



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE ECONOMÍA.

Análisis de los aciertos y errores de la política agrícola en  
México, 1994 - 2018.

T E S I S

Que para obtener el título de:  
Licenciado en Economía.

Presenta:

Rodrigo Gabriel Fernández Calvillo.

Maestro Asesor:

Miguel Ángel Jiménez Vázquez.



Ciudad Universitaria, febrero 2019.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Gracias a mis profesores y a la Universidad por convertirme en un profesional.*

*Dedico mi trabajo a mi familia. A mi madre que está para mí cada minuto, a mi abuela por enseñarme que cada hora puede ser mejor con una sonrisa y a mi abuelo por enseñarme a ser mejor cada día.*

*"Lo fundamentalmente importante es lo humano"  
(Jesús S. Herzog)*



## Índice

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
JUSTIFICACIÓN.....	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
OBJETIVO GENERAL.....	10
HIPÓTESIS: .....	10
METODOLOGÍA .....	11
<b>LA IDENTIDAD DEL CAMPO MEXICANO .....</b>	<b>12</b>
LOS CULTIVOS DE MÉXICO.....	12
LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA. ....	27
LOS AGRICULTORES DE MÉXICO.....	32
OBSTÁCULOS A LA PRODUCTIVIDAD. ....	38
HETEROGENEIDAD ENTRE PRODUCTORES. ....	46
<b>POLÍTICAS QUE GENERAN DESIGUALDAD. ....</b>	<b>49</b>
PROGRAMAS SECTORIALES PARA EL SECTOR AGRÍCOLA: ACIERTOS Y ERRORES .....	49
INVERSIÓN Y DESARROLLO.....	63
LA POLÍTICA FISCAL. ....	67
POLÍTICA SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRÍCOLA. ....	69
POLÍTICAS DE ASISTENCIALISMO A LA POBREZA. ....	77
<b>POLÍTICAS ANTE EL MERCADO INTERNACIONAL.....</b>	<b>85</b>
POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL COMPORTAMIENTO DEL CAMPO. ....	86
EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DEL MODELO DE LIBRE COMERCIO EN EL CAMPO. ....	95
POLÍTICA DE ATRACCIÓN DE IED .....	98
CARACTERÍSTICAS DE COMERCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL.....	106
COMPARATIVA DE LAS POLÍTICAS EXTRANJERAS.....	108
<b>RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>122</b>
<i>Propuesta del autor</i> .....	124
<b>CONCLUSIONES: .....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>127</b>
<b>HEMEROGRAFÍA. ....</b>	<b>129</b>

# Introducción

**A continuación, se presenta la introducción al análisis del cual es objeto el presente trabajo. Ello con la finalidad de identificar los aciertos y errores de la política agrícola en México, implementada por el gobierno federal durante las administraciones comprendidas en el periodo 1994–2018.**

## Justificación

La agricultura es el punto de origen de la sociedad. Cada una de las civilizaciones que han proliferado en todo el mundo surgieron gracias a esta práctica. Es decir, ésta es la actividad que le ha permitido al *Homo Sapiens Sapiens* desarrollarse como ser humano.

La agricultura determina el punto de partida de una sociedad y por lo tanto es el punto medular que determina la cultura de las sociedades, brinda la identidad a cada pueblo.

Es claro que con el efecto de la globalización las costumbres que se practican en torno a la agricultura, así como las técnicas de producción, preferencias en el consumo y los modos de comercio, evolucionan y sobre todo se fusionan entre sí, pero permanecen rasgos específicos desde el origen de cada comunidad debido a las condiciones propias de cada agricultura, geografía de los países, al comercio e idiosincrasia de cada sociedad, caracterizada esta última por sus usos y costumbres.

Bajo la lógica de entender que la alimentación es la necesidad más básica de cualquier ser vivo, se comprende que la agricultura es la base de cualquier sociedad, así como es fundamental el desarrollo del sector agrícola para la economía.

Los seres humanos, como el resto de los seres vivos, dependemos del alimento para conservar la vida; por su parte, la economía como actividad depende de las transacciones entre individuos, partiendo de las que buscan satisfacer las necesidades más básicas. Por lo tanto, la economía, como estudio y como práctica de las transacciones sociales, tiene como base a la producción alimenticia soberana y suficiente. De tal manera que se requiere de un sector agrícola sano para alcanzar una economía sana.

Esta reflexión ha sido el impulso del interés por conocer la realidad sobre las condiciones de la agricultura en nuestro país. Inspirado en la escuela fisiócrata<sup>1</sup> este trabajo se dedica al análisis sobre las políticas dirigidas al fomento del desarrollo del campo en México.

Zermeño, F. (2004) señala que existen cinco proposiciones que la contribución del desarrollo agrícola debe de aportar al crecimiento de la economía, basado en las teorías de Johnston y Mellor. (p. 144).

Estos son:

- Oferta suficiente de alimentos para satisfacer el incremento de la demanda que acompaña al crecimiento económico.
- Captación de divisas mediante la exportación de los productos agropecuarios.
- Oferta adicional de mano de obra de origen rural.
- Contribución neta de capital para el crecimiento de la industria.
- Incremento de la demanda de bienes industriales por parte de la población rural”.

---

<sup>1</sup> Los pensadores fisiócratas basaban la riqueza en la producción derivada de la tierra y que sólo la agricultura producía más de lo necesario para que no exista el desempleo.

Estas proposiciones afirman las características que ha de cubrir un sector agrícola sano para aportar beneficios a la economía en pro de un "círculo virtuoso" que favorezca el constante crecimiento y desarrollo, no sólo de la producción y consumo de alimentos, sino también de la captación de recursos financieros con la creación de un campo firme que favorezca la transformación del trabajo agrícola tradicional en un ambiente agro-industrializado.

Es lógico pretender que si el campo en México trabajara en torno a estas cinco proposiciones se sanearía la insuficiencia alimentaria nacional, mejorarían las condiciones de la balanza comercial y se desarrollaría la industria agrícola nacionalizada a través del incremento de la productividad como efecto del uso óptimo y responsable de los bienes de capital, la inversión y el financiamiento.

Con la contribución neta de capital para el crecimiento de la industria se usaría la política fiscal para redirigir dichas recaudaciones en torno a la investigación y mejoramiento de técnicas de producción agrícola que permitan el desarrollo de los productores más pobres con la finalidad de reducir la desigualdad entre los agricultores mexicanos.

Finalmente, con la demanda de bienes industriales se impulsaría el crecimiento del sector industrial y de la infraestructura en diversos aspectos.

Sin embargo, el contexto en el que se ha desenvuelto la economía del sector agrícola mexicano en torno a las políticas aplicadas a partir del ingreso de este país al modelo neoliberal presume que dichas características son distintas a las presentadas en esta teoría de desarrollo económico de Johnston y Mellor.

México, al contar con una importante lista de tratados comerciales firmados con varios países repartidos en todo el mundo, tiene la capacidad de apertura económica basta y de peso para considerarse como uno de los líderes mundiales en materia de las relaciones y comercio internacionales a través de la política neoliberal; sin embargo, la mayor parte de las transacciones internacionales son realizadas dentro de una sola región comercial.

La poca diversificación comercial que afecta a México no sólo se da por la simbiosis comercial con los Estados Unidos, sino también se presenta gracias a la pobre capacidad productiva mexicana, la cual no permite la exportación de productos con amplio valor agregado.

Dada la naturaleza de la producción y la gama de productos que nuestro país ofrece tanto al mercado interno como al externo, en combinación del apego al TLCAN como principal herramienta de comercio, es que los principales sectores productivos mexicanos requieren de estrategias que las protejan ante las fallas de mercado producidas por dichas transacciones internacionales.

Estas estrategias no sólo deben atender ciertos factores productivos sino también deben de evitar las causas de heterogeneidad en los mismos, ya que este fenómeno es el principal indicador del empobrecimiento intersectorial.

En el presente trabajo se aborda un análisis de las políticas públicas enfocadas al sector primario mexicano con el fin de distinguir cuáles han sido sus propósitos y efectos tanto en la economía como en la sociedad agrícolas.

## Planteamiento del problema

El sector agrícola mexicano presenta una serie de deficiencias que afectan directamente a la economía del país en conjunto. El campo en nuestro país es sinónimo de pobreza tanto económica como cultural; por lo cual, se comprende que éste siga siendo poco competitivo.

Independientemente de la etapa del milagro mexicano, el campo se ha caracterizado por un bajo nivel productivo con técnicas poco innovadoras.

Si bien, durante la década de los ochenta el campo mexicano se encontraba en una de sus peores crisis productivas, la apertura comercial a nivel internacional planteó un escenario en el cual éste se vio enfrentado ante nuevas fallas de mercado y, por lo tanto, a nuevas condiciones competitivas.

Tras más de dos décadas de enfrentamiento en el mercado internacional el campo mexicano presenta graves problemas que siguen afectando a nuestra economía. La insuficiencia productiva de cereales básicos, la pobreza de patrimonio y alimentaria, el difícil acceso al crédito e inversión, la falta de infraestructura adecuada, el déficit en la balanza comercial de cereales como el maíz y la heterogeneidad entre productores; son las anomalías que afectan el desarrollo de la agricultura mexicana.

Hay que destacar que las anomalías de la agricultura en México se pueden explicar por las fallas de mercado impuestas por las ventajas comparativas de los países más productivos y, quizá se deben también, a las fallas de la política agrícola desarrollada por los gobiernos comprendidos entre 1994 y 2018.

Se debe de reconocer que la política agrícola ha logrado aciertos en la productividad del campo; sin embargo, los errores representan grandes impactos al sector.

Entre las principales fallas se pueden enlistar los siguientes:

- falta de certeza y eficacia de los programas sectoriales y sus objetivos;
- discontinuidad en las estrategias entre cada cambio de gobierno;
- la deficiente distribución del presupuesto;
- la mala determinación de los objetivos y metas de los programas acompañadas;
- la dicotomía entre estrategias productivas al buscar la inserción a las cadenas productivas de un pequeño grupo de productores, contra las políticas de subsidio a la pobreza de los agricultores más pobres.

## **Objetivo general**

Analizar e identificar los aciertos y errores de la política agrícola en México, implementada por el gobierno federal durante las administraciones comprendidas en el periodo 1994 – 2018.

## **Hipótesis:**

Las estrategias e instrumentos de la política agrícola implementadas en México durante los sexenios comprendidos en el periodo 1994 – 2018, no alcanzaron sus objetivos y desfavorecieron el desarrollo homogéneo del sector agrícola mexicano.

## **Metodología**

El presente trabajo de investigación es realizado a través de una metodología documental con enfoque de tipo mixto, puesto que por la naturaleza del objeto de estudio es más conveniente.

Sampieri, R. (2014) señala que el análisis del fundamento de las políticas y su impacto en la sociedad requiere de la atención a las realidades subjetivas. Según, la investigación cualitativa parte de la premisa que el mundo social es relativo y sólo puede ser entendido desde el punto de vista de los actores estudiados. Por lo tanto, este proceso de investigación ha requerido de una realidad que descubrir e interpretar.

Por la naturaleza de las políticas públicas como objeto de investigación, el presente trabajo admite subjetividad al comprender e interpretar los fenómenos a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias y trabajos de investigación previamente publicados por investigadores de temas relacionados.

Es a través de dichas investigaciones y de datos estadísticos en conjunto que en esta investigación se busca llegar a una conclusión de manera objetiva e impersonal.

# La identidad del campo mexicano

**A continuación, se presenta un análisis descriptivo de algunas características del sector agrícola mexicano. Se abordarán los temas relevantes en torno a los principales productos que nuestro campo genera y se enunciarán los factores productivos del campo. Posteriormente, serán descritas las condiciones presentadas por los agricultores mexicanos, para entonces, analizar las circunstancias que les presentan deficiencias a muchos de ellos y mismas que, finalmente favorecen el efecto de la heterogeneidad entre agricultores.**

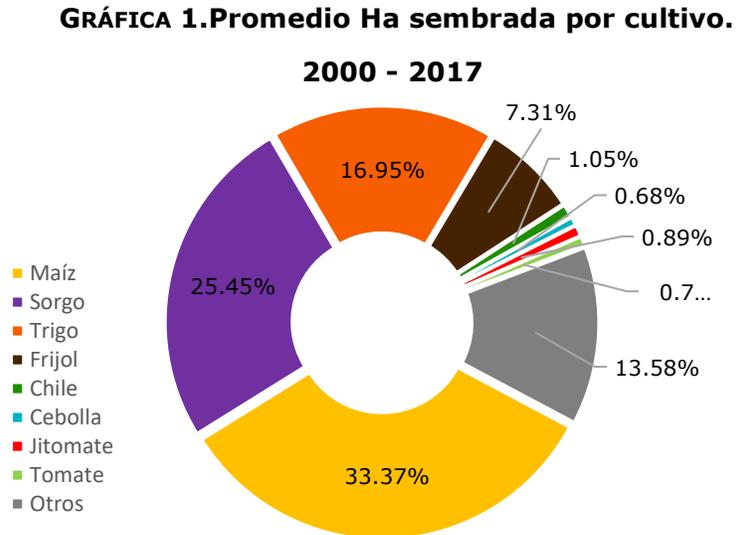
## **Los cultivos de México**

Debido a que el objetivo del presente trabajo de investigación es la identificación y análisis de los aciertos y errores de la política agrícola mexicana; debe comenzarse por analizar a las características propias del campo en México con la finalidad de entender su identidad y comportamiento, para así poder identificar dichos aciertos y errores.

Según Palomo y Arriaga (1993), en México se producen 200 productos agrícolas aproximadamente, de los cuales los que guardan mayor importancia en volumen para el consumo interno son el maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, caña de azúcar, jitomate, cebolla, chile y oleaginosas, entre muchas otras hortalizas y frutas. Éstos son productos básicos de la alimentación en México y es debido a las características propias de la gastronomía mesoamericana que puede comprenderse el importante volumen de producción. (p.10).

En la gráfica 1 se encuentra representado el promedio Ha sembrada por cultivo durante el periodo 2004 – 2017.

Con lo cual se puede observar las proporciones en las que cada uno de los principales productos agrícolas mexicanos son sembrados. Lo cual nos da un pronto acercamiento a las características del sector en nuestro país.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP – SAGARPA (2018)

De este modo se puede comprender el volumen de siembra del maíz y el grupo de los cereales con respecto al grupo de las hortalizas, oleaginosas y legumbres.

Tres cuartas partes del campo mexicano cultivable son destinadas a la producción de cereales contra el 25% de éste que se destina a la producción principalmente de oleaginosas, hortalizas y legumbres, representadas en el gráfico por sus respectivos productos de mayor relevancia.

Enfocándonos en el grupo de los cereales, el maíz de grano representa al 64% del volumen de la producción de los mismos en nuestro país sobre el sorgo, trigo y el arroz.

De este grupo cabe resaltar la importancia que tiene el maíz, no sólo en la mesa de los mexicanos; pues tanto en la extensión de siembra como en el volumen de la producción es el cultivo que mayor presencia tiene a nivel nacional al ser producido por todos los estados de la república.<sup>2</sup>

Según los datos proporcionados por SAGARPA a través de los registros de la evolución del cierre agrícola anual total de 1988 a 2017, en 2016 (año de mayor volumen sembrado y producido de este cereal) la extensión de siembra de maíz ascendió a poco más de 1,350 mil Ha, representando el 36.5% del total nacional de la superficie sembrada para ese año.

Además, a nivel internacional, México representa el 2.8% mundial en la producción de este cultivo. (SAGARPA, 2018, recuperado de [www.sagarpa.mx](http://www.sagarpa.mx))

Por lo tanto, México ocupa el sexto lugar después de Estados Unidos, China, la Unión Europea, Brasil y Argentina en la producción de este cereal.

Basado en la información proporcionada por la SIAP SAGARPA sobre la producción agrícola anual y por cultivo (misma que no incluye datos sobre café, cacao y azúcar) señala que el volumen de siembra promedio del maíz, tanto en grano como forrajero y palomero ronda el 33% del total nacional para el periodo 2004–2017. Además, cabe señalar que tanto los indicadores de Ha sembrada y ton producidas han presentado un incremento poco representativo del 2.89%, si se toma en cuenta el incremento de la demanda mundial.

---

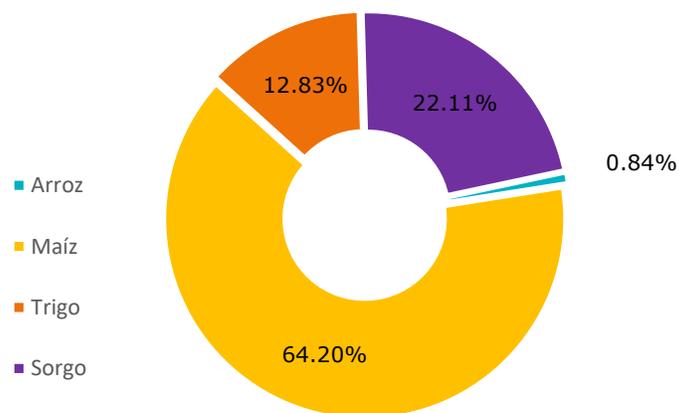
<sup>2</sup> Información obtenida de los reportes de Cierre Agrícola 1988-2017. SIAP SAGARPA (2018). Ver reportes en el anexo1.

Se debe de mantener en mente la división en sus tipos blanco y amarillo. porque hay que señalar que México es el primer productor mundial del primer tipo, además es el cultivo más importante del país representando el 35% de la superficie sembrada durante un año agrícola, representado en las 6.8 millones de hectáreas sembradas en 2010.

Así mismo existe la esperanza de producción en el largo plazo que la superficie sembrada de este producto ascienda sobre los 7 millones de hectáreas debido al fomento creado por el incremento en los precios de los cereales en el mundo. Además, hay que señalar que el rendimiento de producción relativa ha mantenido una tendencia creciente de 2.1%, indicador de favorables condiciones para la inversión en este cultivo. (SIAP SAGARPA, 2018. Recuperado de [www.sagarpa.mx](http://www.sagarpa.mx))

En la gráfica 2 se muestra la sumatoria del volumen de la producción de los cuatro principales cereales producidos en México.

**GRÁFICA 2. Producción de los cuatro principales cereales en México  
2000 – 2017.**



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP – SAGARPA (2018).

Además de la clara superioridad del maíz, se puede observar en segundo lugar al sorgo, cereal de gran valor para la industria ganadera ya que, por sus características, el sorgo tiene una gran utilidad como pienso<sup>3</sup>.

También deben de considerarse las características de producción del maíz porque, a pesar de ser éste el cultivo de mayor importancia con respecto a la extensión de tierra cultivable necesaria, la productividad relativa ton/Ha del maíz blanco es bastante baja con respecto a la productividad relativa del maíz amarillo.

Pues dadas las características fenológicas de la planta del maíz amarillo, este es 80% aproximadamente más productivo que el maíz blanco, según la SAGARPA para el 2011, la productividad relativa del primero es de 5.1 a 5.4 Ton/Ha, contra las 3 Ton/ha de productividad del maíz blanco. (SIAP SAGARPA, 2018. Recuperado de [www.sagarpa.mx](http://www.sagarpa.mx))

Con respecto al maíz amarillo hay que señalar que éste sólo representa el 5% de la producción nacional de maíz en nuestro país y las características deficitarias continúan con tendencia de incremento pues para el año 2010 las importaciones de maíz amarillo rebasan a los 7 millones de toneladas. (SIAP SAGARPA, 2018. Recuperado de [www.sagarpa.mx](http://www.sagarpa.mx))

Según la SAGARPA las condiciones de mercado de este grano se caracterizan por ser los Estados Unidos el principal exportador de maíz amarillo a México. La Secretaría estima que estas condiciones de mercado se incrementarán en el futuro porque se espera que las tasas de consumo incrementen más que las tasas de producción a nivel nacional.

Sobre el mercado interno del maíz, sobre todo de clase amarilla, se debe de mantener en mente que éste se conforma por el consumo aproximado de 11 millones de toneladas, del cual el 70% es destinado al forraje, una cuarta parte lo consume la industria almidonera y el 5% se destina al consumo humano. (SIAP SAGARPA, 2018. Recuperado de [www.sagarpa.mx](http://www.sagarpa.mx))

Según las proyecciones mostradas por Fitch Solutions en su reporte del tercer trimestre de 2019 sobre Agribusiness, México, señalan que el crecimiento promedio anual en la producción de maíz llegará al 0.7% durante el periodo futuro comprendido entre 2019 - 2023.

Se espera que en 2019 la producción se contraiga un -3,2% interanual a 26,7 millones de toneladas antes de volver al crecimiento en 2020 con un aumento del 1,1% a un nivel de 27,0 millones de toneladas. Finalmente, en 2023 la producción alcanzará los 28,5 millones de toneladas.

El sorgo también es de valor potencial para las industrias de las bebidas alcohólicas debido a que se puede utilizar como fermento para realizar bebidas similares al sake y al vodka, así como la cerveza. Igualmente, para la elaboración de alimentos industrializados libres de gluten basados en harinas.

Hoy en día, México se encuentra en los primeros cinco lugares en volumen de producción de sorgo, y es el estado de Tamaulipas la principal entidad que lo produce debido a que éste se adapta con facilidad a los climas extremos característicos del norte de México y sur de Estados Unidos.

El trigo es el cultivo de mayor importancia para la alimentación humana a nivel mundial<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Desde el inicio de su cultivo hace 5 milenios por la civilización mesopotámica representó el inicio de las civilizaciones debido a sus propiedades en la alimentación. Hoy en día sigue siendo el principal alimento en el mundo usándose principalmente para la elaboración de pan y, aproximadamente el 13% del campo dedicado al cultivo de los cereales en nuestro país es destinado al mismo.

Si bien puede elaborarse pan y pastas prácticamente de cualquier harina, y existe una gran variedad de estas, desde sorgo y hasta garbanzo; es la harina de trigo la de mayor producción.

El trigo requiere de una variación de temperatura entre los 10° y 24° C con inviernos y veranos poco extremosos, un tipo de suelo blando que permita crecer profundamente sus raíces y de 30 a 40 mm de lluvia al año. Por lo cual nuestro país se ubica en el lugar 26 en la producción de este cereal, mucho después de China, la Unión Europea, India, Argentina y Canadá, entre otros países.

Debido a las características fenológicas de este cultivo y la variedad de climas y suelos de nuestro país la producción de trigo no se distribuye de manera homogénea en el territorio mexicano. En nuestro país se produce en los estados de Sonora 49.4%, Baja California 15.1%, Sinaloa 9.5%, Guanajuato 7.6% y Michoacán 5.4%; en tanto que el 13% restante lo producen Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, Tlaxcala, Coahuila, México, Zacatecas, Hidalgo, Puebla y Oaxaca. (Notimex, abril 2017, recuperado de <http://www.milenio.com/negocios/produccion-trigo-mexico-crecio-14-6-anos> ).

Con la finalidad de obtener una actualización del presente trabajo, se acudió a revisar las publicaciones sobre proyecciones estadísticas de Fitch Solutions respecto del sector agrícola en México. En el reporte al tercer trimestre del 2019, Fitch Solutions proyecta que el sector de granos como el trigo, cebada y el maíz es positivo; con los tres pronósticos de crecimiento promedio hasta 2023 en términos de producción y consumo en el corto plazo. Sin embargo, se espera que los tres mercados registren una contracción en la producción en 2019 antes de regresar al crecimiento de manera lenta pero constante.

Además Fitch Solutions (2019) prevé que, en 2020, la trayectoria de crecimiento para los mercados de estos granos sea impulsada en parte, por nuevos programas gubernamentales que incentivan a los pequeños agricultores a producir granos básicos; sin embargo destaca que la demanda de granos seguirá siendo fuerte, y posteriormente se espera que nuestro país continúe siendo un importador significativo de maíz y trigo en los próximos años, ya que el crecimiento de la demanda conducirá a una mayor dependencia de las importaciones. (p43.)

A continuación, se muestra un resumen de los principales productos de comercio exterior que se mantienen en superávit.

En ambas tablas se puede observar que dentro de los principales cultivos de exportación que mantienen superávit destacan el aguacate, jitomate y pimientos.

Como lo mencionan las proyecciones de Fitch Solutions, el déficit en el comercio de granos de nuestro país ha tendido a incrementarse, en tanto que el sector que se ha visto favorecido es el de los productos hortícolas.

**Tabla 1: Cultivos agrícolas con superávit 2019. (Millones de dólares)**

Cultivo	Aguacate	Jitomate	Pimiento	Fresa	Pepino	Coles	Cítricos
Millones \$USD	1,126	995	788	453	290	283	223

Fuente: Elaboración propia con información de: Análisis de la balanza comercial agroalimentaria de México. Mayo 2019. [www.gob.mx](http://www.gob.mx)

**Tabla 2: Productos agroindustriales con superávit 2019. (Millones de dólares)**

Producto	Cerveza de malta	Tequila	Azúcar	Productos de panadería	Confitería sin cacao	Hortalizas cocidas	Chocolate, y otros con cacao
Millones \$USD	2,050	740	407	399	271	201	152

Fuente: Elaboración propia con información de: Análisis de la balanza comercial agroalimentaria de México. Mayo 2019. [www.gob.mx](http://www.gob.mx)

Con respecto a los productos agroindustriales, se puede apreciar que gran parte de ellos dependen directamente del azúcar, lo cual apunta a la importancia de este cultivo en nuestro país y da razones del inmenso volumen de producción azucarero.

La caña de azúcar es el producto de mayor importancia en volumen de producción al contar con más del doble de toneladas producidas al año que el maíz.

En términos globales México es el 5<sup>to</sup> mayor productor mundial de este cultivo después de la India, China, Tailandia y Pakistán (todos ellos territorios endémicos azucareros)<sup>5</sup>. Este cultivo se produce en quince estados de la república, siendo Veracruz el estado que aporta el mayor volumen de la producción nacional. (Infoagro, 2012. Recuperado de [http://www.infoagro.com/documentos/el\\_cultivo\\_cana\\_azucar.asp](http://www.infoagro.com/documentos/el_cultivo_cana_azucar.asp)).

Para el año 2010, solamente este estado produjo poco más de 18,600 toneladas de azúcar, lo cual representa que Veracruz produce el 38.14% de la producción total nacional de caña de azúcar. (Jiménez, L. 2010. Recuperado de <https://sites.google.com/site/moscapinta/produccion-de-cana-en-mexico>).

Si continuamos comparando los valores de la tabla 3, también se puede apreciar que la producción azucarera de Veracruz es apenas un 10% menor que el volumen de producción nacional de maíz. Es en este sentido que se debe señalar la importante producción azucarera de este estado y en contraparte la deficiente productividad del maíz en toda la república.

---

<sup>5</sup> La caña de azúcar procede de extremo Oriente y por causas de las antiguas rutas de comercio con China llegó a las zonas españolas de Málaga y Motril en el siglo IX. Posteriormente, en el siglo XV, se expandió en América. [http://www.infoagro.com/documentos/el\\_cultivo\\_cana\\_azucar.asp](http://www.infoagro.com/documentos/el_cultivo_cana_azucar.asp)

**Tabla 3. Resumen de volumen de producción en ton. (Año 2009)**

Cultivo	Caña de azúcar	Maíz	Sorgo	Trigo	Plátano	Jitomate	Chile	Aguacate
Producción Miles de Ton	48,764	20,143	6,108	4,116	2,232	2,044	1,982	1,231

Fuente: Tabla tomada de INEGI. El sector alimentario 2011. Ver versión completa en anexo

Es importante señalar con respecto a las etapas fenológicas<sup>6</sup> de la caña de azúcar, que ésta tarda aproximadamente entre 14 y 17 meses desde el momento de la siembra hasta su cosecha y tiene una productividad relativa muy variante dado que, por su naturaleza, ésta no sólo atiende a las condiciones climáticas, de suelo, de humedad y radiación solar; sino depende mucho del manejo del mismo cultivo. (CONADESUCA, 2015. P 4).

*...“La caña de azúcar es más rentable que otros cultivos importantes en México y su competitividad internacional se ha evidenciado con la aplicación de medidas arancelarias proteccionistas por parte de Estados Unidos de Norteamérica, inclusive en escenarios de libre comercio. Como excepción, en algunas regiones de México se ha observado la sustitución de la caña por otros cultivos de alta rentabilidad, tales como los frutos rojos (berries), el aguacate y algunas hortalizas que atienden nichos especializados de consumo”.* (Carrillo H.,2018 Recuperado de [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx))

---

<sup>6</sup>Fenología:f.Biol.Estudio de los fenómenos biológicos en relación con el clima, particularmente en los cambios estacionales.

La expectativa para este cultivo en México es favorable y es posible aumentar los beneficios de su producción con estrategias de optimización en el uso racional de agua, de incremento en el rendimiento mediante la investigación tecnológica y la mejora de prácticas agronómicas, de disponibilidad oportuna y suficiente de recursos financieros para la atención adecuada del cultivo, de diversificación de los productos derivados de la caña, de una mayor profesionalización en los participantes del sector y de una distribución más equitativa e inteligente de la abundante riqueza generada por este negocio en beneficio y desarrollo empresarial de los cañeros.

Mientras que el maíz presenta una productividad relativa de 3.26 ton/ha. Con una variación anual de la producción nacional de 15.7% la productividad que alcanza el azúcar es bastante mayor. Esto representa para el estado de Veracruz de prácticamente 5 ton/Ha. (CONACYT, 2018. Recuperado de <https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/maiz>).

Debido a las ventajas fenológicas de la caña de azúcar y a la mejor resistencia en comparación con otros cultivos que el volumen de producción del azúcar es bastante mayor que el de muchos otros productos en México, entre ellos el maíz. Sin embargo, no se puede atribuir únicamente a estas razones la diferencia en los volúmenes de producción, puesto que todavía quedan por revisar las características del manejo de cada cultivo; es decir las condiciones productivas y el cuidado con las que cada uno de estos alimentos son producidos.

Aparte del grupo de los cereales, frutas y oleaginosas, en nuestro campo tiene gran presencia el grupo de las hortalizas. Desde la década de los noventa, siendo más específico a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN; se ha incrementado la popularidad de las hortalizas en el mercado de exportación mexicano.

Debe de mencionarse que en los objetivos del TLCAN se encuentran explícitamente las intenciones del gobierno de impulsar la producción de tal grupo sobre la producción de granos como el maíz. (Sandoval, J y Paz, Ma. 2003. P 9).

Para abordar el tema del grupo de las hortalizas, se debe de prestar atención a la gráfica 3 que nos muestra la distribución proporcional de la producción por hortaliza 2000–2017.

Las hortalizas<sup>7</sup> son un grupo de productos agrícolas de peso para el campo en nuestro país y se muestra con un futuro fructífero para la agroindustria por distintas razones. Sin embargo, la agroindustria ha permitido que este grupo de cultivos no se limite a espacios de tierra pequeños y a la intemperie como tradicionalmente, de tal modo que el grupo de las hortalizas de hoy día es de amplia variedad<sup>8</sup>.

Puede sospecharse que gracias a las bondades de los productos hortícolas y los intereses comerciales planteados por el TLCAN es que a partir de la entrada en vigor del tratado surgiera la preferencia de las hortalizas sobre el maíz como lo menciona Sandoval, J y Paz, Ma.

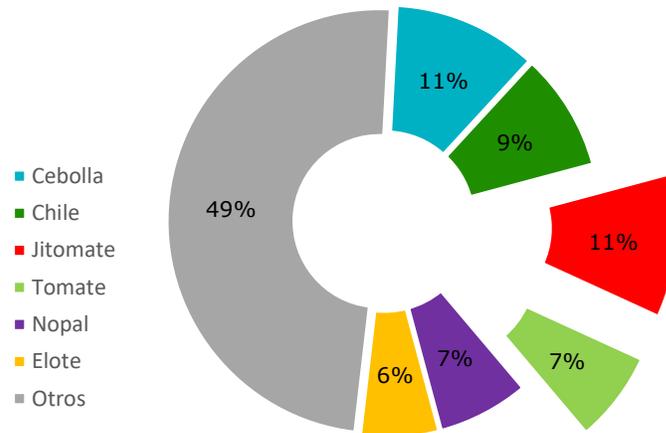
Las principales hortalizas producidas en nuestro país son el Jitomate rojo sin clasificar y saladette, cebolla blanca, tomate verde y chile, entre muchos otros.

---

<sup>7</sup> Las hortalizas se caracterizan por ser vegetales comúnmente cultivados en pequeños espacios de tierra cercada. Éstas comprenden a las verduras, hierbas, algunas legumbres y algunos árboles frutales pequeños.

<sup>8</sup> Observar tabla de producción agrícola por cultivo y por año en el anexo del presente documento.

**Gráfica 3: Producción de Hortalizas en México 2000 – 2017<sup>9</sup>.**



Fuente: Elaboración propia con datos de Siap Sagarpa (2018)

En la gráfica 3 se muestra la distribución de la producción de hortalizas en México desde el año 2000. De primer momento se aprecia la similitud en el volumen de producción entre las nueve principales hortalizas, lo cual intuye similitudes en el modo de producción, fenología y necesidades de la planta de las mismas.

Con este gráfico se puede apreciar, además de la evidente variedad de cultivos integrados en el grupo, que el jitomate es la hortaliza de mayor importancia en el país, no sólo por el valor de su producción, sino también por su productividad ya que el jitomate en conjunto representa el 12% del grupo, seguido de la cebolla el 11% y el tomate 7%. Siendo además éstos los cultivos de mayor valor en pesos por tonelada.

Mientras que el chile verde jalapeño y el chile verde sin clasificar producen cada uno el 4.4% del valor total.

<sup>9</sup> El resto de hortalizas consideradas en el subgrupo “otros” se integra por una larga lista de hierbas, lechugas, tubérculos y verduras cuya producción es bastante menor en comparación a las primeras nueve.

Otra característica valiosa de las hortalizas es que éstas, como el maíz se producen en todos los estados de la república y son los estados de Zacatecas y Yucatán los que mayor volumen de producción de hortalizas tienen en el país abarcando el 25.8% nacional. Sin embargo, son Sinaloa, Michoacán y San Luis Potosí los que producen las hortalizas de mayor valor en grandes cantidades. (CIEP, Recuperado de <http://ciep.mx/posicion-de-las-principales-hortalizas-en-mexico>).

México se encuentra dentro de los primeros 20 productores de hortalizas frescas a nivel mundial ocupando el noveno lugar para el 2013 al haber producido 13.24 millones de toneladas métricas. En este sentido México produce el mismo volumen de hortalizas frescas que Italia; sin embargo, se ubica a medio camino de Estados Unidos quien ocupa el tercer lugar al producir 34.28 mtm. El primero y segundo lugar lo ocupan China 580.7 mtm e India 121.02mtm. (STATISTA, 2018. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/635373/principales-productores-de-hortalizas-frescas-del-mundo-en/>)

Sin duda alguna, lo anterior puede considerarse como un acierto de la política agrícola desarrollada por los gobiernos a partir de 1994.

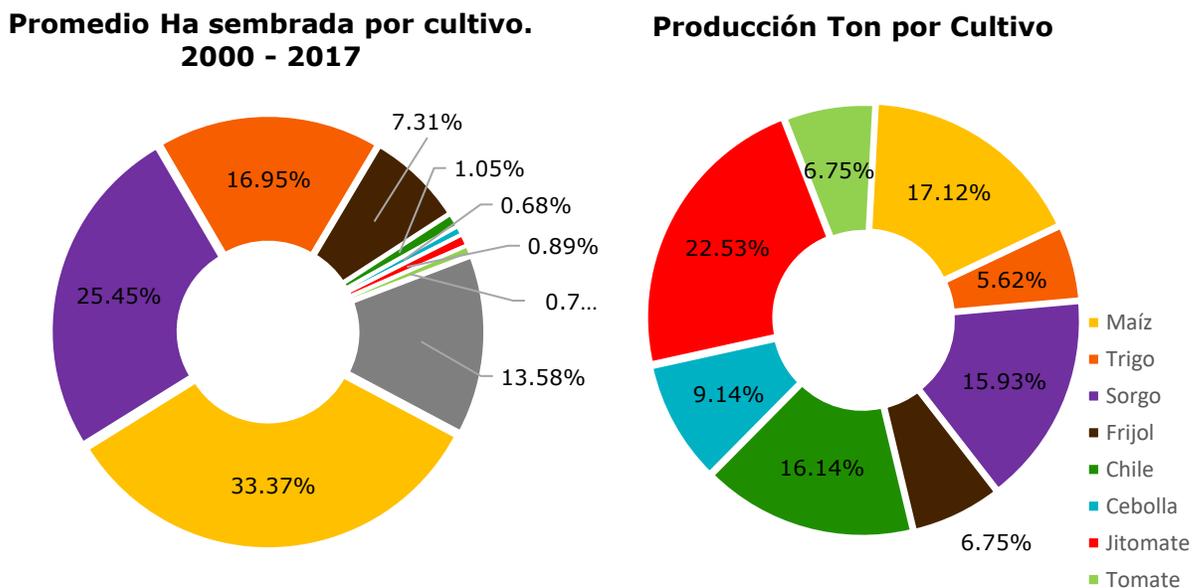
Es gratificante encontrar a México en la anterior lista, pero hay que considerar que los países con los que comparte un volumen de producción similar como Italia o Vietnam 14.98mtm y la Federación Rusa 15.49 mtm cuentan con un espacio cultivable menor que el de nuestro país. Por lo tanto, se puede aseverar que existen todavía muchos campos de oportunidad para mejorar los volúmenes de producción en nuestro país, aunque los datos planteados son alentadores.

En contra parte, México es el principal productor de hortalizas de América Latina al ubicarse cuatro lugares arriba del país tropical Brasil 11.46 mtm.

En cuestión de productividad entre las principales hortalizas contra los principales cereales es claro entender que las primeras son bastante más productivas que los segundos. Además de tener un fomento productivo mayor.

Esto se puede comprender a continuación al hacer la comparativa entre la gráfica 1 y la gráfica 4.

**Gráfica 4: Promedio de Ha sembrada contra Promedio de producción Ton por cultivo 2000 – 2017**



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP SAGARPA (2018).

Con este gráfico comparativo entre la superficie sembrada y la producción obtenida por cultivo se puede comprender mejor la variación en la productividad de los principales cereales con respecto de las principales hortalizas. Mientras en el gráfico de la izquierda, la proporción de terreno destinado a la producción de las hortalizas es del 14.9% y de los cereales es de 75.77%; en el gráfico de la derecha se muestra que la proporción en toneladas para el mismo periodo de hortalizas es de 54.56% y la producción de cereales es de 38.72%

Las hortalizas tienen la virtud de producir más toneladas por hectárea que los cereales y aunque esto se debe principalmente a la fenología de cada cultivo, también es un indicio de la heterogeneidad en las condiciones de producción de los mismos.

Además de la variedad de cultivos producidos por el campo mexicano, la productividad depende directamente de una diversa variedad de circunstancias, entre ellas el manejo de cada cultivo, el uso de fertilizantes, semillas mejoradas, uso de maquinaria e instalaciones óptimas y adecuadas, entre otros más. Por lo cual, resulta convincente que la falta de productividad en nuestro campo es resultado de las malas prácticas en el manejo de los cultivos y técnicas productivas en muchos productores, destacando entonces el fenómeno de heterogeneidad entre los agricultores mexicanos.

Una vez revisados los cultivos que caracterizan al campo mexicano, es momento de revisar las condiciones y factores productivos que convergen en el campo.

### **Los factores de producción agrícola.**

Principalmente, se debe de mencionar que, en nuestro país se pueden apreciar fácilmente dos sistemas productivos agrícolas distintos: el sistema comercial y el sistema de autoconsumo.

Ambos sistemas son contemplados en la contabilidad productiva del país, y a pesar de ser sistemas de producción agrícola, cuentan con características muy distintas entre sí. Lo que quizá es un factor que complica la implementación de políticas eficientes para el sector en conjunto.

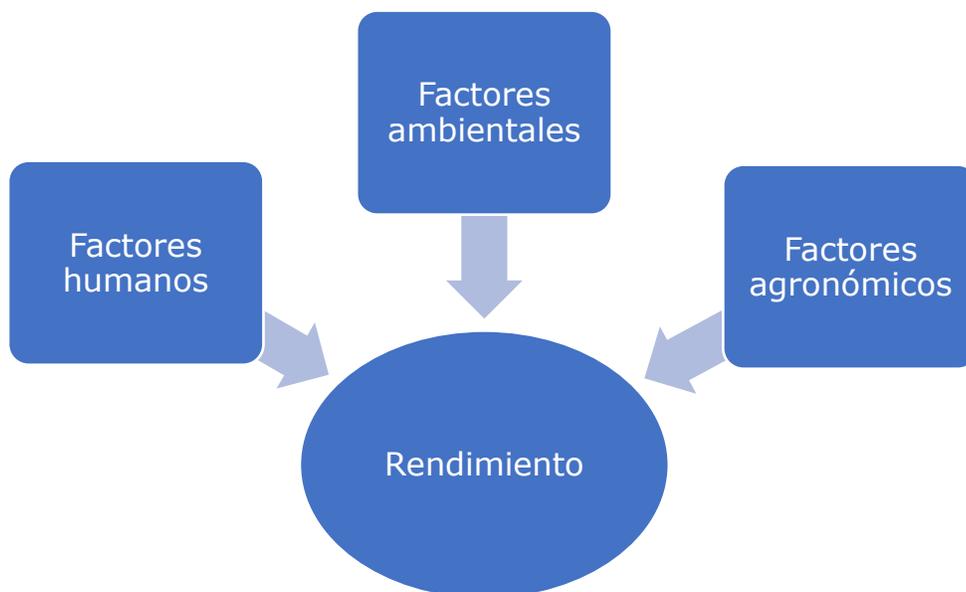
Es fundamental mantener en mente las circunstancias políticas, sociales y comerciales del sector agrícola para analizar correctamente las condiciones planteadas por la agricultura en términos de desarrollo de tal manera que se pueda comprender por qué a más de dos décadas no es palpable un desarrollo equitativo de nuestro campo.

Principalmente, las condiciones planteadas por la agricultura dependen muchas condiciones tanto físicas como técnicas. Las primeras atienden las características propias de cada cultivo combinadas con las circunstancias del terreno, clima y química del suelo. Las segundas dependen de las técnicas usadas en el cultivo, y que dependen a su vez de tecnología usada, conocimiento apropiado, inversión, etc.

### **Factores determinantes del rendimiento agrícola**

La SAGARPA, a través del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar ha estipulado tres factores determinantes del rendimiento agrícola (CONADESUCA, 2015. P 7)

Los tres factores determinantes del rendimiento son:



Los factores humanos afectan directamente a la productividad ya que manejan el sistema de producción. Son los responsables de motivar la inversión de recursos, así como de la aplicación de las técnicas agrícolas.

Son los factores humanos los que requieren de una relación estrecha con la tenencia de la tierra, política agrícola, tendencia del mercado, liberación de créditos, disponibilidad de mano de obra y fluctuación de los precios de compra para la toma de decisiones y la mejora en la productividad del campo. Por lo tanto, las políticas de fomento al desarrollo del campo deben de enfocarse en favorecer tales relaciones.

Estos factores afectan la productividad dependiendo las condiciones del suelo; es decir la capacidad que tiene éste para la absorción de agua, la velocidad de absorción y su porosidad, la densidad del mismo que permita el enraizamiento propio. Otras variables dependen hasta del ambiente químico, es decir los minerales con los que cuenta dicho terreno. Igualmente afecta la temperatura y humedad del medio ambiente, así como la intensidad y volumen de lluvia al año y la exposición solar.

Finalmente, los factores agronómicos afectan a la productividad dependiendo del uso de las variedades mejoradas, el manejo del agua tanto para riego o guardar la humedad en seco; así como el control fitosanitario y de fertilización.

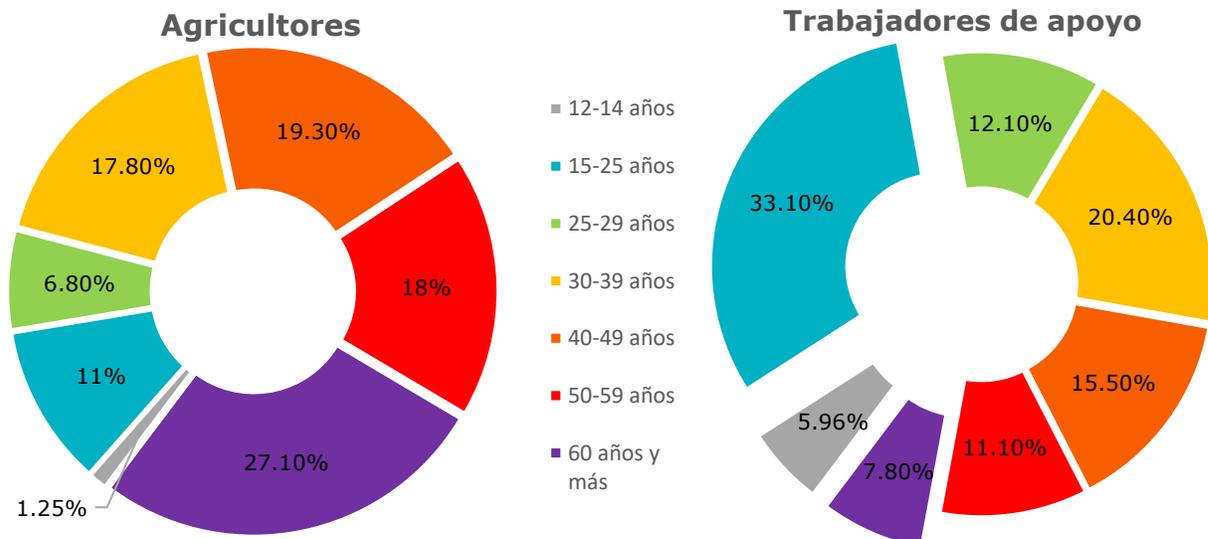
Para atender al análisis de los factores humanos en la agricultura mexicana de la actualidad, se revisan los resultados del cuarto trimestre del 2015 sobre las características demográficas de la población agrícola, otorgados por la ENOE.

Dicha encuesta muestra que la población de trabajadores agrícolas mayores a 15 años es de 5.5 millones de personas, lo que para ese mismo año representa al 10.7% de la población ocupada total.

A continuación, se presenta la gráfica 5, que muestra la distribución porcentual de los trabajadores agrícolas para el cuarto trimestre del 2015. En ella se incluye todas las actividades<sup>10</sup> agrícolas correspondientes con dicho rubro.

Si bien existe una distribución homogénea en entre los rangos de edades y, por lo tanto, puede decirse existe una proporción similar de trabajadores de todas las edades a partir de los 15 años, independientemente del 3.32% de la fuerza de trabajo conformada por menores de 14 años; la distribución de edades presenta un claro sesgo que relaciona directamente la edad del trabajador con sus actividades.

**Gráfica 5: Comparativo entre agricultores y trabajadores agrícolas de apoyo por rangos de edad.**



Fuente: Gráfica tomada de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2015 y complementada con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

\*Nota: el Rubro 12-14 años ha sido tomado de la ENIGH 2014 y comparada ante el volumen de trabajadores agrícolas de la ENOE 2015 por lo que el porcentaje total del gráfico es de 103.32% y sólo muestra una aproximación estadística.

<sup>10</sup> Ejemplos de ocupaciones de un trabajador agrícola: Agricultor de frijol, frutas, maíz, tabaco u otros cultivos (caña, nopal, maguey, henequén, entre otros). • Campesino de cítricos o citricultor, o de flores de ornato. • Cortador de café y de cacao. • Cortador, pizcador o recolector frijol, frutas, hortalizas, maíz u otros cultivos (algodón, caña, henequén, maguey, nopal, tabaco, entre otros). • Cultivador o sembrador de flores. • Empacador o empapelador de productos agrícolas. • Horticultor. • Limpiador de productos agrícolas. • Seleccionador de productos agrícolas. • Yuntero  
Ejemplos de ocupaciones de un trabajador auxiliar agrícola: Ayudante de agricultor. • Peón agrícola. • Jornalero agrícola.

En la gráfica 5, se muestra que las actividades agrícolas de mayor exigencia física son realizadas en su mayoría (39.06%) por personas menores a 24 años, incluidos los menores de 14 años. Además, según la ENIGH 2015, el 34% de dichos trabajadores (agrícolas de apoyo) no reciben remuneración alguna.

En contraparte, los agricultores, quienes se caracterizan por realizar actividades como la pesca<sup>11</sup>, y siembra; son un grupo formado por el 45% de personas mayores a los 50 años de edad.

Esto advierte de una posible causa directa a la baja productividad del sector debido a que existe un volumen amplio de trabajadores adultos mayores dedicados a tareas que requieren de importante esfuerzo físico en condiciones climáticas agotadoras, tales como la exposición prolongada a condiciones agotantes para el cuerpo humano.

Grammont realizó una investigación sobre la productividad del campo en países latinoamericanos y en ella señala que en los países en vías de desarrollo existe una relación directa entre la edad de los agricultores y la pobreza del sector, lo cual apunta una de las razones del fenómeno del atraso del campo. (Grammont, 2009. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187000632010000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187000632010000200005))

De tal manera que se puede afirmar que este es uno de los factores por los cuales se presentan bajos desempeños en la productividad agrícola del país.

La Secretaría de la Reforma agraria mantiene un programa dedicado a jubilar a los agricultores de mayor edad. Ello con la finalidad de propiciar la instalación de una mayor cantidad de jóvenes en el proceso productivo.

---

<sup>11</sup> RAE: Méx. En las labores del campo, recolección o cosecha, sobre todo de granos, como los del café, el maíz o el algodón.

Sin embargo, esta política no garantiza que los adultos mayores de 50 años de edad se retiren de las actividades de esfuerzo y, tampoco que los jóvenes incrementen su nivel de ingreso a través de la agricultura.

Los datos de la ENIGH muestran que la edad promedio de los jefes de hogares agropecuarios pobres es menor que la de los jefes de hogares por encima de la línea de pobreza (43 y 51 años respectivamente en 1992, 50 y 58 en 2004.) Lo cual señala que son los agricultores más jóvenes quienes se ven expuestos a niveles de pobreza más aguda.

Así se marca también que existe una tendencia decreciente en el nivel de ingreso de las familias agrícolas por lo que son los más jóvenes quienes sufren de mayor pobreza. Este decreciente ingreso puede explicarse por la diferenciación de apoyos a la pobreza por edad en el sector agrícola como lo son el programa de jubilaciones.

### **Los agricultores de México**

A pesar de la creación de programas como FAPPA, PROMUSAG, Joven emprendedor, entre otros, la tendencia de la pobreza y reducción de la inequidad de ingresos entre productores agrícolas no reduce, como tampoco se modifican la distribución por edades de los agricultores.

A demás se debe de tomar en cuenta a las perspectivas señaladas por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, mismas que estiman la acentuación del fenómeno del envejecimiento de la población agrícola en la región de América Latina y el Caribe, a pesar de la reducción en la tasa de crecimiento de la población rural en torno al 1.6%. Por lo que, dicho instituto predice que en el año 2030 la población de más de 60 años de América Latina y el Caribe superará a la población que inicia su participación en el mercado laboral, es decir, con edades entre 15-24 años. (IICA, 2018, P 18).

La 38° reunión ordinaria del comité ejecutivo del Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura, IICA, predice que dicho comportamiento se dará especialmente en las zonas rurales como resultado de la migración rural-urbana y, que la urbanización se acentuará con un predominio decreciente de las grandes ciudades, de acuerdo con las Naciones Unidas, en 2050 el 86 % de la población de ALC residirá en zonas urbanas. Las ciudades intermedias tendrán una progresiva importancia en la distribución poblacional y en la actividad económica, puesto que contribuyen a enlazar las áreas rurales y las urbanas. (IICA, 2018, P 20).

Lo cual permite comprender que, de no presentarse resultados satisfactorios en el desarrollo agrícola de inmediato, en el futuro el sector se concentrará en una pobreza mayor con un incremento en la tendencia de migración y, por lo tanto, menores oportunidades de desarrollo del campo.

Según la encuesta ENIGH 2015, el 95% de los trabajadores agrícolas entre los 15 y 19 años, son alfabetizados y este porcentaje no tiene importantes variaciones para los siguientes rangos de edad; sin embargo, las personas a partir de los 49 años sufren gradualmente una mayor deficiencia educativa (84% de 40 a 49 años son alfabetas, 79% de 50 a 59 años son alfabetas).

Pero son los mayores de 60 años quienes se ven más afectados pues solamente en 64% de ellos cuentan con tal educación. Estas condiciones no sólo obstaculizan el acceso a beneficios del desarrollo y el goce pleno de sus derechos humanos; sino, también implica la limitante para mejorar el sistema de producción, la inversión de recursos, el acceso al crédito y en definitiva la aplicación de las técnicas agrícolas en conjunto.

Aunque son las personas mayores de 60 años quienes son más vulnerables ante el analfabetismo, hay que señalar que la ENIGH sólo muestra la proporción de personas alfabetas, es decir: quienes saben leer y escribir.

Esto no comprueba un nivel educativo suficiente en el resto de los trabajadores. Y es que el nivel educativo promedio de las zonas rurales es de apenas 5.9 años, lo cual señala que la media de los trabajadores agrícolas no terminó la educación primaria.

De acuerdo con la ENOE, el 50% de los trabajadores agrícolas cuentan con educación primaria, el 26% educación secundaria, 9% nivel medio superior y sólo el 2% estudios superiores; en tanto que el 13% restante no tienen escolaridad. Entonces, al igual que los trabajadores agrícolas de mayor edad, la media de los trabajadores agrícolas mayores a 15 años tiene una capacidad limitada en la aplicación de las técnicas agrícolas y sobre todo en aquellas que se relacionan con el comercio y la inversión.

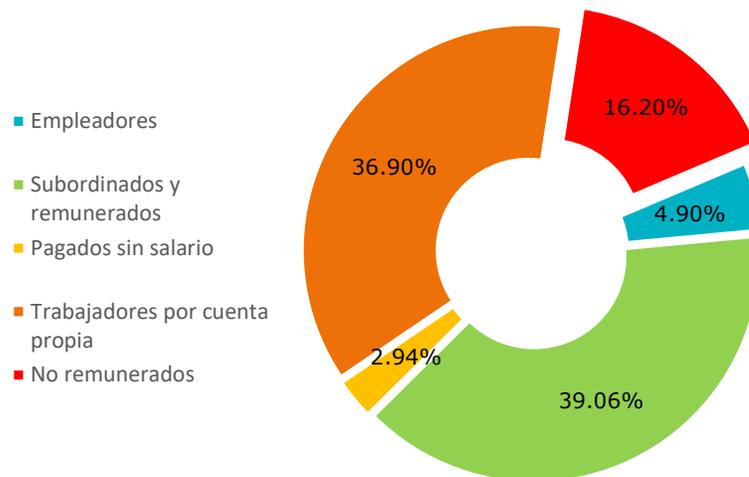
Además de esta limitada capacidad sobre la aplicación de las técnicas agrícolas, el bajo desarrollo educativo implica también un obstáculo en la inserción al núcleo laboral dentro de la industria agrícola de comercio.

Aunado a las circunstancias mencionadas, se debe de comentar en términos de tendencias de la pobreza, el porcentaje de las personas en situación de pobreza patrimonial en el entorno rural ha disminuido casi en diez puntos, pasando de 66.5% en 1992 a 54.7% en 2006. Pero todavía en 2006, las dos terceras partes de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria que había en México se ubicaban en zonas rurales. (Merino, M, 2009, P 62).

En la gráfica 6 se muestra la distribución de los trabajadores por actividad agrícola.

Según la distribución proporcional de los trabajadores agrícolas a nivel nacional, solamente el 4.9% de éstos son empleadores, es decir: grupo de tanto pequeños como grandes productores destinados a la agricultura comercial, mismos que reflejan la realidad en la polarizada productividad en el sector agrícola al ser un porcentaje muy pequeño en comparación del volumen total de trabajadores del campo.

**Gráfica 6: Totalidad de los trabajadores agrícolas por condición laboral 2015<sup>12</sup>**



Fuente: Gráfica tomada de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2015 y complementada con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

A su vez muestra que el 39% de todos los trabajadores trabajan como subordinados dentro de este sector agrícola comercial y reciben un salario fijo, contrastando con el 19.1% de los trabajadores que no reciben un sueldo por sus actividades puesto que casi el 3% de los trabajadores agrícolas dependen de un empleador, pero reciben su paga en modo de honorarios, en producto o a destajo.

Según la ENOE 2018, a nivel nacional, poco más de 53 millones de personas son personas ocupadas<sup>13</sup> y, de las cuales, 6.7 millones se dedican a las actividades primarias.

A continuación, se presenta el extracto del reporte de la ENOE 2018 respecto de la población ocupada en función de sus actividades, en el cual se aprecia que 4.35 millones de personas ocupadas en el sector primario realizan actividades subordinadas y remuneradas, lo cual equivale al 65% de los trabajadores agrícolas y al 8% del total de los trabajadores.

<sup>12</sup> Debido a cambios en la metodología de medición estadística elaborada por INEGI para los reportes de la ENOE más actuales se consideró apropiado conservar la información de la ENOE 2015.

<sup>13</sup> Con fines metodológicos en la medición de la PEA, la clasificación Personas Ocupadas son aquellas que dedicaran una hora a la semana para alguna actividad económica.

**Tabla 4: Población ocupada en función de sus actividades. ENOE 2018**

	Todos los sectores	Sólo sector agrícola	%Respecto del total agrícola	% Respecto del total nacional
	(Millones de personas)			
<b>Empleador</b>	2.6			
<b>Subordinado y remunerado</b>	36.8	4.3578	65.04%	8.10%
<b>Trabajador por cuenta propia</b>	12			
<b>No remunerado</b>	2.4	2.34 <sup>14</sup>		
<b>Total Pob Ocupada</b>	<b>53.8</b>	6.7		
<b>Informalidad en el sector agropecuario</b>		<b>5.9</b>	<b>88.06%</b>	

Fuente: Elaboración propia con información del Comunicado de prensa Resultados de la ENOE 2018, (Obtenido de: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe\\_ie/enoe\\_ie2018\\_08.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_08.pdf))

Si se comparan los datos presentados por la ENOE 2018 contra los presentados por la misma encuesta de 2015, se puede apreciar que los resultados señalan una modificación en el comportamiento de los trabajadores subordinados y remunerados al notarse un aparente incremento al pasar de 39.06% al 65.04% de los trabajadores del sector primario. Sin embargo, no se puede hacer un comparativo objetivo ni una actualización clara de los datos debido al cambio en los parámetros de medición estadística del INEGI.

Un dato sobresaliente en la medición estadística del empleo agrícola es la importante tasa (88.06) de trabajo calificado como informal<sup>15</sup> en el sector primario del país. Lo cual apunta a que la gran mayoría del empleo agrícola no se encuentra ratificado bajo un contrato u acuerdo previo y carece de seguridad médica, legal y fiscal.

Con la finalidad de conservar una mayor especificación en la información sobre las condiciones de empleo en el sector agrícola, se ha conservado el acervo estadístico proporcionado por la ENOE 2015, y dado que ésta ha sido

<sup>14</sup> Cálculo aproximado por la diferencia del total de la población ocupada agrícola menos subordinado y remunerado agrícola

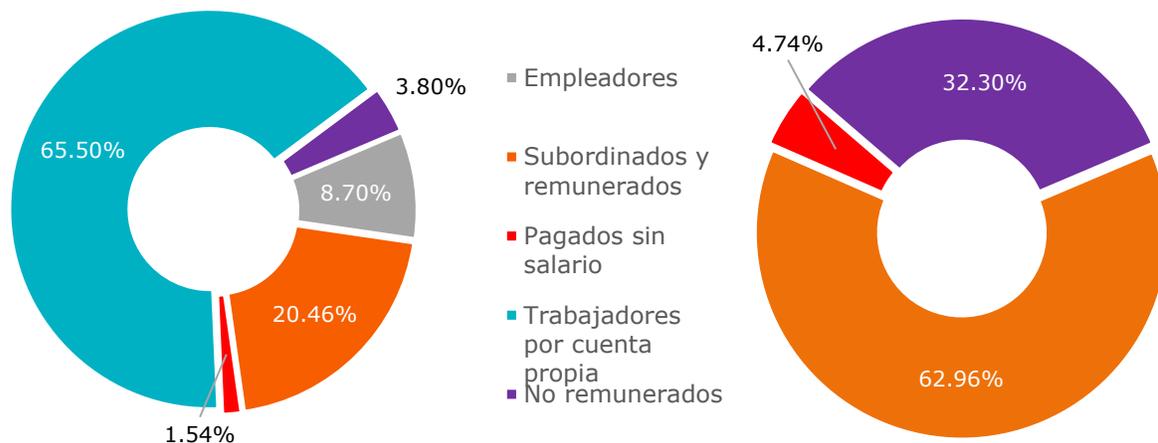
<sup>15</sup>

presentada durante el periodo de estudio del presente trabajo de investigación, se considera apropiado su uso.

Según la ENOE 2015, el 16.20% de los trabajadores agrícolas del país, es decir: poco más de 897,000 trabajadores no reciben remuneración alguna. Si se observa la gráfica 7 se apreciará que la mayoría de estos trabajadores sin paga (85%) son destinados a las actividades de apoyo como jornaleros o peones al formar la tercera parte de estos últimos.

Esta proporción de jornaleros y peones sin paga guarda una aparente correlación con la proporción de trabajadores del mismo tipo de entre 12 y 24 años.

**Gráfica 7: Comparación entre agricultores y trabajadores agrícolas de apoyo por condición laboral**



Fuente: Gráfica tomada de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2015 y complementada con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

En tanto que el grupo de jornaleros y peones está conformado solamente por subordinados y personal no remunerado, lo cual indica una posible correlación con la producción de autoconsumo; el grupo de agricultores muestra una amplia proporción de trabajadores por cuenta propia.

Así mismo, puede apreciarse en las estadísticas presentadas por la ENOE 2015 y 2018 que, existe una proporción similar entre los trabajadores subordinados y remunerados de ambas encuestas

Debe de señalarse también que, en dichas estadísticas no se muestra la proporción de productores de autoconsumo como parte de un rubro distinto de los trabajadores por cuenta propia. De tal modo que se presumen incluidos en la ENOE como parte de los trabajadores por cuenta propia.

## **Obstáculos a la productividad.**

### Causas culturales

Además de la falta de acceso a la educación, el lenguaje representa un obstáculo más, pues el 10% de estos trabajadores no hablan español.

De la totalidad de las personas dedicadas al campo, el 24% hablan algún dialecto y de éstos últimos el 90% también hablan español. Esto significa que ese diez por ciento se compone de personas pertenecientes a los diversos pueblos indígenas y debido a la barrera del idioma, sólo interactúan dentro de dichas comunidades.

Por lo tanto, esa muestra de población indígena dedica sus actividades agrícolas al autoconsumo y no a la agricultura comercial. Para apoyar directamente a este sector de la población, las políticas agrícolas deberían de complementarse con estrategias educativas que incrementen el nivel de alfabetización, así como estrategias que busquen integrar a los grupos indígenas a pequeñas cadenas productivas que favorezcan a sus comunidades.

Es claro comprender que la falta de acceso a la educación es uno de los factores de importancia causales de la baja productividad del campo y la heterogeneidad presentada entre los productores agrícolas en México, y podría intuirse que este último se ha incrementado en las últimas décadas

por efecto del crecimiento desproporcional de la industria agrícola comercial con respecto de la agricultura de menores recursos, aunada, ésta, a los obstáculos de inserción en este sector de los agricultores más pobres del país.

Lo que llama la atención sobre tal conclusión es que la tendencia de este fenómeno en los hogares agrícolas no ha evolucionado lo suficiente, pues Grammont realizó su estudio con datos desde 1992, mismos que señalaban una pequeña mejora entre esa fecha y el 2004, pues mientras en la primera 36% de los agricultores era analfabeta y sólo el 15% había terminado la primaria; para el 2004 el 28% no sabía leer ni escribir y el 60% había terminado la primaria. Si bien en su estudio se muestra un avance significativo entre esas fechas; el progreso de la educación hacia los últimos años no ha evolucionado suficiente, puesto que hasta el 2015 sólo el 50% de los trabajadores agrícolas cuentan con la educación primaria finalizada.

Sin embargo, los datos estadísticos muestran un incremento importante de 7% en 2004 a 26% en 2015 en las personas con educación secundaria y una disminución en proporciones similares de los trabajadores sin educación en el mismo periodo de tiempo al pasar de 29% al 13% y aún mayor si se considera que para 1992 la población analfabeta era del 36%. Lo que muestra dicha investigación es que la relación entre nivel educativo y nivel de ingreso en la población agrícola es positiva, ésta confirma que el nivel escolar de las personas más pobres es más bajo que el de los que se encuentran sobre la línea de pobreza. Sin embargo, también se observa que estas variables no son determinantes entre sí, pues aún en los niveles más bajos de ingreso se encuentran agricultores con niveles educativos altos. (Grammont, 2009. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&id=S1870-00632010000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&id=S1870-00632010000200005)).

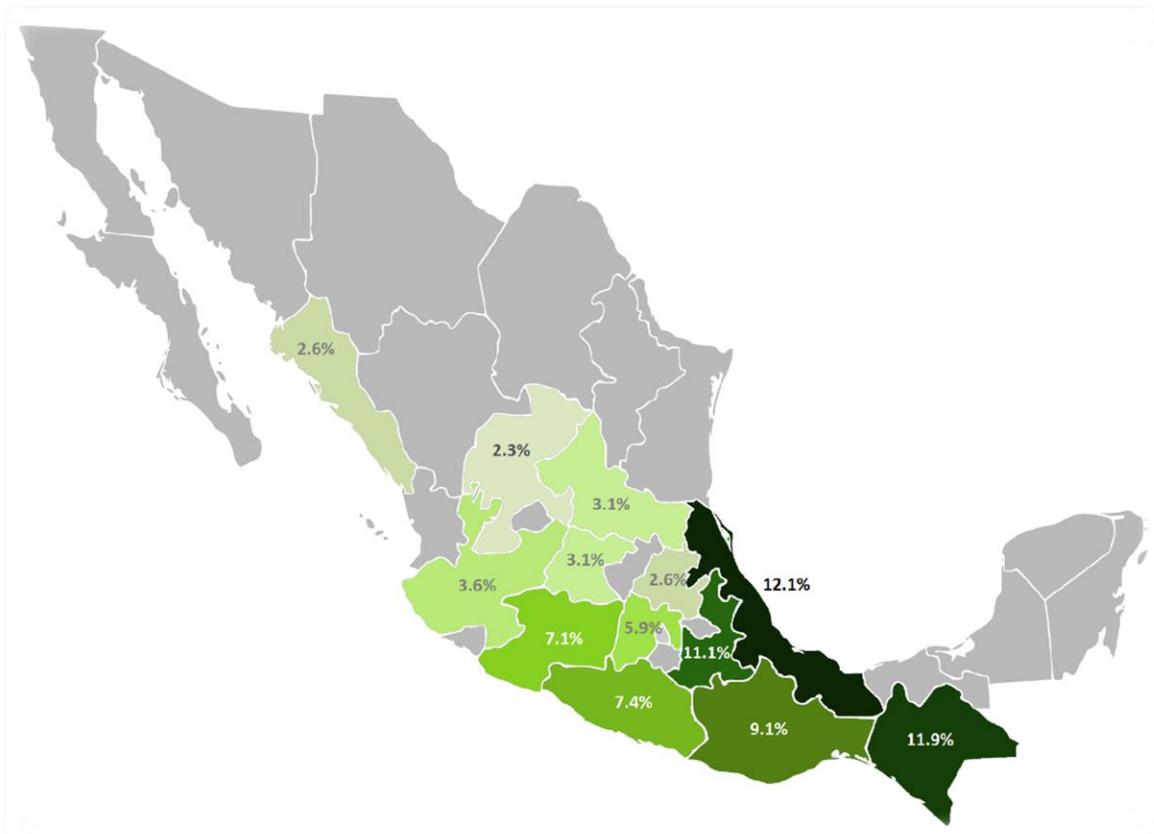
Con respecto a la conclusión anterior, cabe preguntarse: ¿Además de la barrera de la educación, ¿cuáles otros factores afectan el desarrollo

profesional de los agricultores con altos niveles educativos y que todavía permanecen por debajo de la línea de pobreza? Porque según las conclusiones del estudio de Grammont, el nivel educativo no es una variable determinante del nivel de pobreza entre los productores agrícolas, aunque sí existe cierta correlación entre las variables.

### Regionalización.

Para profundizar más sobre las causas del débil desarrollo del campo en México se deben de estudiar otros factores distintos al rezago educativo. Si se observan los mapas 1 y 2 que en seguida se presentan, se puede comprender que existen factores de mayor influencia en el desarrollo del campo.

**Mapa 1: Distribución porcentual de la población ocupada como trabajador agrícola, por entidad federativa, 2015.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2015.

En estos mapas se presenta la distribución porcentual por entidad federativa de los trabajadores agrícolas y en primer momento se aprecia que existe una alta densidad de trabajadores agrícolas en el sur – sureste del país.



Entonces se entiende que no sólo existe una polaridad en nivel educativo, de ingresos y productivo; sino también en la densidad de agricultores por región. Esta conclusión se agudiza al comparar estos datos con el mapa 2, el cual muestra la densidad de trabajadores agrícolas por el resto de personas ocupadas en cada estado.

El mapa 2 confirma una densidad alta en la región sur – sureste del país al ser Chiapas el estado que cuenta con el mayor número de agricultores (33.8%) respecto de la totalidad de sus personas ocupadas. Circunstancias muy similares presentan los estados de Oaxaca, Guerrero, Puebla, Veracruz, Michoacán y Zacatecas con 30.2%, 28.8%, 25.5%, 21.7%, 20.7% y 20.4% respectivamente. Lo cual significa que entre la tercera y cuarta parte de la población de dichos estados es trabajador agrícola.

Puede verse también que, en tanto más se aleja del sur – sureste del país (tanto la proporción de trabajadores agrícolas con respecto a la totalidad nacional, como la densidad respecto del total de personas ocupadas en cada estado) el volumen disminuye.

Independientemente de las características físicas, políticas, sociales y económicas de cada estado de la república; los anteriores datos estadísticos señalan que el fenómeno de la heterogeneidad en el campo agrícola mexicano es generado por factores propios de la región sur – sureste del país.

Podría sospecharse, entonces, que los factores que corresponden a la presencia de heterogeneidad entre productores están estrechamente relacionado con las características y el estilo de vida de las comunidades indígenas del país y de errores en las políticas agrícolas dirigidas a tales grupos de productores.

En términos de factores humanos, la región sur – sureste es menos productiva en niveles importantes con respecto al resto del país, lo cual plantea el escenario de políticas diferenciadas para ambos grupos de productores, los del sistema agrícola comercial y los del sistema agrícola de autoconsumo.

En definitiva, ambos escenarios presentan también características muy distintas entre sí, en términos de relieve, suelo y clima.

### **Ambientes productivos**

Con respecto a los factores ambientales, hay que señalar que, también presenta una brecha en condiciones importante en comparación con el resto del territorio, y es que precisamente los estados señalados por los mapas 1 y 2 como las zonas de mayor porcentaje de trabajadores agrícolas, se presenta un relieve en su mayoría montañoso, donde convergen la sierra madre occidental y la sierra madre oriental; con un clima principalmente cálido húmedo y templado húmedo.

Lo cual plantea condiciones poco favorables para el desarrollo de la agricultura extensiva e industrial, con características similares a las presentadas en el norte y centro del país. Sin embargo, existen cultivos que requieren de terrenos, suelos y climas propios de tales regiones, y entonces es cuestionable la ausencia de agroindustria en la región sureste del país.

Se afirma también que la relación observada sólo resulta del hecho que en aquellas zonas donde los suelos son sumamente fértiles la tasa de crecimiento demográfico es más elevada y por lo tanto impulsa un proceso de subdivisión de la tierra en parcelas de alta productividad. (Vogelgesang, F, 2003. P31).

Las características que identifican al campo mexicano no están ocultas para nadie y son prácticamente palpables en la realidad de este país constantemente. El campo de México es reconocido a nivel mundial por los volúmenes de producción de algunos productos, aunque también tiene deficiencias de peso para el desarrollo económico y social del sector en muchas regiones del territorio.

Ésta, podría decirse, es su característica principal: la heterogeneidad entre los productores agrícolas.

Si bien es cierto que hay características del campo mexicano que no son alentadoras porque el 73% de las unidades de producción son menores a 5 hectáreas; 68% de los ejidatarios son mayores a 50 años, 36% mayores de 65%; el bajo nivel de escolaridad y sobre todo la propiedad de la tierra pues según datos de la Procuraduría Agraria, para el 2008 la propiedad social ocupa el 53% del territorio, en contraparte del 44% ocupado por terrenos ejidales y lo cual representa errores en la política agrícola desarrollada por los gobiernos federales comprendidos entre 1994 y 2018; también estas políticas han desarrollado aciertos como el incremento en el desarrollo de la agroindustria en el norte y centro del país.

Ciertamente esas características muestran un reto importante para la agricultura en México, y es que la diversidad del territorio mexicano ofrece múltiples oportunidades de cultivos adaptables a diversas condiciones climáticas y de suelos, sin embargo, los errores de la política agrícola aparenta ser la productividad en materia de los factores humanos y agronómicos.

La falta de productividad del sector agrícola atiende a causales diversos que no han logrado ser solucionados por las políticas agrícolas dictadas por los gobiernos federales de 1994 a 2018.

## **Heterogeneidad entre Productores.**

Existen muchas políticas de apoyo desempeñadas por la SAGARPA y SRA que tienen como meta el fomento al desarrollo del sector agrícola, pero los resultados no son lo suficientemente efectivos como para alcanzar plenamente los objetivos planteados.

### **Distribución de los trabajadores agrícolas**

La producción de autoconsumo está ligada directamente con el minifundio y se basa en el uso intensivo del trabajo familiar con el objetivo de cubrir sus necesidades básicas de alimentación; en tanto que la producción comercial se especializa en la producción extensiva para finalidades comerciales.

A nivel nacional, los estados directamente relacionados con la producción de autoconsumo son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Oaxaca, Veracruz y Yucatán, entre otras. (SAGARPA, 2013. Recuperado de <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/oaxaca/Paginas/Autoconsumo2013.aspx>).

Cabe señalar que estos estados también son aquellos expuestos en los mapas 1 y 2 como los estados con la mayor densidad de trabajadores agrícolas, tanto a nivel nacional con respecto al resto de los estados, como a nivel estatal con respecto al total de las personas ocupadas.

La SAGARPA en 2018 en su página principal confirma la existencia de una correlación estrecha entre estas zonas de producción de autoconsumo y las regiones de alta marginación y pobreza del país.

Ello contrasta drásticamente con las condiciones presentadas en otros estados del país, tales como los estados del norte, pues tienen claramente un mejor nivel económico y albergan a los llamados "Los 200 agricultores que brillan en México". (YoBienInformado, 2018. Recuperado de <https://yobieninformado.com/especiales/200-agricultores-que-brillan-en-mexico/>).

Estos agricultores son seleccionados un listado que muestra los cultivos que producen y la región del país en la que radican dichas empresas. Entre el grupo de los doscientos destacan en su gran mayoría productores de diversos tipos de hortalizas y ningún productor de cereales; todos ellos ubicados en Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur y el Bajío.

Con ello se muestra un ejemplo de la polaridad del sector que incrementa la brecha de desigualdad entre los productores de comercio y los productores de autoconsumo.

Entre estos dos grupos productivos existen diferencias que los identifican, más allá de las condiciones educativas y socio-culturales.

La agricultura de comercio en nuestro país se caracteriza por estar favorecida directamente por las políticas de fomento a la producción agrícola tanto en manera de subvenciones como acceso al crédito, información sobre mejores técnicas de cultivo, etc.

Así mismo esta agricultura se establece en territorios del país más nobles en términos de relieve y extensión de tierra cultivable y, a pesar que tales zonas del país tienen una oferta de agua limitada debido a su geografía, la presencia de infraestructura de comunicaciones favorece el comercio tanto interno como externo.

En cambio, la agricultura de autoconsumo (ligada al minifundio) constantemente está delimitada por los usos y costumbres de las comunidades indígenas; la distinción en el lenguaje, analfabetismo, falta de acceso al crédito y sobre todo al mejoramiento de las técnicas de cultivo, así como el difícil acceso a las urbanizaciones implican barreras al desarrollo que no han podido ser eliminadas por las políticas enfocadas en el fomento a la agricultura.

# Políticas que generan desigualdad.

**A continuación, se presenta un acercamiento más profundo a las políticas agrícolas desempeñadas por los gobiernos vigentes durante el periodo de estudio.**

Se analizan los programas sectoriales que cada gobierno planteó para mejorar las condiciones económicas en el campo.

Después se revisarán las condiciones de inversión y desarrollo en el sector, acompañado de la política fiscal. Finalmente se analizan las llamadas políticas de asistencialismo a la pobreza con el objetivo de comprender si han o no beneficiado a las condiciones sociales y la productividad del campo en conjunto. De tal manera que permita reflexionar sobre los beneficios y perjuicios de estas políticas.

## **Programas sectoriales para el sector agrícola: aciertos y errores**

Desde los primeros años de la década de los noventa, surgió el planteamiento de la reactivación de la agricultura en el país con la reforma agrícola y la inserción de México al comercio internacional a través del TLCAN.

En la búsqueda de la reforma agrícola se generaron nuevas estrategias planteadas en los programas sectoriales agrícolas con enfoques que atendían los intereses marcados por el TLCAN y, por lo tanto, basados en los principios de las ventajas comparativas.

El objetivo del presente capítulo es analizar la estructura de la política agrícola desarrollada por los gobiernos federales comprendidos en el periodo 1994 a 2018, a través de los programas sectoriales agrícolas desarrollados en cada uno de estos sexenios.

Para ello es fundamental comprender la utilidad de las políticas públicas. De la forma más sintética posible, se comprende que "*...una política pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que de otro modo no haría*". (Palumbo) Citado por López, Domingo y Cárdenas, Carlos.

Por lo tanto, se comprende que las políticas deben diversificarse para adaptarse a las condiciones presentadas en el sector para el que son dirigidas y, como los infinitos escenarios posibles a los que se enfoca una política dependen de la población objetivo, momento en el que se pretende desarrollar una estrategia y el ecosistema en torno a la misma, la política debe diseñarse delicadamente y según López, Domingo y Cárdenas, Carlos, ésta siempre presenta elementos estructurales como:

- Los principios que la orientan,
- Instrumentos mediante los cuales se ejecuta y,
- Servicios y/o acciones principales que deben de llevarse a cabo para cumplir con los principios propuestos.

Además, una política no puede ser diseñada de manera tecnócrata por un grupo de expertos; ésta debe de ser diseñada a partir de la interacción entre diversos actores que pujen y negocien, obteniendo así una política pública que logre beneficios convenientes para todos los actores. (López, Domingo y Cárdenas, Carlos, 2003)

Según el artículo de López y Cárdenas, se puede entender que una política pública es el pacto entre sociedad y Estado a través del conjunto de actividades de las instituciones de gobierno dirigidas a tener influencia sobre la vida de los ciudadanos.

Dicho lo anterior, se puede comprender que las políticas públicas deben diversificarse para su mejor adaptación a las condiciones que caracterizan el ecosistema de los individuos objetivo de dicha política. Éstas no pueden ser generales para toda la ciudadanía y tampoco pueden ser indiscriminatorias

a todos los sectores de la población puesto que caen en el riesgo de fracaso o ineficiencia al estar mal enfocadas.

De tal manera que se vuelve indispensable, también atender las estrategias de análisis del gasto público, mismas que son señaladas por Stiglitz<sup>16</sup>:

- La necesidad de tener un programa;
- Los fallos de mercado hacia los que va dirigido;
- Las alternativas del programa;
- Las características del programa;
- Las respuestas del sector privado;
- Las consecuencias para la eficiencia;
- Las consecuencias distributivas;
- El difícil equilibrio entre equidad y eficiencia;
- Los objetivos de la política; y
- El proceso político.

Una vez acotada la definición de política pública y conocer sus elementos, así como las características del gasto público, es que podemos entrar en el análisis de las políticas enfocadas en el sector agrícola desarrolladas en el periodo de estudio del presente trabajo.

A continuación, se presenta un resumen de las políticas públicas agrícolas desarrolladas en cada uno de los sexenios pertinentes al periodo de estudio, acompañado de un análisis a cada uno.

En el programa sectorial agrario de la administración correspondiente al ex presidente Ernesto Zedillo fueron planteados como objetivos principales aquellos que evocan la justicia a los campesinos de México.

---

<sup>16</sup> (Stiglitz, 2000. P. 287).

Puesto que en dicho programa el ex presidente afirma que

*"...una de las mayores conquistas de la Revolución Mexicana fue el reparto de la tierra a millones de campesinos. (...) La economía mexicana y el desarrollo social de México no se entenderían sin la reforma agraria, una de las más amplias y completas del mundo."* (Zedillo, E, 1995. Recuperado de <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070213.htm>)

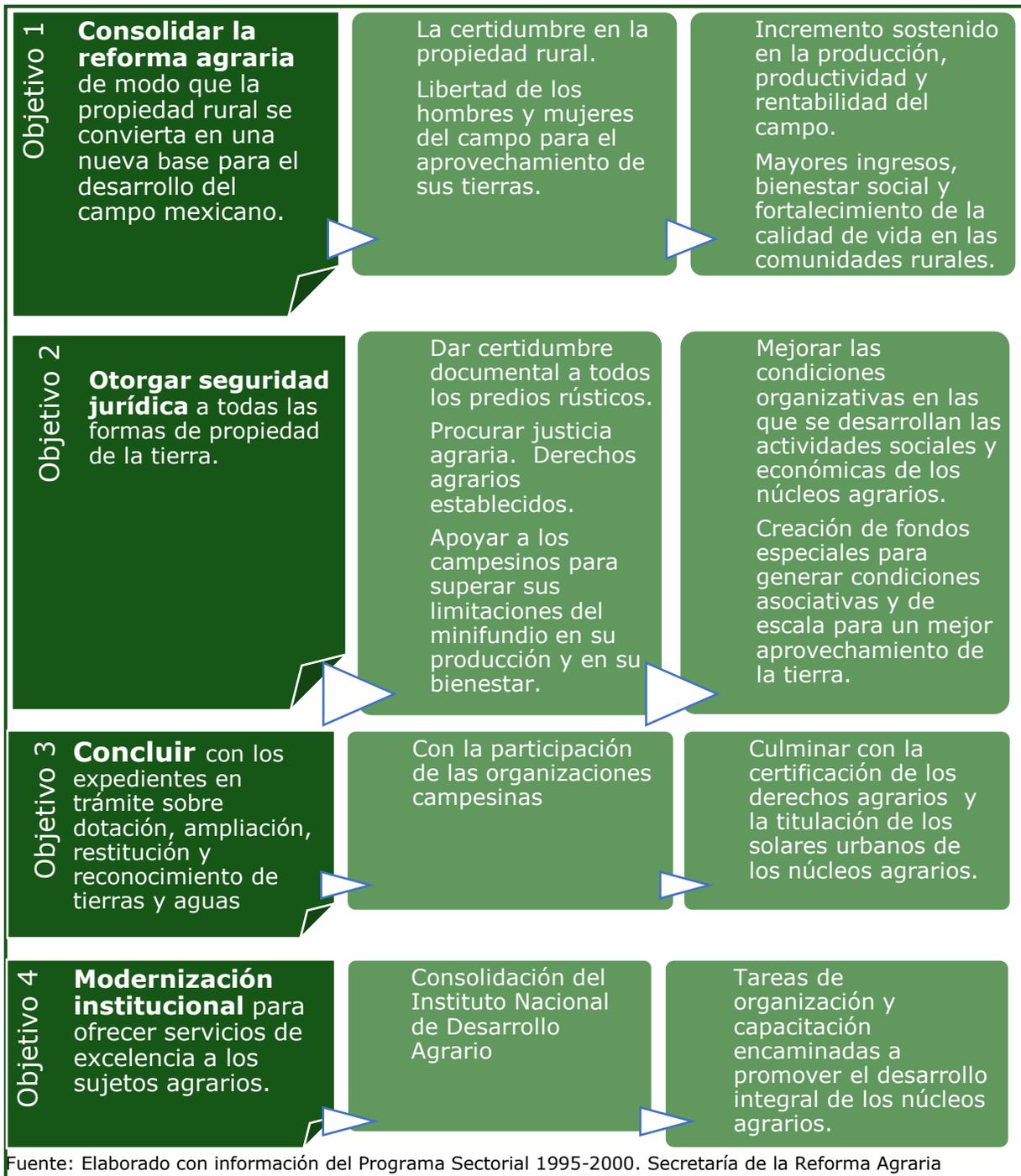
En el mismo programa sectorial se establece sobre el comienzo de la nueva etapa de la reforma agraria, superación de la pobreza y alcanzar el bienestar social. Ello a través de la elevación de la productividad, una mayor producción que generara mejores ingresos para quienes trabajaran la tierra acompañado de la renovación de las instituciones crediticias y de los mecanismos para poner el crédito al alcance de los productores agropecuarios.

Al observar la tabla 5 se aprecian los cuatro objetivos planteados por la política agrícola de 1995, complementado por las estrategias a seguir para alcanzar dichos objetivos.

Con respecto a este programa sectorial, se puede señalar que ninguno de sus cuatro objetivos fue alcanzado por completo durante el sexenio correspondiente a la administración del expresidente Ernesto Zedillo.

Claramente estos objetivos muestran un interés en la libertad de la propiedad social con la finalidad de brindar dinamismo a la comercialización de los terrenos ejidales con la finalidad de atraer inversión al sector que permitiera la creación de nuevos núcleos agrarios más productivos y competitivos. Para ello era importante el desarrollo de un ambiente de certeza y seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, así como el apoyo a los sujetos agrarios en materia de organización y capacitación para crear dichos núcleos agrarios.

**Tabla 5: Objetivos del programa sectorial de la administración del expresidente Ernesto Zedillo (1994 -2000)**



Con respecto a este programa sectorial, se puede señalar que ninguno de sus cuatro objetivos fue alcanzado por completo durante el sexenio correspondiente a la administración del expresidente Ernesto Zedillo.

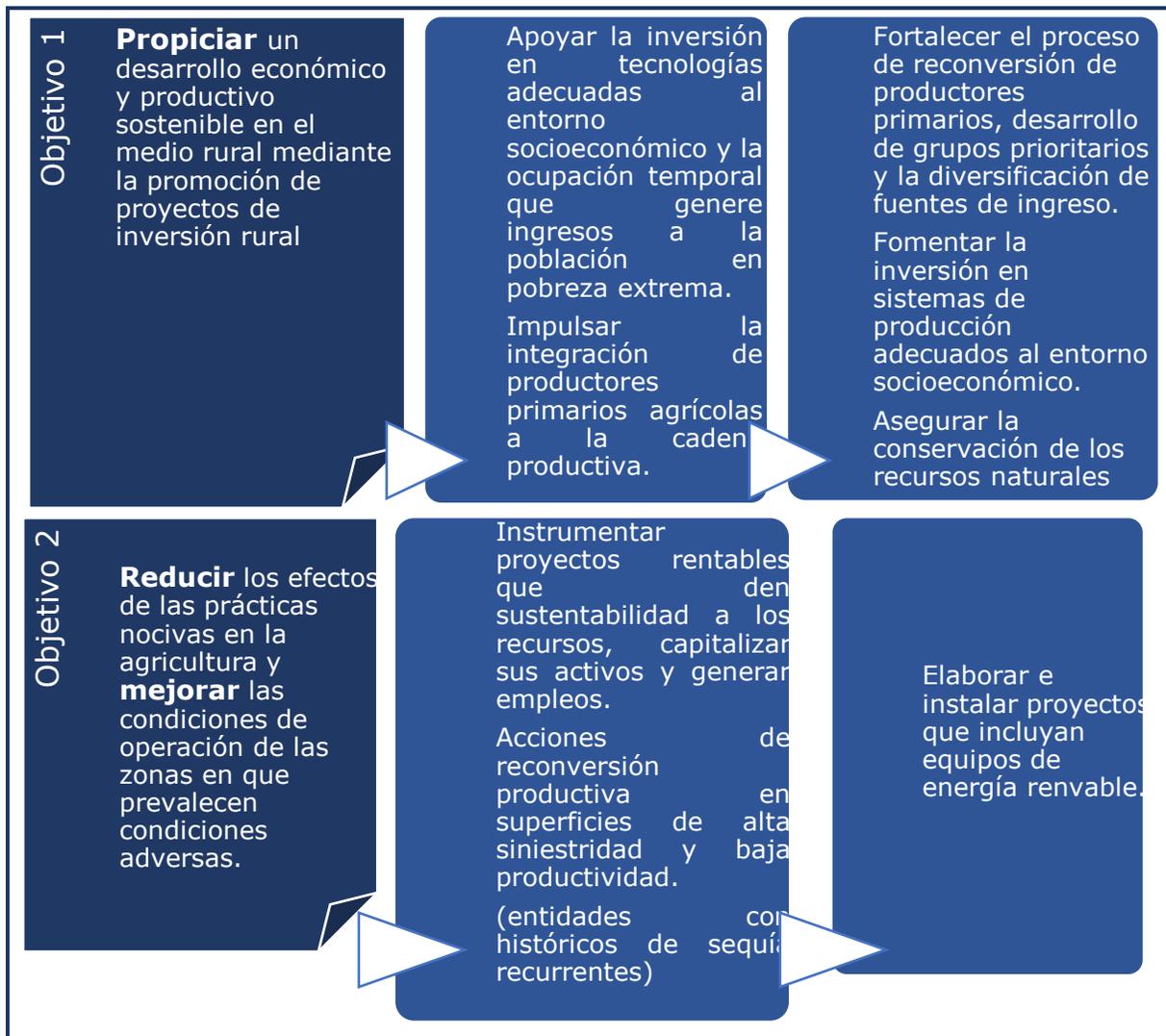
Claramente estos objetivos muestran un interés en la libertad de la propiedad social con la finalidad de brindar dinamismo a la comercialización de los terrenos ejidales con la finalidad de atraer inversión al sector que permitiera la creación de nuevos núcleos agrarios más productivos y competitivos. Para ello era importante el desarrollo de un ambiente de certeza y seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, así como el apoyo a los sujetos agrarios en materia de organización y capacitación para crear dichos núcleos agrarios.

Sin embargo, según el 74° reporte de la propiedad rural realizado por CEDRSSA (2015), aunque el reparto agrario terminó en 1992, fue hasta finalizar el año 2014 que se cuantificó el 95% de los territorios ejidales certificados. Por lo tanto, no se logró la certeza jurídica de la propiedad en su totalidad durante el sexenio al no concluir con los expedientes correspondientes al trámite sobre la dotación ampliación y restitución de aguas y tierras, de tal modo que no pudo alcanzarse la reforma agraria planteada dentro del sexenio.

*"Las causas del desastre agrícola, en vez de ser combatidas, fueron trastocadas, inculpándose al ejido como el causante del desastre. En consecuencia, fue decretada la reforma neoliberal de la legislación agraria que rompió el contrato social agrario de la Revolución Mexicana (...) De esta manera en vez de resolverse la crisis agrícola, se agregó una crisis política".*  
(Calva, J., 2009. P 84).

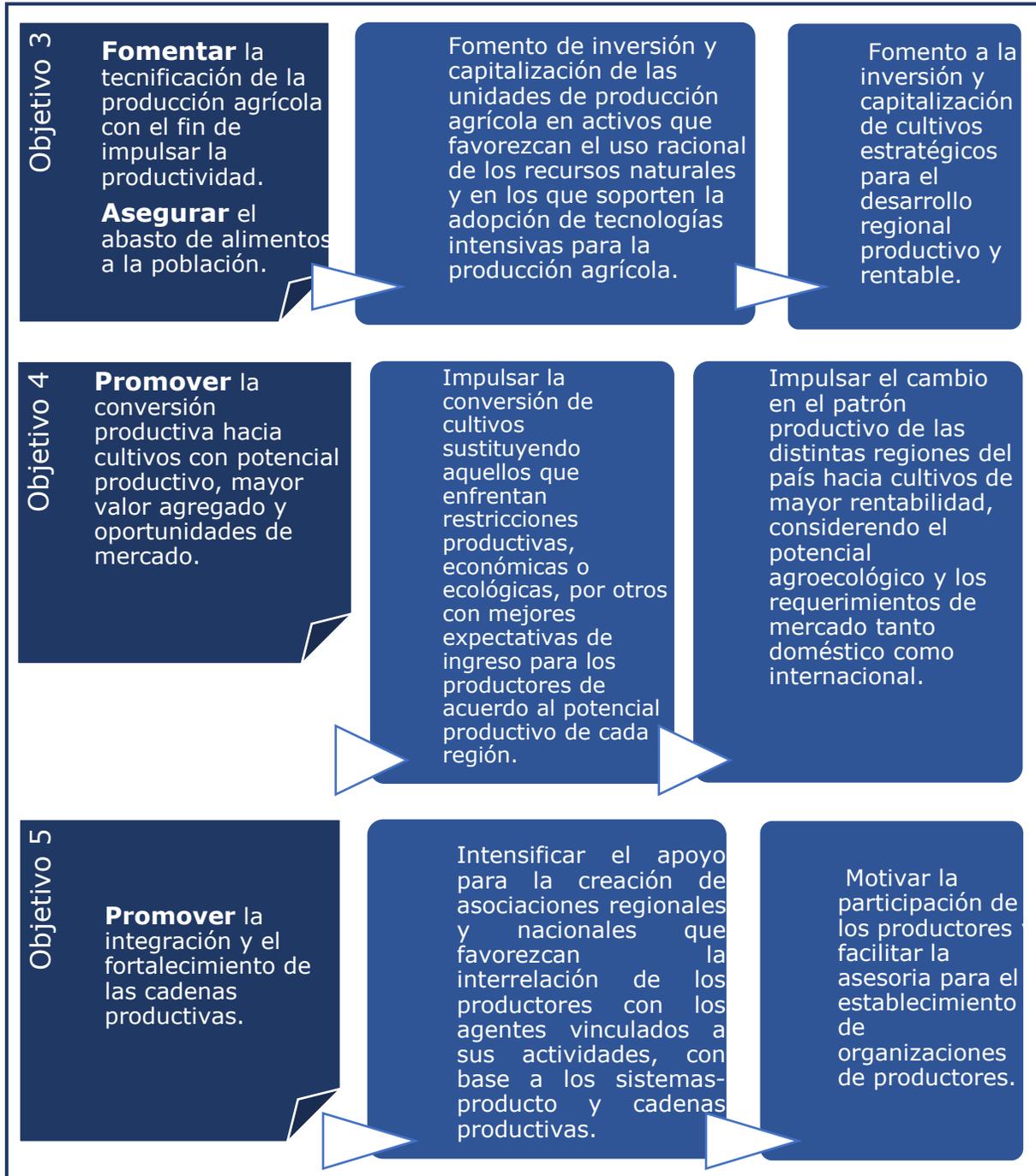
Consecuentemente, con la alternancia de gobierno para el sexenio del 2000, en el programa sectorial del expresidente Vicente Fox se planteó como aspectos sustantivos la revisión y reestructuración de los programas específicos de Alianza para el Campo, Apoyos Directos al campo, Fondos de apoyo a la inversión y la capitalización, entre la formulación de otros programas.

**Tabla 6: Objetivos del programa sectorial de la administración del expresidente Vicente Fox (2000 - 2006) 1/3**



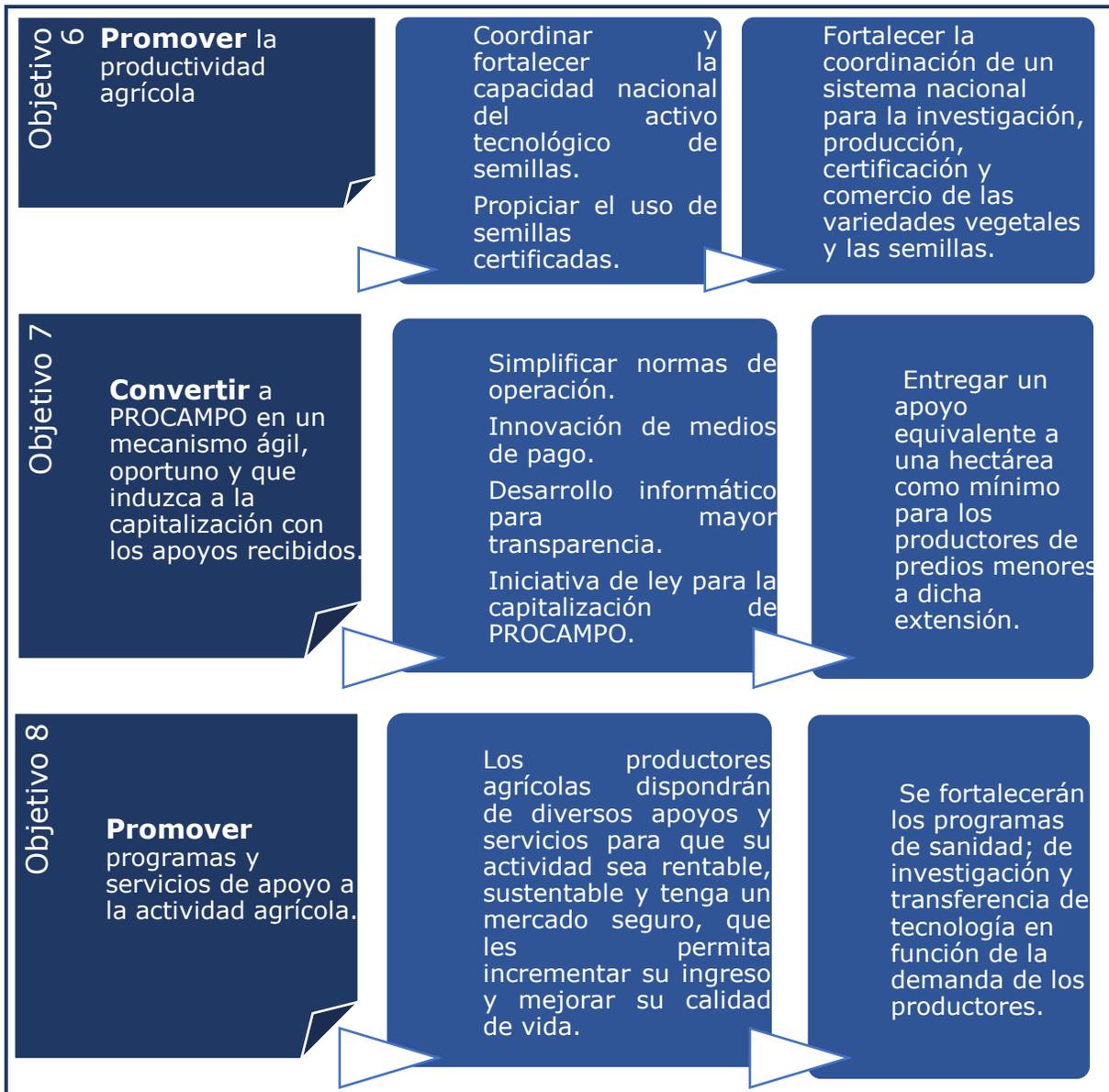
Fuente: Elaborado con información del Programa Sectorial SAGARPA 2001-2006

**Objetivos del programa sectorial de la administración del expresidente Vicente Fox (2000 - 2006) 2/3**



Fuente: Elaborado con información del Programa Sectorial SAGARPA 2001-2006

**Objetivos del programa sectorial de la administración del expresidente Vicente Fox (2000 - 2006) 3/3**



Fuente: Elaborado con información del Programa Sectorial SAGARPA 2001-2006

El programa sectorial del expresidente Vicente Fox se soporta sobre el fortalecimiento de los programas de sanidad, investigación y transferencia de tecnología, la normalización de calidad de los productos, el desarrollo del mercado interno y la promoción en la exportación de productos, así como nuevos esquemas de financiamiento y administración de riesgos adecuados a las características de las actividades agrícolas.

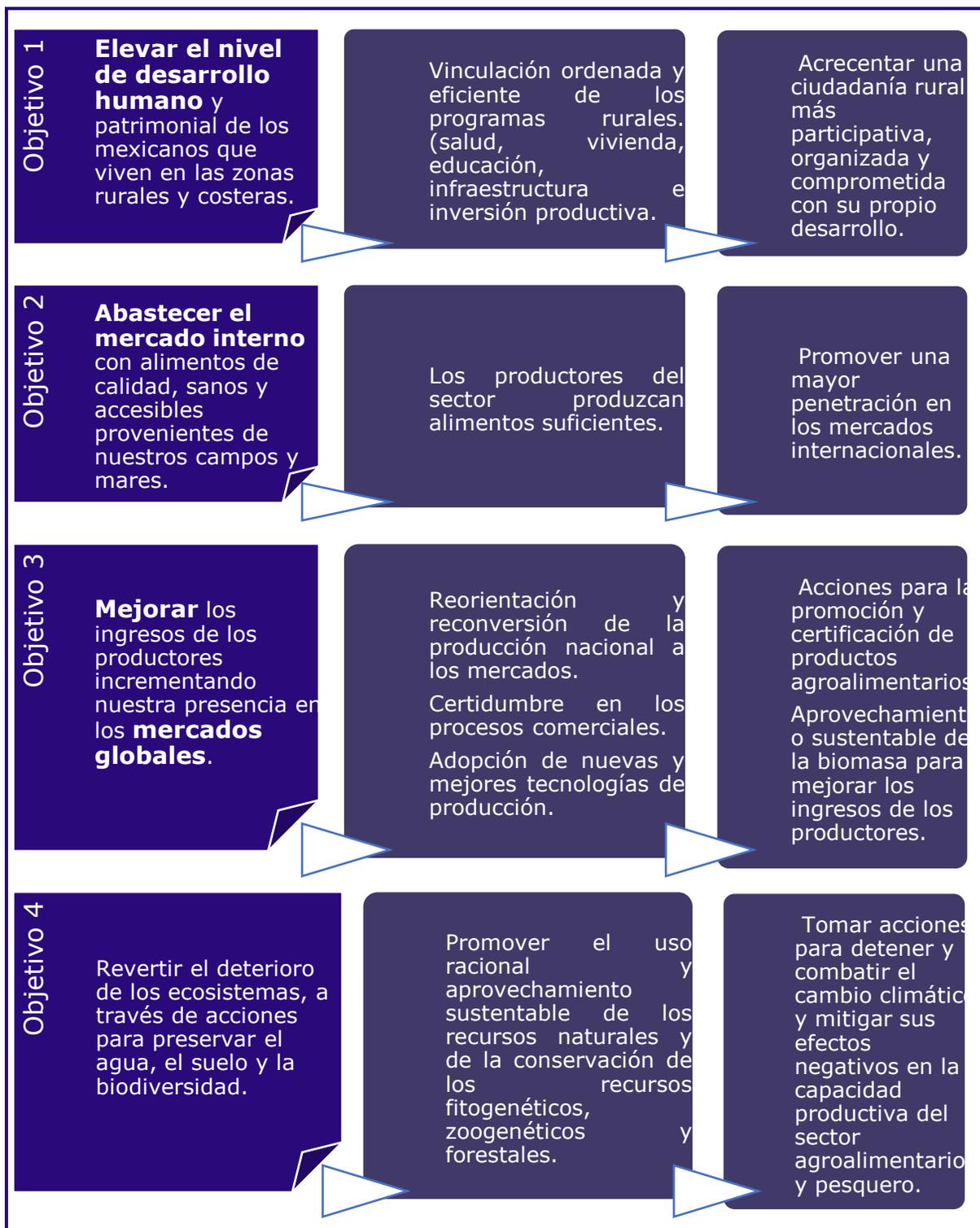
Con respecto a los objetivos planteados en este programa sectorial, se puede apreciar una ambiciosa meta por cumplir debido a la cantidad de objetivos planteados; sin embargo, éstos presentan la característica de ser objetivos de fomento sobre ciertas estrategias, además de caracterizarse como ambiguos, poco específicos y, por lo tanto, poco claros.

De tal manera que los objetivos sí fueron cumplidos, aunque no representarían un impacto importante para el sector agrícola. De primera instancia aparenta ser un programa sectorial bastante ambicioso dado la extensión del mismo; sin embargo, el gobierno sólo se comprometió al fomento de las estrategias para establecer ambientes amables con respecto a la productividad del campo.

Como el consecutivo al programa sectorial del 2000-2006, el del expresidente Felipe Calderón (2006-2012) se fundamentó en la visión de país del 2030. Tomando como ejercicio la perspectiva a futuro del compromiso para aprovechar el potencial de desarrollo del país en su totalidad.

En éste se plantea la consideración del expresidente Felipe Calderón sobre el sector agropecuario y pesquero como prioritario para el desarrollo del país. Teniendo como propósito, dicho programa sectorial, ser el instrumento de las políticas y objetivos para detonar el desarrollo económico y social que permita a la sociedad rural elevar su nivel de ingreso y calidad de vida.

**Tabla 7: Objetivos del programa sectorial de la administración del expresidente Felipe Calderón (2007 - 2012) 1/2**



Fuente: Elaborado con información del Programa Sectorial SAGARPA 2007-2012

**Objetivos del programa sectorial de la administración del expresidente Felipe Calderón (2007 - 2012) 2/2**

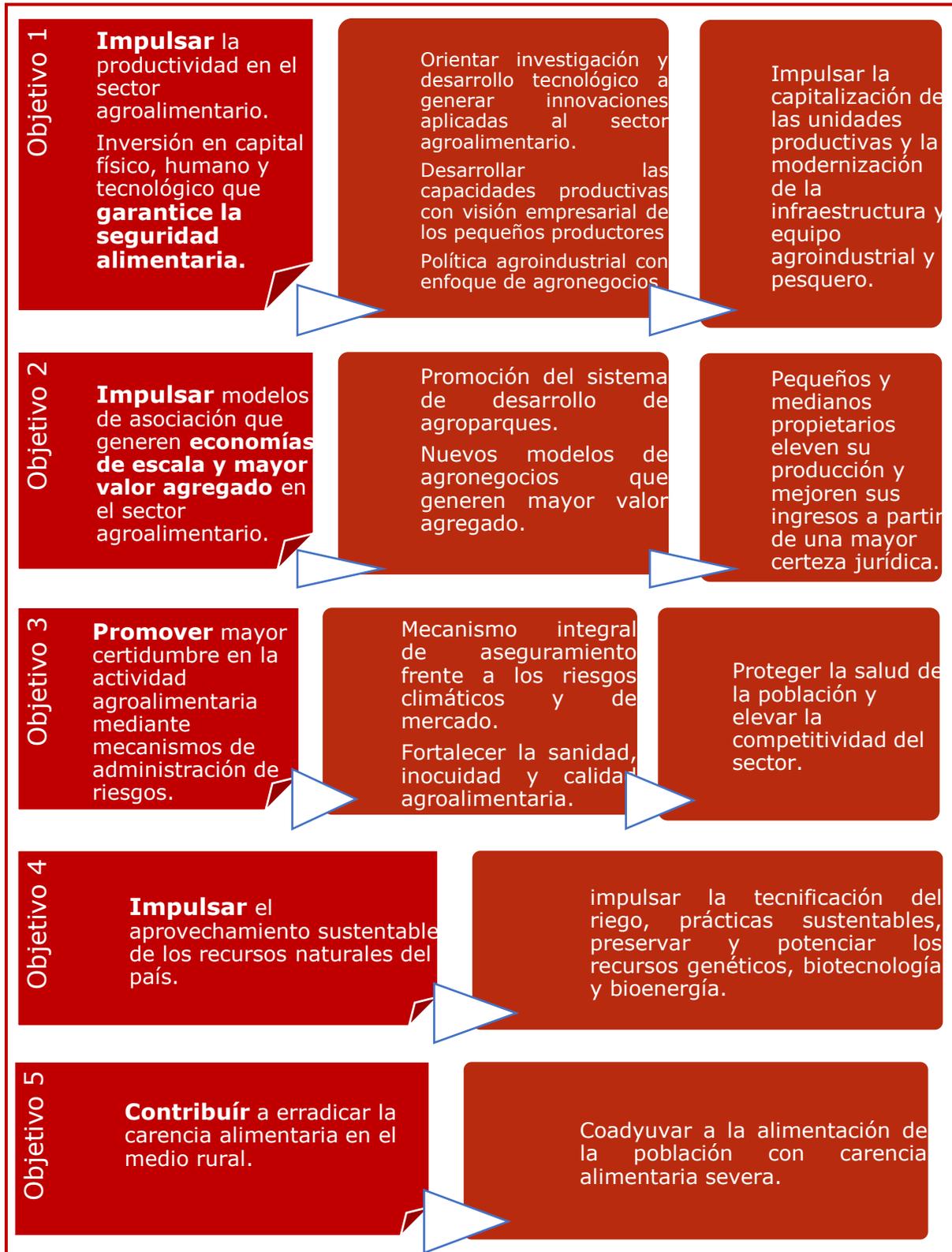


Fuente: Elaborado con información del Programa Sectorial SAGARPA 2007-2012

Lo que puede analizarse hasta este momento, tras revisar la estructura y los objetivos del programa sectorial correspondiente al sexenio 2007-2012 es que las metas planteadas no fueron alcanzadas satisfactoriamente puesto que durante ese periodo no se logró un desarrollo económico productivo en el sector rural. Hasta la fecha no se ha alcanzado la tecnificación adecuada en la producción agrícola, las instituciones agrícolas no se han modernizado, Procampo no induce la capitalización productiva, no se ha asegurado el abasto de alimentos de la población.

Con la visión de un nuevo cambio de paradigma político, el programa sectorial agrícola desarrollado por la administración del presidente Enrique Peña, sí conserva la proyección de necesidades prioritarias a la necesidad de conseguir un campo competitivo, productivo, incluyente, rentable y sustentable; pero reconoce como retos a la productividad estancada en el sector agrícola, el cambio bipolar, minifundio y su baja escala productiva, infraestructura de agua y riego, la pobreza rural y el financiamiento escaso y caro.

**Tabla 8: Objetivos del programa sectorial de la administración del presidente Enrique Peña (2013 - 2018)**



Fuente: Elaborado con información del Programa Sectorial SAGARPA 2013-2018

Si bien el programa sectorial del presidente Peña reconoce las deficiencias del campo y se apoya de tal reconocimiento para criticar las omisiones de los gobiernos anteriores; las metas del mismo programa son tan ambiciosas como ambiguas (según las características que una política pública debe tener según los autores citados en el presente trabajo como son Cárdenas y López, Calva, Ayala y Merino) puesto que éstas no están estructuradas sobre objetivos concretos y dirigidos a subsectores productivos específicos. Además de no estar estructurado como compromisos negociados entre los actores involucrados.

La constante que se puede encontrar en los programas sectoriales presentados en el intervalo de tiempo estudiado es la carencia de un pacto entre sociedad y Estado. Aparentemente diseñados tecnocráticamente sin partir de la interacción entre los diversos actores.

Además de las deficiencias en la estructuración de las políticas dirigidas a la productividad del campo y el bienestar de los campesinos en conjunto, uno de los factores destacable es que no existe continuidad entre sexenios sobre las estrategias a seguir para alcanzar un desarrollo del sector de manera continua.

En la opinión de José Ayala (2002) la intervención del Estado es de gran importancia

*"... ya que de él dependen en gran parte el mayor o menor éxito del desempeño económico. El mercado y el sector privado también participan en este proceso, juntos Estado y mercado existen en las sociedades modernas como mecanismos de asignación y distribución de los recursos con los que cuenta la sociedad. A pesar de que en el mundo actual prevalece la idea de economía de mercado, en la mayoría de los países existe un*

*importante sector público, que se puede encontrar presente en todas las esferas de la actividad económica”<sup>17</sup>.*

Claramente, el reto a cumplir para el campo de nuestro país no es solamente la pobreza, desigualdad, crisis humanitaria y migración; sino también resolver la ruptura entre la política y la sociedad agrícola. Pues si bien la propiedad social no es eficiente para la productividad agrícola del país y las reformas adoptadas por el neoliberalismo han dado cierto dinamismo a las inversiones; no es humana, social, político y económicamente sana la ignorancia hacia los sectores más pobres del país.

La pobreza en el país incrementa con el ritmo de la desigualdad y se convierte en un lastre que consume mayores recursos a cambio de la improductividad e incompetencia.

---

## **Inversión y desarrollo**

Entre la serie de políticas enfocadas al fomento del sector agrícola se encuentran aquellas enfocadas en el financiamiento y el crédito, mismas que debería esperarse fomentaran el crecimiento económico homogéneo, pero han mostrado resultados distintos.

El financiamiento por parte de instituciones crediticias orientadas hacia el sector agrícola, prácticamente ha desaparecido. Al analizar los informes de gobierno, éstos señalan que entre 1990 y 2006 el presupuesto otorgado para el campo cayó 53%. (Villa Issa, 2009. P120).

---

<sup>17</sup> AYALA, José. Economía y Estado. 2002. Pp11 Relacionado a ello el mismo José Ayala menciona que *"No existe en nuestra realidad un mercado competitivo absolutamente puro y perfecto (...) Los únicos países en el mundo que cuentan con una economía planificada actualmente son: Cuba, China, Corea y Vietnam. El resto del mundo se rige por un esquema de mercados competitivos. Ayala José. Economía y Estado.*

Existen barreras de fondo por las cuales no se ha logrado entablar un escenario de confianza entre las instituciones de crédito y los agricultores, estas barreras atienden principalmente la razón que el crédito no ha sido competitivo por los factores de distancia, tipo de garantía, el riesgo, la inestabilidad y el monto del ingreso de los pequeños y medianos campesinos. (Girón, 1996, p.10)

Esta falta de financiamiento se explica por la disminución sustancial de la inversión pública para el desarrollo rural, la cual disminuyó 95.3 % durante el periodo 1982-2000; y el gasto público global en fomento rural retrocedió 78.2%, afectando partidas estratégicas de investigación extensionismo y sanidad vegetal, además de cancelar apoyos específicos que permitían una mayor competitividad del sector agropecuario mexicano (Sandoval, 2014. P.85).

Y es que, si bien la banca de desarrollo en México fungía como agente financiero del gobierno y, de manera global, tenía la capacidad de llevar hacia adelante los objetivos de la política industrial y de desarrollo económico, en la década de los 80´s pasó por un proceso de transformación muy importante; hacia la primera parte de la década de los 90´s parecía todavía tener explícitos propósitos de coadyuvar, a través del financiamiento, al desarrollo de los sectores básicos de la economía mexicana tales como la agricultura, la construcción, desarrollo de infraestructura, entre otros.

Sin embargo, al reducirse la capacidad de financiamiento de la banca de desarrollo como estrategia económica de reducción de la participación del Estado en las actividades, dejó un fuerte cuestionamiento en el desarrollo de estos sectores debido la situación de las finanzas gubernamentales altamente supeditadas a las obligaciones del servicio de la deuda pública externa e interna y los compromisos de reducción de déficit público con el Fondo Monetario Internacional. (Girón, A. 1996. P.12).

A pesar de que, dentro de los objetivos de la evolución de la banca de desarrollo se encontraban dirigidos hacia elevar la eficiencia del aparato financiero como un todo, actuando como banca de segundo piso y, en la cual su principal enfoque era el desarrollo de la banca comercial y del mercado de valores (explicándose así por qué se destinó el 33.8% del financiamiento total otorgado por la banca de desarrollo a los intermediarios financieros en 1994), la banca de desarrollo no ha cumplido con el objetivo de apoyar al desarrollo agropecuario. (Girón, A. 1996. P.14).

Girón, A. (1996) distingue específicamente las razones por las cuales la banca de desarrollo no logró el desarrollo agropecuario:

- En un primer momento el financiamiento se dirigió a la operación más que a la inversión neta.
- Fungió como un manejo clientelar con fines electorales, reflejando corrupción entre acreditados y funcionarios.
- La mayor parte de los montos acreditados se dirigían a sectores especulativos del campo y no a la inversión productiva.
- Los créditos otorgados a campesinos representaron sólo el 10% del total<sup>18</sup>.

Entre algunos efectos causados por la falta de una banca de desarrollo eficiente se encuentran que prácticamente se detuvo la construcción de obras de gran irrigación y no se dio un adecuado mantenimiento a las obras hidráulicas. Por lo que la superficie anual abierta al cultivo irrigado

---

<sup>18</sup> Comparada con la banca privada el banco de desarrollo agrícola, específicamente Banrural, contaba con cifras de productividad extremadamente bajas.

A esto se le debe de agregar la ineficiencia en la atención a clientes ya que el número de clientes por empleado era el más bajo en toda la banca.

El resultado del costo de la corrupción de esta organización bancaria llevó a que entre 1984 y 1988, la superficie siniestrada representara entre el 59% y el 76% del total asegurada. Pérdidas que tenía que asumir la aseguradora oficial con recursos fiscales. De tal manera que el costo de la corrupción representaba un golpe directo a los costos sociales, representando un desembolso del 100% en la operación de la banca de desarrollo agrícola Banrural".

disminuyo de 146 millones 100 mil hectáreas en 1981, a seis millones 300 mil hectáreas en 2000. (Sandoval, J y Richards, Ma, 2003. P15).

Si se considera, que en 1995 se destinaba para el sector el 6.4 % del presupuesto, mientras para el año 2000 la cifra había disminuido a 2.9%. Y que este gasto ha presentado ciertas particularidades en cuanto a su forma de asignación, puede afirmarse que los ganadores con la liberación de aranceles lo fueron parcialmente por los apoyos recibidos.

Si bien la banca de desarrollo agrícola debe de tener como objeto de trabajo a los productores agropecuarios en general, las condiciones de desarrollo agrario en México han generado una situación polarizada en la estructura rural y principalmente no ha logrado fomentar la inversión que permita el dinamismo en los productores agrícolas.

Del 100% de la inversión destinada al sector agropecuario, solamente 2.5% se orienta a las actividades primarias y el resto se gasta en la agroindustria para producir tabaco, cerveza y refresco. La ganadería que representa la tercera parte del producto interno bruto del sector agropecuario nacional, solo recibió en 2001, 3% del presupuesto federal ejercido para todo el campo mexicano, aproximadamente 35 mil millones de pesos. (Sandoval, 2014. P.35).

Por otra parte, también debe de considerarse como el principal problema al que se enfrenta la banca del país es que la mayoría de los campesinos a los que se pretende ayudar, no tiene bienes que sirvan como garantía hipotecaria o prendaria para ser acreditables, ya que la producción agropecuaria que obtienen de sus tierras no alcanza para capitalizarse. Lo cual también provoca que los pequeños productores dueños de sus parcelas decidan venderlas. (Mestries, B, 2003. P.20).

## La política Fiscal.

Además de las políticas de fondo de compensación, a principios del siglo XXI, también se pusieron en marcha otro tipo de políticas que, a más de enfocarse, como su nombre lo indica a la recaudación más eficiente de recursos para generar mayor inversión en el sector, solamente funciona como una segunda parte del fondo de compensación y agrava el problema.

Dentro de estas políticas Villa Issa (2009). señala las siguientes: (P.120)

- Exención del ISR: En esta se señala que las personas físicas con actividad agrícola están exentas del pago del impuesto hasta 40 salarios mínimos según su área geográfica y las personas morales hasta 20 SMG.
- Reducción del ISR: Las personas morales y físicas que se dedican al campo pueden reducir el impuesto anual 50%.
- De régimen intermedio: Las personas dedicadas al campo con ingresos inferiores a 4 millones de pesos pueden deducir en un ejercicio el total de su inversión.
- Facilidades administrativas: Pueden deducir gastos por conceptos de mano de obra y gastos menores.

Como puede observarse, están enfocadas para apoyar a los pequeños y medianos productores, mismos que son los más vulnerables como causa de la falta de financiamiento y la baja productividad (como lo señala el artículo 5º y 9º de la ley de desarrollo rural sustentable)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> 5o.- En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural.

9º.- Los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, por lo que su estrategia de orientación,

Sin embargo, son más aprovechadas por los grandes productores quienes cuentan con mayor solvencia y que a partir de estas políticas cuentan con mayores oportunidades para incrementar sus utilidades.

Con la puesta en marcha de políticas de este tipo se incrementa la brecha de heterogeneidad entre los grandes y pequeños productores sin impulsar suficientemente a los pequeños con formación de capital.

De este modo el problema se ha visto agravado, pues estas políticas generan la reducción de la captación fiscal y por tanto los recursos que el gobierno federal puede destinar al financiamiento agropecuario.

La falta de este tipo de financiamiento implica, no sólo un desarrollo acotado hacia un grupo de productores, sino también una distribución inequitativa de los apoyos a los productores. Esta estrategia se basa en el principio de premiar a la productividad y, por lo tanto, incentivar a los agricultores más eficientes; sin embargo, también castiga a aquellos menos productivos. Estos últimos son los que requieren un mayor esfuerzo financiero y de la creación de más oportunidades.

Esta distribución inequitativa del financiamiento no sólo separa a los productores debido a sus productividades, sino también quita de oportunidades de crecimiento, desarrollo y empleo a los pequeños agricultores.

Debe de mantenerse en mente que una de las características más representativas de la economía campesina es la imposibilidad de separar sus funciones de consumo y de producción.

---

impulso y atención deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental.

Dicha imposibilidad conlleva la aceptación del ingreso marginal como único ingreso en la economía familiar.

Debido a la baja productividad de estos agricultores, dicho ingreso marginal por unidad de trabajo suele ser menor al correspondiente de los productores más grandes, lo que señala una intensificación del insumo de trabajo por hectárea.

*"...significa que cualquier diferencia salarial que pueda existir no puede ser formulada en términos de una mano de obra excedente en forma voluntaria, sino como desempleo involuntario en el mercado de trabajo". (Sen, 2000., citado por Vogelgesang, F.,2003. P.30).*

Con lo cual, Vogelgesang señala uno de los obstáculos principales que distingue a la economía agrícola familiar.

La fuerza de trabajo cuantificada como productor de autoconsumo no representa un excedente productivo para la economía del grupo; realmente se traduce en fuerza de trabajo desempleada de la economía agrícola.

Entonces se puede comprender que la falta de oportunidades generada por la inequitativa distribución del financiamiento, no sólo ocasiona la separación entre productores y un desarrollo acotado hacia los más productivos; sino también intensifica la ineficiencia del sector en conjunto al no aprovecharse los insumos de trabajo instalados en la economía de autoconsumo o familiar en la cadena productiva que se podría formar con una estructura eficiente de financiamiento.

### **Política Social de la Propiedad agrícola.**

Hoy en día, como hace varias décadas persiste la constante discusión en torno a la eficiencia del ejido en nuestro país. Desde algunos puntos de vista es altamente criticado porque refleja la esencia del modo de producción socialista; en tanto que desde otro ángulo es defendido por la misma razón.

Lo cierto es que actualmente el 52% (105 millones de hectáreas) de la república está ocupada por terrenos sociales o ejidales y, aunque el reparto agrario finalizó en 1992, esta proporción se ha visto incrementada notablemente.

De acuerdo con el 74 reporte de la propiedad rural<sup>20</sup> realizado por CEDRSSA en 2015, el incremento tanto de la proporción de propiedad social, como de propietarios atiende principalmente al proceso de regularización y actualización de la propiedad de la tierra aprobado y supervisado por el PROCEDE. (CEDRSSA. 2009. P. 7)

A través de dicho proceso el Estado garantizó el acceso a la tierra a un mayor número de personas, entre ellas la inclusión de la nueva figura propietaria a la que se le denominó posesionario (Hijos de los ejidatarios).<sup>21</sup> (Procuraduría Agraria, 2003. Recuperado de <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070213.htm>).

Debido al mencionado proceso es que desde 1992 al año 2015 la propiedad social aumentó cerca de 2 millones de hectáreas porque si bien, ya había terminado el proceso de repartición de tierras desde aquella fecha; la entrega de la misma continuó durante poco más de veinte años a las personas quienes no se les había ejecutado la entrega. Ello no demuestra una ineficiencia por parte de la política de la revolución agrícola, mas sí demuestra la ineficacia en el desarrollo de tal política al tomar más de veinte años en concluirla.

---

<sup>20</sup> Más información en el 74° Reporte de la propiedad Rural: INEGI. Catastro de la propiedad social - En nuestro país se reconocen tres formas de propiedad: la pública, la privada y la propiedad social. En cuanto a su estructura territorial, el núcleo agrario está compuesto por uno o varios polígonos ejidales o comunales. Se define como polígono ejidal o comunal a los linderos y superficies correspondientes a cada acción agraria o conjunto de acciones agrarias mediante las cuales se dotaron tierras a un núcleo agrario. La ubicación de los polígonos puede presentarse en un mismo estado y municipio o en varios de éstos. Los polígonos pueden estar separados físicamente y constituir unidades geográficas un tanto independientes.

<sup>21</sup> Programa de Certificación de Derechos Egidales. Procuraduría Agraria. 2018.

Ese periodo de ineficacia representa tiempo muerto en los alcances del programa, tanto para el fomento del mercado de tierras como la satisfacción de las necesidades básicas de las familias agrícolas. Fungiendo así, como un detonador más de la pobreza.

Dicho reporte asegura que al finalizar el año 2014, (22 años después) se cuantificó una superficie correspondiente al 95% de los núcleos agrarios certificados.

Aunado a tal proceso, la cantidad de núcleos agrarios aumentó en ese periodo a 2000 nuevos núcleos pasando de 29 983 en 1991 a 31 980 en 2014, de los cuales en su mayoría son ejidos y prácticamente el número de comunidades no ha cambiado. Igualmente, la cantidad de sujetos agrarios se incrementó razonablemente de 3.5 millones en 1991 a 4.9 millones en 2014. Por lo que a la fecha hay más ejidatarios que hace 20 años debido a las razones lógicas del incremento demográfico dependiente de las familias ejidatarias; es decir la nueva figura propietaria: el posesionario. (CEDRSSA. 2009. P. 14)

La finalidad de la ampliación y modificación de los derechos agrarios es obedecer a estrategias campesinas con la finalidad de garantizar el recurso fundamental para su subsistencia.

Dicho reporte reconoce que, si bien la reforma agraria de 1992 y su programa de regularización a través del PROCEDE tenían como objetivo construir un mercado de tierras para incentivar la inversión y promover la transformación de la actividad agropecuaria de acuerdo con las necesidades de competitividad internacional requeridas por nuestro país; lo que se ha logrado es que la tendencia histórica de una demanda de campesinos por la propiedad de la tierra se incrementa, en vez de disminuir. Y es que tanto la certificación de los derechos agrícolas como la entrega de los títulos de parcela sí han dado certeza a los individuos sobre su propiedad, pero no se

ha logrado un mejor acceso a recursos productivos y, por lo tanto, tampoco la reactivación de la agricultura en el sector social. Como tampoco ha modificado la tendencia sobre la privatización de la tierra rural con la finalidad de modificar la estructura agrícola del país. (CEDRSSA. 2009. P. 15)

De acuerdo al mismo reporte, el 93% de la totalidad de los núcleos agrarios son ejidos en toda la república, de los cuales tan sólo el 7% se despliegan en 29 estados de la república.

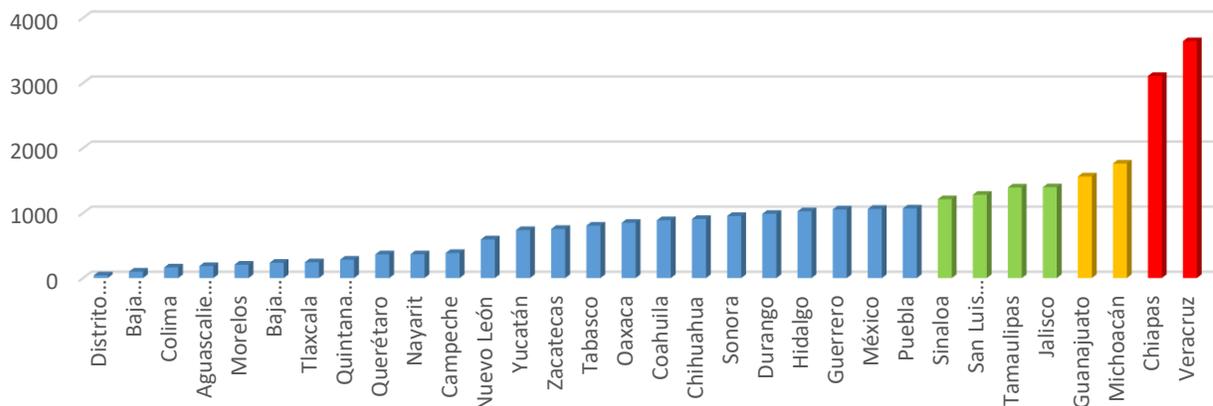
Mientras que a nivel nacional la propiedad social representa el 51% del total nacional, en 17 estados representa 50% o menos del territorio estatal, mientras que la proporción 15 estados es la tenencia preponderante con más del 50% y en algunos estados como Oaxaca, Nayarit y Guerrero, representa cerca del 80% de territorio estatal. Sólo en cuatro estados representa entre 22% y 34% de la superficie total, participación que sin embargo sigue siendo significativa.

En la gráfica 8 se puede observar que es en siete estados de la república donde menos de un millón de hectáreas son de propiedad social. En la mayoría del país predomina la propiedad ejidal al abarcar más del 75% de la propiedad social; en tanto que 14 estados el ejido ocupa más del 90%

Las diferencias regionales en el número de núcleos agrarios y superficie en propiedad social se reflejan finalmente en marcadas diferencias en el promedio de superficie entre los ejidos y las comunidades, y entre las entidades federativas.

Con respecto a la extensión, las comunidades se ubican principalmente en los estados de Baja California, Tamaulipas, Nayarit, Sonora, Durango, Jalisco y en todas ellas existe una alta presencia de población indígena. (CEDRSSA. 2009. P. 17).

**Gráfica 8: Porcentaje de los territorios ejidales por estado.**



Fuente: Elaboración propia con información del catastro de la propiedad social. INEGI 2018.

Así mismo, atendiendo al 30° reporte de la propiedad social rural 2015, la división de la superficie de los llamados núcleos agrarios es realizada de manera equitativa entre los tres usos posibles a los que se puede destinar y la mayoría de éstos en todo el país se dividen para los tres usos que son: Comunitario, Parcela y vivienda. En promedio de todos los núcleos agrarios, el 32% se destina como tierra parcelada.

En esta superficie los ejidos realizan sus actividades productivas, dentro de las cuales la actividad principal es la agricultura, aunque también se realizan actividades de recolección silvícola, pesca, acuacultura, extracción de materiales de construcción y minerales. También se realizan actividades turísticas y artesanales, aunque en mucho menor medida.

De las actividades mencionadas las actividades agropecuarias son realizadas en el 98.6% de los núcleos agrarios. El 93% de éstos realiza actividades agrícolas y el 82% de cría y explotación de animales. De esta manera se puede determinar que las actividades del ejido en el país son agropecuarias. Lo cual plantea un panorama favorable para el análisis de la propiedad social dentro de este trabajo de análisis.

Evidentemente los objetivos de desarrollo agrícola enfocados al desarrollo del mercado de tierras con la finalidad de un incremento en la atracción de inversión al sector no se ha logrado puesto que se observa un aumento de ejidatarios, comuneros, junto con los posesionarios, una expansión de la superficie parcelada a expensas de terrenos de uso común, que indica una incorporación de tierras marginales a la agricultura, a la vez que las parcelas se han fragmentado, reproduciendo así la agricultura minifundista y de subsistencia.

En resumen, se puede decir que, en el periodo de 1992 a la fecha, la superficie en propiedad social aumentó a más de 105 millones, se incrementó en 7% el número de núcleos agrarios y en 40% el de propietarios o beneficiados. Como consecuencia, el promedio de propietarios por núcleo agrario tiende a aumentar y el promedio de superficie por propietario por el contrario tiende a disminuir, con una mayor atomización o minifundismo en la propiedad social. Sin embargo, el incremento de los núcleos agrarios ha sido ínfimo con respecto al último reporte correspondiente a 2014 pues sólo incrementó 400 núcleos agrarios aproximadamente.

Entendiendo al minifundio como la imagen de la agricultura de consumo se puede interpretar como un factor de ineficiencia.

A través de datos arrojados por el ejercicio del Procede<sup>22</sup> se puede conocer el hecho de que el 45% de los ejidatarios que han participado en este, no consideran a la agricultura como su actividad principal y que el 55% que

---

<sup>22</sup> El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

<http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>

declaró que dijo dedicarse básicamente a la agricultura, también manifiesta tener una actividad secundaria. (SRA. 2009. P. 24)

Por tanto, las dinámicas socioeconómicas en México evidencian una participación en continuo descenso de las actividades agropecuarias de la composición de los ingresos de los grupos domésticos.

Así también resalta la característica que la población ejidal se está convirtiendo en una población de edad avanzada.

Otra de las tendencias notables en el sector es que del total de la superficie en posesión de los ejidos y comunidades certificadas por el Procede, el 66% es de uso común, las cuales no están asociadas de manera importante a explotaciones agropecuarias o forestales, sino que la mayoría de éstas se encuentran en entidades del norte del país y están vinculadas a la práctica de la ganadería extensiva. (SRA. 2009. P. 24)

Una tendencia diferente se registra en el sureste donde las tierras de uso común representan casi el 100% las cuales son de uso forestal.

Los núcleos agrarios que han solicitado el dominio pleno de las parcelas representan un porcentaje reducido, menos del 3% de las tierras certificadas.

La venta de tierras ejidales después del Procede no ha representado un porcentaje mayor al 5% de los ejidatarios, quienes vendieron total o parcialmente.

Se debe de entender que en las zonas rurales la tierra desempeña una función económica de primordial importancia. La tierra es el principal factor de producción, fuente de empleo y de riqueza personal. En las sociedades rurales las relaciones pueden estar determinadas por la estructura de tenencia de la tierra. Con el surgimiento y desarrollo de la agroindustria y de los modernos métodos de explotación de la tierra alrededor del mundo,

la polarización en materia de la distribución de la tierra no es tan opuesta como en el pasado, a pesar de ello en México y en la zona de América Latina, la distribución de ésta es bastante inequitativa. (Hernández, M., 2000. P. 17).

Y es que al analizar las estructuras agrarias de los países en desarrollo a lo largo de los últimos años es que puede distinguirse que existen principalmente dos tipos de agentes: los productores y los trabajadores.

- "Los productores son aquellos que asumen la iniciativa de producir en el campo, además de movilizar los recursos humanos con los que se auxilian"<sup>23</sup>
- Los trabajadores son los individuos que participan en las labores agropecuarias bajo la coordinación de algún productor y pueden desempeñar sus tareas como jornaleros o empleados y como trabajadores no remunerados.

Es entonces se debe señalar que los agricultores mexicanos pertenecen a una clase social que representa la transición de las estructuras semif feudales y la agricultura tradicional hacia un modo de producción capitalista con mercados competitivos. (Hernández, M., 2000. P. 18).

La exigencia de modificar la estructura desigual de la tenencia de la tierra se encuentra latente para lograr una verdadera productividad en el sector. Desde el punto de vista del uso y la eficiencia, los argumentos en favor de una distribución más equitativa se basan en que hay una relación inversa entre el tamaño de la explotación y la productividad. (Vogelgesang, F.,2003.P.31).

---

<sup>23</sup> Definición utilizada por el INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2015

## **Políticas de asistencialismo a la pobreza.**

Durante los últimos años se ha hecho más popular llamarle asistencialismo a la pobreza a las políticas que se han encaminado en mitigar las afectaciones ejercidas sobre los productores agrícolas más pobres del país ante las fallas de mercado de la apertura comercial.

Existe un acervo importante en la crítica a estas políticas debido a su aparente ineficiencia en la protección de los sectores agrícolas más vulnerables.

Como se ha venido apuntando en el presente trabajo, el cambio de paradigma económico de los años 90 ejerció fuertes cambios en la estructura político-económica, pues implicó la desprotección de los sectores económicos al dejar atrás el modelo económico de sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro.

Este cambio de paradigma tuvo la finalidad de impulsar la economía nacional a partir de los ideales económicos del libre mercado basados en los principios de la política exterior de John Maynard Keynes.

### **Procampo**

En 1993 entró en vigor el programa de apoyos directos al campo PROCAMPO. Éste ha sido el programa de mayor cobertura y duración entre la población rural. Desde sus comienzos ha tenido la finalidad de ser un mecanismo de transferencia de recursos a los productores nacionales para igualar las condiciones de los subsidios recibidos por los productores extranjeros. (El Punto Crítico, 2012,. Recuperado de <http://www.elpuntocritico.com/economia-nacional/50786-sagarpa-da-a-conocer-resultados-de-actualizaci%C3%B3n-del-procampo.html>)

De ese modo se puede presumir que la finalidad de la estrategia planteada por PROCAMPO podría ser una medida correcta que favorezca las condiciones de producción del campo en nuestro país, fortaleciendo nuestro comercio internacional a través de la explotación de nuestras ventajas comparativas y, protegiendo los sectores en desventaja con apoyos directos para el incremento de la productividad.

Sin embargo, cabe cuestionar los deficientes resultados que arroja el PROCAMPO en términos de desarrollo agrícola desigual.

Debe de prevenirse al lector que para atenderse este tema se usó como base la investigación de Mauricio Merino en torno a los programas de subsidios al campo 2009.

El trabajo de Merino se centra en la distorsión que suele efectuarse en el impacto y alcance que tienen las políticas en general debido a la ineficiente definición de sus objetivos. Particularmente en la crítica a PROCAMPO, resulta ser de gran utilidad su investigación para acercarnos al punto medular de la ineficiencia de este programa.

El procampo ha estado enfocado principalmente en la compensación a los sectores más vulnerables ante las fallas de mercado de la apertura con en comercio internacional. Así que dicho programa resultó ser la sustitución de los programas anteriores al periodo de apertura comercial en nuestro país. Sustituyendo así a los programas predecesores al TLCAN basados en los precios de garantía soportados por la banca de desarrollo, tales como CONASUPO, Conafrut, Fertimex e Inmecafé, etc.

De tal modo que la planificación del programa consistió en el pago por hectárea o fracción, de superficie elegible sembrada con cualquiera de los nueve cultivos elegibles en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. (SAGARPA 2018).

El subsidio otorgado por Procampo se otorgaba al mantener explotada la superficie registrada en el programa en actividades de siembra (sólo los productos elegibles), pecuarias, forestales o en proyectos ecológicos. Pero la obligación de dedicar la tierra a actividades productivas se eliminó para los productores con menos de cinco hectáreas. Claridades Agropecuarias, 1993/4:1-6) Citado por Merino (2009)

Merino comienza realizando una descripción del PROCAMPO en la cual da muestra de su percepción de ineficiencia del mismo al atender los ingresos de las personas y no los factores productivos:

*"el Procampo fue un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, que si bien no provocó distorsiones de mercado e incorporaba a personas de bajos ingresos, que destinan su producción mayoritariamente al autoconsumo tampoco favoreció al incremento de la productividad en el campo pues sólo se encontraba destinado con el fin de amortiguar el golpe del TLCAN en el ingreso de las personas y no en la producción".*

En contraparte el PROCAMPO es descrito por la SAGARPA como PROCAMPO PRODUCTIVO, el cual tiene como objetivo:

*"complementar el ingreso económico de los productores agrícolas, ya sean de autoconsumo o de abastecimiento con la finalidad de contribuir en su crecimiento económico individual incentivando así la producción de cultivos lícitos".* SAGARPA (2018).

Por lo tanto, se puede presumir que el apoyo otorgado por PROCAMPO no tiene como finalidad principal más que mitigar la pobreza en los núcleos familiares al no lograr el fomento productivo.

A pesar de estar bien definido el objetivo central del PROCAMPO como transferencia directa. La deficiencia del programa se genera al establecerse un amplio sistema de verificación de efectividad controlado por las definiciones de ACERCA. Si bien el sistema de evaluación debía ser ejecutado por instituciones académicas y de investigación ajenas a ACERCA con la finalidad de obtener resultados confiables; las evaluaciones definidas por ACERCA permitían poco margen a los investigadores académicos para realizar evaluaciones integrales y objetivas. (Merino, M., 2009. P.65)

Al mismo tiempo Merino apunta que estas evaluaciones poco certeras corresponden a los intereses de ACERCA, la Secretaría de Hacienda y el Banco Mundial.

Sin embargo, en relación con la apertura en 2003, el Banco Mundial consideró que la consolidación de la apertura comercial representó para el agro mexicano un importante problema al referirse como "decepcionantes" los resultados que han tenido las "drásticas" reformas a las que se ha sometido la agricultura mexicana en los últimos años, la cual sigue siendo poco competitiva. (Sandoval J y Richards, Ma., 2003. P. 14).

Merino concluye que el PROCAMPO se ha caracterizado por ser un "programa discriminatorio donde la mayor parte del subsidio se concentra en pocos productores, al estar en función de la superficie de siembra". (Merino, M., 2009. P.70)

Igualmente critica que este programa ha tenido un enfoque de política poco compatible con la realidad de México pues existe una importante heterogeneidad entre los productores tanto de ingresos, superficie, régimen hídrico, tecnología, etc.

Si se cruza la información de los juicios realizados por Merino con las bases estadísticas proporcionadas por el presente trabajo anteriormente puede percatarse de las bases que señalan dicha heterogeneidad y del fortalecimiento de ésta por el mal enfoque de los programas dirigidos al fomento agrícola como PROCAMPO.

Cabe resaltar la importancia que tiene para la seguridad económica del país que las políticas dirigidas al fomento del desarrollo homogéneo del campo se realicen de manera satisfactoria.

El IICA señaló en el 2018 que la disminución de la pobreza experimentada durante las últimas décadas parece haberse estabilizado a los niveles de 2009 y en el futuro la mayor parte de dicha pobreza se concentrará en las zonas urbanas, especialmente en las periferias de las grandes ciudades en donde la desigualdad ha aumentado. Por lo cual, es necesario que se realicen análisis cuidadosos en torno a las políticas públicas con la finalidad de "realizar un nuevo esfuerzo para combatir eficazmente las condiciones de pobreza y desigualdad en la región y especialmente en los territorios rurales". (IICA, 2018., P. 18).

Así mismo enfatiza la necesidad de prestarle mayor atención a la agricultura familiar, las condiciones del empleo rural y la extensión de los programas de protección social con la finalidad de consolidar el bienestar del conjunto de la población en los territorios rurales. (IICA, 2018., P. 18).

PROCAMPO no ha logrado consolidar el bienestar de la población rural en conjunto pues, con lo limitado del presupuesto asignado al sector y con la amplitud de objetivos del programa no se pueden registrar mejoras y efectos multiplicador de manera constante entre los productores en conjunto puesto que la mayoría de éstos son de subsistencia y autoconsumo y requieren de mayores esfuerzos productivos. (Merino, M., 2009. P.71)

El problema es que ninguno de esos propósitos se ha conseguido de manera estable ni permanente. A pesar de que el gobierno federal gasta importantes sumas en apoyos al campo. Éstos no se han traducido en un sector agrícola más competitivo, ni en un incremento sostenido en la producción de los principales granos y oleaginosas, ni en el mejoramiento del nivel de vida de los productores rurales más desfavorecidos. Más bien, México sigue dependiendo en alto grado de las importaciones agroalimentarias. Si bien han aumentado los rendimientos por hectárea en los últimos ocho años, el país continúa bastante rezagado en este rubro con respecto a Canadá y Estados Unidos, lo que evidencia la fragilidad estructural de nuestra agricultura.

La misma Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha encontrado “que los indicadores construidos por Aserca no permiten medir la eficacia con que se cumplieron los objetivos estratégicos de mejorar el nivel de ingresos de los productores rurales e incrementar la capacidad de capitalización de sus unidades de producción”. (Merino, M., 2009. P.62)

Los pocos datos que ofrecen las evaluaciones acerca de la variación del nivel de ingreso de los beneficiarios y la capitalización de las unidades de producción están basados en la “percepción” de los productores apoyados, y no están desagregados por estados y municipios.

García, J y Ramírez, R. (2015) señalaron los montos que fueron pagados de manera directa por Procampo a los beneficiarios desde la apertura de este programa En 1994 fue de 330 pesos ha en el ciclo Otoño-Invierno (OI) y de 350 pesos ha en el ciclo PV; en 2002 fue de 829 pesos ha en el ciclo OI, y en ese mismo año de 873 pesos ha en el ciclo PV. A partir de 2003 el pago se realizó de manera diferenciada: el otorgado en el ciclo OI, igual al otorgado a los productores de riego de ciclo PV, y la cuota preferencial otorgada a los productores de temporal del ciclo PV; en el periodo 2005-

2009 la cuota normal pagada en ambos ciclos se mantuvo constante en 963 pesos ha<sup>-1</sup>, al igual que la cuota preferencial, la cual se ubicó en 1160 pesos ha<sup>-1</sup> Presidencia de la República, (2001 y 2007).

Pero todavía en 2016, las dos terceras partes de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria que había en México se ubicaban en zonas rurales. Y a pesar de la disminución de la pobreza absoluta a nivel nacional, se ha mantenido la brecha entre el norte desarrollado y el sur atrasado.

Pero, ese porcentaje corresponde principalmente a productores ejidales en el noroeste del país, que tienen más de cinco hectáreas de riego. En términos de tendencias de la pobreza, el porcentaje de las personas en situación de pobreza patrimonial en el entorno rural ha disminuido casi en diez puntos, pasando de 66.5% en 1992 a 42.6% en 2006 y 47.4% en 2008. Coneval. (2018)

Merino (2009) señala de acuerdo a las evaluaciones externas indicaban que las versiones oficiales tendían a confirmar la eficiencia operativa de PROCAMPO a través del uso de diversos indicadores que arrojan expectativas favorables para el programa.

En conclusión al capítulo, se debe de mencionar que, si bien las políticas de inversión, desarrollo y la política fiscal desempeñada durante el intervalo analizado han favorecido a la industria agrícola; las evaluaciones realizadas por Merino al Procampo no reflejan un impacto multiplicador en la actividad productiva. (P. 72)

La política social de la propiedad agrícola y las políticas de asistencialismo a la pobreza han fungido solamente como apoyo a la supervivencia de los agricultores más pobres y también como un importante instrumento de control político para los grupos de interés. De tal manera que las políticas públicas han perdido la objetividad en su diseño y eficiencia en su función,

puede aseverarse que la deficiencia en el desarrollo se debe en parte importante a la subordinación de las políticas a los intereses políticos.

# Políticas ante el mercado internacional.

**A continuación, se presenta el análisis de las políticas agrícolas desempeñadas en México durante el periodo de estudio, así como los efectos que éstas tuvieron ante el paradigma del libre mercado. Entre las políticas analizadas destacan las políticas de comercio, desarancelización de productos delicados y atracción de inversión extranjera directa, entre otras.**

Como se mencionó anteriormente, la propiedad social, principalmente el ejido, es una amplia característica de nuestro campo. Misma que evidencia la realidad polarizada del sector a través de la pobreza de sus trabajadores y la improductividad de sus tierras. Si bien, la propiedad social descansa sobre los principios morales del trabajo social de las comunidades; también refleja el panorama presente y un peor futuro de la insuficiencia alimentaria e incremento de la pobreza a través de la tendencia a la producción de autosuficiencia en el minifundio.

A pesar que la reforma agraria ha representado una de las estrategias más radicales, y ésta podría considerarse como una tercera revolución agrícola en México que cambió en gran parte el contexto de los productores agrícolas; a más de 20 años, no ha logrado conseguir sus objetivos principales del desarrollo del campo en nuestro país.

La reforma agraria presentada en 1992 es constantemente criticada en distintos sentidos por varios autores en boga de sus objetivos. En tanto para algunos era benéfica y necesaria como herramienta para romper con el "paradigma desgastado del paternalismo"; para otros rompe con los principios sociales y patrióticos planteados por la revolución mexicana.

Lo cierto, es que este suceso fue enmarcado por una época de transición económica en el país al ingresar al nuevo paradigma del neoliberalismo impulsado por el libre mercado y la menor participación del Estado. Lo cual representó un fenómeno de grandes magnitudes que continúa ejerciendo efectos sobre el sector agrícola.

Calva, J. (2009) señala que la reforma agraria requirió de programas neoliberales de ajuste estructural, mismos que abarcaron un proceso de liberalización del sector agropecuario cuyas vertientes principales son:

- 
- La severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial.
  - La apertura comercial unilateral arraigada mediante la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN.
  - La reforma de legislación agraria que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción.
- 

### **Políticas neoliberales en el comportamiento del campo.**

El TLCAN es una de las herramientas que sirvieron a México para introducirse en el nuevo paradigma de libre mercado planteado por el GATT y el libre comercio.

La firma de aquel tratado se realizó en el momento donde las economías mundiales estaban migrando al modelo de libre mercado a través de diversos acuerdos y reuniones.

Es la ronda de Uruguay, y posteriormente ronda de Doha, la reunión de mayor relevancia para la finalidad del presente trabajo debido a que en dicha reunión se plantearon los asuntos correspondientes a la agricultura (comúnmente conocida como el acuerdo de Blair House).<sup>24</sup>

La ronda de Uruguay toma su importancia debido a que desde los inicios del GATT en 1947 siempre se había excluido de las discusiones las cuestiones agrícolas debido a la importancia que esta actividad representa para la economía de cada país.

Sin embargo, en 1986 es que se decidió introducir a la agricultura dentro de los alcances comerciales planteados por el GATT como consecuencia de tres factores distintos.

Según la FAO en su manual de capacitación sobre la Ronda de Uruguay<sup>25</sup>, estos factores como razones económicas justificantes de la inclusión de la agricultura al acuerdo general son: (FAO, año desconocido. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>)

- 
- Las Ventajas comparativas: Esta razón atiende a las intervenciones gubernamentales de los países desarrollados en la agricultura que distorsionaron la producción agropecuaria de muchos países porque dichas intervenciones a través de subvenciones a la exportación y producción generaron excedentes de producción con destino de venta en el exterior a precios mucho menores. De tal modo que se distorsionó al impuesto por las ventajas comparativas.

---

<sup>24</sup> Blair House es el nombre informal con el que se conoce al acuerdo firmado en la Ronda de Uruguay.

- La inestabilidad del mercado mundial: Debido a que no existían vínculos entre precios internos e internacionales, no se tomaban medidas ante los cambios de precios para reducir esas fluctuaciones.
- Las consecuencias del proteccionismo: En los países cuyos agricultores carecen de apoyo del sector público, el proteccionismo del sector agrícola impuso sobre ellos contribuciones implícitas. En los países en desarrollo los precios artificialmente bajos ejercieron una presión a la baja sobre los precios internos. Este efecto desincentivador creó grandes dificultades al desarrollo agrícola.

Debido a los anteriores factores económico es que se incluyó a la agricultura en los alcances del GATT bajo los objetivos descritos en:

*"lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones bajo unas normas y disciplinas del GATT con un funcionamiento más eficaz y reforzado"* (FAO, año desconocido. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>).

Reconociendo explícitamente las consecuencias que las políticas nacionales tienen sobre el comercio, la Ronda de Uruguay no se concentró solamente en los asuntos de control de fronteras; sino también en los asuntos relativos a las políticas agrícolas nacionales. (FAO, año desconocido. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>)

Si bien, en el presente trabajo no se emite juicios sobre los programas internacionales, sí debe de señalarse presumible influencia en las negociaciones sobre el acuerdo para la agricultura dado que fueron los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá las representaciones que anunciaron los progresos de los acuerdos sobre aranceles y acceso a los

mercados en 1993 obteniendo de las mismas los objetivos numéricos (observar tabla 8) para reducir las subvenciones y la protección agrícolas.

Cabe mencionar, que cuando nuestro país realizaba las negociaciones para incorporarse al TLCAN, el Banco Mundial reportó que los países industrializados de la OCDE sometían a regulaciones no arancelarias al 48% de sus importaciones y Estados Unidos sometía a estas barreras al 44% de las importaciones. (Calva, J., 2005, P. 33.).

Es entonces puede confirmarse la teoría que el nuevo modelo económico de los últimos años del siglo XX fue adoptado por México a través de la serie de políticas aconsejadas por el FMI y la OMC. Así mismo puede comprenderse al TLCAN como la herramienta principal por medio de la cual México desarrolló su apertura comercial.

**Cuadro 9: Objetivo numérico para reducir las subvenciones y protección**

<b>Reducciones acordadas en la ronda de Uruguay respecto de las subvenciones y la protección agrícola</b>		
	<b>Países desarrollados 1995-2000</b>	<b>Países en desarrollo 1995-2004</b>
<b>Aranceles</b>		
<b>Reducción media general para todos los productos agropecuarios</b>	-36%	-24%
<b>Reducción mínima por producto</b>	-15%	-10%
<b>Ayuda interna</b>		
<b>Reducciones de la MGA total en el sector</b>	-20%	-13%
<b>Exportaciones</b>		
<b>Valor de las subvenciones (desembolsos)</b>	-36%	-24%
<b>Cantidades subvencionadas</b>	-21%	-14%

Fuente: Organización Mundial de Comercio

Para que nuestro país pudiera impulsar ampliamente esta serie de políticas internacionales, debía de acudir a reformas en la economía y legislación mexicana. Dentro de las cuales se presentan los tres ejes centrales planteados por Calva.

Siguiendo las estrategias político internacionales de la ronda de Uruguay, el TLCAN se abocó a los consejos acordados por dichas instituciones en materia de disminución de subvenciones.

Dentro del TLCAN se señala la liberación gradual de subvenciones y apoyos a distintos sectores de la agricultura entre ellos el maíz. En la tabla 9 se muestra un resumen del proceso de desgravación arancelaria por compromiso anual. En la misma se pueden apreciar los compromisos acordados por México ante la ronda de Uruguay para alcanzar los objetivos del acuerdo en materia agrícola. Se puede ver en la tabla que tales compromisos engloban desde productos lácteos hasta productos agrícolas de mayor importancia para la economía del sector como el maíz, pero con una diferenciación en tiempos con el objetivo de proteger los sectores más vulnerables ante las fallas de mercado internacionales como son el maíz, frijol, azúcar y productos lácteos.

La finalidad de aquella calendarización de compromisos atiende a las necesidades tanto del acuerdo como del desarrollo de la productividad de los cultivos más vulnerables para la economía mexicana. Por lo tanto, es que se suscribió la desarancelización de aquellos cultivos hasta el año 2008; en tanto que algunos frutos cítricos, fresas y productos pesqueros quedaron sin aranceles de inmediato.

Así mismo es claro que, con forme los acuerdos firmados entre las naciones integrantes del TLCAN, el objetivo era impulsar el comercio de las hortalizas en México y rezagar los apoyos dirigidos a cereales como el maíz. Ello con

forme la teoría de las ventajas comparativas debido a la productividad que cada país integrante desempeña en dichos rubros.

**Tabla 10: Proceso de eliminación de Aranceles.**

Proceso de eliminación de Aranceles de los productos agrícolas estipulado por el TLCAN.				
	1994	1998	2003	2008
	Inicia TLCAN Méx-EUA Méx-Canadá	Desaparición de los últimos aranceles EUA-Canadá	Continúa transición de eliminación de aranceles.	Termina proceso de eliminación de aranceles.
<b>EUA elimina aranceles para:</b>	Sorgo Harina de arroz. Frutas como: naranja, toronja, manzana, pera y durazno.	Trigo no duro. Aceite de soya. Frutos como: higos mangos y cerezas. Flores como: algodón y rosas.	Trigo duro, arroz, harinas y almidones, Limón persa, hortalizas de invierno, fresa congelada, hongos, aguacate, papaya, chile Anaheim y ancho, Quesos y mantequilla.	Jugo de naranja, hortalizas de invierno (brócoli, pepino, espárrago, cebolla y ajo deshidratados, melón; en ciertas épocas) Azúcares, Cacahuete Atún.
<b>Méx. elimina aranceles para:</b>	Sorgo. Frutas como: naranja, toronja, mandarina, limón, zanahoria, guisantes, cebolla, garbanzo, fresa fresca, higo, piña. Productos pesqueros.	Pera, ciruela, melocotón, chabacano, cereza, kiwi, algodón y maíz dulce.	Trigo, cebada, arroz Harinas de granos Lácteos Harina y aceite de soya Naranja, manzana, fresa congelada, papa, Productos porcícolas. Leche en polvo. Tabaco.	Maíz, azúcar, frijol, Leche en polvo, Productos lácteos.

Fuente: Tabla tomada de: Sandoval, Juan Martín y Richard, Ma. Paz. El TLCAN y la agricultura: situación general al 2002 y propuestas de solución a la problemática generada por la apertura en el 2003. Dirección General de Bibliotecas. Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Social. Cámara de Diputados. México. 2003.

Se puede asegurar que, a 20 años de la firma del TLCAN, los objetivos en materia de ventajas comparativas comienzan a rendir resultados puesto que el sector de las hortalizas en México es bastante más productivo que el sector de los cereales.

Sin embargo, no se puede olvidar que los sectores más vulnerables de la población agrícola (analizados en el capítulo 1) son aquellos que tienen una vinculación importante con la producción de maíz, la pobreza y la falta de estudios. Por lo tanto, queda evidencia de una clara preferencia por la inclusión de la economía agrícola al comercio internacional a costa del incremento de la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos del país.

Las políticas de comercio exterior y de fomento al sector agrícola no han sido exitosamente complementadas con políticas de protección a los productores más pobres. Es posible que por esta razón el campo mexicano presenta como principal característica de identidad la heterogeneidad entre sus productores.

Además, cabe señalar que la falta de éxito de las políticas no sólo se debe a la complejidad de las circunstancias entre productores; sino también al débil enfoque de los objetivos de las mismas señalado por Merino anteriormente anotado. Igualmente es probable que las fallas entre políticas para alcanzar los objetivos de los programas se deban a las malas prácticas dentro de las administraciones por causas de grupos de interés.

Cierto es que la ineficiencia en el desarrollo del campo mexicano no es causa exclusiva del cambio de estrategias y la exposición de la agricultura mexicana al mercado internacional como parte del nuevo modelo económico liberal.

Desde la década de los 70's era la Compañía Nacional de Subsistencias Populares Conasupo la institución que se encargaba de la regulación de precios de la canasta básica mediante precios de garantía. A su vez el gobierno federal subvencionaba los insumos, fertilizantes, semillas, agua, etc. Ello con la finalidad de fungir como apoyo principal a la productividad de los agricultores. Sin embargo, dicho programa tuvo serias fracturas en el sistema debido a las malas prácticas de comercialización como el control de la venta de los productos de Conasupo por la figura del cacicazgo. (Merino, M., 2009. P60).

En la década de los 80 fue creado el Sistema Alimentario SAM con la finalidad de estimular la producción y comercialización interna de los alimentos básicos. Por lo tanto, requería del mejor manejo y distribución de los alimentos; sin embargo, la serie de malos manejos financieros dentro de su administración en conjunto de la crisis económica del 82 impidieron el desarrollo del programa. (Merino, M., 2009. P60).

Es pertinente remarcar que la heterogeneidad del campo en México no ha sido creada por los acuerdos internacionales, pero tampoco ha sido evitada al exponer ante las fallas de mercado internacional a los productores más pobres.

Como se apuntó en el capítulo 1, los productores más pobres tienen también una serie de barreras de fondo que les impiden insertarse en las cadenas productivo-comerciales y, por lo tanto, desarrollarse.

Estas barreras como la educación, idioma, pobreza, etc no son consecuencia del libre mercado y han sido parte de la identidad de la agricultura mexicana desde su historia colonial, pero fue la liberación comercial la que evidenció la vulnerabilidad del sector agrícola.

*"Esta liberación comercial y de mercado puso al descubierto una serie de problemas estructurales que venían de atrás, como la falta de conocimiento y experiencia de los agricultores mexicanos en los procesos de comercialización, adecuación de infraestructura y de financiamiento, que producían incertidumbre entre los productores ante el desafío de la competencia internacional por venir y la movilidad de los precios". (Merino, M., 2009. P44).*

Con la firma del TLCAN se marcó un parte aguas entre productores agrícolas, si bien, este suceso determinó la falta de oportunidades de los productores más pobres; también favoreció a aquellos más productivos que han logrado aprovechar las oportunidades brindadas por el comercio internacional, cumpliendo así, con las expectativas esperadas al momento de la firma del tratado.

En el libro a 20 años del TLCAN, Sandoval (2014) señala las expectativas que se tenían en el momento de la firma del tratado sobre el comercio agrícola entre Estados Unidos y México, donde se confirma la naturaleza del tratado basado en las ventajas comparativas de los países de la región con la finalidad de fortalecer sus relaciones económicas. En este sentido es claro que el tratado de libre comercio ha logrado sus objetivos debido a la amplia diversificación de productos ofrecidos dentro y fuera de nuestro país creando el comercio simbiótico entre estos países a través de tal acuerdo. (P.40)

Sin embargo, se esperaba un aumento de las exportaciones de productos intensivos en tierra y capital como granos, leguminosas, carne y frutas de clima templado por parte de Estados Unidos; en tanto que para México se esperaba el aumento en las exportaciones de frutas tropicales, nueces, hortalizas, café y azúcar. (Sandoval, G., 2014. P41).

De este modo se puede comprender que también en este sentido, los objetivos del tratado de libre comercio han sido logrados dado que (ver capítulo 1 cuadros 1 y 2 pág) éstos son los principales productos de mayor exportación con dicho país, sin considerar la exportación de trigo dórum. A su vez que los productos de mayor importación a nuestro país son granos como el maíz, soja, sorgo y harinas varias.

### **Efectos de las políticas del modelo de libre comercio en el campo.**

Contrastando con lo esperado por el TLCAN los datos reales indican que con respecto a los granos básicos el comercio agrícola de México ha crecido de manera significativa y permanente durante el periodo de reformas y liberalización comercial, y lo mismo ha sucedido con los rendimientos de los principales granos básicos producidos en México y con la emigración rural. Aparentemente este crecimiento no está reflejado en la productividad y desarrollo del campo.

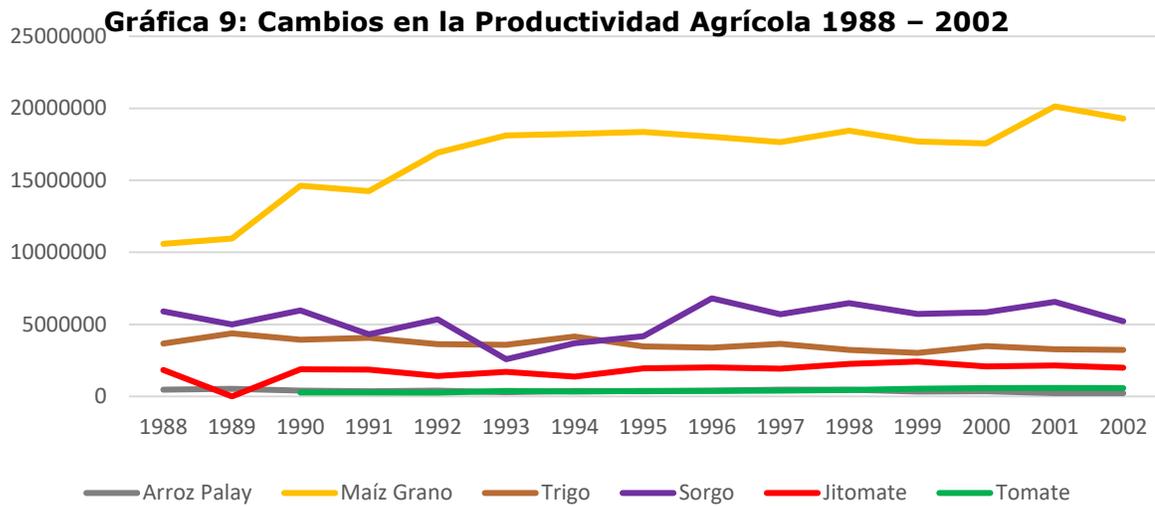
Así mismo si se observan las siguientes gráficas 9 y 10, se puede ver la evolución en la producción del campo mexicano en términos de algunos de sus principales productos marcados por los acuerdos de desarancelización del TLCAN.

Dichas gráficas han sido elaboradas a partir de los resúmenes presentados por SIAC SAGARPA, y es importante mencionar que a partir del año 2003 cambió la metodología de medición por lo que se presenta una discrepancia en la secuencia de los datos de la serie anual de cada cultivo.

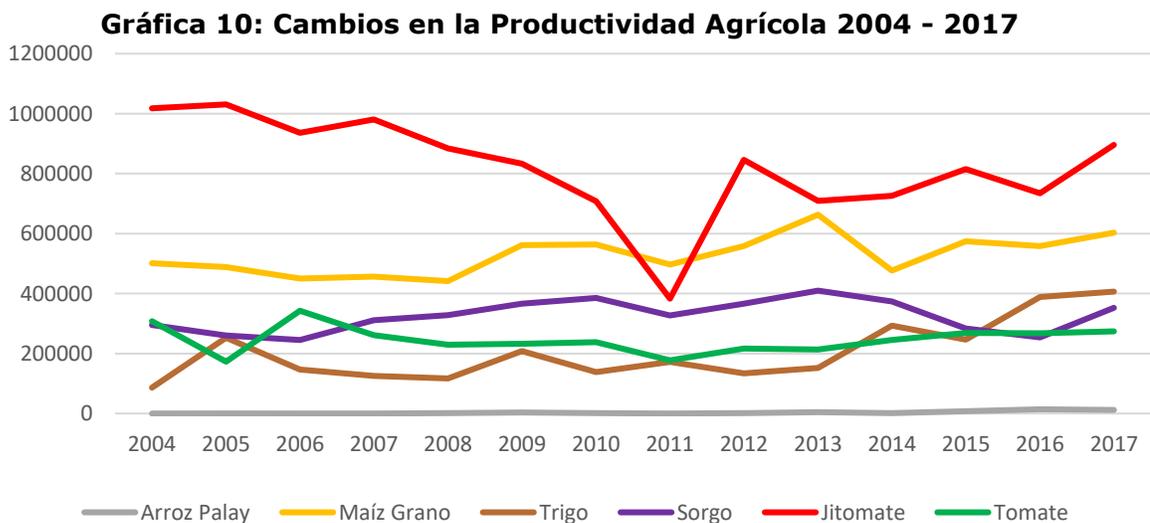
Sin embargo, se puede contemplar el cambio en los volúmenes de producción en toneladas de los principales cereales y hortalizas. Éstas muestran un claro cambio en las preferencias de producción en el campo mexicano de hortalizas sobre los cereales.

De tal modo se puede corroborar que los objetivos marcados por el TLCAN han sido alcanzados en términos de las ventajas comparativas debido a que la producción campesina se ha abocado a la producción de hortalizas.

En contraparte, estos objetivos alcanzados no han garantizado la seguridad alimentaria de la totalidad del país, la abolición de la pobreza de muchos grupos agricultores y por tanto la brecha de desigualdad entre productores agrícolas.



Fuente: Elaboración propia con datos de los cierres agrícolas anuales en SIAP SAGARPA (2003).



Fuente: Elaboración propia con datos de los cierres agrícolas anuales en SIAP SAGARPA.

Aunado a los cambios en la producción agrícola durante las pasadas décadas, desde la firma del TLCAN, cabe analizar el incremento de la brecha de desigualdad entre el grupo de agricultores nacionales como efecto del desarrollo heterogéneo entre los productores de hortalizas y de autoconsumo.

Como efecto del fenómeno de la heterogeneidad sufrida tanto en México como en otras regiones de América Latina y el Caribe, señala el IICA que la población rural está altamente expuesta a la migración debido, entre otras razones, a la falta de empleo, la violencia, la baja productividad de la agricultura, la degradación de los recursos naturales y la alta exposición a los desastres naturales. Sin embargo, la migración ha sido históricamente menor en aquellos territorios rurales con menores índices de pobreza y de inseguridad alimentaria.

El IICA (2018) ratifica que las presiones económicas, sociales y ambientales han ocasionado que, en los últimos diez años, la población rural de América Latina y del Caribe ha decrecido a un ritmo de 0.18 % anual, mientras la población urbana ha crecido 1.54 % anual. Además de descapitalización y envejecimiento, en las áreas rurales la migración ha generado desintegración familiar y pérdida de la identidad cultural, entre otros.

De tal manera que no solamente la producción en el campo agrícola sufre de la inequidad de ingreso y falta de oportunidades tanto para el desarrollo familiar rural como para la agricultura industrializada y comercial de manera homogénea.

## **Política de atracción de IED**

Como fue mencionado anteriormente en el presente capítulo y repetidamente por muchos de los autores que han dedicado sus esfuerzos al análisis de la reforma agraria, el TLCAN marcó la pauta a la apertura comercial de nuestro país con el mundo y, para ello, los gobiernos debieron ceñirse a modificar políticas internas aconsejadas por las instituciones internacionales. Entre estas se encuentra la reforma agraria.

Si bien la reforma agraria aún implica una transformación de grandes efectos en el sector agrícola y es criticada para bien o mal, se deben de comprender los alcances y objetivos que ésta tuvo como herramienta central de la atracción de inversiones extranjeras.

Ciertamente, el campo mexicano ha incrementado la brecha de desigualdad entre productores a partir de la firma TLCAN debido a un desarrollo desigual en el sector ocasionado por la atracción de IED y apertura comercial que no ha logrado impulsar más que a algunos productores, en tanto que más de la mitad permanecen en el autoconsumo.

Sin embargo, la característica desigual del desarrollo en el campo no fue originada por las políticas propias del nuevo modelo de libre mercado ni la menor participación del Estado.

*"... desde hace tiempo numerosos estudios han demostrado que la estructura del sector agropecuario mexicano es sumamente polarizada..."*

(Reyes Osorio. Citado en Grammont, H. 2009. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187000632010000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187000632010000200005))

En 1970 la Cepal calificó que el 55% de los agricultores en México ni siquiera producían los alimentos suficientes para satisfacer sus propias necesidades y, además, requerían de realizar actividades fuera de sus predios para complementar sus ingresos.

El 22% de los agricultores mexicanos sí cubrían sus necesidades alimentarias con su producción agrícola, pero sin excedentes económicos. Dominguez, Y. (1994) confirma estos datos con los publicados por la ENIGH 2015<sup>26</sup> mismos que plantean que la realidad del campo en nuestro país no se ha modificado.

*"Las reformas al párrafo tercero y la derogación de la fracción X (que establecía la obligación gubernamental de dotar de tierras y aguas a los núcleos que carecieran de ellas) conllevaron en la práctica poner fin a la reforma agraria, y al establecimiento legal de los latifundios, al quedar protegidos por la nueva ley agraria ante cualquier posible intento de afectación".* (Dominguez, Y. 1994. P. 22).

Siguiendo la marcha de las políticas de corte neoliberal, la participación del Estado en torno a las actividades de producción agrícola ha tendido a disminuir pues se tenía la noción neoliberal que señala que los agentes privados actuando en mercados sin regulación logran la óptima asignación de los recursos productivos.

En este sentido se puede interpretar que las políticas impulsadas por el libre mercado y el TLCAN no han detonado la desigualdad del campo de nuestro país, pero tampoco han logrado revertir la tendencia de incremento de pobreza en dicho sector.

La brecha de desigualdad en el sector agrícola tiende a incrementarse como efecto de la ineficiencia de las políticas para reducir la pobreza e incrementar la inversión en los estratos más pobres del campo.

---

<sup>26</sup> Grammont

Lo cual continúa señalando el tipo de enfoque de las políticas del gobierno federal hacia el fomento de la producción agrícola en el contexto internacional.

La atracción de IED en forma de la agro-industria ha sido un factor favorable para el sector pues ha desarrollado la producción y el comercio de hortalizas y otros productos como el aguacate logrando introducirlos en el comercio internacional, siendo productos que han sido bien aceptados en el mercado global, principalmente en EUA. Pero ha sido perjudicial para los productores de granos básicos, los cuales representan la mayor parte de los productores agrícolas nacionales y son los más desprotegidos ante las variaciones en los precios de los insumos.

La competencia al interior de las cadenas agroalimentarias se ha profundizado. El productor primario tiende a incorporarse a como proveedor y progresivamente se ve obligado a establecer alianzas intensificando sus relaciones con otros eslabones de las cadenas agroalimentarias.

El control establecido por las grandes agroindustrias ha derivado en nuevas reglas para los productores primarios, a quienes frecuentemente se les demanda mayor tecnología, mayor control de calidad y mejores tiempos de entrega. (OCDE, 2015. P 16).

De esta misma manera, si la familia campesina no puede adquirir financiamiento o crédito para dedicar a la productividad del campo, la presión demográfica de su núcleo familiar los forzarán a intensificar el trabajo.

En su condición de pequeños agricultores, los campesinos tienen acceso limitado al crédito; predomina entre ellos el trabajo familiar. Su capital humano suele ser escaso y es común el desaprovechamiento de las ventajas comparativas en favor de la producción para el autoconsumo<sup>27</sup> Hernández, M. (2000).

Por lo tanto, se puede constatar que con la disminución de la participación del Estado se produjo una reducción importante en los programas de fomento sectorial así como en la inversión pública, generando que se disminuyera la creación de infraestructura y se presentara una importante disminución del gasto público dirigido al campo.

Pues de acuerdo con Ayala es importante reconocer que el mercado se comporta de diversas formas y no siempre es favorable para todos y se debe de reconocer que las fallas de mercado se presentan de diversos modos y no siempre es fácil analizar todos los factores a los que se exponen los sectores con las políticas implementadas.

Como lo afirma Stiglitz (2009) en los diez procesos de análisis del gasto público, una vez identificado el fallo de mercado, existen diversas acciones que el Estado puede tomar: Producción pública, Producción privada con impuestos y subvenciones, y producción privada con regulación estatal. También se deben de tomar en cuenta las respuestas del sector privado.

Analizar todas las posibles respuestas del sector privado puede ser muy complicado debido a que la ayuda pública puede expulsar ayuda privada debido a que la inversión privada es un agente autónomo del gobierno y también reacciona ante la implementación de las políticas. Además, se deben de identificar las consecuencias desde el punto de vista de la eficiencia y la distribución para evaluar así el grado en que los programas

---

<sup>27</sup>Hernández Estrada, Mara I. Una tipología de los productores agropecuarios. Yúnez-Naude, Antonio. Los pequeños productores rurales en México. Pp18

cumplen con sus objetivos o no sobre el posible efecto sustitución o efecto renta ejercido por los verdaderos beneficiarios de los apoyos.

Visto de esa forma, esta política que se está implementando desde 1982, va más allá de una simple apertura comercial a través de la reducción de barreras comerciales que se mide con la balanza comercial. También va más allá de la sola cuestión agropecuaria pues si bien la reforma atrajo más capitales extranjeros y la instalación de agroindustria en el país, también generó diversos conflictos sociales y políticos.

A pesar de los resultados observados en la desigualdad del sector agrícola mexicano, cabe señalarse que, a nivel internacional, aquel sector de nuestro país es visto como un campo de oportunidades productivas a futuro. Pues si bien la OCDE reconoce que las políticas de fomento son "relativamente menores" OCDE (2015) y presenta cambios en los apoyos a precios de mercado; los cambios desempeñados a través de aquellas políticas de fomento son positivas debido a que sí orientan medidas de apoyo al ingreso agrícola basadas en la superficie cultivada y no directamente sobre la producción.

Lo señalado por este organismo institucional tiene relevancia debido a que las políticas de apoyo y fomento se enfocan en la superficie cultivada y, por lo tanto, protege al productor de riesgos de factores externos que pueden afectar la producción y por lo tanto su ingreso. Pero en dicho estudio, como en muchos otros realizados por instituciones internacionales, no menciona la falta de eficiencia hacia reducir la brecha de desigualdad del campo en nuestro país.

Se debe hacer consciencia que las políticas señaladas sí benefician al productor agrícola, pero al realizarse en términos de la superficie sembrada deja prácticamente fuera a los productores agrícolas más pequeños, quienes representan poco más del 50% de los trabajadores del campo.

Es en este sentido que puede entenderse que políticas de este tipo no fomentan el desarrollo agrícola de manera homogénea.

El uso eficiente y sostenible de los recursos naturales agrícolas y las contribuciones que la agricultura hace al desarrollo económico, a la eliminación de la malnutrición y al logro de la seguridad alimentaria y nutricional guardan relación con las características de las estructuras agrarias.

En una muestra de once países que cuentan con información actualizada, cinco (Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela) presentan, en orden decreciente, una fuerte concentración de la propiedad de la tierra agropecuaria, con una disminución del número de explotaciones y un aumento de su tamaño medio. Por el contrario, en Brasil, Perú, México, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador se dio un proceso inverso, con una creciente fragmentación en el uso de la tierra y un aumento del minifundio.

Estos procesos están vinculados al cambio tecnológico y a las políticas públicas implementadas en el pasado y tienen consecuencias importantes sobre el desarrollo económico, la estructura de la producción agrícola, la distribución del ingreso y la pobreza en el sector agropecuario.

Entender y acompañar estos procesos parecería tener una alta prioridad, especialmente por su impacto en la evolución y el papel de la agricultura familiar como fuente de producción y de ingresos en los territorios rurales<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> IICA. Propuesta del plan de mediano plazo 2018- 2022. Pp 20.

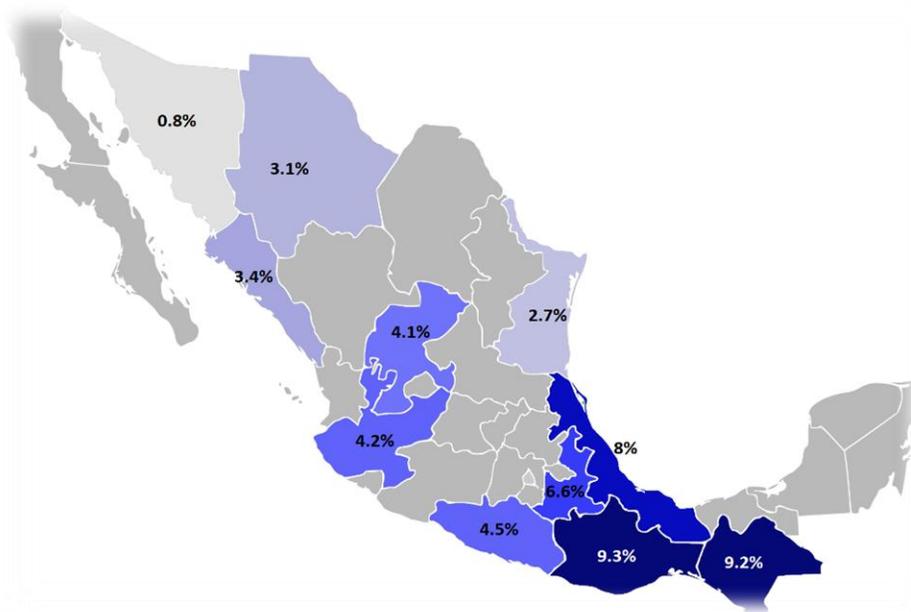
A continuación, se presenta el mapa 3 y 4 se observan los porcentajes de apoyo otorgados por extensión de tierra cultivada y algunos estados.

**Mapa 3: Porcentaje de apoyos otorgados por Porcampo 1994-2006**



Fuente: Elaboración propia con la información de Merino, Mauricio. Los programas de subsidios al campo (2009)

**Mapa 4: Porcentaje de beneficiarios Porcampo 1994 - 2006**



Fuente: Elaboración propia con la información de Merino, M. Los programas de subsidios al campo (2009)

A pesar que en las últimas décadas se ha visto un poco reducida la pobreza y menos personas viven bajo la línea de indigencia en el país, son las zonas rurales en las que se muestra un menor cambio en tales índices.

Además, Merino (2009) señala que al 2006 se ha mantenido la brecha de desigualdad entre los estados del norte y los del sur.

Al observar los mapas anteriores se puede ver gráficamente la desigualdad claramente señalada por las entidades que reciben mayores apoyos provenientes de procampo contra las entidades que albergan a la mayor cantidad de beneficiarios del programa.

Debido a la naturaleza del programa Procampo, son menos los beneficiarios que reciben mayores apoyos de fomento a la producción; en tanto que la mayoría de los beneficiarios reciben menos de la mitad de los beneficios. Entre los once estados señalados en los mapas es distribuido el 65.3% del apoyo total nacional de Procampo y éstos mismos albergan a 55.9% de la población beneficiaria total en el país. Son los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Jalisco cuales reciben una mayor proporción de beneficios por productor. Mientras que son Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla los estados que reciben menos apoyo por beneficiario que la media nacional.

Dada tal naturaleza del programa Procampo es que puede confirmarse el fracaso en no sólo en la reducción de la pobreza del sector agrícola, sino también como fomento al desarrollo homogéneo del sector.

Según Merino los datos presentados en dichos mapas suponen que la política de apoyo al campo debería de haber fomentado el incremento de la competitividad de los estados más ricos; mientras que los estados del sureste, los más pobres del país, deberían de haber reducido sus índices de pobreza. Pero hasta el 2006 no había sucedido. Si se observan las cifras planteadas por este trabajo, las tendencias de productividad, pobreza y desigualdad prácticamente no han evolucionado. (Merino, M., 2009. P 63)

Por lo tanto, las cifras alcanzadas por Procampo no sólo reflejan la ineficacia para desarrollar homogéneamente al campo mexicano, sino también significan el insuficiente apoyo a los sectores más vulnerados por las fallas del mercado internacional tras más de veinte años de la firma del TLCAN.

Sin embargo, cabe lugar a duda sobre cuáles serían las condiciones del campo mexicano sin dichos programas. Probablemente serían aún menos competitivas.

---

### **Características de comercio agrícola internacional.**

Como se ha repetido frecuentemente en este trabajo, a comienzos de la década de los 80 ´s las políticas de México y el mundo se introdujeron en un nuevo modelo económico de corte neoliberal por medio del cual se buscaba la apertura comercial buscando un mejor ajuste estructural tras el supuesto del "agotamiento del modelo de sustitución de importaciones"<sup>29</sup>. Lo cual marcó un cambio radical y preocupante en el país. Hoy en día la discusión sigue vigente en torno a los objetivos alcanzados por el TLCAN y las ventajas y desventajas adquiridas a través de tal momento. Si bien, las políticas de fomento del desarrollo del campo mexicano no han rendido lo suficiente como para alcanzar sus propios objetivos en materia de desarrollo, combate a la pobreza, y comercio exterior y por lo tanto hay lugar para criticar las estrategias políticas del país en torno a dichos puntos. También cabe el análisis a los factores externos que afectan directamente al comercio internacional de alimentos.

---

<sup>29</sup> Krugman, Paul. Economía Internacional, Cap 12 señala las preocupaciones existentes en torno a la política comercial internacional, las cuales son: Conjunto de sofisticados argumentos a favor de la intervención gubernamental en el comercio de los países avanzados; Disputa sobre los efectos del creciente comercio internacional sobre los trabajadores de los países en desarrollo y su nivel salarial; Creciente preocupación sobre los problemas medioambientales y la política comercial.

Según el informe de la FAO (2017), Actualmente el sector agroalimentario se encuentra en una constante transformación a nivel mundial, principalmente por la importante participación de las empresas transnacionales que se establecen en los segmentos más rentables de las cadenas de valor como lo son el procesamiento y la distribución de alimentos.

Con ello se contribuye a un efecto de heterogeneidad en el sector agrícola a nivel mundial porque las empresas con una mayor escala tienen la capacidad de seleccionar a los proveedores que mejor respondan a los intereses de los consumidores en términos tanto de precio como de calidad.

Por lo tanto, estas empresas llegan a controlar las condiciones comerciales y los tiempos al interior de las cadenas de producción. Si bien ello representa un campo de oportunidades para el fomento del desarrollo de la economía agrícola, también significa una mayor competitividad.

Se requiere de empresarios bien preparados para la inserción a dicha cadena productiva; de lo contrario, para el pequeño productor, representa un obstáculo aún mayor para alcanzar sus objetivos de desarrollo empresarial. Por lo tanto, se requiere de políticas gubernamentales enfocadas a la inserción de los productores agrícolas con la capacidad potencial para insertarse en tal cadena productiva.

Un índice que confirma la el anterior supuesto es que la tasa de crecimiento del comercio agrícola mundial, publicado por la FAO, señala que durante los últimos años se ha ubicado alrededor del 3% anual, representando el triple de la tasa de crecimiento del sector agrícola a nivel mundial.

Este crecimiento es aportado por los países desarrollados, cuales han pasado a controlar el 40% de las exportaciones agrícolas mundiales contra el 20% de los años 70. En contraste las exportaciones de los países en desarrollo disminuyeron su presencia de 40% a 30% en el mismo lapso de

tiempo. Mientras que sus importaciones aumentaron de un 20% a un 30% aproximadamente.

Tras la estructura del comercio mundial de productos agroalimentarios hay profundos cambios estructurales relacionados directamente con el cambio en los patrones de consumo, que son alentados por los procesos de urbanización, el aumento en el ingreso en los países en desarrollo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, así como la atención a la inocuidad y la calidad de los alimentos, la investigación y desarrollo tecnológico, etc.

Sin embargo, los productos agropecuarios con bajo nivel de transformación han perdido importancia. Por tal motivo México se inserta en una posición desventajosa ante el proceso de globalización porque exporta productos con poco valor agregado y los precios de éstos se mueven en una tendencia general a la baja.

La caída en los precios internacionales de los productos agropecuarios se explica por el incremento sostenido de la productividad por la incorporación de nuevos países productores con menores costos de producción en algunas ramas y por la alta distorsión generada por los altos subsidios dados en los países desarrollados.

---

### **Comparativa de las políticas extranjeras.**

Dentro de estos países con mayor control comercial agrícola a nivel mundial se encuentra en la primera posición Estados Unidos, seguido de la Unión Europea.

La realidad del comercio agroalimentario del siglo XXI indica que la competencia del sector se ha modificado sensiblemente; por un lado, el nivel de subsidios continúa elevado y distorsiona el comercio internacional (ronda

de Doha). Lo cual afecta sobre todo a los países en desarrollo. (OCDE, FAO, 2014, Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3818s.pdf>).

Puede analizarse entonces que Estados Unidos se ha convertido en uno de los grandes promotores por la liberalización agrícola. Al contrastarlo con la práctica comercial de EUA se puede observar que en realidad se ha desarrollado un doble discurso pues EUA presiona a los países en desarrollo directamente o a través del FMI y OMC para liberalizar el sector agrícola y reducir las intervenciones gubernamentales en el fomento agropecuario. Por otra parte, mantiene fuertes medidas de protección comercial.

Con este tipo de políticas dicho país desempeña una actividad denominada por Krugman como "políticas de empobrecer al vecino"<sup>30</sup> En las cuales se aprovechan las fallas de mercado a favor de la industria nacional.

Al considerar el coeficiente de Protección Nominal se puede observar que los precios obtenidos por los agricultores de los países miembros de la OCDE fueron superiores en 27% a los precios fronterizos indicando así que el suministro de subsidios contribuye directamente a los bajos precios internacionales. (OCDE, FAO, 2014, Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3818s.pdf>).

En México, los subsidios son notablemente inferiores en la mayoría de los casos con excepción de oleaginosas, maíz y avicultura.

El ascenso de la demanda mundial de alimentos deriva del incremento constante de la población.

---

<sup>30</sup> "Un subsidio a las empresas nacionales, desalentando a la inversión y la producción de las competidoras extranjeras, puede aumentar los beneficios de las empresas nacionales en una cantidad mayor al subsidio. Dejando de lado los efectos sobre los consumidores, esta captura de beneficios significaría que el subsidio incrementa la renta nacional a expensas de otros países (...) sólo cuando se puede demostrar que las externalidades pueden ser importantes, hay una buena razón para subsidiar a la industria. (...) Los objetivos de la política comercial deben ser dirigidos concretamente hacia la actividad en la que se produce la falla de mercado". Krugman, Paul. Economía Internacional.

En los países desarrollados el consumo de alimentos representa cada vez una menor proporción del ingreso de las familias. Esta tendencia va acompañada de una menor participación en el costo de las materias primas dentro del costo total de producción de los bienes de consumo final.

Los procesos de concentración en el sistema agroalimentario mundial son cada vez más evidentes. Progresivamente es mayor la porción de mercados controlados por unos cuantos consorcios transnacionales que actúan en la esfera agroindustrial y de distribución de productos al detalle y que indican las pautas de integración de los productos primarios a los mercados<sup>31</sup>. La competencia al interior de las cadenas agroalimentarias se ha profundizado. El productor primario tiende a incorporarse a como proveedor y progresivamente se ve obligado a establecer alianzas intensificando sus relaciones con otros eslabones de las cadenas agroalimentarias.

A nivel mundial sólo tres compañías controlan el 80% del mercado de trituration de soya.

Las diez mayores cadenas de supermercados abarcan casi un tercio de las ventas al detalle en todo el mundo.

En base a las condiciones de mercado internacional actual se puede observar como expectativas a un mediano plazo que los mercados internacionales de alimentos dependerán de:

---

<sup>31</sup> Perspectivas económicas de la OCDE. Proyecciones para países latinoamericanos. Junio 2015  
<https://www.oecd.org/eco/outlook/Perspectivas-Econ%C3%B3micas-de-la-OCDE-Proyecciones-para-pa%C3%ADses-latinoamericanos.pdf>

- La debilidad o fortaleza de las grandes economías
- La política de apoyo al campo en cada país.
- Los cambios climáticos.
- La política de subsidios a nivel internacional.
- Las barreras no arancelarias
- Mayor brecha tecnológica entre los países.
- Mayor presión política ejercida por las organizaciones de productores en todos los países.
- La creciente dependencia alimentaria de los países pobres.
- Los precios internacionales del petróleo.

Es de gran importancia señalar que existe consenso de que en el ámbito internacional se observan importantes ajustes en la estructura de la producción y el comercio agropecuarios.

Entre las principales tendencias de estos ajustes destacan:

- Pérdida de empleo y reducción del número de granjas.
- Concentración de la producción, distribución, comercialización y transformación en pocas empresas grandes.
- Diversificación de los ingresos y la reducción de la participación de los ingresos agropecuarios en los ingresos totales de las familias rurales.
- Mayor énfasis del papel multifactorial de la agricultura en la economía.
- Menor uso de insumos, como fertilizantes y pesticidas, y mayor orientación hacia medidas que protegen al medio ambiente.
- Creación de nuevas formas de proteccionismo,<sup>32</sup> producto del proceso de la liberalización comercial.

---

<sup>32</sup> OECD, Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements, Discussion Paper, París, Francia, 5-6 de marzo de 1998.

Para determinar que estos efectos son aún más agravados en nuestro país y contrarrestándolo con lo ya mencionado toca mencionar la importancia de PROCAMPO en México

El promedio porcentual del apoyo y subsidios gubernamentales en los ingresos brutos de los productores de los países integrantes de la OCDE es del 30%. Existen ocho países a nivel global que generan casi un tercio del producto agrícola mundial con apoyos y subsidios por debajo del 15%. Estos países son: Brasil, China, India, Sudáfrica, Rusia, Bulgaria, Rumania y Ucrania.

En estos países excepto en Rusia, el apoyo a aumentado porque los gobiernos transfieren más fondos al sector agrícola en la medida que los consumidores toleran mayores precios alimenticios.

Estos países reportan un nivel relativamente bajo en los fondos gubernamentales para servicios generales a la agricultura tales como investigación, capacitación, comercialización, e inversión en infraestructura.

Estos países han demostrado que una reforma profunda en el sector es posible.

Los subsidios más usados en los países de la OCDE son:

- 
- Pago de acuerdo a la superficie sembrada o número de animales.
  - Pago directo al precio de los productos.
  - Pago de acuerdo a la cantidad producida.
  - Pago de acuerdo a la superficie sembrada históricamente.
  - Pago por uso o restricción de ciertos insumos.
  - Pago para mantener el nivel mínimo de ingreso por productor.
  - Apoyos a enseñanza, investigación y desarrollo.
  - Apoyos para los servicios de sanidad.

- Apoyos para infraestructura.
- Subsidio para promoción de mercados.
- Apoyos para almacenamiento
- Subsidios a la exportación.

---

Entre los países miembros de la OCDE no hay alguno que haya avanzado en forma tan radical hacia la liberalización de sus políticas agrícolas como México. La Unión Europea y Estados Unidos, a pesar de impulsar reformas verdaderamente importantes en sus políticas, mantienen dispositivos de seguridad para sus productores:

La Unión Europea mantiene precios de intervención que funcionan prácticamente como precios mínimos, barreras a la importación que impiden un impacto directo de los precios internacionales sobre los de la Unión y apoyos en casos de emergencias, sólo para mencionar algunos.

Estados Unidos mantiene medidas de protección de las disposiciones originales sobre préstamos de reembolso para productos básicos y asistencia para préstamos de comercialización. Todos los productores de granos pueden recibir de la Corporación de Crédito para los Productos Básicos (CCC) un préstamo de ayuda a la comercialización utilizando como garantía su producción; este mecanismo funciona prácticamente como un precio mínimo garantizado.

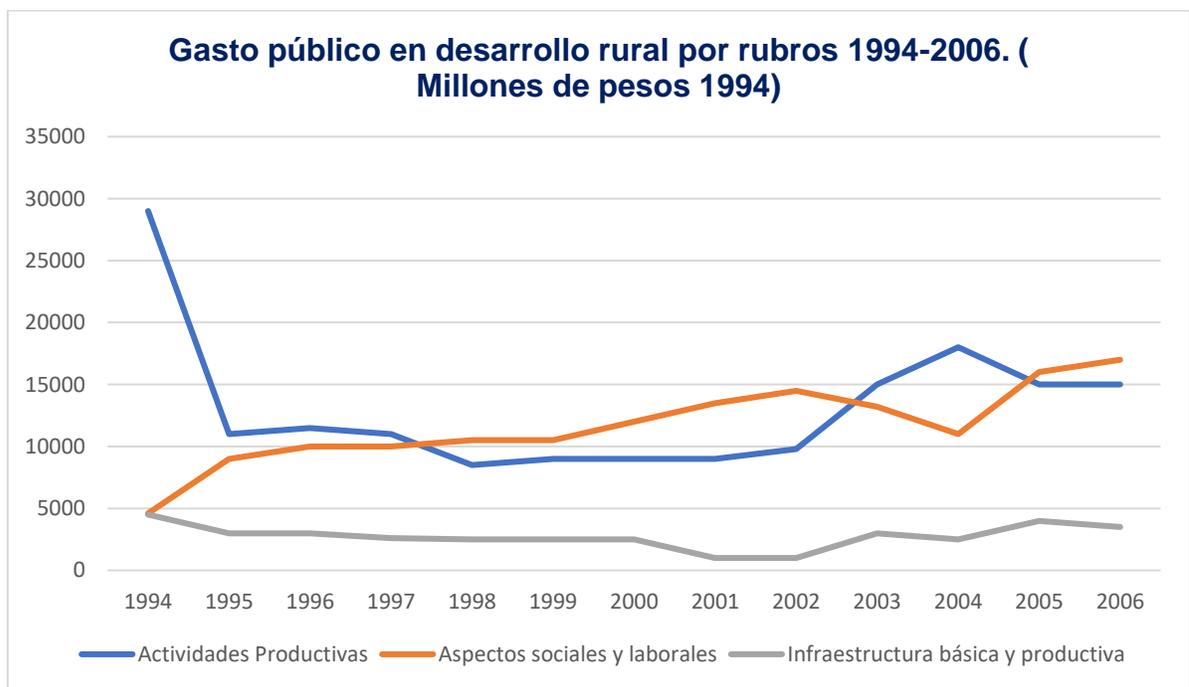
México mantuvo hasta 1999 una política de soporte para maíz y frijol a través de las compras de Conasupo<sup>33</sup>.

---

33

En todo este contexto, no es de extrañarse que los Equivalentes de Subsidios al Productor (ESP),<sup>34</sup> expresados en el porcentaje del valor de la producción agrícola, solamente hayan bajado de 45% en 1986/1988 a 35%, en promedio, en 1997.<sup>35</sup> En este mismo año, las transferencias totales alcanzaron 280 mil millones de dólares en 24 países miembro de la OCDE.

Al observar la siguiente gráfica puede apreciarse que se presenta una tendencia de reducción de las transferencias, pero sus niveles son todavía muy altos.



Fuente: Tabla copiada de Merino, M. Los programas de subsidios al campo.

<sup>34</sup> "El ESP es un indicador del valor de las transferencias monetarias a la agricultura que resultan de las políticas agrícolas en un año dado. Incluye tanto las transferencias de los consumidores de productos agrícolas como las transferencias de los contribuyentes (a través de los gastos presupuestales o fiscales).", OCDE, Examen de las políticas agrícolas de México (describe ampliamente la metodología, pp. 110-116), París, Francia, 1997, p. 110.

<sup>35</sup> OECD, Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements, Discussion Paper, París, Francia, 5-6 de Marzo de 1998, p. 3.

Es indudable el gobierno tiene la capacidad de generar las condiciones necesarias para que las instituciones agrarias evolucionen y se adapten al entorno, aunque este sea cambiante, siempre y cuando esté bien intencionado en hacerlo. Pues éste a fin de mantener sus propias estructuras que sostienen el poder suele aparar derechos de propiedad que son ineficientes desde el punto de vista social. (Vogelgesang, F., 2003 P 45).

El nivel de los subsidios varía sustancialmente por país en un rango de 5% en Nueva Zelanda y 75% en Suecia; con 16%, México se ubica muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE.

Como se dijo más arriba, uno de los instrumentos de las nuevas políticas agrícolas son los pagos directos al productor para compensar la reducción de los subsidios al precio de producción.

También en esta materia los avances son pobres. Aunque los subsidios al precio de mercado bajaron de 65% en 1986/1988 a 60% en 1997, son todavía el tipo predominante. Los pagos directos al productor han aumentado su participación sólo de 18 a 23%. En países como Australia, Japón y Nueva Zelanda los pagos directos participan con menos de 10% en el total de los subsidios, mientras que en México (40%) y Noruega (56%) son el tipo predominante<sup>36</sup>.

El modelo de desarrollo regional ejecutable planteado por el gobierno del presidente Peña Nieto señala que el sector agrícola mexicano requiere de un modelo que fomente el desarrollo de regiones considerando su vocación productiva, es decir un plan basado en las ventajas comparativas regionales del país. Este programa debe de incentivar los sistemas de producción basados en innovación, tecnología y desarrollo de capacidades de los actores y que atienda las necesidades de los mercados nacionales e internacionales

---

<sup>36</sup> OECD, 1997/2, p. 39

considerando la calidad y precio requeridos por las tendencias de consumo del mercado.

Esta propuesta del gobierno federal marca una estrecha relación con las teorías macroeconómicas de desarrollo agrícola planteadas por Jonston y Mellor.

Sin embargo, debe de criticarse la carencia de propuestas de creación de oportunidades suficientes en el sector para los pequeños y medianos productores para alcanzar dichos ideales. Estas políticas deben de incluir el planteamiento simbiótico con una política educativa y de empleo que permita el mejor desarrollo de los agricultores más pobres para estar mejor preparados en el futuro contra las vicisitudes planteadas por nuestra agricultura.

El modelo de desarrollo regional se comprende de tres ejes rectores los cuales son:

- Incremento de la competitividad: Depende del análisis de los principales socios comerciales, volumen de comercio y oportunidades comerciales a través de canales de comercio con 33 países.
- Determinación de las regiones estratégicas: Depende del análisis de las condiciones "agroclimicos y agroecológicos".
- Maximización de la producción y reducción de costos: Focalización de los actores que requieren ser atendidos o resueltos con la finalidad de aumentar la productividad y competitividad, atendiendo las metas estatales y nacionales.

Para alcanzar el pleno desarrollo del modelo, éste sugiere acciones generales para incrementar los rendimientos con semillas mejoradas, fertilización control de plagas; incentivar y fomentar la investigación, innovación y transferencia de tecnología; promover la capacitación de capital humano especializado; fortalecer un marco jurídico vinculante para

los pequeños productores; impulsar una política fiscal reorientada a la capitalización del campo; incrementar el financiamiento y la administración de riesgos.

Contrastando este plan de desarrollo regional con las teorías de Calva, Jonston, Mellor y Yúnes Naude, mencionados anteriormente; cabe señalarse el correcto planteamiento teórico presentado por dicho plan de desarrollo. Sin embargo, éste requiere de una garantía de las acciones generales para alcanzar el pleno desarrollo del modelo y no solamente ser una sugerencia debido a que la carencia de estos complementos no garantiza el fomento óptimo.

El IICA señala que, en términos de políticas públicas para la agricultura, los países latinoamericanos han adoptado instrumentos de política, en la mayoría de los casos emanadas exclusivamente del gobierno y, específicamente, del ministerio de Agricultura.

Sin embargo, en otros casos y en distintos momentos, los países han adoptado políticas públicas para la agricultura, en cuya elaboración han participado tanto el poder ejecutivo como el legislativo, así como distintos actores interesados, lo que ha dado una connotación de política de Estado a los acuerdos.

En ese sentido, cabe mencionar la formación cada cinco años de la política pública para la agricultura en los Estados Unidos de América. Una de las políticas públicas más importantes que en 2018 se encuentra en discusión en el Congreso de ese país es la comúnmente denominada Ley Agrícola, que tiene un gran impacto en el apoyo que se brinda a los productores de productos básicos determinados y en las políticas en materia de conservación de los suelos y gestión ambiental, gestión del riesgo, protección sanitaria y fitosanitaria, inocuidad de los alimentos, energía,

investigación, desarrollo rural y nutrición para el pueblo estadounidense y el mundo en general.

Las políticas propuestas en esa legislación tendrán efectos duraderos en la dirección de la política agrícola no solo de los Estados Unidos, sino también de la mayoría de sus socios comerciales. (IICA, 2018, P23)

Los cambios a la legislación correspondientes al artículo tercero se realizaron con el fin de enfrentar a la estructura agraria a las condiciones de los mecanismos del mercado, sin embargo, las condiciones del campo no han mejorado y da lugar a una serie de circunstancias en las que abre lugar a la pregunta: ¿cabe esperar que las fuerzas competitivas del mercado modifiquen la estructura del campo actual?

Y es que, a pesar de que la reforma agraria de mercado, puesta en práctica mediante programas como los bancos de tierras o el financiamiento de la compra de tierras con ayudas de subvenciones del Estado desempeñó un papel importante en Estados Unidos y en Europa durante el siglo XX, las reformas similares no han tenido efectos en América Latina y el Caribe.

La producción agropecuaria puede ser un pilar central del desarrollo sostenible y un instrumento principal para disminuir la pobreza y lograr una mayor equidad en el hemisferio. Para lograrlo se requiere un profundo cambio cultural mediante el cual se logre que los sectores urbanos e industriales incorporen la convicción de que los éxitos que se logran en la producción agroindustrial serán del país en su conjunto y que los beneficios de este éxito contribuirán al bienestar de todos. (IICA, 2018, P24)

La contribución relativa del PIB prácticamente ha disminuido en todos los países, así como la proporción del empleo agrícola, y es que la "creación ciudades rurales y pequeños núcleos urbanos" tienden a cerrar la brecha entre campo y ciudad; sin embargo, las expectativas de encontrar un empleo estable y remunerado son más bajas para los jóvenes rurales. Las

pequeñas empresas agrícolas no pueden generar empleo, especialmente para los jóvenes, si se abordan las limitaciones de falta de capital y su constitución institucional de informalidad.

Este impacto no será homogéneo en las distintas regiones del continente y será mayor en las poblaciones pobres y en la agricultura de subsistencia. Los efectos serán especialmente negativos en la zona media subtropical de América del Sur, en el Caribe, en Centroamérica y en algunas regiones de México, que se prevé experimentarán sequías y regímenes de lluvias más aleatorias. En el Caribe podría aumentar la vulnerabilidad a las tormentas y huracanes. Estos impactos climáticos tendrían un efecto negativo sobre la capacidad productiva de la agricultura y el bienestar de la población en los territorios rurales de muchas regiones del continente. (IICA, 2018, P24).

La liberación de las importaciones, el sector manufacturero exportador como motor de crecimiento de la nueva estrategia económica, así como la implementación de políticas de un "Estado delgado" (con importantes repercusiones en el crédito y los mecanismos de apoyo otorgados al sector) han sido de gran relevancia para comprender algunos de los cambios que ha experimentado el sector agropecuario desde entonces apertura comercial.

La generalizada reducción de la intervención del Estado en el sector, así como la eliminación de mecanismos, programas y créditos de fomento, también han repercutido gravemente en la agricultura. (Salcedo, 1999).

Si bien es claro que el comportamiento del comercio entre nuestro país y los países socios comerciales ha cambiado de muchas maneras como resultado del TLCAN y que estos cambios han mejorado el déficit comercial que en este aspecto presentaba nuestro país con Estados Unidos, el sector agropecuario ha incrementado el déficit comercial, que ya se presentaba desde antes de la firma de este tratado.

El déficit comercial en el sector alimentario nos indica que el valor del consumo nacional es mayor que el valor de la producción nacional de los productos básicos de la alimentación mexicana. (Villa Issa, 2009, P81).

El IICA ha realizado una predicción sobre el futuro de la agricultura a través de la agroindustria. En dicho reporte señala el contundente avance en la preferencia de tecnologías ahorradoras de mano de obra. Asegura que está teniendo importantes efectos en la organización de la producción y la generación de empleo. Estos efectos también se comienzan a sentir en la producción agropecuaria, especialmente a través de lo que se ha llamado la agricultura 4.0 (aquella en que se utiliza la digitalización, la robótica, las técnicas biotecnológicas complejas, los big data, etc.). Estas tecnologías son cada vez más comunes en países desarrollados y están íntimamente vinculadas al sector agropecuario y son la base para lograr la "intensificación sostenible" de la agricultura como un medio para aumentar la producción mediante el uso más eficiente de los insumos y disminuir las emisiones de carbono.

El IICA afirma que la agroindustria en la modalidad de agricultura 4.0 también tendrá impactos importantes en la estructura agraria y en el empleo rural, los cuales podrían incrementar la inequidad en los territorios rurales.

Es decir, las circunstancias agrícolas de nuestro país, como las del resto de países en vías de desarrollo, se enfrentarán ante escenarios más agresivos en términos de competitividad de economías de escala. Por lo tanto, se requiere de mejorar las estrategias de fomento existentes o la reestructuración de un plan nacional agrícola basado en una mayor participación del Estado en el desarrollo de los agricultores para permitirles más oportunidades de inserción en las cadenas productivas. Así mismo como fortalecer aquellos programas que le permita al campo mexicano

incrementar el desarrollo de una agroindustria doméstica con las capacidades de competencia con las agroindustrias extranjeras.

En contraparte, la situación de los productores de autoconsumo se verá aún más rezagada en sus nichos productivos, lo cual no plantea una solución al incremento de la brecha de desigualdad agrícola, como tampoco en la reducción de la pobreza y el fenómeno migratorio.

Por lo tanto, es lógico comprender que la agricultura en los países en desarrollo sufrirá la creciente falta de oportunidades si los bienes públicos necesarios para el acceso a dichas tecnologías no fueran provistos a todos los habitantes como menciona el IICA.

Si bien se tiene poca información sobre los efectos que las tecnologías 4.0 tendrán sobre la producción agropecuaria, es posible adelantar que generarán enormes economías de escala y fortalecerán la capacidad para minimizar los riesgos asociados al cambio climático. Esto facilitará e impulsará una creciente concentración, capitalización y complejización de las empresas agrarias.

## Recomendaciones.

**A continuación, se presentan algunas propuestas para mejorar las políticas agrícolas y procurar que éstas sean exitosas en alcanzar el desarrollo homogéneo del sector primario. Con esta finalidad debe de cuestionarse la importancia de las estrategias desarrolladas durante el periodo de estudio del presente trabajo en términos de su eficacia y objetividad para el desarrollo nacional.**

Debe reflexionarse sobre la reestructuración de las estrategias para el campo en México, pues éstas no sólo han afectado a la baja productividad de alimentos; sino también, han mitigado el desarrollo homogéneo del campo, implicando el incremento de la pobreza, desigualdad y el fenómeno migratorio, entre muchas otras consecuencias.

En lo que a políticas de fomento agropecuario se refiere, Calva, J (2009) plantea la necesidad de impulsarse un programa integral de fomento sectorial que se encuentre basado en diversos aspectos como el establecimiento de precios de garantía para los productores agrícolas básicos para generar certidumbre a las inversiones en el sector.

Esta propuesta es similar a una de las estrategias del programa PROCAMPO pues éste tiene como proyecto según la SAGARPA. Esta institución señala que por medio del PROCAMPO se fortalecerá la caracterización de las zonas de producción y tipología de productores, se integrará una plataforma para el diseño y adecuada focalización de los programas gubernamentales de apoyo a los productores (reconversión productiva, tecnificación del riego y transferencia de tecnologías, entre otros) y se identificarán con mayor rapidez las afectaciones en las actividades productivas, derivadas de fenómenos climatológicos y sanitarios.

Bajo la modalidad de PROCAMPO anticipado, se dio un trato preferencial a productores de menores ingresos (con superficies de hasta cinco hectáreas), al entregar los recursos del programa antes de la siembra. También, se benefició a productores de baja escala, al establecerse un apoyo máximo de 100 mil pesos por predio.<sup>37</sup>

De cumplirse tal finalidad del programa, podría concluirse como una estrategia favorable en sentido de ser benéfica para los pequeños productores y tratar de esta forma de reducir la brecha de heterogeneidad en la productividad del campo mexicano.

Igualmente, Calva, J (2009) propone que este sistema de precios de soporte no se base en los recursos fiscales escasos y que por tanto permita obtener recursos con el fin de usarse como fondos de fomento agrícola y no más como compensadores de precios. (P.75)

Por otra parte, propone también la creación de un programa de largo plazo para el apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico y zootécnico. Que favorezca también el incremento sustancial de los recursos públicos para infraestructura y que permita la canalización de un volumen adecuado de crédito al sector agropecuario que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños productores.

Aunque esta fórmula es sencilla aparentemente, debe de recordarse la complejidad en la asignación de créditos a los productores más pobres. Debe de recordarse que es este el sector que más requiere de apoyos destinados

---

<sup>37</sup><http://www.elpuntocritico.com/economia-nacional/50786-sagarpa-da-a-conocer-resultados-de-actualizaci%C3%B3n-del-procampo.html>

Por medio del PADE se busca una mayor transparencia y garantía del destino de los recursos, al pagar sólo a beneficiarios y predios con información actualizada y acorde con los requisitos del programa. Asimismo, se avanza en la captura en línea (en vez de papel) de la información de los productores en la gestión anual del apoyo.

El nuevo padrón actualizado —que es la mejor herramienta de información de que dispone la SAGARPA sobre la actividad agrícola— se integrará con otros padrones (azúcar, café, diesel agropecuario y productos perennes) para orientar adecuadamente las políticas públicas y los programas del sector agrícola.

Con estas acciones se sientan las bases para reorientar el PROCAMPO, bajo esquemas de apoyo que coadyuven a atender las necesidades de las unidades productivas, impulsar una mayor producción y productividad, y fomentar la mecanización, la innovación tecnológica y el extensionismo, entre otros.

al incremento de la productividad agrícola, pero carecen de formación administrativa financiera que les permita realizar gasto responsable de las inversiones de sus créditos. La mayoría sólo cuenta con quinto año de primaria, una quinta parte es analfabeta y el 10% no hablan español.

La OCDE resalta entre sus recomendaciones la necesidad de una mayor diversificación de fuentes de ingreso en las comunidades rurales, particularmente en la agricultura de subsistencia.

Mejorar la educación y los servicios de salud, garantizar los derechos de la tierra, e impulsar una reforma en el ámbito de impuestos fomentaría esta diversificación y reduciría la dependencia única en la agricultura.

#### Propuesta del autor

Las políticas de fomento sectorial deben de combinarse con el impulso de planes de expansión de acceso a la educación de calidad para los sectores más vulnerables del país que le permita a mayor población rural e indígena tener un mejor nivel académico y formación financiera empresarial.

De igual manera debe de contribuirse con el fomento de la empresa cooperativa dentro de las sociedades indígenas para impulsar su productividad. Y con el apoyo de estas figuras productivas tener acceso a estrategias de financiamiento como el crédito compartido.

Debe de comprenderse que la coerción entre el modo de producción empresarial y el modo social, a través de los cambios ejercidos en el sistema agrario a partir de la adopción del neoliberalismo han incrementado la sensación de desigualdad entre los productores agrícolas.

## Conclusiones:

**Finalmente, en esta sección se presentan las conclusiones obtenidas después del proceso de análisis realizado a lo largo del presente trabajo.**

Para llegar a una conclusión relacionada al análisis de las políticas federales dirigidas al fomento del desarrollo homogéneo del sector agrícola en México fue necesario comprender la situación en la que el campo mexicano produce.

Se procuró comprender en el entorno socioeconómico del mismo, en función de las políticas federales dirigidas al fomento de la agricultura con la esperanza de evaluar los aciertos y errores de las mismas, de tal modo que le permitió comprender al autor del presente trabajo que la agricultura en nuestro país tiene la característica de ser desempeñada de modos opuestos: la agricultura de comercio y la agricultura de autoconsumo.

La primera, se desenvuelve bajo los principios de la producción con beneficios superiores a los necesarios para la retroalimentación productiva. En ella se encuentra la idiosincrasia empresarial y busca colocarse en el mercado interno y, con mayor desarrollo, en el mercado internacional.

La segunda se desenvuelve en la necesidad de producir los alimentos que satisfagan las necesidades de la familia o la pequeña comunidad. Ésta se identifica por la pobreza aguda y la incapacidad de producir lo suficiente dentro de la propiedad social.

Puede señalarse entonces, que la agricultura mexicana se caracteriza por la coerción de dos modos de producción antagónicos. En la cual, el modelo social sucumbe bajo el control productivo del modo capitalista debido a la desigualdad ejercida en el sistema económico agrícola mexicano.

Los aspectos que fundamentan dicha aseveración son enlistados a continuación:

- La estructura de la propiedad social, representada por el ejido, ha adquirido como principal adjetivo a la pobreza debido a la falta de oportunidades como la educación básica, salud, y fomento a la productividad.
- Las condiciones de la agricultura comercial se han visto favorecidas por las políticas que caracterizan al modelo neoliberal que descansan bajo los principios del libre mercado y las ventajas comparativas.
- La apertura a los mercados e inversiones internacionales permitió la reactivación del sector con la firma del TLCAN, basado en las ventajas comparativas. Aunque, a más de 20 años la estrategia de comercio exterior y la atracción de inversiones extranjeras no han alcanzado los objetivos planteados desde la firma del tratado comercial.
- A pesar de que la balanza comercial agrícola mexicana es superavitaria en productos hortícolas y algunos productos agroindustriales; ésta es altamente deficitaria en los productos básicos como el maíz.

Por tales razones **se comprueba la hipótesis** al presente estudio de análisis:

Las estrategias e instrumentos de la política agrícola implementadas en México durante los sexenios comprendidos en el periodo 1994 – 2018, no alcanzaron sus objetivos y desfavorecieron el desarrollo homogéneo del sector agrícola mexicano.

## Bibliografía

Ayala Espino, José [editor]; Fidel Aroche Reyes [y otros.]; con la colaboración de Silvia Hernández Verde y Guadalupe Martínez Coria. Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. México, DF: UNAM Facultad de Economía. 2003. C 2001.

CALVA, José Luis. Efectos del TLCAN en la economía mexicana y algunas reflexiones sobre el sector agrícola. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2005.

CALVA, José Luis. Desarrollo Agropecuario, forestal y pesquero. Las políticas agrícolas de México. Porrúa. México. 2009.

Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). 74 Reporte: La propiedad Social Rural y su Perfil Productivo. CEDRSSA. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. México. 2015.

Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. CONADESUCA. Ficha técnica del cultivo de la caña de azúcar. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural SAGARPA. Enero 2015.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/141823/Ficha T cnica Ca a de Az c ar.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/141823/Ficha_Tecnica_Ca_a_de_Az_c_ar.pdf)

DOMINGUEZ Yañez, Guillermo. Reformas al artículo 27 constitucional. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, DF.1994.

García, J. Alberto y Ramírez, Rocío. ¿Han estimulado el TLCAN y PROCAMPO la reconversión de la superficie agrícola de México? Posgrado en Economía, Campus Montecillo, Colegio de Postgraduados. Universidad de Chapingo. Edo. de México. 2015.

GIRÓN, Alicia. La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996.

GRAMMONT, Hubert. La evolución de la producción agropecuaria en el campo mexicano: concentración productiva, pobreza y pluriactividad.

Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. 2009.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632010000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632010000200005)

HERNÁNDEZ Estrada, Mara I. Una tipología de los productores agropecuarios. Yúnez-Naude, Antonio. [Compilador]. Los pequeños productores rurales en México. Colegio de México. Fundación Konrad Adenauer. PRECESAM. 2000.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Propuesta del plan de mediano plazo 2018- 2022. Trigésima Octava Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo. IICA/CE/Doc. 678 (18) - original: español Costa Rica. 2018.

[http://apps.iica.int/SReunionesOG/Content/Documents/CE2018/1198ae13-b7f2-40c8-a1aa-7f8215bcc9d8\\_dt678\\_propuesta\\_del\\_plan\\_de\\_mediano\\_plazo\\_20182022.pdf](http://apps.iica.int/SReunionesOG/Content/Documents/CE2018/1198ae13-b7f2-40c8-a1aa-7f8215bcc9d8_dt678_propuesta_del_plan_de_mediano_plazo_20182022.pdf)

Instituto Nacional de Estadística Geografía INEGI. El sector alimentario en México 2014. Serie de estadísticas sectoriales. INEGI. México 2014.

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/SAM/702825066574.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/SAM/702825066574.pdf)

KRUGHMAN, Paul. Economía Internacional. Teoría y Política. 9ª ed. Pearson Educación, S.A. Madrid, España. 2012.

MERINO, Mauricio. Los programas de subsidios al campo, Las razones y sinrazones de una política mal diseñada. Centro de Investigación de Docencias Económicas. México. 2009.

Mestries Benquet, Francis. Crédito seguro y ahorro rural: Las vías de la autonomía. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2003.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. Perspectivas económicas de la OCDE. Proyecciones para países latinoamericanos. Junio 2015.

<https://www.oecd.org/eco/outlook/Perspectivas-Econ%C3%B3micas-de-la-OCDE-Proyecciones-para-pa%C3%ADses-latinoamericanos.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE - Food and Agricultural Organization FAO. Perspectivas agrícolas 2014-2023

OECD/FAO (2014), OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2014, OECD Publishing.  
[http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2014-es](http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-es) <http://www.fao.org/3/a-i3818s.pdf>.

PALOMO Martínez, Gloria Guadalupe y ARRIAGA Becerra, Raúl. Marzo 1993. Atlas de ubicación de productos agropecuarios utilizables en la planificación y desarrollo de la agricultura en México. Pachuca Hidalgo, México. [WWW.FAO.org](http://www.fao.org) .  
<http://www.fao.org/docrep/field/003/ab461s/AB461S03.htm> pp3: Productos agropecuarios, subproductos y desechos.

Sandoval, Gabriel, 20 Años De TLCAN: Promesas Vs Realidades. 2014

Sandoval, Juan Martín y Richard, Ma. Paz. El TLCAN y la agricultura: situación general al 2002 y propuestas de solución a la problemática generada por la apertura en el 2003. Dirección General de Bibliotecas. Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Social. Cámara de Diputados. México. 2003.

Secretaría de la Reforma Agraria. Procede: Marco normativo. 2003  
<http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>

Villa Issa, Manuel. ¿Qué hacemos con el campo mexicano? BBA Biblioteca Básica de Agricultura. 2 ed. México. 2011.

Vogelgesang, Frank. Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe. Trejo, Pedro [Compilador]. Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Julio 2003.

ZERMEÑO, Felipe. Lecciones de Desarrollo Económico. Plaza y Valdés S.A. de C.V. México, DF. 2004

### **Hemerografía.**

Bien Informado. 200 agricultores que brillan en México. La Revista Yo Bien Informado. Febrero 2018. México. [www.yobieninformado.com](http://www.yobieninformado.com)  
<https://yobieninformado.com/especiales/200-agricultores-que-brillan-en-mexico/>

Carrillo, Horacio G. Productividad y rentabilidad de la caña de azúcar. Periódico el Economista. 20 marzo 2018. <https://www.economista.com.mx/mercados/Productividad-y-rentabilidad-de-la-cana-de-azucar-20180320-0094.html>

CIEP. Posición de las principales hortalizas en México 2000 - 2011. Ciep.mx  
<http://ciep.mx/posicion-de-las-principales-hortalizas-en-mexico-2000-2011/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL. Medición de la pobreza 2008-2016. Coneval. [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)

Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Maíz. [www.conacyt.gob.mx](http://www.conacyt.gob.mx) 2018.  
<https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/maiz>

Díaz Jerónimo, Pedro. Periódico El Economista. Las características del campo mexicano no son alentadoras. 2015.

Fitch Solutions, Mexico Agribusiness Report, Q3 2019. [www.fitchsolutions.com](http://www.fitchsolutions.com)

Food and Agricultural Organization FAO. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación. Año desconocido. [www.fao.org](http://www.fao.org) <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>

INFOAGRO, Redacción. 2012. El cultivo de la caña de azúcar. Infoagro.com  
[http://www.infoagro.com/documentos/el\\_cultivo\\_cana\\_azucar.asp](http://www.infoagro.com/documentos/el_cultivo_cana_azucar.asp)

Instituto Nacional de Estadística Geografía INEGI. Catastro de la propiedad social. 2017  
<https://www.inegi.org.mx/400.html?aspxerrorpath=/geo/contenidos/catastro/presentacionpropiedadsocial.aspx>

Instituto Nacional de Estadística Geografía INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2015.  
<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

Instituto Nacional de Estadística Geografía INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2014/default.html>

Jiménez Luna. Producción de Caña de azúcar en México. Mosca Pinta 2010.

<https://sites.google.com/site/moscapinta/produccion-de-cana-en-mexico>.

Magaña Lemus, David. Sobre la balanza comercial agropecuaria. El Economista. México. Marzo 2015.

<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Sobre-la-balanza-comercial-agropecuaria-I-20150316-0002.html>

Notimex. Producción de trigo en México creció 14.6% en tres años. 18/Marzo/2017

<http://www.milenio.com/negocios/produccion-trigo-mexico-crecio-14-6-anos>

Procuraduría Agraria. Programa Sectorial Agrario 1995 – 2000.

<http://www.pa.gob.mx/publica/pa070213.htm>

Punto Crítico/ El. Sagarpa da a conocer resultados de actualización del Procampo. El Punto Crítico. México 2012. <http://www.elpuntocritico.com/economia-nacional/50786-sagarpa-da-a-conocer-resultados-de-actualizaci%C3%B3n-del-procampo.html>

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural SAGARPA. Agricultura de autoconsumo. SAGARPA 2013. [www.sagarpa.mx](http://www.sagarpa.mx)

<http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/oaxaca/Paginas/Autoconsumo2013.aspx>

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural SAGARPA. Programa sectorial de Agricultura Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006. ¿Cómo vamos a lograrlo? Programa Agrícola.

<http://www.sagarpa.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Programa%20Sectorial%20de%20Agricultura%20Ganadera%20Desarro/Attachments/5/Sectorialagricola.pdf>

Statista, el portal de estadísticas. Los principales productores de hortalizas frescas a nivel mundial en 2013 (en millones de toneladas métricas). es.statista.com 2018.

<https://es.statista.com/estadisticas/635373/principales-productores-de-hortalizas-frescas-del-mundo-en/>