

**Políticas de compensación y fomento para
el campo mexicano**

**Seminario Perspectivas del Desarrollo
Social en México**

Palacio Legislativo de San Lázaro

6 y 7 de marzo, 2007



Antonio Yúnez Naude

CEE y PRECESAM

El Colegio de México

<http://precesam.colmex.mx>



GUIÓN

1. Apertura comercial, reformas internas y los impactos esperados
2. Lo que se predijo y lo que ha pasado
3. Explicaciones sobre la evolución del sector
4. Las políticas agropecuarias y rurales hasta hoy
5. Requisitos mínimos para el diseño de políticas públicas al campo

1. Las reformas y el TLCAN

1986. Adhesión de México al GATT

1988-99. Abolición de CONASUPO

1991. Reforma Ejidal y creación de ASERCA
(apoyos a la comercialización *)

1988 y 1991 PRONASOL y SEDESOL

1994. Inicio del TLCAN, otros acuerdos comerciales,
Rodas Uruguay y Doha, creación del PROCAMPO *

1995. Alianza para el Campo

* ¿Transitorias?

El mito del pasado reciente: los efectos de la liberalización de la economía

Los mercados automáticamente ocuparán los espacios dejados por la eliminación de intervenciones estatales (incluyendo la Reforma Ejidal) en la economía agropecuaria y rural

(Al proporcionar los incentivos correctos, los mercados son la base para que el sector agropecuario pueda ser eficiente y, con ello, se logre el desarrollo rural)

Las condiciones

Para que los mercados funcionen es necesario que

- Existan
- Los agentes tengan información sobre ellos

De no darse, el estado debe intervenir en la formación de capital social (información, infraestructura, instituciones, etc.)

(Además, el funcionamiento de los mercados no es suficiente para que se dé un desarrollo económico sustentable y con equidad: son necesarias medidas redistributivas)

Los mercados

- En amplias zonas rurales de México no hay algunos mercados o están limitados por elevados costos de transacción
- Desde los 80, los gobiernos no han invertido lo suficiente para que se desarrollen (inversión en capital social, por ejemplo)
- Después de más de 20 años de reformas, el sector privado no ha llenado vacíos producidos por la reducción de la participación del estado en la economía (CONASUPO).

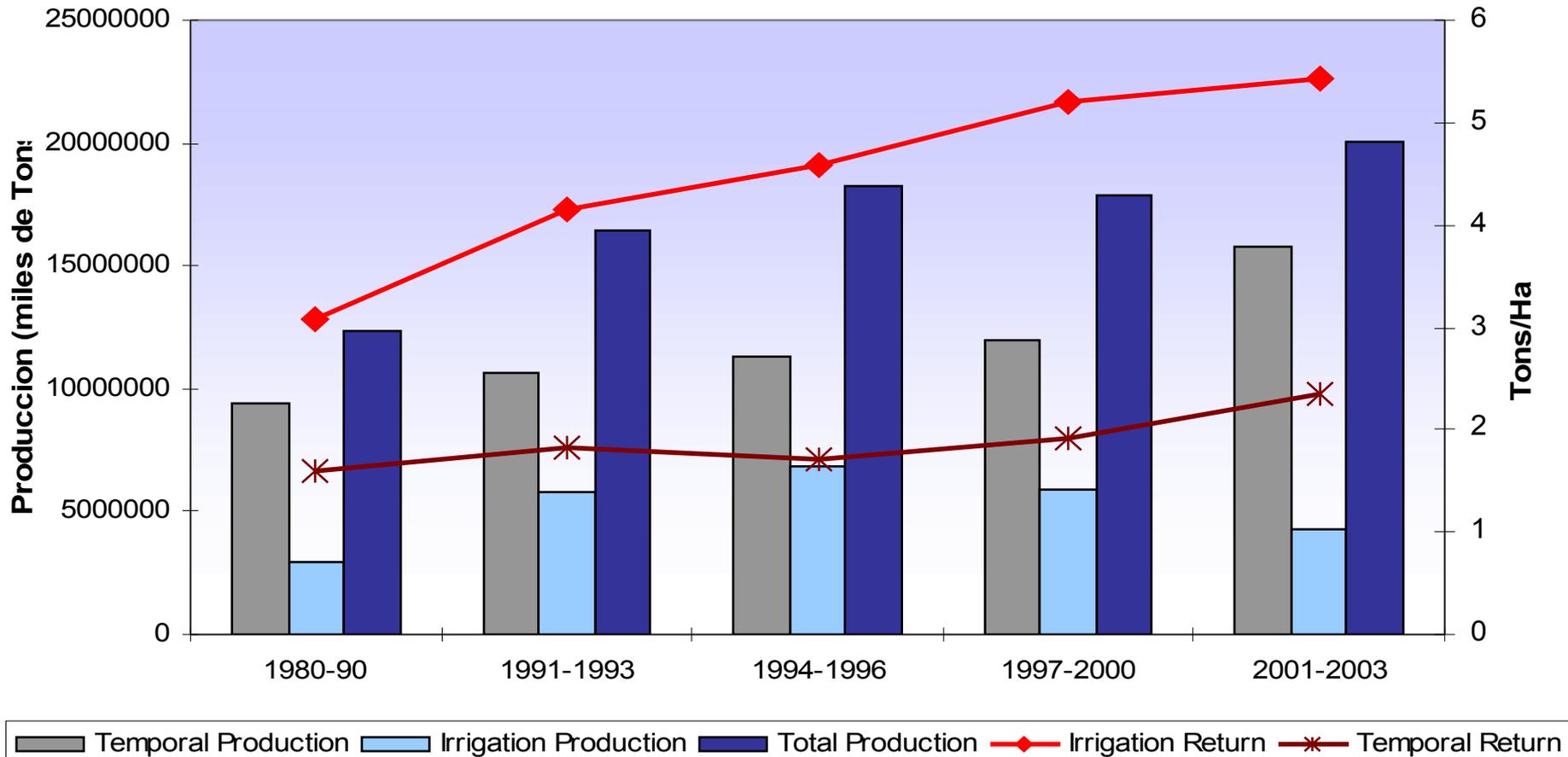
Reformas y TLCAN ...

¿se han cumplido? los efectos esperados

- Crecimiento del comercio internacional (SI)
- Reducción de precios al productor de cultivos no competitivos o básicos (SI, hasta 2006)
- Aumento en eficiencia, productividad y competitividad
 - Reducción de la oferta interna de cultivos no competitivos (granos y oleaginosas) (NO)
 - Reorientación de la oferta agropecuaria nacional hacia frutas y hortalizas (NO)
- Aumento de la emigración rural (SI)
- Crecimiento del crédito privado al campo (NO)

Maíz. Lo que no se esperaba ...

Produccion y rendimientos: 1980-2003, promedios



3. Propuesta para explicar lo sucedido (lo inesperado)

Tomar en cuenta la heterogeneidad
con la que producen los agricultores
mexicanos
y
en las políticas

La heterogeneidad productiva: ilustración

Agricultura en pequeña escala

- Unidades familiares de producción y consumo
- Fuentes diversificadas de ingreso
- Elevados costos de transacción en algunos mercados
- Recursos limitados (tierras de temporal)
- Oferta de alimentos (maíz) inelástica

Agricultura Empresarial

- Produce para la venta
- Especialización
- Mercados “completos”
- Capitalizadas (e irrigación)
- Oferta elástica

Hipótesis para explicar la evolución reciente

- A través de los apoyos a la comercialización, los tres últimos gobiernos han seguido aislando de la competencia internacional a ciertos **productores comerciales** de cultivos básicos
- El aislamiento de ciertos mercados de algunos **campesinos** y la diversidad de sus fuentes de ingreso explica porqué la producción de básicos en tierras de temporal no se ha desplomado

4. Las políticas agropecuarias durante las reformas: inconsistencias y sesgos

ASERCA (desde 1991)

Apoyos a la comercialización y al “ingreso objetivo” canalizados a grandes productores (y comercializadores y procesadores) de cultivos básicos

frente a:

ALIANZA CONTIGO (1994): capitalización y reconversión productiva ...

PROCAMPO (1993-4): Un híbrido compensatorio, bienestar, de ajuste, más
Procampo capitaliza

Uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos

Regresividad de los apoyos

2005

- 49% de los recursos de ASERCA a productores comerciales de maíz en zonas con excedentes (y a las grandes empresas que lo compran)
- Ingreso objetivo cubre a menos de 61,000 productores (PROCAMPO a 2.8 millones, aunque no es redistributivo).
- 93% de los recursos de ASERCA al maíz se destinaron a sólo 5 estados ... **69% a Sinaloa**

Las políticas al agro hasta 2006: fricciones en un contexto de apertura

- Privilegian a ciertos productores comerciales de cultivos básicos (similar a la política de precios de garantía, pero más concentrada regionalmente)
- Unas encaminadas a impulsar la competitividad
- Otras dirigidas a promover la seguridad y soberanía alimenticia

Las políticas de combate a la pobreza rural

- Evaluaciones a PROGRESA-Oportunidades concluyen que los programas de SEDESOL han contribuido a paliar la pobreza rural
- No obstante (debido, entre otros, a la crisis macroeconómica), la pobreza rural creció, en 1998 empezó a disminuir y sólo hasta 2002 se logró regresar al nivel de 1992)

Después de más de quince años de reformas, persiste

- La pobreza rural
- La falta de opciones en el campo (emigración a grandes urbes y a los EUA)
- Erosión, tala de bosques y uso dispendioso del agua en la agricultura (ejemplo, sin precio el agua para irrigación)
- Uso de tierras irrigadas para producir granos, frente a otras opciones
- Falta de crédito

Algunos retos y requisitos básicos para el desarrollo agropecuario y rural

- Resolver las inconsistencias en las políticas al sector: apertura, más seguridad, más soberanía alimenticia ... más sustentabilidad (el ANC y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable).
- Ejemplo:
 - Apoyos al ingreso de ASERCA y subsidios al transporte de granos (vrs. inversión en infraestructura)
 - Preferencia a la producción de granos en las asignaciones de uso de agua para irrigación
 - Subsidio a la electricidad para el bombeo de agua

Requisitos: regular a monopolios

CONASUPO ha sido sustituida por

- Grandes empresas
- Por apoyos a la comercialización de ASERCA

Hipótesis: el poder monopólico

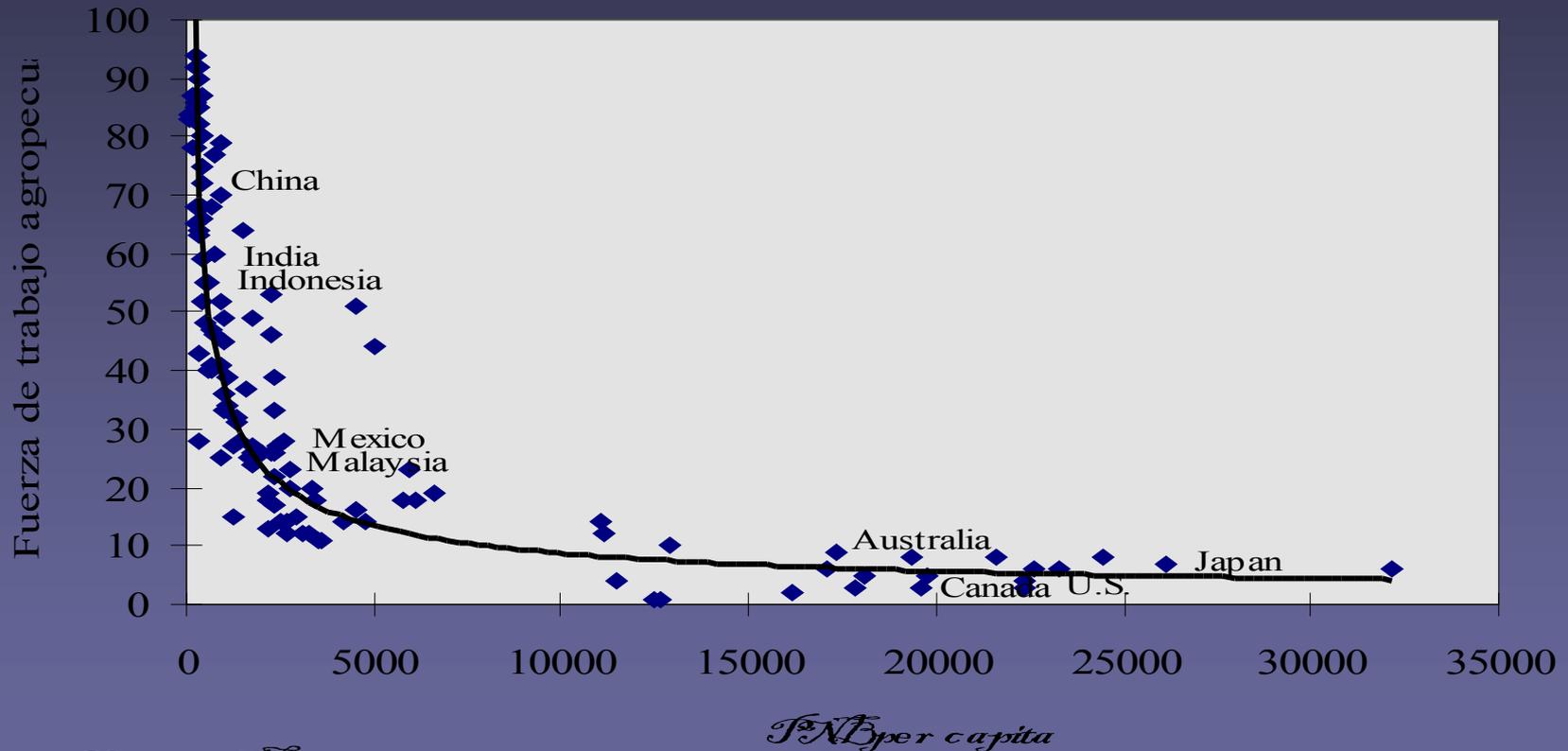
- Ha significado que no se transmitan al consumidor los precios más bajos de los granos a causa del TLCAN
- Contribuyó al aumento reciente en el precio de la tortilla.

Políticas públicas ... retos y requisitos

- Que el combate a la pobreza rural se acompañe de medidas que impulsen la creación de opciones remunerativas en el campo y fuera de él
- Que la retención de porciones de la población rural en el campo sea viable ...
por ejemplo, mediante el pago de por servicios ambientales para preservar
 - la biodiversidad genética del maíz y de la milpa
 - la calidad de la tierra
 - los bosques

Opciones de política, las tendencias internacionales

Participación de la fuerza de trabajo en la agricultura conforme aumenta el producto per cápita



Fuente: Taylor y Martin, 2001

Políticas públicas ... retos y requisitos

- Impulso de las asociaciones de pequeños productores ... y ¿de la agricultura por contrato?
- Desarrollo de los mercados financieros rurales (el papel de las remesas) y del seguro
- Inversión en bienes públicos:
 - infraestructura para el mercadeo y la información
 - investigación y desarrollo: en México, gasto público R&D/PIB Ag: 0.2%; en Chile, Brasil 1.7% y 1.42%
- Inclusión de los jornaleros en las políticas

Requisitos básicos

1. Datos y estudios (CEDRSSA)

- para el análisis de la situación y los cambios (por ejemplo, ignoramos el grado de sustitución entre el maíz blanco y el amarillo)
- para la planeación (diseño de políticas de apoyo al desarrollo sustentable)

2. Voluntad política para lograr acuerdos mínimos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

3. Inclusión real, coherente y coordinada de las políticas transversales (SAGARPA-SEDESOL-SEMARNAT)

El PRECESAM

Los invito a visitar su sitio en la red

<http://www.precesam.mx>

Encuesta Nacional a Hogares Rurales
de México