

Prefacio

Muchos pronosticaban que con la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y la importación de maíz a menor costo, que el grano perdería primacía dentro de la agricultura del país, incluyendo el desplazamiento de muchos de los cientos de miles de pequeños productores que lo cultivan. Este pronóstico ha marcado los programas de subsidios agrícolas en México durante los últimos 15 años, pues ha justificado la transferencia de hasta 20 mil millones de dólares en pagos directos a agricultores por concepto de compensaciones y ajustes al TLCAN entre 1994 y 2009. Como se esperaba, las importaciones aumentaron notablemente, pero el maíz sigue siendo el cultivo más importante de México –en términos de volumen de producción, número de productores y superficie cultivada–. Al mismo tiempo, muchos productores han abandonado el agro. ¿Cómo explicar esta situación? Este informe analiza cómo funcionaron las políticas de compensación comercial agrícola en la práctica, en particular las del maíz.

A fin de proporcionar una comprensión amplia del tema, este informe conjunta análisis institucionales, económicos y políticos acerca de estas políticas compensatorias agrícolas vistas en el largo plazo. Los distintos estudios que siguen a continuación abordan tres preguntas complementarias: ¿cómo se han distribuido los subsidios agrícolas? ¿cómo funcionan en los hechos las políticas e instituciones agropecuarias? Y ¿en qué medida los programas de subsidios han sido transparentes y procedido a rendir cuentas? Debido a la especificidad de su enfoque, este informe no le hace justicia a otros asuntos claves relacionados con el maíz en México, tales como la extraordinaria diversidad de productores y mercados, sus significados nutricionales y culturales, las implicaciones específicas del alza reciente en los precios internacionales, los cambios en las organizaciones campesinas y los retos ambientales que encierra la conservación de su biodiversidad. Por lo mismo, tampoco es posible analizar aquí patrones de comercio agrícola en general ni políticas gubernamentales en materia de agroexportaciones. No obstante, los lectores interesados en dichos temas podrán hallar aquí referencias a diversos estudios relevantes.

Ahora que el TLCAN se ha implementado plenamente, el debate público se está centrando cada vez más en la dirección que tomarán las políticas agropecuarias en México de cara al futuro. Este informe tiene como propósito, precisamente, alimentar dicho debate (que incluye el papel de las políticas agrícolas estadounidenses). Los estudios se fundan en datos oficiales, evaluaciones de programas, entrevistas con actores, estudios académicos, así como investigaciones de campo con productores, y cada uno refleja la visión particular e independiente de su autor. De hecho, cada analista tiene su propio punto de vista con relación a las políticas que aborda y, por lo mismo, ha emitido recomendaciones de acuerdo al mismo, sin que haya habido un consenso general previo. El informe comienza con una síntesis de los hallazgos principales, seguido por análisis profundos y detallados, así como por una serie de informes temáticos que resumen otros estudios, cuyas versiones más amplias están disponibles en línea en el sitio web del proyecto: www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano.

Este estudio ha sido posible gracias a una donativa del Programa de Desarrollo Global (*Global Development Program*) de la Fundación William y Flora Hewlett y expresa la colaboración entre el Instituto México del Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, la Universidad de California en Santa Cruz e investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Jonathan Fox
Libby Haight
Santa Cruz y Distrito Federal

Síntesis de hallazgos:

Tendencias en la política de subsidios agrícolas

*Jonathan Fox*¹

University of California, Santa Cruz

Libby Haight

University of California, Santa Cruz

International Budget Partnership

Este estudio acerca de los programas de subsidios agrícolas en México arribó a cuatro conclusiones centrales, sobre el empleo agrícola, transparencia y rendición de cuentas, Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), y otros programas de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

La primera conclusión es que mientras el gasto federal agrícola en México ha aumentado de manera significativa desde 2001, llegando casi a duplicarse, para 2008, el empleo agrícola había caído notablemente. Durante los noventa, de todos los países de América Latina, México era el que destinaba una mayor proporción de su presupuesto al sector agrícola. Por sí solos, los pagos directos a productores sumaron 20 mil millones de dólares estadounidenses desde 1994 (en dólares de 2009). Aun así, México perdió 20% de sus empleos agrícolas entre 1991 y 2007, cuando el número total de empleos cayó de 10.7 millones en 1991 a 8.6 millones en 2007. Una comparación entre los censos agrícolas de 1991 y 2007 muestra que la cantidad de empleos creados en el sector agroexportador era mucho menor que el número de empleos perdidos en la economía campesina. Además, entre 1990 y 2008 el peso relativo de la agricultura en la población económicamente activa cayó de 23% a 13%, respectivamente. Al mismo tiempo, en 2008 la población rural todavía representaba 23.5% de la población mexicana, ya que disminuyó mucho más despacio. No obstante, si se aplica el criterio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para definir "ruralidad," entonces la tercera parte de la población total de México sigue siendo rural. Subyaciendo a la creciente brecha entre la persistencia de la población rural y la disminución en el empleo agrícola está el hecho de que millones de familias se han visto obligadas a separarse y desmembrarse, un proceso cuyos costos sociales y culturales son incuantificables. **El agudo contraste entre el aumento en el gasto público rural y la caída en el empleo agrícola indica que la crisis que se padece en este último no se puede atribuir a la falta de gasto público, sino que el fomento del empleo en el campo no ha figurado entre sus prioridades.**

La segunda conclusión es que en el sector agrícola la aplicación de reformas en materia de transparencia gubernamental y de rendición de cuentas ha sido dispareja. En razón de su vasto alcance y gran complejidad, los programas agrícolas representan un reto formidable para las capacidades del Estado. De ahí que las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas tengan un potencial considerable para mejorar el desempeño del sector público. Sin embargo, los programas agrícolas más importantes tienden a tener largas listas de metas, que no siempre son convergentes ni consistentes, lo cual maximiza la discrecionalidad de los tomadores de decisiones y la influencia de los intereses creados. En cumplimiento con los estándares mínimos que requiere la transparencia gubernamental, los dos mayores programas de subsidios directos mexicanos parecen ser de entrada muy transparentes, ya que presentan en línea sus padrones de beneficiarios de manera muy detallada. Estos datos son suficientemente públicos para revelar que numerosos funcionarios reciben subsidios agrícolas. En la práctica, sin embargo, siguen siendo bastante opacos. La imprecisión de los datos oficiales impide y vuelve confusa la tarea de averiguar cuántos productores realmente reciben pagos. Por otra parte, los muchos otros programas de subsidios no son ni siquiera transparentes

en apariencia, lo cual incluye los pagos directos a grandes empresas y los importantes programas de inversión agrícola que manejan en forma descentralizada (y discrecional) los gobiernos de los estados. La falta de sistemas de registro de productores consistentes y de padrones únicos de beneficiarios impide que un analista pueda averiguar el monto total de apoyos que ha recibido cierto productor o empresa privada. Pero además, las dependencias agrícolas no cuentan con mecanismos efectivos en materia de rendición de cuentas. Sólo Procampo cuenta con un sistema de vocalías de pequeños productores, que en la práctica tiende más a representar a la dependencia ante estos últimos que a la inversa. En términos más generales, ni las dependencias estatales ni las federales han optado por establecer relaciones más horizontales y equilibradas con organizaciones representativas de productores campesinos, lo cual permitiría fortalecer tanto la transparencia como la calidad del desempeño oficial. **En síntesis, que si bien los programas de subsidios agrícolas más importantes parecen ser bastante transparentes, en los hechos carecen tanto de transparencia como de mecanismos de rendición de cuentas.**

Tercero, el Procampo, que fue diseñado para compensar pérdidas provocadas por el libre comercio y que ha sido ampliado hasta 2012, es (y por lejos) el programa agrícola que llega a una mayor cantidad de productores de bajos ingresos. Procampo sigue siendo el más importante de su tipo en el país, entre otras, porque desembolsa pagos anuales a aproximadamente 2.5 millones de productores, sobre todo productores de maíz con menos de 5 ha de tierras de temporal. A todas luces, se trata del programa agrícola mexicano más orientado hacia los pobres. Siguiendo un principio de pagos escalonados, el monto por hectárea cultivada que reciben los productores con menos de 5 ha es ligeramente más alto que el que reciben los demás. Sin embargo, la asignación de recursos por parte del programa no es progresiva, ya que está diseñada para pagarle más a quienes cuentan con más tierra. El programa no ha implementado un techo para limitar el monto de pagos que un individuo o empresa puede recibir. Además, en la práctica, según dos encuestas nacionales, resulta que la mayoría de los productores más pobres (los que tienen menos de 5 ha.) están completamente excluidos del programa aún cuando figuran entre sus supuestos beneficiarios. Al mismo tiempo, los productores que cuentan con tierras de riego tienen el privilegio de recibir dos pagos anuales, a pesar de que el programa se diseñó para asignar apoyos con base en la extensión de tierra y no en la producción. Pero además, con el paso del tiempo ha disminuido considerablemente la proporción del presupuesto agrícola destinada a Procampo y también la capacidad adquisitiva de los pagos por hectárea, mientras que se ha estado favoreciendo a los programas menos orientados a atender a los pobres. Además, el costo que han pagado los productores mexicanos al reducirse el precio nacional del maíz como resultado de la importación del grano estadounidense por debajo del costo de producción era más que el pago por hectárea promedio a pequeños productores vía Procampo. Por otra parte, aunque los pagos de Procampo han tenido un impacto limitado en reducir la migración, casi la mitad de las familias beneficiarias del programa Procampo tienen miembros que han migrado a los Estados Unidos. **Por ende, el programa agrícola más orientado hacia productores de maíz, y el más inclusivo, no sólo excluye a la mayoría de su población objetivo, sino que está sesgado para favorecer a los productores más adinerados.**

Una cuarta conclusión es que este sesgo a favor de los grandes y medianos productores, está aun más presente en casi todos los otros (y muy numerosos) programas de subsidios agrícolas de México. Los dos programas que siguen en importancia a Procampo, encargados de subsidiar la comercialización y las inversiones productivas, privilegian en particular a los estados norteños. Además, ambos están diseñados para darle un acceso discrecional a productores privilegiados. Notablemente, el programa Ingreso Objetivo (el tercero en importancia), subsidia directamente la producción de un pequeño número de los agricultores más grandes del país, a pesar del discurso oficial pro-libre mercado. Sus apoyos cubren la diferencia entre el precio nacional del maíz y el precio internacional, una vez vendida la cosecha. Esto hace que los demás productores reciban un precio de venta más bajo y por ende refuerza la presión que ejercen las importaciones subsidiadas sobre los precios al productor en general para mantenerlos bajos. Pero además, grandes apoyos destinados a la comercialización van directamente a grandes empresas procesadoras y comercializadoras, incluyendo corporaciones transnacionales, como Cargill y Maseca. En general, un análisis económico reciente del Banco Mundial señala que “el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural... porque más de la mitad se concentra en el decil más rico.” **Así que la aguda concentración de los subsidios agrícolas (excepción hecha de Procampo) en unas cuantas manos ya privilegiadas, está agudizando la desigualdad.** ❁