

Capítulo 13

Sector agrícola y desarrollo rural

Jesús Antón

En las últimas décadas, México ha implementado reformas importantes en el sector agrícola, las cuales se han traducido en beneficios económicos y sociales de considerable relevancia; aunque estos cambios también han reducido la importancia relativa del sector en la economía. A pesar de los avances, aún se necesita realizar esfuerzos adicionales para resolver los múltiples retos del campo, relacionados con la competitividad del sector y la pobreza rural. La competitividad y la eficiencia podrían elevarse mediante el cambio de un enfoque de subsidios a uno de inversiones dirigidas a la innovación y la infraestructura, la reducción de los subsidios a la energía, la focalización y mayor transparencia de PROCAMPO, la elaboración de una estrategia amplia de gestión de riesgos que distinga los catastróficos de los normales, y la integración de las instituciones encargadas de la formulación de políticas públicas. Conforme las políticas sociales continúen su desarrollo, enfocándose en la población pobre de las áreas rurales, las políticas agrícolas y los sistemas de tenencia de la tierra deberían continuar su reforma para facilitar la innovación, el ajuste estructural y el desarrollo social. Durante las primeras semanas de su gobierno, el Presidente Enrique Peña Nieto ha señalado las prioridades para este sector, con un enfoque en el incremento de la productividad y la producción para garantizar la seguridad alimentaria, y en superar la pobreza en el sector, en línea con lo desarrollado en este capítulo.

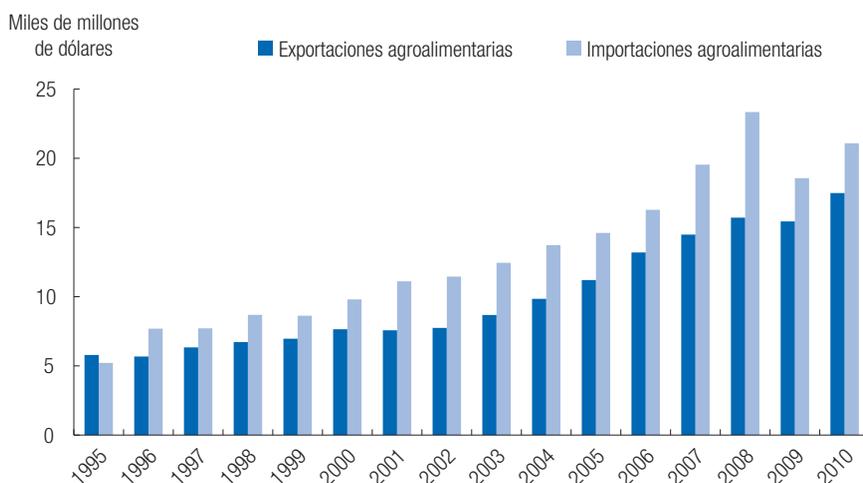
En 2010, el sector agrícola de México representó apenas el 3.6% del PIB (véase el cuadro 13.1) pero empleó al 12.7% de la fuerza laboral. Durante las últimas dos décadas, México ha venido implementando diversas reformas a la política agrícola y comercial para mejorar la competitividad del sector y reducir simultáneamente la pobreza rural. En especial, México ha reducido considerablemente la protección fronteriza a través de la OMC, el TLCAN, y otros tratados comerciales. También ha reducido los subsidios generales a los productores, al tiempo que se han incrementando los pagos directos a los agricultores, que constituyen la forma de apoyo menos distorsionante.

Este sector continúa siendo menos productivo que otros sectores y se caracteriza por una marcada dualidad entre un gran número de pequeñas propiedades (de dos hectáreas o menos) que producen principalmente para el autoconsumo y un reducido número de explotaciones agrícolas comerciales de gran escala (de más de 50 hectáreas) que representan una considerable proporción de la producción agrícola. Esta dualidad requiere un enfoque integrado de políticas para responder a dos objetivos principales: desarrollar más la agricultura comercial y al mismo tiempo reducir la pobreza rural.

El sector también se caracteriza por un persistente déficit comercial agroalimentario (véase la gráfica 13.1), aun cuando México es un exportador relevante y competitivo de diversas frutas y verduras, y cuenta con un importante superávit comercial neto en dichos productos.

Las zonas rurales están ampliamente provistas de recursos humanos, particularmente jóvenes. Sus activos naturales, culturales y físicos podrían hacer, en una economía más diversificada, una contribución significativa al desarrollo nacional. Las mejoras en la productividad y la competitividad del sector agrícola contribuirían a promover el crecimiento a largo plazo y a reducir decisivamente la pobreza.

Gráfica 13.1. Comercio agroalimentario de México, 1995-2010



Fuente: Base de datos *International Trade by Commodity Statistics* (ITCS).

Cuadro 13.1. Indicadores del contexto rural, 1995, 2010*

	1995	2010*
La agricultura en la economía		
La agricultura en el PIB (%)	5.4	3.6
Participación de la agricultura en el empleo (%)	22.2	12.7
Exportaciones agroalimentarias (% de exportaciones totales)	7.3	5.9
Importaciones agroalimentarias (% de importaciones totales)	7.2	7.0
Características del sector agrícola		
Balanza comercial agroalimentaria (millones de dólares)	574	-3,598
Cultivos en la producción agrícola total (%)	56	51
Ganadería en la producción agrícola total (%)	44	49
Área agrícola (AA) (miles de hectáreas)	107,200	102,833
Participación de tierras cultivables en AA (%)	23	24
Participación de tierras irrigadas en AA	6	6
Participación de la agricultura en el consumo de agua (%)	85	77
Balanza de nitrógeno, kg/ha	24	21

* O año disponible más reciente.

Fuentes: Bases de datos estadísticas de la OCDE, Indicadores Mundiales de Desarrollo y datos nacionales.

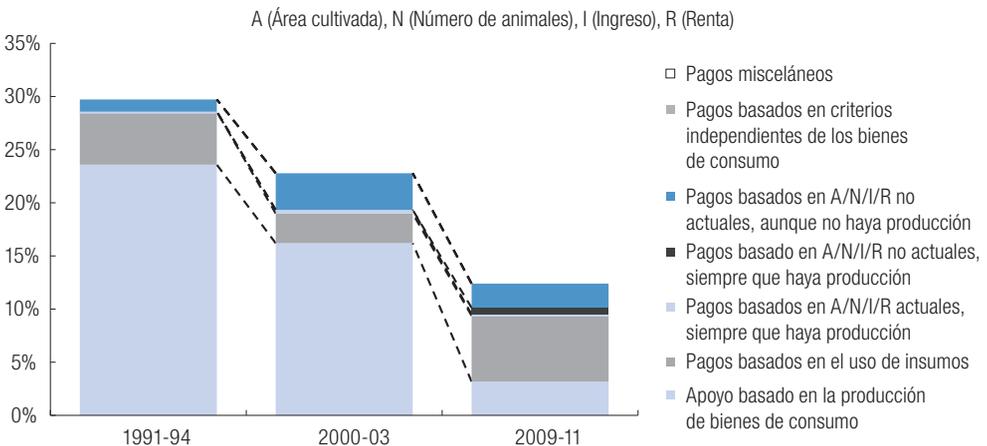
El Pacto por México, firmado por diversas fuerzas políticas de México a inicios de la presente administración, establece tres objetivos para transformar el campo en una actividad más productiva, los cuales incluyen mejoras en la comercialización (compromiso 64), medidas para el impulso de la productividad agrícola a través de financiamiento y reorientación de los subsidios a los productores, incremento del uso de tecnología (compromiso 65), así como el fortalecimiento de pagos por servicios ambientales (compromiso 66). Los objetivos delineados por la administración al inicio de la misma son el aumento en la producción para garantizar la seguridad alimentaria y superar la pobreza en el sector. A continuación se presentan alternativas de mejora al sistema de apoyo a productores y algunas reformas institucionales para llevar a cabo estos objetivos de una manera eficiente.

Mejoramiento de la competitividad mediante la reforma del apoyo a los productores

La ayuda total del gobierno a los productores ha disminuido

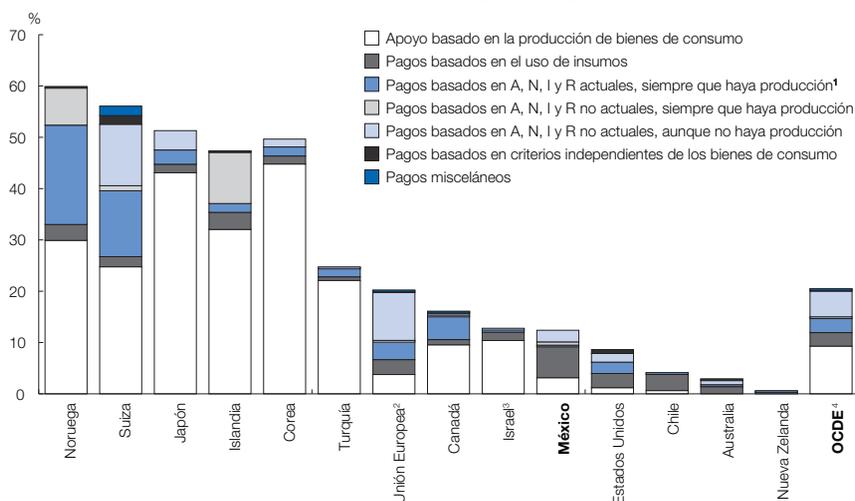
México ha emprendido una importante reforma en su política agrícola en las últimas dos décadas, reduciendo la cantidad de apoyo a los productores en más de la mitad desde 1991-1994 y reasignando el remanente a formas de apoyo menos distorsionantes y más efectivos (véanse las gráficas 13.2 y 13.3). Hoy en día, el apoyo total representa 12% de los ingresos agrícolas brutos lo cual está por

Gráfica 13.2. Nivel y composición del apoyo a productores por categorías, 1991-2011



Fuente: Base de datos OECD PSE/CSE, 2012.

Gráfica 13.3. **Cálculo de la composición del apoyo total al productor por país, 2009-2011 (Porcentaje de los ingresos agrícolas brutos)**



Fuente: Base de datos OECD PSE/CSE, 2012.

debajo del promedio de la OCDE que es 20%. México ha reducido notablemente la ayuda del gobierno basada en los precios de producción (una de las formas de intervención que más distorsiona), lo cual ahora representa sólo una cuarta parte del apoyo a los productores, favoreciendo los pagos directos basados en parámetros históricos. Específicamente, México tiene dos grandes programas de pago directo basados en parámetros históricos: PROCAMPO (creado en 1994), que se basa en el área histórica; y PROGAN (lanzado en 2003), que se basa en las cifras ganaderas históricas y que impone condiciones de cuidado al medio ambiente a la producción.

Los mayores subsidios al consumo de energía y las coberturas contra variaciones en los precios no son avances positivos

Desde el año 2000, México ha incrementado significativamente el gasto en pagos basados en el uso de insumos, tanto de capital fijo como de insumos variables (véase la gráfica 13.3). En particular, los subsidios al consumo energético (electricidad y combustible) y a los contratos de cobertura contra cambios en los precios se han incrementado recientemente y se han convertido en importantes programas agrícolas. Estas medidas no contribuyen de manera sustentable a la competitividad del sector.

Los subsidios a la electricidad que se utilizan principalmente para pagar el bombeo del agua de riego, muchas veces son más elevados que los pagos

recientemente introducidos para apoyar la infraestructura necesaria para tener una mejor gestión del agua. Esto es inconsistente con los ambiciosos objetivos de México de tener una mejor gestión del agua, en el contexto del combate al cambio climático. La agricultura representa el 77% del consumo de agua en México (véase el capítulo 14 sobre Política del Agua). Un reto es desarrollar políticas que mejoren al mismo tiempo la sustentabilidad y la gestión eficiente del agua, así como la producción agrícola. El precio del agua debe fijarse de manera que refleje sus costos reales en lugar de apoyar su bombeo para riego. Podrían desarrollarse iniciativas específicas que fortalezcan el vínculo entre las energías renovables y la agricultura a fin de promover el uso de la biomasa como materia prima para producir energía en las comunidades rurales.

El alto incremento en subsidios a los contratos de cobertura contra la volatilidad de precios desde 2005, requiere una rigurosa evaluación en cuanto a su rentabilidad para gestionar los riesgos al nivel de explotación agrícola. Los costos de subsidiar opciones internacionales de venta y de compra sobre los precios de los contratos se están volviendo muy elevados. El gasto total en 2011 fue apenas ligeramente menor al costo de todo el programa PROCAMPO.

Es necesario aumentar el apoyo a la inversión y la innovación

Es muy importante fortalecer el sistema de innovación y mejorar el acceso de los productores y la implementación de la innovación. Los esfuerzos recientes por integrar en un solo programa los componentes de inversión, extensión y conservación, como en el programa MASAGRO, son prometedores; pero su efectividad tiene que comprobarse en los años por venir, tanto en la implementación como en el hecho de que los compromisos presupuestales no son todavía muy prominentes.

Asimismo, es necesario delimitar mejor los objetivos de PROCAMPO, el mayor programa agrícola en términos presupuestales. Este programa proporciona pagos directos a los agricultores conforme al área histórica de cultivo. En un principio, el pago se otorgaba a los dueños de la tierra (inclusive en tierras ejidales) que cultivaban cualesquiera de nueve cultivos determinados (entre los que destacan cereales, oleaginosas y frijoles) durante las tres estaciones agrícolas. Desde finales de 1993, el pago se ha basado en el uso histórico de las tierras permitiendo a los agricultores decidir libremente la mezcla de cultivos más competitiva. Al aumentar la libertad de producción de los agricultores, PROCAMPO ha mejorado la orientación al mercado y la competitividad de las explotaciones agrícolas mexicanas. Durante varios años los agricultores han podido capitalizar la serie de pagos hasta la fecha límite determinada para el programa, prevista para 2008 y luego prorrogada hasta 2012. Este capital estaba destinado a financiar oportunidades de inversión que pudieran mejorar la productividad de la explotación agrícola. Sin embargo, la utilización de los pagos para inversiones

productivas se ha dificultado en años recientes debido a la incertidumbre con respecto a la continuidad de la política.

También resulta fundamental impulsar las actividades que promueven la innovación en el campo. El gasto público en investigación y desarrollo, capacitación y educación para la agricultura, y los servicios de inspección alimentaria —que facilitarían la inversión, la innovación y mejorarían el desempeño general de la agricultura— es relativamente bajo en comparación con el promedio de la OCDE. El apoyo general a los servicios e infraestructura que benefician al sector agrícola en su totalidad representa sólo el 11% del apoyo total a la agricultura, muy por debajo del promedio de la OCDE que es del 26%. Más aún, este porcentaje ha permanecido constante en las últimas dos décadas en comparación con una tendencia creciente en la OCDE.

Fortalecimiento de las políticas de gestión de riesgos

Las recientes sequías han puesto de relieve la importancia de controlar los riesgos catastróficos para la producción y la necesidad de utilizar eficientemente los escasos recursos presupuestales más allá del programa de cobertura contra la variabilidad de precios. Las políticas de control de riesgos deben apoyar a los agricultores en la gestión de sus propios riesgos. Es necesario fortalecer los marcos de política mediante la provisión de información, el desarrollo de herramientas de mercado e impartiendo capacitación para ayudar a los agricultores a gestionar sus riesgos, como los seguros. Las políticas públicas deben definirse con anticipación y dirigirse a los riesgos catastróficos inevitables, aumentando al mismo tiempo los incentivos para formular estrategias individuales de gestión de riesgos.

Hacer frente a los retos institucionales

Revisar las restricciones sobre la propiedad y el comercio de la tierra

Más de la mitad del territorio de México opera bajo algún tipo de propiedad social —ejidos o comunidades agrarias— en los que prevalece un régimen especial de administración, tanto en las tierras comunales como en las parcelas cedidas a particulares. Este sistema de tierras comunales tenía por objeto atender ciertas necesidades de la sociedad, ante la ausencia de redes de protección social más amplias que existen en la mayoría de los países de la OCDE. Las reformas al sistema de propiedad comunal de la tierra en 1990 tuvieron un efecto limitado. Aunque se consideran de importancia social, algunas de las disposiciones desalientan las inversiones en el sector agrícola y reducen la eficiencia y la capacidad de adaptación del sector. En especial, las disposiciones que requieren el acuerdo del ejido para convertir la tierra en propiedad privada obstaculizan

el ajuste estructural y las inversiones. Conforme se vayan formulando políticas para atender estas necesidades, México podría eliminar paulatinamente las restricciones actuales a la propiedad y el comercio de la tierra.

Desarrollar un enfoque integrado

La falta de claridad en las funciones institucionales de las muchas dependencias gubernamentales que tienen relación con la agricultura, la pesca y el desarrollo rural, ha llevado a la duplicidad de actividades y a veces a enfoques inconsistentes a lo largo de toda la serie de programas gubernamentales, disminuyendo el impacto del considerable gasto público de México en este sector.

La idea de un enfoque integrado para las políticas agrícolas y rurales quedó plasmada en la Ley de Desarrollo Sustentable en 2001. La Comisión correspondiente, la CIDRS (Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable), ha elaborado un presupuesto combinado de varias secretarías y organismos gubernamentales involucrados en el ámbito rural, el Programa Especial Concurrente (PEC). Este programa no se ha constituido en un proceso integrado de programación de políticas. Opera más como un inventario de programas que como una herramienta para explotar las sinergias existentes entre programas que inciden en las áreas rurales, e incluye programas e instituciones que no necesariamente se orientan al desarrollo rural. Esto produce una imagen poco precisa de la estrategia federal de política rural y proporciona datos sobre “el gasto rural” que no corresponden plenamente a la realidad. Para poder aprovechar el PEC plenamente, debería crearse un marco integrado de políticas, del que parta una estrategia nacional conjunta con metas y prioridades comunes en materia de desarrollo rural. Los primeros pasos en este sentido deben incluir aumentar la transparencia de los criterios para la inclusión de programas en el PEC y entablar un diálogo que pudiera producir como resultado la fusión, la transferencia y la eliminación de ciertos programas.

Atender la pobreza rural

Más del 60% de los mexicanos pobres vive en zonas rurales. Las políticas agrícolas no son las más idóneas para combatir la pobreza (véase el capítulo 2 sobre Combate a la Pobreza), si bien pueden incidir en las oportunidades de ingreso e inversión de la población pobre. Tradicionalmente, las políticas agrícolas han tenido un impacto regresivo en los ingresos rurales. Aunque la situación ha mejorado a raíz de la introducción de PROCAMPO en 1993, los grandes productores continúan beneficiándose desproporcionadamente de los apoyos a la agricultura. Estos pagos directos también se les otorgan a los agricultores que no venden sus cosechas sino que simplemente las consumen, cubriendo a los agricultores de subsistencia que no podrían beneficiarse de los

apoyos basados en precios de producción. A pesar de esfuerzos recientes por contar con tarifas especiales de pagos para los productores con menos de cinco hectáreas, los grandes agricultores continúan siendo los principales beneficiarios de PROCAMPO y no los más pequeños (y los más pobres) porque el pago es proporcional a la superficie de tierra.

La promoción de una política rural multisectorial, que evalúe y aproveche las ventajas comparativas locales, es la vía para integrar la política agrícola y mejorar la efectividad de las intervenciones de reducción de la pobreza. México ha adoptado dicha política multisectorial para el desarrollo rural durante la última década. El nuevo enfoque de la política rural promueve la integración y coherencia de las actividades de las distintas secretarías sectoriales (por ejemplo, SAGARPA y SEDESOL) y de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en las áreas rurales. El objetivo es promover actividades rurales no agrícolas que puedan tener un impacto positivo en los ingresos de la gente que vive en zonas rurales. Es muy importante que en la definición de las intervenciones gubernamentales en las zonas rurales se consideren los activos de las regiones para maximizar su utilidad, independientemente de la política agrícola.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Orientar los apoyos a la agricultura hacia las inversiones dirigidas a la innovación e infraestructura, alejándose de los subsidios distorsionantes sobre insumos variables y las medidas relacionadas con precios, para mejorar el desempeño y aumentar la competitividad del sector.
- Reorientar los instrumentos de política hacia la prestación de servicios generales que faciliten la difusión de innovación en el sector agroalimentario. Esto incluye sistemas de información agrícola, I+D pública enfocada en demandas locales específicas, educación y capacitación agrícola, asesoría técnica y económica a fin de asesorar a los agricultores para mejorar su productividad, la sostenibilidad y la competitividad, la inversión en infraestructura, especialmente para transporte, irrigación y comercialización de productos agrícolas. Si bien el apoyo al ingreso o a la inversión probablemente afecte de manera positiva la capacidad de los agricultores para invertir e innovar, las políticas deberán centrarse en remediar fallas de mercado específicas.
- Incrementar la congruencia entre las políticas agrícolas y la sustentabilidad ambiental, en especial reduciendo o eliminando los subsidios a la electricidad para bombeo de agua y los subsidios a los combustibles. Se podría dar un apoyo específico a la producción de energías renovables a través de los residuos agrícolas.

- Realizar una evaluación rigurosa del importante incremento en subsidios a los contratos de cobertura contra las variaciones de precios.
- Promover una gestión de riesgos más amplia, proporcionando información e impartiendo capacitación a los agricultores para ayudarlos a enfrentar los riesgos catastróficos inevitables.
- Conforme se vayan formulando políticas para responder a estas necesidades, México podría retirar paulatinamente las restricciones actuales a la propiedad y el comercio de la tierra.
- Incrementar la claridad de los objetivos de PROCAMPO con el propósito de destinar los fondos disponibles a metas específicas y a los beneficiarios adecuados.
- Fortalecer el Programa Especial Concurrente, PEC, formulando una estrategia horizontal coherente, que abarque infraestructura, salud, educación y áreas de política social y ambiental para fomentar el desarrollo de las zonas rurales.
- Adoptar un enfoque multisectorial para el desarrollo rural y centrarse en la promoción de modos innovadores para prestarles servicios indispensables a la población que vive en el campo y a los negocios no agrícolas.

Bibliografía adicional

- OECD (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico*, OECD Publishing, París.
- OECD, (2007), *Rural Policy Reviews: Mexico*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011), *Risk Management in Agriculture: Policy Assessment and Design*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012), *Territorial Reviews: Chihuahua, Mexico*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012), *Linking Renewable Energy to Rural Development*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.
- OECD (2012), *Agricultural Police Monitoring and Evaluation 2012. OECD countries*, OECD Publishing, París.



From:
Getting It Right
Strategic Agenda for Reforms in Mexico

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264190320-en>

Please cite this chapter as:

Antón, Jesús (2013), "Sector agrícola y desarrollo rural", in OECD, *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-15-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.