

Gasto y políticas públicas

en el campo*

Carlos Javier Cabrera Adame**

Diana López Hernández***

El campo mexicano atraviesa por una crisis importante que se puede explicar en gran parte por el atraso tecnológico del sector, el extendido minifundio, la falta de acceso al crédito, a mejores insumos, a precios capaces de incentivar la producción; el abandono del Estado y la liberalización comercial. Todos estos factores han contribuido a generar la dependencia alimentaria de nuestro país. Actualmente, las importaciones de los principales granos y oleaginosas representan una proporción importante del consumo nacional. Las importaciones de los diez principales productos agropecuarios¹ representaron 34.8% del consumo nacional en 2007, mientras que la importación de los cuatro principales granos básicos² y las cuatro principales oleaginosas³ representaron en el mismo año 30.3 y 89.0% del consumo aparente, respectivamente.

Sin embargo, es preciso recordar que durante muchos años el sector agrícola mexicano generó productos básicos suficientes para permitir la autosuficiencia alimentaria del país, cubrir la demanda de materias primas para la industria, además de generar excedentes destinados a la exportación, que permitieron la captación de suficientes divisas para financiar las importaciones industriales. Entre los elementos que permitieron la autosuficiencia alimentaria y la generación de excedentes se encuentran, una activa política estatal orientada a fomentar la producción a través de la inversión pública en infraestructura, investigación, difusión técnica, servicios públicos de acopio y almacenaje, y una banca de desarrollo que proporcionaba financiamiento a los productores y aseguramiento de las cosechas; junto con una política agraria que permitió aumentar la superficie sembrada.

*Este artículo es una versión ampliada y actualizada de la ponencia presentada en el taller "La cuestión social en el campo mexicano: México ante el 2008", celebrado en la FE, UNAM, los días 15 y 16 de febrero de 2007.

**Profesor de la División Sistema Universidad Abierta, de la Facultad de Economía, UNAM.

***Egresada de la Facultad de Economía y participante del proyecto PAPIME "La política social en México y en el mundo".

¹ Arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo.

² Maíz grano, frijol, arroz palay y trigo.

A partir de la segunda mitad de los años sesenta la situación para el campo cambió drásticamente: la inversión pública disminuyó notablemente, los mecanismos de precios oficiales actuaron adversamente sobre la producción, las instituciones financieras perdieron solidez; la cartera vencida aumentó, la superficie sembrada inició un proceso de contracción, la producción se polarizó en un sector comercial y otro de subsistencia, y consecuentemente, las importaciones agrícolas iniciaron un ciclo ascendente.

En los años setenta y principios de los ochenta los recursos y políticas públicas permitieron que se atenuara la crisis y que el sector mantuviera razonables niveles de producción. Durante esos años se instrumentaron diversos programas orientados a impulsar la producción, principalmente de granos básicos, en el sector minifundista del campo y el flujo de recursos económicos aumentó considerablemente. Sin embargo, el carácter tutelar de las políticas públicas hacia el sector les hizo perder efectividad, y buena parte de los recursos presupuestales se diluyeron en el pesado aparato administrativo encargado de operarlas, por lo que los beneficios recibidos por los productores continuaron siendo escasos.

Desde la segunda mitad de los años ochenta, como respuesta a la crisis de la deuda y con el propósito de liberalizar la economía y abandonar el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, que por otro lado ya había dado muestras de cierto agotamiento, el sector agropecuario, al igual que el resto de la economía, fue sometido a una serie de reformas estructurales, entre las que se incluyeron: la reducción de la presencia del Estado en la economía, la eliminación de las prácticas proteccionistas, la apertura de la economía, la reducción del déficit fiscal, así como la desregulación y el libre mercado.

El abandono estatal de los propósitos de crecimiento y empleo, y la adopción de criterios de estabilidad macroeconómica (principalmente financieros) consecuencia de esas reformas, ocasionaron estragos en el sector agropecuario: con base en la clasificación funcional del gasto público los recursos para fomento económico del país pasaron de 15.1 a 4.3% del PIB entre 1980 y 2006, y para desarrollo agropecuario y forestal de 3.2 a 0.6% respectivamente. De igual forma, el número de organismos y empresas paraestatales encargadas de la regulación y el fomento agropecuario, disminuyó drásticamente como consecuencia de las políticas de privatización y desincorporación instrumentadas a partir de las reformas.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se dio precisamente en el marco de esta nueva estrategia de desarrollo, convirtiéndose en el elemento que consolidó la liberalización de la economía mexicana. Hay

quienes atribuyen al proceso de apertura, especialmente al TLCAN, los graves problemas por los que atraviesa el campo mexicano actualmente. Sin embargo, es importante hacer notar que el TLCAN es tan sólo uno de varios instrumentos de política económica, por lo que no es el único ni el principal factor que permite explicar la penuria del campo mexicano, a la cual ha contribuido también, y quizá en mayor medida, el notable abandono del sector rural por parte del Estado mexicano, expresado en el desmantelamiento de políticas públicas destinadas al fomento de la producción. También se debe señalar que la dependencia alimentaria del país no se originó tras la suscripción del TLCAN, sino que viene de varios años anteriores a la entrada en vigor de este Tratado.

De acuerdo con el calendario de desgravación del TLCAN el 1 de enero de 2008, desaparecieron los aranceles vigentes para productos del sector agrícola considerados “sensibles”, que en el caso de México se refieren al maíz, frijol y la leche en polvo. El aplazamiento por quince años de la liberalización del sector agropecuario obedeció a que se esperaba que durante este período el gobierno mexicano implementaría políticas de apoyo y fomento, e invertiría en el desarrollo de infraestructura con el objeto de fortalecer a los productores nacionales. Nada de esto sucedió.

A pesar del amplio margen de maniobra de que disponía el gobierno mexicano, a partir del artículo 704 del Tratado, para emprender una intensa política de promoción y apoyo al campo,⁴ no se desarrollaron políticas públicas que permitieran al agricultor mexicano elevar sus niveles de productividad, reducir la brecha con sus socios comerciales, principalmente Estados Unidos, y poder hacer frente a la competencia externa.

Por el contrario, el crédito para el sector agropecuario, tanto público como privado, se ha reducido considerablemente. El crédito privado para el sector representó, en 2006, la mitad (50.1%) del que se otorgó en 1995, al pasar de 40 170 a 20 142 millones de pesos, por su parte el crédito público pasó de 15 338 millones en 1995 a 830 millones de pesos en 2006, cifra que representó

³ Ajonjolí, cártamo, algodón semilla y soya.

⁴ El artículo 704 del TLCAN señala: las partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios, pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción. En consecuencia aceptan que sus políticas de apoyo interno: 1) tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio a la producción; o 2) estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudieran ser negociados en el GATT. Es decir, se prohíben los subsidios a las exportaciones pero no los apoyos internos. Véase, Antonio Gazol Sánchez, *Bloques Económicos*, Facultad de Economía, UNAM, 2004, pp. 390-391.

apenas 5.4% del otorgado en 1995. Al no disponer de créditos los productores agropecuarios se han visto imposibilitados de contar con uno de los factores que contribuirá a mejorar su productividad en las actividades tradicionales, así como de reorientar la producción hacia actividades más rentables. En esta perspectiva destaca que en 2007 tan sólo 33.8% de la superficie sembrada fue asegurada.

La superficie sembrada también se redujo al pasar de 14.3 millones de hectáreas en 1990 a 13.0 en 2007. Cabe señalar que el volumen de la producción se ha incrementado entre esos años, lo que indicaría que la productividad aumentó en algunos productos y en ciertas regiones, pero la disminución de la superficie sembrada pone de manifiesto el deterioro del potencial productivo agrícola.

Como consecuencia de la apertura comercial los precios agrícolas internos se vincularon con los externos, con lo que el sector quedó expuesto a las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales. Durante los años ochenta y noventa los precios de los principales productos agrícolas disminuyeron considerablemente, en algunos casos en una proporción superior a 50%. La tendencia a la baja de los precios internacionales motivó que en el gobierno mexicano se gestara una actitud de desdén, que resulta irresponsable, hacia el campo. Los precios bajos encajaban muy bien con el objetivo de disminuir la inflación, por lo que la importación de alimentos básicos resultó, —para el gobierno—, la solución perfecta para contribuir a resolver el problema inflacionario y para contraer el gasto público en fomento agropecuario, lo que ayudaría al objetivo de mantener “finanzas públicas sanas”.

Sin embargo, se ignoró, o no se quiso tomar en cuenta, que ese esquema de política aumenta la vulnerabilidad alimentaria del país, anula la capacidad de lograr la autosuficiencia alimentaria y coloca, en consecuencia, en el mercado internacional el abastecimiento de alimentos para la población, con los riesgos que ello implica. El resultado de esas políticas ha sido el persistente déficit comercial agropecuario, el cual solamente se ha superado en unos cuantos años, todos ellos asociados con el recrudecimiento de las crisis económicas que se han presentado desde los años ochenta.

Ante este panorama el problema de desabasto de maíz y aumento del precio de la tortilla, que tuvo lugar en los primeros meses del año 2007, no se puede considerar un simple desequilibrio coyuntural. Por el contrario, resulta una expresión clara de añejos problemas estructurales y del abandono del sector por el gobierno. También ilustra de manera cruda que los señalamientos sobre

los riesgos de la dependencia alimentaria no son mera retórica.

Estimaciones de diversas consultorías internacionales apuntan que el aumento de precios internacionales de los productos agrícolas se mantendrá por lo menos en el mediano plazo, si se considera que en los últimos años cerca de 35% del consumo nacional de los principales granos y oleaginosas ha sido importado, resulta lógico esperar el incremento de los precios locales de dichos productos, lo que tendrá impactos negativos en el consumo de la población, sobre todo en el sector de más bajos ingresos. Desde luego, el impacto de esta tendencia se extenderá a productos pecuarios cuyos procesos productivos demandan insumos que también se importan.

Es posible que el aumento de precios incentive la producción interna, sin embargo, la precaria situación de un sector muy amplio de campesinos haría dudar sobre su capacidad de respuesta ante, únicamente, las señales de mercado. Lo que parece más previsible es la reorientación de tierras hacia cultivos que presenten mayor rentabilidad, pero eso sólo será posible en el sector de agricultores que producen para el mercado y cuentan con capital, tecnología y en general con recursos productivos modernos. Este escenario mejoraría los ingresos de ese sector, pero tendría escaso impacto en la disponibilidad total de alimentos de origen nacional.

La apatía gubernamental hacia el campo fue sacudida en 2003-2004, por las movilizaciones de inconformidad realizadas por diversas agrupaciones de agricultores y campesinos, mismas que llevaron a la suscripción del Acuerdo Nacional para el Campo, del cual se derivó la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, éste programa reúne, a partir de 2005, en un sólo capítulo presupuestal los recursos que ocho secretarías⁵ y el ramo 33 ejercen en el sector rural. En él se registra todo tipo de gasto que se realiza en ese ámbito, lo que genera la impresión de que el mismo se ha recuperado, puede ser que así sea; sin embargo la gran cantidad de programas y subprogramas que lo integran exige un gran esfuerzo y tiempo para conocer cuántos de esos recursos se destinan efectivamente a promover la producción y la productividad, factores determinantes para cambiar el curso de la situación rural. Ya antes se señaló que, considerando la clasificación funcional del gasto público, los recursos destinados a fomento productivo agropecuario han disminuido drásticamente, y quizá, se ha apuntado, se gasten mal.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

La revisión del Programa Especial Concurrente para 2007, permite detectar la improvisación de las políticas públicas, pues es hasta ese año, catorce años después de firmado el TLCAN, y en la víspera de la apertura total, que se incluyeron recursos para planes emergentes en competitividad para la producción de maíz, frijol y leche, con recursos por 1 000, 300 y 400 millones de pesos respectivamente, los que no sólo resultaron tardíos, sino también insuficientes. Además, cabe señalar que para 2008 la estructura del Programa dificulta el seguimiento de estos planes emergentes debido a la opacidad con que se presentan.

Otro factor que puso en el centro de la opinión pública la cuestión agrícola, fue el aumento del precio de la tortilla el cual paso de 6 a 8.50 pesos el kilo, lo que representa 41% más, afectando el nivel de consumo de los sectores de más bajos ingresos, los cuales destinan una proporción importante de su ingreso al consumo de bienes alimenticios básicos.

En esta situación, nuevamente, el gobierno mostró descuido y desatención, ya que el precio internacional del grano presentó una tendencia alcista a lo largo de todo el año 2006, como resultado del descenso de la producción mundial y de una mayor demanda ocasionada por el aumento de la producción de biocombustibles. Ante ello no se observó ninguna reacción gubernamental.

Quienes sí actuaron frente a la tendencia de los precios y la posible escasez de maíz, fueron grandes empresas comercializadoras y harineras, como la estadounidense Cargill y las nacionales Maseca y Minsa, las que habían adquirido grandes cantidades del producto, a bajo precio, en el verano de 2006. Cuando se pronosticó que los precios mantendrían la tendencia a la alza y se propalaron versiones sobre la escasez dichas empresas, utilizando el control que poseen sobre el mercado de maíz, contribuyeron al desabasto del producto, con el conocido resultado de aumento de precios y obtención de cuantiosas ganancias.

Sólo a principios de 2007, cuando el precio de la tortilla había alcanzado 10 y hasta 18 pesos, apareció la Secretaría de Economía para expresar que sólo intervendría en el mercado hasta que la Comisión Federal de Competencia le indicara que existían en el mercado prácticas comerciales distorsionantes de su funcionamiento. Posteriormente, el presidente de la república anunció que se importaría maíz de cualquier parte del mundo con el fin de evitar el desabasto, y anunció un acuerdo con los industriales, comercializadores y asociaciones de productores para oficializar el aumento de 41% en el precio de la tortilla. Si la maniobra especulativa se enfrentó autorizando mayores cuotas de importación, la cuestión es por qué no se actuó oportunamente para evitar el aumento desmedido del precio.

Cabe destacar que México es prácticamente autosuficiente en maíz blanco, en 2006 de las 6.2 millones de toneladas que se importaron 95% eran de maíz amarillo el cual, como se sabe, tiene un amplio uso industrial y forrajero. Sin embargo, el aumento de su precio ha ocasionado que productores pecuarios utilicen cantidades crecientes de maíz blanco como forraje animal, aumentando la presión sobre la demanda y precio de esa variedad.

Como ya se mencionó, con la supresión de instituciones y servicios públicos de apoyo a los campesinos, desaparecieron las principales políticas de fomento a la producción agropecuaria. Con ello la polarización de la producción y de los productores ha aumentado, teniendo como consecuencia que los elevados niveles de pobreza en el ámbito rural se mantengan y más aún se incrementen, información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, señala que 54.7% de la población rural se encontraba en condiciones de pobreza de patrimonio en el año 2006, lo que significa que vivían con menos de 1,060 pesos al mes, y que 24.5% se ubicaba en una situación de pobreza extrema, que le impedía satisfacer sus necesidades alimenticias.

Finalmente es importante señalar que como en todo proceso económico no todo han sido pérdidas, también se han generado ganancias que se han concentrado en los productores de frutas y hortalizas, cultivos destinados a la exportación; la parte perjudicada ha sido un importante número de productores de granos y oleaginosas.

Consideraciones finales

A lo largo de estas notas se ha insistido en que la crisis del campo, además de severa es antigua, y que a pesar de ello no se le ha enfrentado, que se ha continuado con la práctica de dismantelar instituciones y políticas públicas que fomentaban el crecimiento del sector, y que en general la problemática rural ha sido relegada en la agenda de los grandes temas nacionales. Fue el aumento del precio de la tortilla y la inminente desgravación total de las importaciones de maíz, frijol y leche, lo que ocasionó que la atención nacional se dirigiera a lo rural.

La problemática del sector rural mexicano plantea la urgencia de revisar la política estatal adoptada desde hace más de dos décadas de abandonar el fomento de las actividades productivas y de desregulación indiscriminada de los mercados, y llama la atención sobre la necesidad de que la acción estatal incorpore políticas públicas que permitan al país encontrar, por lo menos, la ruta del crecimiento sostenido.