

Subsidios Agrícolas en México:

¿quién gana, y cuánto?

*John Scott*¹

Centro de Investigación y Docencia Económicas

¹ Esta es una versión resumida del estudio intitolado "The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico," *Rural Development Research Report*, Mexico Institute del *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Mexico Institute, en prensa, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano. Traducción: Jorge Romero



INTRODUCCIÓN

El presente estudio desarrolla un análisis detallado y comprehensivo de la incidencia de los principales programas de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) instrumentados en México, en el contexto de la apertura de los mercados agropecuarios asociada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre 1994 y 2008. Estos programas han sido el objeto de diversas evaluaciones en años recientes.² Los informes a cargo de la OCDE y el Banco Mundial incorporan estimaciones cuantitativas de la incidencia de distintos subsidios agrícolas por beneficiario, en hogares y productores, así como su impacto geográfico, con base en Scott (2006, 2008). El presente estudio desarrolla y extiende los resultados de evaluaciones previas de diversas formas: incluye una discusión más amplia y detallada sobre la importancia de realizar un análisis distributivo para evaluar los subsidios agrícolas; incorpora un análisis distributivo de las fuentes de ingreso y condiciones de empleo en los hogares rurales y agrícolas; amplía la cobertura de los programas bajo análisis y utiliza medidas más precisas de la riqueza de los productores para estimar la distribución de los subsidios agrícolas por beneficiario, incluyendo hogares y productores.

El potencial del sector agrícola para impulsar la reducción de la pobreza es uno de los temas principales del “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008”, si bien el informe también enfatiza la creciente importancia de actividades rurales no agrícolas. Ninguna de las evaluaciones ya señaladas de la política agropecuaria en México incorpora un análisis de los mercados de trabajo agrícola y rural, que sigue siendo uno de los aspectos menos estudiados de la economía agrícola en México (ver Esquivel 2009 para una guía de investigación reciente en el área), con importantes implicaciones de política en el contexto actual, en el que la concentración regresiva de subsidios en los productores más ricos, en el norte del país, se ha justificado con el argumento de que los subsidios se “filtran” hacia los pobres por medio del mercado laboral. Contrario a lo que supone esta justificación, dado que el diseño y asignación de la mayor parte de los subsidios tiene objetivos ‘compensatorios’, y no de producción, los subsidios han tendido a favorecer la producción establecida de granos a gran escala, intensivos en el uso de capital, en lugar de apoyar la producción de frutas y vegetales, intensiva en el uso de mano de obra. No hay evidencia de que los subsidios agrícolas tengan efectos positivos en el empleo a nivel estatal. A lo largo de la última década, el empleo agrícola ha disminuido significativamente en la mayor parte de los estados, y ha disminuído desproporcionadamente en aquellos estados que reciben la mayor parte de los subsidios (ver la sección 5.3).

El estudio mejora el análisis de incidencia de los beneficios de los subsidios agrícolas controlando para posibles variaciones en la calidad y productividad de la tierra, así como para variaciones en los precios al productor, a nivel estatal. Como resultado obtenemos una mejor aproximación de la riqueza/ingreso de los beneficiarios que si usáramos simplemente unidades de tierra, sin diferenciar. Este procedimiento revela que las valoraciones preliminares de estudios anteriores sobreestimaron el grado de regresividad (concentración en los productores más ricos) para las transferencias de Procampo desvinculadas de la producción, pero subestimaron la concentración en el caso de Ingreso Objetivo, al igual que en la mayoría de los subsidios que se concentran en los productores comerciales más grandes. No es de sorprender que el análisis también revela que los activos de propiedad, ajustados con el método descrito, se distribuyen de forma mucho más desigual que lo que sugiere el uso de información de propiedad no ajustada para medir la desigualdad en el acceso a tierra, en México y en otros países (Deininger y Olinto, 2002).

El estudio se estructura de la siguiente forma. La sección 1 considera la importancia del análisis distributivo en el contexto actual, en el que los múltiples objetivos de los subsidios agrícolas usualmente entran en conflicto. En particular, la sección refuta la perspectiva ampliamente aceptada, común entre los responsables de política pública, que rechaza este tipo de análisis por considerar que impone objetivos de equidad a instrumentos que deberían guiarse solamente por objetivos de eficiencia. La sección 2 describe y cuantifica la evolución de los principales programas de ajuste y compensación en México tras la aprobación del TLCAN. La sección 3 analiza cómo han evolucionado el crecimiento, la productividad, el empleo y los salarios en el sector agrícola, considerando los posibles efectos de los subsidios agrícolas en las tendencias identificadas. La sección 4 explora información reciente de pobreza rural y privaciones que afectan el desarrollo humano, y analiza las fuentes de ingreso y el perfil ante el mercado laboral de los pobres en el ámbito rural. La sección 5 analiza cómo se distribuyen los subsidios en los estados y a nivel municipal, y cómo inciden en el crecimiento de la productividad y el empleo. La sección 6 presenta un análisis de incidencia de beneficios, de los subsidios agrícolas por beneficiario, a nivel de productores y hogares,

² Recientemente, la OCDE (2006), el BID (2007) y el Banco Mundial (2009) han producido evaluaciones comprehensivas de la política rural y agropecuaria en México. El Grupo de Economistas Asociados (GEA) y la Auditoría Superior de la Federación (2006) han llevado a cabo evaluaciones de Procampo, al igual que un grupo consultivo constituido *ex profeso* para la reforma de Procampo por la Sagarpa y el BID en 2008 (inédito). *Alianza para el Campo* ha sido evaluado por la FAO (2005).

y estima el impacto directo del gasto asociado a programas ADR sobre la desigualdad en el ingreso rural en México. Por último, la sección 7 deriva del análisis anterior recomendaciones de política pública.

1. ¿IMPORTA LA EQUIDAD? OBJETIVOS COMPENSATORIOS, DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN EN LA POLÍTICA AGROPECUARIA

La incidencia distributiva de los subsidios agrícolas en México ha recibido cada vez más atención, no sólo en las evaluaciones internacionales ya referidas, sino en un buen número de iniciativas de gobierno y no gubernamentales, así como en los medios.³ A pesar de ello, los tomadores de decisión y responsables de la política pública en el sector agrícola han sido por lo general escépticos en torno a la importancia de promover la equidad en el diseño y evaluación de las políticas del sector. A fin de justificar el análisis distributivo desarrollado más adelante, es importante clarificar este asunto (si importa o no la equidad) desde un principio.

El diseño y evaluación de las políticas públicas agrícolas en México se ha visto afectado por un problema común en áreas complejas de política pública: la definición de múltiples objetivos, usualmente en conflicto entre sí, para un sólo instrumento de política pública. Esta situación con frecuencia empeora cuando los objetivos son confusos e implícitos, en lugar de estar claramente definidos. Un ejemplo sobresaliente de esta confusión se encuentra en el caso de Procampo, como se verá más adelante.

Al mismo tiempo, en términos “globales”, la formulación, diseño y evaluación de políticas de desarrollo rural y agrícolas se ha caracterizado por una tajante división entre los objetivos de programas “productivos” y programas “sociales”, siendo los primeros programas que se preocupan exclusivamente por aumentar la productividad en el sector rural, y los segundos programas abocados a mitigar la pobreza rural. Históricamente, esta división se ha venido profundizando en la perspectiva de las administraciones federal y locales, con una estricta división entre secretarías responsables de los programas “productivos” (principalmente SAGARPA), y aquellas responsables de los programas “sociales” (principalmente SEDESOL). Esta división se mantiene con la “Ley de Desarrollo Rural Sustentable” y el instrumento presupuestario asociado a esta normativa, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable (PEC). A pesar de la intención original de hacer del PEC una institución integradora y coordinadora en la conducción de la política de desarrollo rural, en los hechos el PEC ha sido poco más que un esquema para clasificar y agrupar el amplio conjunto de programas agrícolas y de desarrollo rural por funciones comunes, siendo la división más amplia la que distingue *productivo* de *social*.

Esta división es consistente con una premisa general resultante de la economía del bienestar que hace a la eficiencia independiente de intervenciones orientadas a promover la equidad.⁴ La premisa puede interpretarse como una sugerencia para que los programas “productivos” se aboquen exclusivamente a corregir las fallas de mercado e impulsen el Producto Interno Bruto (PIB) hacia su máximo nivel de producto potencial (la frontera de posibilidades de producción), delegando a los instrumentos “sociales” (redistributivos) la tarea de alcanzar un nivel social óptimo dentro de esta frontera de posibilidades. Una consecuencia obvia de esta interpretación es que los instrumentos productivos deben ser evaluados por su capacidad para aumentar la productividad, no por su incidencia distributiva (y viceversa para los programas sociales).

Podría parecer que esta interpretación aporta un fundamento sólido para rechazar preocupaciones distributivas en los subsidios agrícolas. Con frecuencia, por supuesto, este escepticismo

³ Estas iniciativas incluyen varios foros para la reforma de los subsidios agrícolas a cargo de la Presidencia de la República, el Congreso (en el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA), y la excelente base de datos de Procampo y otros subsidios agrícolas publicada por Fundar (<http://www.subsidiosalcampo.org.mx>). La incidencia de los subsidios agrícolas también ha sido analizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008* (Gráfica 16, p. 80), y al parecer ha sido utilizada para definir prioridades en la propuesta de presupuesto federal 2010.

⁴ La premisa se deriva de los así llamados “teoremas fundamentales de la economía del bienestar”, que demuestran que todo mercado competitivo en equilibrio general es Pareto eficiente, y análogamente pero en sentido inverso, todo punto Pareto eficiente puede alcanzarse por medio de un equilibrio general (por medio de la reasignación correspondiente de los activos disponibles).

es una justificación velada en provecho propio de grupos de interés,⁵ pero también puede ser una preocupación legítima de las y los responsables de la política agropecuaria, especialmente dada la historia agraria de México. Rosenzweig (2008), por ejemplo, da cuenta de esta preocupación en un análisis reciente de la política agropecuaria para un panel independiente de expertos convenido por la SAGARPA y el BID para la reforma de Procampo: “una de las razones por las cuales la política agropecuaria ha perdido efectividad es por consideraciones de equidad mal entendidas... Al estar basadas las transferencias en los factores de la producción, necesariamente se está buscando un resultado productivo y no un resultado de equidad social...”

Dada la prevalencia de esta posición y la lógica económica que la respalda, es importante ser lo más claro posible al explicar por qué la premisa es en realidad un argumento a favor de considerar el impacto distributivo de los subsidios agrícolas al evaluarlos, en lugar de ignorarlo.

- 1 En primer lugar es de notarse que aún si las condiciones de los teoremas del bienestar aplicaran, permitiendo una separación estricta en la instrumentación de políticas de eficiencia y de equidad, ello no haría irrelevantes los efectos distributivos de los instrumentos abocados a la eficiencia. Por el contrario, el diseño e instrumentación de los instrumentos de equidad para alcanzar el óptimo social requeriría un entendimiento puntual de los efectos distributivos (colaterales) de los instrumentos para promover la eficiencia. Estos efectos podrían ser neutros o incluso progresivos, facilitando así la tarea de los instrumentos abocados a la equidad. Como veremos más adelante, los subsidios agrícolas en México (como en casi todos los países) en realidad son altamente regresivos, la mayoría incluso más regresivos que la distribución de ingreso privado en el sector rural. Si tomamos en cuenta su importancia para la economía rural y agrícola, esto significa que en los hechos los subsidios son un factor “determinante” de la desigualdad rural en México. Ello implica que para lograr alcanzar el óptimo social (suponiendo que ello tendría un impacto positivo en las condiciones de equidad), sería necesario que los instrumentos redistributivos fueran diseñados para “compensar” el efecto de los instrumentos productivos, así como el efecto de otros factores (de mercado), determinantes de la desigualdad.
- 2 En los hechos, evidentemente, los supuestos ideales de los teoremas del bienestar son muy poco realistas, lo cual es especialmente cierto en el contexto de los mercados e instituciones agrícolas y rurales. Los teoremas suponen la existencia de mercados completos y perfectamente competitivos para todos los bienes y factores de producción; la existencia de agentes económicos perfectamente informados; y la existencia de instrumentos redistributivos sin costo y también perfectamente informados. Además de suponer de entrada que no existen las fallas de mercado, los teoremas del bienestar suponen que no hay fallas en instituciones ajenas al mercado (instituciones políticas, de gobierno y no gubernamentales), instituciones indispensables para identificar y hacer posible una distribución socialmente óptima. El hecho de que estas condiciones no existan en la realidad no significa que los teoremas del bienestar no sean de interés, ni tengan una aplicación práctica, pero su utilidad como parámetros de referencia es “negativa” o indirecta, en lugar de directa: radica en que hace posible identificar precisa y exhaustivamente las condiciones que no se cumplen en la realidad, y que debe atender la política pública.
- 3 En el contexto actual, esto significa que las consideraciones de eficiencia y equidad no pueden distinguirse tan fácilmente al momento de diseñar y evaluar subsidios agrícolas y políticas más generales de desarrollo agrícola y rural. Toda vez que el sector agrícola y rural tiene importantes fallas de mercado, la enorme desigualdad entre productores para acceder a insumos y mercados representa un obstáculo mayor para la productividad y el crecimiento. La estrecha interdependencia entre condiciones de eficiencia y equidad cuando hay crecimiento económico ha recibido mucha atención en años recientes. Dan cuenta de ello el “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo”; el IDM 2008, que analiza el sector agrícola; estudios del Banco Mundial (2004, 2006) para el caso de la región de América Latina y el Caribe; así como Levy y Walton (2009) para el caso de México, específicamente. La interdependencia entre eficiencia y equidad puede ilustrarse con una amplia variedad de ejemplos específicos, apelando incluso a la extensa historia de reforma agraria y políticas de desarrollo agropecuario en México a lo largo de los últimos cien años. A riesgo de simplificar en exceso esta historia, puede resumirse de la siguiente manera:
 - a) La reforma agraria generó un sistema atomizado de tenencia de la tierra, y limitó drásticamente el mercado de la tierra con el sistema Ejidal.

⁵ Por ejemplo, en una presentación en SAGARPA a cargo de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA, Septiembre 2008; presentada al Secretario de Agricultura pero dirigida al Presidente), al reaccionar a propuestas recientes de reforma se rechazaron las preocupaciones distributivas por “populistas”, con una sombría amenaza: “Lamentablemente se ha externado que el propósito de los cambios en PROCAMPO e Ingreso Objetivo son para (sic) quitarle al grande para darle al chico... Es el Rico vs el Pobre. Eso suena a demagogia y populismo anacrónico y provocará enconos que alteren la estabilidad del País”. La presentación fue realizada por Jorge Kondo, Presidente de la AMSDA, Secretario de Agricultura de Sinaloa (uno de los estados con mayor proporción de subsidios) y aparentemente beneficiario importante de estos subsidios en lo personal (Merino 2009, con base en <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>).

- b) Las principales políticas de apoyo agrícola en este período –precios de garantía, apoyo para sistemas de irrigación y otros subsidios directos a insumos para la producción– beneficiaron principalmente a productores de grano en gran escala, con uso intensivo de capital (irrigación); pero fracasaron en el intento de llegar a la mayor parte de los productores de pequeña escala y de subsistencia que creó la reforma agraria, obligándolos a mantener unidades de producción de baja calidad, bajos niveles de inversión y tecnología primitiva. No fue sino hasta fin de siglo que se creó un programa importante de transferencias con la capacidad para alcanzar a la mayor parte de esos productores (Procampo, 1994), a pesar de que su porción de las transferencias estaba acotada por su porción de tenencia de la tierra cultivable.
- c) Además de este sesgo histórico en la asignación de los subsidios agrícolas en contra de los productores de pequeña escala, agricultores de subsistencia y jornaleros agrícolas sin tierra; los hogares rurales en condiciones de pobreza también fueron excluidos de la mayoría de los programas sociales y de combate a la pobreza, condición que prevaleció también hasta el fin de siglo. Estos programas asignaban recursos sobre la base de un sesgo urbano considerable, que sólo se revirtió al ponerse en marcha esfuerzos para extender la cobertura rural de servicios de salud y educación básicos en la década de los noventa, especialmente por medio del innovador programa de transferencias condicionadas “Progresá”, en 1997 (rebautizado con el nombre “Oportunidades” en 2001).

4 Recapitulemos cómo se separaron los instrumentos abocados a la equidad de la eficiencia: para atender la desigualdad rural, se desplegaron la reforma agraria, que repartió tierras, y (mucho más tarde) algunos programas sociales, mientras que los subsidios agrícolas se concentraron en los grandes productores con base en consideraciones de eficiencia, estrictamente. El resultado de estas políticas, como veremos más adelante, es un sector agrícola que es a la vez muy desigual y relativamente ineficiente, además de lo cual es resistente al cambio (sección 3). Al cumplirse cien años de la Revolución Mexicana, y dos décadas después de la “segunda reforma agraria”, la economía rural sigue atrapada en un equilibrio de bajo crecimiento y alta desigualdad, en el que apenas subsisten los más pobres, mientras sostiene a algunos de los individuos más ricos y más generosamente subsidiados del país. Este resultado refleja múltiples fallas en el diseño e instrumentación de las dos categorías más amplias de política pública (distributivas y productivas), pero también se explica por la separación histórica de estos instrumentos, que ha conducido, por una parte (en un extremo) a un sector de subsistencia extenso y comercialmente inviable, que ha sobrevivido como un sistema implícito y mínimo de aseguramiento social; y por otra (en el otro extremo) a que los productores de grano en gran escala reciban la mayor parte de los subsidios sin evidencia de que éstos tengan un impacto significativo en la productividad o el empleo (ver secciones 3 y 5). Entre los dos extremos se encuentran los pequeños y medianos productores (de 5 a poco más de 20 hectáreas), con potencial sin desarrollar, y con muy limitado acceso a crédito, seguros, tecnología, apoyo para la comercialización y otros insumos fundamentales. Estos productores por lo general no son tan pobres como para beneficiarse del Progresá u otros programas sociales, y no son suficientemente grandes como para beneficiarse de los subsidios agrícolas bajo los esquemas y criterios de asignación existentes; pero bien podrían ser los beneficiarios potenciales con mayor impacto: el apoyo dirigido a este segmento sería a la vez más equitativo y más productivo, y serviría para distender múltiples e importantes obstáculos que limitan actualmente la producción agrícola (en contraste con los grandes productores, que están ya muy cerca de su frontera de posibilidades de producción, en parte gracias al efecto acumulativo de inversiones en su beneficio en el pasado). De Janvry *et al.* (1995) formularon un argumento similar hace quince años, al demostrar que el segmento de productores medianos tenía el mayor potencial de beneficiarse del apoyo directo, facilitando la reconversión y modernización de cultivos bajo el TLCAN. Desafortunadamente, con todo y que Procampo pudo asignar exitosamente recursos a estos productores, al menos de forma proporcional a su tenencia de la tierra cultivada (41%, ver gráfica 30); el resto de los insumos complementarios indispensables para el desarrollo del segmento no llegó (por distintas razones, porque los programas de apoyo a los insumos estaban severamente constreñidos, y porque los programas que en efecto existían se concentraron en los grandes productores, ver sección 6.1).

2. AJUSTES EN EL COMERCIO AGRÍCOLA Y PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN TRAS EL TLCAN.

Las principales políticas de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) actualmente instrumentadas en México se originaron en el contexto de una amplia reforma orientada por la apertura de mercado, que buscaba modernizar al sector agropecuario, a principios y mediados de los noventa.

La reforma tuvo lugar en un entorno con dos factores clave: la apertura de los mercados de bienes agrícolas al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que consideraba un periodo de transición de 15 años; y la reforma constitucional que transformó el sistema Ejidal de tenencia de la tierra, en 1992.

La “segunda reforma agraria” mexicana, como ha sido acertadamente llamado este ambicioso programa de reforma (por uno de sus principales arquitectos, además, ver Gordillo *et al.* 1999), estuvo acompañada de numerosas y profundas innovaciones a las políticas ADR que introdujeron instrumentos de política pública a la vez más eficientes (en tanto que generaban menos distorsiones) y más equitativos. La dilatada “primera” reforma agraria que siguió a la revolución mexicana fue acompañada de dos formas de apoyo agrícola desde la administración de Cárdenas en la década de los cuarenta hasta su final formal en 1992: apoyo para la adquisición de insumos (irrigación, fertilizante y bienes de capital), y Apoyos al Precio de Mercado, (APM) o esquema de precios de garantía. Por su diseño, estas políticas de apoyo eran altamente distorsionantes e inequitativas, y no podían llegar a los pequeños productores y agricultores de subsistencia creados por la reforma agraria.

Para hacer frente a la reducción gradual de APM y precios de garantía bajo el TLCAN, se compensó a los campesinos con tres programas de apoyo, principalmente: a) el Programa de Apoyos a la Comercialización,⁶ un programa de subsidios basados en la producción, creado en 1991; b) el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), un programa de transferencias directas por hectárea, desvinculado de la producción y comercialización, creado en 1994; y c) Alianza para el Campo, un programa, o grupo de programas, de apoyo a la inversión que ofrecía subvenciones equivalentes a la inversión realizada por el beneficiario y otros servicios de apoyo directo a la adquisición de insumos, creado en 1996. La expectativa generalizada asociada a estos programas era que no sólo jugarían un rol compensatorio en un entorno de mayor competencia externa, sino además, especialmente en el caso de Procampo y Alianza, otorgarían el apoyo necesario a los campesinos para modernizar la producción y cambiar a cultivos de mayor valor comercial en el contexto de la liberalización de los mercados de tierra y productos agrícolas.

En el entorno prevaleciente en México, con un sector agrícola bipolar y dadas las políticas de apoyo previas, el diseño desvinculado de Procampo fue revolucionario en términos de eficiencia y en términos de equidad. Al disociar las transferencias de objetivos de producción y comercialización, el programa debía minimizar las distorsiones en las decisiones de qué producir, y transferiría recursos directamente a los agricultores de subsistencia por primera vez en el México post-revolucionario. El decreto de creación del Procampo enlista una larga letanía de objetivos, que incluyen de forma importante, como “uno de sus objetivos principales”, mejorar el ingreso de “2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo que se encontraban al margen de los sistemas de apoyos”.⁷

La reforma en las políticas de apoyo agrícola estuvo acompañada de una reforma en las políticas de combate a la pobreza y desarrollo rural, con base en los siguientes elementos, estrechamente relacionados: a) la introducción de programas de apoyo al campo innovadores y eficazmente focalizados; b) una reasignación del gasto social hacia el sector rural (en forma de programas de combate a la pobreza, subsidios alimentarios, y servicios básicos de educación y salud para la población abierta), revirtiendo el manifiesto sesgo urbano del gasto social en las décadas anteriores; y c) un incremento en el gasto asociado a programas de desarrollo rural (programas sociales) en relación con el gasto asociado a programas de apoyo agrícola (programas productivos), como proporción del gasto total en programas ADR. El programa de mayor importancia en la instrumentación de estas reformas fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, en 1997), que ofrecía transferencias directas de dinero a hogares rurales, condicionándolas a inversión en capital humano (los miembros del hogar debían asistir a la escuela a recibir educación básica y hacer uso de los servicios de salud).⁸ Hay otros tres programas importantes

⁶ Tanto el Programa de Apoyos a la Comercialización como el Procampo son manejados por la misma dependencia, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agraria (ASERCA).

⁷ Decreto que Regula el Programa de Apoyos Directos al Campo Denominado Procampo, DOF, 25 de julio de 1994. La lista de objetivos incluye (el énfasis es del autor): “1) mayor participación en el campo de los sectores social y privado para **mejorar la competitividad interna y externa**; 2) **eleva el nivel de vida de las familias rurales**; 3) **modernización del sistema de comercialización**, 4) **incremento de la capacidad de capitalización** de las unidades de producción rural; 5) **facilitar la conversión** de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando **certidumbre económica** a los productores rurales y **mayores capacidades para su adaptación** al cambio, que demanda la nueva política de desarrollo agropecuario en marcha, y la aplicación de la política agraria contenida en la reforma al artículo 27 constitucional; 6) **impulse nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado** en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad; 7) **adopción de tecnologías más avanzadas** y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad; 8) debido a que más de **2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encontraban al margen de los sistemas de apoyos**, y en consecuencia en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas, se instrumenta este sistema, que tiene **como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores**, y 9) **contribuir a la recuperación, conservación de bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas** favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos rurales...”

⁸ En 2001 el programa se extendió a áreas urbanas, incorporó educación media-superior y fue renombrado *Oportunidades*.

y focalizados de desarrollo rural creados en este periodo: a) el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS, en 1996), una importante bolsa de recursos descentralizada para el desarrollo de infraestructura básica, que reemplazó al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de la administración de Salinas (1988-1994); b) el Programa de Empleo Temporal (PET, creado en 1995), un programa intersecretarial de empleo temporal focalizado por medio de la auto-selección de la población objetivo;⁹ y c) el Programa de Desarrollo Rural (1996), el componente principal de Alianza para el Campo, oficialmente dirigido a los productores en condiciones de pobreza.

Después del año 2000 se han mantenido los instrumentos más importantes creados por estas reformas, si bien no se ha mantenido el ritmo y profundidad de los esfuerzos de reforma a lo largo de esta década. Una innovación institucional potencialmente importante fue la aprobación de una legislación marco para el desarrollo rural, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), que trató de crear un marco coordinado de gasto en programas ADR, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). No obstante el intento, el PEC no ha tenido mucho impacto en la asignación de recursos asociados a programas ADR, más allá de crear un esquema para clasificar formalmente los recursos etiquetados para estos programas.

Desde el año 2000, el gasto asociado a programas ADR casi se ha duplicado en términos reales, y en 2008 alcanzó un presupuesto global de 204 mil millones de pesos. Esta expansión del gasto tuvo lugar en el contexto de la liberalización de casi todos los productos agrícolas en 2003, y la liberalización de productos “sensibles” (maíz, frijol, azúcar y leche en polvo) en 2008. La eficaz movilización política de organizaciones campesinas llevó a la negociación del Acuerdo Nacional para el Campo en 2003. La subsecuente expansión de gasto en políticas agrícolas (GPA) se destinó a instrumentos más distorsionantes (y algunos nuevos, como los subsidios al diesel agropecuario), lo cual representó una retracción parcial respecto de los esfuerzos de la reforma anterior.¹⁰

3. SUBSIDIOS, CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

3.1. Crecimiento y productividad (la tierra y la productividad total de los factores)

Entre 1980 y 2007 el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) creció a una tasa promedio anual de 1.6%, mientras que el Producto Interno Bruto total (PIB) creció 2.7%, de forma que el PIBA como proporción del PIB se contrajo de 7% a 5.4% en este periodo. Sin embargo, la brecha entre la tasa de crecimiento a nivel nacional y para el sector agrícola se ha estrechado en los años más recientes: el PIB agrícola estaba muy rezagado en los primeros años de las reformas que promovieron la liberalización, pero desde el año 2000 la brecha se ha estrechado. En 2001 y 2003, cuando el crecimiento del PIB global se estancó (en 0.2% y 1.3% respectivamente), el PIB agrícola creció en 3.5% y 3.1%. Esta tendencia, aunada a la estabilidad de los precios de la canasta básica y las transferencias de Oportunidades, son ampliamente consideradas las causas de la inesperada reducción en la pobreza rural durante el periodo de estancamiento de 2000 a 2002 (Székely y Rascón 2005), como se describe más adelante.

Inmediatamente después de 1994 observamos un aumento considerable en la producción de frutas y vegetales, y un modesto aumento en la producción de granos, en congruencia con la tendencia anterior a 1994. El aumento en la producción de frutos y vegetales estuvo asociada a la expansión en la tierra cultivada, en el caso de los vegetales, y a un aumento en la productividad de la tierra en el caso de las frutas. En contraste, desde el año 2000 hay una desaceleración en producción de vegetales, y un decrecimiento en la producción de frutas, mientras que la producción de granos crece a una tasa promedio anual de 7.5%, enteramente basada en un aumento en la productividad de la tierra. Los periodos de 1988 a 1994 y 2000 a 2004 presentan tendencias similares en el comportamiento relativo de la producción de grano en comparación con la producción de frutas y vegetales en tierras de cultivo, con una mayor producción de granos. Esto coincide con el súbito incremento de esquemas de APM (precios de garantía) y apoyo directo a la producción de granos, así como a la expansión de diversos apoyos para la adquisición de insumos, también vinculados a la producción.

Estas tendencias sugieren un conflicto entre el proceso de liberalización y apertura de mercados, que inició a principios de los años noventa y culminó en 2008, y las políticas de apoyo agrícola. Tanto los esquemas de APM (precios de garantía) como los pagos de ASERCA asociados a la producción se han dirigido a cultivos tradicionales, especialmente maíz y otros granos, así

⁹ Originalmente, el PET involucraba la participación de la SEDESOL, la SEMARNAT, la SCT y SAGARPA, pero el componente de Sagarpa fue descontinuado hace poco.

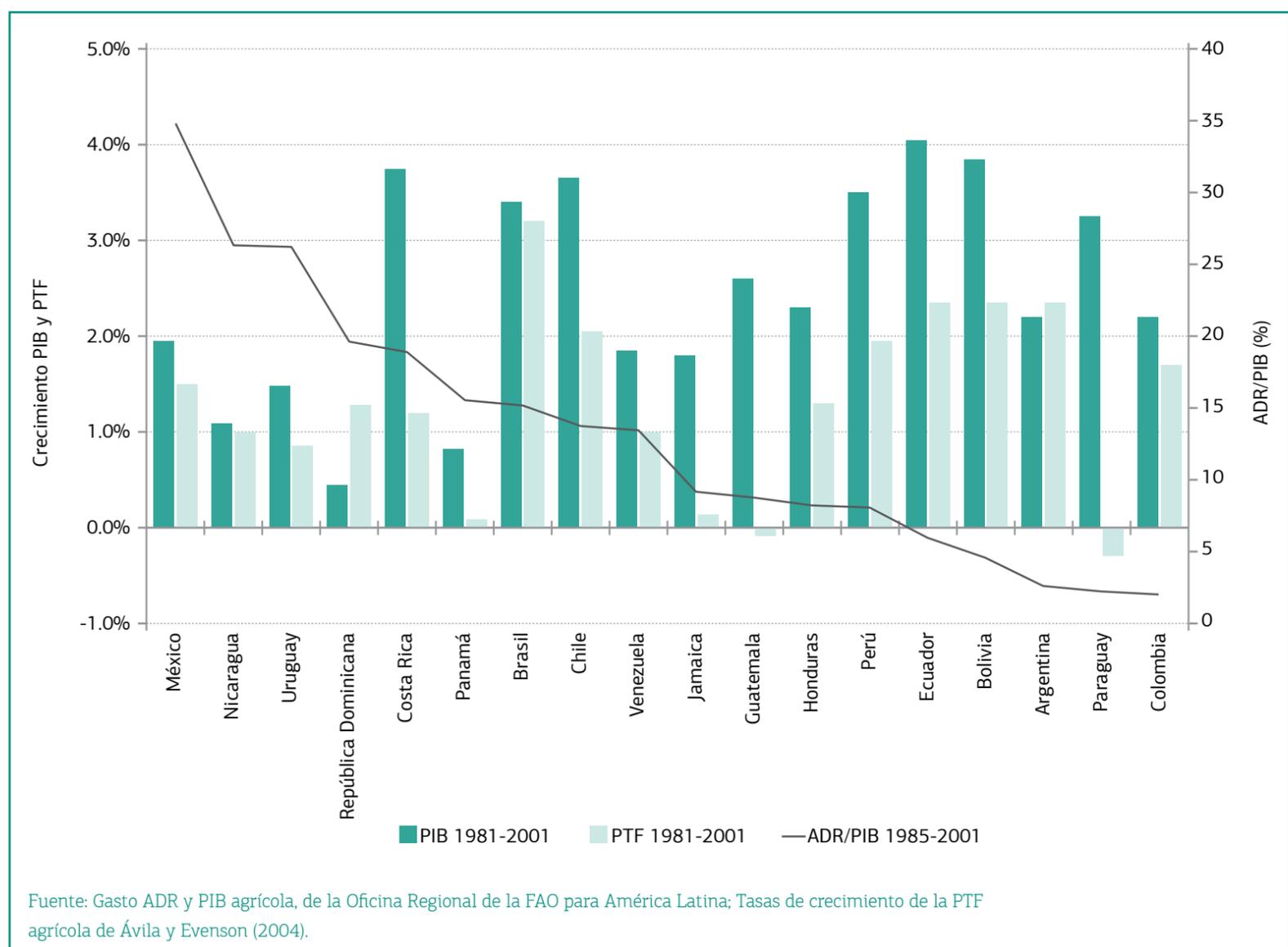
¹⁰ Para una discusión más amplia y un análisis exhaustivo de la información sobre este punto resumido aquí, ver la versión completa de este estudio en www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano.

como azúcar y algunos productos animales como leche y carne de pollo. El cultivo de frutas y vegetales, por otra parte, no ha recibido apoyo significativo, pero se ha beneficiado de la liberalización de los mercados agrícolas. Lejos de haberse resuelto, este conflicto se ha reavivado en la presente década, con el retorno gradual hacia políticas de apoyo más distorsionantes. Los subsidios han estado sesgados a favor de los cultivos tradicionales (granos), lo cual ha obstaculizado, no facilitado, sacar provecho de las ventajas comparativas para la producción de frutas y vegetales que supone un mercado abierto.

Considerando la correlación entre gasto ADR y rendimiento agrícola, el gráfico 1 compara las tasas de crecimiento del PIB agrícola y la Productividad Total de los Factores (PTF) de 1981 a 2001, con las tasas promedio de gasto ADR como proporción del PIB de 1985 a 2001. El gráfico compara para los principales países de América Latina (ordenados por gasto ADR/PIBA). Las tasas de gasto varían considerablemente, de México, con un gasto ADR equivalente al 34% del PIB agrícola, a Colombia, donde representa menos del 3%.¹¹ El gráfico sugiere una correlación negativa entre el gasto ADR y el crecimiento del PIBA y la PTF. Con excepción de Costa Rica, los seis países con mayor gasto ADR (arriba de 15% del PIBA), tienen las tasas de crecimiento del PIBA más bajas para el periodo. Por otra parte, los sectores agrícolas de alto crecimiento (tanto para PIBA como PTF) están concentrados en el extremo medio-bajo de la distribución del gasto ADR.

Gráfica 1

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ADR COMO PROPORCIÓN DEL PIBA Y TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIBA Y PTF: 1981/5-2001



3.2. Empleo, salarios y otras fuentes de ingreso

Entre 1930 y 1980, el empleo en el sector agrícola como proporción del total declinó de 71% a 26% (ver Gráfica 2), pero hacia el final del siglo, el sector agrícola todavía empleaba a una quinta parte de la fuerza laboral. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el empleo en el sector agrícola ha caído a 13% en 2008, lo cual equivale a 5.7 millones de trabajadores, pero sigue siendo muy significativo en los estados pobres del sur: 40% en Chiapas y alrededor de 30% en Oaxaca y Guerrero.

¹¹ La información de gasto y PIB son de la base de datos regional de la FAO. Las estimaciones de PTF son de Ávila y Evenson (2004).

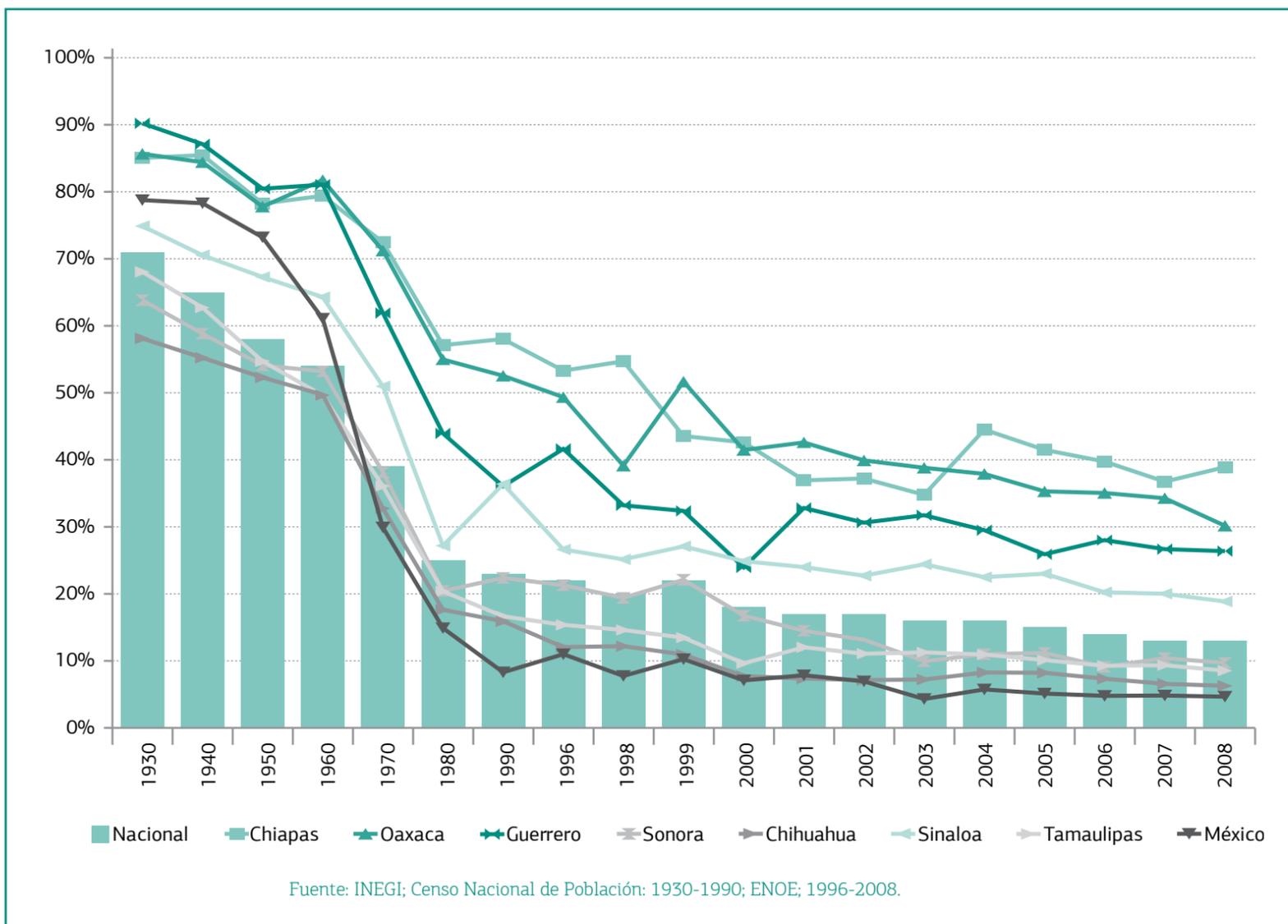
No obstante estos datos de empleo, el peso económico e ingreso salarial del sector agrícola han caído drásticamente en las décadas recientes. El Censo Agropecuario 2007 muestra que la mayoría de los trabajadores en el sector son familiares que no perciben salario, y de quienes sí reciben salario la mayoría son trabajadores eventuales (Cuadro 1): de los 8.6 millones de personas que trabajan en el sector agrícola identificadas en el Censo 2007, sólo 421,000 son trabajadores asalariados permanentes. Este número ha permanecido casi sin cambio desde el Censo de 1991, mientras que el total de trabajadores se ha reducido de 10.6 a 8.6 millones, el número de familiares que no perciben salario también ha bajado de 8.3 a 3.5 millones, mientras que los trabajadores eventuales han incrementado de 1.8 a 4.7 millones. Esta sustitución de trabajadores familiares que no perciben salario por trabajadores eventuales remunerados es sorprendente, y sugiere que el mercado laboral agrícola se ha desarrollado significativamente en los años del TLCAN, permitiendo a familiares optar por oportunidades de empleo (migración) más productivas, en el sector rural y en el no rural. Esta hipótesis también es consistente con la evolución de las fuentes de ingreso rural, descritas en la siguiente sección (ver Gráficas 10 y 11).

Desafortunadamente, al momento de escribir este documento los cuadros del Censo Agropecuario 2007 publicado por INEGI no reportan empleo por tamaño de unidad de producción. Sin embargo, los datos del censo de 1991 (Gráficas 3 y 4) muestran que tanto los familiares que no perciben salario como los trabajadores eventuales se concentran en unidades de producción pequeñas y medianas, mientras que los trabajadores asalariados se concentran en unidades de producción de medianas a grandes. Al comparar el número de productores en cada uno de estos segmentos (Gráfica 5), es interesante notar que entre 1991 y 2007 ha aumentado el número de pequeños productores, de 2.24 a 2.75 millones, mientras que el número de medianos y grandes productores ha decrecido en alrededor de 30% en ambos casos.

Los salarios en el sector primario también han caído significativamente, en relación con el resto de la economía y en términos absolutos (cuadro 2, gráfica 6), decreciendo 2.2% anualmente entre 1989 y 1994, mientras que el salario promedio en la economía en su conjunto aumentó 6% cada año. En la última década, el salario en el sector primario tuvo un aumento anual promedio de 1.4%, contra el 2.9% en la economía en su conjunto. La contracción del empleo en el sector primario observó una desaceleración en 2007-2008, y los salarios en el sector aumentaron por encima del resto de la economía ese año. A pesar de ello, el sector primario representó apenas 6% de la masa salarial total de la economía en 2008.

Gráfica 2

EMPLEO EN AGRICULTURA COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DE EMPLEO EN MÉXICO:
NACIONAL Y ESTADOS SELECCIONADOS



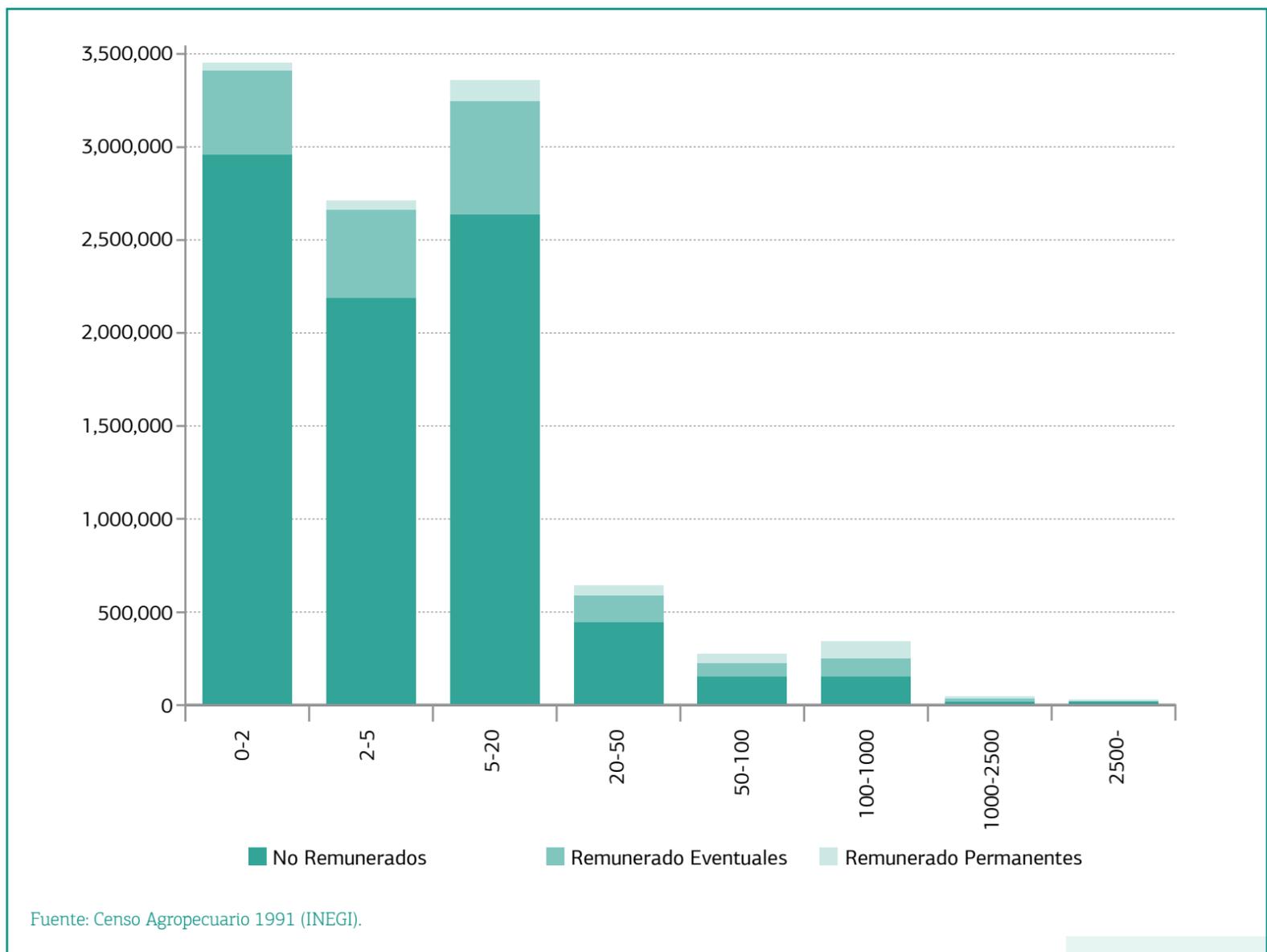
Cuadro 1
EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA, GANADERO Y FORESTAL:
CENSO AGROPECUARIO 1991, 2007

	1991	2007	Variación 1991-2007
Total	10,676,311	8,650,187	-19%
No Remunerado (Familiares)*	8,370,879	3,510,394	-58%
Hombres	7,112,977	2,399,283	-66%
Mujeres	1,257,902	1,111,111	-12%
Remunerado	2,305,432	5,139,793	123%
Permanentes (más de 6 meses)	427,337	420,989	-1%
Hombres	399,944	378 701	-5%
Mujeres	27,393	42 288	54%
Eventuales (menos de 6 meses)	1,878,095	4,718,804	151%
Hombres	1,717,275	4 164 690	143%
Mujeres	160,820	554 114	245%

*El Censo de 1991 también reporta 268,033, trabajadores sin goce de salario pero no familiares.

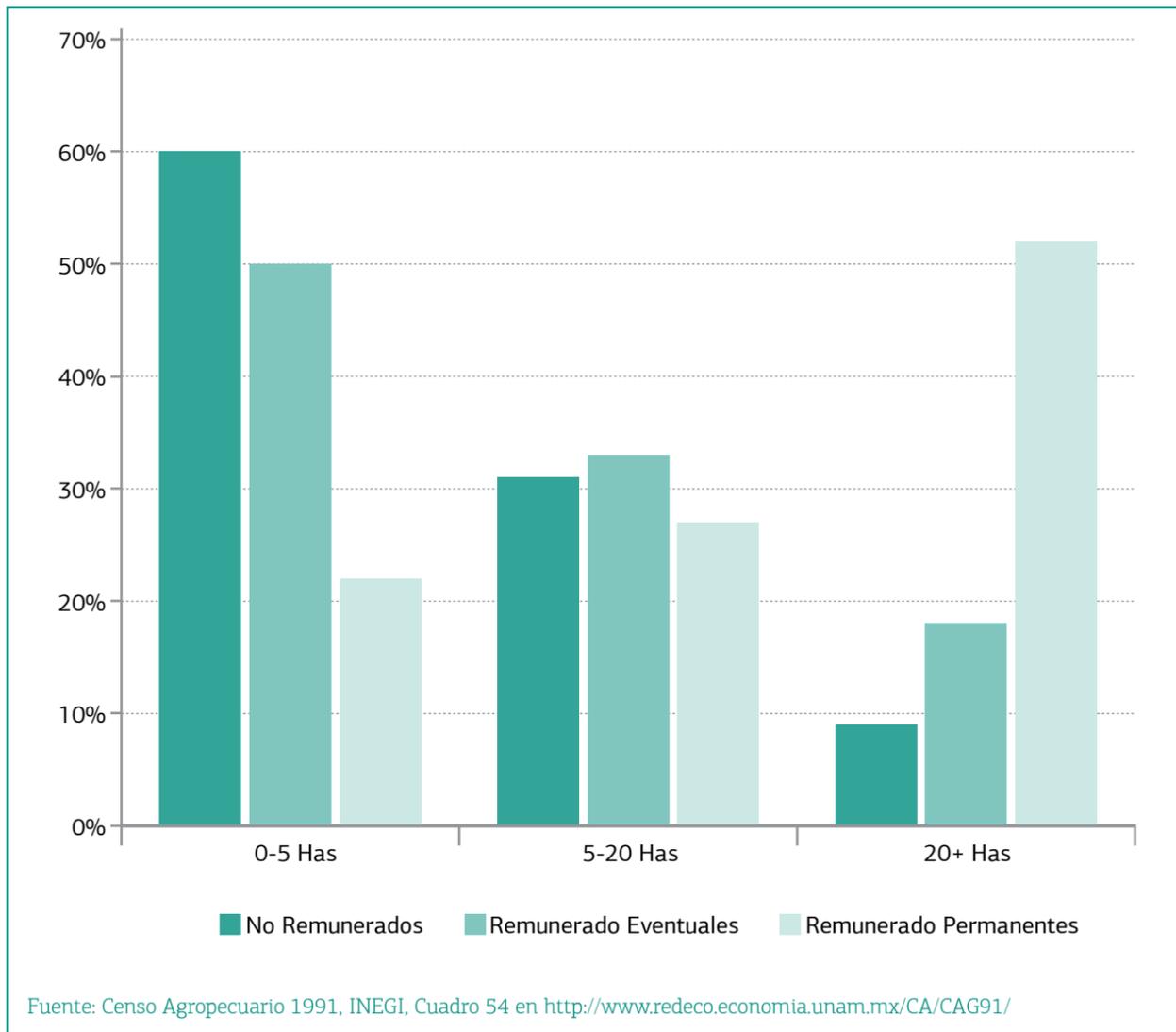
Fuente: Censo Agropecuario, 2007 INEGI (Cuadro 114 de los Resultados del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal); Censo Agropecuario 1991, INEGI, Cuadro 54 en <http://www.redeco.economia.unam.mx/CA/CAG91/>.

Gráfica 3
DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR UNIDAD DE PRODUCCIÓN (1991):
NÚMERO DE TRABAJADORES



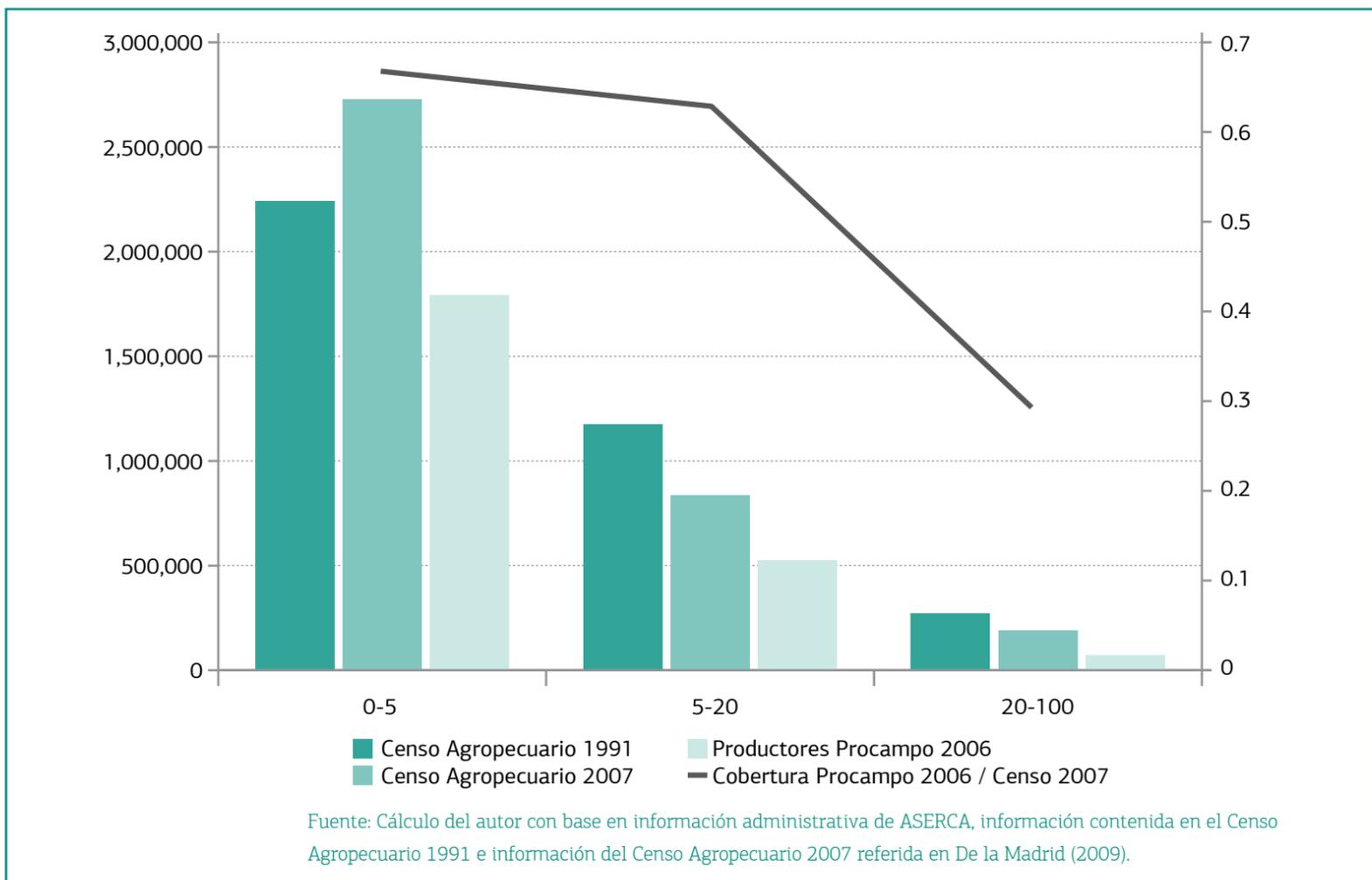
Gráfica 4

DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR UNIDAD DE PRODUCCIÓN (1991)

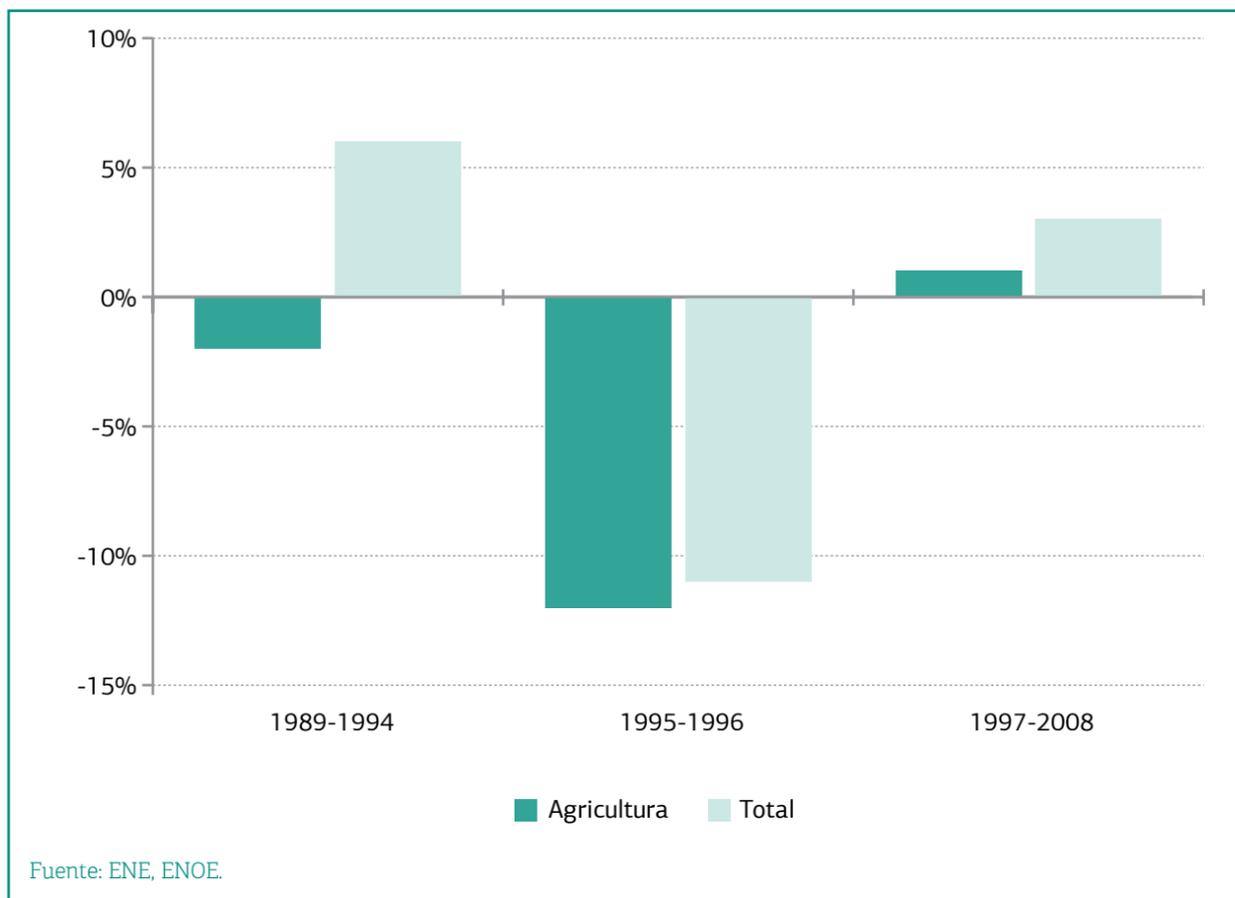


Gráfica 5

DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTORES (BENEFICIARIOS/PRODUCTORES EN EL CENSO AGROPECUARIO 2007)



Gráfica 6
VARIACIÓN SALARIAL ANUAL: 1988-2008



Cuadro 2
EMPLEO Y SALARIOS EN EL SECTOR PRIMARIO:
2005-2008 (PRIMER TRIMESTRE)

		Sector Primario	Otros Sectores
Población empleada	2005	6,047,361	34,528,513
	2006	5,875,619	35,845,496
	2007	5,734,735	36,665,727
	2008	5,676,086	37,644,591
Salario (Pesos Mexicanos /mes)	2005	2,605	10,147
	2006	2,393	10,595
	2007	2,293	10,865
	2008	2,382	11,121
Tasas de crecimiento anual			
Población empleada	2005-2006	-2.8%	3.8%
	2006-2007	-2.4%	2.3%
	2007-2008	-1.0%	2.7%
Salario	2005-2006	-8.1%	4.4%
	2006-2007	-4.2%	2.6%
	2007-2008	3.9%	2.4%
Masa salarial	2005-2006	-10.7%	8.4%
	2006-2007	-6.5%	4.9%
	2007-2008	2.8%	5.1%

Fuente: ENOE 2005-2008, INEGI.

4. POBREZA RURAL Y DESIGUALDAD: LA AGRICULTURA Y EL INGRESO RURAL

Si medimos el desarrollo rural en términos de pobreza monetaria e indicadores básicos de desarrollo humano, podemos apreciar la prevalencia de grandes brechas entre los sectores rural y urbano, pero también al interior del sector rural mismo. La pobreza extrema (pobreza alimentaria en los términos utilizados en México) decreció de 53% de la población a 24% entre 1996 y 2006, pero la mayor parte de esta reducción se debe a la recuperación tras el dramático aumento en la pobreza tras la “crisis del tequila” de 1995. La década de 1992 a 2002 es una década prácticamente “perdida” por lo que toca a la reducción de la pobreza rural, y la reducción de la

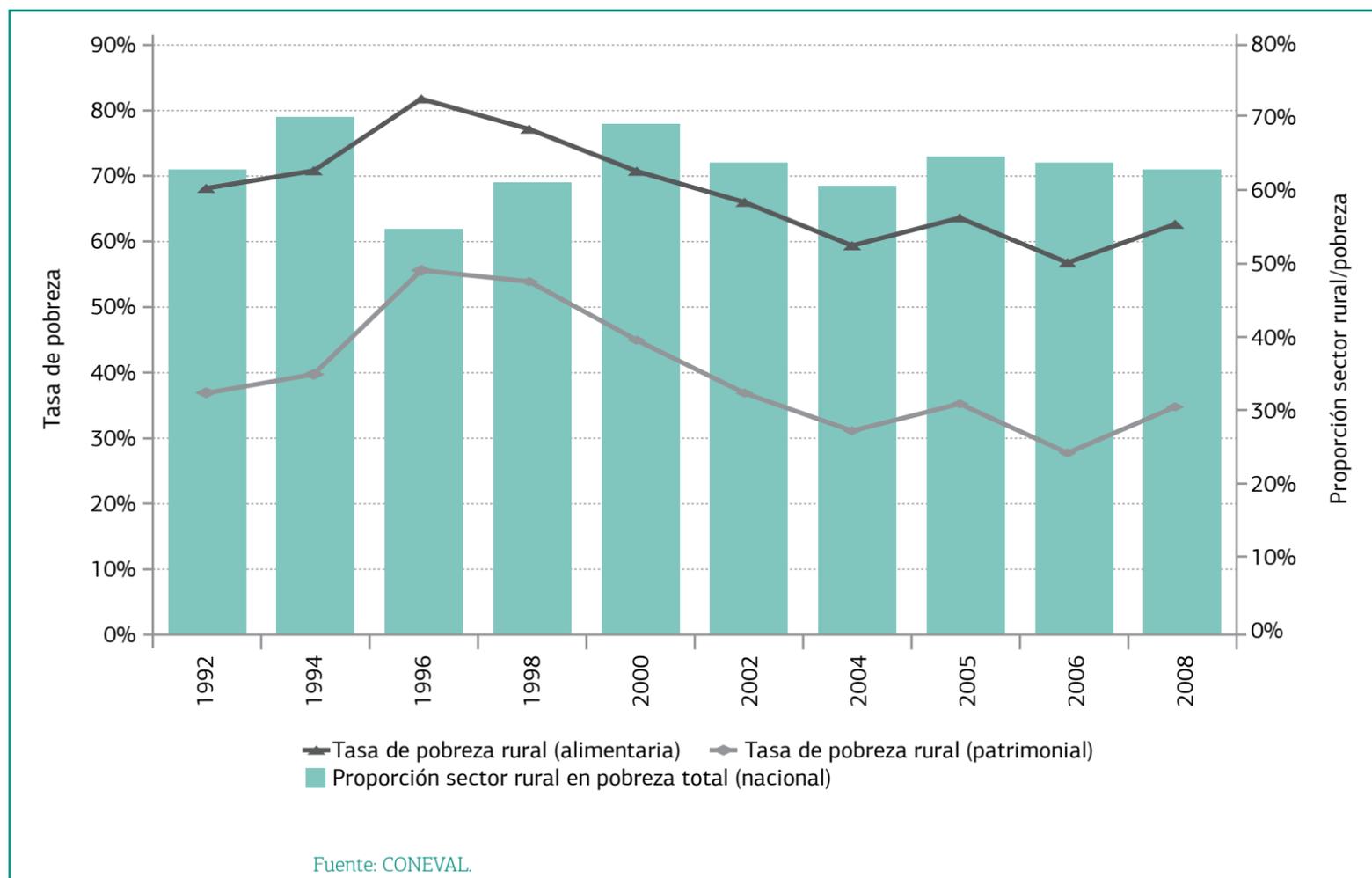
pobreza observada entre 2002 y 2006 se revirtió casi por completo en 2008, cuando la pobreza extrema llegó a 31.8%, apenas por debajo del valor observado en 1992 (Gráfica 7). El aumento en la pobreza entre 2006 y 2008 se debió principalmente al incremento en el precio de la canasta básica asociada al aumento global en el precio de los alimentos, y al inicio de los efectos de la crisis financiera global. Dado que estos datos aún no toman en cuenta los principales efectos globales de la crisis subsecuente, es desafortunadamente un hecho que la pobreza rural aumentará mucho más en 2009-2010.

Con frecuencia, quienes son responsables de la política pública suponen que el sector rural es relativamente homogéneo, pero el contraste en las tasas de pobreza en el sector por tamaño de localidad y a nivel regional es tan dramático como el que existe entre los sectores rural y urbano. La tasa de pobreza se duplica cuando pasamos de localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) a semi-urbanas (de 2,500 a 15,000), y se duplica de nueva cuenta cuando pasamos de éstas a pequeñas localidades rurales (menos de 2,500 habitantes) (Banco Mundial, 2005). El contraste entre las áreas rurales del norte y el sur es aún más dramático, con una diferencia que multiplica casi diez veces las tasas de pobreza extrema: de 6.5% en Baja California a cerca de 60% en Chiapas y Guerrero (Gráfica 8). Los ocho estados más pobres cuentan con 64% de los pobres en el sector rural, y apenas 18% del PIB agrícola. Como ya he mencionado antes, y se demuestra con detalle más adelante, la patente división del trabajo entre el gasto rural “social” y el “productivo” puede graficarse claramente: la asignación de recursos a Oportunidades tiene estrecha correspondencia con la distribución de la pobreza, mientras que el gasto público en políticas agrícolas (GPA) se distribuye entre los estados en función de la producción agrícola.

La desigualdad en el ingreso rural aumentó significativamente entre 1994 y 2000 (y la tendencia se extiende hasta 2002 si consideramos sólo fuentes monetarias de ingreso), y para 2006 ya había regresado a los niveles de 1994.¹² La forma de U invertida en la gráfica refleja principalmente la evolución de los ingresos laborales y no monetarios en el periodo. Esto apunta a una transformación estructural de la economía rural que requiere investigación adicional. En cualquier caso, las transferencias han contribuido a reducir la desigualdad rural y moderan la tendencia a lo largo del periodo. Esto da muestra del efecto que han tenido Oportunidades, Procampo (que, como veremos más adelante, es regresivo en términos absolutos pero progresivo en términos relativos), y las remesas.

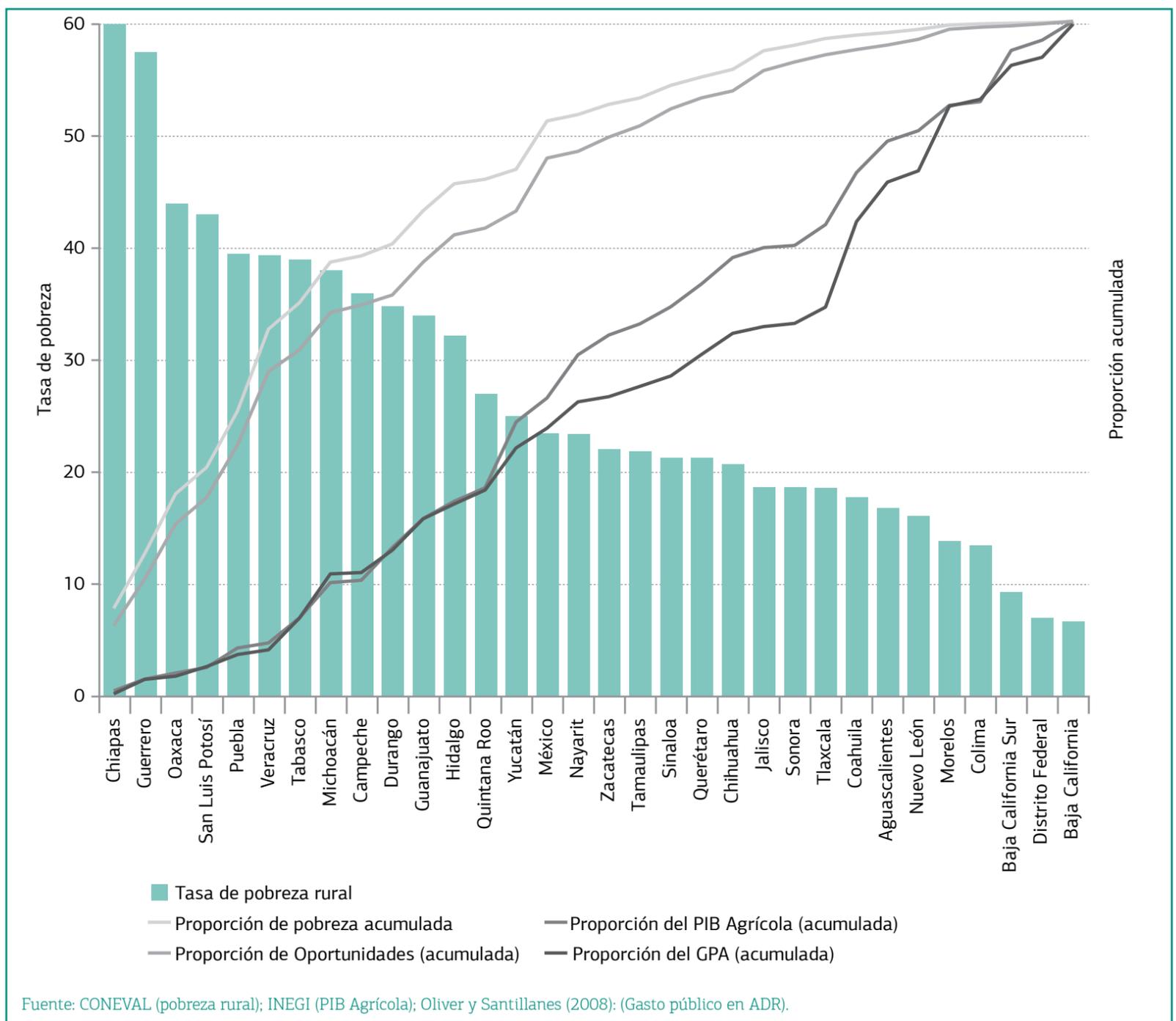
Gráfica 7

TASAS DE POBREZA RURAL Y PROPORCIÓN DEL SECTOR RURAL
EN LA POBREZA TOTAL: 1992-2006



¹² Para más detalles de la dinámica en la distribución del ingreso en México en este periodo, ver Esquivel (2008) y Esquivel, Lustig y Scott (2009).

Gráfica 8
POBREZA EXTREMA EN EL SECTOR RURAL (POBREZA ALIMENTARIA),
PIBA Y GASTO PÚBLICO EN ADR: 2005/2006
(ESTADOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA EXTREMA)



Persisten desigualdades extremas en el estándar de vida rural aún para los indicadores básicos de desarrollo humano (en educación y salud), que son el objeto de los principales programas de desarrollo social. En el censo de 2000, el analfabetismo en áreas rurales era de 21%, el doble del promedio nacional y siete veces más que el promedio para la ciudad de México; y el promedio de escolaridad era de menos de 5 años, apenas la mitad del promedio para la ciudad de México. Casi tres cuartas partes de la población en la ciudad de México (y la mitad de la población en todo el país) había completado la educación secundaria en contraste con sólo una cuarta parte de la población en el sector rural. En 2005, había una amplia variación en las tasas de mortalidad infantil (TMI) por municipalidad, ordenadas de acuerdo al índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). El índice de marginación es un indicador multi-dimensional de la pobreza, estrechamente correlacionado con el grado "rural" de las unidades de medición. Las TMI variaron desde 3-8 por cada mil nacidos vivos en las 'delegaciones' urbanas más ricas, hasta 30-80 por cada mil nacidos vivos en las municipalidades más pobres. Esta variación es comparable a la brecha observada entre países de ingreso bajo y alto en el mundo (Gráfica 9).

Para valorar en qué medida ofrece la agricultura oportunidades de empleo e ingreso a los pobres rurales en México, usamos la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH); la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2008); y la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH, 2004), una amplia y detallada encuesta que abarca hogares en las localidades que cubre el programa Oportunidades. Aunque esta última encuesta no es representativa a nivel nacional, es representativa de los productores en localidades rurales en condiciones de pobreza.

En la última década ha habido una dramática transformación de las fuentes de ingreso para el hogar rural promedio. El ingreso no salarial asociado a producción agrícola se ha colapsado de

28.7% a 9.1% como proporción del ingreso total de los hogares entre 1992 y 2004, mientras que el ingreso total por unidad de producción agrícola (salarial y no salarial) ha disminuido de casi 38% a apenas 17% del ingreso total de los hogares (Gráfica 10).

Las personas en condiciones de pobreza extrema en el sector rural participan más en actividades agrícolas, pero también obtienen una proporción relativamente baja de su ingreso del sector (gráficas 11 y 12, cuadros 3 y 4). El quintil más pobre incorpora a más de la mitad de los trabajadores agrícolas y 60% de los hogares en el decil más pobre integra a trabajadores agrícolas, aunque sólo 26.6% de esos hogares reporta ingreso independiente asociado a producción agrícola. Además, el 30% más pobre de los hogares obtiene en promedio menos de una tercera parte de su ingreso de actividades agrícolas. En particular, la agricultura de subsistencia se ha convertido en una fuente completamente irrelevante de ingreso para los hogares rurales: 27% de los hogares reporta ingresos no monetarios como resultado del cultivo para autoconsumo, pero estos ingresos representan menos de 2% de su ingreso total corriente y sólo 7% en el decil más pobre. El salario por actividades no agrícolas representa la principal fuente de ingreso para todos los deciles con excepción del más pobre, y para éste, la principal fuente de ingreso son las transferencias públicas.

En comparación con los hogares urbanos, los hogares rurales obtienen una menor proporción de su ingreso del mercado laboral (41%), y son más dependientes de las transferencias (18%) y el autoempleo (18%).

El cuadro 4 considera las características de los hogares rurales en las localidades pobres en que opera el programa Oportunidades, y los divide por tenencia de tierra. En primer lugar, es de subrayar que 71% de los hogares son propietarios de tierra. Aunque en general estos hogares tienden a ser más jóvenes y tener menos activos (casa propia, electrodomésticos y automóviles), también reportan mayor nivel de ingreso salarial y escolaridad que los hogares que poseen tierra.

De entre los hogares que no poseen tierra, los trabajadores no agrícolas están en mejores condiciones que los trabajadores agrícolas, que también reportan los niveles de cobertura de seguridad social más bajos de todos los grupos de hogares (5%).

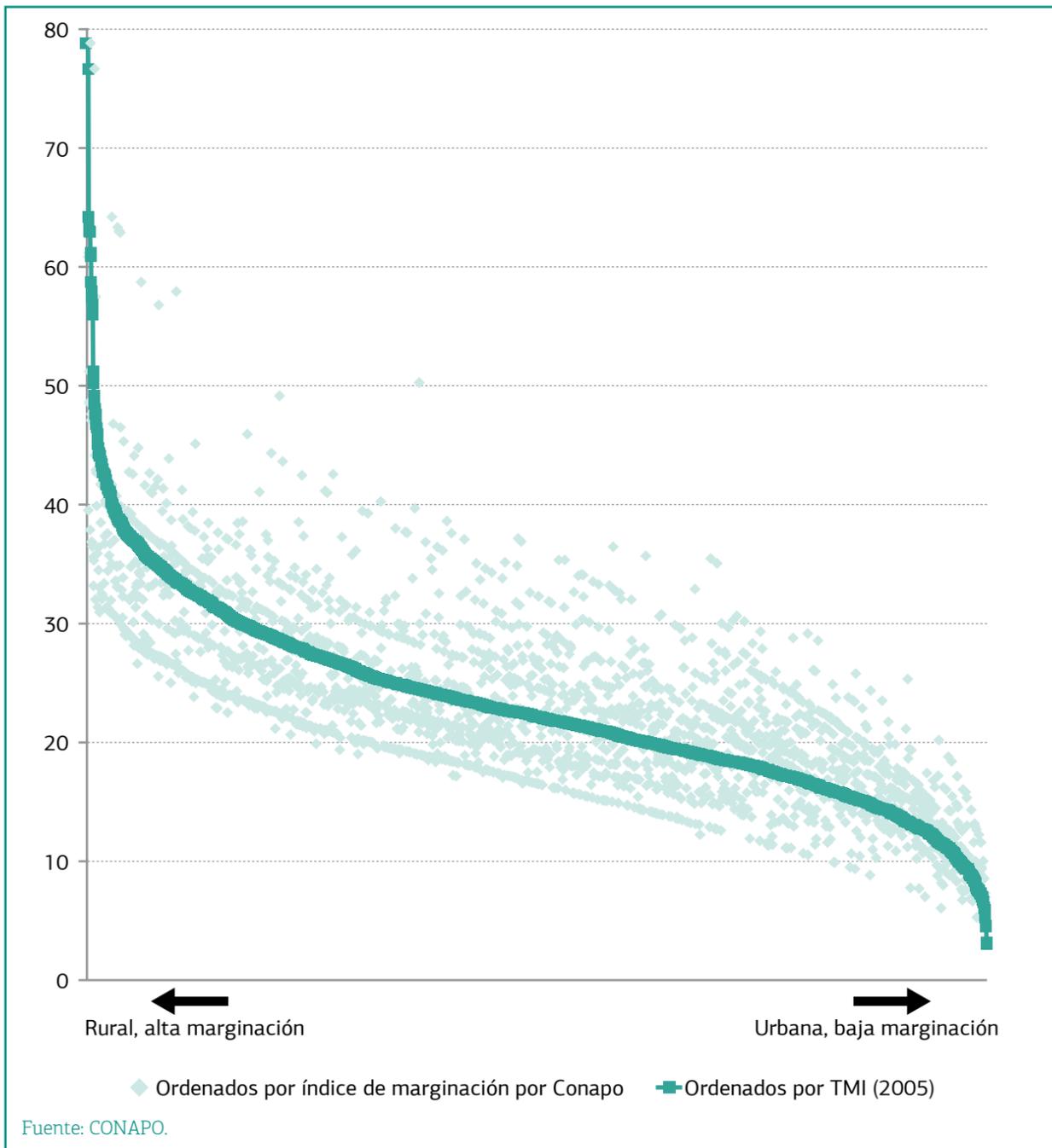
Por mucho, los hogares más pobres en estas localidades no son los que no poseen tierra, sino los pequeños propietarios, especialmente los hogares con menos de 2 hectáreas. Éstos hogares también tienen una proporción mayor de población indígena y trabajadores agrícolas (más de 70% de estos hogares reporta como ocupación principal el trabajo agrícola), pero una proporción menor de ejidatarios o comuneros.

La gran mayoría de los productores son dueños de su propia tierra, aunque la proporción es menor para los pequeños propietarios. La mayor parte de la tierra cultivable es de temporal, aunque la proporción de tierra irrigada aumenta en el segmento de 6 a 20 hectáreas. El principal cultivo es el maíz, especialmente entre los pequeños propietarios, seguido por el frijol.

Los datos de cobertura de los programas sociales se analizan en la sección 6.

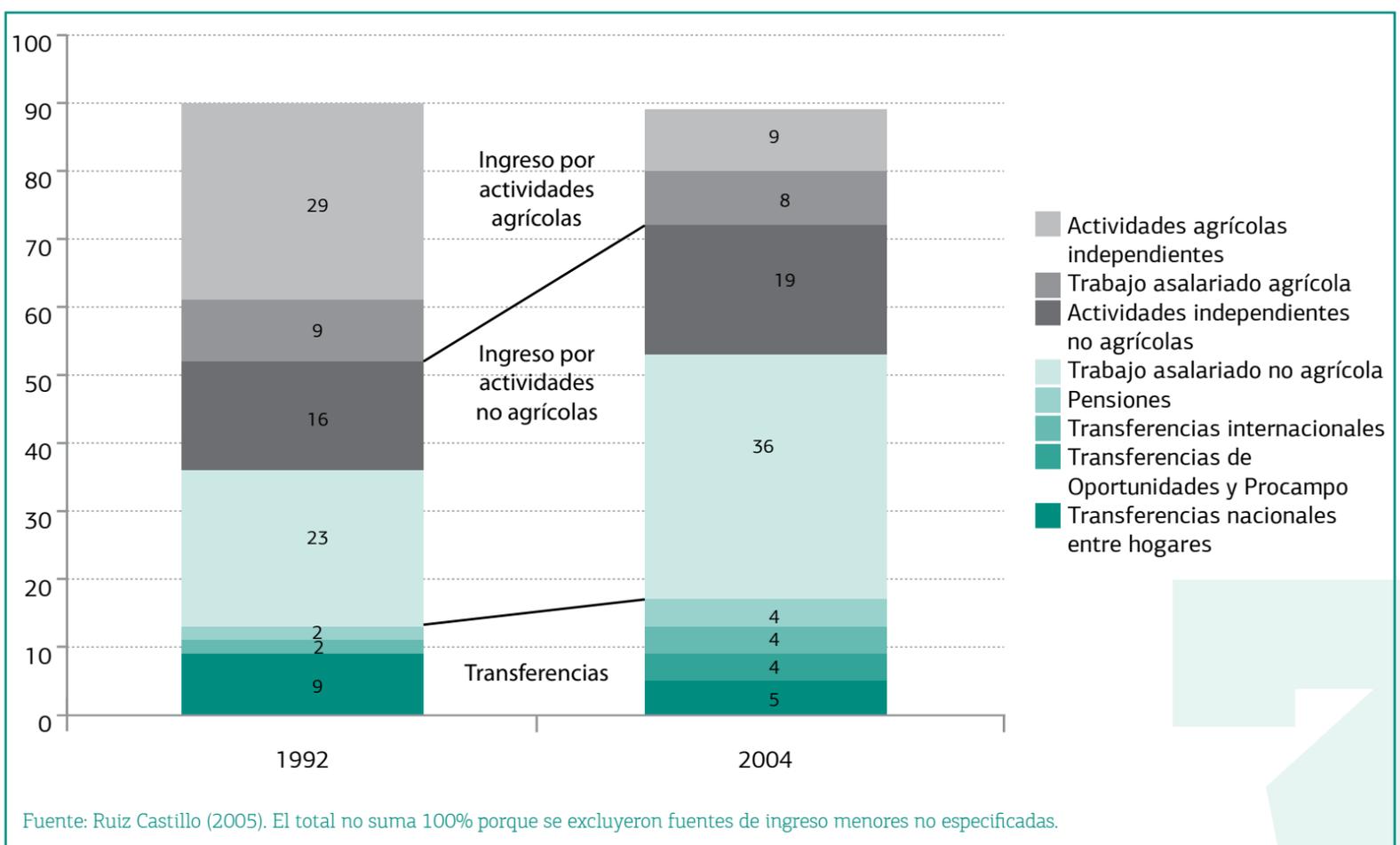
Gráfica 9

TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (TMI) POR MUNICIPALIDAD, ORDENADAS POR TMI E ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE CONAPO: 2005



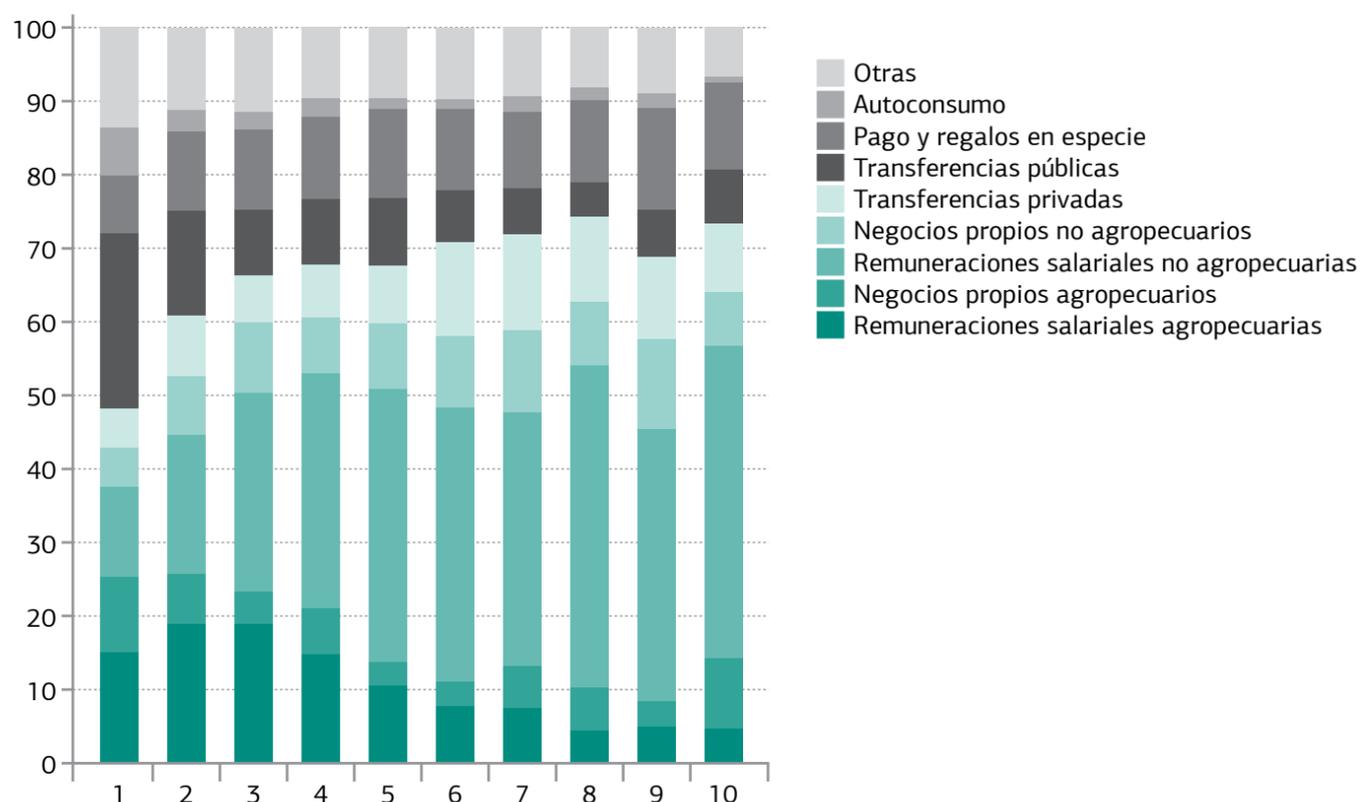
Gráfica 10

FUENTES DE INGRESO EN LOS HOGARES RURALES: 1992-2004



Gráfica 11

FUENTES DE INGRESO EN HOGARES RURALES Y AGRÍCOLAS: 2006
(INGRESO MENSUAL POR PERSONA)



Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006 (INEGI).

Cuadro 3

ACTIVIDADES AGRÍCOLAS DE HOGARES RURALES EN DECILES,
ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA (2006)

Deciles de hogares	Hogares con trabajadores agrícolas		Hogares con ingreso independiente asociado a la producción agrícola			
	Hogares	% de hogares en el decil	Hogares	% de hogares en el decil	Ingreso anual por actividad agrícola	
					Millones de pesos mexicanos	Pesos mexicanos / hogares
1	3,222,510	60%	705,977	26.6%	2,705	3,831
2	1,492,371	32%	249,587	9.4%	1,830	7,331
3	946,424	24%	190,263	7.2%	1,253	6,586
4	625,353	15%	119,835	4.5%	1,038	8,664
5	578,002	13%	103,074	3.9%	1,853	17,977
6	340,805	9%	86,394	3.3%	982	11,362
7	390,019	9%	68,100	2.6%	977	14,349
8	233,630	7%	63,465	2.4%	917	14,456
9	144,672	5%	30,022	1.1%	878	29,249
10	152,976	4%	39,521	1.5%	3,521	89,093
Total	8,126,762	18%	1,656,238	6.2%	15,954	9,633

Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH (2006).

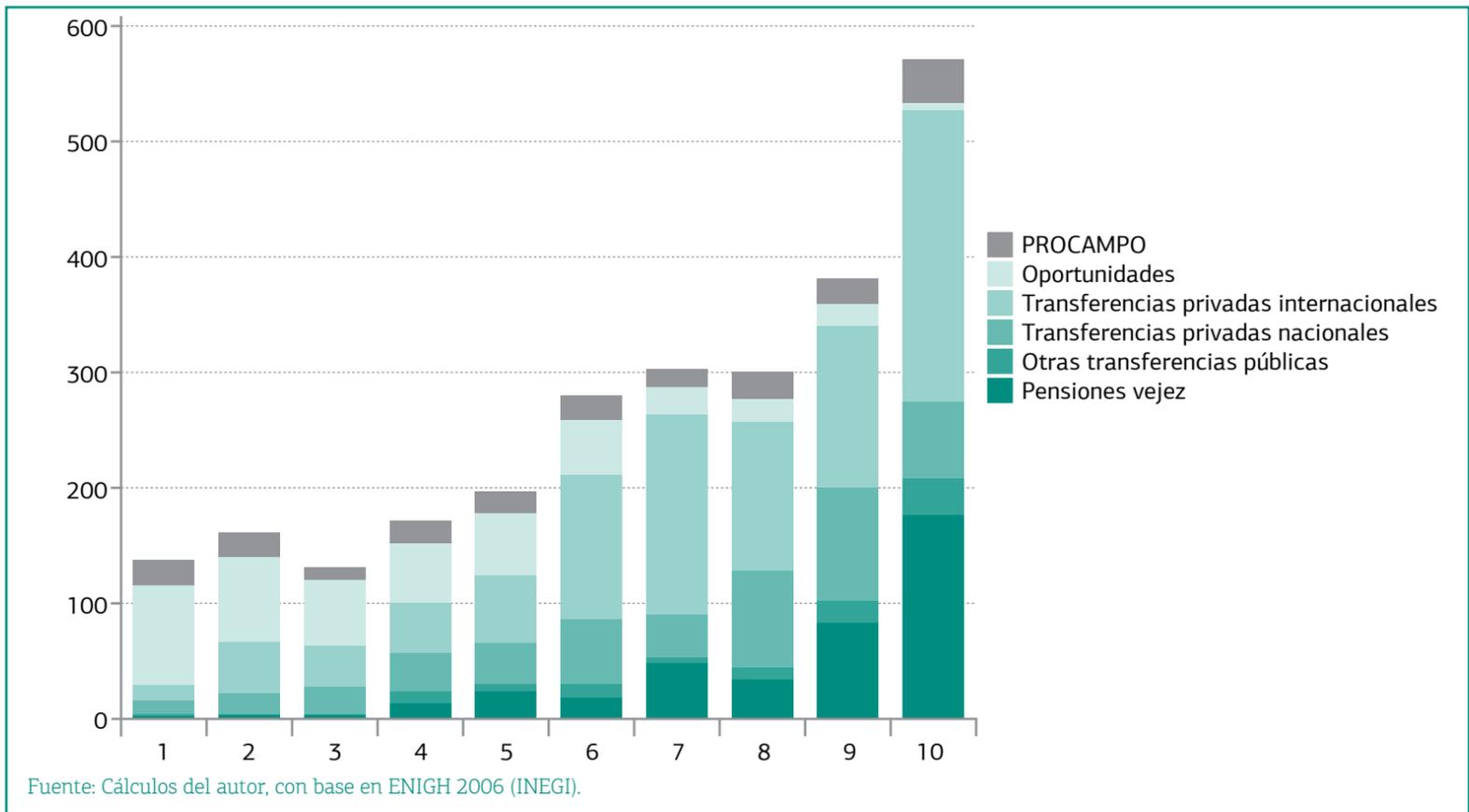
Cuadro 4

FUENTES DE INGRESO MONETARIO Y NO MONETARIO (NM) EN HOGARES RURALES
Y URBANOS: % DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL (2006)

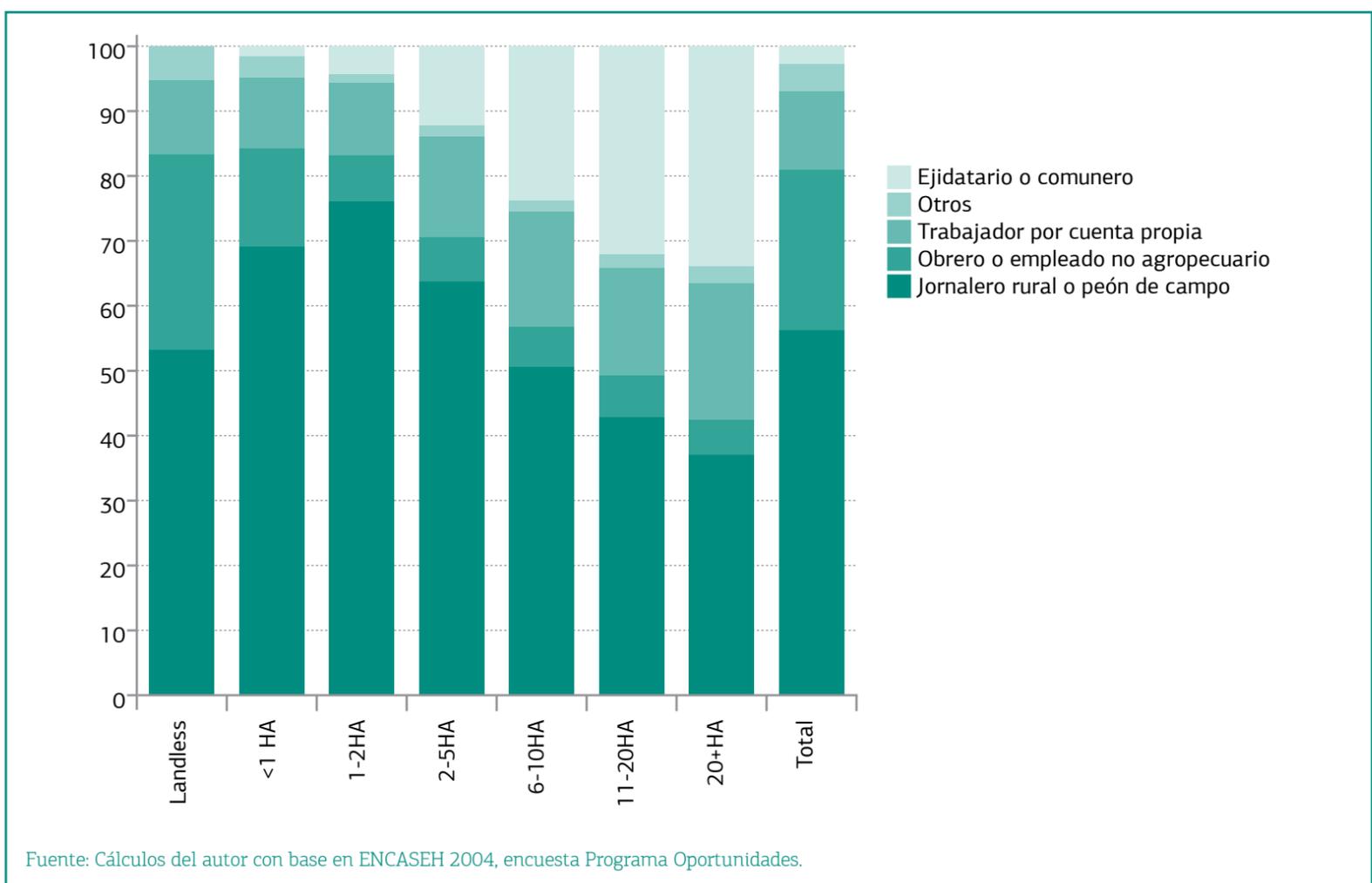
	Urbano		Rural	
	Hogar	Ingreso	Hogar	Ingreso
Salario	79%	52%	67%	41%
Ingreso independiente	38%	15%	53%	18%
Transferencias	38%	9%	70%	18%
Regalos (NM)	70%	8%	71%	11%
Pago implícito de renta en vivienda (NM)	80%	12%	95%	9%
Auto producción / auto consumo (NM)	12%	0.7%	27%	1.8%
Pagos en especie(NM)	18%	1.6%	6.6%	0.9%
Renta	6.0%	3.4%	3.2%	0.9%

Fuente: ENIGH 2006

Gráfica 12
TRANSFERENCIAS MENSUALES PER CAPITA PÚBLICAS Y PRIVADAS
RECIBIDAS POR HOGARES RURALES: 2006



Gráfica 13
POSICIÓN DEL JEFE DEL HOGAR POR OCUPACIÓN PRINCIPAL EN LOCALIDADES RURALES EN
CONDICIONES DE POBREZA, POR TAMAÑO DE TIERRA PROPIA O APROVECHADA.



Cuadro 5

CARACTERÍSTICAS DEL JEFE DEL HOGAR, ACTIVOS DEL HOGAR Y USO DE LA TIERRA
POR TAMAÑO DE TIERRA PROPIA O APROVECHADA (2004).

	Sin tierra		<1 HA	1-2HA	2-5HA	6-10HA	11-20HA	20HA+
	Trabajadores no agrícolas	Trabajadores agrícolas						
Hogares (#)	223,465	255,968	45,726	52,394	59,119	23,135	11,094	5,603
	33%	38%	7%	8%	9%	3%	2%	1%
Edad (años)	38	39	43	45	52	58	58	56
Ingreso salarial (\$/mes)	2,547	2,219	1,792	1,748	1,846	2,004	2,107	2,274
Indígena	6%	10%	31%	33%	17%	6%	6%	8%
Alfabetismo	90%	84%	75%	74%	77%	82%	83%	82%
Educación secundaria	41%	44%	41%	44%	38%	35%	35%	36%
Sin seguridad social	78%	94%	74%	86%	78%	66%	64%	74%
Procampo	0%	1%	7%	19%	39%	47%	44%	42%
Oportunidades	50%	44%	46%	58%	56%	51%	35%	38%
Ambos	0%	0%	4%	11%	23%	28%	19%	16%
Dueños de vivienda	66%	69%	85%	89%	91%	94%	96%	96%
Piso de tierra	18%	31%	45%	50%	32%	15%	15%	20%
Habitaciones (#)	1.7	1.6	1.6	1.6	2.0	2.4	2.4	2.3
Electricidad	93%	88%	83%	72%	78%	90%	89%	82%
Agua entubada en vivienda	28%	24%	19%	17%	28%	43%	45%	41%
Refrigerador	54%	43%	28%	27%	47%	69%	74%	65%
Automóvil	13%	10%	7%	8%	19%	33%	41%	41%
Tractor	0%	0%	0%	0%	1%	5%	9%	10%
Características de la Tierra								
Propia			78%	81%	88%	93%	94%	95%
Rentada			5%	4%	3%	1%	1%	1%
Aparcería			3%	2%	2%	2%	1%	1%
Prestada			14%	12%	7%	3%	2%	2%
Irrigada			7%	5%	10%	16%	18%	10%
Uso agrícola			67%	65%	68%	67%	63%	57%
Ganadero			1%	1%	2%	4%	11%	23%
Forestal			0%	0%	0%	0%	1%	1%
Sin uso productivo			32%	34%	30%	29%	25%	19%
Maíz			63%	61%	55%	50%	44%	44%
Frijol			12%	16%	19%	20%	17%	19%

Fuente: Cálculos del autor con base en ENCASEH 2004, encuesta Programa Oportunidades.

5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO

5.1. La distribución del gasto público agrícola: los estados

Esta sección presenta un análisis geográfica del gasto público agrícola (GPA) a nivel de los estados para la mayor parte de los programas, y se extiende al nivel de municipios donde hay información disponible (Procampo, Ingreso Objetivo). En este caso, la distribución del GPA se analiza ordenando a estados (y municipios) de acuerdo con sus tasas de pobreza rural, usando las medidas oficiales de pobreza alimentaria estimadas por el CONEVAL para 2005 (ver gráfica 8, arriba), con excepción del gráfica 14, que usa el índice multivariado de marginación del CONAPO. Hay una estrecha correlación entre el orden de los estados y cada una de las dos fórmulas.

La división del trabajo entre programas sociales y productivos mencionada arriba (sección 2) se ilustra claramente graficando la asignación general de recursos asociados a cada tipo programa a nivel estatal. La gráfica 8 (en la sección 4) compara la distribución acumulada del gasto público en ADR, y Oportunidades, el programa social de alcance rural más importante. Esto evidencia que la distribución de GPA sigue muy de cerca la distribución del PIB agrícola (PIBA),

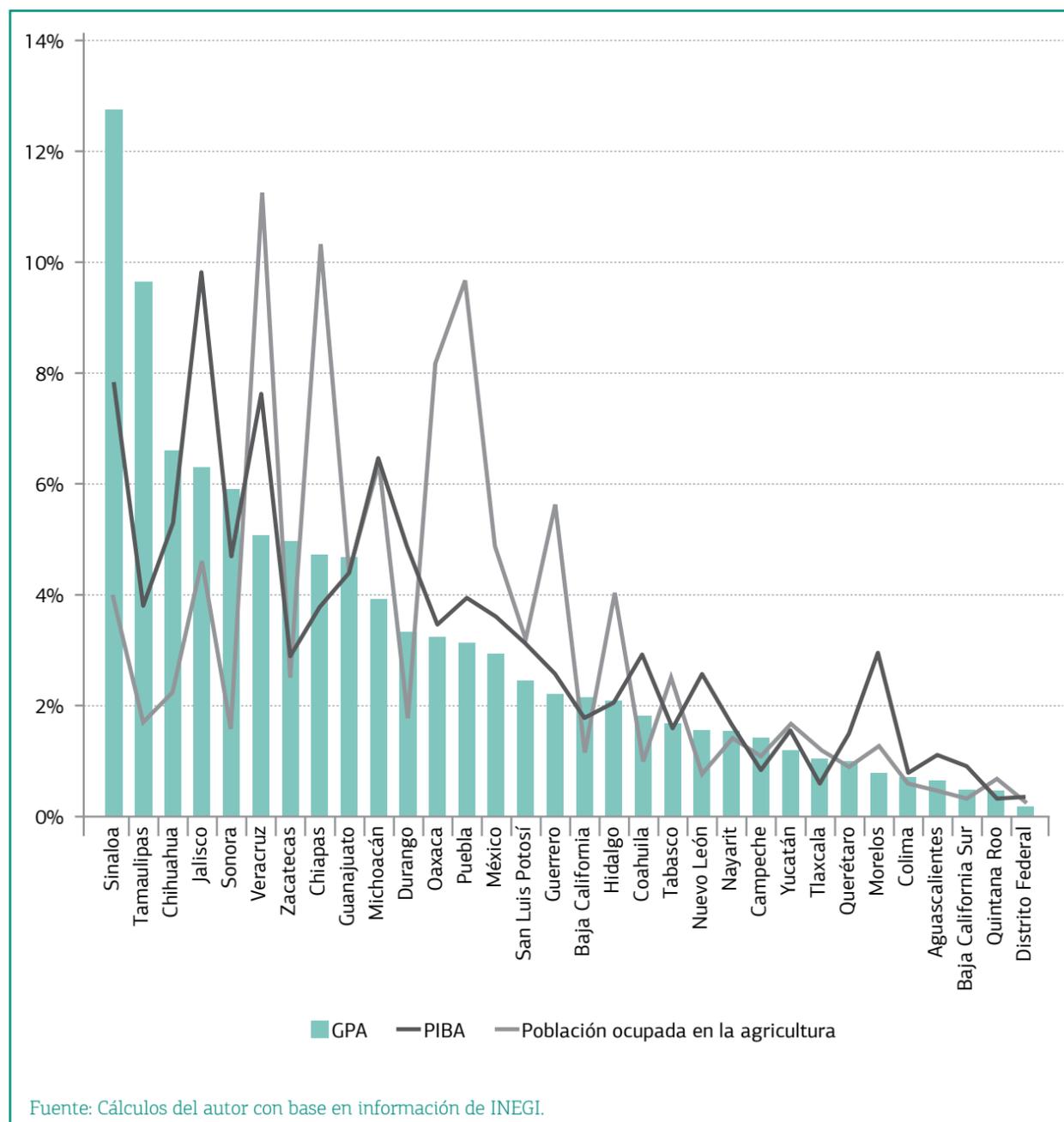
mientras que la distribución de Oportunidades sigue de cerca la distribución de la pobreza extrema en el sector rural.

La correlación entre el GPA y la actividad económica agrícola es más débil si consideramos el empleo agrícola (*PO Agr*, en el Gráfica 14). Como ya hemos visto, los beneficiarios más grandes, en los estados agrícolas más ricos (Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Jalisco) representan una proporción bastante pequeña del empleo rural. En contraste, los estados más pobres (Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero) representan una proporción importante del empleo agrícola pero reciben una porción mucho menor de estos recursos.

La distribución del GPA per capita rural para los principales programas se concentra en la mitad más adinerada de la distribución de los estados ordenados por grado de pobreza, con los beneficios más altos asignados a Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora (Gráfica 15, elaborada con información presentada en Banco Mundial, 2004). Estos cuatro estados están entre los principales beneficiarios de Procampo (en términos per capita), lo cual refleja la extensión de sus activos en materia de tierra cultivable. Pero su desproporcionada porción del GPA también se explica por los Apoyos, Diesel y otros subsidios a la electricidad y el agua (Tarifa 9). En el otro extremo de la distribución de los estados, los más pobres obtienen apoyo principalmente de Procampo y Alianza, pero en términos generales apenas obtienen una décima parte del apoyo del que se benefician los estados ya mencionados (en términos *per capita* rural).

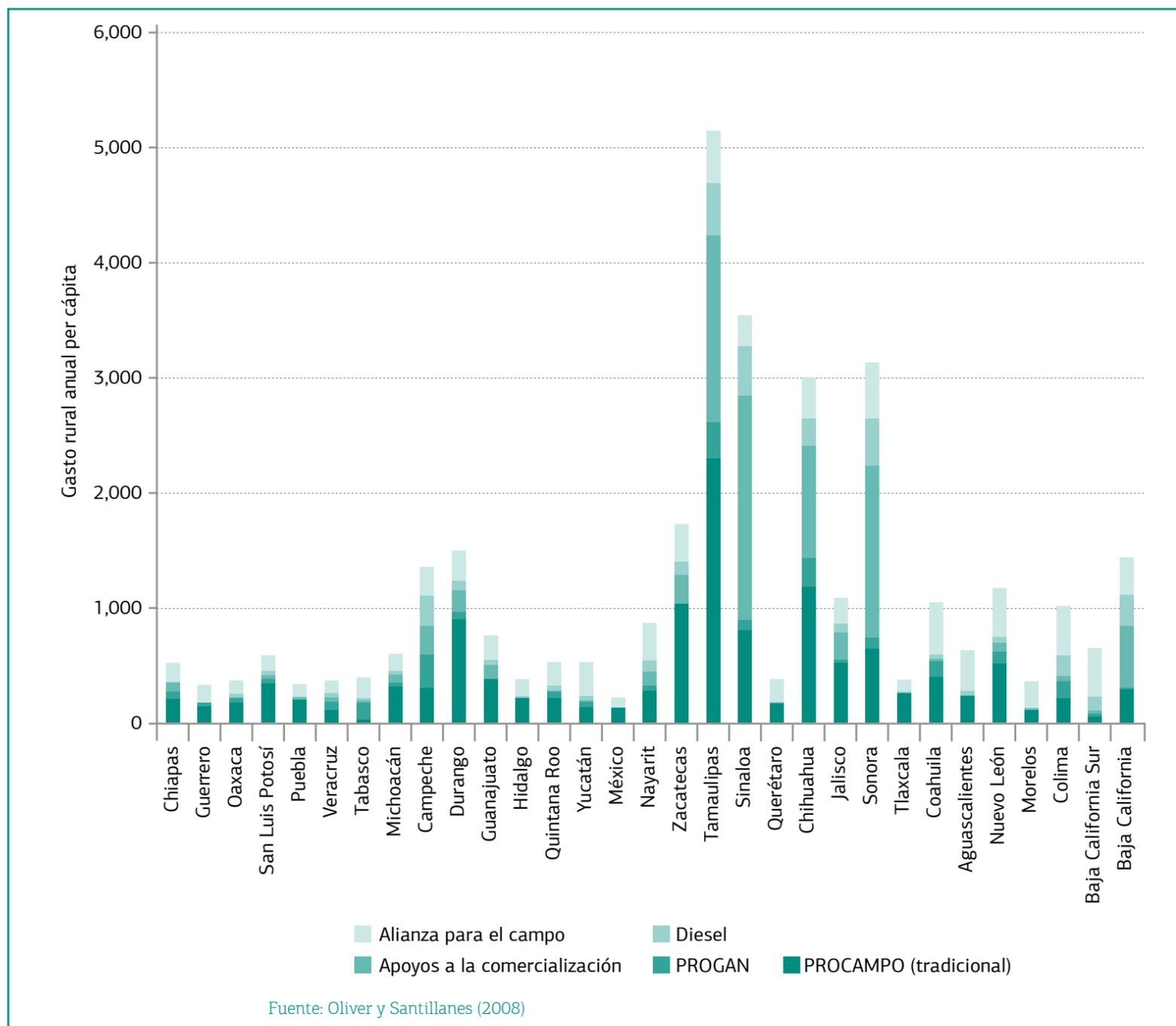
Gráfica 14

GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA (GPA), PIB AGRÍCOLA (PIBA) Y EMPLEO AGRÍCOLA (PO AGR)



Gráfica 15

GASTO ANUAL PER CAPITA RURAL (EN PESOS MEXICANOS) POR PROGRAMA DE GPA: 2006
(2002) (ESTADOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA EXTREMA)



El subsidio eléctrico para agricultura se usa principalmente para el bombeo de agua para irrigación en los estados del norte y representó 10,672 millones de pesos en 2008 (Tercer Informe de Gobierno, 2009). Éste es el uso de electricidad más generosamente subsidiado en México, con un precio equivalente a 28% del costo (contra 90 a 100% para el sector industrial). Además de su asignación regresiva, que es consecuencia de la distribución de recursos hidrológicos en México, el subsidio ha contribuido a un significativo e insostenible aumento en la sobre explotación de recursos acuíferos en México (Muñoz *et al.* 2005, Guevara *et al.* 2007, Kessler *et al.* 2007).

Si partimos de la más amplia división entre bienes públicos, que representan menos de 10% del GPA (ver gráfica 17), y transferencias privadas, es sorprendente que los primeros se distribuyen de forma más regresiva incluso que los segundos, con los beneficios per capita aumentando de forma significativa en los estados por encima de la media en la distribución.

Si consideramos la distribución de los tres principales programas de apoyo agrícola, Procampo, Alianza y Apoyos (gráfica 18), la distribución acumulada de la pobreza extrema se incluye como parámetro de referencia para valorar el grado de progresividad de los programas), Alianza es el más progresivo a nivel estatal, con 28% de las transferencias asignado a los cinco estados más pobres, seguido de Procampo, con 22%. El grado de progresividad se ha reducido para ambos programas entre 2002 y 2006. Apoyos se concentra de manera importante en sólo cuatro estados, al recibir Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua 80% de los recursos asignados al programa en 2002, mientras que la mitad más pobre de los estados recibe apenas 5% de los recursos en 2002, y menos de 10% en 2006.

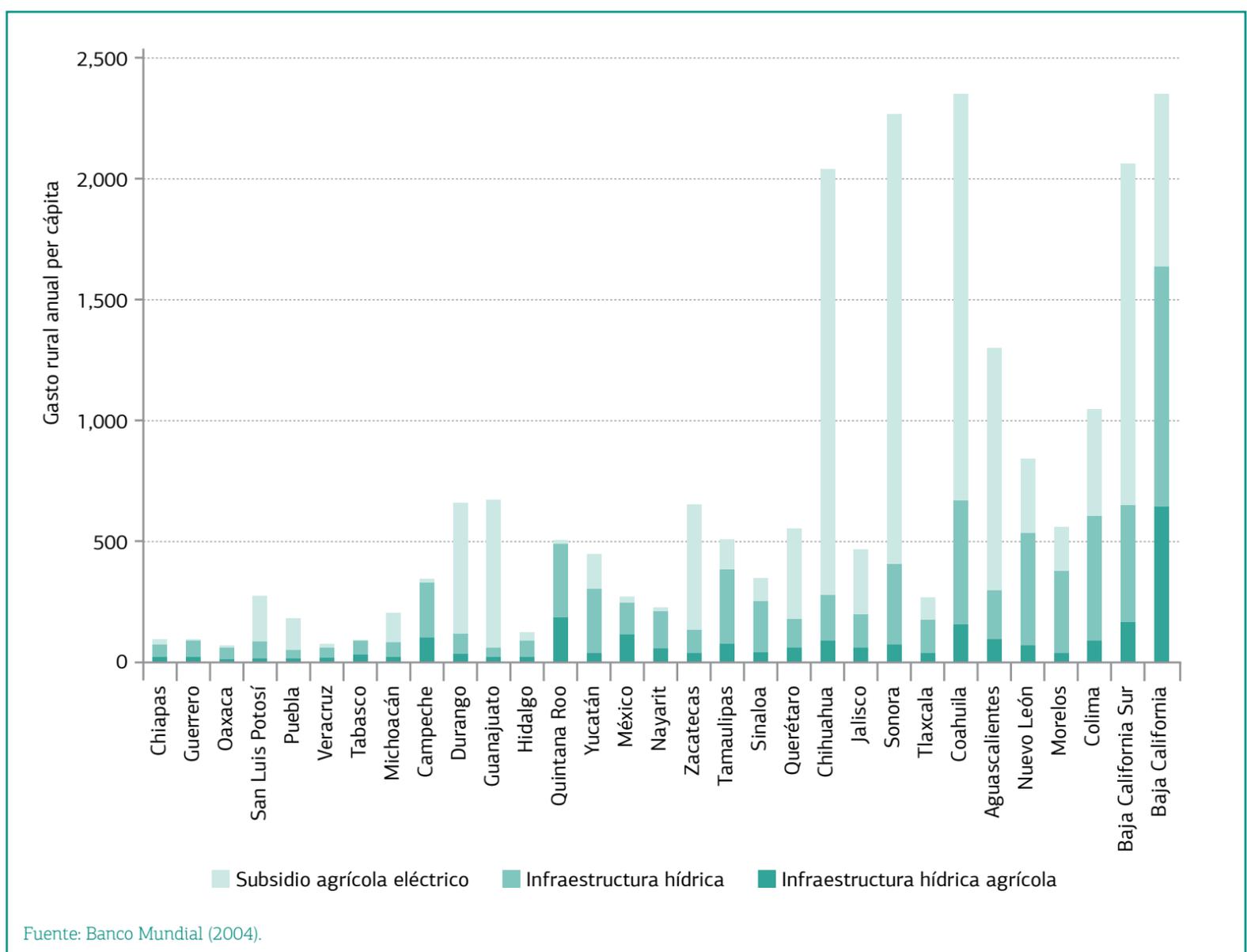
Al considerar a Procampo en particular, hacemos uso de los Censos Agropecuarios de 1991 y 2007, a fin de evaluar la cobertura a nivel de los estados (gráficas 20 a 22a) en el ciclo primavera-verano (PV). Este análisis debe ser interpretado con cuidado, ya que los productores pueden ser contados más de una vez en la base de datos de Procampo, lo cual explica las tasas de cobertura de más de 100% en algunos de los estados más pequeños. Habiendo hecho esta advertencia,

el análisis revela variaciones importantes en la cobertura entre estados, al pasar de cobertura total en Durango y Coahuila a menos de 15% en Baja California Sur y Tabasco.

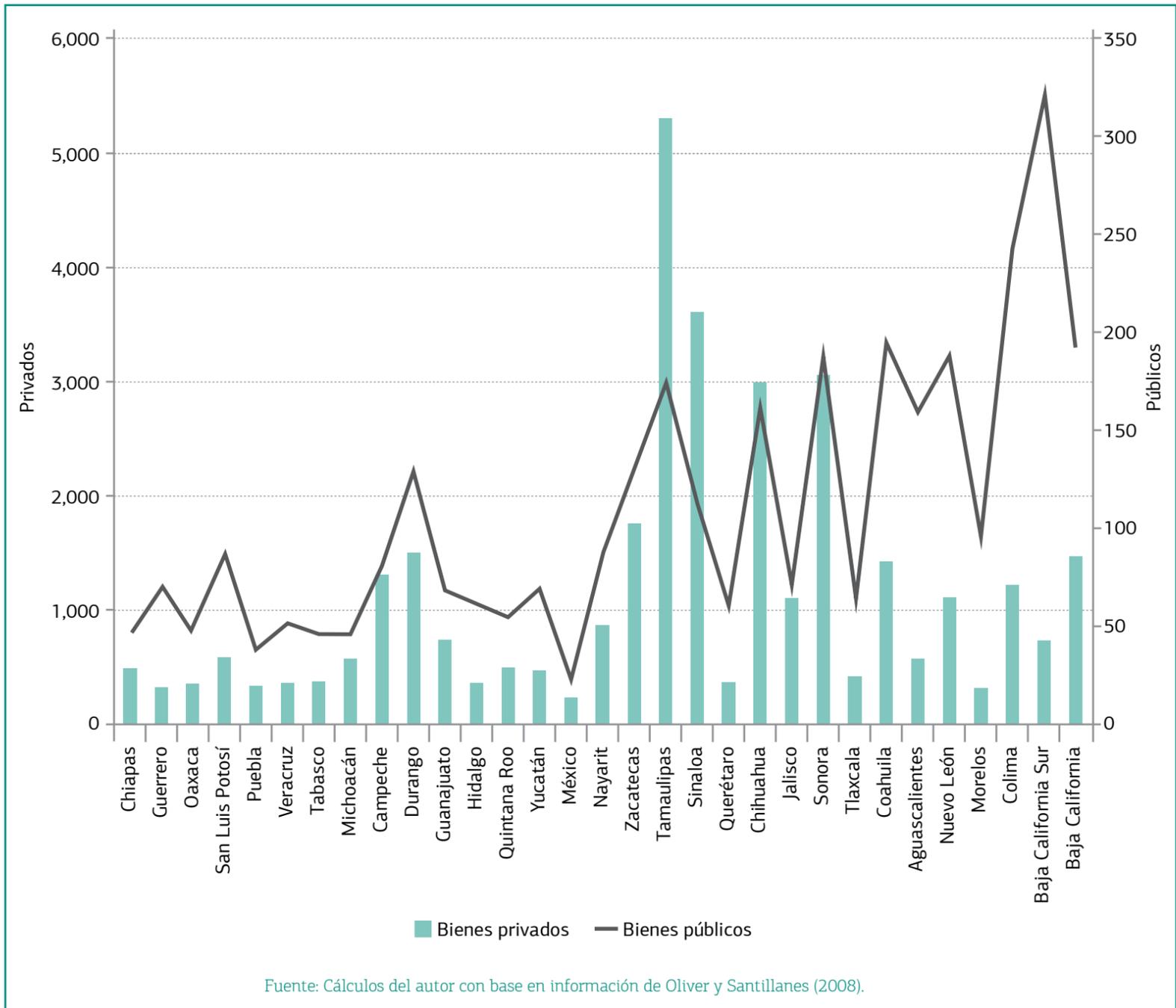
Considerando el caso del maíz y comparando del inicio del programa a la fecha (Gráfica 20a), el número de productores cubiertos ha aumentado en algunos estados, incluyendo Chiapas, Puebla y México, pero el número total de productores ha disminuido ligeramente (pasó de 2.68 millones en 1991 a 2.66 millones en 2007), mientras que la tierra cultivada ha aumentado de 7.3 a 8.1 millones de hectáreas. La cobertura de Procampo (en términos de hectáreas) ha decrecido considerablemente en todos los estados, con excepción de Chihuahua y Jalisco.

Adicionalmente, la cobertura está por debajo de 50% en los estados más pobres (Veracruz, Guerrero y Chiapas) y apenas por encima de 50% en Oaxaca. Algunos de los estados agrícolas más grandes tienen mayor cobertura (Chihuahua y Jalisco), pero no así Tamaulipas y Sinaloa. Y no parece haber una relación con el tamaño promedio de la propiedad (Gráfica 21a).

Gráfica 16
SUBSIDIOS PARA EL RIEGO

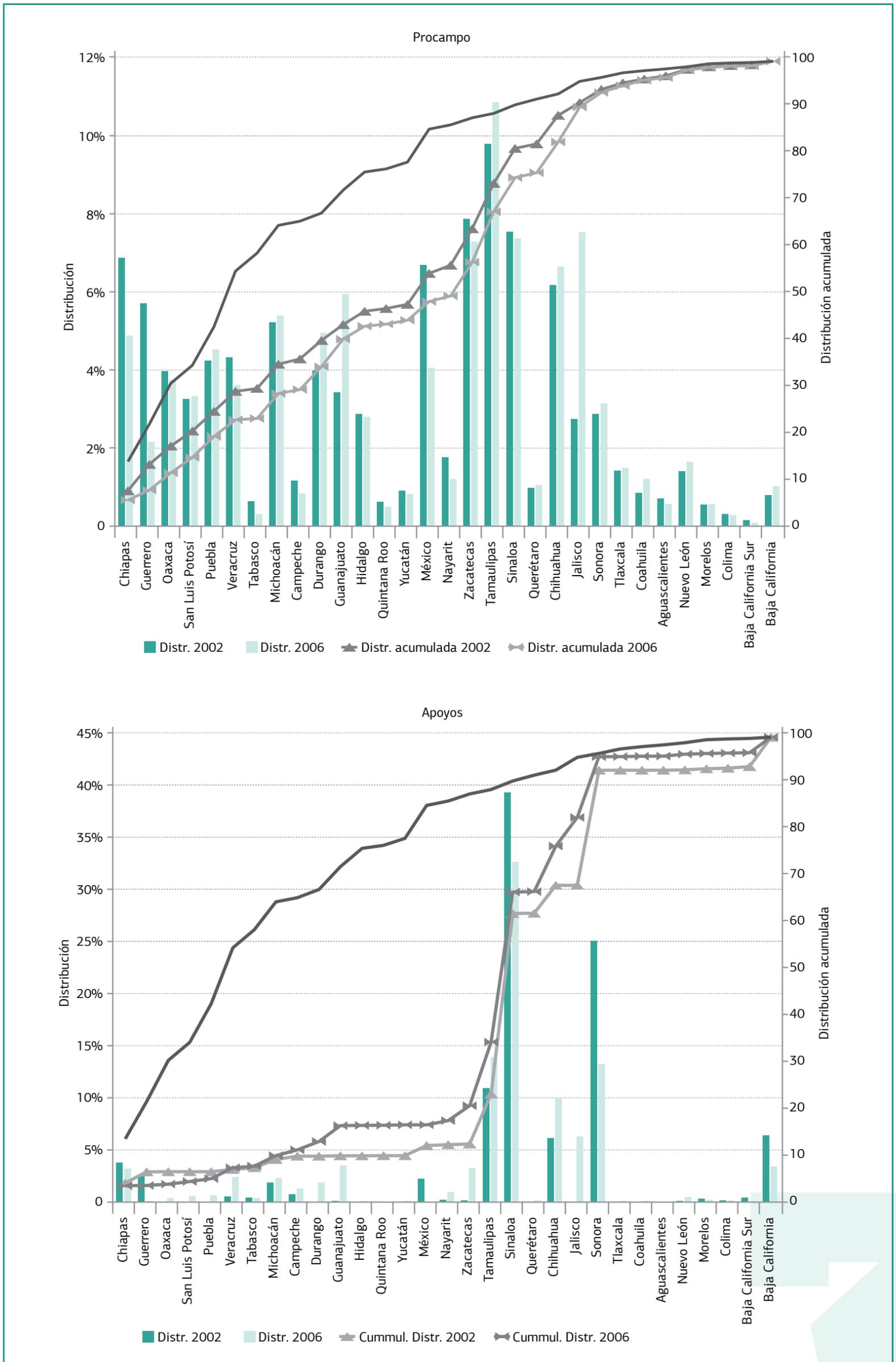


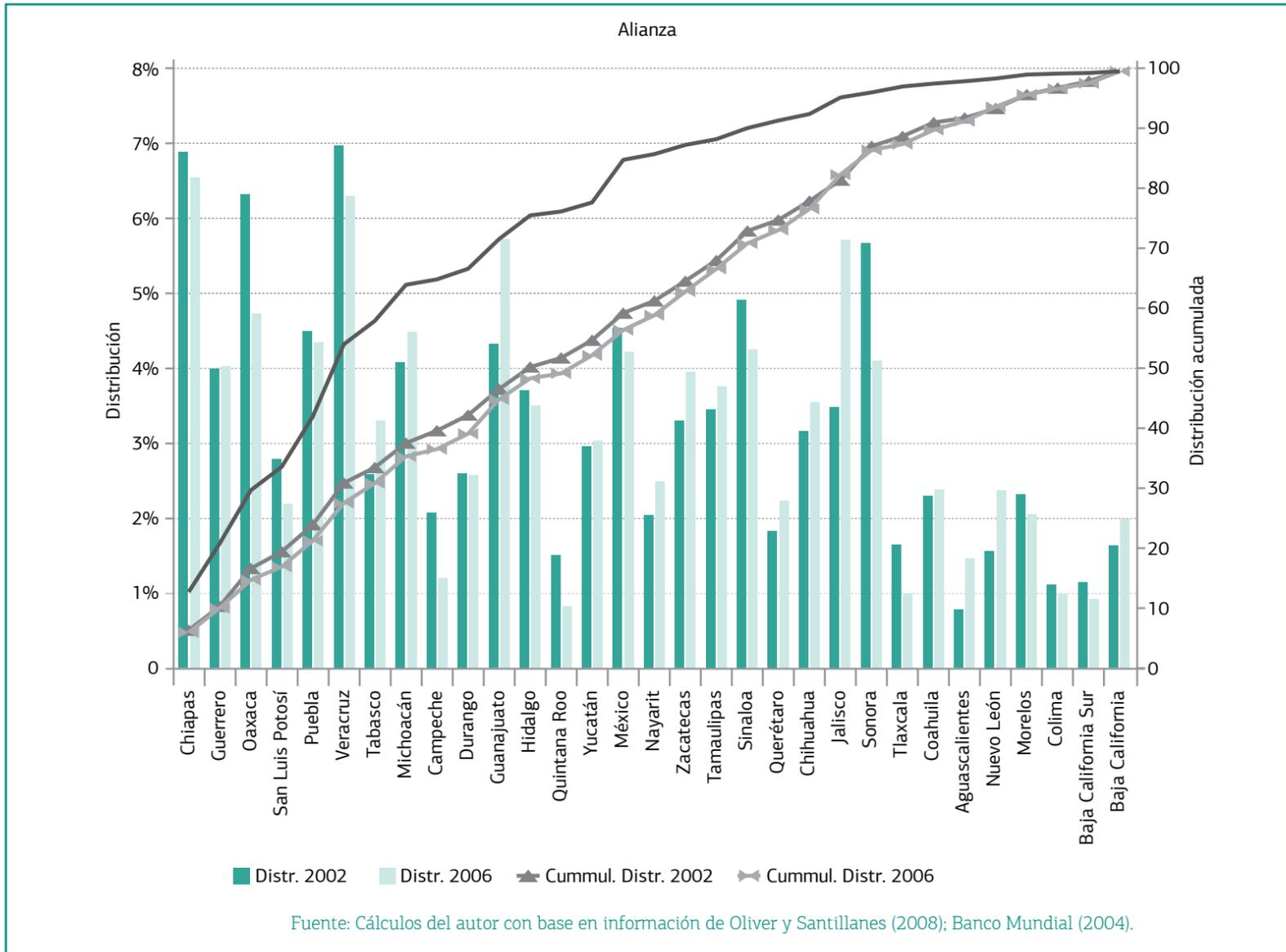
Gráfica 17
BIENES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL GPA: 1996



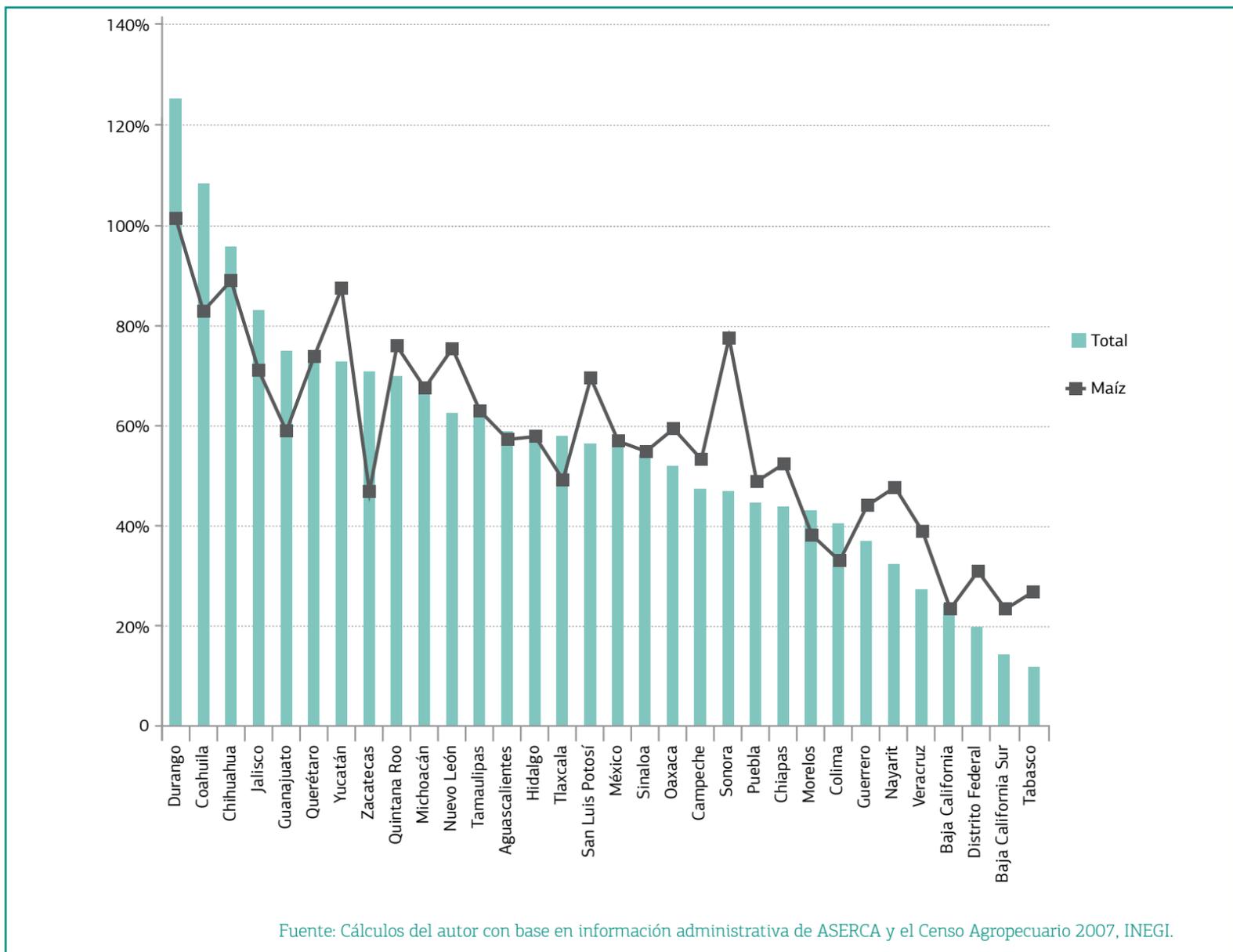
Gráficas 18a, b y c

DISTRIBUCIÓN DE PROCAMPO, ALIANZA, APOYOS: 2002-2006
 (PORCENTAJE QUE REPRESENTA CADA PROGRAMA Y ACUMULADO NACIONAL TOTAL;
 ESTADOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA EXTREMA)



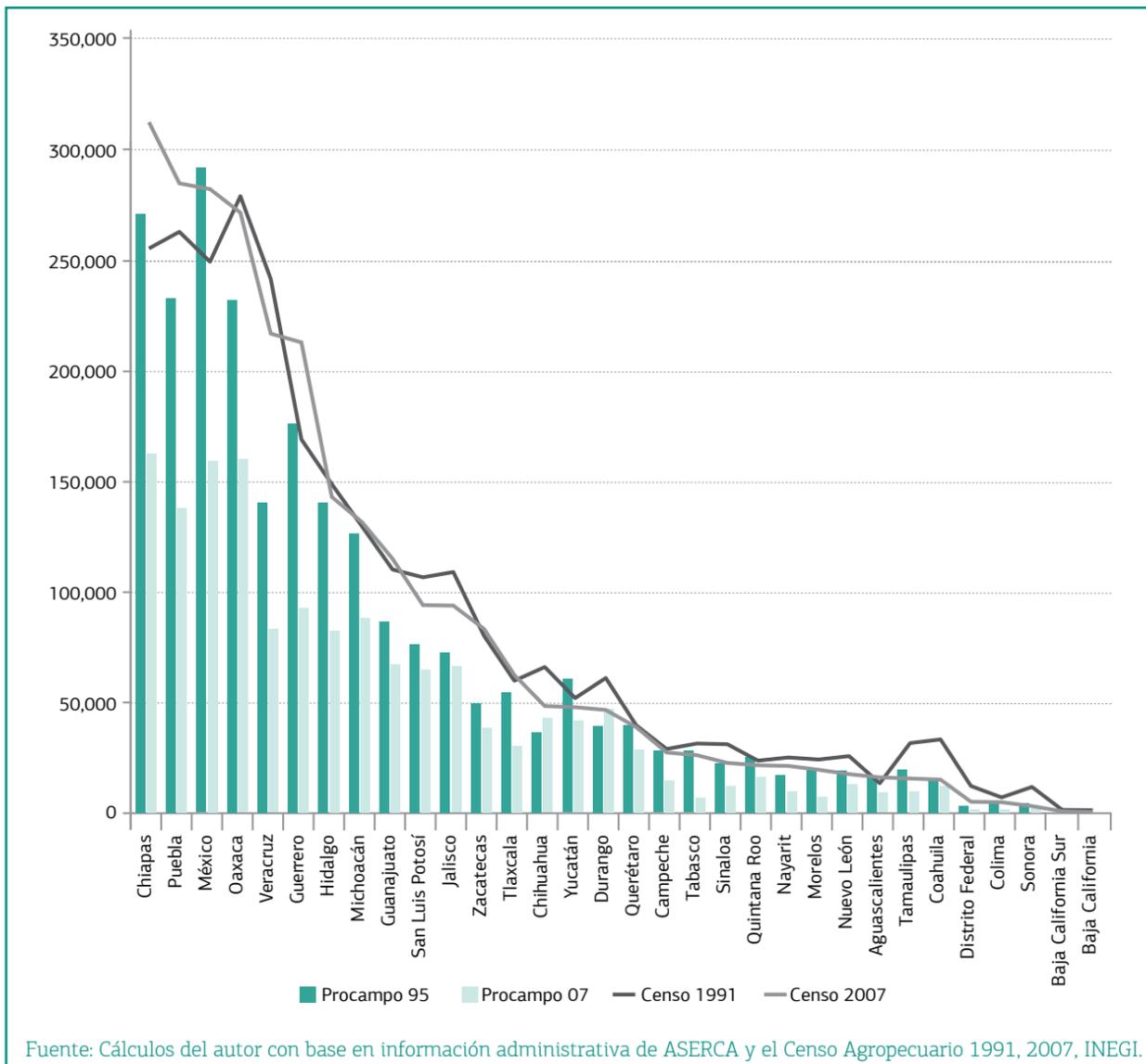


Gráfica 19
 COBERTURA DE PROCAMPO PARA TODOS LOS PRODUCTORES Y MAÍZ PV 2007
 (BENEFICIARIOS/PRODUCTORES EN EL CENSO AGROPECUARIO 2007)



Gráfica 20a

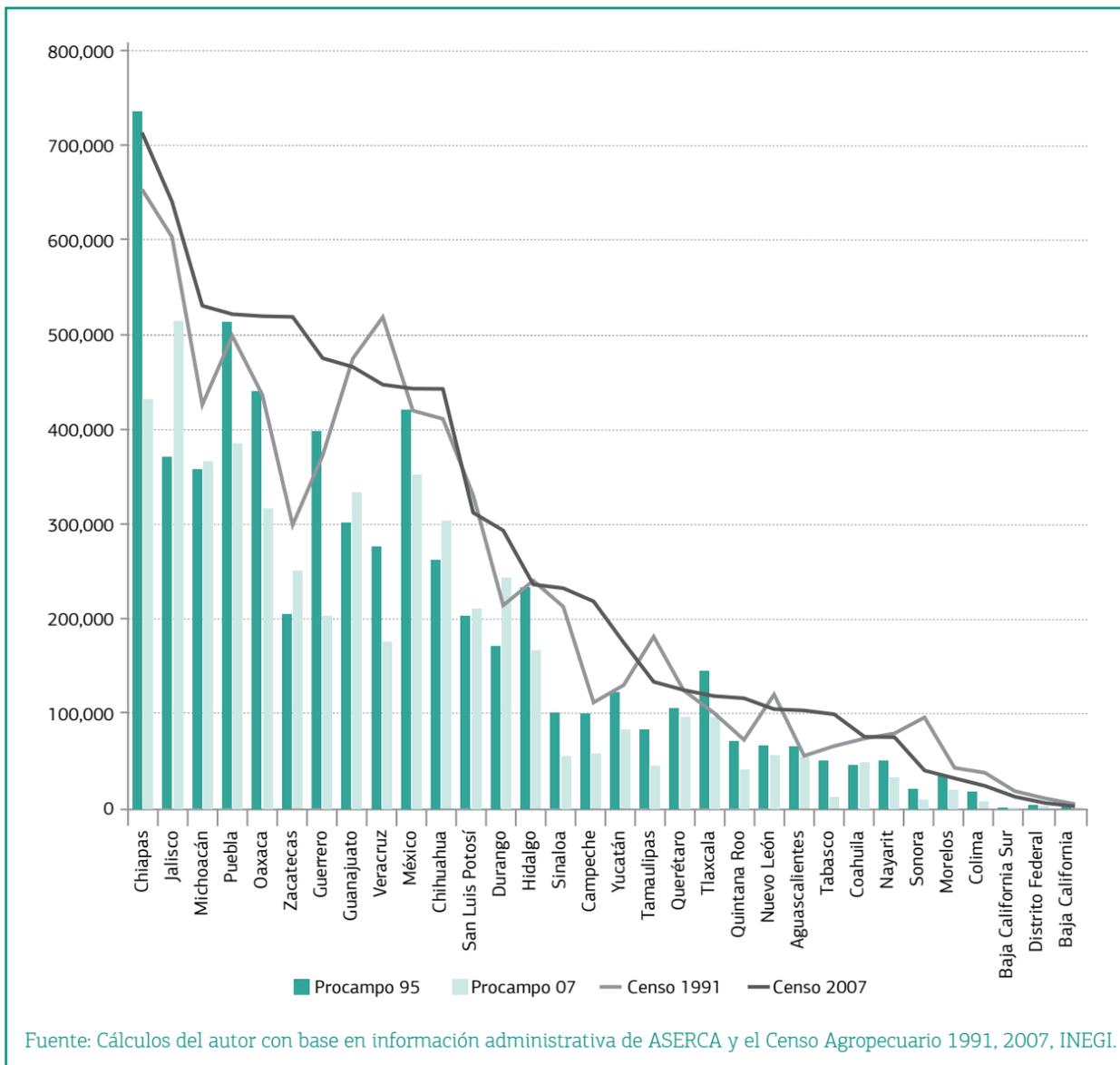
COBERTURA DE PROCAMPO PARA PRODUCTORES DE MAÍZ Y POR HECTÁREA: PV 2007



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 1991, 2007, INEGI.

Gráfica 20b

COBERTURA DE PROCAMPO POR TIERRA CULTIVADA Y POR HECTÁREA: PV 2007



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 1991, 2007, INEGI.

5.2. Distribución del gasto público agrícola: los municipios

Presentamos a continuación un análisis de la distribución de transferencias a nivel municipal con base en información administrativa de ASERCA para Procampo e Ingreso Objetivo (los dos principales instrumentos del programa Apoyos a la Comercialización), e información de la asignación a nivel municipal de la mayor parte del resto de los programas ADR incluidos en el PEC, recopilada por el CEDRSSA (2009). Los municipios están ordenados por tasa de pobreza rural (pobreza alimentaria) estimada por el CONEVAL.

Tanto Procampo como Ingreso Objetivo se distribuyen regresivamente, pero este último es excesivamente regresivo, con altos pagos per capita para una fracción muy pequeña de los municipios, y ningún pago para la mayor parte de los municipios restantes (Gráfica 22a). En comparación, los beneficios de Procampo están densamente distribuidos entre todos los municipios. El 50% más pobre de los municipios recibe 40% de las transferencias de Procampo, pero menos de 6% de Ingreso Objetivo, y en el caso de este último los recursos se concentran en un pequeño grupo de municipios, de forma que la mayor parte de los municipios más pobres (y todos los municipios en el tercio más pobre) no reciben pago alguno de Ingreso Objetivo.

La base de datos del CEDRSSA (2009) permite por primera vez un análisis de la distribución de la mayoría de los programas asociados al PEC, que representan la mayor parte del gasto en ADR federal implementado en México hoy en día. La información es para 2007 y cubre a 59 programas del PEC con un presupuesto global de 104 mil millones de pesos, equivalente a alrededor de 60% del PEC.

Analizamos esta información ordenando los municipios por tasas de pobreza rural, haciendo una partición de los municipios en grupos para ajustar por deciles de población rural, es decir, de forma que cada decil representa 10% de la población rural, y no 10% de los municipios. Excluyendo algunos de los programas más pequeños y redundancias en la información, la gráfica 29 presenta la distribución de 32 programas de forma separada, y la Gráfica 24 presenta la distribución de los programas agrupados por categoría funcional.

Es necesario formular dos advertencias importantes para interpretar los siguientes resultados: en primer lugar, la calidad de los datos puede variar significativamente entre programas, ya que los datos se originan en registros administrativos. Y segundo, el análisis ignora desigualdades al interior de los municipios de forma que los resultados pueden diferir del análisis a partir de información de productores individuales e información por hogar que se presenta más adelante (en la sección 6).

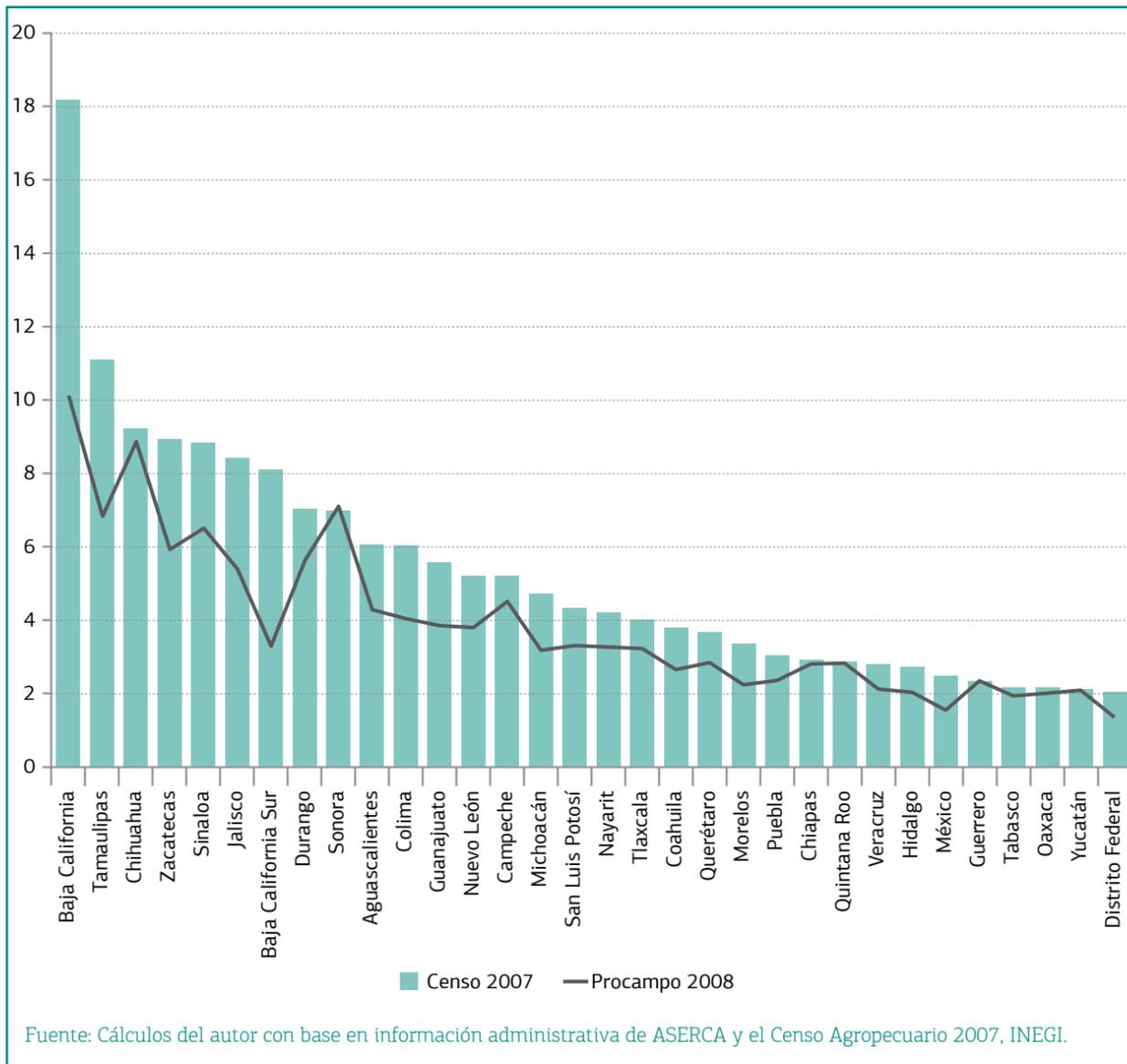
Si consideramos los programas por separado, encontramos un amplio rango entre el programa más progresivo, Infraestructura Básica Indígena, con más de 90% de los recursos asignados en el 40% de los municipios más pobres, y el más regresivo, con 90% de los recursos asignados en el 40% más rico. Como era de esperarse, los programas de Sedesol predominan entre los progresivos, pero también encontramos programas indígenas (CDI), de agua (Conagua) y transporte (SCT); al igual que fondos federales Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y Procampo Capitaliza. En el polo regresivo del espectro predominan los Apoyos y los programas de Alianza, a cargo de SAGARPA, así como programas de financiamiento (FIRA, Financiera Rural), Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y Procampo Tradicional. El contraste entre Procampo Tradicional y Capitaliza es sorprendente y requiere investigación adicional.

La distribución por categorías funcionales (Gráfica 24) confirma estos resultados: el gasto social y en infraestructura son progresivos en el agregado, los programas de protección del medioambiente son por lo general neutrales, mientras que programas de apoyo financiero y abocados a impulsar la “competitividad” (así es como se clasifican en el PEC) son altamente regresivos.¹³ Hay un interesante contraste entre los dos fondos de gasto municipal federalizado (Ramo 33): el FISM, asignado parcialmente con base en una fórmula que considera la pobreza, es progresivo, mientras que el FORTAMUN es regresivo. La distribución global de los programas del PEC analizados bajo esta óptica es por lo general neutral.

¹³ Los programas financieros se consideran en el espectro derecho de la escala en el gráfica 29, y no se suman al total porque la base de datos reporta los créditos asignados por institución financiera, en lugar del costo presupuestal o monto del subsidio que representan estos créditos.

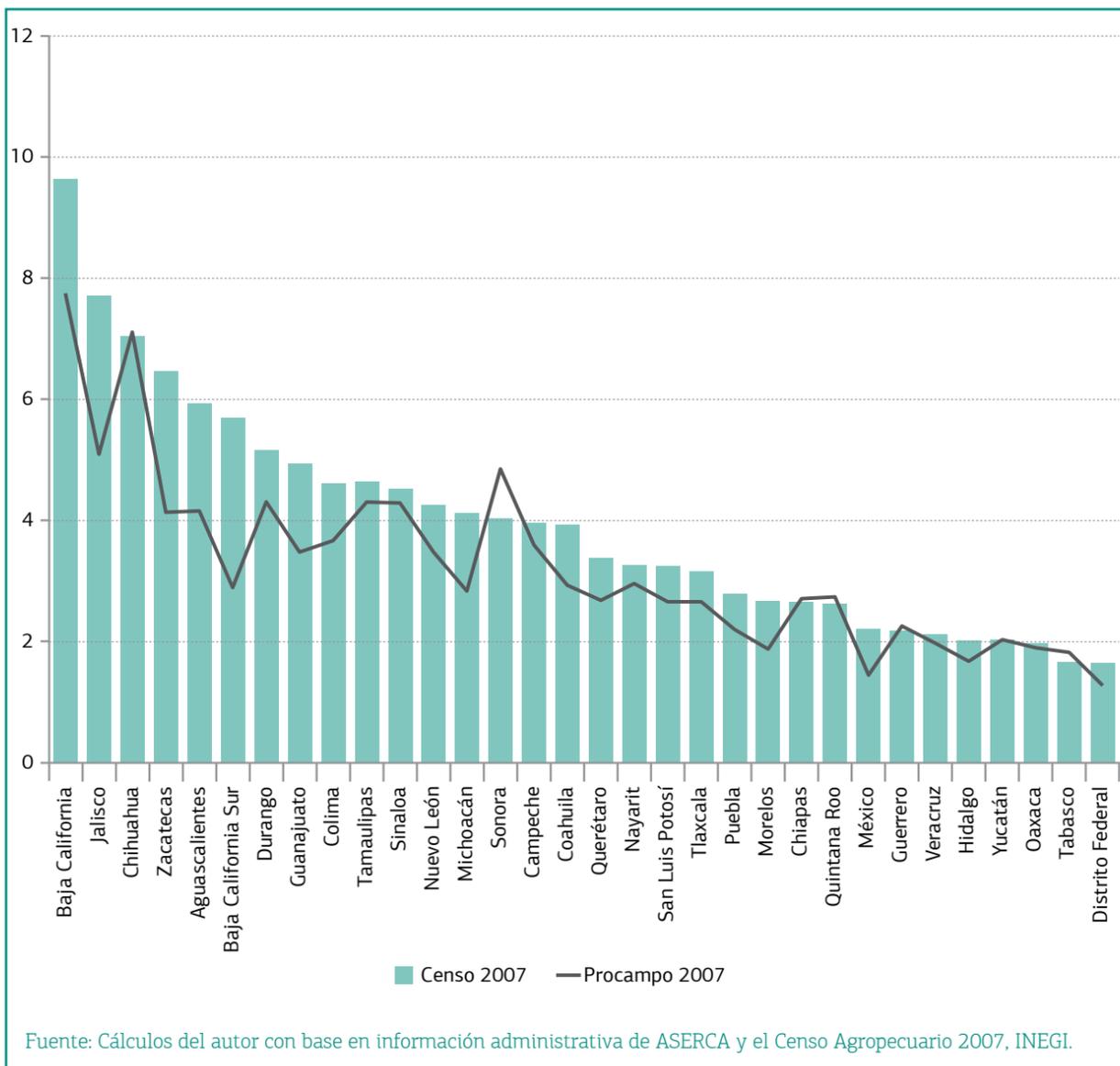
Gráfica 21a

TAMAÑO PROMEDIO DE LA PROPIEDAD: CENSO Y PROCAMPO



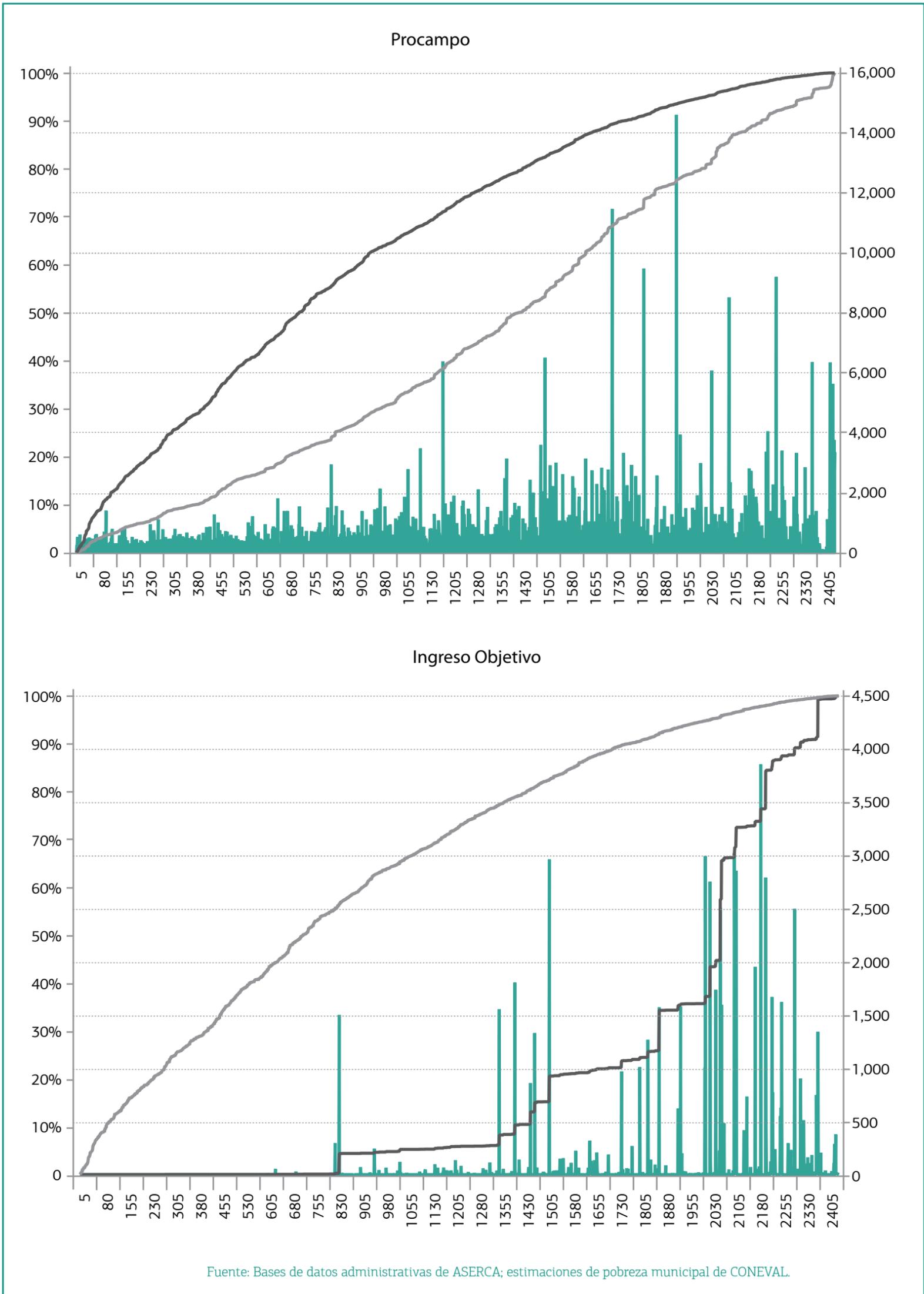
Gráfica 21b

TAMAÑO PROMEDIO DE LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN: CENSO Y PROCAMPO (PRODUCTORES DE MAÍZ)



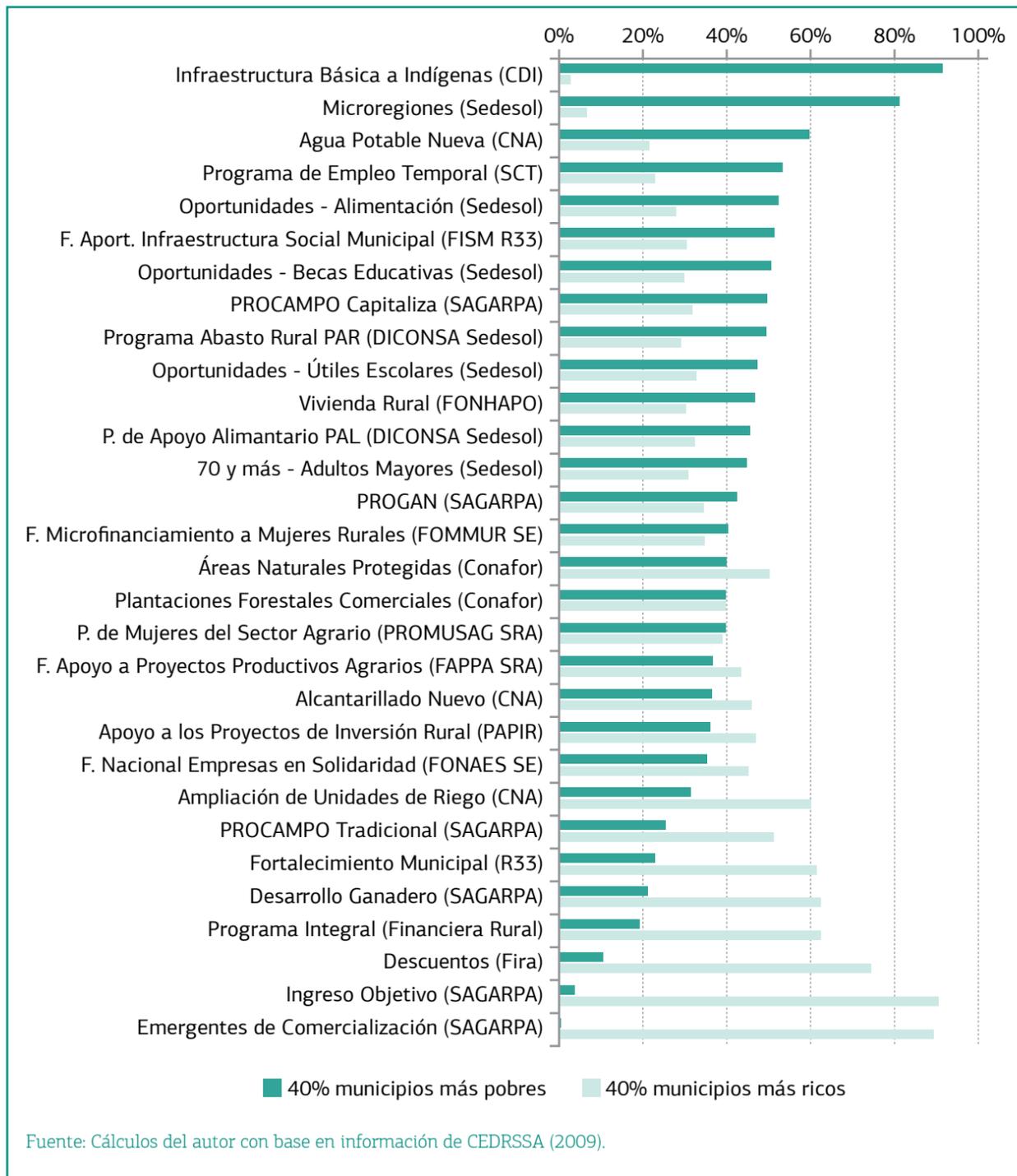
Gráficas 22a y 22b

TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO EN LOS CICLOS OI-2005 Y PV-2006 POR MUNICIPIOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA RURAL (POBREZA ALIMENTARIA)



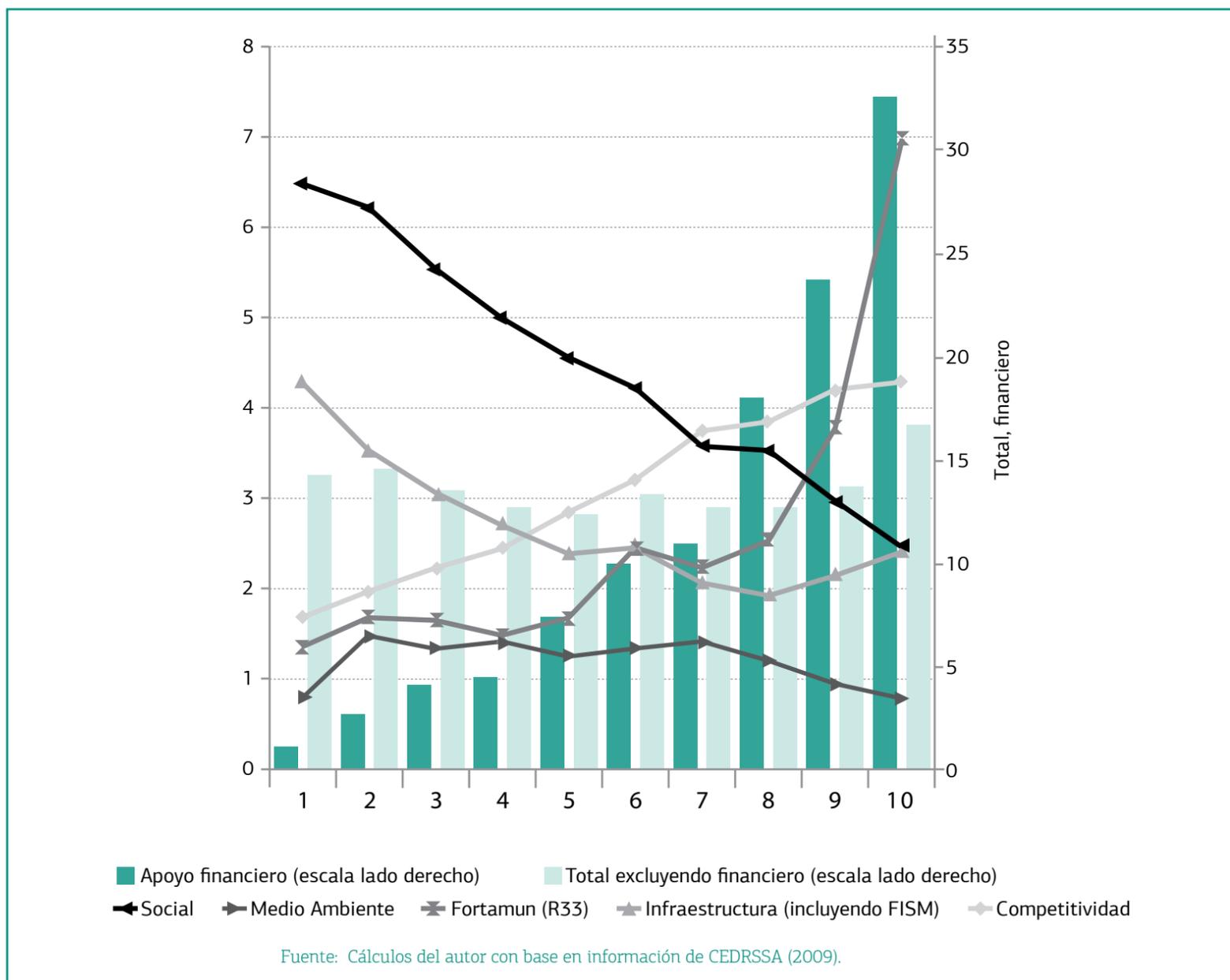
Gráfica 23

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (ADR) POR DECIL DE POBLACIÓN DERIVADOS DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL, ORDENADOS POR TASA DE POBREZA RURAL (POBREZA ALIMENTARIA)



Gráfica 24

DISTRIBUCIÓN POR GRUPO FUNCIONAL REPORTADO DE LOS PROGRAMAS ADR POR DECIL DE POBLACIÓN DERIVADOS DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL, ORDENADOS POR TASA DE POBREZA RURAL (POBREZA ALIMENTARIA) (MILES DE MILLONES DE PESOS)



5.3. Efectos del GPA sobre el crecimiento, productividad, empleo y migración

La concentración geográfica del GPA en México abre la oportunidad para un experimento natural único que permite valorar el impacto del GPA sobre el crecimiento agrícola. Este análisis tiene cierta relevancia para las políticas públicas porque la manifiesta asignación estratégica de subsidios a los estados agrícolas más grandes y desarrollados (ver gráficas 8 y 15) se justifica con base en dos supuestos: 1) que el impacto global del GPA se maximiza al concentrar los recursos en los estados más productivos, y 2) que los estados más productivos son los grandes estados agrícolas del norte, que aportan una mayor proporción del PIB agrícola nacional.

Aunque la información consistente sobre la evolución del GPA a nivel estatal es limitada, la información disponible sugiere que hay mucha inercia histórica y poca variación intertemporal en la distribución de recursos federales entre estados. Esto es obviamente cierto en el caso de Procampo, que estableció un esquema de pagos histórico en 1993 y sólo ha sufrido modificaciones marginales en sus reglas desde entonces; pero también parece ser cierto en el caso de otros programas importantes (Gráfica 25). En consecuencia, usaremos la distribución del GPA para 2006 como una aproximación a la distribución del GPA en la última década.

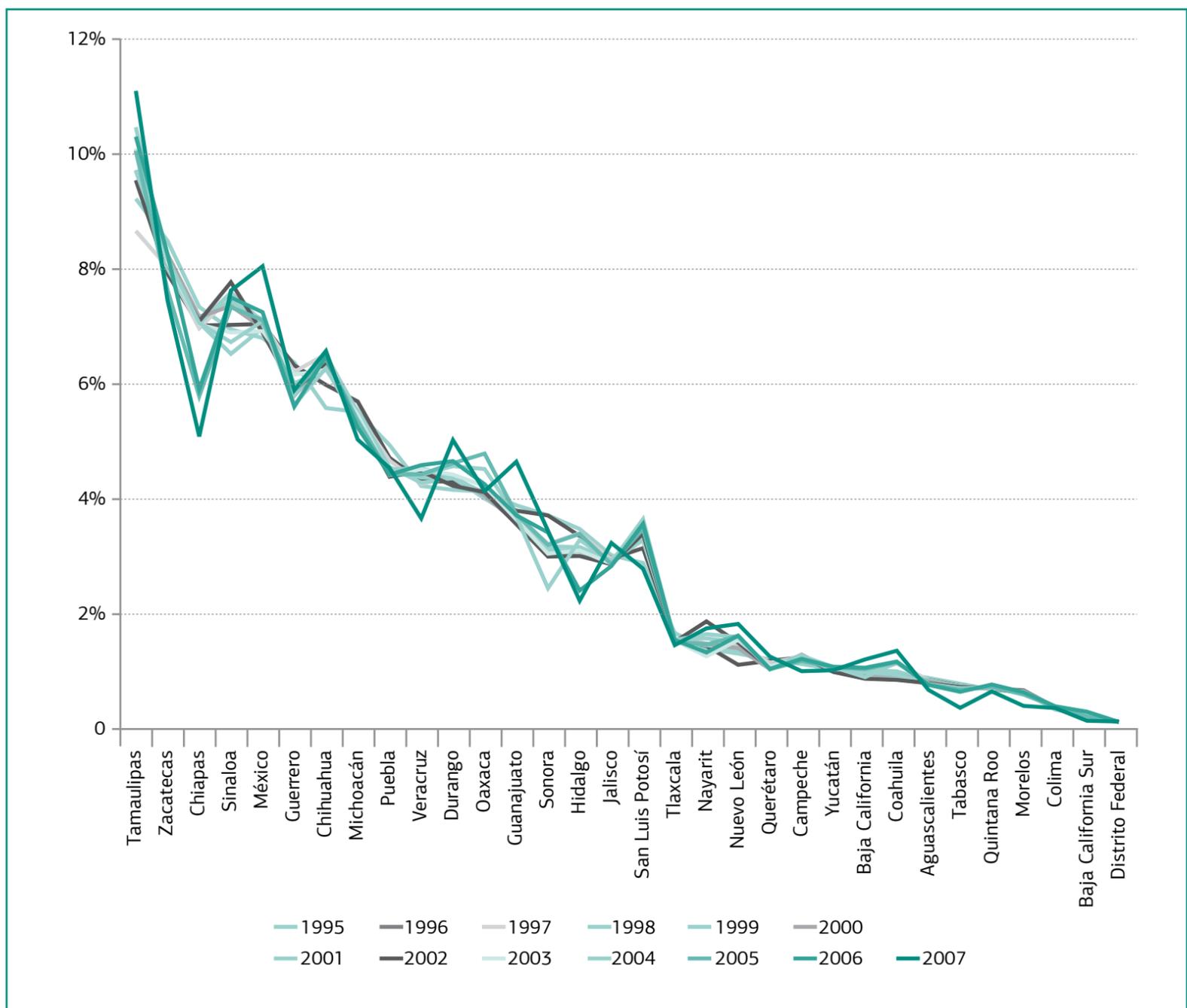
Como ya se mostró arriba (Gráfica 15), la distribución del GPA está estrechamente correlacionada con la distribución del PIBA. Los estados más beneficiados (Sinaloa Tamaulipas y Chihuahua) son favorecidos de forma desproporcionada, aún en relación con su aportación al PIBA. Consecuentemente, podría esperarse que el sector agrícola en los estados más beneficiados tuviera un mejor rendimiento que en el resto. Los gráficas 27 y 28 presentan las tasas de crecimiento anual del PIBA de 1994 a 2004, así como de productividad de la tierra y del trabajo de 2000 a 2004. En concordancia con los datos para otros países a nivel internacional, no hay correlación aparente entre el GPA y el crecimiento en el PIBA. Si acaso, la relación parece negativa: a excepción de Zacatecas, los estados con niveles de crecimiento significativamente

por encima del promedio nacional (México, Durango, Querétaro, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes y Baja California Sur) están todos por debajo de la media en la distribución del GPA como proporción del PIB (GPA/PIB) (>10%), mientras que los tres principales receptores de GPA tuvieron crecimiento por debajo del promedio.

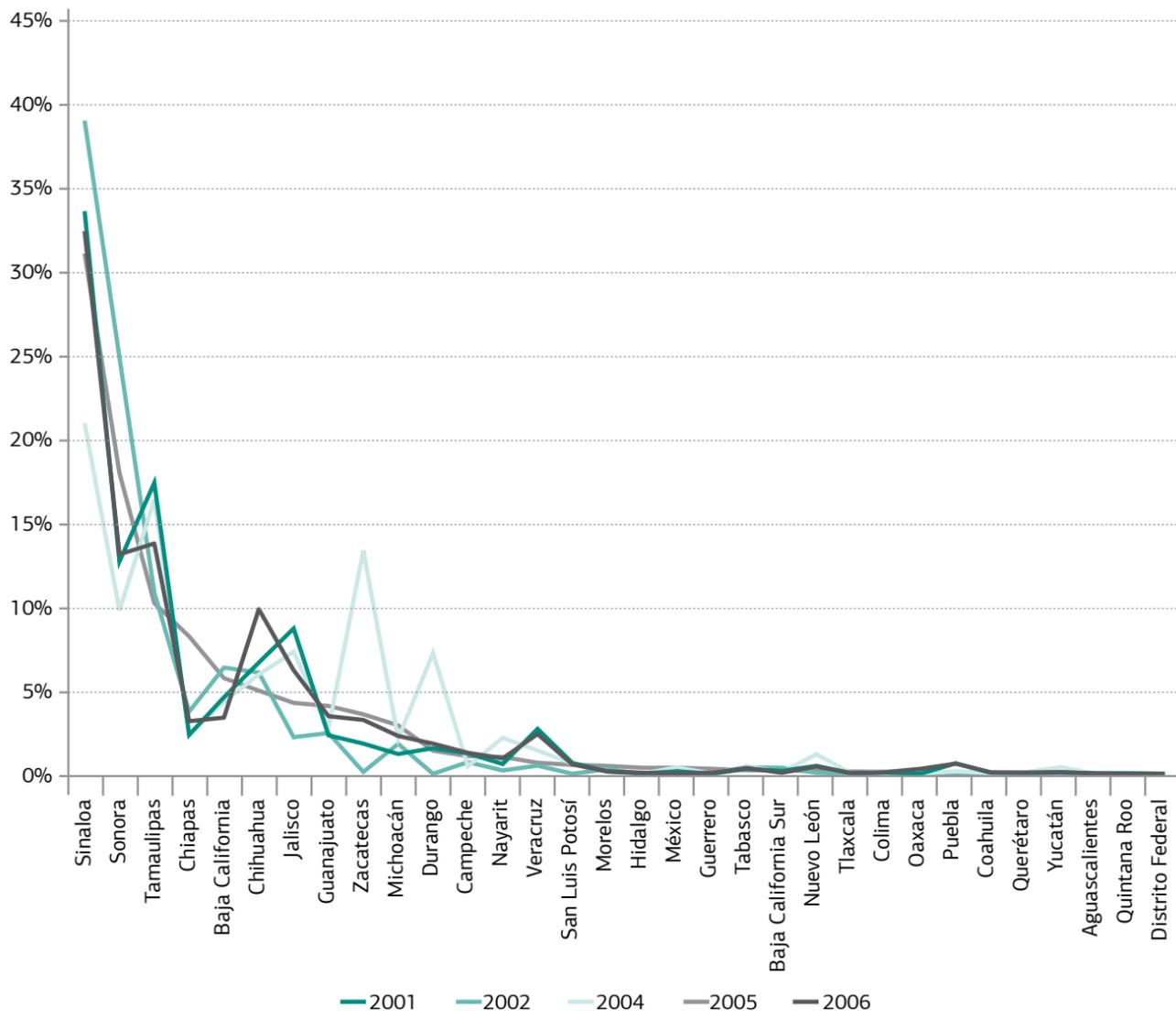
La productividad de la tierra y del trabajo tampoco parecen tener correlación con el GPA (Gráfica 27). Los cuatro estados con la mayor proporción de GPA/PIB tienen la más baja productividad de tierra de entre todos los estados, con excepción de dos. Por otra parte, el crecimiento en la productividad tiene forma de U: es positiva para algunos de los estados con mayor proporción de GPA, negativa para la mayor parte de los estados intermedios y nuevamente positiva para los estados con la menor proporción de GPA.

Gráficas 25a, b y c

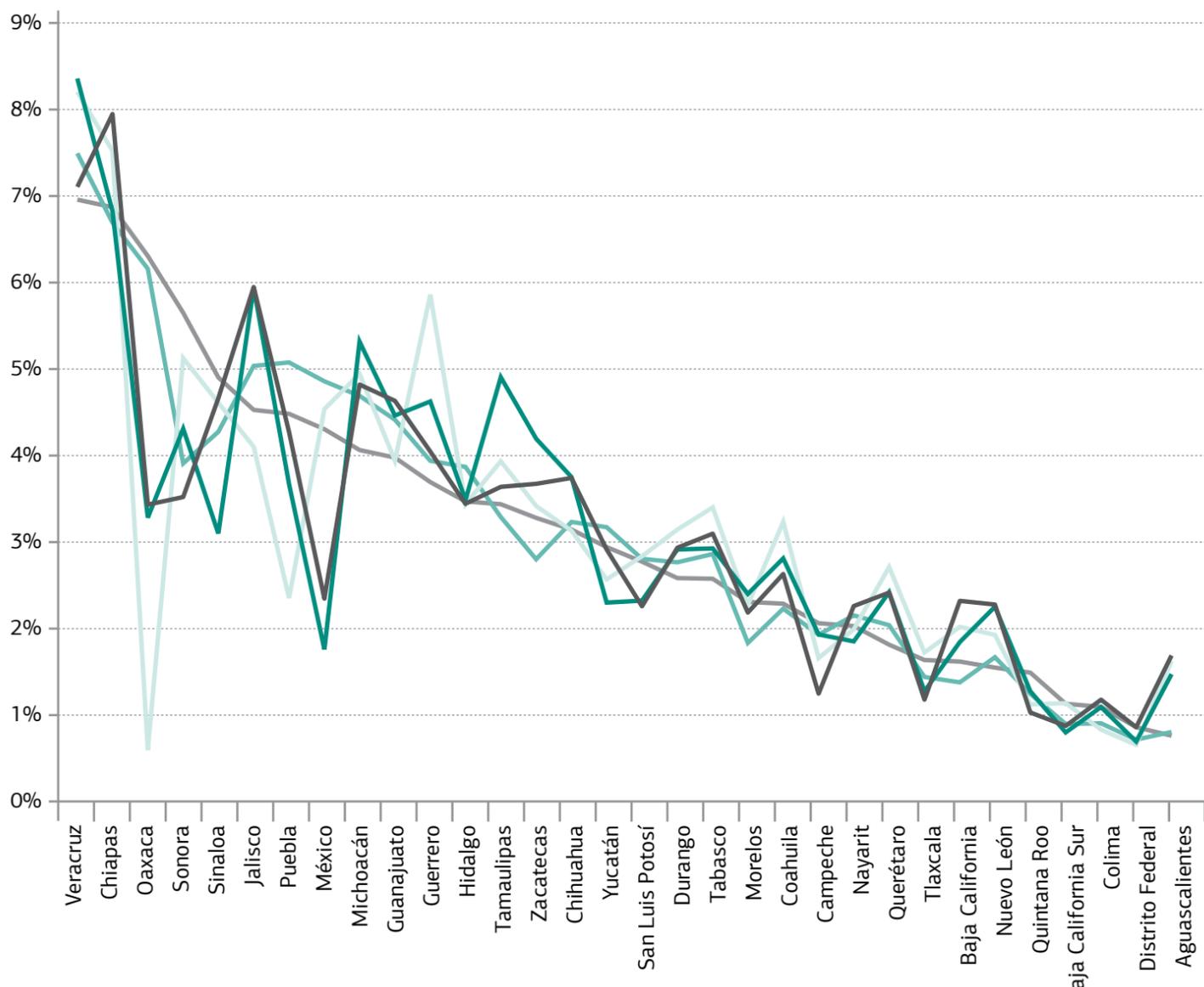
PORCENTAJE DE LAS TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO, APOYOS Y ALIANZA POR ESTADO:
1995-2007
(ESTADOS ORDENADOS POR PRIMER AÑO DISPONIBLE)



Apoyos a la Comercialización



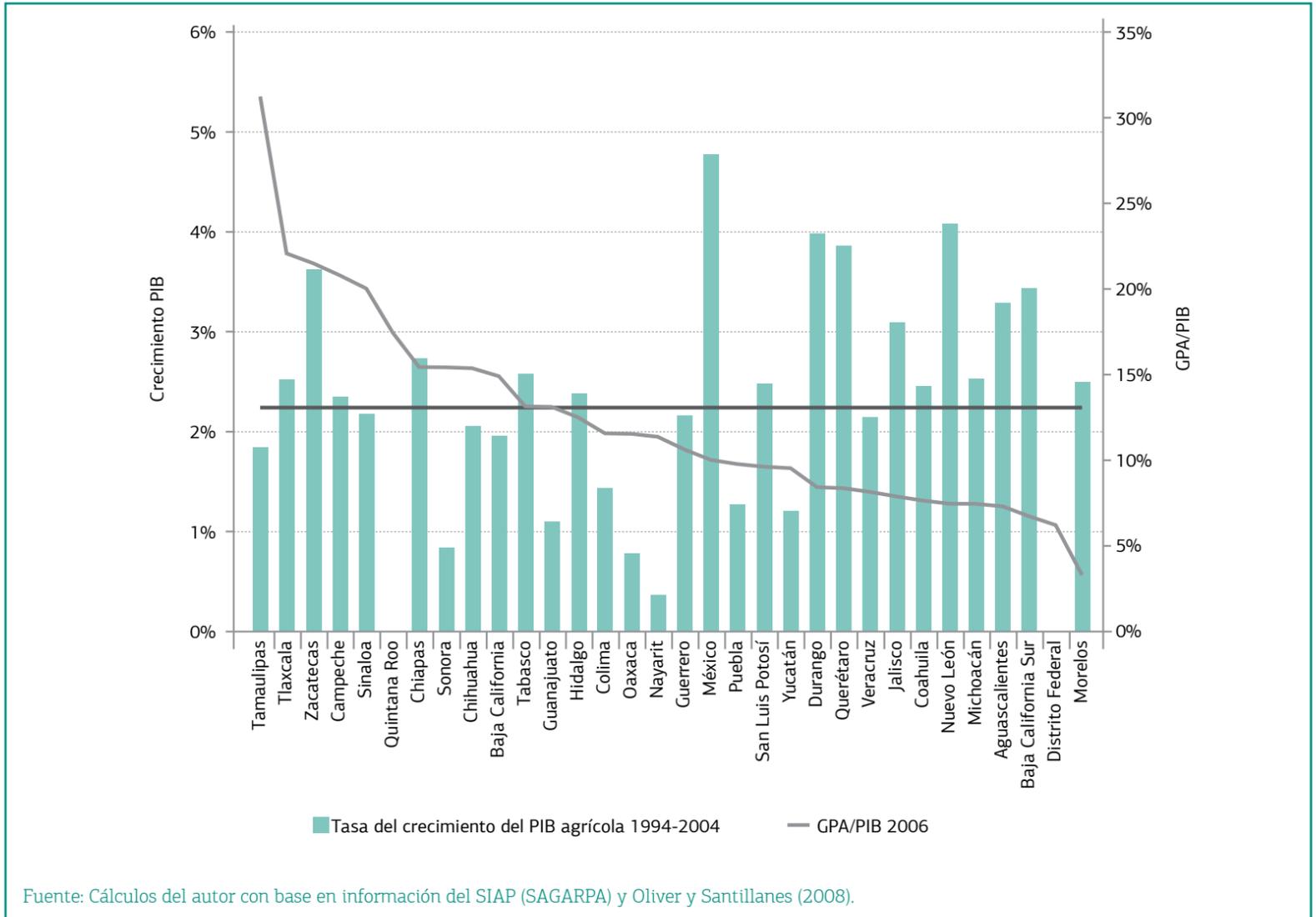
Alianza



Fuente: SAGARPA, Oliver y Santillanes (2008)

Gráfica 26

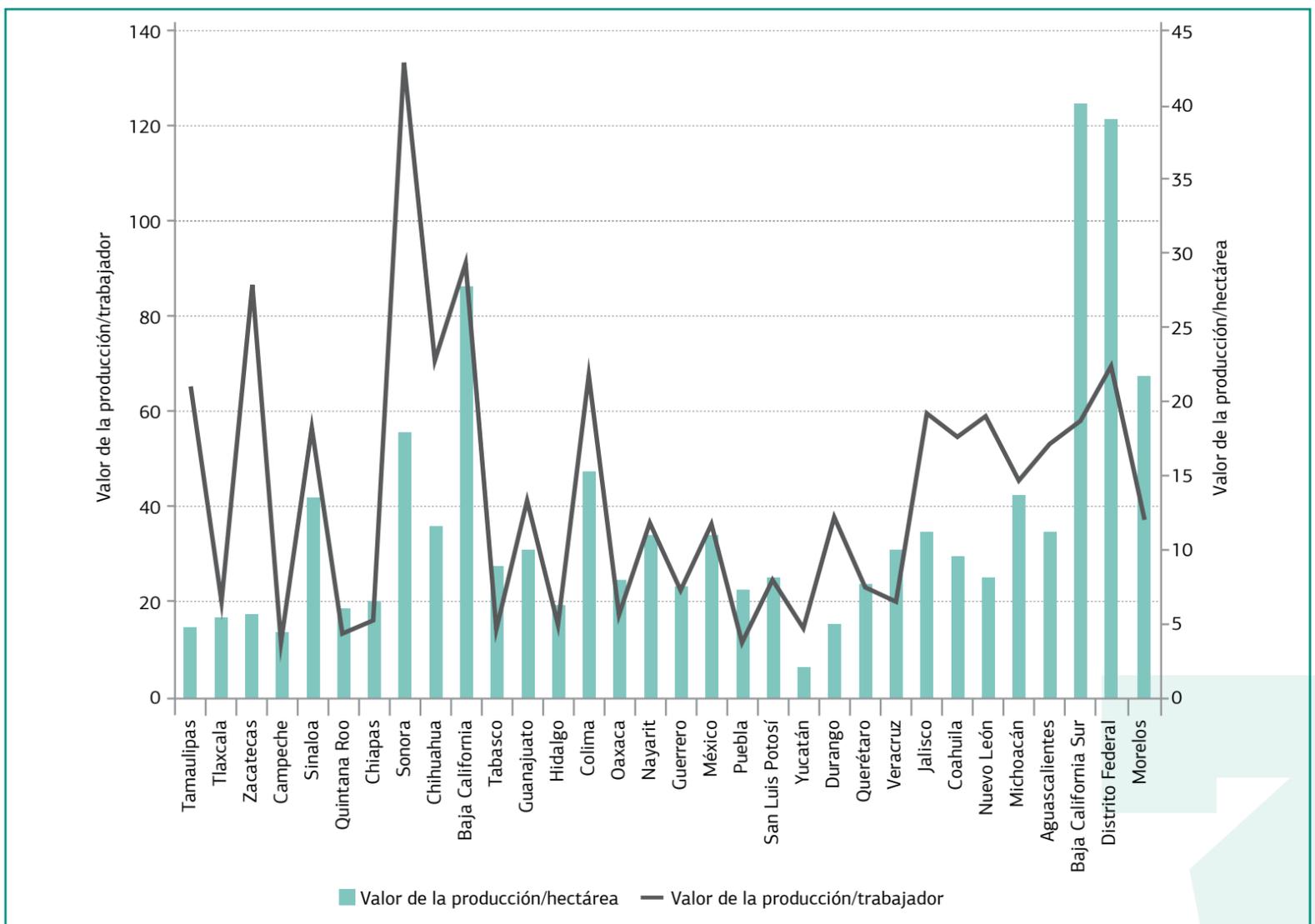
GPA (% PIBA) Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIBA:
1994-2004 (ESTADOS ORDENADOS POR GPA / PIBA)

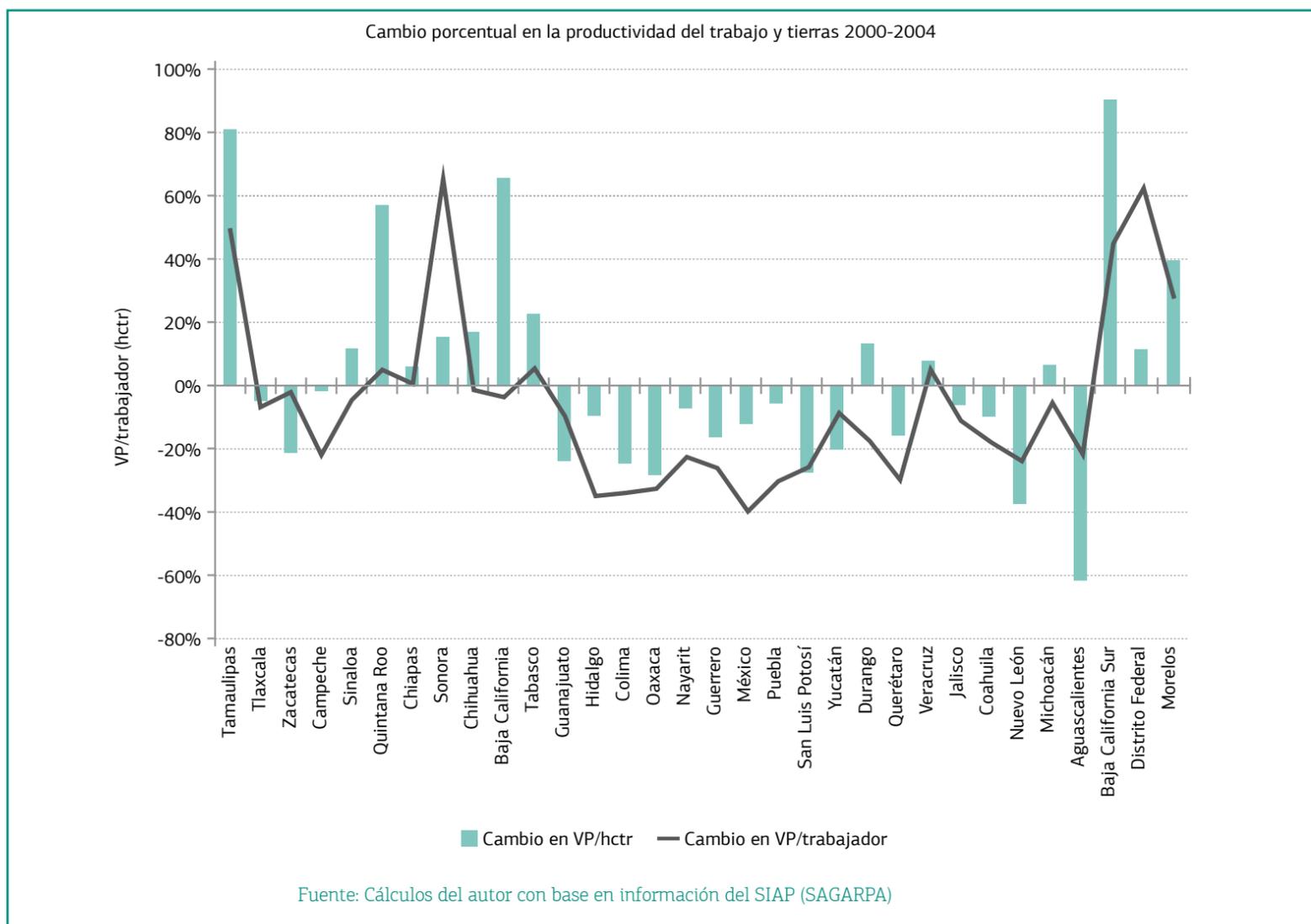


Fuente: Cálculos del autor con base en información del SIAP (SAGARPA) y Oliver y Santillanes (2008).

Gráficas 27a y b

VALOR PROMEDIO DE PRODUCCIÓN POR TRABAJADOR Y POR HECTÁREA
(2000-2004, EN MILES DE PESOS MEXICANOS DE 2004)
VARIACIÓN PORCENTUAL EN LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LA TIERRA (2000-2004 %)
ESTADOS ORDENADOS POR GPA / PIBA



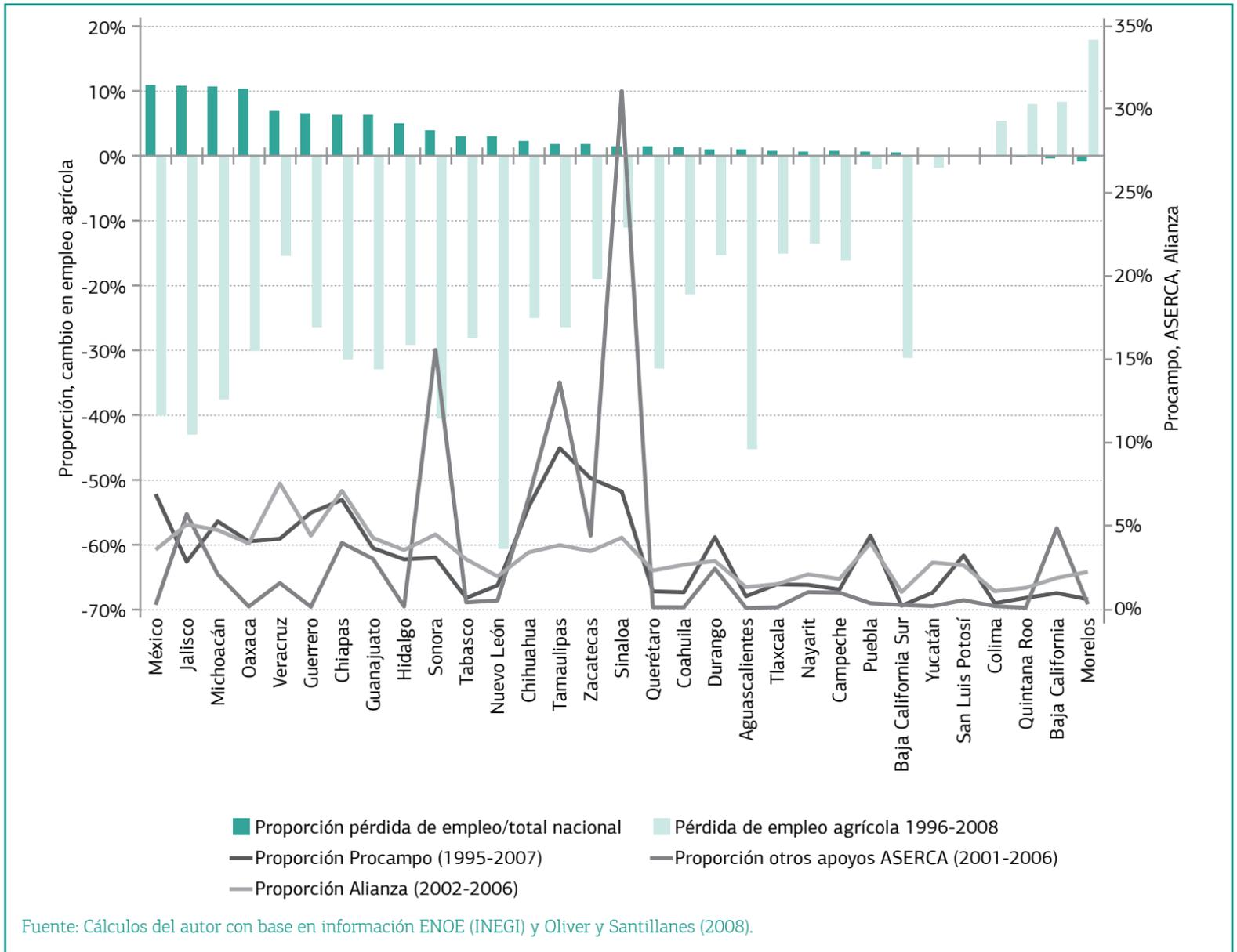


Por último, la gráfica 28 compara la distribución en la pérdida de empleo en el sector agrícola en la última década (1996-2008) con la distribución de los principales programas de apoyo, ordenando a los estados por su fracción de la pérdida de empleo global en el periodo. De nueva cuenta, observamos una correlación negativa: los estados con la más pronunciada pérdida de empleo son los que reciben, en promedio, más apoyo.

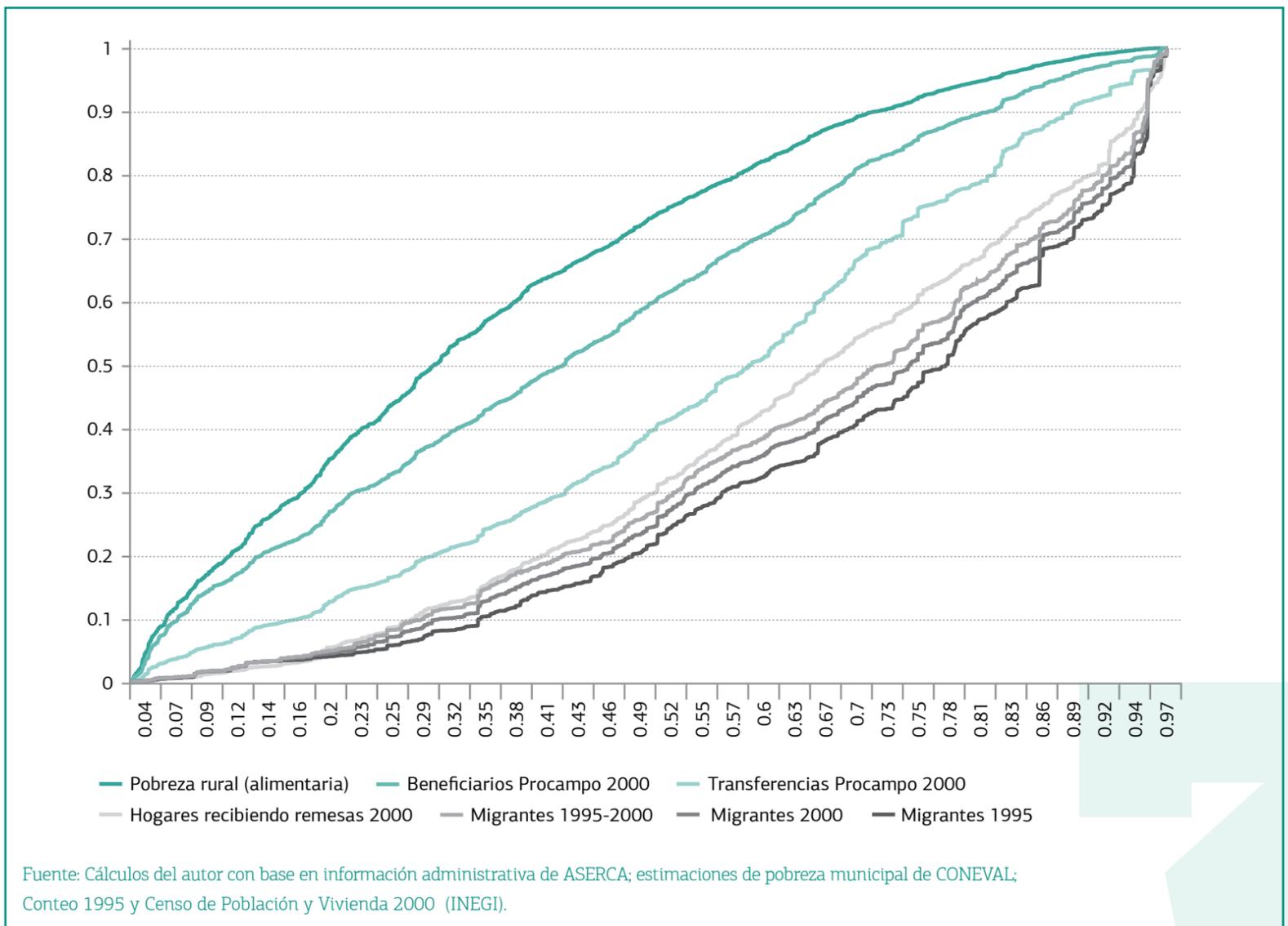
Estos resultados podrían parecer contra-intuitivos, pero se pueden explicar con base en diversos factores. En primer lugar, el GPA y la inversión en infraestructura se han concentrado, históricamente, en los estados agrícolas más grandes y desarrollados, donde el potencial para mayor crecimiento y mejoras en la productividad es menor que en los estados menos desarrollados y donde la inversión pública ha sido más escasa. En segundo lugar, como ya se mencionó, una amplia proporción de los subsidios agrícolas se dirige a la producción de granos como el maíz y otros, de gran escala e intensivos en capital, con limitado potencial de impacto directo en el empleo. Por último, los resultados también pueden reflejar un impacto limitado en la productividad de la mayor parte de los subsidios agrícolas en las unidades de producción. La mayor parte de estos subsidios representa transferencias compensatorias, en lugar de inversiones orientadas a aumentar la productividad, y para estos últimos no se cuenta en general con evaluaciones de impacto.

Por último, para obtener una idea preliminar de la correlación entre las transferencias de Procampo y la decisión de migrar, comparamos la distribución de beneficiarios de Procampo en el ámbito municipal con diversas estimaciones de migración basadas en el censo, incluyendo hogares que reciben remesas (2000), hogares con miembros que han migrado (2000), migrantes internacionales en 1995 y 2000, y el cambio en el número de migrantes entre estos dos momentos (Gráfica 29). Este esfuerzo revela una débil relación entre la distribución de Procampo y la migración a nivel municipal, al menos en el caso de los municipios más pobres, toda vez que los beneficiarios de Procampo (a diferencia de las transferencias) se concentran de forma desproporcionada en los municipios más pobres, mientras que los migrantes provienen desproporcionadamente de municipios con menores niveles de pobreza. Esto es consistente con los resultados de un cuidadoso análisis econométrico de este tema en un documento que acompaña al presente estudio (Cuecucha y Scott 2010, Recuadro 7).

Gráfica 28
EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA Y SUBSIDIOS AGRÍCOLAS



Gráfica 29
PROCAMPO MUNICIPAL Y CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE LA MIGRACIÓN: 1995-2000



6. DISTRIBUCIÓN ENTRE HOGARES Y PRODUCTORES DE LOS PROGRAMAS DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (ADR)

En esta sección se analiza la distribución de beneficios a nivel de productores individuales y hogares. Hay pocas bases de datos que reporten información por hogar y productor e incorporen tanto programas de apoyo agrícola como alguna medida relevante de bienestar o nivel de riqueza para el hogar/productor. El presente estudio usa tres tipos de fuente de información, que son complementarios pero en estricto sentido no comparables: a) encuestas nacionales en hogar que incorporan información de programas ADR (ENIGH 2006 y 2008, y ENIGH-Módulo Social 2006); b) encuestas de evaluación para programas específicos (Alianza, Oportunidades); y c) información administrativa de algunos programas (Procampo, Ingreso Objetivo). La encuesta nacional en hogar tiene la importante ventaja de ser representativa a nivel nacional e incluir información de calidad sobre el ingreso y otras estimaciones del bienestar, pero el tamaño de muestra no está diseñado para reflejar los programas de transferencia de recursos con precisión, especialmente cuando estos programas tienen cobertura limitada o concentran una amplia proporción de los beneficios en un grupo acotado de hogares. Las otras dos fuentes están diseñadas para reflejar con precisión las condiciones de los beneficiarios de los programas y las transferencias, pero no son representativas a nivel nacional, y por lo general incorporan información limitada sobre el nivel de ingreso, o no la incorporan en absoluto. Consecuentemente, el análisis que se obtiene de estas tres fuentes debe interpretarse cuidadosamente, y entenderse de forma complementaria.

Analizamos la distribución de beneficios usando dos criterios diferentes para ordenar la información, en correspondencia con las distintas fuentes de información disponibles. En el caso de la información administrativa, se ordenan los productores por tamaño de la propiedad de tierra registrada, ya que es la única variable disponible en estos datos que aproxima el nivel de riqueza/bienestar de los beneficiarios. En el caso de las encuestas nacionales en hogar, se analizan los beneficios recibidos por decil de población, ordenados por ingreso corriente total per capita.

Fuentes de información	
Fuente	Programa
ENIGH 2006, 2008	Procampo, Oportunidades
ENIGH-Modulo Social 2006	Programas sociales y de desarrollo rural
Base de datos de re-certificación e identificación de Oportunidades (ENCASEH 2004)	Oportunidades, Procampo
Base de datos de beneficiarios ASERCA (2005, 2006)	Procampo, Ingreso Objetivo
Base de datos para evaluación de Alianza para el Campo – Evalianza (2005, 2006), FAO-Sagarpa	Alianza para el Campo

La información disponible por hogar y productor permite analizar los principales programas ADR, incluyendo los principales programas de apoyo agrícola (Procampo, Ingreso Objetivo, y Alianza), así como los principales programas sociales con alcance rural, incluyendo Oportunidades, Adultos Mayores 70 y más, y el Programa de Empleo Temporal. También estimamos la distribución de subsidios agrícolas para electricidad y recursos hídricos (Tarifa 9), usando la distribución de tierra irrigada como variable aproximada, o *proxy* (a muy grandes rasgos). Los programas de apoyo rural que abarca el presente análisis de incidencia representan aproximadamente 75% del GPA total en México.

6.1. Productores en deciles ordenados por tamaño de la propiedad de la tierra (datos administrativos)

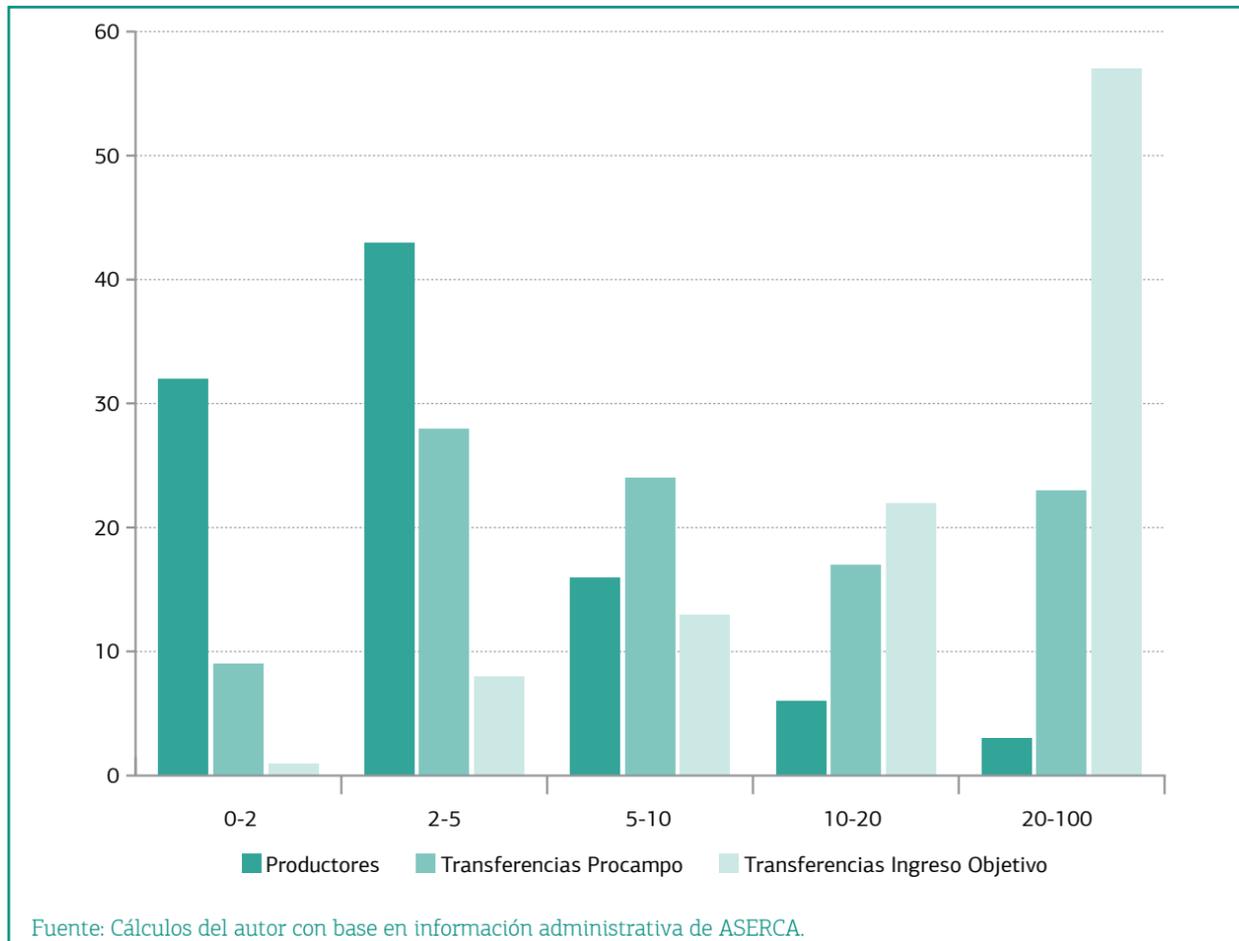
Antes de analizar la distribución de los subsidios agrícolas por decil de productores (ordenados por tamaño de propiedad), consideramos cómo se distribuyen los productores agrupados por tamaño promedio de la propiedad. Con base en la información administrativa, los productores con menos de 5 ha representan 75% de los beneficiarios de Procampo, pero reciben sólo 37% de las transferencias del programa, en correspondencia con su participación relativa en la superficie de tierra cubierta por el programa (Gráfica 30). Los productores con 5-20 ha representan el 22% de los beneficiarios y reciben 41% de los beneficios, mientras que los productores con más de 20 ha representan 3% de los beneficiarios y obtienen 23% de las transferencias.

¿Puede explicarse toda la regresividad de Procampo en función de la distribución de la tierra en México? ¿O la cobertura de productores del programa además está sesgada en contra de los pequeños productores? Una comparación global entre la información de Procampo y el Censo Agropecuario

2007 sugiere que no hay tal sesgo (ver Gráfica 21a), como tampoco lo hay en el ámbito nacional (Gráfica 5, arriba): hay mayor cobertura entre los pequeños (66%) y medianos (63%) productores. Sin embargo, la evidencia de las localidades rurales en condiciones de pobreza aporta una perspectiva algo diferente (Gráfica 31), toda vez que la cobertura declina con el tamaño de propiedad, a sólo 19% para los propietarios de 1-2 ha y 7% para quienes tienen menos de 1 ha. Éste es un tema que requiere más investigación. Una posible explicación de la diferencia entre las dos fuentes de información es que el Censo podría sub-reportar a las unidades de producción más pequeñas.

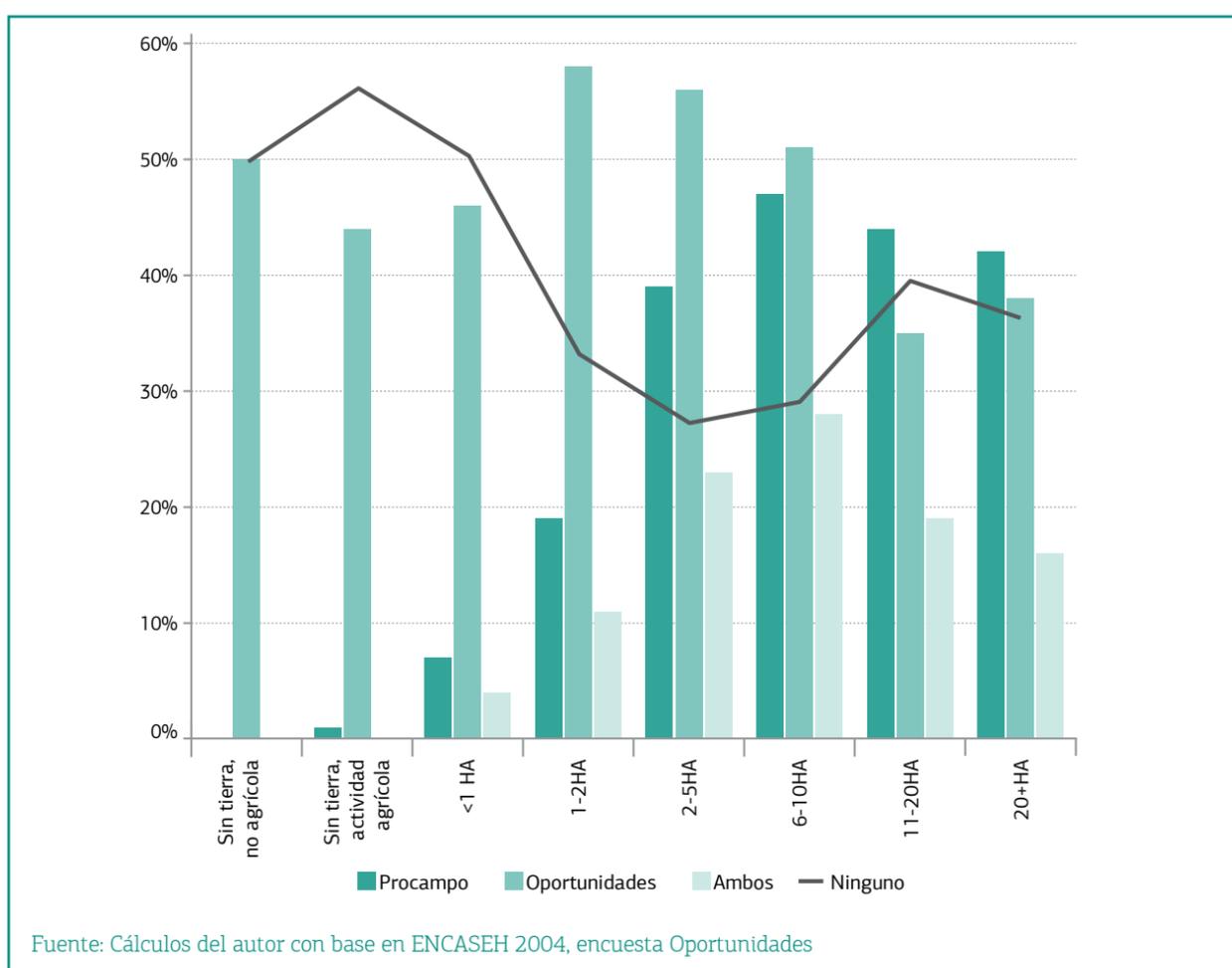
Gráfica 30

DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTORES Y TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO ENTRE BENEFICIARIOS DE PROCAMPO (2006)



Gráfica 31

COBERTURA DE OPORTUNIDADES Y PROCAMPO ENTRE HOGARES EN LOCALIDADES RURALES POBRES, POR TAMAÑO DE PREDIO EN PROPIEDAD, O APROVECHADO (2004).



La información disponible también nos permite contrastar la cobertura de Procampo en comparación con la de Oportunidades. Como es de esperarse, la cobertura de Oportunidades es relativamente alta en todo el espectro de localidades rurales pobres, pero es significativamente mayor para hogares con 1-5 ha (58%) que entre trabajadores agrícolas sin tierra propia y hogares con menos de una ha (44% y 46%, respectivamente). Además es de destacar que para el grupo más pobre tanto en términos de tenencia de tierra como de ingreso (ver Cuadro 5), aquellos hogares con menos de 1 ha, sólo 4% de los hogares tiene ambos programas, mientras que 50% de los hogares no tiene ninguno de los dos.

A pesar de su alto nivel de concentración, Procampo es por mucho el programa que más apoya a los pobres de entre los tres principales programas agrícolas. Apenas 9% de los beneficios de Ingreso Objetivo llega al 75% de los productores más pequeños, mientras que 3% de los productores en el extremo superior absorben 60% de las transferencias del programa.

Más sorprendente aún, si usamos la información de productores individuales, Alianza también parece ser significativamente más regresivo que Procampo, a pesar de su distribución comparativamente más progresiva observada en el análisis a nivel estatal (Gráfica 18). Alianza incorpora un amplio conjunto de programas de apoyo a la inversión, financiados por medio de subvenciones equivalentes a la inversión realizada por el beneficiario a cargo de los gobiernos federal y estatal. Estos apoyos se clasifican en tres grupos principalmente, el Programa de Desarrollo Rural (PDR), el Programa de Fomento Agrícola, y el Programa de Fomento Ganadero. A diferencia de los dos últimos, que no tienen objetivos explícitos de equidad, el PDR está dirigido a productores de bajos ingresos. Ello requiere según sus reglas de operación que al menos 70% de sus recursos se asignen en localidad de Alta y Muy Alta marginación (de conformidad con el índice de marginación de el CONAPO). Sin embargo, los datos de evaluación de Alianza revelan que el programa ha incumplido con estos criterios de asignación. En 2004, sólo 32% del gasto asociado al PDR se ejerció en estas localidades, con menos de 2% en localidades de Muy Alta marginación.

En el contexto de una reciente evaluación del programa, la FAO (2005) usó una encuesta y una tipología de beneficiarios con base en variables socioeconómicas y productivas, para evaluar la distribución de los beneficios del PDR.¹⁴ El estudio de la FAO encontró que 78% de los beneficiarios del PDR era de los "Tipos I y II", en contraste con 54% para todos los beneficiarios de Alianza, y con esa base concluyó que el PDR "está dirigido a productores de bajos ingresos" (p. 3). Desafortunadamente, esta conclusión no se sostiene al realizar un análisis cuidadoso de los datos de la FAO. En primer lugar, la encuesta de evaluación sólo es representativa para los beneficiarios de Alianza, de forma que el nivel de "bajos ingresos" debe definirse en relación con este conjunto de beneficiarios, y no con la población rural en el sentido más amplio. En segundo lugar, la tipología basada en activos utilizada en las evaluaciones de la FAO no es apta para identificar a los productores más pobres aún en este conjunto (ver cuadro en nota al pie, y gráfica 32 más adelante). Para dar cuenta de este problema, el cuadro 6 presenta características básicas y transferencias recibidas por quintil de productores ordenados por nivel de escolaridad, usando información de la Evalianza. Este simple reordenamiento evidencia la descomunal diferencia entre los grupos más bajo y más alto: de 1 a 14 años de escolaridad; y de 7.5 (1) a 114 (10.5) hectáreas dependientes de la lluvia (e irrigadas). Los dos estratos más bajos en este orden, que representan 40% de los beneficiarios, reciben apenas 35% de las transferencias del PDR.

Para atender el primer problema, el Banco Mundial (2006, fig. 3.24) utiliza una encuesta rural en hogar (ENHRUM 2002) y coloca los Tipos en la distribución rural nacional. Como puede verse en la gráfica 33, esto implica que casi 73% de las transferencias del PDR se concentra en el quintil más rico de la población rural, de conformidad con el índice de activos de la Evalianza (los Tipos II-IV representan el 22% de la población), mientras 35% de los beneficiarios del PDR y 45% de los beneficiarios de Alianza en conjunto se concentran en el 2% más rico de la población.

14 El siguiente cuadro presenta los valores de algunas de las principales variables de la tipología de la FAO con base en una encuesta a beneficiarios del PDR.

Tipología de beneficiarios del PDR					
VARIABLES SELECCIONADAS	I	II	III	IV	V
Educación (años)	4.8	6.3	8.9	14.3	19.0
Valor de activos (pesos mx)	1,799	56,557	208,853	662,765	512,000
No. equivalente a cabezas de ganado	5.6	8.3	13.8	28.6	71.0
Equivalente de tierra irrigada (hectáreas)	0.8	3.0	11.1	33.1	10.0

Fuente: FAO (2005)

Cuadro 6

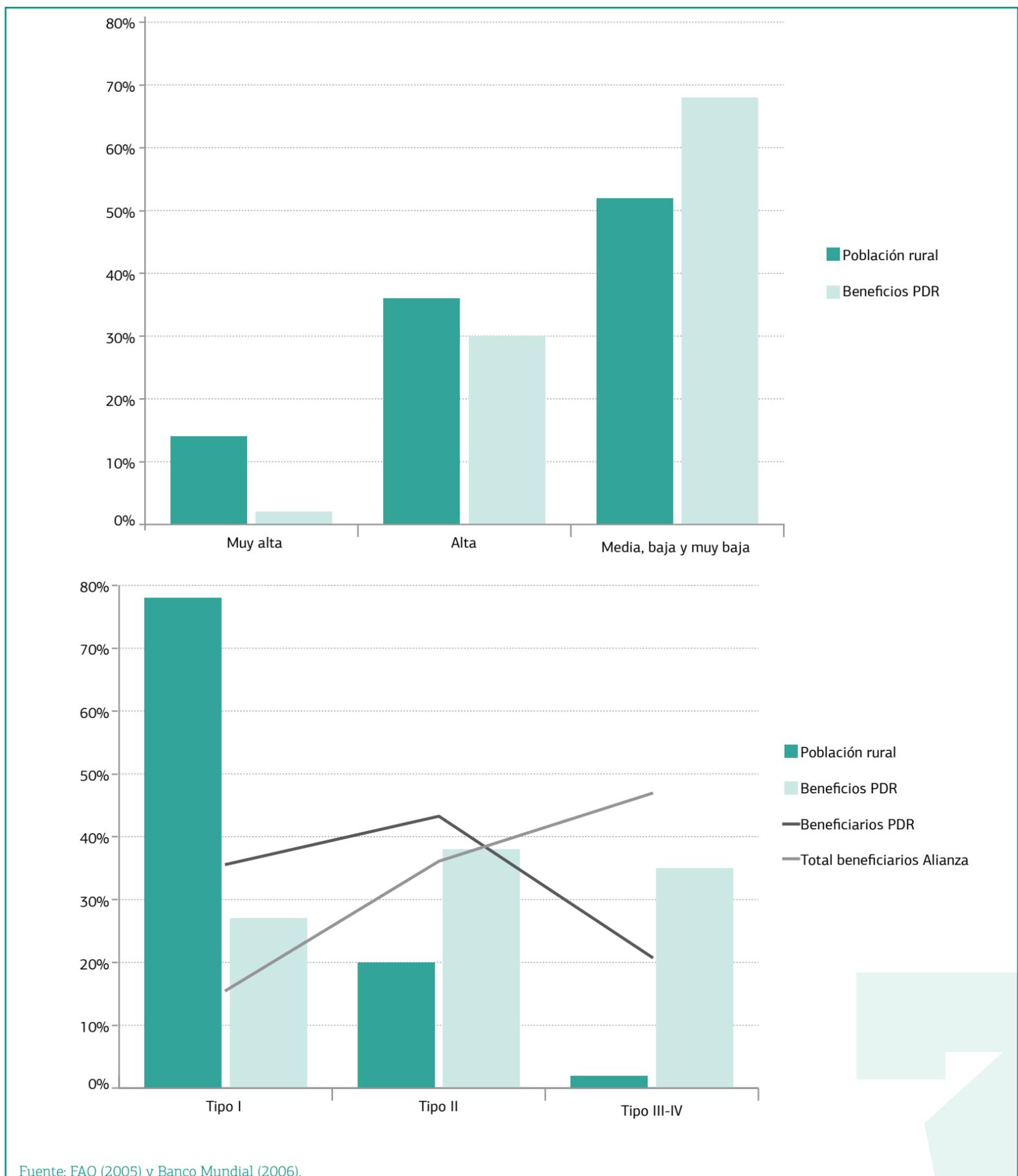
CARACTERÍSTICAS Y TRANSFERENCIAS A BENEFICIARIOS DE ALIANZA
QUINTILES DE BENEFICIARIOS ORDENADOS POR ESCOLARIDAD: (EVALIANZA 2005)

		1	2	3	4	5
Edad		58	53	48	43	42
Escolaridad		1.1	4.1	6.0	8.4	14.1
Tierra	Temporal	7.5	12.8	19.1	30.4	114.3
	Riego	1.0	1.6	1.3	3.3	10.5
Distribución de transferencias	Total	13%	18%	17%	23%	30%
	Rural	16%	19%	21%	25%	20%
	Agrícola	13%	20%	14%	20%	33%
	Ganadero	8%	11%	17%	24%	40%

Fuente: Cálculos del autor con base en Evalianza 2005 data.

Gráficas 32a y b

DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y FONDOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL POR GRADO DE MARGINACIÓN DE LOCALIDAD Y "TIPO" SOCIOECONÓMICO DEL PRODUCTOR: 2004



Fuente: FAO (2005) y Banco Mundial (2006).

Para comparar la distribución de los principales programas ADR sobre una base común, presentamos la distribución de beneficios por decil de productores, y curvas de concentración basadas con base en percentil de productores, ordenando a los productores en función de dos estimaciones alternativas de tenencia de la tierra:

- 1 El tamaño de la tierra en propiedad (predio), como se reporta en la información administrativa y en las encuestas de evaluación; y
- 2 Activos de tierra en propiedad, ajustados en función de su calidad (calidad del predio), lo cual permite una aproximación más puntual del ingreso y riqueza del productor (variable aproximada, o *proxy*). Esta aproximación al valor real de los activos de tierra en propiedad se obtiene con base en el valor estimado de la producción de cada unidad productiva, tomando en cuenta: a) si la unidad de producción es dependiente de temporal o irrigada, b) el tipo de cultivo, c) el tamaño de la tierra cultivada y d) la productividad y precio promedio del cultivo producido por estado (usando datos de SAGARPA).

El cuadro 7 presenta la distribución de Procampo e Ingreso Objetivo usando ambos conceptos, y las gráficas 34-36 presentan curvas de concentración para estos dos programas, para Alianza (ajustada a partir de las observaciones disponibles de la información de la FAO presentada arriba) y para los subsidios agrícolas a energía y recursos hídricos (aproximados con la distribución de tierra irrigada). Este análisis revela concentraciones extremas de los beneficios para todos los programas, con excepción de Procampo en el ordenamiento ajustado por calidad de la tierra. El decil de productores más pobre (en ambos ordenamientos) recibe una décima de punto porcentual de *Ingreso Objetivo*, fracciones igualmente insignificantes de subsidios de energía/irrigación, y sólo entre 2 y 3% de Procampo. En el otro extremo, los productores en el decil superior reciben una tajada de las transferencias equivalente a:

- a) 42% de Procampo (33% ajustado)
- b) 55% de Alianza PDR
- c) 60% de los recursos de energía e hídricos
- d) 85% (90%) de Ingreso Objetivo

Es evidente que estas distribuciones se refuerzan mutuamente. Aunada a los enormes subsidios asociados a la irrigación, como muestra el Gráfica 43, la distribución de Procampo e Ingreso Objetivo es más regresiva para tierra irrigada que para tierra de temporal.

Es interesante que la medida más precisa de la riqueza de los productores atenúa el grado de regresividad en el caso de Procampo, pero lo aumenta para Ingreso Objetivo. Esto sugiere que muchos de los productores más grandes de Procampo en función del tamaño del predio en realidad son más pobres una vez que su tierra se ajusta en función de la calidad (y viceversa, para productores más pequeños); mientras que Ingreso Objetivo no sólo se concentra en los predios más grandes sino también en los más productivos.

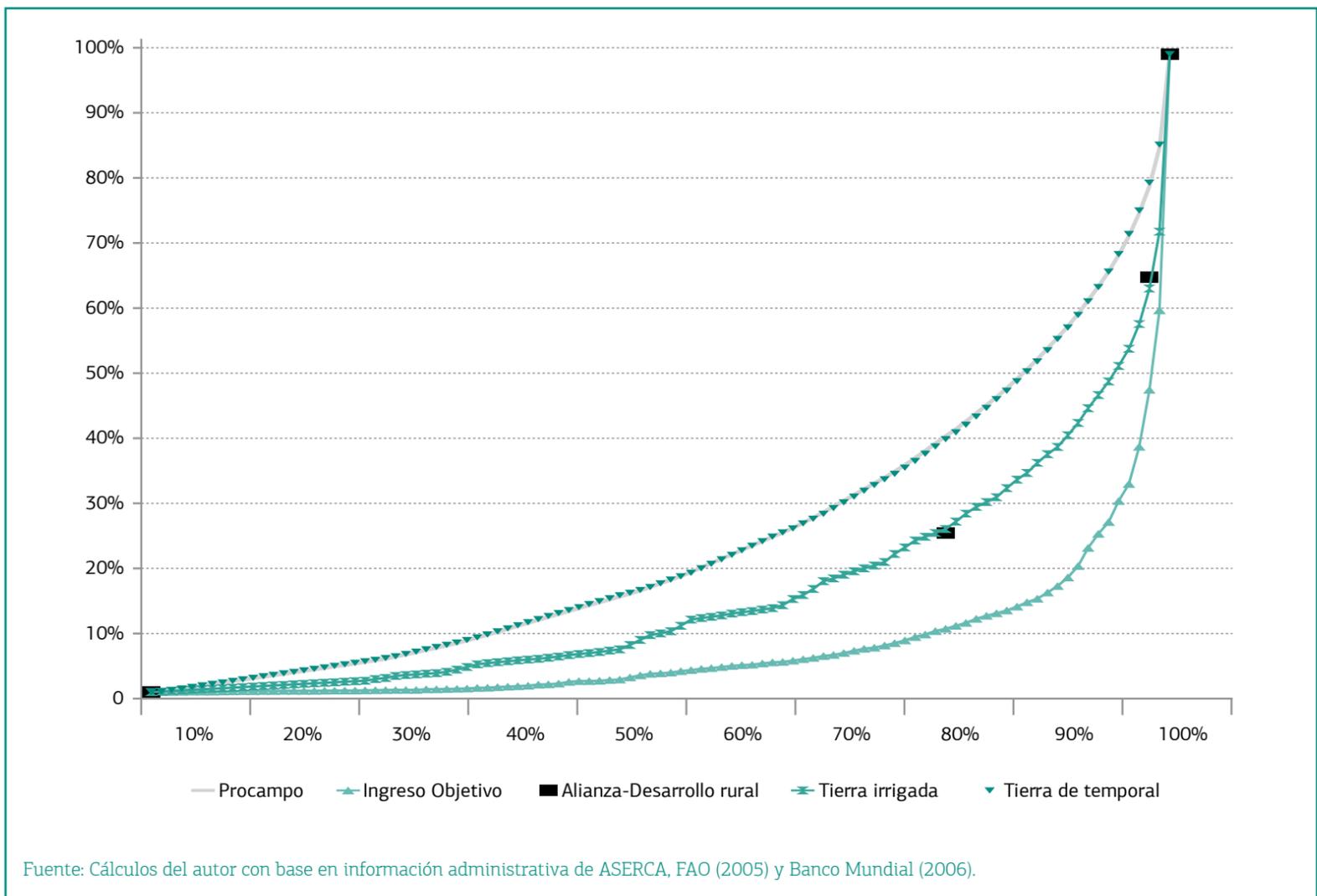
Cuadro 7

DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO
POR DECIL DE PRODUCTORES, ORDENADOS POR: TAMAÑO DE PREDIO
Y (2) TAMAÑO DE PREDIO AJUSTADO POR CALIDAD (PRIMAVERA-VERANO 2006)

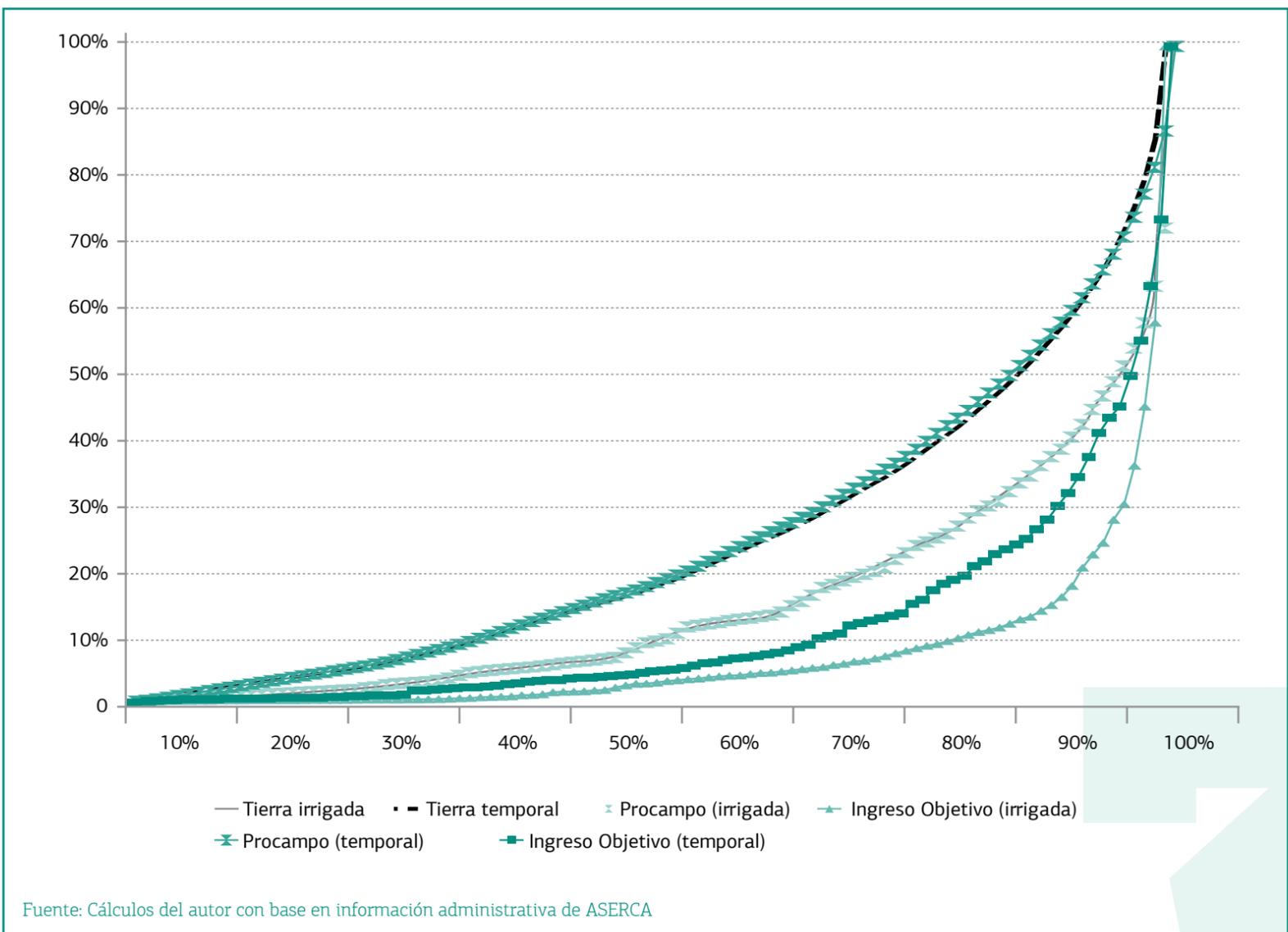
Deciles productores	Predio (Has)			Distribución de transferencias			
	Promedio	Rango		Procampo		Ingreso Objetivo	
		Min	Max	(1)	(2)	(1)	(2)
1	0.93	0.01	1.00	2.2%	2.9%	0.1%	0.1%
2	1.00	1.00	1.00	2.3%	3.4%	0.1%	0.3%
3	1.39	1.00	1.75	3.2%	3.9%	0.3%	0.0%
4	1.98	1.75	2.00	4.6%	5.1%	1.0%	0.2%
5	2.12	2.00	2.50	4.9%	6.4%	2.6%	0.2%
6	2.90	2.50	3.00	6.7%	7.6%	1.4%	0.9%
7	3.62	3.00	4.00	8.3%	9.9%	2.0%	0.8%
8	4.75	4.00	5.79	10.8%	12.1%	2.6%	1.3%
9	6.99	5.79	9.00	15.2%	15.8%	5.0%	6.8%
10	20.48	9.00	1957.5	41.8%	33.0%	85.0%	89.6%
Percentiles							
90-97		9	20	17%		23%	
98-100		20	1957.5	25%		62%	

Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA

Gráfica 33
 PROCAMPO, INGRESO OBJETIVO, ALIANZA (DESARROLLO RURAL),
 Y CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE TIERRA:
 ORDENADOS POR TAMAÑO DE PREDIO

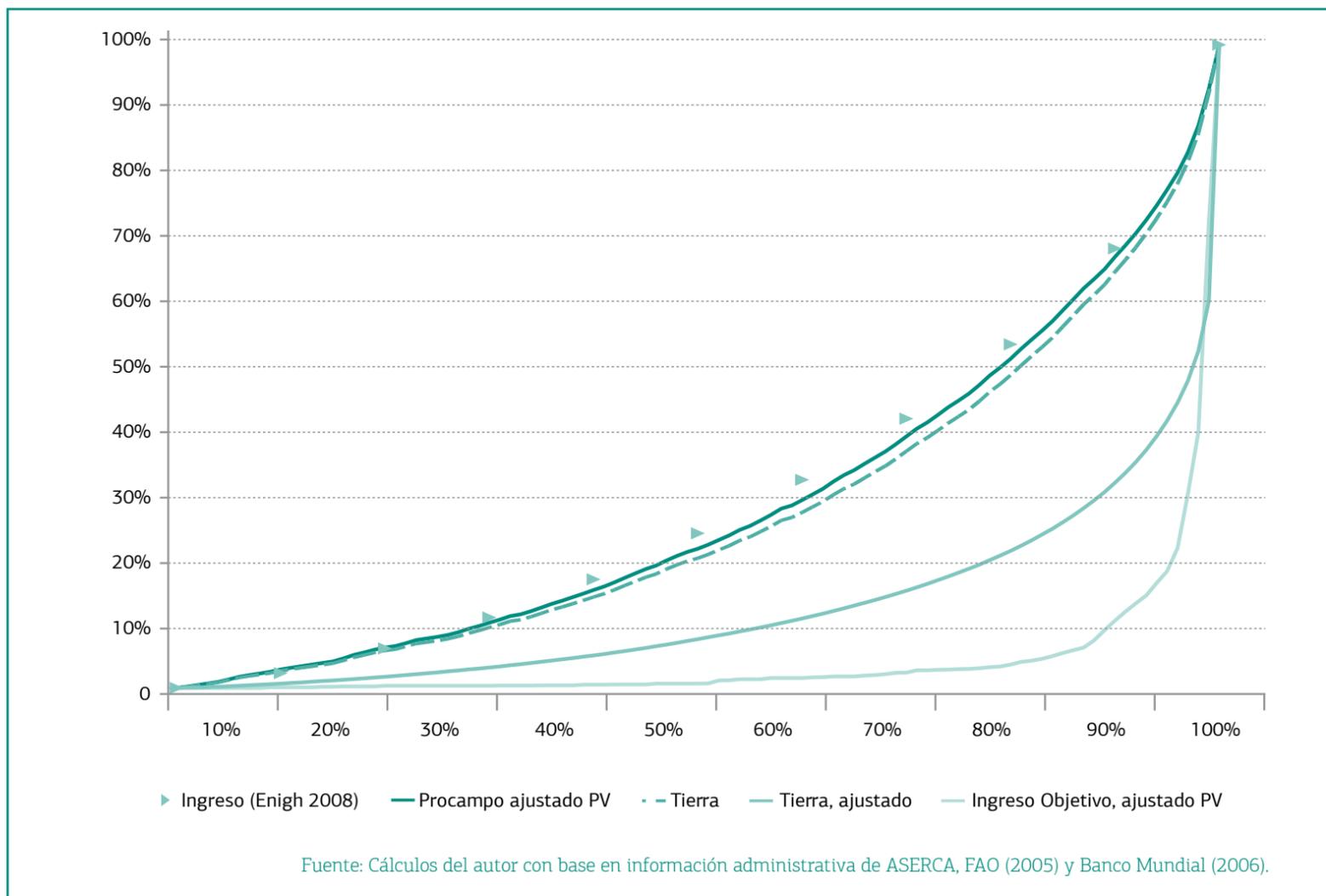


Gráfica 34
 CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO:
 TIERRA DEPENDIENTE DE LLUVIA E IRRIGADA



Gráfica 35

PROCAMPO, INGRESO OBJETIVO Y TIERRA:
ORDENADOS POR VALOR ESTIMADO DEL PREDIO / INGRESO ESTIMADO DEL PRODUCTOR



6.2. Hogares en deciles, ordenados por ingreso per capita (ENIGH 2006, 2008)

Para situar estas distribuciones en el contexto del gasto público rural en programas sociales, así como desde la perspectiva de la distribución del ingreso nacional y rural, y para estimar el impacto distributivo de estos recursos, en esta sección analizaremos la distribución de Procampo y de los principales programas sociales con base en la ENIGH 2006 (y el “Módulo de Programas Sociales” levantado para SEDESOL como parte de esta). Para el caso de Procampo, el único programa agrícola reportado en esta encuesta, los resultados deben ser interpretados con cautela, ya que la encuesta no está diseñada para ser representativa para las transferencias individuales, especialmente dado que una gran parte de sus recursos se concentra en una pequeña fracción de la población en el decil más alto, como acabamos de ver para el caso de Procampo.¹⁵ A pesar de esto, los datos de la ENIGH confirman que existe una concentración de beneficios en el decil más alto (gráfica 36), donde 4.5% de los beneficiarios de Procampo recibe 27% de las transferencias del programa, mientras que el decil de ingreso más bajo incorpora a 20% de los beneficiarios pero recibe 8.7% de los beneficios.

El contraste entre los principales programas social y agrícola, Oportunidades y Procampo, es evidente de sus curvas de concentración por ingreso, tanto a nivel nacional como en el sector rural (Gráfica 37).

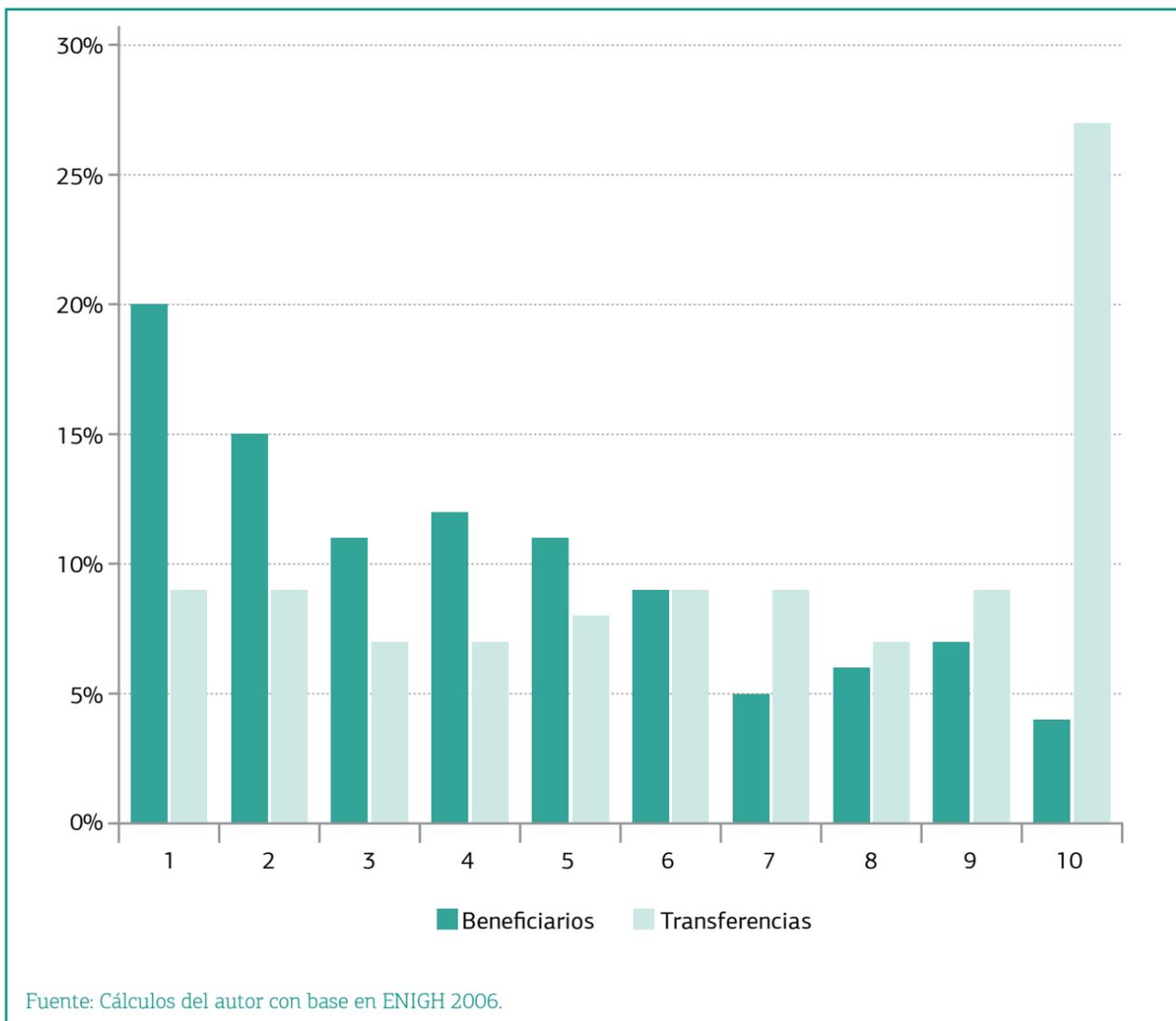
La posición de las curvas de concentración del GPA en relación con la curva de Lorenz (sin considerar transferencias) es de importancia crítica para este estudio, ya que este análisis determina si los programas son simplemente ineficaces como instrumentos de redistribución, o si de hecho contribuyen a aumentar la desigualdad en el ingreso (por debajo de la curva de Lorenz). Las ya señaladas limitaciones en los datos que aportan tanto la ENIGH como la información

¹⁵ El análisis anterior, basado en información administrativa, demuestra que una cuarta parte de las transferencias del programa se destinan al 3% más alto de los productores. Como es bien sabido, la ENIGH no refleja el ingreso por hogar en el extremo superior de la distribución del ingreso con mucha precisión, principalmente por tres razones: a) la baja probabilidad estadística de seleccionar de este reducido conjunto de hogares en la muestra, b) éstos hogares son menos propensos a participar en la encuesta en caso de ser seleccionados y c) aún cuando son seleccionados y aceptan participar, son más propensos a subreportar su ingreso. El considerable ingreso y gasto agregado subreportado y medido en la ENIGH en relación con las cuentas nacionales se atribuye en parte a estas limitaciones, y es la razón principal por la cual la metodología oficial para medir la pobreza en México no ajusta el ingreso a las cuentas nacionales. Ver Leyva-Parra (2005) y Scott (2005). Este es uno de los factores que explican la considerable diferencia en el grado estimado de regresividad de Procampo usando la ENIGH (0.12) vs. información administrativa (0.50).

administrativa hacen imposible resolver este asunto de forma directa y sin ambigüedades. Parece razonable concluir, en cualquier caso, que Procampo (y tal vez el PDR, que es parte de Alianza) son probablemente progresivos en términos relativos: su curva de concentración está muy por arriba de la curva de Lorenz generada por los datos de la ENIGH (Gráfica 37), pero se aproxima cuando usamos la información administrativa (Gráficas 35 y 38).

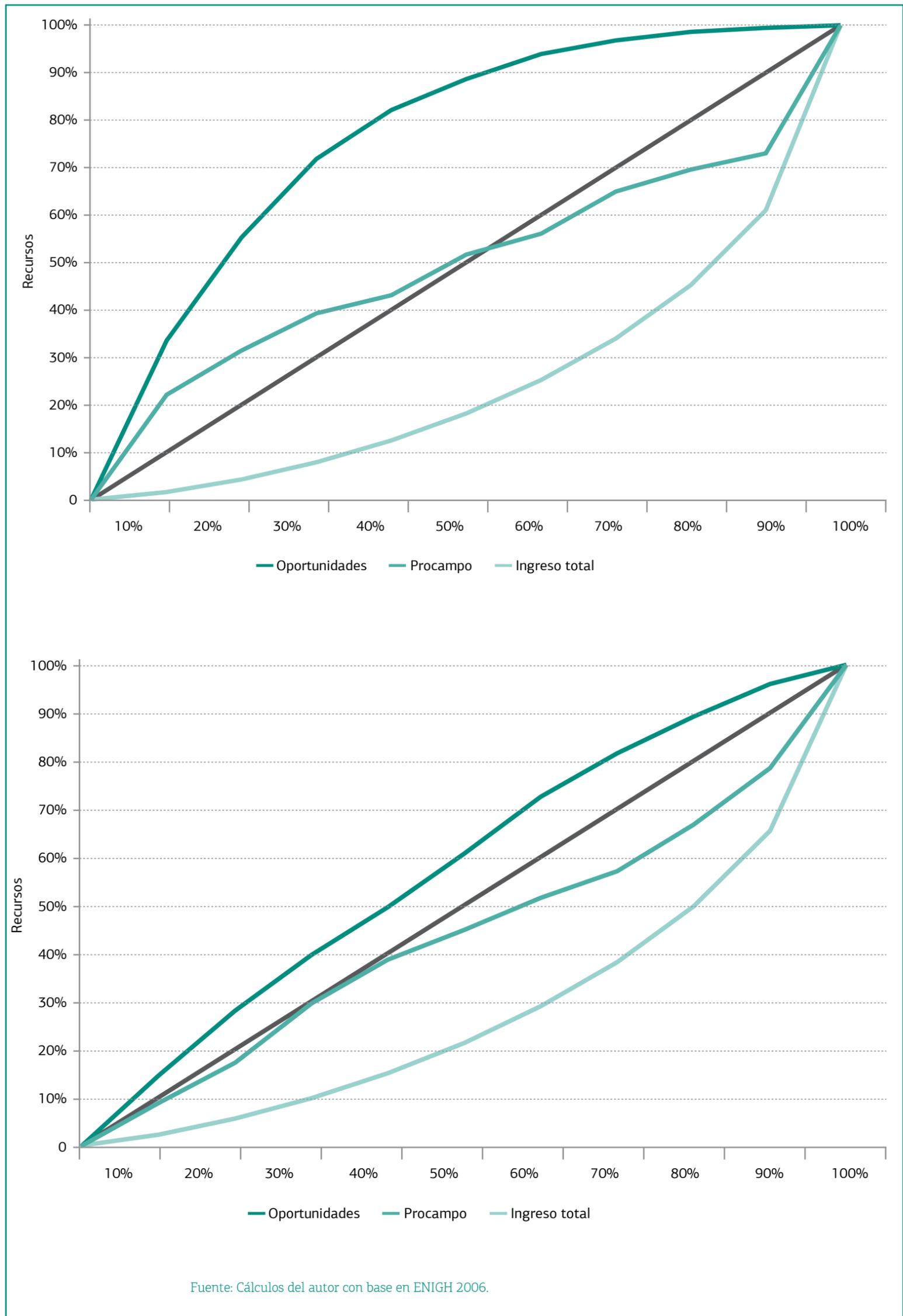
Gráfica 36

DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO
POR DECILES DE POBLACIÓN NACIONAL
(ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS): 2006



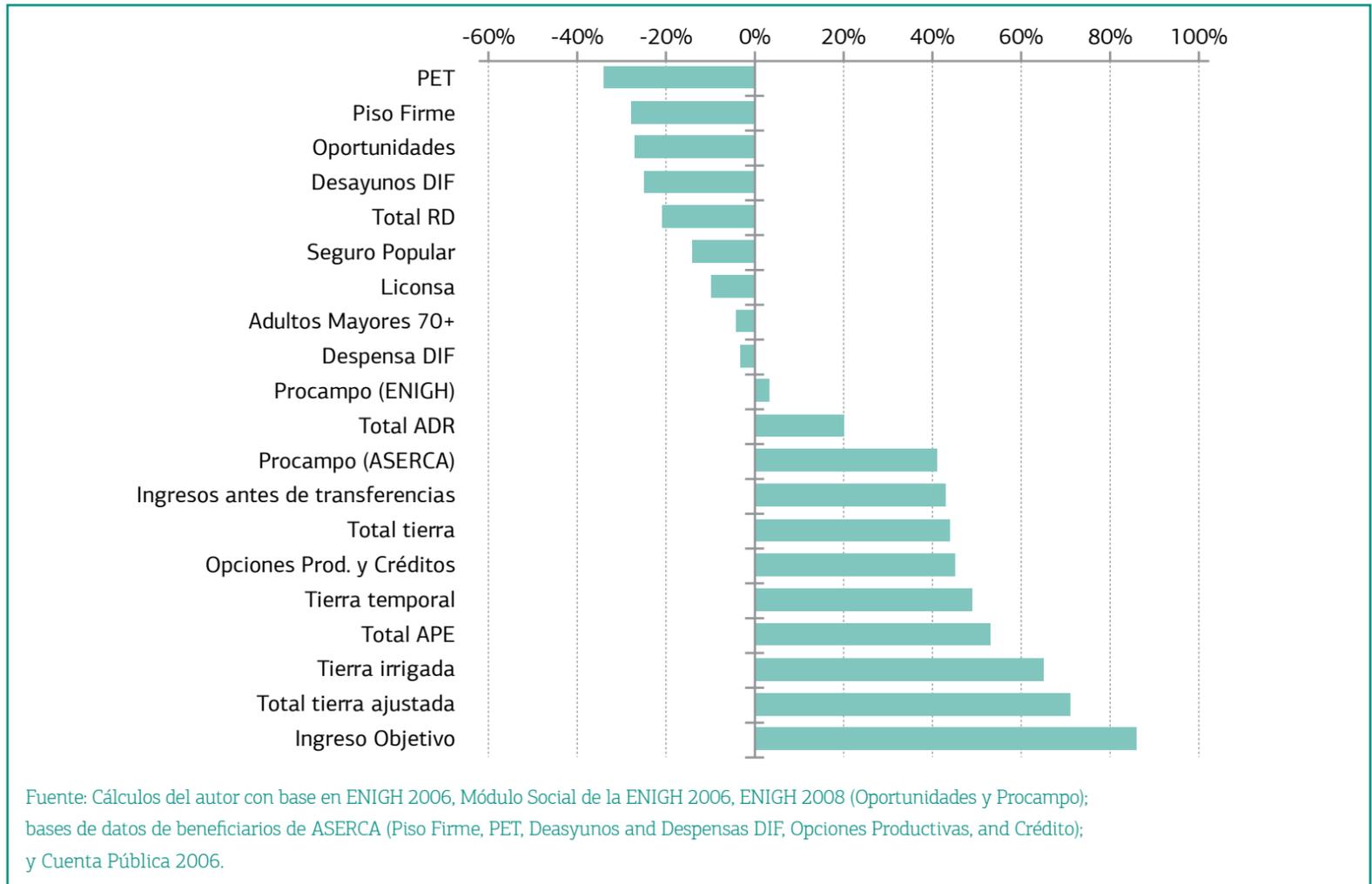
Gráficas 37a y b

DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS DE OPORTUNIDADES Y PROCAMPO E INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS EN HOGARES RURALES Y A NIVEL NACIONAL POR DECIL (ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS): 2006



Gráfica 38

COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO ADR, INGRESO Y TIERRA: 2006, 2008
(ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS)



Con todo, Procampo es probablemente la excepción entre los subsidios agrícolas no focalizados. Su curva de concentración para tierra agrícola y tal vez también para los activos ajustados en función de la calidad de la tierra pueden ser razonablemente interpretados como un límite superior para las curvas de concentración de las transferencias y subsidios no focalizados que se basen en insumos o metas de producción, en términos generales. Una gran parte de la población rural (al menos el 50% más pobre) es excluido de estos programas simplemente porque no tienen tierra, o porque sus predios son demasiado pequeños para ser incluidos en estos programas (salvo cuando se trate de un programa desvinculado a la producción, como Procampo), y en el extremo superior de la distribución de la tierra probablemente hay importantes economías de escala (y alta calidad de la tierra) en la capacidad de atraer apoyos agrícolas (a menos que se aplique un criterio de focalización explícito, como en el caso del PDR). Esto aplica claramente en el caso de programas de apoyo a la adquisición de insumos, como los subsidios energéticos (diesel agropecuario y Tarifa 9). Ello implica que la mayor parte de los programas de apoyo agrícola, y el GPA general, son regresivos en términos relativos, y consecuentemente son un factor causal de la desigualdad en el ingreso rural.

Estas estimaciones, por supuesto, sólo consideran la incidencia directa, de primer orden, de los beneficios del GPA. En un entorno de equilibrio general, los trabajadores agrícolas y pequeños propietarios pueden en principio compartir algunos de los beneficios que obtienen los grandes productores de las transferencias de apoyo agrícola, por medio de un mayor nivel de salario y precio de la tierra. Sin embargo, hay al menos dos razones para poner en duda que este efecto de filtración de los beneficios (conocido como *trickle-down*) sería suficiente para revertir el impacto de primer orden. En primer lugar, como ya hemos visto, las grandes unidades de producción comercial de granos en los estados del norte tienden a ser intensivas en uso de capital, y no de mano de obra. En segundo lugar, al incrementar aún más la ventaja comparativa del costo de producción a favor de los productores a gran escala, las transferencias socavan la capacidad de los pequeños productores (potencialmente) comerciales para competir en los mismos mercados. Nótese que el argumento a favor de apoyar a estos pequeños pero viables productores agrícolas que se deriva de esto es exactamente análogo al argumento utilizado con frecuencia para apoyar la producción comercial en gran escala a fin de compensar por la competencia “desleal” en el mercado internacional que suponen los subsidios en otros países.

Para comparar la equidad del GPA de forma más sistemática en el contexto del gasto de desarrollo rural (DR), y valorar el impacto global del gasto en ADR sobre la desigualdad en el ingreso rural, podemos comparar el GPA analizado arriba con los programas de desarrollo rural y social reportados en la ENIGH 2006 y un “Módulo de Programas Sociales” comisionado por SEDESOL

como parte de la misma encuesta. Las siguientes gráficas comparan dos indicadores de forma resumida: los coeficientes de concentración (CC) con la proporción de las transferencias que reciben el quintil más rico y más pobre.

Si bien los coeficientes obtenidos de los datos administrativos (ajustados por calidad de la tierra) no son estrictamente comparables con los indicadores basados en la ENIGH, como ya se mencionó, hay un claro contraste entre los programas sociales y rurales (Oportunidades, Piso Firme y el PET, que es el más progresivo) y los programas agrícolas (Ingreso Objetivo y programas de apoyo a la irrigación, los más regresivos). Este contraste es evidente en la brecha que existe entre los coeficientes de concentración estimados para cada grupo de programas (Gráficas 38 y 39).

Para obtener una estimación de la distribución e incidencia del gasto global en desarrollo rural (GDR) y el GPA, así como su efecto distributivo, partimos de los siguientes supuestos:

- I La proporción de gasto social y de desarrollo rural (GDR) que no hemos podido estimar directamente (40% del total), se distribuye en promedio como el gasto que sí hemos podido estimar directamente. Esta premisa probablemente sobreestima la progresividad del GDR, dado el peso del gasto asociado a Oportunidades en el gasto directamente estimado.
- II Para los programas de GPA cuya distribución no hemos podido estimar (37%) presuponemos una distribución equivalente a la del total de tierra cultivada (de temporal y riego), de conformidad con lo que se reporta en las bases de datos de ASERCA, con excepción del gasto agrícola para energía y recursos hídricos, que se aproximan con la distribución de tierra irrigada. Esto probablemente fija un límite inferior a la regresividad del GPA.
- III Dado el importante nivel de ingreso subreportado en la ENIGH cuando se le compara con las cuentas nacionales, para obtener una estimación realista de la incidencia del gasto ADR hemos ajustado el ingreso en los hogares con el factor pertinente (1.87). Dado que es razonable suponer que es más significativo el grado de sub-reportaje en el extremo superior de la distribución del ingreso que en el inferior, reportamos las estimaciones ajustadas y no ajustadas.

A pesar de los problemas de comparación ya discutidos, el GPA total parece contribuir a incrementar la desigualdad rural del ingreso en México, mientras que el gasto en DR considerado aquí es progresivo (beneficia a los pobres) en términos absolutos, con la notable excepción de los pequeños programas productivos de Sedesol, incluyendo Opciones Productivas y Apoyos a la Palabra, que se reportan aquí agrupados con otros programas de crédito. El quintil más pobre de los hogares rurales recibe 31% del GDR, y solamente 4% del GPA; mientras que el quintil más rico recibe 9% del GDR y 60.7% del GPA. El gasto en ADR en su conjunto es regresivo en términos absolutos, pero progresivo en relación con la distribución del ingreso antes de considerar transferencias.

El total de transferencias asociadas a GPA representa una quinta parte (20.7%) del ingreso ajustado promedio del decil más rico (y casi 40% si no se ajusta a cuentas nacionales), y apenas 7.6% en el decil más pobre (14% sin ajustar) (Cuadro 8). Por otra parte, el GDR aporta 53% (casi 100% sin ajustar) del ingreso del decil más pobre antes de considerar transferencias, pero apenas aporta al ingreso del decil más alto. Al sumar estas transferencias, la distribución del gasto público en ADR es plana para el 40% más pobre, en cerca de 400 pesos per capita mensuales, pero aumenta considerablemente en el décimo decil, donde los hogares rurales obtienen en promedio más de 3,000 pesos per capita mensuales.

En términos estrictamente contables, el GPA aumenta el coeficiente rural de Gini en 6.7% (11.5% sin ajustar), mientras que el GDR lo reduce en 14% (24.8% sin ajustar), con una reducción neta 6.5% asociada al gasto total en ADR. En otras palabras, el GPA anula más de la mitad del impacto redistributivo del GDR en la desigualdad relativa, medida con el coeficiente de Gini (aunque no, por supuesto, el impacto redistributivo en la reducción de la pobreza).

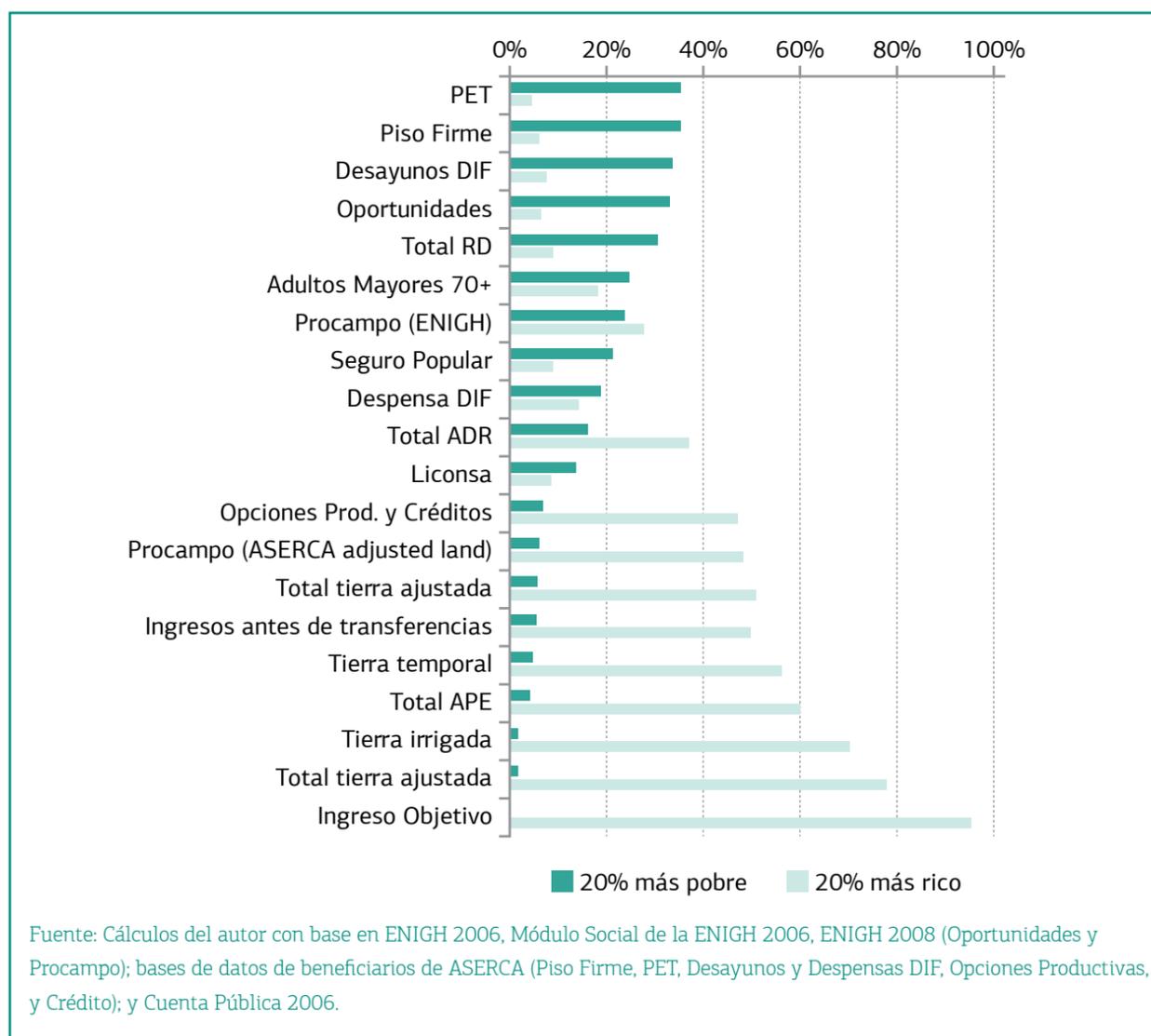
En años recientes ha aumentado el reconocimiento de que el GPA es inequitativo en México, y la preocupación por este hecho, en parte como resultado de una mayor disponibilidad del tipo de evidencia analizada en este estudio. Sin embargo, los esfuerzos de reforma para atender esta desigualdad hasta la fecha han sido tímidos, y es evidente que han sido bloqueados por grupos de interés asociados a los grandes productores en los estados agrícolas. Por ejemplo, en seguimiento de las recomendaciones de grupos de asesoría para la reforma de Procampo establecidos por la SAGARPA y la oficina del Presidente, así como de los diversos informes nacionales e internacionales ya referidos, parecía haber un interés genuino por parte del gobierno Federal para limitar las transferencias de Procampo a pequeños y medianos productores. Pero el intento fue eficazmente obstaculizado por los grupos de interés ya mencionados. El resultado fue una reforma marginal de las reglas de Procampo que resultó en un incremento de las transferencias a los pequeños productores (con predios dependientes de la lluvia), y fijó un

límite máximo a los beneficios por productor por ciclo en 100,000 pesos. La gráfica 43 muestra el resultado de una simulación de esta reforma aplicada a la base de datos de ASERCA, y revela un exiguo impacto distributivo.

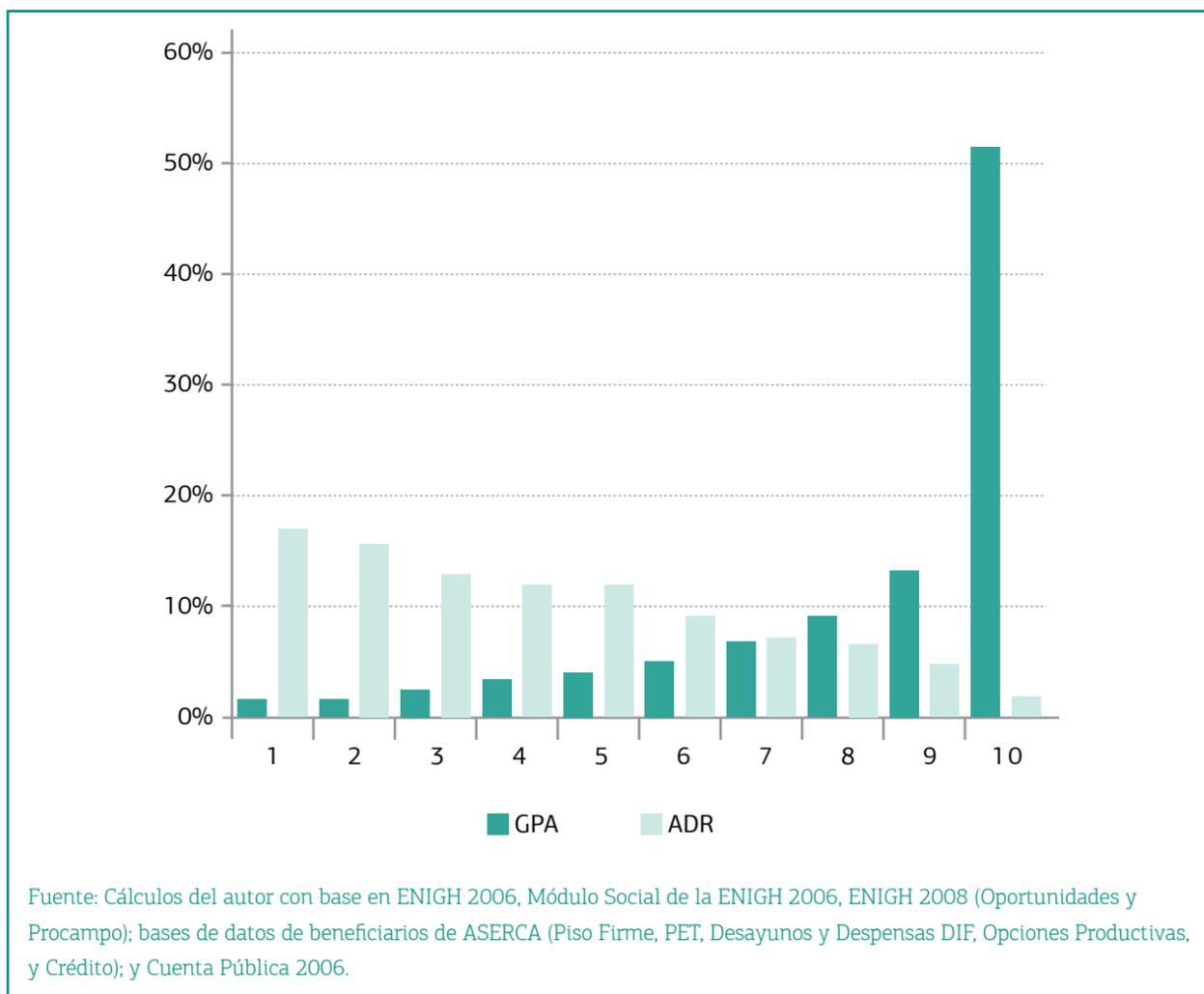
Un segundo ejemplo de esto fue la propuesta en el proyecto de presupuesto federal 2010, de reducir en forma importante el presupuesto del instrumento más regresivo del GPA, Ingreso Objetivo. Esta propuesta del ejecutivo fue revertida en las negociaciones finales del presupuesto en la Cámara de Diputados, ante la amenaza explícita de vetar el presupuesto por parte de la poderosa facción de diputados priistas representativos de los intereses agrícolas. En contraste, las mismas negociaciones legislativas generaron un recorte significativo en la ambiciosa ampliación del programa Oportunidades que había propuesto el Ejecutivo ante la actual crisis económica.

Gráfica 39

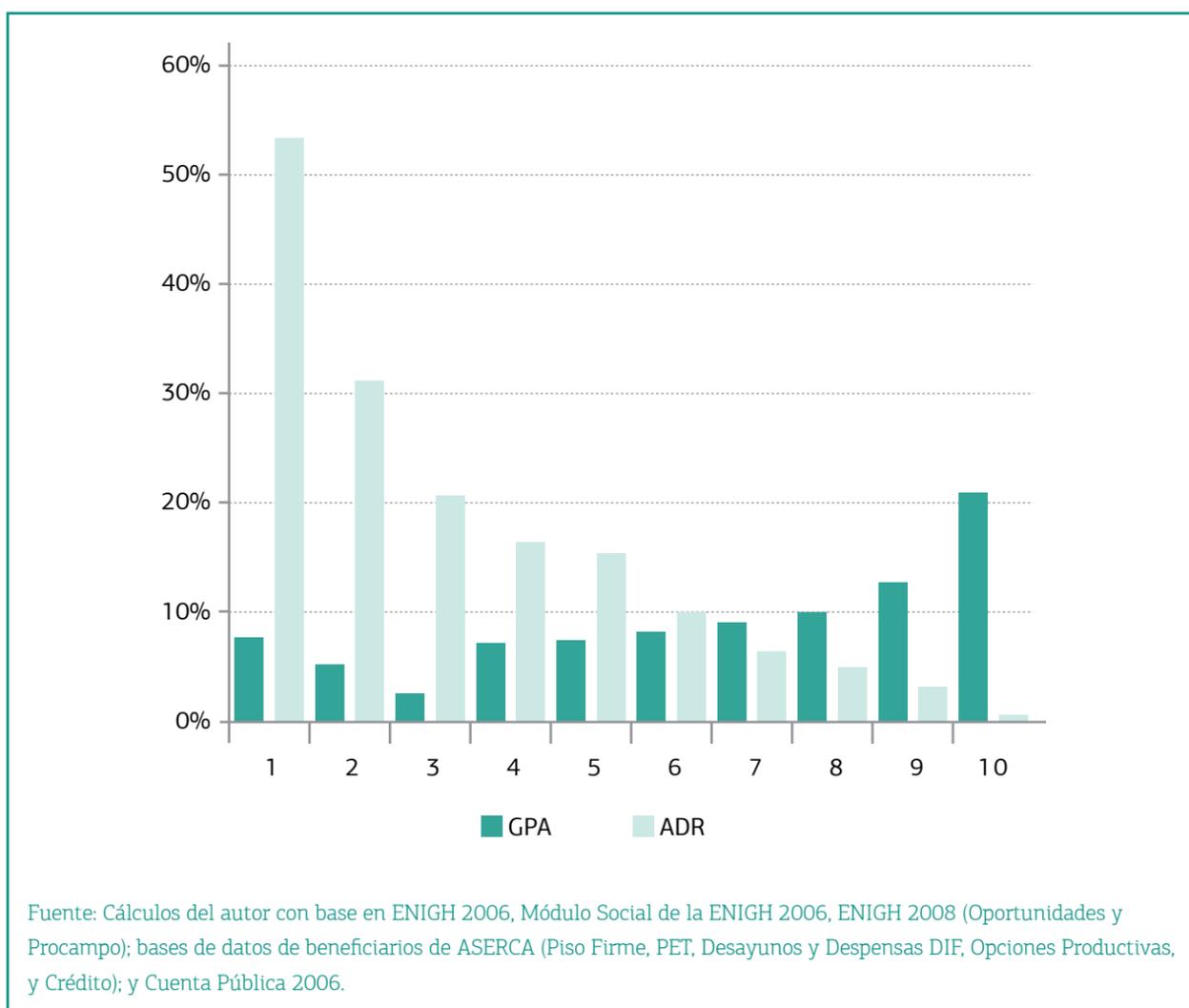
PROPORCIÓN DEL GASTO ADR DESTINADO AL 20% MÁS POBRE DE LOS HOGARES RURALES, INGRESO Y TIERRA: 2006, 2008
(ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS)



Gráfica 40
DISTRIBUCIÓN DEL GPA Y EL ADR
(HOGARES RURALES EN DECILES, ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA
ANTES DE TRANSFERENCIAS)

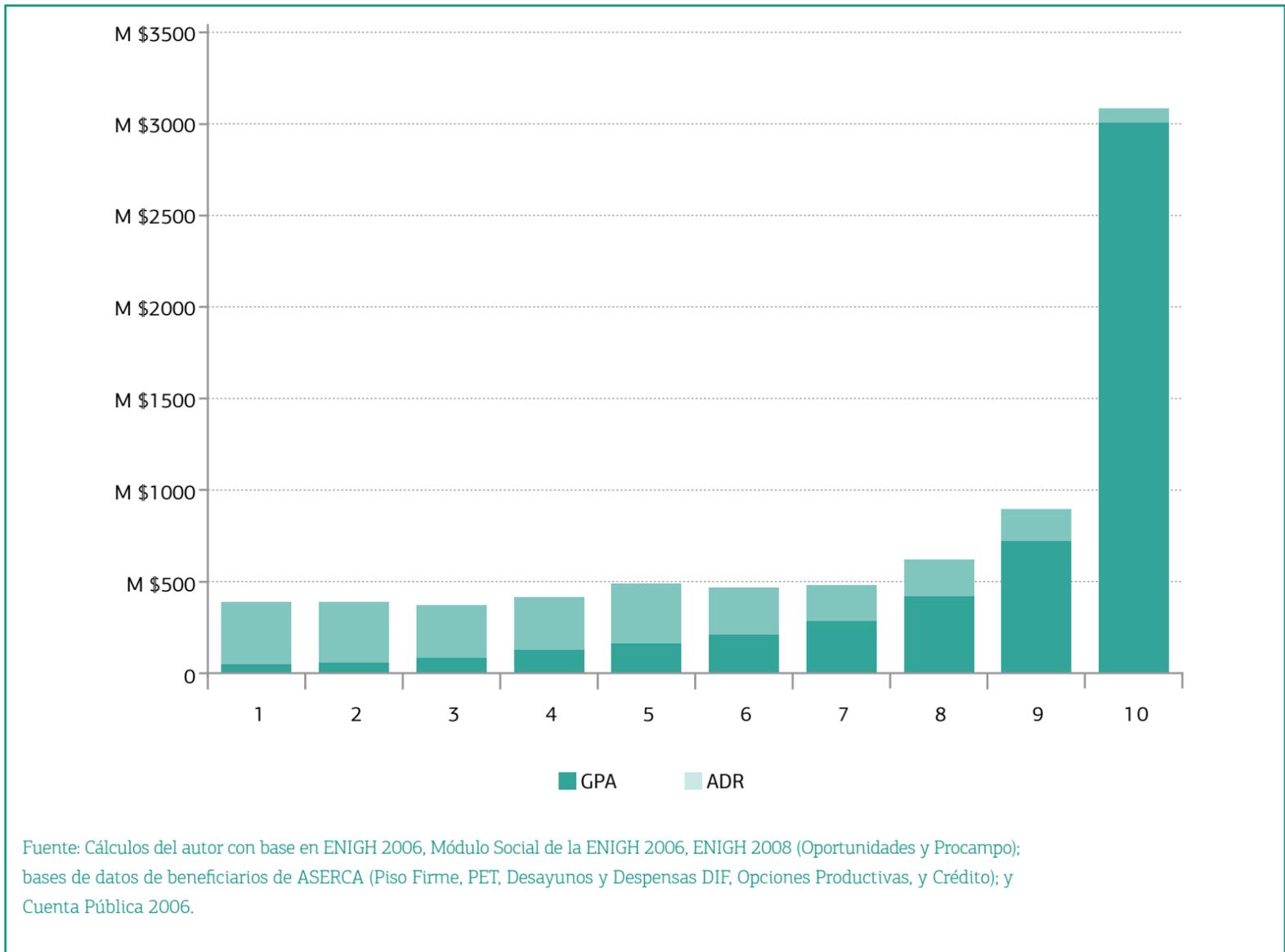


Gráfica 41
INCIDENCIA DEL GPA Y GDR EN EL INGRESO DE HOGARES RURALES: TRANSFERENCIAS COMO
PORCENTAJE DE INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS
(HOGARES RURALES EN DECILES, ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA
ANTES DE TRANSFERENCIAS)



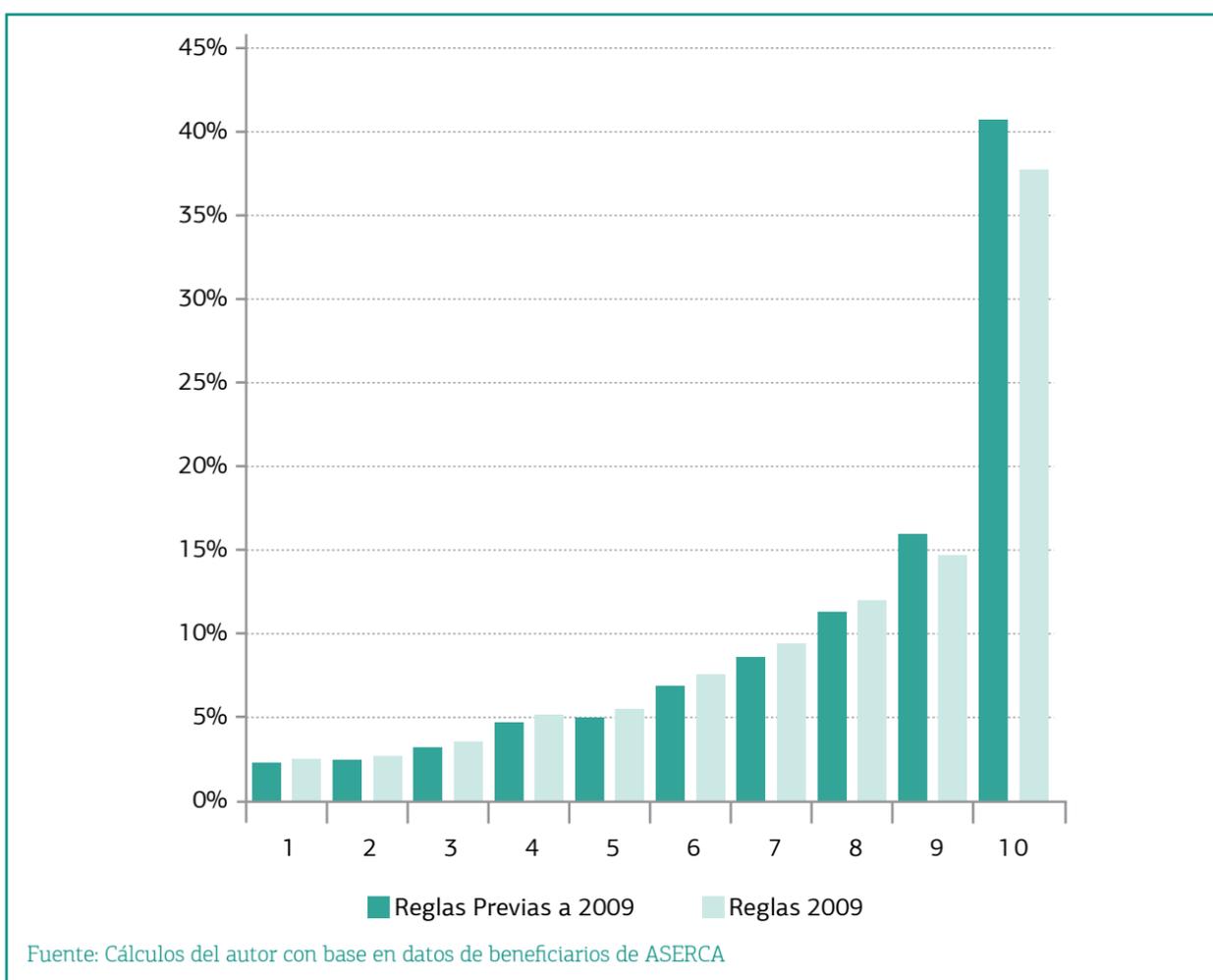
Gráfica 42

TRANSFERENCIAS MENSUALES PROMEDIO PER CAPITA DE GPA Y GDR, ESTIMADAS POR HOGARES RURALES EN DECILES, ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS)



Gráfica 43

EFFECTO SIMULADO DE LAS REGLAS DE PROCAMPO 2009 EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO ENTRE PRODUCTORES (ORDENADOS POR VALOR ESTIMADO DEL VALOR DE LA TIERRA / INGRESO DEL PRODUCTOR)



7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El presente estudio ha analizado la incidencia distributiva de los principales programas de desarrollo rural y agrícolas instrumentados en México a lo largo de las últimas dos décadas, en el contexto de un ambicioso programa para modernizar el sector agrícola y atender la pobreza rural. Esta “segunda reforma agraria” incorporó diversos esfuerzos: la reforma de 1992 al sistema ejidal, la liberalización de los mercados agrícolas por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994-2008), y el giro a instrumentos de apoyo agrícola más eficientes y equitativos, especialmente las transferencias de Procampo, desvinculadas de la producción. Estos esfuerzos han venido acompañados de un programa de reforma de la política social en el sector rural igualmente ambicioso, que incluyó la creación de programas de ataque a la pobreza rural eficazmente focalizados, notablemente Progresas/Oportunidades, y la reasignación del gasto social más ampliamente en beneficio del sector rural, revirtiendo un sesgo histórico a favor de las áreas urbanas en las asignación de recursos de combate a la pobreza, subsidios alimentarios, y servicios básicos de salud y educación para la población abierta.

En ausencia del contrafactual relevante, es imposible una evaluación del impacto que han tenido estas reformas en el sector agrícola y en la pobreza rural en el país, especialmente dado el contexto de inestabilidad y estancamiento económico que caracterizó a este periodo. Sin embargo, la evidencia que aporta este informe sobre los instrumentos y resultados de estas políticas sugiere que los obstáculos y retos que dieron origen a la reforma prevalecen. No trataremos de resumir aquí esta extensiva evidencia, más allá de reiterar y enfatizar algunas observaciones principales:

- a) Hoy, como hace dos décadas, una tercera parte de la población rural vive en extrema pobreza (pobreza alimentaria), y a pesar del avance gradual del proceso de urbanización, la mayoría de los pobres extremos sigue viviendo en el sector rural.
- b) Aunque existe evidencia del incipiente desarrollo de mercados rurales de trabajo y tierra, éstos siguen limitados por obstáculos estructurales y la falta de acceso adecuado a otros insumos para la producción, incluyendo crédito, capital humano, tecnología, transporte e infraestructura.
- c) A pesar de que han habido aumentos en la productividad y en la diversificación de cultivos, de conformidad con las ventajas comparativas de México en términos geográficos y de factores de producción (frutas y vegetales intensivas en mano de obra), la estructura dual del sector agrícola y su alta concentración en la producción de maíz y otros granos se mantiene prácticamente inalterada.
- d) Quizá la transformación más dramática de la economía rural a lo largo de este periodo es la reducción de la agricultura como fuente de ingreso y oportunidades de trabajo para la mayoría de los hogares rurales, dejando un vacío que ha sido ocupado por las transferencias públicas, las remesas y las actividades rurales no agrícolas.

Al analizar las implicaciones del análisis para la política pública, es importante notar que a pesar de su ambiciosa agenda, la “segunda reforma agraria” parece no haber sido suficientemente ambiciosa, al no haber apoyado el desarrollo rural donde más se necesitaba: aportando insumos críticos a los productores medianos, con potencial productivo (y de generación de empleos) considerable, pero acotado. Sobre esta base podemos identificar algunos elementos básicos indispensables de una “tercera reforma agraria”, dirigida a los tres principales segmentos de productores:

- a) Por cuanto toca a los productores medianos, hay una restricción práctica importante que explica la falta de programas de apoyo productivos capaces de llegar a los pequeños y medianos productores (además de la ya mencionada tensión entre eficiencia y equidad): la heterogeneidad, que dificulta la identificación, instrumentación y monitoreo de diversos paquetes de apoyo específico. Para hacer frente a este obstáculo es necesario desarrollar instrumentos de apoyo innovadores y flexibles, y crear una base de datos detallada que incorpore a todos los productores (un esfuerzo con estas características está en marcha en la SAGARPA, en colaboración con el BID y el Banco Mundial).
- b) En cuanto a la precaria función de seguridad social que desempeña la agricultura de subsistencia, ésta debe ir cediendo lugar ante la construcción de esquemas institucionales de seguridad social para el sector rural eficaces, de alcance universal y no contributivos, que permitan liberar los recursos de la tierra para ser usados de la forma más productiva posible.
- c) En relación con los grandes productores comerciales, con frecuencia se justifica mantener o incrementar el apoyo que se les brinda en respuesta al apoyo que reciben sus competidores

en otros países, y con base en la aspiración de la seguridad alimentaria. Pero este apoyo debe ser cuidadoso y explícitamente contrastado con otras consideraciones alternativas, incluyendo: i) el alto costo de oportunidad de los recursos fiscales en un país con baja capacidad de recaudación, alta inequidad e inversión pública históricamente baja, y ii) la disponibilidad de mejores instrumentos (que generen menos distorsiones e inequidad) para asegurar la estabilidad de la oferta y el precio de los alimentos en el país, explotando al mismo tiempo los muy considerables beneficios que brindan la alta productividad y los subsidios internacionales a los consumidores nacionales. Por último, podría argumentarse la necesidad de impulsar un cambio en los apoyos dirigidos a este grupo, al pasar de transferencias privadas a bienes públicos, aunque como ya se mostró aquí, ese tipo de apoyos también se concentra ya, de forma importante, en estos productores.

Cuadro 8
EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO AGRÍCOLA Y RURAL

Hogares Deciles	Distribución						Incidencia de las transferencias		
	Transferencias		Ingreso antes de transferencias	Ingreso después de transferencias			APE	RDE	Total
	GPA	GDR		+ APE	+ RDE	+ APE & RDE			
Ingreso no ajustado (Millones de pesos)	108,572	76,925	467,957						
1	1.6%	17.2%	2.9%	2.7%	4.9%	4.4%	14.2%	99.0%	113.2%
2	1.6%	15.8%	4.4%	3.9%	6.0%	5.3%	9.5%	57.9%	67.4%
3	2.5%	13.2%	5.5%	5.0%	6.6%	5.9%	11.2%	38.3%	49.5%
4	3.4%	12.0%	6.5%	6.0%	7.3%	6.7%	13.2%	30.4%	43.7%
5	4.0%	12.1%	7.1%	6.6%	7.8%	7.2%	13.8%	28.4%	42.2%
6	5.2%	9.4%	8.5%	8.0%	8.7%	8.2%	15.1%	18.4%	33.5%
7	6.9%	7.1%	10.0%	9.5%	9.6%	9.2%	16.8%	11.8%	28.6%
8	9.2%	6.6%	11.6%	11.2%	10.9%	10.6%	19.1%	9.2%	28.3%
9	13.4%	4.8%	13.7%	13.8%	12.5%	12.7%	23.6%	5.8%	29.3%
10	52.3%	1.8%	29.7%	33.5%	25.8%	29.7%	38.7%	1.0%	39.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	23.2%	16.4%	39.6%
G/CC	0.5839	-0.2652	0.3486	0.3887	0.2620	0.3118			
Variación en G				11.5%	-24.8%	-10.6%			
Ingreso ajustado (Millones de pesos)			875,291						
1			2.9%	2.7%	4.0%	3.8%	7.6%	52.9%	60.5%
2			4.4%	4.1%	5.3%	5.0%	5.1%	30.9%	36.0%
3			5.5%	5.2%	6.1%	5.8%	6.0%	20.5%	26.5%
4			6.5%	6.2%	7.0%	6.6%	7.1%	16.3%	23.3%
5			7.1%	6.8%	7.5%	7.2%	7.4%	15.2%	22.6%
6			8.5%	8.2%	8.6%	8.3%	8.1%	9.8%	17.9%
7			10.0%	9.7%	9.8%	9.5%	9.0%	6.3%	15.3%
8			11.6%	11.4%	11.2%	11.0%	10.2%	4.9%	15.1%
9			13.7%	13.7%	13.0%	13.1%	12.6%	3.1%	15.7%
10			29.7%	31.9%	27.5%	29.7%	20.7%	0.5%	21.2%
Total							12.4%	8.8%	21.2%
G/CC			0.3486	0.3721	0.2990	0.3259			
Variación en G				6.7%	-14.2%	-6.5%			

BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación, 2006. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*.
- Avila, Antonio Flavio y Robert E. Evenson, 2004. "Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital," en Robert E. Evenson, Prahbu Pingali y T. Paul Schultz (coords.) *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- CEDRSSA, 2009. Apuntes sobre ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural, Héctor Robles, investigador responsable, CEDRSSA/DESANR/INV/009/09.
- Coneval, 2008. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*.
- Cortés, Fernando, Felipe López Calva y Rodolfo de la Torre, 2005. "Evaluación de la pobreza en México", Seminario Universitario de la Cuestión Social, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 24 de agosto.
- Cuecuecha, Alfredo y John Scott, 2010, en prensa "The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment," *Rural Development Research Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano
- De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet, y Gustavo Gordillo, 1995. "NAFTA and Mexico's Maize Producers," *World Development*, 23(8), pp.1349-1362.
- De la Madrid, Enrique, 2009. "Retos del Sector Agropecuario y Agroalimentario en el Mundo," Presentación en Foro Global Agroalimentario, México, D.F., 17 de septiembre.
- Deininger, Klaus y Pedro Olinto, 2002. "Asset Distribution, Inequality and Growth," World Bank, Land Policy Unit Working Paper.
- Esquivel, Gerardo, 2008. "The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA", study for the project *Markets, the State and the Dynamics of Inequality*, PNUD, Nora Lustig y Luis Felipe López-Calva (coord.).
- Esquivel, Gerardo, Nora Lustig, y John Scott, 2009. "A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?", Capítulo 6 en *The New Dynamics of Income Inequality in Latin America*, manuscript submitted for publication to Brookings Institution Press.
- FAO, 2005, *Evaluación Alianza para el Campo 2004*. Mexico: SAGARPA, <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2004/resultados2004/fao.html>
- Gómez Oliver, Luis y Santillanes, S., 2008. *Cuantificación y clasificación del gasto público rural en México: Informe presentado al Banco Mundial*, documento inédito.
- Gordillo, Gustavo, Alain De Janvry, y Elisabeth Sadoulet, 1999. *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Guevara, Ana, O. Stavridis, G. Estrada 2007, "Políticas y gasto público federal en energía eléctrica para el bombeo hidráulico en la agricultura", Estudios sobre Políticas y Gasto Público Federal para el Sector Rural en México, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de agosto.
- IADB, 2007. *Informe consolidado: Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México*, J. Edward Taylor, Antonio Yúnez-Naude y Alfredo González C, 28 de julio.
- Kessler Timothy, R. Quitow y W. Reuben, 2007. "Social Impacts and Institutional Challenges of Groundwater Management in Mexico: A Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)", Washington, D.C.: World Bank.
- Levy, Santiago y Michael Walton, 2009. *No Growth without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Leyva-Parra, Gerardo, 2005. "El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México", en Miguel Székely (coord.) *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*, Mexico: ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, Mauricio, 2009. "Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada," *Documento de Trabajo*, CIDE (DT/DAP 229, septiembre).
- Muñoz, Carlos (coord.), 2005. "Agriculture Demand for Groundwater in Mexico: Impact of Water Right Enforcement and Electricity User-Fee on Groundwater Level and Quality", Background Paper, Mexico Economic Sector Work (ESW), Economic Assessment of Policy Interventions in the Water Sector, World Bank.
- OECD, 2007. *Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006*.
- , 2007a. *Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006: USER'S GUIDE*.
- , 2007b. *Mexico: Estimates of Support to Agriculture, Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006*.
- Rosenzweig, Andrés, 2008. "Apuntes para el grupo de trabajo sobre Procampo: la Política de fomento productivo en México en el sector agropecuario", Sagarpa, mimeo.
- Ruiz-Castillo, Javier, 2005. Una evaluación de "El ingreso rural y la producción agropecuaria en México 1989-2002," publicado en 2004 por SIAP (Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera) de SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación).
- Scott, John, 2005. "Transferencias públicas (y otros ingresos) en especie en la medición de la pobreza", en Miguel Székely (coord.) (2005). *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*, Mexico: ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.
- . 2007, "Agricultural Policies and Rural Poverty", CIDE Working Paper and Background Paper for *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OECD.
- . 2008a, "Diagnóstico y propuesta de reforma para PROCAMPO: Política de apoyos para un crecimiento

- con equidad en el campo Mexicano”, ASERCA-BID proyecto de Procampo Reform, 4 de marzo.
- . 2008b, “Mexico Agriculture Public Expenditure Review: Assessment of ARD Public Expenditures”, Background Paper for the Mexico Agriculture Public Expenditure Review, World Bank.
- Székely, Miguel (coord.) 2005, *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.
- Székely, Miguel y Ericka Rascón, 2004. “México 2000-2002: Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales,” mayo.
- Wise, Timothy, 2004. “The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform”. Medford, Mass., Global Development and Environment Institute: 32.
- World Bank, 2004a. *Mexico Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank.
- , 2004b. *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*, Washington, D.C.: World Bank.
- , 2005. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: Rompiendo con la Historia?*. Washington, D.C.: World Bank.
- , 2006a. *Decentralization, Poverty, and Development in Mexico*. Washington, D.C.: World Bank
- , 2006b. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C.: World Bank.



RECUADRO 7

¿CONSIGUE PROCAMPO GENERAR ALTERNATIVAS A LA MIGRACIÓN HACIA LOS ESTADOS UNIDOS?

Alfredo Cuecuecha y John Scott (CIDE)

Aunque en la decisión de una persona rural de abandonar el campo influyen muchos factores, la disponibilidad de empleo en el sector agrícola es ciertamente uno de éstos. En principio, los subsidios que se consideran suficientes para que la producción agrícola resulte económicamente viable para pequeños y medianos productores deberían tener el efecto de desalentar la migración. Es decir, los apoyos deberían generar alternativas no sólo a la migración de los mismos productores, sino también a la de trabajadores que ellos pueden dar empleo localmente. Un estudio económico reciente abordó el tema de hasta dónde Procampo impulsa alternativas a la migración, para lo cual utilizó dos estrategias principales de investigación. La primera analizó el impacto de Procampo en los mercados laborales locales (en el ámbito municipal), mientras que la segunda analizó su impacto en los niveles familiar e individual, a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005-2006 (ENOE).

El estudio acerca del impacto de Procampo en los mercados laborales encontró que el nivel de la migración tendía a incrementar en aquellos lugares donde los subsidios son más bajos. Sin embargo, llama la atención que en los municipios donde los pagos de Procampo son más altos también hay altos niveles de migración. No parece haber entonces una correlación consistente entre la cantidad de subsidios recibidos y el nivel de migración en el ámbito municipal. Por lo mismo, se requiere investigar más sobre el tema.

Por su parte, el estudio de las respuestas domésticas e individuales permite mayor precisión, centrando el análisis econométrico en el efecto de cada peso adicional del pago de Procampo en el flujo migratorio en el ámbito doméstico (considerando, a la vez, que otras variables importantes permanecen constantes). Dicho análisis encontró que hay una relación entre Procampo y la retención de empleo en los sectores de maíz y frijol y que, por el contrario, no la hay con el empleo en los sectores de frutas y verduras. Por todo, el estudio encontró que los pagos de Procampo están relacionados en un nivel modesto, pero estadísticamente significativo, con la reducción de la migración.

Fuente: Este recuadro sintetiza los amplios y numerosos hallazgos que se presentan en Cuecuecha y Scott (2010, en prensa).