

POLÍTICAS AGRÍCOLAS PARA EL DESARROLLO INCLUYENTE DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO EN 2024-2030

POST SCRIPTUM*

JOSÉ LUIS CALVA**

El alza espectacular de los precios internacionales de los alimentos observada a raíz de la guerra de Ucrania, ha puesto nuevamente en evidencia la relevancia estratégica de la producción interna de alimentos no sólo como medio para asegurar la comida en los hogares mexicanos, sino también como oportunidad para impulsar el desarrollo agropecuario, elevar el ingreso de los agricultores y reducir la pobreza rural.

Además, no hay que olvidar que –más allá de sus causas inmediatas– la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos tiene también causas estructurales profundas que seguirán presentes en el futuro: 1) la creciente demanda de alimentos y materias primas agrícolas por las grandes economías emergentes, cuyos consumos per cápita de productos pecuarios y materias primas crecen aceleradamente; 2) el cambio climático, que se manifiesta en alteraciones drásticas del régimen de lluvias y en cambios ecosistémicos; 3) la especulación en los mercados de productos agrícolas.

La conjunción de estas causas provocó la más reciente *tormenta perfecta* en los mercados de alimentos básicos: el índice general de precios de la FAO (2014-2016=100) brincó de 98.1 puntos en 2020 a 144.7 puntos en 2022, y solo descendió a 124.7 puntos en 2023 (FAO, 2024: 8).

El encarecimiento de los alimentos agarró mal parado a nuestro país. A causa del desmantelamiento de las políticas de fomento agropecuario por los gobiernos neoliberales, la dependencia alimentaria ha alcanzado

* Post scriptum al capítulo “Políticas agrícolas para el desarrollo incluyente del sector agropecuario mexicano” (Calva, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

dimensiones inquietantes: las importaciones de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz), que en 1985 ascendían al 16.3% del consumo nacional aparente (CNA), alcanzaron el 30.5% del CNA en 2005; el 38.4% en 2015; el 41.8% en 2022 y el 43.6% del CNA en 2023.¹

En consecuencia, las importaciones agroalimentarias totales, que en 1985 ascendieron 2,129.4 millones de dólares, alcanzaron los 21,076 mdd en 2010; llegaron a 27,704.0 mdd en 2018; y se dispararon hasta 43,243.0 millones de dólares en 2022 y a 43,332.11 mdd en 2023 (Banco de México, 2024).

Hay que ampliar la mirada: teniendo los recursos humanos y naturales (tierras, aguas, bosques, praderas, recursos genéticos, etcétera) para producir nuestros propios alimentos, es inadmisibles que estemos realizando enormes importaciones agroalimentarias. No sólo estamos enviando al exterior, por ese concepto, divisas escasas que podrían utilizarse para otros fines, sino que estamos perdiendo empleos rurales, subutilizando nuestros recursos naturales, reduciendo los ingresos campesinos, aumentando la pobreza rural y exacerbando la inseguridad alimentaria en millones de hogares mexicanos. También perdemos los efectos multiplicadores (o de arrastre) de la actividad agropecuaria sobre la producción, el empleo y la inversión en otras ramas de la economía nacional.

Además, cabe recordar que la producción de los alimentos básicos para nuestra gente, no está reñida con una agricultura de exportación dinámica. Tanto por la variedad climática de nuestras tierras, como por nuestra disponibilidad de mano de obra, México puede competir en los mercados internacionales en cultivos de alta densidad económica (hortícolas y frutícolas) en los cuales tiene –desde la época previa al experimento neoliberal– un espacio ganado en el mercado mundial, no sólo en Estados Unidos sino también en mercados europeos y asiáticos.

Debemos asegurar la producción interna de la comida básica para nuestra gente con una visión nacionalista como la que tienen, incluso, nuestros vecinos del norte, que considera a la agricultura como un sector estratégico, no sólo por razones económicas sino también por razones de seguridad nacional. De allí sus robustas políticas de fomento agropecuario: desde su Ley Agrícola de 1933 que instituyó los precios de garantía o soporte (que se han mantenido hasta el presente con cambios de nombre), los recursos fiscales no sólo cubren los costos de los programas horizontales de fomento agropecuario (infraestructura, investigación, extensionismo, etc.), sino también los subsidios dirigidos hacia áreas de producción específicas (trigo, maíz, arroz, soya, sorgo, avena, cebada, lentejas, etcétera). Su *Agriculture Improvement Act of 2018*, vigente hasta la fecha, mantiene los

programas horizontales de fomento agropecuario y los precios garantizados al productor.

Ciertamente, Estados Unidos no solo se mantiene fiel a sus principios de seguridad alimentaria; también se mantiene fiel a su habitual doble discurso en política comercial. Por una parte, presiona a los países en desarrollo para que liberalicen su comercio y reduzcan sus intervenciones gubernamentales en la economía. Por otra parte, mantienen fuertes medidas de protección comercial de su agricultura, así como una fuerte intervención gubernamental en la promoción de su desarrollo agropecuario.

Por el contrario, los programas neoliberales de “reforma estructural” aplicados en México comprendieron el abrupto repliegue del Estado de sus funciones promotoras del desarrollo agropecuario. Como resultado, el gasto público global en fomento agropecuario ejercido en el trienio 2021-2023 resultó 80.21% inferior al ejercido en 1980-1982,² afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal y pecuaria, etcétera, y cancelando apoyos fundamentales como ocurrió con la supresión del sistema de precios de garantía y con el severo achicamiento del crédito agropecuario, con los consiguientes efectos adversos sobre la productividad agropecuaria en el mediano y largo plazos.

Paradójicamente, el achicamiento de las funciones del Estado en la promoción directa del desarrollo económico sectorial, se realizó en México a contracorriente de lo que ha hecho su principal socio y competidor comercial, Estados Unidos, que reforzó su intervencionismo gubernamental en el campo, llegando hasta la guerra de guerrillas de subsidios con la Unión Europea. En el cuadro siguiente se resumen las enormes brechas en política agrícola entre México y su principal socio y competidor comercial en el sector agropecuario. Los apoyos totales a la agricultura (Total Support Estimate: TSE) representaron durante 2022 el 25.4% del valor total de la producción agropecuaria (VTPA) en Estados Unidos, mientras que en México sólo representaron el 11.8% del VTPA. Sin embargo, la mayor diferencia se encuentra en la calidad de los apoyos: en México el 88.5% de los apoyos a favor de la agricultura son transferencias monetarias (Producción para el Bienestar, etc.), mientras que en Estados Unidos los apoyos que los productores reciben de manera individual representan apenas el 30.5% del TSE.

CUADRO
APOYOS A LA AGRICULTURA EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES

CONCEPTOS	2018		2022	
	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos
Valor total de la producción agrícola (VTPA)	56,971.00	368,423.00	69,686.47	528,897.00
Apoyos al Productor (PSE)	6,377.00	42,196.00	7,109.98	40,887.00
Apoyo basado en la producción de commodities	3,294.00	19,210.00	3,990.29	2,549.00
Apoyos a precios de mercado	3,208.00	10,518.00	3,778.04	2,462.00
Pagos basados en la producción de commodities	86.00	8,692.00	212.25	87.00
Pagos basados en uso de los insumos	2,287.00	8,668.00	1,000.53	11,535.00
Pagos basados en área cosechada/número de animales/utilidad	266.00	10,095.00	0.00	22,421.00
Pagos basados en la superficie sembrada o número de animales	266.00	7,767.00	4.02	19,648.00
Pagos basados en producción no requerida	0.00	2,594.00	0.00	2,204.00
Otros apoyos	0.00	1,413.00	1,463.03	1,854.00
El rendimiento específico del artículo	0.00	0.00	0.00	0.00
Otro criterio del artículo	0.00	21.00	0.00	12.00
PSE como % de la VTPA	0.00	11.45	0.51	7.73
PSE como % de TSE	89.25	42.66	88.48	30.48
Apoyos en Servicios Generales a la Agricultura (GSSE)	535.00	10,883.00	676.74	13,573.00
GSSE como % de VTPA	0.94	2.95	0.97	2.57
GSSE como % de TSE	0.00	11.00	0.42	10.12
Apoyos al Consumidor Estimados (CSE)	-1,824.00	33,227.00	-2,839.02	74,400.12
Costo excedente de piensos	0.00	0.00	0.00	0.00
CSE como % de VTPA	-3.20	9.02	-4.07	14.07
CSE como % de TSE	-24.67	33.60	-35.33	55.46
Total Estimados de Apoyos a la Agricultura (TSE)	7,394.00	98,904.00	8,035.88	134,142.00
Total de apoyos como % de VTPA	12.98	26.85	11.53	25.36

FUENTE: Elaboración propia con base en OECD (2020 y 2023).

Para el futuro, la cuestión crucial consiste en resolver si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como un enorme laboratorio de experimentación neoliberal, o si hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, desplegando un programa integral de fomento

agropecuaria, forestal y pesquero que abra los cauces del desarrollo sostenido con equidad en el campo mexicano. A la luz de la experiencia internacional, los principios e instrumentos fundamentales de este programa integral de fomento rural son los siguientes:

Primero: un sistema de precios de garantía o soporte que se extienda a todas las regiones del país, a todos los productores y a todos los cultivos y productos básicos definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de otorgar certidumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de planeación multianual, asegurando a los productores rurales márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia. Los precios de garantía fueron reintroducidos por el gobierno de AMLO, pero solo han beneficiado a un pequeñísimo porcentaje de los productores: 39,349 productores de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) durante el periodo septiembre de 2022 a junio de 2023, que representan el 0.2% de la población objetivo del programa de precios de garantía para granos básicos.³

Para que este sistema de precios no gravite pesadamente sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el *Procampo-Proagro-Producción para el Bienestar*), es necesario desplegar una política cambiaria que evite sobrevaluaciones de nuestra moneda. Los repetidos procesos de sobrevaluación del peso mexicano han afectado seriamente la competitividad de nuestra planta productiva (existen productos como la leche, el trigo, el arroz, etcétera, en los cuales México es competitivo con estándares internacionales, siempre y cuando no exista sobrevaluación del peso mexicano). La experiencia internacional, incluyendo la de los exitosos países del este de Asia, enseña que una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad agregada de la planta productiva nacional.

Con este mismo propósito es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el T-MEC y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales que México tiene por su condición de país en desarrollo como parte contratante de la OMC), a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas.

De esta manera, se hará presupuestalmente factible establecer un eficiente sistema de precios de garantía o soporte para todos los productos agrícolas y pecuarios básicos en todo el país, a fin de estimular la oferta interna de alimentos y otorgar certidumbre al ingreso rural de los productores.

Segundo: un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico, zootécnico y forestal, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (De hecho, las tasas de rentabilidad de las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario destacan entre las más altas del mundo). El programa debe considerar tecnologías convencionales, tradicionales y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para *eleva la eficiencia microeconómica de pequeñas, medianas y grandes unidades de producción*, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas ya experimentadas en escala comercial por productores líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos (cuyas bondades en el México de hoy han sido reiteradamente comprobadas en investigaciones de campo), debe ser parte integral del programa.

Tercero: incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales. Por ejemplo, el área irrigable en México asciende a alrededor de 10 millones de hectáreas, de las cuales solamente 5.6 millones se encuentran irrigadas; la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes –que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático– requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo o asociación con agricultores. Como reconoce el Banco Mundial: “El acceso al agua y al riego es un factor determinante de la productividad de la tierra y la estabilidad de las cosechas. La productividad de las tierras de regadío es más del doble de la de las tierras de secano” (Banco Mundial, 2008: 7). En general, la inversión pública en infraestructura rural (camino, electrificación, bodegas, campos experimentales, etcétera) es palanca crucial para la elevación de la productividad en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

Cuarto: canalización de un volumen adecuado de *crédito fresco* al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños productores de alimentos básicos, vinculados a programas de asistencia técnica y compromisos de desempeño productivo y ambiental), solucionando equitativamente el megaproblema de la escasez de capital de trabajo en el sector agropecuario, forestal y pesquero. Para ello, es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento, preferentemente con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países) además de apoyar los fondos de autoaseguramiento de organizaciones de productores.

Quinto. Un sistema integral de pagos por servicios ambientales, que contribuya a mitigar el cambio climático y a detener –y en lo posible

revertir– el deterioro de nuestros recursos naturales: bosques, suelos, aguas y biodiversidad. Retribuir a los custodios de estos recursos las funciones de captura de carbono, filtración de agua, preservación de nuestra biodiversidad y, en general, los servicios ambientales que brindan a la sociedad mexicana y mundial. Aunque la crisis ecológica global ha traído consigo algunos programas de pago por servicios ambientales, principalmente orientados a la captura de carbono y a detener la deforestación y degradación de los bosques, es necesario extender los pagos por beneficios ambientales más allá del sector forestal. En esta perspectiva, se ha propuesto que el Procampo-Proagro-Producción para el Bienestar sea reconvertido en un programa de pagos por servicios ambientales en favor de campesinos que, en su mayoría, se encuentran en zonas vulnerables frente al cambio climático y que son custodios de recursos naturales cuyo manejo sustentable es necesario asegurar mediante compromisos de desempeño ecológico.⁴

Sexto. Como criterio general, dada la existencia de más de cuatro millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, la preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y, por tanto, la *atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas*, debe ser componente estratégico de una eficaz política agrícola.

En suma: una política integral de fomento agropecuario y forestal, basada en el pleno ejercicio de nuestra soberanía alimentaria y en los anteriores instrumentos fundamentales de fomento agropecuario (que, dicho sea de paso es perfectamente compatible con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el T-MEC, sin demérito de renegociaciones futuras) no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de precios de la canasta básica y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la cohesión social y, en consecuencia, a la seguridad nacional.

NOTAS

¹ Cálculos propios con base en SAGARPA (2010); SADER (2024) y Peña (2017).

² Véase cuadro en p. 87 de este libro.

³ Cálculos propios con base en: para número de productores beneficiados con precios de garantía, López (2023); para población objetivo del programa de precios de garantía en granos básicos, Patiño (2019).

⁴ Hasta el Banco Mundial del siglo XXI podría estar de acuerdo: “Los pagos por los servicios ambientales pueden ayudar a superar las fallas del mercado en el manejo

de las externalidades ambientales. La protección de las cuencas hidrográficas y de los bosques genera servicios ambientales (agua potable, flujos de agua estables para los sistemas de riego, secuestro del carbono y protección de la diversidad biológica) que los beneficiarios deberían retribuir mediante pagos a quienes los suministran” (Banco Mundial, 2008: 13).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (2024), *Sistema de Información Económica, Balanza de productos agropecuarios, pesqueros y agroindustriales*, en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA187§or=1&locale=es> consultado el 27 de mayo de 2024.
- Banco Mundial (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- FAO (2024), Índice de precios de los alimentos de la FAO, en: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> consultado el 6 de mayo de 2024.
- López Obrador, Andrés Manuel (2023), *Quinto Informe de Gobierno. Volumen*, México, p. 473.
- OECD (2020), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*. “Table. Estimates of support to agriculture”, Paris, en: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2020_928181a8-en consultado el 29 de abril de 2024.
- OECD (2023), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*. “Table. Estimates of support to agriculture”, Paris, en: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_b14de474-en consultado el 29 de abril de 2024.
- Patiño Fierro, Martha Patricia (2019), *Los precios de garantía: avance y retos en la implementación*, México: Instituto Belisario Domínguez, p. 36.
- Peña Nieto, Enrique (2017), *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México.
- SADER (2024a), *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIACON Datos abiertos*, en: http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos_a.php, consultado el 3 de mayo de 2024.
- SAGARPA (2010), *Sistema de información agroalimentaria*, consultado el 27 de julio de 2010.