



## Un sexenio más perdido para la agricultura

Yolanda Trápaga Delfín\*

El tema agrícola es por definición un tópico difícil, pues los procesos agropecuarios son estructuralmente anticíclicos, ocasionando costos de producción altos y baja rentabilidad, al mismo tiempo que se trata de las actividades básicas, indispensables e insustituibles para la reproducción de los humanos. Aquí no vale aplicar solamente criterios de productividad, rentabilidad y competitividad, pues sólo espacios muy reducidos pueden responder a las exigencias del caso; y si tenemos que incluir el factor de satisfacción de cuestiones estratégicas e insalvables como la alimentación y el aporte de materias primas para el sector urbano, el sistema económico está obligado a incorporar estas esferas económicamente ineficientes de manera permanente, pero causando perturbaciones estructurales al empleo, los ingresos y a la acumulación global. Sin embargo, hacer un balance de la política económica dirigida al sector agropecuario en México de 2000 a la fecha, es una tarea relativamente fácil, pues se trata de un sexenio en que se continúan las mismas tendencias instaladas desde el gobierno de Miguel de la Madrid consistentes en depositar de manera creciente en el mercado la capacidad de organizar la reproducción de las estructuras productivas, de redefinir el lugar de los agentes económicos, su perfil y su destino de vida en un contexto internacional donde la competencia se agudiza cada día más y el número de los excluidos aumenta minuto a minuto.

### El contexto

En el marco de la política económica vigente desde hace un cuarto de siglo nunca estará suficientemente subrayado que la base material de la producción primaria en México tiene un alto grado de degradación y deforestación que han venido reduciendo el área cultivable, así como la superficie forestal,<sup>1</sup> trayendo como resultado una creciente vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y disminuyendo la capacidad productiva de nuestros recursos (Giugale *et al*, 2001), debido en gran parte al enfoque productivista dominante que ha buscado intensificar el uso de todos los recursos en aras de lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales, aunado a lo cual se da todo tipo de prácticas inadecuadas que convergen en el agotamiento de la base productiva nacional, así como el abandono de tierras marginales.

\* Profesora titular de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

<sup>1</sup> La erosión de los suelos agrícolas reconocida oficialmente como severamente erosionada supera 60% de la superficie cultivable, principalmente por salinización; mientras que la deforestación del país alcanzó una tasa de 600 mil hectáreas al año en 2002 (Giugale, 2001).

Por otro lado, la población rural ha ido en constante descenso por décadas obedeciendo a la tendencia natural de la acumulación capitalista. En 2000, al inicio del sexenio, se tenían 25 millones 196 mil habitantes rurales y en 2005 la cifra había variado poco siendo de 25 millones 103 mil personas, significando 25.2 y 23.5% del total nacional respectivamente. Estos datos no obedecen a una disminución de la tasa de nacimientos, sino predominantemente a la emigración de 400 mil personas anualmente hacia las ciudades y a Estados Unidos, buscando mejores condiciones de vida. Al mismo tiempo, la estructura social resultante de las elevadas cifras de emigración ha llevado a una feminización del trabajo rural cada día más importante (CEPAL, 2006).

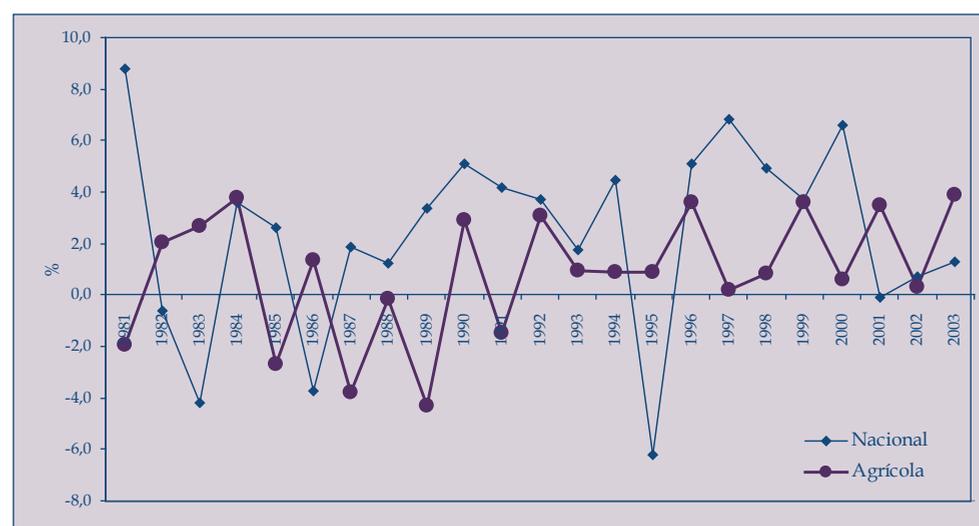
Si hablamos de los ingresos de los agricultores se trata de una variable que depende de la multifuncionalidad de la fuerza de trabajo rural que logra integrar una canasta de ingresos monetarios y no monetarios que van desde alimentos producidos para el autoconsumo, pagos por salario rural, pagos por salario urbano y hasta remesas; pero teniendo en cuenta que sólo 2.7% de los agricultores obtuvieron ingresos superiores a 10 salarios mínimos en 2002 (INEGI 2002), y el subempleo es un fenómeno generalizado en el campo expresando niveles de vida muy precarios, el movimiento del salario real agrícola es un indicador importante de la situación de pobreza rural: de 6 305.79 pesos en 2000, creció 3.1% en 2001, 3.6 en 2002, 2.6 en 2003, 0.8 en 2004 y -0.01 en 2005, mostrando una tendencia regresiva en la mayor parte del sexenio hasta llevar el salario al nivel de 1991, a pesar de que por efecto de la emigración masiva existan zonas donde hay escasez de mano de obra. Sin embargo, la estructura de precios desfavorable y el exiguo acceso al financiamiento -ya sea por escasez de crédito o de programas productivos para el sector<sup>2</sup>- han empeorado aún más la situación, haciendo que el eje de reproducción de los campesinos tenga un pilar muy importante en los programas asistenciales.

En 2000, iniciándose el sexenio, la agricultura significa 4% del producto interno bruto (8% en 1990) y 16% del empleo total (27% en 1990), con una dinámica de mayor contracción del producto que del empleo, lo que significa un vigésimo de la riqueza nacional producido en un sector donde se encuentra la cuarta parte de la población del país. No sólo es la esfera más rezagada en términos de productividad -lo cual es la tendencia normal en el capitalismo- sino que las políticas gubernamentales enfatizan en liberalizar cada día más la actividad económica apegándose al discurso de los organismos internacionales y del gobierno de Estados Unidos, a pesar de que tras un cuarto de siglo de apertura ni siquiera se ha empezado a resolver el atraso estructural.

<sup>2</sup> Procampo es un programa que podemos considerar como el más importante para apoyar el ingreso de los agricultores, pero al no estar ligado al fomento de la producción es poco su impacto en la capitalización de las explotaciones, dando con ello mayor peso a los programas asistenciales, pues programas productivos como Alianza para el Campo van dirigidos a los productores de mayores ingresos.

Fortaleciendo el modelo, la política económica apoya y promueve la agricultura de exportación al mismo tiempo que los pequeños productores de bienes para el mercado interno son menospreciados por los programas productivos, dejando un saldo desfavorable sobre todo para los agricultores del sector social que constituyen más de tres cuartas partes de los productores. Todo en un marco donde la inversión interna directa en el sector ha disminuido, de 381 mil 912 millones 26 mil pesos a 371 mil 408 millones 22 mil pesos, regresando al nivel de 1993. Sólo recordemos que el propio secretario del ramo, Javier Usabiaga, era el primero en declarar constantemente que si el sector no era rentable no había que invertir en él (*El Financiero*, 2005).

#### Crecimiento porcentual anual del PIB nacional y agrícola, 1981-2003



Fuente: SIAGRO, CEPAL, 2006.  
Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

#### La estructura de comercio y las restricciones externas

El análisis de este rubro nos permite tener una instantánea del comportamiento estructural del campo mexicano, más allá de unos pocos años y de políticas coyunturales, pero entendiendo el modelo y la filosofía económicas detrás de los programas gubernamentales. Como es bien sabido, desde 1965 la producción de alimentos básicos en nuestro país empieza a rezagarse frente a la dinámica de crecimiento de la población. Pero en la década de los ochenta, al efectuarse una apertura comercial indiscriminada con la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y luego con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno renuncia a producir internamente los alimentos que consumen los mexicanos y prefiere buscar los precios más

baratos en el mercado internacional. Con el presidente Carlos Salinas se renuncia explícitamente la autosuficiencia y se traslada al mercado mundial el eje del abastecimiento alimentario que antes se consideraba cuestión de seguridad nacional. Simultáneamente se fomenta la especialización en aquellos productos que permiten la mayor obtención de divisas: tropicales, frutas y hortalizas, para pagar la cuenta de las importaciones crecientes de los bienes-salario: granos, oleaginosas, cárnicos y lácteos.

Así, para cualquier gobierno que intente una inserción exitosa de la economía de su país en el ámbito internacional el sector agrícola le ofrece uno de los mayores retos, pues la consideración de la seguridad alimentaria exige una definición en el tratamiento de la producción primaria, ya sea optando por reivindicar el esquema de las ventajas comparativas con el argumento de que el libre comercio terminará por establecer el mejor modelo de reproducción y desarrollo, o estableciendo un segmento de excepción en el tratamiento de agentes, productos y cadenas que garanticen el abasto interno de alimentos. En nuestro país, se ha decidido que es más barato lo primero, tratando de ignorar la creciente vulnerabilidad que a la corta y a la larga le salen más caras al país no sólo en lo económico con el rompimiento de los encadenamientos productivos, sino en lo social y en lo político también.

Las exportaciones agrícolas han crecido de manera sostenida desde la década de 1980, salvo en 1990<sup>3</sup>, pero las importaciones lo han hecho de manera más dinámica, menos en 1995. Así, la balanza comercial agropecuaria ha sido negativa en los últimos 25 años, menos en 1986, 1987 y 1995. El valor de las exportaciones agrícolas ha ido perdiendo importancia en las cuentas nacionales a pesar del subsidio en agua y energía, mientras que su volumen aumenta y demanda una cantidad mayor de insumos como tierra, agua y trabajo barato, lo cual significa una creciente depredación en los tres aspectos.

Este esquema de país importador neto de alimentos tiene dos rasgos característicos en nuestro país que sólo agravan la situación estructural:

- 1) La dependencia de un solo socio económico, con quien realizamos más de 80% de nuestro comercio en ambos sentidos y en todos los renglones. Estados Unidos puede fijar precios, calidades y condiciones de producción y comercialización de lo que nos vende y de lo que nos compra.
- 2) La estructura de la balanza comercial agropecuaria especializada en la venta de alimentos no estratégicos: jitomate, aguacate, café, hortalizas y frutas frescas, jugo de naranja, cerveza y camarón congelado; mientras que compramos fundamentalmente alimentos básicos de origen mayoritariamente estadounidense: maíz, soya, trigo, sorgo, frijol, oleaginosas, aceites vegetales, carnes frescas y refrigeradas y leche en polvo, siendo México el importador número uno del mundo de este producto.

<sup>3</sup> De 1 833 millones de dólares en 1980 a 4 217 en 2000 que inicia el sexenio y a 6 127 en 2005.

	Volumen de los principales cultivos de exportación (toneladas)	
	Tasa de crecimiento	
	1994-2000	2000-2004
Cebollas	16,49	24,95
Lechugas	46,61	101,68
Pepinos y pepinillos	57,25	7,43
Pimientos	66,98	33,16
Sandía	107,47	27,00
Tomate	50,12	29,73
Aguacate	164,50	52,20
Limonos y limas	89,82	41,06
mangos	64,41	2,77
papaya	254,90	61,36
Piña	272,20	37,37
Uva	163,59	3,98

Fuente: FAO, FAOSTAT.

Nuestra vulnerabilidad radica en que nuestros compradores pueden vivir fácilmente sin lo que les vendemos, pero nosotros no podemos hacerlo sin lo que nos venden. Somos perfectamente vulnerables y dependientes de nuestros proveedores.

#### De apoyos y desapoyos

El cauce de la política agrícola en el sexenio de Vicente Fox sigue las mismas directrices de lo pactado en el TLCAN y la normatividad de la OMC a que han obedecido las administraciones anteriores marcando restricciones a las políticas de apoyo al campo con el argumento de que el comercio agropecuario mundial debe desarrollarse al máximo con las menores distorsiones posibles.<sup>4</sup>

Nuestros gobiernos han aplicado políticas de fomento a las exportaciones, pero no las han acompañado de medidas de fomento de la producción agropecuaria capaces de lograr este cometido sin descobijar el mercado interno. Tampoco han existido intentos suficientes para eliminar obstáculos estructurales tales como una inadecuada infraestructura portuaria, de transporte y de comunicaciones, ni para superar las fallas de algunos mercados, entre ellos el de crédito. A ello ha coadyuvado también la falta de políticas gubernamentales que estimulen eficazmente la pro-

<sup>4</sup> En 1994 los países miembros de la recién creada OMC firmaron los siguientes acuerdos contenidos en el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay (AARU): 1) reducir el monto total de subsidios domésticos a los productores distorsionadores del comercio; 2) reducir los subsidios a la exportación; 3) incrementar el acceso a las importaciones en sus mercados domésticos.

ducción sectorial (Rello y Trápaga, 2001), observándose una caída de la producción de alimentos básicos y un aumento de las importaciones, impactando en los medios de vida de más de 2.5 millones de productores de maíz. Confirmándose que los principales perdedores han sido los pequeños productores, que son la mayoría, con un incremento de la emigración.

La política agrícola de los últimos sexenios expresa un fenómeno con dos caras contrapuestas:

- 1) El fracaso social y económico del modelo de economía abierta que cancela fuentes de trabajo y precariza las condiciones laborales y los ingresos de la población del país, expulsando a los agricultores no sólo hacia las ciudades sino también y fundamentalmente al extranjero a tasas de 400 mil personas al año en la administración que termina, pues no hay lugar para ellos en ningún espacio nacional.
- 2) El éxito a nivel macroeconómico por los ingresos crecientes provenientes de las remesas enviadas en su mayor parte por los expulsados del sector agropecuario.<sup>5</sup>

Esta especialización exportadora de mercancías legales y de fuerza de trabajo ilegal cumple con distintas funciones:

- a) aporta ingresos para los que se quedan en México, mejorando las posibilidades de arraigo en sus lugares de origen;
- b) quita presión excesiva sobre el mercado laboral doméstico;
- c) contribuye a la estabilidad macroeconómica por el monto de sus flujos, llegando inclusive a ser una variable a considerar en la estabilidad cambiaria del peso.

Formalmente las remesas son ya la segunda fuente de divisas después del petróleo, pero podríamos pensar que sea la primera en realidad si descontamos la inversión de capital necesaria para la obtención y la comercialización del crudo, ya que la exportación de fuerza de trabajo de forma ilegal se hace a cargo de los trabajadores mismos y arroja un ingreso neto que no aparece en el rubro de exportaciones, mientras que las divisas petroleras son ingresos brutos a los que hay que descontarles la inversión necesaria para su explotación, así como su depreciación. La fuerza de trabajo se ha convertido entonces en un bien no tradicional para la exportación –igual que las flores o las jicamas–, pero sobre todo porque se produce sin costos para el capital privado, que hace que la balanza comercial agropecuaria y la balanza agre-

<sup>5</sup> El monto de las remesas enviadas por los migrantes en 2005, según el Banco de México, ascendió a 20 mil 35 millones de dólares, superando al flujo de inversión extranjera directa y equivaliendo a 71% del valor de las exportaciones de petróleo crudo y a 128% del superávit de la balanza comercial de productos petroleros y a 2.6% del PIB (BM, 2006); ello sin mencionar que el petróleo se ha beneficiado de precios inusitadamente altos en los últimos tiempos.

gada resulten superavitarias y que además de repercutir en el mantenimiento de los pedazos de familias que se quedan en México, se benefician en primer lugar los intermediarios financieros que logran captar con precios leoninos de las transacciones correspondientes una parte de ese recurso. Triunfalmente, las cuentas nacionales miden esto como ganancia para el crecimiento, porque no miden la recesión económica y hasta emocional en la que han entrado las familias de donde se exporta esa fuerza de trabajo, ni la crisis de las regiones donde los hombres se han ido dejando niños, mujeres y ancianos a cargo de la producción de sus exiguas parcelas, ni el deterioro ambiental de los suelos agrícolas que han sido abandonados también en algunas zonas, tampoco miden el adelgazamiento del tejido social que esto provoca, ni los enormes costos en sufrimientos de millones de mexicanos involucrados en esta violencia económica de flujos migratorios ilegales y de cuentas alegres de los economistas del régimen que no se niegan a aceptar el subsidio de los pobres.

El otro lado de la moneda es el gobierno de nuestro principal socio comercial que organiza su agricultura de acuerdo a sus intereses domésticos e ignorando los acuerdos internacionales que nos son tan queridos, como queda claro en su Ley Agrícola de 2002<sup>6</sup> que determina de manera importante las tendencias de los mercados internacionales, sobre todo para México.

México y Estados Unidos pertenecen a la OCDE y a la OMC, pero su comportamiento en el terreno de los apoyos agrícolas es diametralmente opuesto. En los países de la OCDE el nivel de apoyo al productor, medido por el % PSE<sup>7</sup>, ha permanecido casi constante desde 2000, promediando 30% para el periodo 2002-04. Los ingresos agrícolas corrientes son 44% superiores a lo que serían si se calculan a precios del mercado mundial sin ningún apoyo. Por lo demás, cerca de un tercio de los ingresos corrientes brutos de la OCDE resultan de transferencias asociadas con las políticas agrícolas. En 2004 el nivel de apoyo a los productores creció en Estados Unidos 31% y en Corea –una economía reputada por su apertura económica– 11%, mientras que en México disminuyó 14%. Al mismo tiempo, en Estados Unidos sólo los aumentos en el MPS<sup>8</sup> contribuyeron a elevar el valor del apoyo al productor en más de 10%,

<sup>6</sup> “The Farm Security and Rural Investment Act of 2002” regresa a la política de apoyo a los productos de principios de los años 80s. Sin estas ayudas no podrían competir con otras economías que producen con costos más bajos, como la brasileña que genera soya 35% más barata. Esta ley agrícola, a través de un presupuesto de \$135 314 mil millones de dólares para 10 años, y sin un mecanismo de administración de la oferta, garantiza la sobreproducción y precios de mercado deprimidos, así como el desplazamiento acelerado de los productores mexicanos.

<sup>7</sup> Producer Support Estimate (PSE) el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes a los agricultores, medido al nivel de la unidad de producción. Incluye apoyo a los precios de mercado y pagos presupuestales. El PSE mide las transferencias como porcentaje del ingreso bruto de los agricultores.

<sup>8</sup> Market Price support (Apoyo a los precios de mercado).

mientras que en México el MPS contribuyó a la caída en más de 10% del PSE (OCDE 2006). Es importante recordar que mientras más pequeños son los apoyos ligados al producto, mayor es la extensión en que los mercados mundiales influyen las decisiones de producción domésticas. Y ese es nuestro caso. En México el nivel de apoyo a los agricultores es de los más bajos dentro de la OCDE. Y ese organismo llama la atención sobre el buen comportamiento de nuestro país con las fuertes reducciones desde principios de los noventa en las intervenciones en el mercado y los subsidios al consumo tradicional para básicos -a tasas iguales de reducción en la mitad del tiempo que los demás miembros de la OCDE-, al mismo tiempo que se introducen los programas de alivio a la pobreza en cumplimiento de los compromisos con la OMC; aunque para pesar de este organismo, en 2004 se llevan a cabo las medidas anunciadas en 2003 con el Acuerdo Nacional para el Campo,<sup>9</sup> consideradas como regresivas según el marco internacional de referencia.

**Conclusiones** El sexenio que termina es sólo una fase más del periodo de apertura económica iniciado hace más de 20 años y que ha causado estragos en el campo mexicano, depredando agua, suelo y fuerza de trabajo, al mismo tiempo que poniendo en entredicho la estabilidad macroeconómica y la capacidad de negociación en los mercados internacionales de productos agropecuarios. Se ha profundizado la dependencia alimentaria, la falta de control sobre los flujos campo-ciudad y se ha afectado la calidad de vida y la dignidad de los habitantes del campo con programas asistenciales que no les dan alternativas de vida en el mediano y largo plazos. Esta situación exige ser revertida con una política fiscal que garantice los recursos necesarios para impulsar al sector y una visión que pretenda resolver la inserción sectorial sin exportar sus problemas a las otras esferas productivas y con los siguientes objetivos centrales: 1) La generación doméstica de alimentos y materias primas 2) El arraigo de los productores en el campo 3) Ingresos remuneradores para los agricultores 4) Diseñar una política que aproveche al máximo el espacio del AARU en lugar de cumplir a pie juntillas con lo que nos perjudica 5) Buscar la de acuerdo con las necesidades del mercado interno, el bienestar de los mexicanos y el medio ambiente. Es la única forma en que podremos hablar de la administración foxista como del último sexenio perdido para la agricultura ■

<sup>9</sup> Se incluyen pagos basados en el producto de los cultivos, pagos directos por cabeza de ganado y una elevación del subsidio a la electricidad y al diésel para uso agrícola.

## Bibliografía

- Banco de México [2006], *e-México Banco de México- Información financiera y económica*.  
[www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_)
- CEPAL, *CIAGRO*. 1980-2005.
- El Financiero*, Diario, México, 9/III/05.
- FAO, <http://faostat.fao.org>
- Giugale, Marcelo, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, México. *A comprehensive development agenda for the new era*, The World Bank, Washington, D.C., 2001.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Empleo 2002*, México, 2002.
- OCDE (2006), *Agricultural policies in OECD countries. Monitoring and evaluation 2005. Highlights*. [www.oecd.org/agr./policy](http://www.oecd.org/agr./policy).
- \_\_\_\_\_ (2005), *PSE/CSE database 2005*, [www.oecd.org/agr./policy](http://www.oecd.org/agr./policy).
- Rello, Fernando y Yolanda Trápaga, *Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México*, Estudios y perspectivas, CEPA, México, 2001.
- SAGARPA, [www.siap.sagarpa.gob.mx/Anxinfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/Anxinfo/)