



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento Regional de Operaciones II
División de Recursos Naturales y Medio Ambiente

NOTA DE POLITICA

**EL SECTOR RURAL EN MÉXICO: DESAFÍOS Y
OPORTUNIDADES**

Septiembre de 2006

La actual *Nota de Política* fue preparada por Sergio Ardila (RE2/EN2).

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La orientación general de las políticas públicas para el sector rural mexicano cambió significativamente a partir de los años 80, como parte de un proceso de apertura comercial en el cual se esperaba generar cambios estructurales significativos en la estructura productiva, mejorar la eficiencia y reducir los altos niveles de pobreza rural. A 20 años de iniciado el proceso, es claro que los resultados obtenidos son más modestos de los esperados, los objetivos de las políticas sectoriales ya no son tan claros y varios de los instrumentos utilizados por el Gobierno responden a objetivos enfrentados. En estas circunstancias, el nuevo Gobierno enfrenta retos importantes, el principal de ellos quizás es obtener los acuerdos políticos necesarios para rescatar la claridad de objetivos de la política sectorial, para con base en ello hacer más eficiente el gasto público y reorientarlo a generar los bienes públicos requeridos para acelerar la senda de transformación estructural del sector y reducir la pobreza rural que ha agobiado al país por muchos años.
- 1.2 Esta nota ha utilizado como insumo el trabajo de revisión de la política agropecuaria mexicana preparado para el Banco por investigadores del Colegio de México que se indica en las referencias al final. Así mismo, es importante señalar que un análisis detallado de la política comercial mexicana se presenta en la nota sobre la inserción de México en la economía internacional que se indica en las referencias.

II. ANTECEDENTES

1. El proceso de liberalización comercial y las reformas internas

- 2.1 La política agropecuaria mexicana ha sufrido cambios significativos desde los años 80, guiados en buena medida por el proceso de apertura comercial que se inició con la entrada de México al GATT en 1986 y la firma del TLCAN en 1993. Posteriormente, se han firmado 12 acuerdos comerciales con 44 países y en todos ellos se ha incluido al sector agropecuario, si bien en ellos no se han tratado los temas referentes a subsidios internos y a la exportación. El TLCAN es, con mucho, el acuerdo comercial más importante que ha hecho el estado mexicano, por la profundidad de la liberalización agropecuaria acordada y por la magnitud de los intercambios entre los miembros. EUA y Canadá absorben el 87% de las exportaciones agroalimentarias de México y generan el 79% de sus importaciones.
- 2.2 La liberalización comercial ha estado acompañada por un amplio proceso de reforma y liberalización de las políticas agropecuarias internas que pretendían redefinir el papel del Estado. Las reformas han abarcado la mayor parte de las áreas del sector e incluyen, entre otras: la eliminación de los precios de garantía a los cultivos básicos¹ y de los subsidios a los insumos usados por los productores

¹ Trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol en 1991. Maíz y frijol en 1999.

- agrícolas; la abolición de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y la desaparición o venta de otras empresas públicas relacionadas con la alimentación; la reducción del crédito oficial al agro; la privatización de los derechos de propiedad de la tierra en el sector social o reforma ejidal; y la transferencia a los usuarios del manejo de la infraestructura de los distritos de riego público.
- 2.3 Paralelo a las reformas mencionadas, en el período 1991-1995, se crearon tres programas relacionados con la agricultura que pretendían, por una parte, sentar las bases para la apertura comercial y aprovechar las oportunidades que esta genera, y por la otra, mitigar sus efectos adversos. Estos programas no sólo perduran hasta la fecha, sino que han constituido una fracción significativa (entre 50% y 67%) del presupuesto sectorial en los últimos años (Cuadro 1 del Anexo).
- 2.4 El primer programa, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), fue creado en 1991 para fortalecer a través de diversos mecanismos la comercialización de cultivos básicos en las regiones que producen excedentes ante la eliminación de los precios de garantía. A partir de 2001 se inicia una serie de cambios en la forma de otorgar estos apoyos², culminando en 2003 con la creación del programa de Apoyos Complementarios al Ingreso (ACI), en el que los pagos son otorgados directamente al productor, garantizando un ingreso mínimo por producto en los principales granos y oleaginosas. Según algunos estudios, los niveles de ingreso objetivo que se plantean son incluso superiores a los otorgados a los agricultores en EUA con la ley agrícola de 2002. Antes de 2003 los apoyos a la comercialización se canalizaron a maíz, trigo, sorgo y arroz, pero en ese año se amplió la gama de cultivos cubierta.
- 2.5 El segundo programa, PROCAMPO, fue puesto en marcha en la temporada de invierno de 1993, unos meses antes de que entrara en vigor el TLCAN. PROCAMPO se presentó como un programa compensatorio y transitorio, con vigencia hasta el 2008. Originalmente contempló transferencias directas por hectárea a 3,3 millones de agricultores en usufructo de aproximadamente 13,5 millones de has. registradas y destinada a la producción de cultivos básicos³: cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo. A partir de 1995, se permitió la siembra de cualquier cultivo lícito y más adelante se permitió incluso destinar la superficie registrada a la actividad pecuaria, la forestal o a proyectos ecológicos. Recientemente, se ha flexibilizado su operación aún más permitiendo el compromiso anticipado de recursos en diferentes proyectos de inversión. El programa puede ser considerado como desvinculado de los niveles de producción (*decoupled*). Sin embargo, dadas las características de la economía rural mexicana de pequeños productores, éste tiene impactos productivos.

² En ese año se sustituyen los apoyos a la comercialización que se daban a través de los compradores y de la asignación mediante subastas públicas, por un esquema de pagos directos a los productores que comercializaran los productos elegibles en todos los estados del país. En 2002, este esquema se modifica para atender exclusivamente la comercialización en estados con problemas de excedentes de producción, y se mantienen los subsidios a compradores otorgando apoyos complementarios a la pignoración, al cabotaje, al flete terrestre, etc.

³ El área total dedicada a actividades agrícolas en México cubre unas 24,8 millones de has., en las cuales se ubican 5,2 millones de productores.

- 2.6 Finalmente, en julio de 1995 se creó el tercer gran programa agropecuario, Alianza para el Campo, actualmente Alianza Contigo. Los objetivos del programa fueron: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, lograr la autosuficiencia alimentaria en productos básicos y fomentar las exportaciones de los productos del campo. Para ello, el programa financia subprogramas de fomento agrícola, desarrollo rural, fomento ganadero y sanidad, concentrando aproximadamente 70% de sus recursos en los dos primeros. Alianza ha trabajado para capitalizar al campo mediante fondos para proyectos de inversión y sanitarios, vinculando en última instancia a los productores con la cadena alimenticia. Alianza tomó su nombre del principio de corresponsabilidad entre gobierno federal, gobiernos estatales y productores, lo cual se refleja en la operación federalizada de recursos provenientes de estos tres actores.
- 2.7 El 2003 fue crítico en el proceso de liberalización bajo el TLCAN, ya que en enero se liberalizaron varios productos agropecuarios⁴. La oposición organizada a las reformas a finales de 2002 dio origen al movimiento “El Campo No Aguanta Más”, el cual fue creado para protestar contra las políticas públicas aplicadas al agro, en especial, en contra de los compromisos de liberalización comercial del maíz y frijol en el TLCAN, y como reacción al *Farm Bill* estadounidense del 2002. La negociación que siguió a las protestas culminó con la firma en Abril de 2003 del Acuerdo Nacional para el Campo o ANC, el cual contempla, entre otras cosas, el montaje de algunas medidas de apoyo al campo similares a las existentes antes de iniciar el proceso de apertura y reforma.

2. Acciones de la Administración Fox en materia agropecuaria y rural

- 2.8 En términos de los principales programas de apoyo mencionados anteriormente y la orientación general de la política sectorial, la administración Fox continuó apoyando la liberalización de la economía mexicana y de su sector agropecuario, aunque introdujo cambios significativos en los programas de apoyo, algunos de los cuales se describieron anteriormente, y en el presupuesto sectorial. En términos del presupuesto de SAGARPA se observan tres cambios importantes: i) el presupuesto total aumentó más de 80% en términos reales en el período 1999/2006; ii) la participación de los tres programas principales de apoyo en el total tuvo dos períodos diferentes: entre 2000 y 2004 se incrementó de 54% a 67%, pero después se redujo para llegar a 49% en 2006; y iii) la participación relativa de apoyos a la comercialización (ASERCA) y apoyos al ingreso (PROCAMPO) cambió progresivamente a favor del primero (PROCAMPO recibió 4,2 veces más recursos que ASERCA en 2001, pero sólo 1,7 veces en 2006).

⁴ En el caso de las importaciones de México, la eliminación de cuotas y aranceles incluyó a la carne de puerco, patas de pavo y pollo, carne de pavo, carne de pollo, papas, cebada, malta, grasa animal y el huevo. Así mismo, se redujeron los aranceles y se incrementaron las cuotas que entran libres de arancel para el maíz, frijol y la leche en polvo.

- 2.9 Los cambios presupuestarios reflejan en buena medida las tensiones existentes entre los diferentes objetivos de los programas de apoyo, las cuales no han sido resueltas a pesar de la continuidad en las políticas de liberalización comercial. Estas tensiones se manifiestan más abiertamente luego de la transformación política que ha transitado México en años recientes. Después de décadas de control del poder ejecutivo sobre el legislativo en las decisiones en materia de política, en 2001 se inicia la independencia relativa entre estos dos poderes, y ello ha significado que el diseño y puesta en práctica de las políticas agropecuarias tome en cuenta posiciones contrarias a la liberalización.
- 2.10 De otra parte, reconociendo la diversidad de las zonas rurales y la importancia en ellas de lo no-agrícola, la administración Fox buscó sentar las bases para una política rural integral a través de un nuevo marco legal que permitiera coordinar las acciones de las diversas Secretarías en el área rural. A finales del 2001 fue aprobada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que establece dicho marco, vinculando nueve Secretarías de Estado y todas las agencias federales con ingerencia en el sector rural bajo el liderazgo de SAGARPA. La LDRS tiene el objetivo de promover el bienestar social y económico de la población rural mediante la diversificación del empleo, incluyendo el no agropecuario, y dando atención diferenciada a las regiones de mayor rezago. La LDRS creó una infraestructura institucional⁵ importante que incluye instancias a nivel municipal, regional y de los Estados, en las cuales participan productores y agentes de la sociedad rural.
- 2.11 El principal instrumento de la LDRS es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). El PEC alcanzó \$154,916 millones de pesos en 2006, de los cuales una tercera parte corresponde a SAGARPA, 16% a la Secretaría de Educación y 11% a SEDESOL. Estas cifras dan cuenta de la magnitud significativa del gasto federal en las zonas rurales cuyo total representa unos US\$560 por persona, en tanto que el gasto de SAGARPA equivale a aproximadamente US\$800 por familia rural.

III. LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS Y LOS PRINCIPALES RETOS AL INICIO DEL SIGLO XXI

- 3.1 El programa de apertura comercial y reformas iniciado en los 80's esperaba sentar las bases para el desarrollo sostenible del campo, y los estudios previos identificaban los principales resultados. En particular, se esperaba que: i) imperaría la "ley de un solo precio" para los principales productos transados y por tanto que los precios en EUA y México convergieran rápidamente; ii) se modificaría la estructura de la oferta agrícola produciendo más cultivos exportables (hortalizas y verduras) y menos bienes importables (granos, oleaginosas y algunos productos ganaderos como leche y carnes); iii) la competencia extranjera induciría el uso más eficiente de los recursos del campo,

⁵ Debe destacarse la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos de Desarrollo Sustentable (CDRS) que operan a nivel municipal, regional y Estatal.

aumentando la productividad rural y el ingreso, pero a costa de un menor empleo agropecuario, acelerando la emigración a otras actividades internas, y en el corto plazo a EUA; y iv) la reforma ejidal fomentaría la inversión en el campo y su uso productivo.

- 3.2 Actualmente en México se debate cuál ha sido el impacto de la apertura comercial, de las reformas y de los cambios en los principales programas de apoyo sobre el comportamiento del sector y de los habitantes del campo. Los cambios observados en producción, precios y volúmenes de comercio son interpretados regularmente de diversas maneras, conduciendo a recomendaciones diferentes en términos de ajustes a las políticas sectoriales. Sin embargo, es importante reconocer que el análisis no es sencillo pues además de los cambios en políticas y programas, se deben tener en cuenta al menos tres factores exógenos: i) la devaluación del peso mexicano al final de 1994 y la recesión de la economía mexicana en 1995; ii) el “boom” de la economía de EUA durante los 90’s y su desaceleración a partir de 2000; y iii) el colapso del sector financiero mexicano que generó una caída del crédito agrícola, con el consiguiente efecto en términos de inversión. El impacto de estos cambios no ha sido cuantificado en detalle para el sector agropecuario⁶, pero es posible afirmar cuáles son sus efectos en términos cualitativos.
- 3.3 En el Anexo de este documento se presenta un resumen estadístico de la evolución del sector en términos de precios, comercio, producción y participación en el PIB. La investigación existente sobre los movimientos observados en las principales variables que describen la evolución del sector⁷, sugiere las siguientes conclusiones:
- i. Si bien los precios de la mayoría de los cultivos básicos han mostrado un descenso en el período, la puesta en marcha del TLCAN no ha producido una transformación estructural en la relación entre los precios nacionales de los cultivos de importación y los de los Estados Unidos. Los diversos tipos de programas de apoyo a la comercialización pueden ser los causantes de este resultado no esperado.
 - ii. El sector se ha integrado más a la economía internacional, el intercambio agropecuario México-EUA ha crecido y continúa siendo fundamentalmente complementario⁸, y el déficit del comercio sectorial ha aumentado. A pesar de lo que estas tendencias muestran, debe destacarse que: a) las importaciones no han sufrido un cambio estructural en respuesta al TLCAN, ni en el total ni en los principales cultivos de importación considerados (maíz, sorgo, soya, trigo y otras oleaginosas y semillas); y b) en contraste, las exportaciones de algunas frutas y

⁶ Trabajos de GAO (The effects of NAFTA on US-Mexican Trade and GDP; 2003) sugieren que los dos primeros factores mencionados explican el 85% del cambio en el comercio México-EUA en el período.

⁷ Los resultados reportados aparecen resumidos en Yunez-Naude Antonio y George Dyer- 2006.

⁸ Las exportaciones en dólares constantes aumentaron 49% en el período 1994-2003 con relación al período 1989-93 (frutas, verduras y ganado bovino), las importaciones aumentaron 53% (granos, oleaginosas y algunos productos pecuarios).

verduras sufrieron un cambio estructural a finales de 1994 Sin embargo, la fecha identificada sugiere que éste puede estar más asociado a los efectos de la crisis macroeconómica de mitad de los 90's.

- iii. La producción agrícola de exportables creció apreciablemente, impulsada por incrementos en área plantada y rendimientos, y lo que es sorprendente, la producción de importables (productos básicos como maíz⁹ y frijol) también aumentó, sustentada en aumentos de rendimiento en zonas de riego e incrementos de área plantada en zonas de secano. Los programas de apoyo gubernamentales ciertamente contribuyeron a los resultados en zonas de riego, pero la explicación del fenómeno en las zonas ejidales es más compleja¹⁰. El análisis estadístico de estas tendencias para los cultivos exportables confirma que se presentaron cambios estructurales en zonas bajo riego en términos de área sembrada y rendimientos (algunas frutas y hortalizas), en tanto que en las zonas de secano solamente se confirma cambio estructural en el área plantada de sorgo.
- iv. La política de compensación por la apertura comercial ha sido regresiva. Por una parte, los trabajadores rurales sin tierra, el grupo más afectado, han sido excluidos, y por otra, los productores con más de 100 has. reciben dos veces más recursos de PROCAMPO que los agricultores con menos de 1 ha.
- v. La inversión extranjera directa en el sector agropecuario se ha canalizado hacia la agroindustria, y no hacia la producción primaria, a pesar de la expectativa generada con la reforma ejidal. La inversión extranjera en productos procesados se ha triplicado desde la entrada del TLCAN. No obstante, tal inversión se ha dado desde antes de la puesta en vigor del tratado, sobre todo en el empaque y congelamiento de frutas y vegetales. Este resultado podría explicarse por los problemas que han enfrentado los productores agropecuarios – sobre todo los pequeños y medianos – para obtener financiamiento bancario.
- vi. En lo que respecta a la migración, la información y los análisis existentes señalan que ésta aumentó durante los 90's y los primeros años de este siglo en relación con la década previa, especialmente la migración a EUA. Factores diferentes al TLCAN, tales como tendencias demográficas, el control de fronteras en los EUA, la reforma ejidal en México, las escasas oportunidades de empleo generadas para los trabajadores jóvenes y la “causación acumulativa” típica de los fenómenos migratorios, parecen explicar mejor lo observado.

⁹ El maíz es importante en este análisis pues representa casi el 48% de la oferta de productos básico y el 57% del área plantada. México importa principalmente maíz amarillo y la producción interna se centra en maíz blanco, que es utilizado para la producción de tortilla. Subsiste el debate sobre el grado de sustituibilidad entre estos productos.

¹⁰ Ver por ejemplo Dyer, G. Boucher S. and Taylor (2006).

- vii. Los ingresos en las zonas rurales crecieron muy lentamente en términos reales en el período 1992-2004 (0.68% anual)¹¹, en gran parte debido a la crisis de mitad de los 90's, frente a una disminución en las zonas urbanas. A su vez, los ingresos derivados de la actividad productiva han venido perdiendo importancia en el total de ingresos de los habitantes de las zonas rurales, y ellos tan solo explican el 36% del crecimiento observado. La mayor fuente de crecimiento ha sido las transferencias públicas y privadas. Por su parte, la pobreza rural absoluta se incrementó en el período 1994-96 por efecto de la crisis, pero cayó sostenidamente a partir de esa fecha llegando en 2004 a niveles ligeramente inferiores a los de 1994.

- 3.4 Estos resultados sugieren que contrario al cambio estructural esperado como resultado del proceso de reformas, la agricultura mexicana ha experimentado un proceso de cambio gradual, con algunas excepciones centradas en las zonas de riego, en las cuales ya se observan problemas importantes debido a la baja eficiencia en el uso del agua y sobreexplotación del recurso en zonas con limitaciones severas. A su vez, a pesar de la disminución en la fuerza laboral en las áreas rurales, la economía mexicana se sigue caracterizando por la elevada proporción de la fuerza laboral dedicada a actividades agropecuarias, no obstante su limitada participación en el PIB. Este desequilibrio se traduce en baja productividad por trabajador y se asocia con la pobreza, característica que persiste en el sector rural mexicano.

IV. OPORTUNIDADES PARA ACELERAR LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS RURALES

- 4.1 Después de 20 años de reformas y a casi 13 años del inicio del TLCAN, la economía de las zonas rurales ha experimentado cambios significativos, el más notable de los cuales es sin duda la contracción en la contribución de actividades agropecuarias al PIB mexicano y al ingreso de los hogares rurales. Si bien muchos de ellos no parecen ser consecuencia directa de las reformas comerciales sino de procesos demográficos y económicos de largo plazo, es claro que el diseño de políticas para el sector tiene una incidencia en su crecimiento, en el bienestar de los habitantes de las zonas rurales y en la provisión de alimentos a precios razonables para todo el país. El análisis anterior indica que subsisten retos, tanto en materia de política agropecuaria, como en lo que respecta a la integración de las políticas agropecuarias en el contexto más amplio del desarrollo rural.
- 4.2 Al inicio del nuevo Gobierno aparecen oportunidades importantes para responder a los principales retos de desarrollo de las zonas rurales, entre las cuales se destacan: obtención de coherencia en las políticas de apoyo a la producción, mejoramiento de la eficiencia y la efectividad del gasto público en desarrollo rural, mejoramiento de la producción de bienes públicos, incremento del financiamiento al sector y resolución de conflictos en el uso del recurso agua.

¹¹ Caballero (2006).

1. Coherencia de la política interna de apoyos

- 4.3 En lo que respecta a la política agropecuaria, prevalece una fricción fundamental entre las intervenciones gubernamentales encaminadas a impulsar la competitividad y las dirigidas a promover la soberanía alimenticia en un contexto de integración económica. Es decir, persiste el dilema de cómo hacer compatibles la integración y la soberanía alimentaria del país. Las políticas públicas incluyen tanto apoyos a la producción de cultivos básicos (no competitivos) como incentivos para promover la reconversión productiva. Análisis existentes indican que con los programas compensatorios existentes se ha compensado a los productores que ya tenían orientación comercial, pero no se ha promovido suficientemente la competitividad de aquellos productores con potencial comercial.
- 4.4 En las políticas de los gobiernos federales previos a la administración de Fox prevaleció la opinión de que la liberalización de los mercados haría competitiva a la agricultura mexicana, y el esperado retroceso en la producción mexicana de granos básicos y oleaginosas no generó preocupación en torno a la soberanía alimenticia. En los últimos años, por el contrario, la soberanía alimenticia de México ha resurgido como uno de los propósitos de las políticas públicas, apoyado por cantidades significativas de recursos públicos, y como resultado, se han transformado e incrementado programas transitorios de administraciones pasadas, con los consecuentes costos e ineficiencias.
- 4.5 La solución de esta controversia se dará en buena medida en la arena política en la próxima administración, y es de esperar que un acuerdo en este campo permita poner en práctica reformas significativas en los principales programas de apoyo: ALIANZA, PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización. Los cambios a introducir deberán eliminar las contradicciones a nivel de objetivos y en los incentivos provistos a los agricultores con estos programas, eliminar el sesgo regresivo de los apoyos y mejorar la focalización de los subsidios, y aumentar el impacto en términos de la transformación productiva de los recursos asignados a ellos.
- 4.6 Para poder tener una discusión ilustrada de las alternativas y oportunidades de reforma posibles, es necesario realizar análisis detallados de los impactos de los programas existentes, incluyendo no sólo los programas de apoyo de SAGARPA, sino también otros programas directamente relacionados. Con tal fin, el Banco está realizando una evaluación detallada del PROCAMPO, orientada a desarrollar una herramienta de simulación que permita estimar los impactos de diferentes alternativas de reforma de este programa, teniendo en cuenta su interrelación con otros tipos de apoyo. En particular se espera simular los impactos en términos de ingresos familiares, producción y eficiencia de alternativas de reforma de PROCAMPO tales como: i) concentrar los pagos en agricultores pequeños (menos de 5 has. por ejemplo) y los recursos liberados utilizarlos para fortalecer las actividades más efectivas de otros programas que promueven la transformación productiva; ii) convertirlo en un programa con objetivos

ambientales orientado a la conservación de recursos naturales amenazados por técnicas no sostenibles; etc.

2. Mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en desarrollo rural

- 4.7 Reconociendo la importancia de otros aspectos diferentes a lo exclusivamente agropecuario, el Gobierno mexicano dedica recursos significativos al desarrollo rural. Sin embargo, subsisten muchas ineficiencias en el gasto público a pesar de los progresos obtenidos a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Uno de los principales elementos de ineficiencia es la multiplicidad de programas y la falta de armonización de los mismos, tanto al interior de SAGARPA, que es posiblemente la que más ha avanzado en el proceso de descentralización de sus programas, como entre las principales Secretarías que tienen ingerencia en el área rural. Así, por ejemplo, en 2005, el PEC contemplaba 267 programas federales de desarrollo rural, muchos de ellos con diversos subprogramas, y a pesar de los esfuerzos realizados para convertirlo en un instrumento de coordinación, éste todavía parece funcionar más como una herramienta de contabilidad. Estudios recientes realizados sugieren que subsisten problemas de coordinación al nivel federal, los cuales complican la coordinación en sentido vertical entre las agencias federales y los gobiernos estatales.
- 4.8 De otra parte, si bien se ha observado progreso en hacer más transparente el proceso de asignación de recursos mediante el uso de reglas objetivas para la operación de los programas, ello ha generado un alto costo en términos de efectividad y rigidez que hace difícil para los agentes locales adaptar los programas a sus necesidades particulares.
- 4.9 El nivel de descentralización existente en la actualidad en los programas de desarrollo rural es limitado y los Estados no tienen herramientas suficientes para afectar significativamente la asignación de recursos y ejercer control de la agenda de desarrollo rural en sus áreas de influencia. En estas circunstancias, varias evaluaciones recientes del proceso sugieren que es necesario profundizar el proceso de descentralización siguiendo modelos parecidos a los utilizados en algunos países europeos, fortaleciendo el papel de los Estados, transfiriéndoles mediante reglas objetivas mayor control de los fondos destinados a promover actividades productivas, y centrando el papel de las autoridades federales en la definición de estándares a ser respetados por los Estados y en el monitoreo del proceso.

3. Aumentar la producción de bienes públicos

- 4.10 Al ordenamiento de las políticas de apoyo gubernamental a la producción conviene agregar el diseño de una política mejorada de producción de bienes públicos, particularmente en materia de investigación e infraestructura de transporte.

a) Investigación

- 4.11 A pesar de los cambios obtenidos en algunos rubros productivos, especialmente en el área de frutales y hortalizas, la agricultura mexicana continuó mostrando signos de un lento crecimiento tecnológico. En efecto, el cambio en la Productividad Total de los Factores (TFP por sus siglas en inglés) del sector agrícola en México durante 1981/2001 ha sido positivo, pero en menor grado que el promedio de la Región Latinoamericana (1,3% comparado con 2,3% para toda la región), y durante la década de los 90's la relación del gasto en Investigación Agrícola con el Gasto Total de Investigación en México decreció significativamente. De otra parte, el gasto público en investigación agrícola en el período 2001-2006 aumentó de una cifra cercana a los US\$350 millones de pesos a algo más de US\$600 millones¹², pero aún así representa tan sólo el 0,2% del producto sectorial. No existe información detallada actualizada sobre el gasto total (sectores público y privado), pero cifras del CGIAR indican que éste ascendía a 0.87% del PIB sectorial en 1996. Debe tenerse en cuenta que en países como Chile y Brasil, el gasto total en ciencia y tecnología agrícola en ese año representaba el 1,73% y 1,42% del producto sectorial respectivamente.¹³
- 4.12 Lo anterior indica que para poder mantener y/o incrementar su competitividad en los mercados dinámicos, México deberá mejorar en los próximos años su nivel tecnológico en el sector agropecuario, y para ello deberá aumentar la inversión en ciencia y tecnología, tanto pública como privada, realizar cambios institucionales en el sistema de investigación orientándolo más a la innovación tecnológica y buscar mayor relación con institutos de investigación de envergadura mundial. Existen ya propuestas en el ambiente Mexicano sobre como reorientar los recursos públicos destinados a la investigación. Sin embargo, todo parece indicar que es necesario también incrementar el monto total de recursos.

b) Infraestructura

- 4.13 Los programas existentes de apoyo a la comercialización han buscado ayudar a los productores mexicanos a competir con productos importados. Sin embargo, es importante reconocer que en muchos casos la falta de competitividad se origina en las deficiencias de la infraestructura de transporte en el país, tanto de carreteras, como de puertos y ferrocarriles. Es conocido, por ejemplo, que el costo de transporte de maíz por tren de Sinaloa al DF es casi tres veces el costo de transporte desde New Orleans al DF. Así mismo, los productores mexicanos requieren subsidios al costo de energía, en algunos casos justificados por la comparación con los que enfrentan sus competidores en EUA.
- 4.14 Lo anterior sugiere que además de mejorar la coherencia de las políticas de apoyo a los productores, es necesario estudiar e identificar las inversiones en infraestructura requeridas para mejorar la competitividad del sector. Estas

¹² López Tostado, F. SAGARPA. 2006

¹³ The Agricultural and Science Indicators (ASTI), Consultative Group for International Agriculture Research. (CGIAR).

inversiones deben ser tenidas en cuenta en el diseño de las políticas de apoyo con el fin de mejorar la eficiencia económica global de la intervención pública en el sector.

4. Temas pendientes de política interna

a) Crédito

- 4.15 Un aspecto determinante para el cambio estructural del sector agropecuario es la disponibilidad de crédito. El crédito al sector mostró una pronunciada tendencia decreciente en los últimos años. En 1993, al sector se le destinó 7,0% del crédito total de la economía, en tanto que en 2004 sólo alcanzó 2,5% del total.
- 4.16 La contracción crediticia se explica por numerosos factores, entre ellos una arraigada “cultura de no pago” consecuencia de décadas de protección gubernamental al sector, para cuya solución se hizo una reestructuración integral de la banca de desarrollo agropecuaria, que implicó que en 2002 se cerrara el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y se creara una nueva Financiera Rural. Los resultados de esta transformación deben ser evaluados cuidadosamente con miras a identificar oportunidades existentes para seguir aumentando la participación del sector en el financiamiento nacional, atendiendo especialmente al caso de los pequeños y medianos agricultores que son los que enfrentan las mayores restricciones de acceso al crédito.

5. Uso de Agua / Eficiencia del Riego

- 4.17 Durante los años 90's se puso en práctica un proceso de transferencia del manejo de los distritos de riego construidos por el Estado, el cual ha avanzado satisfactoriamente. En la primera etapa de este proceso se transfirieron el manejo de la infraestructura menor de riego en 3,39 millones de has. a 547.000 usuarios organizados en 454 Asociaciones de Usuarios de Riego (AUR) y 10 Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRLs encargadas del manejo de los distritos), lo que representa el 98% del área a transferir. Como resultado de este proceso se mejoró el cubrimiento de los costos de operación y mantenimiento, y los pagos de los usuarios cubren ahora aproximadamente el 72% de estos costos, en comparación con el 43% en 1989. La segunda etapa de este proceso (crear SRL faltantes y transferencia a las SRLs del manejo de la infraestructura mayor con excepción de obras de cabecera que mantendrá la CNA) ha alcanzado aproximadamente 1,5 millones de has.
- 4.18 Existen grandes necesidades de inversión para mejorar los bajos niveles de eficiencia en la utilización de agua (inversiones requeridas varían entre US\$1.500 y US\$3.000 por ha.), los cuales han inducido problemas severos de sobreexplotación de numerosos acuíferos y conflictos entre usuarios en zonas de gran escasez del recurso, particularmente en el noroccidente del país. Los actuales subsidios a la inversión en tecnificación del riego que son provistos a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA) son insuficientes para alcanzar las metas de

tecnificación requeridas para impulsar el desarrollo del sector y satisfacer las crecientes demandas de agua en muchas zonas del país.

- 4.19 Para acelerar el proceso de tecnificación del riego y reducir los conflictos por usos de agua se requiere vincular capital privado al proceso y para ello es necesario, entre otras cosas: i) mejorar el "credit rating" de las AUR y SRLs; y ii) aprovechar oportunidades en las cuales existen empresas eficientes operadoras de servicios de agua/alcantarillado que comparten con distritos de riego la utilización de fuentes comunes de agua (acuíferos que en varios casos están sobre-explotados), para "apalancar institucionalmente" proyectos de modernización de riego y transferencia de excedentes de agua para consumo humano.
- 4.20 A su vez, los aumentos en la eficiencia del riego, particularmente en zonas dependientes de aguas subterráneas, requieren que se examine el tema de los subsidios al diesel y a la energía. Existen algunas propuestas interesantes sobre como modificar los esquemas existentes, las cuales permitirían mejorar la eficiencia del uso del agua y reducir significativamente los riesgos ambientales existentes sin afectar financieramente a los agricultores.

Cuadro 1. Principales programas de Sagarpa: 1995-2003

(Millones de pesos, base 2003)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alianza para el Campo	0	2514	2738	2870	3213	3121	4470	6893	6250	8758	6950	5124
PROCAMPO	16527	14261	13133	12736	12057	12194	12155	12979	14191	15608	12671	12565
Apoyos a la comercialización	2082	1096	3564	2895	2024	3583	2920	5867	6406	6138	6289	7515
Empleo temporal	0	0	522	604	834	1037	1116	1154	1800	465	105	
Programas sanitarios	1389	229	288	287	300	285	392	361		526	716	189
Otros programas	16483	15998	13696	12666	8667	8817	11740	9928	11591	11465	18441	21123
Total	36480	34108	33941	33941	27095	29036	35794	37181	41109	43814	48396	51068

Fuente: Modificado a partir de Rosenzweig, 2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

Cuadro 2. Producción de los principales bienes agrícolas (miles de toneladas)

Año	Granos básicos y forrajes ^{4/}								
	granos	Arroz palay	Frijol	Maíz grano	Trigo	Cebada	Sorgo grano	Sorgo Forrajero	Maíz Forrajero
1980	24,178	445	935	12,374	2,785	530	4,689	41.58	2,377
1985	31,480	808	912	14,103	5,214	536	6,597	65.69	3,244
1990	30,374	394	1,287	14,635	3,931	492	5,978	67.40	3,588
1991	29,160	347	1,379	14,252	4,061	580	4,308	73.42	4,160
1992	31,688	394	719	16,929	3,621	550	5,353	63.83	4,059
1993	31,048	287	1,288	18,125	3,583	541	2,581	63.53	4,580
1994	32,584	374	1,364	18,236	4,151	307	3,701	114.84	4,336
1995	32,497	367	1,271	18,353	3,468	487	4,170	82.58	4,299
1996	36,036	394	1,349	18,026	3,375	586	6,810	106.50	5,390
1997	33,664	469	965	17,656	3,657	471	5,712	128.03	4,606
1998	38,411	458	1,261	18,455	3,235	411	6,475	142.53	7,975
1999	33,541	327	1,059	17,706	3,021	454	5,720	164.90	5,088
2000	34,416	351	888	17,557	3,493	713	5,842	196.47	5,375
2001	39,477	227	1,063	20,134	3,276	762	6,567	202.55	7,247
2002	38,529	227	1,549	19,298	3,236	737	5,206	227.12	8,049
2003 ^{p/}	42,300	273	1,415	20,701	2,716	1,082	6,759	221.22	9,132
2004 ^{e/}	43,259	303	1,297	22,019	2,477	965	7,012	233.40	8,953

^{4/} Incluye solo forraje de sorgo y maíz

^{p/} Cifras preliminares.

^{e/} Cifras estimadas.

Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno 2004

**Cuadro 3. Exportaciones agropecuarias y agroalimentarias por producto
(millones de dólares)**

Año	Exportaciones agropecuarias															
	Total	Agricultura y silvicultura											Ganadería y apicultura			
		Subtotal	Algodón	Café crudo en grano	Fresas frescas	Garbanzo	Jitomate	Legumbres y hortalizas frescas	Melón y sandía	Otras frutas frescas	Tabaco	Otros	Subtotal	Ganado vacuno	Miel de abeja	Otros
1980	1,517	1,404	317	422	4	64	167	169	79	21	48	113	113	80	32	2
1985	1,401	1,185	90	492	4	30	214	162	48	38	26	81	216	187	28	1
1990	2,111	1,721	92	333	17	35	428	430	90	138	22	136	390	349	38	3
1991	2,291	1,877	77	368	21	32	262	490	142	284	45	156	414	358	51	5
1992	2,052	1,679	31	258	12	36	167	551	89	319	14	202	373	329	38	6
1993	2,449	1,961	9	253	22	27	395	653	65	323	40	174	488	448	34	6
1994	2,616	2,221	42	360	32	44	395	690	89	350	25	194	395	362	28	6
1995	3,903	3,324	170	706	44	73	586	929	114	402	25	275	579	536	31	12
1996	3,385	3,197	150	677	53	104	540	742	128	418	44	341	188	128	49	12
1997	3,655	3,408	111	827	27	63	523	926	140	424	42	325	247	198	41	8
1998	3,690	3,436	55	617	69	67	589	1,096	136	481	42	284	254	202	42	10
1999	3,800	3,473	55	581	64	90	535	1,180	170	489	36	273	327	290	25	12
2000	4,067	3,616	33	614	50	106	463	1,352	157	486	35	320	451	405	35	12
2001	3,774	3,326	22	211	43	128	532	1,422	158	487	27	296	448	411	28	8
2002	3,682	3,260	17	158	71	82	609	1,309	117	516	34	347	422	351	63	8
2003	4,465	3,911	20	155	103	77	869	1,422	145	726	29	366	553	471	68	14

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2/ Incluye almendra de ajonjolí, arroz, borra de algodón, cacao, cera vegetal, colofonia, chiclé, especias diversas, frijol, ixtle de lechuguilla, maíz, raíces y tallos, brezo, mijo, sorgo, semilla de ajonjolí, simiente de trigo certificada y trigo.

3/ Incluye otros productos de la rama.

Fuente: Banco de México.

**Cuadro 4. Importaciones agropecuarias y agroalimentarias por producto
(millones de dólares)**

Año	Importaciones Agropecuarias													
	Total	Agricultura y silvicultura									Ganadería y apicultura			
		Subtotal	Frutas frescas y secas	Maíz	Otras semillas y oleaginosos	Semilla de algodón	Semilla de soja	Sorgo	Trigo	Otros	Subtotal	Ganado vacuno	Piel y cueros sin curtir	Otros
1980	2,014	1,884	15	595	126	26	133	313	163	513	130	18	62	51
1985	1,603	1,296	6	255	213	13	275	264	32	238	307	128	118	61
1990	2,062	1,830	45	435	152	69	218	331	46	534	232	71	94	67
1991	2,121	1,687	78	179	235	84	349	362	67	333	434	183	141	110
1992	2,845	2,402	121	184	222	174	512	542	164	483	443	199	139	105
1993	2,617	2,324	184	69	252	241	523	380	233	442	293	95	112	86
1994	3,345	2,993	289	369	290	254	641	395	189	567	352	141	109	102
1995	2,627	2,479	133	373	298	239	542	254	217	423	148	23	66	59
1996	4,654	4,346	145	1,062	441	347	898	331	427	695	308	92	149	67
1997	4,146	3,660	177	359	394	470	1,032	265	306	657	486	194	195	97
1998	4,736	4,281	220	624	467	649	862	349	339	771	455	148	190	117
1999	4,435	4,027	306	600	438	411	784	427	337	724	408	130	180	98
2000	4,747	4,305	406	550	440	589	783	469	334	734	442	166	166	110
2001	5,081	4,655	453	645	440	564	851	515	423	765	426	149	162	114
2002	5,288	4,872	440	840	498	485	892	507	237	973	417	133	158	125
2003	5,737	5,465	454	1,062	538	578	1,068	400	566	799	272	44	139	90

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2/ Incluye caucho natural, cebada en grano, especias diversas, frijol, hortalizas frescas, madera ordinaria y otros forrajes y pasturas.

3/ Incluye lana sin cardar ni peinar y productos no especificados previamente.

Fuente: SIACON 2004 y "Anuario estadístico de la producción agrícola 1999-2000"

**Cuadro 5. Peso del sector agropecuario en la economía mexicana
(distribución porcentual)**

Concepto	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^{1/}
PIB agropecuario/PIB total ^{2/ 5/}	7.90	7.80	5.70	5.50	6.10	5.50	5.20	4.60	4.10	4.10	3.90	3.80	4.10	4.00
Componentes del Sector Agropecuario (%)														
Agricultura	62.50	68.60	67.80	65.50	66.10	63.60	65.60	65.30	62.20	62.60	63.40	63.20	63.20	62.40
Ganadería	28.70	23.70	25.00	27.10	27.50	29.40	27.30	26.80	29.00	28.80	28.40	28.60	29.30	31.00
Silvicultura	5.10	4.60	4.30	4.00	3.70	4.00	4.40	4.90	5.60	5.50	5.10	4.80	4.50	4.30
Pesca	3.70	3.20	2.90	3.30	2.80	3.00	2.80	3.00	3.20	3.10	3.10	3.40	3.00	2.30
Población ocupada: participación de la agropecuaria en el total (%) ^{3/}	n.d.	26.80	26.90	24.70	22.50	24.10	19.50	20.00	18.00	17.90	17.90	16.80	16.40	15.30
Comercio exterior ^{4/} : Peso de las exportaciones agropecuarias en las exportaciones de alimentos procesados en las totales (%)	5.40	5.30	5.00	5.80	4.30	4.00	3.70	3.30	2.90	2.80	2.60	3.10	3.00	3.50
Comercio exterior ^{4/} : peso de las importaciones agropecuarias en las totales (%)	4.40	2.70	2.30	2.30	2.40	2.40	2.50	2.30	2.10	2.30	2.50	2.50	2.50	2.80
Comercio exterior ^{4/} : peso de las importaciones de alimentos procesados en las totales (%)	6.30	5.00	4.40	3.60	5.10	3.80	3.80	3.20	2.80	3.20	3.20	3.40	3.30	2.70
Comercio exterior ^{4/} : peso de las importaciones de alimentos procesados en las totales (%)	4.40	6.40	4.60	3.40	3.20	3.00	2.90	2.70	2.60	3.30	3.50	3.80	3.60	3.60

^{1/} Los datos del PIB corresponden al primer semestre; los del sector externo al mes de junio; y los datos de gasto público federal de SAGARPA se refieren al presupuesto modificado autorizado para el año.

^{2/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Estructura con base en cifras a precios corrientes.

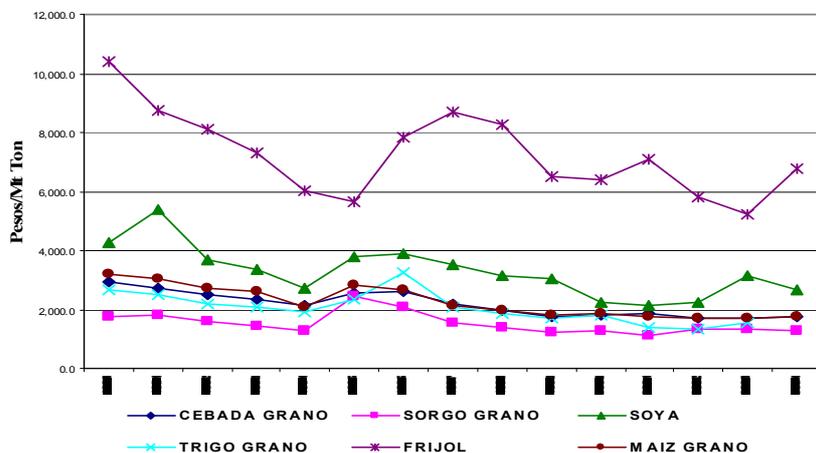
^{3/} Datos obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo. Las cifras para 1990 y 1994 corresponden a 1991 y 1993, respectivamente.

^{4/} A partir de 1994, cifras modificadas por Banco de México, con base al Sistema Armonizado que es un clasificador de comercio internacional utilizado por la mayoría de los países del mundo, para clasificar su comercio exterior

^{5/} La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos del sector agropecuario. Si al valor agregado bruto total a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos, se obtiene el Producto Interno Bruto Total a precios de mercado.

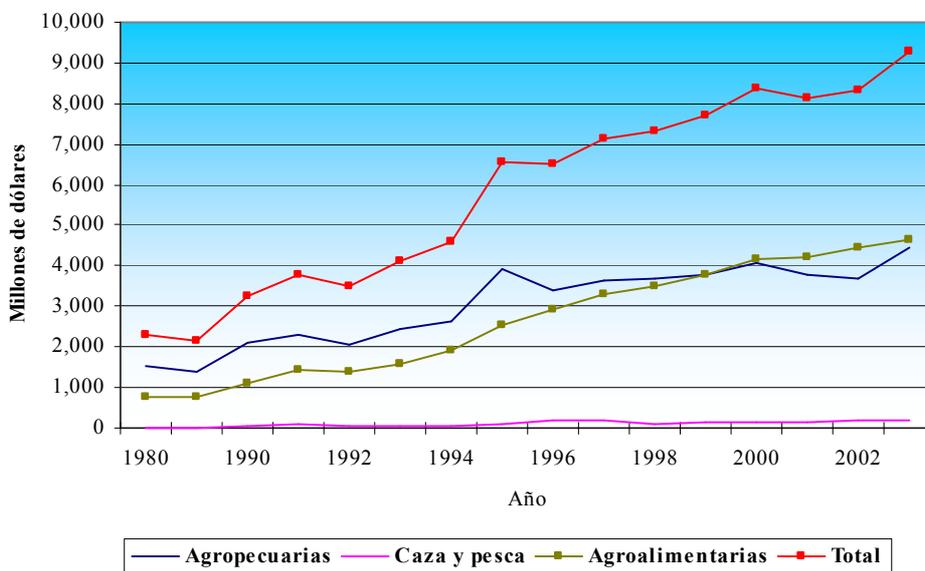
Fuente: V Informe de Gobierno. Anexo Estadístico.

**Gráfico 1. Precios reales rurales de granos
(base 2003)**



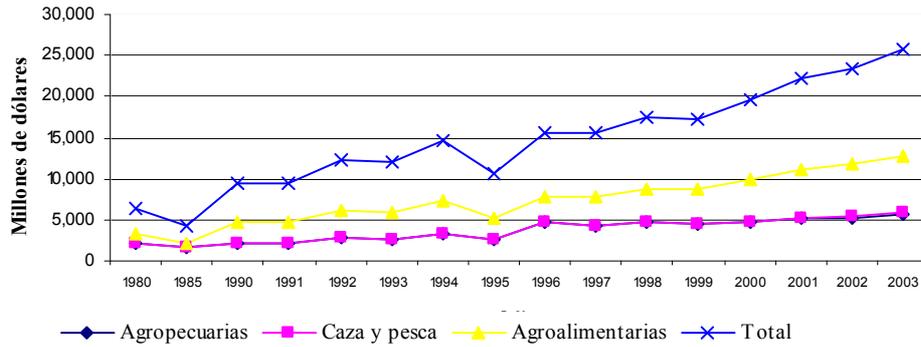
Fuente: Datos del Anexo Estadístico IV Informe de Gobierno y SIACON

**Gráfico 2 Exportaciones Agropecuarias y Agroalimentarias
(millones de dólares)**



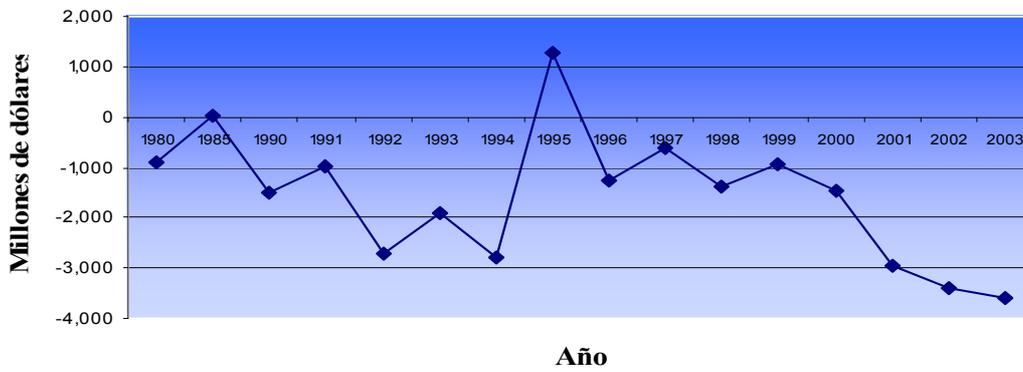
Fuente: V Informe de Gobierno Anexo Estadístico 2006.

**A. Gráfico 3. Importaciones Agropecuarias y Agroalimentarias
(millones de dólares)**



Fuente: V Informe de Gobierno Anexo Estadístico 2006.

**B. Gráfico 4. Balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria
(millones de dólares)**



Fuente: Banco de México

Referencias.

1. Caballero, José M. Ingresos, pobreza y bienestar en las áreas rurales de México”. 2006.
2. Dyer, George, Steve Boucher, J. Edward Taylor. “Subsistence Response to Market Shocks.” Amer. Journal of Agricultural Economics 88(2). Mayo 2006.
3. López Tostado, Francisco. “Nueva visión de la política en investigación y desarrollo tecnológico”. SAGARPA. 2006
4. Yunez-Naude Antonio y George Dyer. La integración económica y el sector agropecuario mexicano: evaluación y opciones de política”; 2006.
5. IDB Note. La Inserción de México en la Economía Internacional: Integración, Competitividad y Desarrollo Regional. 2006
6. The Agricultural and Science Indicators (ASTI), Consultative Group for International Agriculture Research. (CGIAR).