

LOS FINANCIAMIENTOS Y SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN LA FALTA DE AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

Financing and subsidies for agricultural production in Mexico and their impact on the lack of food self-sufficiency

Rivera de la Rosa, Alba; Ortiz Pech, Rafael; de Jesús Santoyo Manzanilla, David

Alba Rivera de la Rosa

alba.rivera@correo.uady.mx

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Rafael Ortiz Pech

rafael.ortiz@correo.uady.mx

Universidad Autónoma de Yucatán, México

David de Jesús Santoyo Manzanilla

david.santoyo@correo.uady.mx

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

ISSN: 2250-4001

Periodicidad: Semestral

vol. 11, núm. 24, 2021

estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 16 Julio 2020

Aprobación: 10 Marzo 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/181/1812552010/index.html>

Resumen: La política de subsidios y financiamientos a la agricultura mexicana requiere replantearse para generar desarrollo económico. El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un comparativo de los porcentajes de subsidios y financiamientos ejercidos por dependencias al campo mexicano en los años 2007 y 2011; tanto en recursos monetarios como en el número de beneficiarios. Con una proyección tendencial de 2003 al 2017 de los montos ejercidos por la SAGARPA y SEDESOL. Los resultados arrojan una proporción desigual en la aplicación de los financiamientos otorgados a grandes productores agropecuarios, con respecto a los subsidios que reciben pequeños y medianos productores, de poco monto y para mitigar su pobreza. Con ello logró reforzarse el área agropecuaria y un superávit en la Balanza Comercial Agroalimentaria a partir de 2015. Sin embargo, con todo y el éxito en las exportaciones, México sigue dependiendo de las importaciones de alimentos como el maíz, con afectaciones en su autosuficiencia alimentaria.

Palabras clave: gasto público, agropecuario, pobreza, crecimiento, desarrollo.

Abstract: The policy of subsidies and financing to Mexican agriculture requires rethinking to generate economic development. The objective of this work is to carry out a comparison of the percentages of subsidies and financing exercised by dependencies in the Mexican field in 2007 and 2011; both in monetary resources and in the number of beneficiaries. It includes a trend projection from 2003 to 2017 of the amounts exercised by SAGARPA and SEDESOL. The results show an unequal proportion in the implementation of financing granted to large agricultural producers, with respect to subsidies received by small and medium-sized producers, of little amount and mitigating their poverty. This strengthened the agricultural area and a surplus in the Agri-Food Trade Balance from 2015. However, yet, the success in exports, Mexico remains dependent on imports of food such as maize, with effects on its food self-sufficiency.

Keywords: public spending, agricultural, poverty, growth, development.

1. INTRODUCCIÓN

La política pública de subsidios y financiamientos a la agricultura tiene una explicación económica; primero, porque se busca que la agricultura cumpla con su papel de proveedora de alimentos y materias primas a bajo costo; segundo, porque obliga a los países a fortalecer sus procesos de autosuficiencia alimentaria.

No obstante, las tendencias globales de los subsidios a la agricultura han determinado la desigualdad en las condiciones de competitividad en los mercados mundiales. De acuerdo con Etxezarreta (2006), los precios de los productos agrícolas no se fijan necesariamente por la oferta y demanda, hay otro factor que incide en los precios mundiales, es el efecto dumping. Potencias económicas como Estados Unidos, exportador de soya y maíz, proporciona sustanciales subvenciones a sus productores. La producción dirigida a los mercados mundiales se incrementa y se presiona el precio a la baja. Automáticamente, la producción de los países más pobres queda en desventaja competitiva con respecto a los precios internacionales, y se opta por la importación. Cuando la tendencia se revierte y los precios suben, los países en desarrollo que decidieron importar tendrán que conservar la tendencia a seguir importando, pero ahora, con mayores precios.

Además del efecto dumping, la diferencia en los niveles de productividad, la falta de precios de garantía y financiamientos inadecuados, fueron factores constantes en la desventaja de los productores mexicanos con respecto a los productores de Estados Unidos (Calva, 2011; Sánchez, 2014).

González y Orrantia, (2006) mencionan que México recibió altos montos de subsidios al campo y los comparan con los subsidios a los Estados Unidos y Canadá. Aunque menores que los de la Unión Europea y Japón. La pregunta que se hacen los autores, es si necesario aumentar los subsidios a la agricultura en México y cuáles serían sus beneficios. Se sugiere que los subsidios al campo deberían ser eliminados y en su caso invertir en servicios de apoyo a la productividad. Indudablemente los autores tienen razón, la productividad en el campo sería el detonante fundamental de crecimiento en la producción agropecuaria.

En el entorno internacional, no obstante, lejos de eliminar los subsidios, se otorgan a los productores y juegan un papel central en la política desigual de comercio internacional. Como se explicó anteriormente los subsidios al campo en los países más avanzados permiten defender sus productos de la competencia externa y aumentar su producción. Distorsionan en muchas ocasiones los precios internacionales a su favor y deterioran las condiciones de los productores en países que no están en las mismas condiciones de subsidiar a su agricultura (Céspedes, 2018).

En el caso de la Unión Europea llama la atención que los subsidios que asignan al sector agropecuario ascienden a 60 mil millones de euros al año. Esta política se complementa con la aplicación de aranceles. Lo cual permite proteger sus productos de la competencia externa. Sin embargo, Europa protagoniza un libre mercado con economías más débiles y pobres del continente africano. Italia exporta latas de jitomate a Ghana con desventaja para los productores de jitomate de este país. Camerún importa cebollas de Holanda. También la exportación de despojos de carne de pollo de consorcios europeos a la región africana, con afectación a los pequeños productores. Por su parte, Alemania subvenciona cada hectárea con 280 euros y su política consiste en aplicar libre mercado donde es competitiva y proteccionista donde no lo es (Sasse, 2019; Tilmann, 2018).

Por otra parte, a partir de la década de los ochenta se estableció en México el modelo de “sustitución de exportaciones”. Este modelo económico favoreció la producción de exportables agroindustriales (Flores, 2010). Pero fue hasta el año 2015 cuando se observan efectos positivos de esta política, en la Balanza Comercial Agroalimentaria con un superávit. Las exportaciones agroindustriales crecieron favorablemente, aunque las importaciones siguieron siendo productos de la canasta básica, como el maíz.

En este crecimiento agropecuario las empresas trasnacionales extranjeras o nacionales, insertas en la agricultura mexicana, tienen una importante función. González-Estrada (2016) contabilizó 130 en México, con alcance mundial 33 de ellas, y el 80% son de origen estadounidense. Su impacto se deja sentir en el control de la comercialización, industrialización, mercado interno de granos, sector pecuario, renta de tierras, uso de mejoras genéticas, acopio y comercio al menudeo. Algunas son: Wal-Mart, Cargill, Maseca, Bimbo, Bachoco, Sukarne, Daniel 's, Midland, Minsa, Tyson, Pilgrims, Bunge, Gamesa y Lala.

En cuanto a la política pública con la implementación de subsidios y financiamientos al campo mexicano, se menciona que los resultados no han sido los esperados en términos de elevar la productividad, adaptarse a los cambios estructurales globales y a la apertura de los mercados (Calva, 2011; González-Estrada, 2016).

La dependencia encargada para el otorgamiento de financiamientos a productores en el ramo de competitividad fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que hoy lleva el nombre de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social. Para los subsidios a población en pobreza, fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora con el nombre de Secretaría del Bienestar.

El estudio tiene el objetivo de llevar a cabo una comparación de los porcentajes en la aplicación de los programas de subsidios y financiamientos en México. Están divididos, a su vez, en montos económicos y número de beneficiarios, correspondiente a los años 2007 y 2011. Se clasifican en competitividad para productores agroindustriales y los sociales dirigido a la población en pobreza y pobreza extrema. Se toma también una serie de tiempo del 2003 al 2017 de SAGARPA y SEDESOL. Con ello se hace un análisis de las tendencias que prevalecieron y la equidad con que se ejercieron.

La hipótesis que se plantea es la siguiente: si los programas de subsidios y financiamientos se ejercieron de manera desigual en los productores mexicanos, entonces se espera una afectación directa en la autosuficiencia alimentaria de México.

Para cumplir con lo planteado este documento se estructura en los siguientes apartados:

1. Introducción, 2. Materiales y Métodos, 3. Resultados, 4. Discusión, y 5. Conclusiones.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

En la primera fase, se utilizó el Programa Especial Concurrente (PEC), anexo técnico del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se especifican el total de los programas por dependencias del ejercicio en financiamientos y subsidios para el desarrollo rural en México (Robles, 2013b). Una base corresponde al año 2007 (Robles, 2009), y otra, al año 2011 (Subsidios al Campo, 2019). Se seleccionaron las secretarías, organismos y bancos de segundo piso que tenían mayor importancia en montos otorgados y número de beneficiarios. La información está dividida en la vertiente competitividad para productores y en la vertiente social para subsidios a la pobreza. Aunque corresponden a diferentes años, la muestra contiene –en su mayor parte– los mismos programas para llevar a cabo la comparación. Con estos datos, se elaboraron hojas de cálculo para determinar porcentajes y los montos en dólares.

La base de datos de los años de estudio 2007 y 2011, se convierten en los montos reales a precios base 2007, por lo que fue necesario deflactar la serie. Se usó el índice implícito de precios del Producto Interno Bruto (para las actividades primarias como la agricultura) publicado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI, 2019).

Con respecto a la tendencia a largo plazo, se utiliza la base de datos del 2003 al 2017 de la página en internet Subsidios al Campo (2019), y representan los montos ejercidos de SAGARPA Y SEDESOL a lo largo de esos años.

En los siguientes diagramas 1 y 2, se especifican los programas seleccionados:

CUADRO 1
Programas seleccionados para competitividad.

FIRA
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA, 2018), es banca de segundo piso, constituidos desde 1954 por el Gobierno Federal para apoyo de actividades productivas al campo desde al ámbito privado. Su fin es el otorgamiento de garantías de crédito a proyectos relacionados con la agricultura, ganadería, avicultura, agroindustria, pesca y otras actividades conexas o afines que se realizan en el medio rural. Actúa como intermediario financiero con bancos privados.
PROGRAMAS DE SAGARPA
Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO, 2019). Surgieron en 1993 para apoyar a pequeños productores de granos y oleaginosas, debido a la competencia que implicó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que entró en vigor a partir de 1994.
FINANCIERA RURAL. Desde 2002 sustituyó al anterior Banco de Desarrollo Rural (Banrural). Otorgó crédito blando público, para materiales y gastos directos a la producción o comercialización de pequeños y medianos productores. Hoy en día es la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Banca de Desarrollo), que impulsa el desarrollo del medio rural a través de financiamiento incluyente para productores y MIPYMES.
Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA, 2020) El objetivo general del Programa fue fortalecer el ordenamiento y desarrollo de mercados y la cadena agroalimentaria productiva y comercial mediante el otorgamiento de incentivos y servicios para la comercialización de cosechas nacionales
Programa de Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGRAM, 2019). Durante 2007-2011 estuvo dirigido principalmente a ganaderos. Ahora se ha convertido en un Programa de apoyo a los apicultores

Elaboración propia (2020)

CUADRO 2
Programas seleccionados en el área social

PROGRAMAS DE SEDESOL
DICONSA (2019), sustituye a la anterior Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que surgió en 1962 con el objetivo de asegurar el sistema de abasto y comercialización en regiones pobres del país. A diferencia de DICONSA la CONASUPO garantizaba precios de garantía a los productos de la canasta básica, principalmente del maíz y frijol. En el año de 1999, con la creación de DICONSA en Tiendas Comunitarias desaparecen los precios de garantía hacia los productores y se convirtió en un sistema de abasto rural en localidades de alta y muy alta marginación (de menos de 14,999 habitantes).
LICONSA (2019), a partir de 1990 es el Programa de Abasto Social de Leche a precio subsidiado en zonas urbanas y rurales. En estados con más pobreza Chiapas, Guerrero y Oaxaca, tienen precios bajos preferenciales.
OPORTUNIDADES (2019), surge en 1997 con el nombre de Progresá (Programa de Salud y Educación), en 2001 cambió su nombre por Oportunidades. Atendió zonas semi-urbanas y urbanas en pobreza y pobreza extrema.
Programa universal de apoyo a adultos mayores (70 y Más, 2019), apareció en el 2009 con un incentivo de 500 pesos bimestrales por adulto de 70 años y más. Se ha ido incrementado hasta llegar a 1,275.00 pesos bimestrales, a partir de los 68 años, y en indígenas, se entrega a partir de los 65 años.
OTROS PROGRAMAS No depende de SEDESOL. La Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (CDI, 2020) surge en 1948 para apoyar a la población indígena en programas que son parte de un Fondo Regional. Incluye la formación de cooperativas, asistencia técnica, pero también apoyos legales, infraestructura, servicios médicos, entre otros.

Elaboración propia (2020)

En la segunda fase, se llevó a cabo la revisión de la literatura en libros, capítulos de libros, journals, periódicos, revistas de divulgación, etc., sobre temas similares. Sus resultados fundamentan la discusión de este trabajo.

En la tercera fase, se revisaron páginas de fuentes oficiales con datos actualizados que abarcan el período de estudio: Presupuesto de Egresos de la Federación; la página del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo-Rural, Pesca y Alimentación (SIAP-SAGARPA); la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER-SIAP); datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); Banco Mundial; Consejo Nacional de Población (CONAPO); la página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); también se utilizaron datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO).

Con estas fuentes de datos, se elaboraron cuadros y gráfica en el software Excel®. Para poder hacer comparables los datos, se calcularon las tasas medias anual de crecimiento con la fórmula:

$$TMAC_{i-f} = \left| \left[\left(\frac{Af}{Ai} \right)^{1/t} - 1 \right] * 100 \right|$$

TMAC = Tasa Media Anual de Crecimiento

Af = Dato del Año final

Ai = Dato del Año inicial

t = Tiempo transcurrido entre *i* y *f* o magnitud del periodo

3. RESULTADOS

3.1 Análisis de los programas seleccionados.

Para facilitar la interpretación y la comparación de los porcentajes de los años 2007 y 2011, el análisis se divide en financiamientos productivos y en subsidios a la pobreza. Los financiamientos corresponden principalmente a la vertiente competitividad y los subsidios a la vertiente social. Se escogieron los programas con el mayor porcentaje ejercido en monto y en beneficiarios. En el cuadro (3) se especifican los montos ejercidos para el Programa Especial Concurrente (PEC), y los montos ejercidos de la muestra de programas seleccionados para este trabajo.

CUADRO 3
Recurso total ejercido del Programa Especial Concurrente (PEC) en los años 2007 y 2011

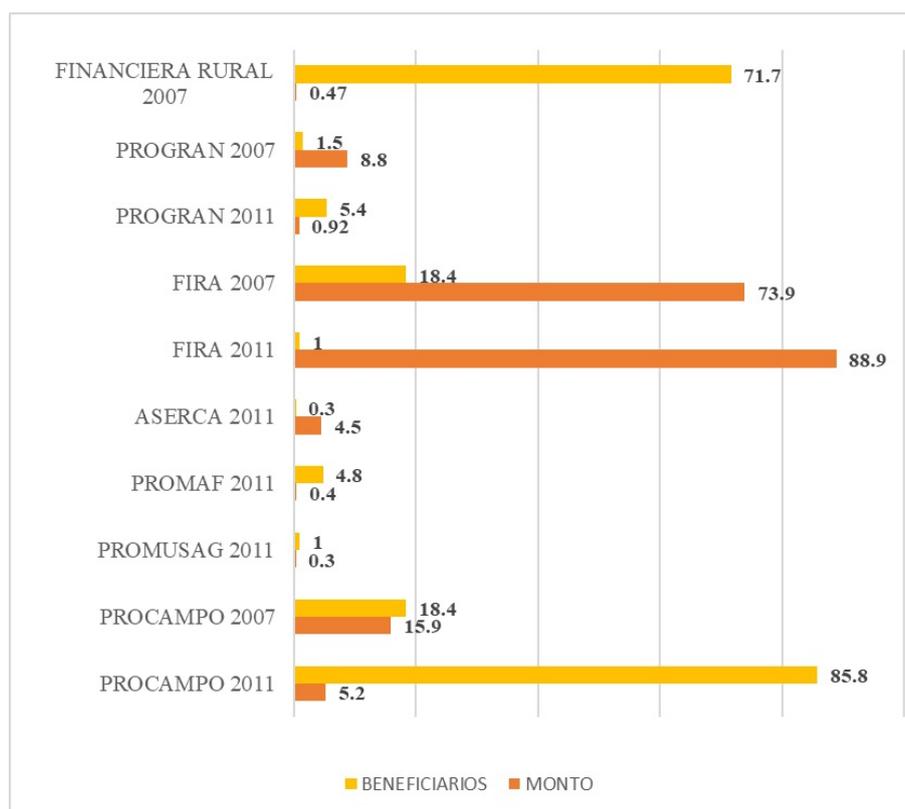
AÑOS	Monto total PEC	Monto total de la Muestra		
	Millones pesos año base 2007	Millones pesos Año base 2007	% de la muestra con respecto al total	Millones dólares
2007	176,513.5	136,155.7	77%	12,377.7
2011	241,232.7	229,150.5	95%	17,860.6

Subsidios al Campo, 2019

El total de la muestra que se escoge para el análisis, logra rescatar casi la totalidad de los programas más importantes en montos y beneficiarios. Para el año 2007 abarca al 77% de los programas ejercidos y para el 2011 al 95%. Por lo tanto, puede considerarse que tiene alcance para comprender las tendencias de la política pública agropecuaria a escala nacional.

3.2 Vertiente competitividad (comparativo de los años 2007 y 2011)

En este apartado logra observarse la concentración de los financiamientos productivos en una cantidad mínima de productores. La gráfica 4 muestra en porcentajes un comparativo de los programas seleccionados. El primer programa que resalta por sus montos ejercidos son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA, 2018), en el año 2007, concentra el 74% del presupuesto para 2.3 millones de productores agroindustriales. En el año 2011, FIRA incrementa a un 89% el monto asignado y disminuye a solo 28 mil beneficiarios.



GRÁFICA 1

Principales programas en la vertiente competitividad 2007-2011 (porcentajes)

Elaboración propia con datos de Robles (2009)

Por otra parte, el programa de la banca pública de FINANCIERA RURAL (2020), tiene el 0.4% del monto asignado para 19.8 millones de productores beneficiarios (72%), la cantidad promedio es mínima. Muchos de los beneficiarios fueron productores que no podían aspirar a obtener créditos con bancas privadas como FIRA. En este caso, fueron escasos apoyos para muchos productores agrícolas que terminaron por no poder competir con los productores en mejores condiciones financieras. Para el año 2011, la Financiera Rural desaparece, hoy en día se registra como Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

En 2007, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO, 2019), contó con el 16% de presupuesto para un poco más de cinco millones de beneficiarios (18%). Subsidio otorgado en el ciclo primavera-verano a pequeños productores principalmente de maíz con menos de cinco hectáreas. Representó una pequeña cantidad anual que normalmente los productores destinaron para gastos del diario; no fue un estímulo que incrementara la producción. En 2011, PROCAMPO aumentó la cantidad de beneficiarios a 2.2 millones (86%).

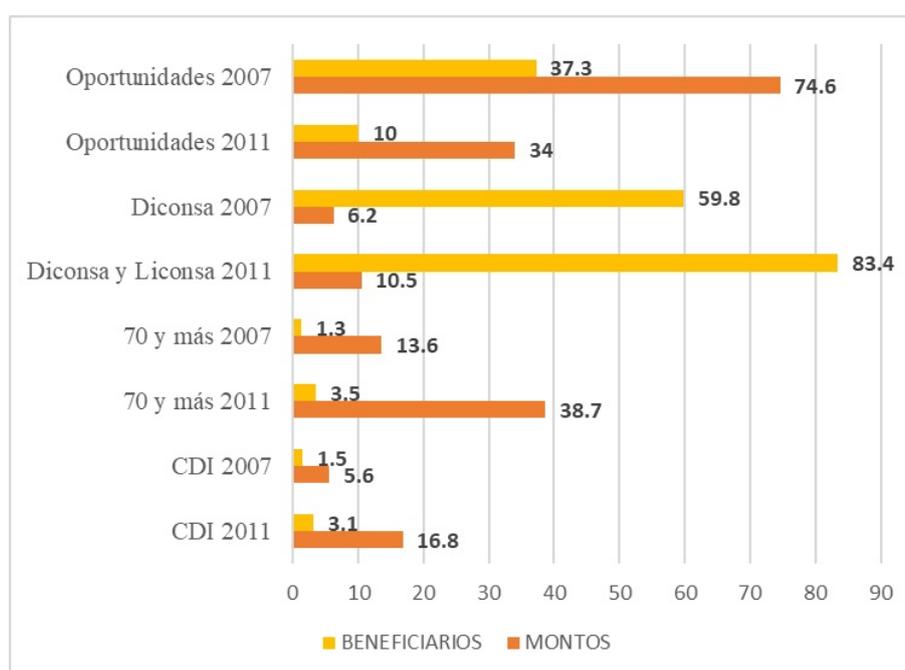
Con respecto al Programa de Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGRAM, 2019), en el año 2007, muestra la importancia que tuvo el sector ganadero en su totalidad; se benefició a 417 mil ganaderos.

Otros programas instrumentados en 2011, fueron el Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF) y ASERCA un programa que impulsó fuertemente a los productores de maíz en el estado de Sinaloa.

Por cuestiones de género, también para el año 2011, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), dirigido a mujeres con pobreza patrimonial, incluía financiamiento, capacitación y ayuda a la comercialización. Fueron 25 mil mujeres beneficiadas.

3.3 Análisis de la vertiente social. Comparativo para los años 2007 y 2011

En este apartado se analiza la importancia de los subsidios, pequeñas cantidades monetarias para una gran cantidad de población en pobreza y pobreza extrema, ninguno de estos programas tuvo la intención de ser productivo a pesar de que muchos beneficiarios de estos programas eran en realidad pequeños y medianos productores. La gráfica 5, muestra un comparativo de los programas seleccionados en la vertiente social. Para el año 2007, el programa que contó con el 75% del presupuesto fue al programa Oportunidades (2019), atendió a 28.5 millones de beneficiarios (37%). En el año 2011, disminuyó el número de beneficiarios, 5.8 millones de personas con el 34% del presupuesto. Los apoyos se canalizaron para la alimentación, salud y educación en territorios semi-urbanos y urbanos en pobreza.



GRÁFICA 2

Principales programas en la vertiente social 2007-2011 (porcentajes)

Elaboración propia con datos de Robles (2009)

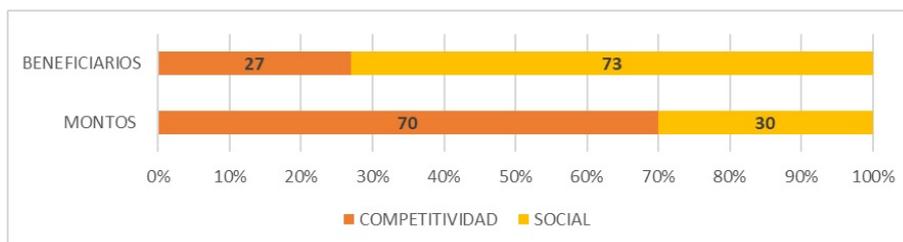
Le sigue en importancia -también en el año 2007- con el mayor número de beneficiarios las tiendas de abasto DICONSA (2020), que atendió a 45.8 millones de personas (60%), con solo el 6.2% del presupuesto. Este programa prevaleció en las regiones más pobres del país con la mayor cobertura de beneficiarios y un mínimo de presupuesto por persona. En el 2011, aumentó el número de beneficiarios para Diconsa y Liconsa, con 48.7 millones de personas (83%), con solo el 10% de presupuesto.

Con respecto al Programa 70 y Más, (2019), en el 2007, atendió a un millón de adultos mayores (1.3%). En 2011, el número de beneficiarios se incrementó a dos millones. La importancia de este programa radica que su instrumentación tanto en zonas rurales como urbanas tuvo impacto nacional.

Finalmente, en cuanto al programa dirigido a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2020), el apoyo para infraestructura fue el más importante en el año 2007, tuvo un millón de beneficiarios. Para el año 2011, se benefició a 1.7 millones de indígenas en infraestructura, albergues, fondos regionales, mujeres indígenas y justicia. No se especificó ninguno para actividades productivas.

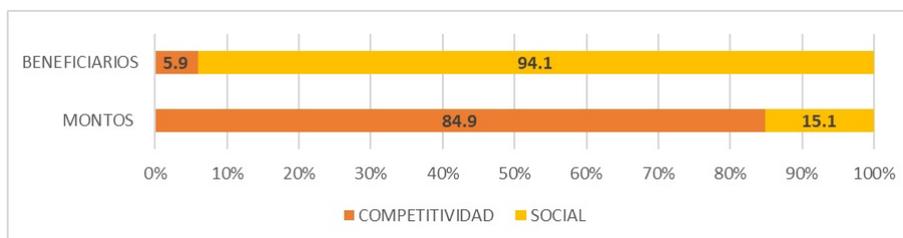
3.4 Tablas resumen

La gráfica 3 muestra las asimetrías con que se implementaron los subsidios y financiamientos al campo en México para el año 2007. Cabe resaltar la importancia que tuvo FIRA como banca de segundo piso al ofrecer créditos desde el ámbito privado con financiamientos a un grupo reducido número de agroindustriales (27%), que recibieron el 70% de los financiamientos. Por otra parte, un bajo porcentaje de subsidios públicos del gobierno federal (30%), a través de la SEDESOL, para más del 70% de población en pobreza.



GRÁFICA 3
 Porcentajes totales en competitividad y sociales del año 2007
 Elaboración propia con datos de Robles (2009)

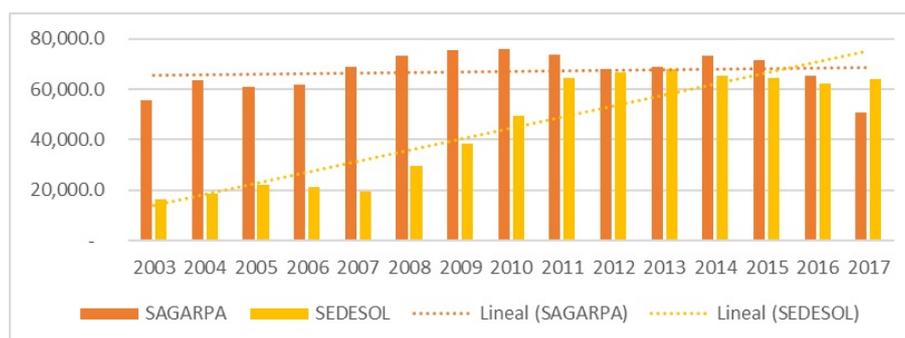
En el año 2011, la tendencia se acentúa en la vertiente competitividad y también en la vertiente social (gráfica 4). La concentración de los financiamientos de FIRA y la menor participación del Gobierno Federal a través de la SAGARPA, con la consecuente desprotección de financiamientos a pequeños y medianos productores. El 85% de los montos para solo el 6% de beneficiarios. Y por la otra, un presupuesto proporcionalmente menor (15%) para atender a una mayor demanda de población (94%), en pobreza y pobreza extrema de presupuesto público a través de la SEDESOL.



GRÁFICA 4
 Porcentajes totales en competitividad y sociales del año 2011
 Elaboración propia con datos de (Subsidios al Campo, 2019). Pesos constantes a 2007

3.5 Tendencia actualizada a 2017

Para observar la tendencia general de los montos ejercido por SAGARPA Y SEDESOL, se utiliza la gráfica 5, con series de tiempo de los años 2003 al 2017, que abarca el periodo de estudio. Muestra la presencia creciente de subsidios a la pobreza de SEDESOL, y una proporción que se mantiene superior y que, finalmente, disminuye en el año 2017, de los recursos públicos destinados a la competitividad a través de la SAGARPA, dejando sin financiamientos productivos principalmente a productores que dependían de recursos públicos. Cabe señalar que en estos datos no se incluyen los financiamientos de FIRA, que fueron los que destinaron mayor presupuesto privado a productores agroindustriales, y que se convirtieron en la principal fuente de recursos para la producción agropecuaria del país. A partir de 2011, los subsidios a la pobreza de SEDESOL alcanzaron un monto similar a los financiamientos productivos de la SAGARPA.



GRÁFICA 5

Tendencia de la cobertura de subsidios y financiamientos de SAGARPA (competitividad) y SEDESOL (sociales) 2003-2017 (millones de pesos)

Elaboración propia con el Presupuesto Especial Concurrente en Subsidios al Campo (2019)

3.6 Impactos en la producción

Cuáles fueron los impactos en la producción agropecuaria con la implementación de estas políticas, es decir, el haber dado prioridad a grandes productores agroindustriales y dejar literalmente sin apoyos productivos a otros productores principalmente pequeños y medianos. Para dar una respuesta, se analizan las tasas de crecimiento promedio de la producción de los principales granos y pastos durante el periodo de 1993 a 2013 -incluyen los años de estudio 2007 y 2011- se observa una tasa de crecimiento negativa para el arroz y muy baja para el trigo. La soya, sorgo y pastos con tasas de crecimiento superiores a las del maíz, sin llegar a ser negativa (cuadro 4).

CUADRO 4

Tasas de crecimiento promedio de la producción de granos y pastos en México durante el periodo de 1993 a 2013

ARROZ	-0.69
MÁIZ	3.07
TRIGO	0.50
SOYA	10.54
SORGO	6.34
PASTOS	6.22

Rivera, 2019

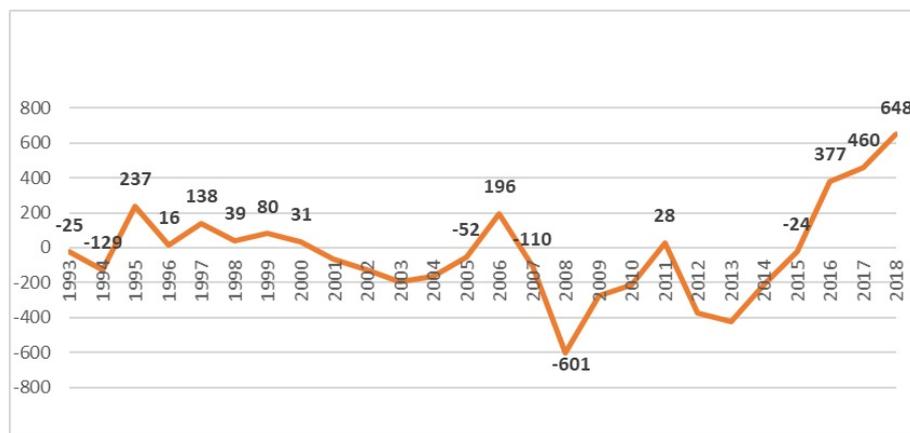
El crecimiento de los cultivos forrajeros en México se acompañó de déficits en la Balanza Comercial Agropecuaria y la importación de productos básicos como el maíz, arroz y trigo, incluso de soya. La producción nacional de soya no alcanzó a cubrir las necesidades de forraje para la producción de carne de res, cerdo y pollo y fue necesario importarla.

A partir del año 2013 hay una mejora en la producción de granos básicos, sin lograr la autosuficiencia alimentaria sobre todo del maíz. Se reportan en el año 2013, ocho millones de hectáreas (mdh) para cultivos del maíz, frijol, trigo y arroz. En el año 2018, se incrementaron a 10 mdh, con un valor de siete millones de dólares.

Con respecto a forrajes, también para 2013 (pastos, sorgo, avena forrajera) se cultivaron casi ocho millones de hectáreas, y en el 2018 solo cinco, con un valor de dos millones de dólares. Es decir, que en 2013

predominaron productos forrajeros, después de 2013 y hasta 2018, la producción agropecuaria en México fue mayor en productos de la canasta básica como maíz, arroz, trigo y frijol (SIAP-SAGARPA, 2019).

Los resultados condujeron a un superávit de la Balanza Comercial a partir de 2015, debido principalmente al buen comportamiento de los productos agrícolas de exportación (gráfica 6). Entre los que se encuentran el tomate, aguacate, legumbres y hortalizas, así como productos del ramo agroindustrial, como la cerveza, el tequila y productos de panadería. La participación de estos y otros productos alcanzó el 51.2% de las exportaciones totales del sector agropecuario con superávit en la balanza comercial (SADER-SIAP, 2018).



Balanza Comercial Agropecuaria 1998-2018 (millones de dólares)
SAGARPA-SIAP (2018)

En el incremento de las exportaciones, también hay productos en los que las empresas extranjeras y trasnacionales tienen una participación importante, ya sea como comercializadoras, en la industrialización, en mercados de acopio o en renta de tierras para el cultivo; los productos son: calabacita, pimiento, berenjena, espárragos, pepino; flores (rosas, gladiolas y geranios); frutos rojos (fresa, zarzamora, arándanos), etc. Todos estos productos se exportan en buena parte hacia los Estados Unidos y tienen un impacto directo en el superávit de exportaciones en México.

Aunque las exportaciones crecieron favorablemente, las importaciones siguen siendo el maíz con 3,289 millones de dólares (mdd), soya (2,001 mdd), trigo (1,169 mdd), y arroz (386 mdd). Sobresale la importación de productos agroindustriales como la carne de bovino, porcino, leche en polvo y pescados que, junto con otros alimentos, representaron el 56% de las importaciones del sector primario en México para el año 2018 (SADER-SIAP, 2018).

Por lo expuesto aquí puede deducirse que la política pública agropecuaria en financiamientos y subsidios, no compensó el desplazamiento de productores que abandonaron el campo debido a la imposibilidad de competir, no solo con los grandes productores nacionales y trasnacionales, que se encontraban en mejores condiciones financieras y productivas, sino también por las importaciones a precios más bajos (efecto dumping) en productos como el maíz. Para los productores pequeños y medianos, se conjugan; la falta de financiamientos adecuados, la ausencia de precios de garantía y asesoría técnica. La polarización social, cada vez más aguda, fue el escenario predominante en el campo mexicano.

La manifestación de esta polarización social se cristalizó en el aumento de la población migrante a las ciudades o hacia los Estados Unidos, principal causa del abandono del campo en México. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONEVAL, 2018), en el año 2005, migraron al extranjero 10.8 millones de mexicanos, y para el 2017, la cifra se incrementó 12.9 millones. Dos millones más de migrantes en cinco años que comprende el periodo de estudio (2007-2011); el 98% de ellos fue hacia los Estados Unidos. El retorno de emigrantes mexicanos a sus lugares de origen disminuyó de 469 mil en 2009 a sólo 37 mil en el año 2016. Hoy en día la migración sigue siendo un grave problema para México.

4. DISCUSIÓN

La hipótesis del trabajo se comprueba, en los años 2007 y 2011, la desigual distribución de los financiamientos y el predominio de subsidios a la pobreza condujo a la falta de autosuficiencia alimentaria.

En la vertiente competitividad, el otorgamiento de financiamientos privados a un grupo selecto de productores agroindustriales, conllevó a la concentración de la producción en productos forrajeros, principalmente. Se acentúa una reconversión productiva con el cambio en el uso del suelo que condujo a una ganaderización del campo mexicano (Robles, 2017). Los efectos se dejaron sentir en los déficits en la Balanza Comercial Agroalimentaria y el aumento de importaciones de granos básicos. Por otra parte, la disminución de los financiamientos públicos a través de la SAGARPA afectó directamente a pequeños y medianos productores de granos básicos como el maíz (Robles, 2013a). Es a partir de 2015 cuando la Balanza Comercial Agroalimentaria se movió hacia un superávit en las exportaciones mexicanas; no obstante, las importaciones siguieron siendo el maíz, soya, trigo y arroz entre otros.

El programa PROCAMPO, destinado a productores de menos de cinco hectáreas de maíz y frijol, fue un gran fracaso. Los financiamientos que recibieron los productores no fueron suficientes para impulsar la producción. No se acompañó al productor con asesoría técnica para elevar los niveles de productividad y hubo ausencia de precios de garantía (Juárez y Ramírez, 2006; Wenters y Davis, 2009). En sustitución a este programa, en el año 2014, apareció el PROAGRO, que contemplaba estimular la competitividad en la organización de productores de maíz y frijol. Pero no se observó ningún cambio sustancial, solo en la corrupción con el desvío de fondos de este programa por políticos y familiares (Monroy, 2018).

En el caso de otros programas como ASERCA, los financiamientos para irrigación impulsaron la producción de maíz en el estado de Sinaloa y permitió que el cultivo de este grano elevara sus niveles de productividad en manos de grandes productores nacionales (Yúnez, 2010 y Rivera, 2019).

Respecto al PROMUSAG, dirigido al emprendimiento de mujeres. Los negocios que recibieron subsidios a fondo perdido en este rubro no tuvieron éxito esperado, la capacitación técnica no fue la adecuada y se observó pasividad en las mujeres al depender de decisiones externas (Durón et al, 2006) Algunas experiencias muestran que los negocios con estos financiamientos no lograron permanecer en el mercado (Vargas, 2013).

Un programa como DICONSA, que no ejerció el control de precios de garantía y funcionó solo como una empresa paraestatal de abasto a la pobreza, perdió la fuerza necesaria para estimular la producción de pequeños y medianos productores de maíz. Estos productores no tuvieron las posibilidades de competir, la falta de precios de garantía los expuso directamente a las fuerzas del mercado y al efecto dumping, con las importaciones de maíz a precios más bajos. Lo cual determinó que salieran del mercado, abandonaran sus lugares de origen e incrementaran el número de migrantes (González y Orrantía, 2006).

Por su parte, estudios revelan que el programa Oportunidades sí abatió la intensidad de la pobreza, impidiendo que llegara a estadios más agudos; es decir, que los pobres fueran todavía más pobres (Cortés, et al 2007). En otros estudios se recomienda terminar con PROCAMPO y Oportunidades, ya que ninguno elevó o mejoró la producción de los pequeños productores y los subsidios se usaron solo para el consumo (Agudo, 2008; Banco Mundial, 2009).

Los paliativos en subsidios a la pobreza y el abandono del campo, prevalecieron en las entidades más pobres del sur de México como Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz (Robles, 2017). De acuerdo con Canto (2019), aunque las políticas distributivas pueden ser benéficas no siempre son el mejor camino para la equidad, mucho depende de su implementación y eficiencia. En el año 2018, la población rural en México ascendió a 24.7 millones de personas; 13.9 millones (56.3%) sobrevivieron en pobreza y 5.5 millones (22.3%), en pobreza extrema (CEPAL, 2018).

Un tema que se ha dejado de lado por no ser el objetivo de este trabajo, pero que vale la pena mencionarlo por las implicaciones que deriva, ha sido la corrupción de que fueron parte los programas de financiamiento y subsidios (Eguía, 2014; Maldonado, 2012). La pobreza en México se convirtió en un instrumento político

muy importante. En época de elecciones abundaban las promesas; pueblos y comunidades sabían que para disponer de los recursos públicos solo hacía falta tener los contactos políticos necesarios. Sumado a la inequidad, fueron comunes la injusticia y la corrupción, males presentes en la política pública de recursos al campo mexicano durante todo el periodo de estudio (Merino, 2009).

5. CONCLUSIONES

Por lo expuesto aquí, se concluye que la política de subsidios y financiamientos al campo mexicano no fue un detonante de desarrollo económico. La polarización social fue una constante. Por una parte, grandes productores agroindustriales nacionales y extranjeros que contaron con los elementos para producir de manera exitosa y mantenerse en el mercado y por otra parte, pequeños y medianos productores campesinos que no contaron con las mismas oportunidades. Algo importante a rescatar es que el incremento de la productividad en el sector agropecuario de México tiene que ser asunto de todos los productores. Si cuentan con los financiamientos productivos adecuados, programas integrales de capacitación y precios de garantía. Sin embargo, es claro observar que el objetivo de la política agropecuaria no fue generar una agricultura más competitiva, sino más desigual y excluyente.

El trabajo revela que no basta llevar recursos al campo, es necesario que cumplan dos funciones: la eficiencia y la equidad. La consulta a las comunidades pobres de México sobre cuáles son sus prioridades se hace necesaria cuando existen muchas maneras de resolver la pobreza. Una de ellas, indudablemente, es canalizar recursos hacia actividades productivas y solo en segundo término, resolver también problemas apremiantes de alimentación, salud y educación. Se diagnostica en este trabajo que los más afectados del modelo de apertura de mercados fueron campesinos medianos y pequeños con producción de maíz, frijol, arroz y otros. Se dejaron a las libres fuerzas del mercado, cuando ni siquiera los países más avanzados desprotegen a sus grandes productores. La experiencia en estos dos años de estudio no fue la falta de recursos, sino una política que dio por sentado un modelo económico con consecuencias en la falta de autosuficiencia alimentaria mexicana.

REFERENCIAS

- Agudo, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos. In *Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* (Primera Ed, pp. 3, 71–169). Retrieved from <http://www1.lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2008/agudo.pdf> (21/04/2020).
- Banco Mundial. (2009). Mexico - Agriculture and rural development public expenditure review. *Assessment*, (51902). Retrieved from <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/973051468057259796/Mexico-Analisis-del-gasto-publico-en-el-desarrollo-agricola-y-rural> (01/02/2020).
- Calva, J. L. (2011). La producción de alimentos en México en el marco de las políticas neoliberales y del TLCAN. *University of Miami Inter-American Law Review*, 43(1), 45–75. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/23339444?seq=1> (09/12/2019).
- Canto, R. (2019). ¿Distribuir o redistribuir? pobreza, desigualdad y política pública en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII Núm., 1181–1211. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-84212019000101181&script=sci_arttext&tlng=pt (18/07/2019).
- CDI. (2020). *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Retrieved from <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/procapi/index.php> (09/03/2020).
- CEPAL. (2018). *CEPALSTAT | Databases and Statistical Publications Economic Comision for Latin American and the Caribbean*. Retrieved from https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=MEX&idioma=english (27/03/2020).

- Céspedes, R. (2018). OCDE invisibiliza distorsiones en comercio mundial agropecuario. *Diario Extra*. Retrieved from <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/359961/ocde-invisibiliza-distorsiones-en-comercio-mundial-agropecuario> (12/05/2020).
- CONEVAL. (2018). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Retrieved from <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> el 25 de febrero de 2020
- Cortés, F., Banegas, I., & Solís, P. (2007). Pobres con oportunidades#: México 2002-2005. *Estudios Sociológicos. El Colegio de México*, 25(73), 3–40. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/40421071?seq=1> (09/08/2019).
- DICONSA. (2020). *Programa de Abasto Rural a Cargo de DICONSA S.A. de C.V.* Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/531711/Reglas_de_Operacio_n_PAR_2020.pdf (09/03/2020).
- Durón, L., Zapata, E., Alberti, P., & Garza, L. (2006). Relaciones de Género en el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag). *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 3(1), 39–55. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v3n1/v3n1a3.pdf> (08/08/2019).
- Eguía, A. (2014). Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana. *Ciencia Administrativa*, No. 1, 31–39. Retrieved from <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/04ca201401.pdf> (17/08/2019).
- Etxezarreta, M. (Coord.) (2006). *La agricultura española en la era de la globalización* (España, Ed.). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- FINANCIERA RURAL. (2020). *¿Que hacemos?* Retrieved from <https://www.gob.mx/fnd/que-hacemos> (25/02/2020).
- FIRA. (2018). Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. Retrieved from <https://www.fira.gob.mx/Nd/index.jsp> (23/02/2020).
- Flores, J. (2010). *Cambio estructural e integración regional de la economía mexicana* (Primera Ed; M. Universidad Autónoma Metropolitana, Ed.).
- González-Estrada, A. (2016). Industrialización y transnacionalización de la agricultura mexicana. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 7(3), 693. <https://doi.org/10.29312/remexca.v7i3.328>
- González, A y Orrantia, M. (2006). Los subsidios agrícolas en México. *Agricultura Técnica En México*, 32(3), 323–331. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0568-25172006000300008 (27/03/2020).
- INEGI. (2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Retrieved from <https://www.inegi.org.mx/> (25/02/2020).
- Juárez, J., & Ramírez, B. (2006). El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México. *Ra Ximhai*, Vol. 2, Nú, 373–392. <https://doi.org/10.35197/rx.02.02.2006.04.jj>
- Maldonado, S. (2012). Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán. *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Nacional Autónoma de México., Vol. 74 No (1), 5–39. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032012000100001&script=sci_arttext&tlng=en (13/04/2020).
- Merino, M. (2009). Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada. In *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*. (pp. 1–75). Retrieved from https://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf09/documento_trabajo_cide_dap.pdf (13/04/2020).
- Monroy, J. (2018). (13 de diciembre de 2018) Plan de seguridad alimentaria relevará a PROAGRO: SADER. *El Economista*. Retrieved from <https://www.economista.com.mx/empresas/Plan-de-seguridad-alimentaria-releva-a-Proagro-Sader-20181212-0106.html> (05/04/2020).
- OPORTUNIDADES. (2019). *Programa de Educación, Salud y Educación*. Retrieved from <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22> (09/03/2020).
- PROCAMPO. (2019). *Programa de Apoyos Directos al Campo*. Retrieved from <https://www.inforural.com.mx/programa-de-apoyos-directos-al-campo-procampo/> (25/02/2020).
- PROGRAM. (2019). *Programa de ordenamiento Ganadero y Apícola*. Retrieved from <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1247/programa-ganadero-apicola-mexico.html> (01/03/2020).

- Programa 70 y más. (2019). *Programa Universal de Apoyo a Adultos Mayores*. Retrieved from <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores> (09/04/2020).
- Rivera, A. (2019). *Sustentabilidad y Tendencias Agroalimentarias. El dilema de la producción de soya y miel en Tekax, Yucatán México* (Primera Ed; Universidad Autónoma de Yucatán, Ed.).
- Robles, H. (2009). *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el Sector Rural. Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDERSSA)*. Cámara de Diputados.
- Robles, H. (2013a). Los pequeños productores y la política pública. *Subsidios Al Campo En Mexico*, 27. Retrieved from <http://subsidiosalcampo.org.mx/> (21/04/2020).
- Robles, H. (2013b). Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013. *Subsidios Al Campo*. Retrieved from <http://subsidiosalcampo.org.mx/> (20/04/2020).
- Robles, H. (2017). Los efectos del presupuesto en el sector rural. *Subsidios Al Campo En Mexico*, 48. Retrieved from <http://subsidiosalcampo.org.mx/> (21/04/2020).
- SADER-SIAP. (2018). *SECRETARIA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA. Balanza de comercio exterior agropecuaria y agroindustrial de México Miles de dólares Exportaciones e Importaciones agropecuarias y agroindustriales de Méxic. 1-3*. Retrieved from [http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/Balanza de comercio exterior agropecuaria y agroindustrial de México enero 2019.pdf](http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/Balanza%20de%20comercio%20exterior%20agropecuaria%20y%20agroindustrial%20de%20México%20enero%202019.pdf) (23/03/2020).
- SAGARPA-SIAP (2018). *SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO SOCIAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN-SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROPECUARIA Y PESQUERA. Análisis de la Balanza Comercial Agroalimentaria de México*. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/395303/Balanza_Comercial_Agropecuaria_y_Agroindustrial_enero_2018.pdf (30/03/2020).
- Sánchez, E. (2014). La Política Agrícola en México, Impactos y Retos. *Revista Mexicana de Agronegocios*, 18(35), 946-956. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14131676004> (28/03/2020).
- Sasse, E. (2019). *Tomatoes and greed. The exodus of Ghana's farmers*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=rlPZ0Bev99s> (03/03/2020).
- SIAP-SAGARPA (2019). *SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA-SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO SOCIAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Producción Agrícola*. Retrieved from <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119> (28/08/2019).
- Subsidios al Campo. (2019). Información Destacada. Retrieved from <http://subsidiosalcampo.org.mx/#informacion-destacada> (28/08/2019).
- Tilman, A. (2018). *A Game of no Rules. The Deceptive Promise of Free Trade*. Retrieved from <https://www.oxfordjournals.org/abstract/doi/10.1093/oxfordhb/9780199995525/0130001>.
- Vargas, J. (2013). La teoría de recursos y capacidades y emprendimiento: Caso de una microempresa agropecuaria rural (PROMUSAG). *Vox Populi*, No. 12, 81-88. Retrieved from [https://www.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/TECNOLOGICAS_20/Ingenieria de Petroleo y Gas/VOX POPULI 12.pdf#page=79](https://www.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/TECNOLOGICAS_20/Ingenieria%20de%20Petroleo%20y%20Gas/VOX%20POPULI%2012.pdf#page=79) (08/08/2019).
- Winters, P., & Davis, B. (2009). Designing a Programme to Support Smallholder Agriculture in Mexico: Lessons from PROCAMPO and Oportunidades. *Development Policy Review*, 27(5), 617-642. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00462.x>
- Yúnez, A. (2010). Las políticas públicas dirigidas al sector rural: El carácter de las reformas para el cambio estructural. In El Colegio de México (Ed.), *Los grandes problemas de México. XI Economía Rural*. (Primera Ed).