiento excesivo de documentación; y los privilegios otorgados a grupos de productores (cuando otras formas asociativas pueden ser más efectivas).

Los programas de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización han ayudado a mantener e incluso a incrementar la producción, sin lograr un cambio de fondo en las condiciones estructurales que determinan la competitividad en el largo plazo.

El presupuesto de la SAGARPA muestra una caída en términos reales a partir de 1995, la cual empieza a revertirse hasta 2001. Es decir, durante los primeros años de la transición del TLCAN, el sector contó con transferencias fiscales menores, no mayores. El presupuesto sectorial programado en 2003 fue 41,6% superior en términos reales al ejercido en el año 2000, con lo cual se acercó al nivel correspondiente a 1994 (49.847 millones de pesos de 2003), cuando entró en vigor el TLCAN.

Presupuesto ejercido por la SAGARPA
 (millones de pesos)

Año	TOTAL	PROCAMPO	Recursos Federalizados	Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	Desarrollo pesquero	Otros
2000	24,713,7	10.378,8	2.656,0	3.049,9	—	8.629,0
2001	32.405,4	11.004,6	4.046,4	5.235,2	121,1	11.998,1
2002	34.298,9	11.850,5	6.438,4	4.440,2	281,2	11.288,6
2003	40.169,5	13.110,7	6.555,4	5.698,9	475,0	14.329,5
2004	41.455,8	13.811,7	7.059,1	5.549,4	1.172,2	13.863,4
2005	46.279,0	14.167,6	7.234,0	6.331,3	1.166,3	17.379,8
2006	48.779,0	15.024,5	6.269,7	7.119,4	981,7	19.383,2
2007	57.117,8	15.519,6	8.729,2	7.446,0	910,0	24.513,0
2008	64.111,5	14.198,4	14.404,6	9.143,4	1.158,2	25.206,9
2009	68.053,4	16.643,4	15.774,9	9.349,6	1.549,2	24.736,3
2010	71.672,1	14.824,9	14.746,1	11.565,9	2.001,8	28.533,4
2011	75.020,0	13.524,6	12.792,7	11.748,4	1.589,0	35.365,3

Fuente: INEGI

Los programas de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización han ayudado a mantener e incluso a incrementar la producción, sin lograr un cambio de fondo en las condiciones estructurales que determinan la competitividad en el largo plazo.

Los recursos públicos destinados al campo y particularmente los que administra la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) han estado incrementándose pasando de 40 mil 169 millones de pesos en 2003 a 75 mil 020 millones de pesos para el año 2011 cantidad que se ha triplicado, los recursos se han concentrado básicamente en los programas de Procampo y Aserca, mientras que los recursos destinados ha los estados para ser administrados en coejercicio con las entidades federativas fueron ligeramente superiores en el 2011 a los de Aserca en 12 mil 792 millones de pesos.