

# **La política agrícola mexicana:**

## **metas múltiples e intereses en conflicto**

*Jonathan Fox<sup>1</sup>*

*University of California, Santa Cruz*

*Libby Haight*

*University of California, Santa Cruz*

*International Budget Partnership*

---

**1** Muchas gracias a Alejandro Ortíz por su hábil asistencia en el análisis de datos y mapas, a Pilar Islas por su traducción, a Louise Ashton con su ayuda en la revisión, y a John Scott y Andrew Selee por sus comentarios a las versiones anteriores.





La política agrícola del gobierno mexicano está tremendamente sesgada en contra de los productores de bajos ingresos. Los principales responsables de formular las políticas agrícolas son muy contundentes en cuanto a dar prioridad a los grandes agricultores. Relegan los productores campesinos a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos adecuados de una estrategia de desarrollo económico. De hecho, recientemente el nuevo Secretario de Agricultura de México hizo la recomendación al Congreso de que su Secretaría debiera recortar el financiamiento de su único programa 'que en apariencia se centra en un apoyo a la inversión para los productores de bajos ingresos', porque otros productores sugieren "que separemos más la parte que tiene viabilidad económica [y] la parte que necesita un enfoque más de asistencia social".<sup>2</sup>

La idea de que la política agrícola del gobierno tendría que dejar de invertir en los productores de bajos ingresos se ve reforzada por la perspectiva de los economistas de que el sector de la agricultura en México tiene demasiado empleo, considerando su participación en la economía. A principios de los noventa, los promotores del TLCAN reconocieron que abrirse a las importaciones de granos subsidiados de los Estados Unidos desplazaría a cientos de miles de pequeños agricultores, pero esperaban que encontrarán empleos en la industria o en los servicios urbanos. Al final de cuentas, las ciudades mexicanas generaron mucho menos empleo de lo que se había pronosticado. En cambio, mucha de la población rural que los economistas consideraron un excedente terminó trabajando en los Estados Unidos. La tasa de emigración de México aumentó bruscamente entre 1991 y 2000, de 337,000 estimados a 530,000 al año (Passell y Suro 2005). No es una casualidad que el número total de empleos en la agricultura en México disminuyera 20% entre 1991 y 2007, de acuerdo con el censo agrícola (Scott, en este informe).

No obstante, durante este periodo el gobierno gastó considerablemente en el sector de los granos y semillas oleaginosas, incluyendo por lo menos 20 mil millones de dólares (en dólares estadounidenses de 2009) en pagos de subsidio directo a la agricultura desde 1994.<sup>3</sup> Además, la participación de la agricultura en el presupuesto de México fue el más elevado de América Latina durante los años noventa, el periodo más reciente para el que hay datos disponibles (Gómez Oliver 2007). Este informe pregunta: ¿A dónde se fueron esos subsidios? Las reformas al acceso público a la información del gobierno permiten observar las tendencias generales. Aún así sigue siendo difícil determinar con precisión "quién recibe qué" debido a la forma en la que se presenta la información oficial sobre subsidios a la agricultura por parte del gobierno, que subestima el grado en el que los recursos públicos se concentran en pocas manos (Haight y Fox, en este volumen). Por otra parte, todas las fuentes de datos oficiales ignoran uno de los principales problemas de Procampo, el programa de subsidios agrícolas que se supone debe llegar a los campesinos excluye a la mayoría de los productores de bajos ingresos de sus modestos beneficios (Scott, en este informe, Tabla 2). Sin embargo, al menos una tendencia queda muy clara: los principales criterios para la asignación de subsidios agrícolas no incluyeron el fomento al empleo agrícola.

## 1. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOBRE DESARROLLO RURAL Y AGRÍCOLA

El desplazamiento de los productores campesinos dista mucho de ser algo nuevo. Durante mucho tiempo, el gasto público en la agricultura ha favorecido a los productores medianos y grandes y las reformas a las políticas de los noventa parecen haber acentuado esta tendencia subyacente. El periodo más consistente de una política económica rural a favor del campesino en México tuvo lugar durante la presidencia de Cárdenas en la década de 1930, cuando la reforma agraria redistribuyó una porción considerable de tierras agrícolas comerciales e invirtió en la capacidad productiva del nuevo sector social. Sin embargo, después de que cambió el balance de poder dentro del partido gobernante, la reforma agraria quedó relegada a un segundo plano. A partir de los años cuarenta, el gasto del gobierno en la agricultura se concentró en grandes inversiones en infraestructura para riego, lo mismo que en insumos y créditos subsidiados que beneficiaron fundamentalmente a granjas comerciales del norte de México (Barkin y Suárez 1982). La inversión pública en investigación y tecnología agrícola también estuvo sesgada en contra de los pequeños agricultores –lo mismo que en el conocido caso de la Revolución Verde en México, que daba prioridad al trigo de riego frente al maíz de temporal (Hewitt de Alcántara

<sup>2</sup> Secretario Francisco Mayorga: "Nos vamos a la parte de desarrollo rural, también ahí hay una subsecretaría, yo diría que hoy por hoy un poco sobrada en cuanto a que muchos programas sociales se han ido ubicando en otras dependencias como Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, el Seguro Popular, etc., y como también es reiterada la petición de los productores de que separemos más la parte que tiene viabilidad económica, la parte que necesita un enfoque más de asistencia social. Entonces, mi propuesta, respetuosa, y obviamente la última palabra la tendrán los señores legisladores, la Secretaría de Hacienda, el señor Presidente pues es acotar un poco la Subsecretaría de Desarrollo Rural para mandar recursos a las áreas que veamos más débiles". Comunicación Social de la Cámara de Senadores (2009).

<sup>3</sup> Este total está limitado a los dos programas más grandes de pagos directos, Procampo e Ingreso Objetivo. Para calcular el gasto total, los pagos individuales durante la historia de Procampo e Ingreso Objetivo se ajustaron a su valor en pesos en 2009. Después el valor de 2009 se convirtió a dólares usando el tipo de cambio de pesos mexicanos a dólares estadounidenses durante 2009. Ver más adelante la Gráfica 1 para más tendencias presupuestarias generales en la agricultura.

1976). Mientras tanto, se considera ampliamente que la agricultura de temporal subsidió la rápida urbanización e industrialización de mediados de siglo mediante condiciones comerciales desfavorables. Durante lo que alguna vez se llamó el “milagro mexicano”, que perduró décadas, el crecimiento de la fuerza laboral industrial sí alentó a los trabajadores a migrar a las ciudades, pero este proceso se vio reforzado también por un factor impulsor: la exclusión de los pequeños agricultores de temporal de los beneficios de la inversión pública.

A principios de la década de 1970, la legitimidad política del gobierno mexicano estaba muy cuestionada en el campo. Las reformas comenzaron a ampliar el acceso al crédito subsidiado, a insumos, a precios de apoyo y a inversiones en infraestructura rural para más productores campesinos (Grindle 1977, Gordillo 1988a, 1988b). Este enfoque se siguió más estratégicamente durante el auge del petróleo, con el Sistema Alimentario Mexicano (1980-1982). Durante la mayor parte del periodo entre 1971 y 1982 en el que se presentó un mayor gasto gubernamental para el desarrollo rural, los subsidios para el crédito agrícola superaron a los subsidios a los precios e insumos (Gordillo 1990). Pero estos intentos de reforma “campesinista” sólo intentaron, con un éxito limitado, incorporar a un mayor número de pequeños agricultores al sistema existente, que permaneció sesgado a favor de los agricultores privilegiados.<sup>4</sup>

Para las décadas de 1980 y 1990, la estructura agrícola en México estaba compuesta de cuatro grupos principales: -1) un número pequeño de agricultores comerciales bien provistos, que controlaban la mayor parte de las tierras de cultivo de riego; 2) un segmento más grande de agricultores comerciales pequeños; 3) una gran mayoría de productores de subsistencia y de subsistencia, que tenían que depender de un trabajo asalariado fuera de la granja familiar para complementar sus diminutas tierras de temporal; lo mismo que 4) un grupo grande de trabajadores asalariados que no poseían tierras.<sup>5</sup> Los productores agrícolas a pequeña escala no cuentan con suficiente acceso al crédito, los insumos, los mercados y la tecnología adecuada agroecológicamente como para aumentar su productividad y generar más empleo. No obstante, el 63% del empleo agrícola en México sigue encontrándose en granjas de menos de 5 ha, de acuerdo con el censo agrícola de 2007. Aún así los grandes productores comerciales, en especial de los estados del norte, reciben una fracción muy desproporcionada de los subsidios del gobierno a la agricultura, como se muestra en el Mapa 1 (vea Scott, en este volumen).

<sup>4</sup> Para más detalles, ver Fox (1992). Para una retrospectiva de los últimos 40 años de políticas sobre desarrollo rural en México, ver Hewitt de Alcántara (2007).

<sup>5</sup> Las estimaciones en cuanto al número de trabajadores agrícolas en México entre 1999 y 2001, varían de 3.2 a 3.6 millones (Salinas Álvarez 2006: 48). Esta situación se explica por el número de trabajadores agrícolas que también son productores campesinos; pocos analistas han intentado calcular cómo se divide la población agrícola, pero Puyana y Romero sugieren que en 1993, el 45% era productor y el 55% era trabajador agrícola (2008: 25).



**Mapa 2:**  
CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO EN RIEGO POR ESTADO,  
2006 (PESOS MEXICANOS PER CÁPITA RURAL)



Este es el contexto para la política oficial de desarrollo rural, que en esencia consiste en dos vías distintas, una económica y la otra social. El grueso del gasto público en el agro se destina a grandes productores de riego, mientras que la mayoría restante, integrada por productores campesinos, se aborda, más bien mediante una serie de políticas sociales, que incluyen una educación básica de baja calidad, servicios de salud erráticos y también pagos de asistencia social, tales como el conocido programa Oportunidades (que se lanzó originalmente como Progresos en 1997). Este programa social, pionero en México de transferencias condicionadas en efectivo (TCE), eleva considerablemente los ingresos de 5 millones de familias de bajos recursos, en términos relativos (Levy y Rodríguez 2005). Este programa mexicano de TCE, mayoritariamente rural y ampliamente emulado alrededor del mundo, está diseñado para invertir en el capital humano al condicionar los pagos regulares en efectivo a las familias beneficiarias por su mayor uso de servicios de salud y de educación pública. Estos pagos de transferencias aumentan el ingreso familiar en promedio 30%. Una de las innovaciones más importantes de Oportunidades es que el acceso al programa está determinado por criterios técnicos, mediante un estudio socioeconómico familiar y no está sujeto a criterios políticos; a pesar de que este blindaje se vio amenazado en el otoño de 2009 por los esfuerzos del Congreso de ceder la gestión del programa a los gobernadores (por ejemplo, Díaz Cayeros 2009).

La estrategia de TCE no intenta estimular la creación de empleos. En cambio, su meta a corto plazo pretende ayudar a las familias a salir de la pobreza mediante transferencias directas de efectivo, y a largo plazo busca mejorar las perspectivas de empleo futuro de sus hijos. Sin embargo, este método no se ha convertido en el "remedio mágico", que algunos han afirmado, para mitigar la pobreza. Las revisiones recientes de la evidencia por parte del *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) y el Banco Mundial incluyen que si bien los programas sociales de TCE aumentan la demanda de servicios públicos, el acceso limitado a servicios de salud

y educación de calidad sigue siendo una limitación seria al potencial impacto de la estrategia de inversión en el capital humano.<sup>7</sup>

La estrategia principal de México para combatir la pobreza es evidentemente progresiva en cuanto a quién se beneficia, especialmente cuando se compara con la mayoría de los programas sociales, donde los pagos se canalizan principalmente a los más pobres. Aun así, el impacto de Oportunidades en la desigualdad se ve minado por la política de subsidio a la agricultura, que acentúa la desigualdad a través de su sesgo hacia los productores más grandes y excluye a la mayoría de los productores de granos más pobres, como se muestra en el informe de Scott.<sup>8</sup> En efecto, una revisión reciente del Banco Mundial al gasto público encontró que “el gasto en la agricultura es tan regresivo que anula cerca de la mitad del impacto redistributivo del gasto para el desarrollo rural” (2009: x).

Mientras que la estrategia de México para la lucha contra la pobreza se ha basado más que nada en programas de transferencia de ingresos desde finales de los noventa, la reciente recesión económica global ha revelado el alcance limitado de su capacidad para la protección social. Entre 2006 y 2008, la parte de la población rural considerada en “pobreza alimentaria” –los que ganan menos de lo suficiente para adquirir una dieta mínima– se incrementó de 24.5% a 31.2%; y esto fue antes de que se sintiera lo peor de la actual crisis económica. La parte de la población urbana que está en pobreza alimentaria también aumentó de 7.5% a 10.6%. En otras palabras, la pobreza aguda es tres veces más extensa en áreas rurales, en términos proporcionales, que en áreas urbanas. Después de varios años de mejoras en los indicadores oficiales de la pobreza alimentaria, en 2008 volvió a ser tan extensa como en 1992.<sup>9</sup>

La agencia federal que evalúa la política social Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó el tamaño de la porción adicional de la población que habría caído por debajo de la línea de la pobreza alimentaria, si no hubiera sido por sus programas de protección social (principalmente en áreas rurales). Mientras que se constató que un total de 19.5 millones de mexicanos se encontraban en esta situación de pobreza aguda en 2008, CONEVAL encontró que 2.2 millones adicionales se habrían sumado a ellos a falta de programas sociales federales. Esta estimación indica que los programas de apoyo social sólo mantuvieron al diez por ciento de la población más pobre por arriba de la línea de pobreza alimentaria.<sup>10</sup>

## 2. DE PRECIOS DE GARANTÍA A PAGOS DIRECTOS

Dentro del contexto de la pobreza rural persistente, los programas de subsidios a la agricultura posteriores al TLCAN enfrentaron el reto de cumplir con una larga lista de metas. Unas buscaban compensar las pérdidas que se esperaba que tuvieran los productores por la apertura (competencia) comercial. Otras tenían el objetivo de crear alternativas a los subsidios que por mucho tiempo la política gubernamental mantuvo al ofrecer la compra de granos directamente a los productores. Los nuevos programas de subsidio para la agricultura siguieron la lógica que con frecuencia proponen los promotores del libre comercio. De acuerdo con la teoría económica predominante, mientras que el libre comercio produce más ganadores que perdedores, el ajuste comercial puede volverse justo mediante programas que compensen a los perdedores. Este principio se recomienda con más frecuencia en la teoría que en la práctica. Sin embargo, en el caso de los subsidios mexicanos a la agricultura, el gobierno sí hizo una substancial inversión continua en pagos compensatorios durante los 15 años posteriores al TLCAN. Este estudio abordará cómo y quién recibió dicha compensación. Otros estudios dentro de este informe “siguen el dinero” desde varias perspectivas, pero primero, es necesario tener un contexto adicional sobre las políticas públicas.

Aunque el gasto en la agricultura en México ha tenido sus altibajos a lo largo de los años (vea la Gráfica 1), el gobierno ha gastado enormes montos en el pago de subsidios a los agricultores –incluyendo por lo menos 20 mil millones de dólares estadounidenses en pagos directos desde 1994, como se señala arriba. Pero ¿a dónde se fueron? La reciente revisión del gasto

<sup>7</sup> Ver Adato y Hoddinott (próxima edición) y Fiszbein y Schady (2009). Para conocer las evaluaciones oficiales, ver [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

<sup>8</sup> Para un análisis de las enseñanzas de Oportunidades para Procampo, ver Winters y Davis (2009). Preste atención a las notables diferencias de género entre los dos programas, Oportunidades se centra en las madres y Procampo llega fundamentalmente a productores masculinos.

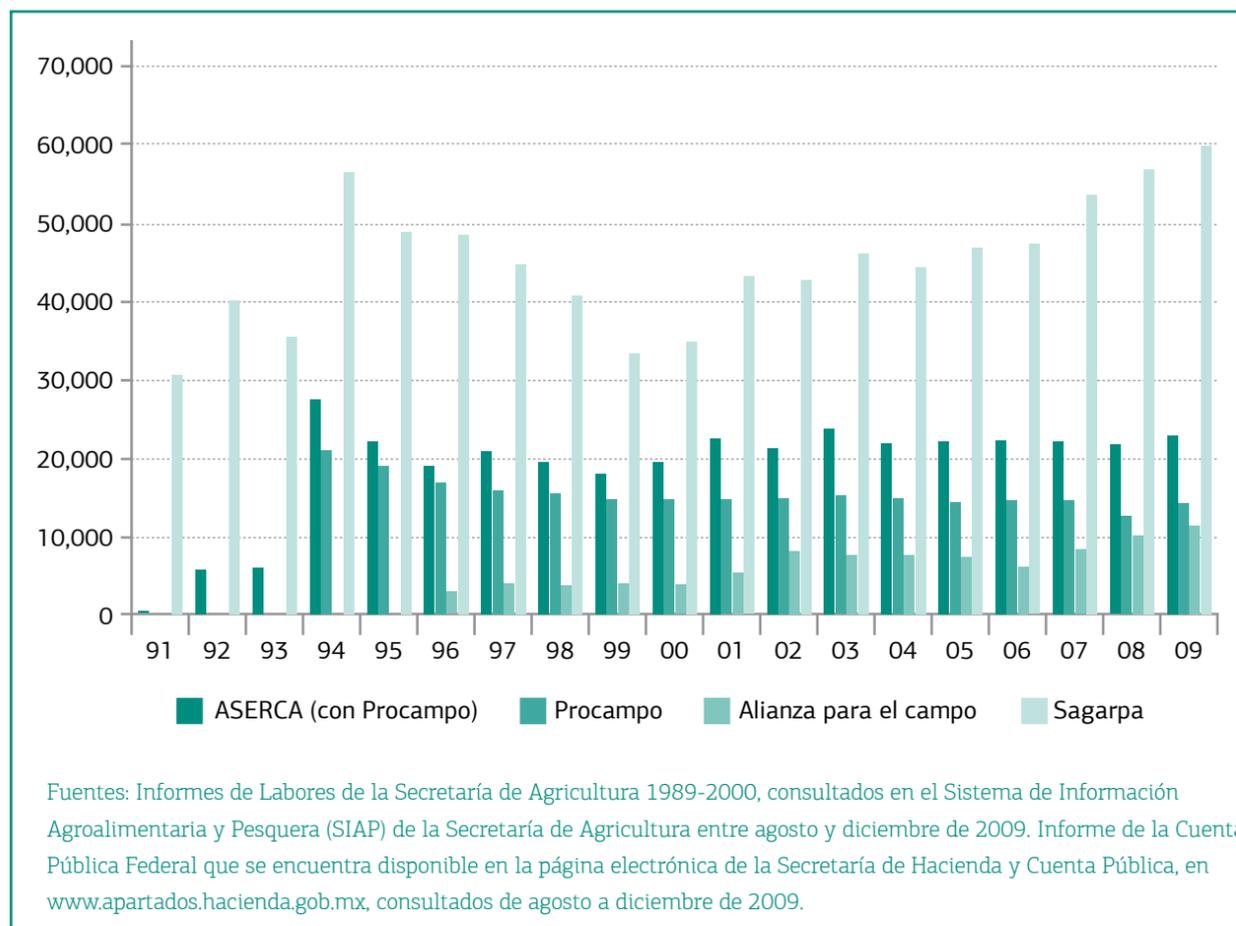
<sup>9</sup> Si uno considera líneas de pobreza más altas, entonces la composición de la población que se considera en situación de pobreza se vuelve considerablemente más urbana (CONEVAL 2009, Boltvinik y Damian 2003). Observe que las comparaciones de lo urbano-rural se basan en las líneas de pobreza oficiales que son considerablemente más altas en las áreas urbanas que en las rurales, que podría subestimar los niveles de pobreza rural.

<sup>10</sup> Ver CONEVAL (2009). Nótese que esta evaluación oficial está limitada al ingreso y no toma en cuenta los impactos deseados, a largo plazo, de Oportunidades en la pobreza a través de mejoras educativas y a la salud, que dependen, a su vez, del acceso a servicios públicos adecuados. Hasta el momento, las evaluaciones de Oportunidades muestran mejoras significativas a la salud y un aumento en la asistencia escolar, pero un impacto educativo limitado en términos de aprendizaje (Adato y Hoddinott, próxima edición).

público en la agricultura, realizada por el Banco Mundial, concluye que más de la mitad de estos recursos va al 10% de los productores más ricos (2009: x, 62, ver también Scott, en este informe). En efecto, el Banco Mundial incluso encontró que los subsidios a la agricultura se han inclinado hacia arriba tan bruscamente que, de hecho, agravan la desigualdad rural (2009: 62).

**Gráfica 1**

GASTOS DEL PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO REPORTADO DE SAGARPA, 1991-2009  
(MILLONES DE PESOS DE 2008)



La reestructuración de la intervención del Estado en la agricultura comenzó mucho antes del TLCAN. La crisis de la deuda de 1982 fue seguida por una ola de desregulación y de privatización, que incluyó que se desmantelara Conasupo, la dependencia del gobierno mexicano que comercializaba granos. Esta empresa estatal durante mucho tiempo había jugado un papel político importante en el manejo de conflictos potenciales entre diversos intereses, interviniendo a lo largo de la cadena de producción-consumo de los granos básicos.<sup>11</sup> Del lado de la producción, la dependencia ofrecía un precio oficial de compra para los granos (llamado el precio de garantía) y era el intermediario entre los mercados nacionales e internacionales, ofreciendo en apariencia protección contra los caprichos de los vaivenes del mercado internacional, la competencia subsidiada y el riesgo potencial de que los países exportadores pudieran usar los alimentos como un arma en las relaciones internacionales. Aún así los beneficios de los precios de garantía fueron fundamentalmente para aquellos que tenían suficientes tierras agrícolas para producir excedentes comercializables, mientras que una mayoría de los productores en realidad son de subsistencia o de sub-subsistencia –como ha sido el caso desde hace mucho tiempo.<sup>12</sup> De hecho, en ese momento pocos reconocieron que incluso un gran número de pequeños productores orientados al mercado en la práctica no tenían acceso a los precios de garantía.<sup>13</sup> Además, estos precios ofrecían un trato como iguales a productores con recursos desiguales, al ofrecerles el mismo precio por tonelada, sin considerar las grandes variaciones en sus costos de producción y de comercialización. Esto significó utilidades por tonelada más altas para los productores con un mejor acceso a transporte, crédito e infraestructura de comercialización.<sup>14</sup> Sin embargo, a

**11** Sobre el papel de Conasupo, ver Appendini (1992), Barkin y Suárez (1982), Mitchell (2001), Ochoa (2000) y Yúnez-Naude (2003), entre otros. Más general, sobre la política alimentaria de México, ver también Austin y Esteva (1987), Hewitt de Alcántara (1994) y Fox (1992).

**12** Para las tipologías de los productores derivadas de datos del censo agrícola, ver Paré (1977) y CEPAL (1982). En contraste, los censos más recientes no han sido analizados en una manera comparable. Para datos más recientes, ver Scott (en este informe).

**13** Una de las pocas encuestas a gran escala que abordó la pregunta del acceso de los productores a los precios de apoyo oficiales la realizó el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, del Banco de México). Entre los prestatarios de FIRA – por definición, agricultores que ya eran relativamente privilegiados – solamente el 46% informó que había recibido del gobierno, por sus cosechas de frijol y maíz, el supuesto precio “garantizado” para el productor o su equivalente (Patrón Guerra y Fuentes Navarro 1982, citado en Fox 1992: 118).

**14** El sesgo inherente del precio de garantía a favor de los productores más grandes se compensaba parcialmente con un programa complementario que subsidiaba el costo de los productores de llevar sus cosechas a los centros de acopio del gobierno, conocidos como PACE (Fox 1992).

pesar del impacto social limitado de los precios de garantía, éstos se habían convertido en un símbolo destacado del compromiso del gobierno con la economía campesina.

En 1989, el gobierno dejó de ofrecer los precios de garantía y abrió el comercio internacional para la mayoría de los granos y semillas oleaginosas, con el aliento del Banco Mundial y mucho antes del TLCAN.<sup>15</sup> El maíz y el frijol fueron la excepción. Eran tan sensibles como para que el gobierno continuara ofreciendo precios de garantía –aunque la política de compra para el maíz favorecía a los grandes agricultores– con riego del norte de México (De Ita 2003). Aún así, el abrupto retiro del gobierno de su intervención en los mercados de granos y semillas oleaginosas dejó un gran vacío que el sector privado no estaba preparado para llenar. Los productores influyentes no pudieron encontrar compradores para sus cosechas. Ante esta presión, el gobierno nuevamente tomó cartas en el asunto para poner “orden” en los mercados nacionales de granos. Se creó la dependencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA) en 1991, primero para ayudar a los productores comerciales que tenían dificultades para comercializar sus cosechas y después para distribuir los pagos compensatorios a los productores de granos en general, incluyendo a los productores campesinos de subsistencia a quienes no había alcanzado la anterior política de garantía.

ASERCA tenía la tarea de abordar a dos poblaciones objetivo muy diferentes: un número relativamente pequeño de productores grandes y medianos, concentrados geográficamente, cuyos granos alimentaban a la población urbana de México, y un número mucho más grande de productores campesinos sumamente dispersos. ASERCA seguía dos políticas paralelas para tratar a estos dos grupos. El programa más conocido es el Programa de Apoyos Directos al Campo, o Procampo, que es un pago de transferencia directa que estaba oficialmente abierto a todos los productores que habían cultivado granos durante el período inmediato anterior al proceso de registro de 1993 a 1994. Los pagos de Procampo se asignan por hectárea. En 2001, los pagos por hectárea se elevaron un poco para los productores con menos de 5 ha.

Un panorama a largo plazo del gasto federal en agricultura para granos, incluyendo a varios de los últimos años de presupuesto federal para Conasupo y ASERCA, muestra que mientras cambió la forma de intervención del Estado, el monto general que se gastó desde el año 2000 fue comparable a los niveles de 1988 (Gráfica 3). ASERCA reemplazó a Conasupo como el principal instrumento del Estado mexicano en la política para granos. Dentro del contexto de la desarticulación de Conasupo, la lógica oficial inicial de Procampo incluyó un argumento sobre equidad, en la medida en que llegaría a los productores de más bajos ingresos en un grado mucho mayor comparado con el precio de garantía: “un aspecto fundamental del programa es la inclusión de más de 2 millones de productores de subsistencia que estaban al margen de los sistemas de apoyo anteriores” (SARH 1993: 5). Otras de las muchas metas de Procampo incluían: aumentar la competitividad, elevar los ingresos rurales, modernizar los sistemas de comercialización, incentivar cambios hacia cultivos de valor más alto, fomentar la certeza económica, entregar subsidios a los productores campesinos que anteriormente estaban excluidos por el sistema de precios de garantía y fomentar la conservación del suelo, el agua y los bosques. Sin embargo, la combinación de las múltiples metas de Procampo hizo que fuera difícil lograr alguna de ellas sistemáticamente; como se detalla en el estudio de Merino en el presente informe.<sup>16</sup> Estas múltiples metas reflejaban un arreglo político en el establecimiento del programa, como se analiza adelante.

Al mismo tiempo, los productores a menor y a mayor escala también se vieron afectados por un amplio rango de otros cambios mayores al esquema de intervención del Estado en la economía de los granos, incluyendo una drástica reducción del crédito agrícola subsidiado y de otros insumos, al igual que la reforma constitucional de 1992 que promovió la titulación individual de las tierras ejidales, además de su posible venta (cuando este sector ejidal representaba la mitad de las tierras agrícolas de México).<sup>17</sup> Dado que el cambio en la política agraria se llevó al mismo tiempo que el registro de los productores en Procampo, aquellos productores campesinos que temían que la nueva iniciativa de titular las tierras ejidales amenazara sus posesiones, tampoco se fiaban de registrar sus tierras en Procampo. Este escepticismo contribuyó a un problema a largo plazo de baja cobertura del acceso de los productores campesinos al programa Procampo, como se verá más adelante. De hecho, la política de subsidios agrícolas se diseñó para alentar a los ejidatarios a obtener el título de propiedad de sus tierras, y los

**15** El papel del Banco Mundial incluía un crédito de ajuste estructural para la agricultura de 300 millones de dólares en 1988, seguido de un crédito por 400 millones de dólares en 1991. Poco después de eso, en 1994, el Banco Mundial dio un crédito adicional por 85 millones de dólares para invertir en los productores de granos de temporal a pequeña escala, que se enfrentaban a la posibilidad de un “desempleo extensivo y salarios que bajaban bruscamente,” de acuerdo con el documento oficial del crédito (World Bank 1994: 6). Sin embargo, poco después, la Secretaría de Agricultura decidió, en su lugar, convertir el proyecto en su programa de inversiones convencional, que se centró en los productores más acomodados (Fox 2007a: 156).

**16** Sobre las tensiones entre las múltiples metas, ver también CEDRSSA (2007), Shwentesi Rindermann (et al. 2007). Por ejemplo, Sadoulet, De Janvry y Davis expresan que si la intención de Procampo fuera ante todo compensar por la apertura comercial, entonces debió haber realizado pagos a los productores con base en los montos de sus ventas anteriores, mientras que si fuera ante todo un programa para el combate de la pobreza, debió haberse concentrado en los pobres (2001: 1054).

**17** Sobre los cambios a la política de la reforma agraria en la década de 1990, ver, entre otros, Cornelius y Myhre (1998), Fox (1994), Randall (1996) y De Janvry, Sadoulet y Gordillo (1997).

operadores de Procampo aumentaron su insistencia gradualmente en el sentido de que los productores inscritos presentaran sus títulos de propiedad de las tierras individuales como una condición para que continuaran recibiendo pagos de Procampo.<sup>18</sup>

Durante la fase de diseño de Procampo, los responsables de formular políticas vencieron los esfuerzos por parte de los grandes productores que buscaban que los pagos se basaran en el volumen de producción anterior y, en cambio, los basaron en la extensión de tierra en cultivo tanto por razones de equidad como para presentar el programa como “separado” de las decisiones de producción (desacoplado, en términos técnicos).<sup>19</sup> Esta decisión prometió beneficiar a los pequeños agricultores, aunque al mismo tiempo, el diseño del programa aún beneficiaba más a los agricultores grandes comparado con los productores agrícolas, sencillamente porque aquellos que tenían más tierra recibirían mayores pagos. De acuerdo con Gustavo Gordillo, Subsecretario de Agricultura cuando se diseñó Procampo:

En la propuesta original de subsidios desacoplados para México se consideraron 20 hectáreas como techo, pensando que en ese rango se estaría apoyando a cerca de 90% de los productores de maíz... Esta propuesta fue fuertemente rechazada en 1989-1990 por todos aquellos que se beneficiaban más con los precios de garantía... Bastaba no establecer límites a la extensión de tierra susceptible de incorporarse al programa y no establecer condicionantes en materia de desarrollo sustentable... para que se mantuviera la desigualdad en el acceso a los recursos públicos que había prolijado el sistema de precios de garantía (Gordillo 2009).

La propuesta original de la política de Procampo también excluía el pago doble adicional para los productores con riego.<sup>20</sup> Sin embargo, después de que la propuesta pasó por el proceso oficial y se transformó en una política pública, Procampo ya no contaba con un tope eficaz para la cantidad de fondos que una persona podía recibir. Sus reglas de operación iniciales, publicadas en 1996, indicaban que los pagos tenían que estar limitados a 100 ha de tierras de riego, o hasta 200 ha de tierras de temporal (también haciendo referencia a los límites constitucionales para la tenencia de la tierra posteriores a la reforma agraria), dejando abierta la posibilidad de realizar pagos que excedieran estos límites en el caso de la renta de la tierra (SAGARPA 1996). Después de que organizaciones campesinas autónomas obtuvieron un poco de representación en el Congreso, el Decreto de Presupuesto de 2002 reiteraba los topes de pago originales. Sin embargo, en la práctica, rara vez se hacía cumplir estos límites de pago. Fue hasta 2009 que el nuevo debate público sobre el programa comenzó a considerar la posibilidad de realmente empezar a poner un tope a los pagos de Procampo y la publicación de nuevas reglas de operación a mediados de 2009 (abril) que establecían que los pagos ahora estarían limitados a 100 mil pesos por agricultor por ciclo de cosecha (por lo tanto, los productores con riego todavía recibirían hasta dos de estos pagos al año, o aproximadamente 16,600 dólares americanos). A pesar de esta historia de topes ineficaces, si el programa había logrado realmente llegar a todos los pequeños agricultores elegibles y si los montos de los pagos por hectárea eran lo suficientemente grandes, aún así, Procampo prometía ser más equitativo que la anterior estrategia de precios de garantía. El grado en que Procampo podía cumplir estas metas dependería de su diseño institucional y capacidad, además de un claro sesgo político en su primer año, como se verá más adelante.

### 3. POLÍTICAS DE PROCAMPO: CONCESIONES Y BASES DE APOYO

Procampo cumplió con sus metas políticas. Su amplia cobertura de una selección diversa de productores de granos en México le dio al programa una gran base de apoyo. Como anterior responsable de formular políticas, Gordillo recuerda: “se requería... de un instrumento flexible para adaptarse a la diversidad productiva rural” (2009). En la medida en que el programa se diseñó en 1993 para amortiguar los costos sociales y políticos esperados del TLCAN, es notable que los agricultores mexicanos no lanzaran una protesta nacional a gran escala en contra de la apertura comercial hasta a principios de 2003. Las organizaciones campesinas vinculadas con el partido gobernante, como la Confederación Nacional Campesina (CNC), se convirtieron en protagonistas de la estrategia del gobierno, que combinaba la apertura comercial con los pagos de compensación, porque podían influir en las decisiones con respecto a qué productores se incluían en Procampo cuando se fundó, como se muestra más adelante en el estudio de Merino (en este informe). En otras palabras, en 1993-1994 el gobierno pudo usar la selección clientelista de pagos agrícolas para amortiguar la potencial oposición a la reestructuración de la política agrícola.

<sup>18</sup> Tal como lo encuentra el estudio de Maldonado, por lo menos en la Sierra Norte de Puebla, esta rigidez administrativa condujo a una eliminación continua del programa a los pequeños agricultores indígenas (en este informe).

<sup>19</sup> En los primeros debates sobre la política de pagos por volumen contra pagos por tierras, ver López Presa (2002) y su entrevista con Merino (en este volumen).

<sup>20</sup> Comunicación personal, Gustavo Gordillo, 21 de febrero, 2010.

Procampo conservó un apoyo sustancial de las organizaciones de productores y de los funcionarios responsables, que duró más que su mandato original de cubrir el periodo de 15 años de la puesta en marcha del TLCAN. En 2007, el presidente de México anunció que Procampo continuaría durante 5 años más (hasta 2012), esencialmente posponiendo el debate sobre el futuro del programa hasta la siguiente administración. La asociación de gobernadores de México también respaldó enérgicamente el *status quo* en la política de subsidios agrícolas (CONAGO 2008). Las asociaciones de grandes agricultores y algunas de las organizaciones más grandes de productores campesinos partidistas, como la CNC, cerraron filas en contra de cambios a la política de subsidios y a favor de aumentar los recursos bajo el control discrecional de los gobernadores (Pérez 2009a, 2009b). En contraste, el ala autónoma, no partidista del movimiento campesino ha hecho un llamado a reformas a la política de subsidios a la agricultura que favorecería a los productores de ingresos más bajos, incluyendo una cobertura total para los productores campesinos, un esquema de pagos más escalonado a favor de los pequeños agricultores e incentivos para prácticas agrícolas ambientalmente sustentables (CONOC 2009).

Durante mucho tiempo, Procampo también ha recibido un apoyo significativo de los bancos multilaterales de desarrollo, cuyos créditos combinan un apoyo económico con un respaldo político.<sup>21</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contribuyó primero, otorgando un préstamo de 500 millones de dólares para Procampo en 2001 (BID 2006). En 2009, el BID renovó su apoyo con el primer tramo de 750 millones de dólares de una línea de crédito de 2, 500 millones de dólares, y el Banco Mundial participó con preparativos para un crédito de 449 millones de dólares planeado para el año 2010. Estos créditos recientes estuvieron acompañados por una serie de estudios y recomendaciones que confidencialmente le proponían al gobierno una orientación del gasto en agricultura mucho más a favor de los productores de bajos ingresos (por ej. Taylor, Yúnez-Naude y González 2007).<sup>22</sup> En efecto, el crédito del BID está limitado explícitamente a cubrir sólo pagos de Procampo de hasta diez hectáreas por productor, “reconociendo que el programa tiene la intención de mejorar las condiciones de los productores de bajos ingresos” (BID 2009: 7). Los responsables de la formulación de políticas agrícolas en México aceptaron el crédito, mas no la recomendación implícita de un cambio en la política a favor de un tope en el pago. El Banco Mundial ha seguido un enfoque sutil similar, de fuerte apoyo a Procampo mientras que señala preocupaciones sobre la equidad, aunque lo expresa de manera distinta. De acuerdo con el resumen público del nuevo crédito propuesto para Procampo por parte del Banco Mundial, se “puede mejorar mucho más” en los impactos a la equidad de Procampo, y la propuesta de crédito del Banco Mundial incluye disposiciones que recomiendan que las reglas de operación del programa “garanticen que los pueblos indígenas se beneficien del proyecto propuesto al máximo nivel que sea posible” (World Bank 2009b: 7).<sup>23</sup>

Mientras que el diseño del programa reflejaba un compromiso entre su lógica técnica, compatible con la teoría económica predominante, y los motivos de los grupos de interés, su lanzamiento en la práctica también estuvo marcado por una politización electoral. El registro de los productores se realizó durante el transcurso de la campaña presidencial de 1993-1994, marcado por la rebelión Zapatista del 1º de enero de 1994. Tal como se documenta en el estudio de Merino en el presente informe, a principios de 1993, el director fundador de Procampo, José Octavio López Presa, experimentó fuertes presiones tanto de las organizaciones campesinas vinculadas con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como de los agroempresarios sinaloenses para “negociar” qué productores se incluirían en el padrón de beneficiarios. La respuesta del director fue intentar dirigir las negociaciones hacia afuera de la ciudad de México, al nivel de distrito local, mientras que también se llevaban a cabo elecciones para 45,000 representantes locales de los productores, de 85,000 poblados, que participarían en el diseño de las listas del programa para cumplir una función de contraloría social. El conflicto sobre el control del proceso de registro en el padrón del subsidio resultó ser costoso. López Presa recordó que durante este periodo asesinaron a por lo menos 11 de esos líderes locales. Conforme la campaña electoral

**21** De hecho, el resumen oficial del Banco Mundial para su crédito propuesto para 2010 de 500 millones en apoyo a Procampo, hacen referencia explícita a la lógica política del programa a largo plazo: “el programa Procampo tuvo mucho éxito en el cumplimiento de su objetivo principal, que era darle al gobierno mexicano una manera sustentable políticamente de tener acceso al TLCAN y de emprender una reforma a la política de apoyo a la agricultura de gran alcance” (World Bank 2009b 5).

**22** La organización civil Fundar solicitó este documento ante la Secretaría de Hacienda, que declaró el documento confidencial. Fundar entregó un recurso al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyos comisionados decidieron a favor del recurrente y instruyeron a Hacienda que entregara el documento, lo cual fue enviado en una versión impresa. Ver resolutivo 0000600045109 en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)(zoom).

**23** Dado que Procampo no estaba diseñado con ninguna disposición especial para centrarse en o para ayudar a los agricultores indígenas, el resumen público del Banco Mundial sobre su propuesta preliminar de crédito continúa especificando que el proyecto estará diseñado para incluir una evaluación social que “tendrá los siguientes objetivos: (i) evaluar el grado en que el proyecto puede beneficiar a la población indígena; (ii) identificar las barreras que posiblemente eviten que los pueblos indígenas reciban los beneficios; y (iii) proponer un plan de acción para abordar las barreras identificadas y proponer alternativas para garantizar su participación. Se elaborará una evaluación social usando, en la medida de lo posible, estudios recientes y centrándose en los estados donde habita la mayor parte de la población indígena; la consulta se realizará a nivel nacional con la participación de los líderes de los pueblos indígenas y otros participantes claves”. (World Bank 2009a: 7). Esta propuesta sigue la norma oficial del Banco Mundial para los pueblos indígenas, que exige la creación de oportunidades para su participación informada, pero que rara vez se ha aplicado a sus proyectos en México (Fox 2003, 2007a). En julio de 2010, no quedaba claro si el gobierno mexicano aceptaría la evaluación social propuesta por el Banco Mundial.

de 1994 se acaloraba, aumentaban las presiones para politizar el acceso al programa. En respuesta, durante las últimas semanas de la campaña, López Presa le recordó oficialmente a todo el personal de campo del programa cuáles eran sus obligaciones como servidores públicos, destacando que debía reportarse inmediatamente cualquier intento de manipular el programa. En respuesta, 24 horas después lo despidió el Secretario de Agricultura, como documenta Merino en este informe.

A todas luces, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) colaboró con las organizaciones de productores del partido gobernante durante el comienzo de Procampo para influir en qué productores tenían acceso al programa. Además, esta extensión masiva del acceso discrecional a subsidios agrícolas tuvo lugar justo antes de una elección presidencial en la que no estaba garantizado el voto secreto, especialmente de los ciudadanos rurales (Fox 2007a: 112-137). Dado que poco después de su fundación, el acceso al programa estuvo estrictamente cerrado a los nuevos participantes, esta politización en los orígenes de Procampo pudo haber sesgado la baja cobertura de la población de productores campesinos elegibles que se documenta en el estudio de Scott en este informe.

Las elecciones posteriores implicaron una menor politización manifiesta del acceso, no obstante, el uso electoral de Procampo persistió. Durante las elecciones de 2000, la encuesta nacional más confiable encontró que los beneficiarios de Procampo estaban más expuestos a intentos de comprarles el voto que los que no eran beneficiarios (Aparicio y Corrochano 2005: 385). Durante el período previo a las elecciones presidenciales de 2006, las encuestas a los electores realizadas por Alianza Cívica, una organización civil independiente, en regiones que se consideraban vulnerables a abusos electorales se encontró que 7.8% de los encuestados informaban que el acceso a los pagos de Procampo estaba sujeto a condiciones políticas (“coacción”) –menos que los programas sociales de los gobiernos estatales pero más que Oportunidades (Almada Mireles, citado en Fox y Haight 2009: 82). Esta percepción ciudadana de un acceso condicionado se intensificó por otro requisito administrativo de Procampo: los productores registrados todavía tenían que verificar ante las autoridades de gobierno la elegibilidad de recibir su pago cada año. Sin embargo, es muy notable que una encuesta de opinión pública a gran escala patrocinada por las Naciones Unidas en la época de las elecciones de 2006 encontró que 69.5% de los beneficiarios de Procampo consideraba el pago como un derecho y no como un favor, mientras que solamente 1.8% informó que se le había presionado para votar por un partido específico (PNUD 2007: 179, 189).<sup>24</sup>

## 4. COBERTURA DE PROCAMPO: LLEGA A LOS POBRES PERO TAMBIÉN LOS PASA POR ALTO

Procampo es el programa nacional de apoyo a los granos más progresivo de México, llega a más agricultores de bajos ingresos que cualquier otro programa. El programa llegó al menos a 1.6 millones de productores de bajos ingresos durante 2005, aquellos que tenían menos de 5 ha (GEA 2006: 84), de un total de aproximadamente 2.5 millones (dependiendo del año y de la fuente). Como muestra la Tabla 1, de acuerdo con un análisis de datos de Procampo en 2001, 61.5% de los participantes tenía menos de 2 ha, y 86% de los participantes tenía menos de 5 ha (Rascón, Hernández y Salazar 2006: 122). De la cantidad total de tierra que abarca Procampo, 21.6% pertenecía a productores con menos de 2 ha y 47.5% estaba en tenencias de menos de 5 ha. A todas luces Procampo llega a productores de subsistencia y de sub-subsistencia en un grado significativo. En efecto, de acuerdo con la evaluación oficial más exhaustiva, una ligera mayoría de los productores participantes entrevistados no produjo cosechas suficientemente grandes como para vender un excedente en el mercado (GEA 2006: 97).

No obstante, estos datos no mencionan el tema de qué tan comprensiva es la cobertura del programa. Tanto las evaluaciones oficiales como de analistas independientes tienden a asumir que el programa Procampo realmente llega a la inmensa mayoría de los productores de granos en México, dado que supuestamente eran elegibles para inscribirse cuando inició el programa. Aún así, las evaluaciones oficiales del programa no intentan medir el grado en que Procampo llega a su población objetivo: los productores de granos. Sin embargo, como demuestra el estudio de Scott en este volumen, Procampo sigue excluyendo a la mayoría de los agricultores de más bajos ingresos de México, aquellos que tienen menos de 2 ha de tierras, por razones que no quedan claras. Su análisis de los datos de una encuesta de hogares que hizo Oportunidades en localidades rurales de bajos ingresos en 2004, Procampo llega únicamente al 7% de los que tienen menos de 1 ha,

<sup>24</sup> Incluso este pequeño porcentaje refleja un número absoluto de votantes que no está alejado del margen de diferencia entre los dos candidatos a la presidencia más importantes en las elecciones de 2006 (dependiendo del número real de beneficiarios de Procampo y del margen de error de la encuesta). En general, las estimaciones conservadoras sobre la parte del electorado que en 2006 estaba sujeta a violaciones a la libertad de voto por medio de la manipulación de programas sociales, conocida como “coacción”, confirmaban que la magnitud de la población vulnerable era mayor que el margen de diferencia en las elecciones (Fox y Haight 2009).

al 19% de los que tienen de 1 a 2 ha y al 39% de los que tienen de 2 a 5 ha (Tabla 2). Esta encuesta muestra también que el programa Oportunidades tiene una cobertura mucho más amplia –aunque todavía parcial– de los productores de bajos ingresos, muchos de los cuales son indígenas. Para contextualizar este hallazgo, la Tabla 3 presenta los resultados de una encuesta diferente, basada en una muestra representativa al nivel nacional, que encontró que sólo 49.9% de los productores de granos recibían apoyo de Procampo en 2007. Estas dos encuestas independientes conciden en que Procampo excluye a los más pobres entre los pobres. Este hecho se vuelve invisible en los datos oficiales del programa. Este es un ejemplo significativo de cómo la falta de transparencia oficial en la puesta en marcha de un programa debilita el debate público informado con relación a cómo mejorar el impacto social de Procampo.

Las reglas de Procampo sí incluyen algunas medidas que inclinan los beneficios ligeramente hacia los productores de bajos ingresos. En 2001, Procampo revisó sus pagos a los productores con menos de una sola hectárea, redondeándolos al equivalente de una hectárea completa. En 2003, Procampo también comenzó a pagar un bono modesto por hectárea a los productores que tenían menos de 5 ha. Para 2006 se dice que el 60% de la tierra que cubría Procampo se encontraba en parcelas de menos de 5 ha, y por lo tanto, recibía esta “cuota preferencial” (GEA 2006: 79).<sup>25</sup> Procampo también creó una opción de capitalización, que generó una alternativa al crédito que devenga intereses, al permitir que los pequeños agricultores –principalmente aquellos que tenían menos de cinco hectáreas– recibieran cinco años de pagos por adelantado, con base en una propuesta aprobada por el gobierno para un proyecto productivo. Posterior a las modificaciones a las reglas de operación en 2009, además de poner un tope de 100 mil pesos mexicanos a los pagos por ciclo de cosecha, los agricultores de temporal con menos de 5 ha ahora reciben 1,300 pesos mexicanos (cerca de 100 dólares estadounidenses) por hectárea –cantidad que recuperó el valor original de 1994 de los pagos de Procampo– por primera vez desde el lanzamiento del programa. En general, los pagos de Procampo representaban 32% del ingreso de aquellos productores de bajos ingresos que tenían acceso al programa.<sup>26</sup>

**Tabla 1:**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS PARTICIPANTES DE PROCAMPO  
POR EL TAMAÑO DE LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN (2001)

Tamaño de la unidad de producción	Número de parcelas registradas por su tamaño	% del total de las unidades de producción	Número total de hectáreas registradas	% del total de hectáreas cubiertas por Procampo	Tamaño promedio de la unidad de producción
Menos de 1 ha	714,366	17.43	379,594	2.78	0.53
de 1 a 2 ha	1,805,191	44.04	2,561,416	18.79	1.42
de 2 a 3 ha	499,047	12.17	1,391,436	10.21	2.79
de 3 a 5 ha	510,889	12.46	2,142,026	15.71	4.19
de 5 a 10 ha	395,771	9.65	3,006,214	22.05	7.60
de 10 a 20 ha	122,545	2.99	1,850,997	13.58	15.10
de 20 a 30 ha	23,550	0.57	599,254	4.40	25.45
de 30 a 40 ha	9,767	0.24	354,964	2.60	36.34
de 40 a 50 ha	7,046	0.17	331,971	2.44	47.11
Más de 50 ha	11,069	0.27	1,015,061	7.45	91.70
<b>TOTAL</b>	<b>4,099,241</b>	<b>100.0</b>	<b>13,632,933</b>	<b>100.0</b>	<b>3.33</b>

Fuente: Rascón, Hernández y Salazar (2006:122) usando datos oficiales de Procampo para 2001

**25** Nótese que este hallazgo es significativamente más alto que los hallazgos de Rascón, Hernández y Salazar (2006), cuestión que podría estar relacionada con los problemas sistemáticos del conteo doble de los productores del padrón de Procampo, como se expone en Haight y Fox (en este informe).

**26** Véase GEA (2006: 202), una evaluación que incluye una historia detallada de los cambios a las reglas de operación.

**Tabla 2**

ACCESO DEL PRODUCTOR A PROCAMPO EN LOCALIDADES RURALES CON COBERTURA DE OPORTUNIDADES, POR TAMAÑO DE TIERRA PROPIA O APROVECHADA (%)

	<1 HA	1-2 HA	2-5 HA	6-10 HA	11-20 HA	20 HA+
Hogares que reciben pagos de Procampo	7	19	39	47	44	42
Hogares que reciben Oportunidades	46	58	56	51	35	38
Hogares identificados como indígena	31	33	17	6	6	8

Fuente: Scott, este volumen (Cuadro 5), con base en ENCASEH 2004 (una encuesta de hogares de localidades cubiertas por Oportunidades, n = 784,794). De los hogares encuestados, 25% correspondía ya sea a pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, de los cuales 28% estaba inscrito en Procampo.

**Tabla 3:**

COBERTURA DE PROCAMPO DE PRODUCTORES DE GRANOS, 2007

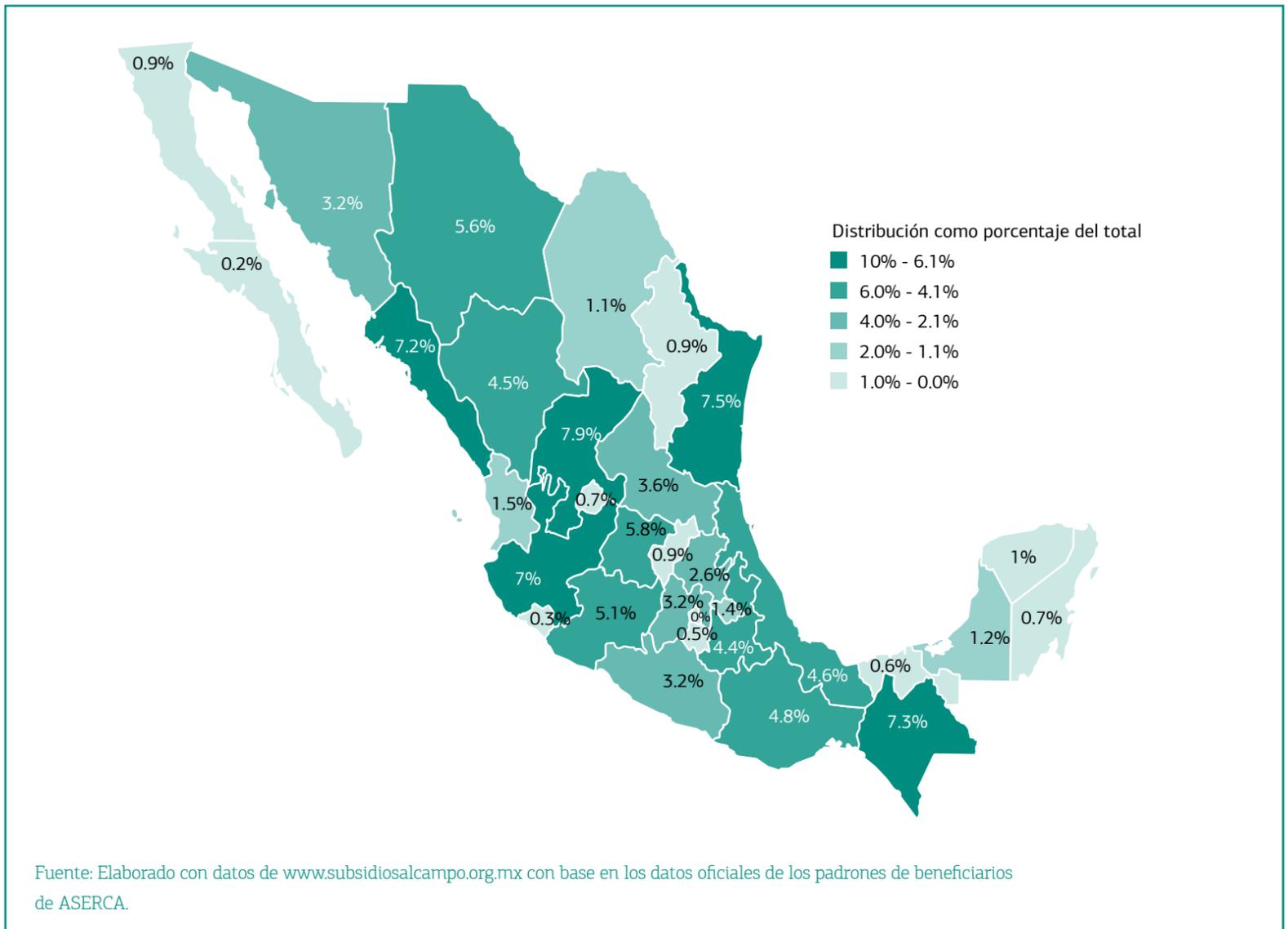
Productores que recibieron Procampo en 2007 (todos los cultivos)	44.8%
Productores de granos que recibieron Procampo en 2007 *	49.9%
Tercio de ingreso menores 2007	43.2%
Tercio de ingreso medios 2007	49.0%
Tercio de ingreso mayores 2007	57.6%
Productores de granos en 2007 que informaron que recibieron Procampo en 2002	52.7%
* Maíz, trigo, cebada, centeno, sorgo	

Fuente: Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México, o ENHRUM, 2008. N = 1,782 hogares en 14 estados. La muestra ENHRUM fue diseñada por INEGI para ser representativa de localidades con entre 500 y 2,500 habitantes, representando 80% de la población oficialmente considerada como rural. (Agradezco al Prof. Ed Taylor de la Universidad de California, Davis, por haber compartido estos datos, y a Justin Kagen por el análisis de los datos).

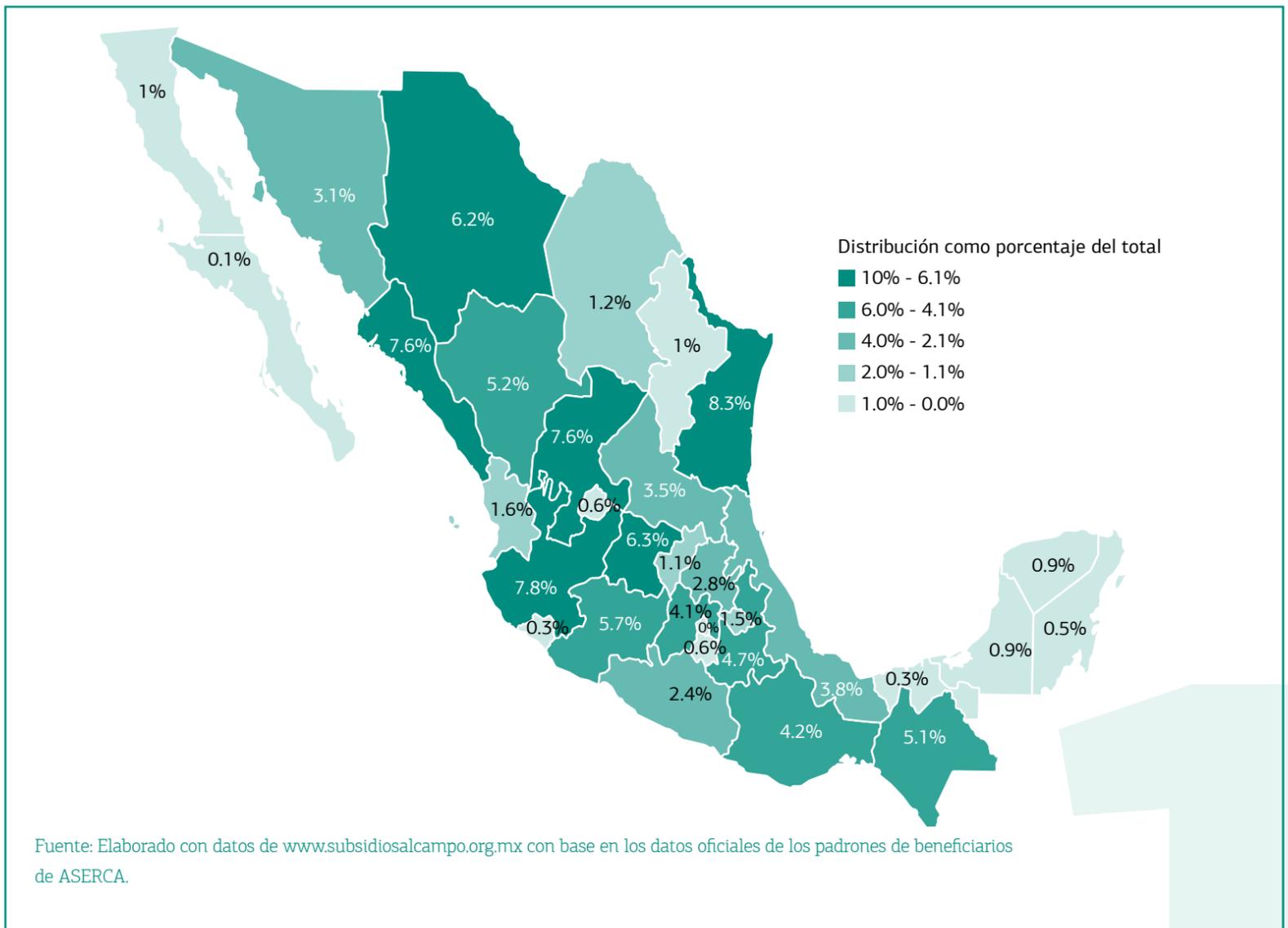
La evaluación oficial más sistemática reconoció que “Procampo no se diseñó para, ni puede ser un instrumento para la redistribución de recursos en el sector agrícola,” (GEA 2006: 76). Sin embargo, esta afirmación se basa en el supuesto implícito de los evaluadores de que los parámetros existentes del programa son fijos. De hecho, la evaluación no menciona el tema de topes de pago para los grandes agricultores. En realidad, unos cambios sencillos en las reglas de operación del programa podrían permitir que el programa fuera significativamente redistributivo, si los pagos estuvieran limitados a una vez al año (eliminando privilegios para los productores con riego), si los productores con menos de cinco hectáreas recibieran un pago por hectárea substancialmente más grande (un principio que ya está establecido), y si los pagos tuvieran un tope de un cierto número menor de hectáreas (como lo da a entender la reciente línea de crédito del BID de 2, 500 millones de dólares para Procampo). Sin embargo, a partir de 2009, los responsables de formular políticas habían descartado un abordaje más redistributivo para Procampo por lo que la reciente revisión del Banco Mundial del presupuesto para la agricultura llama “un asunto crucial de economía política es la presión de ‘cazadores de rentas’ y grupos de interés para influir en los programas y en su diseño” (2009: 68). El estudio de Merino en este informe se refiere a esta misma dinámica como la “captura y malversación de recursos públicos”.

Con todo, Procampo sigue siendo el programa de subsidios a la agricultura más progresivo de México, en el sentido en que llega a los productores de bajos ingresos en mayor medida (ver Scott, en este informe). Comparado con los demás programas agrícolas de México, la cobertura geográfica de Procampo también está menos sesgada hacia los estados del norte. El Recuadro 1 muestra que la mayor parte del gasto agrícola centrado en la producción no llega a los municipios de bajos ingresos y el Recuadro 2 muestra lo que significa este sesgo para los “municipios indígenas” (Vea los recuadros al final de cada capítulo correspondiente). El Mapa 3 muestra la distribución de Procampo 2008. El Mapa 4 muestra la distribución geográfica del programa “Procampo Tradicional” en 2008, mientras que el Mapa 5 señala la distribución geográfica del programa Procampo Capitaliza antes mencionado, cuyo enfoque mayormente en el sur concuerda con su objetivo establecido de dirigirse a los agricultores más pequeños.

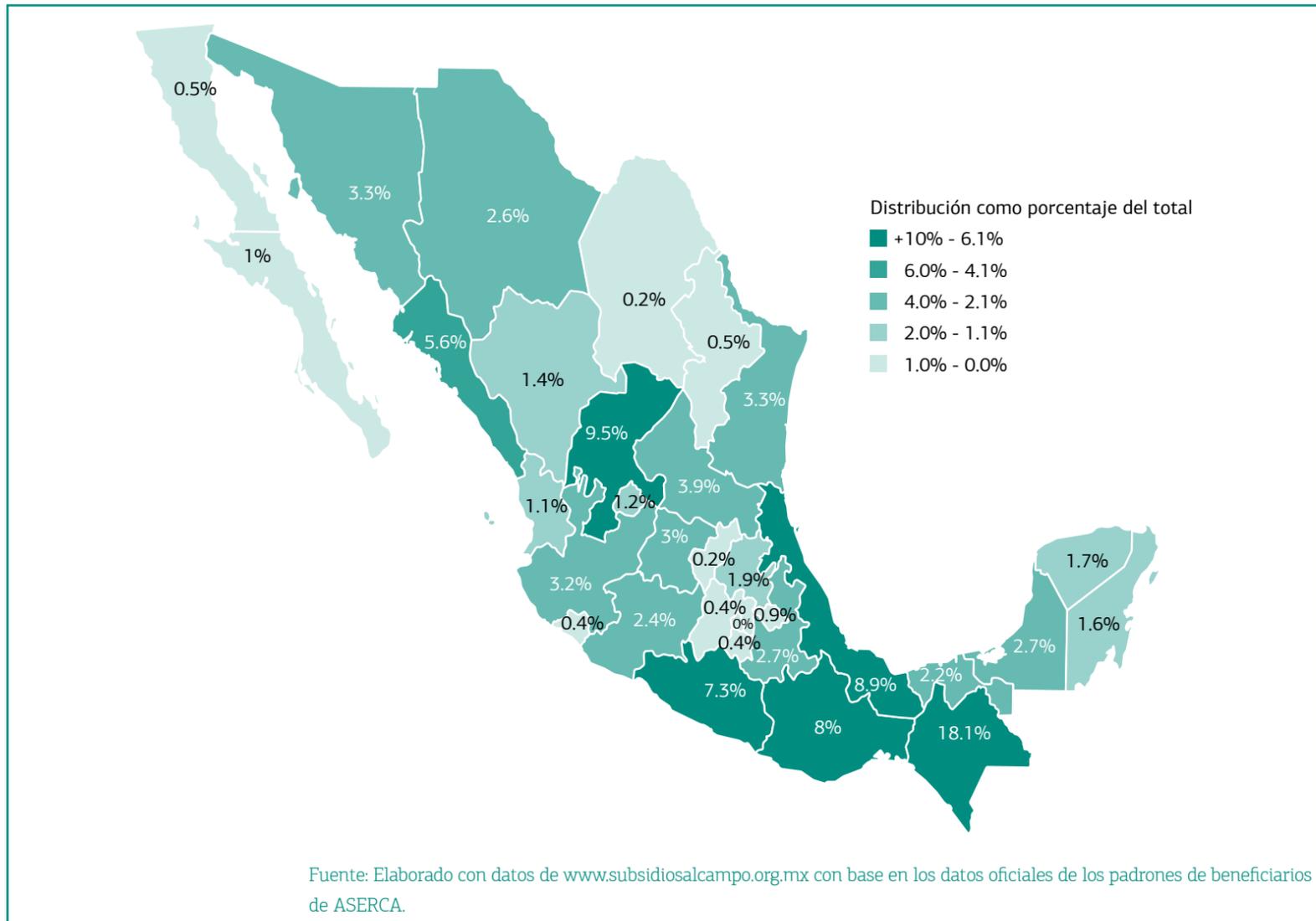
**Mapa 3:**  
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE TODOS LOS PAGOS DE PROCAMPO  
(PORCENTAJE POR ESTADO, 2008)



**Mapa 4:**  
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE PAGOS REALIZADA POR EL PROGRAMA  
PROCAMPO TRADICIONAL (2008)



**Mapa 5:**  
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE PAGOS REALIZADOS POR PROCAMPO CAPITALIZA  
(2008)



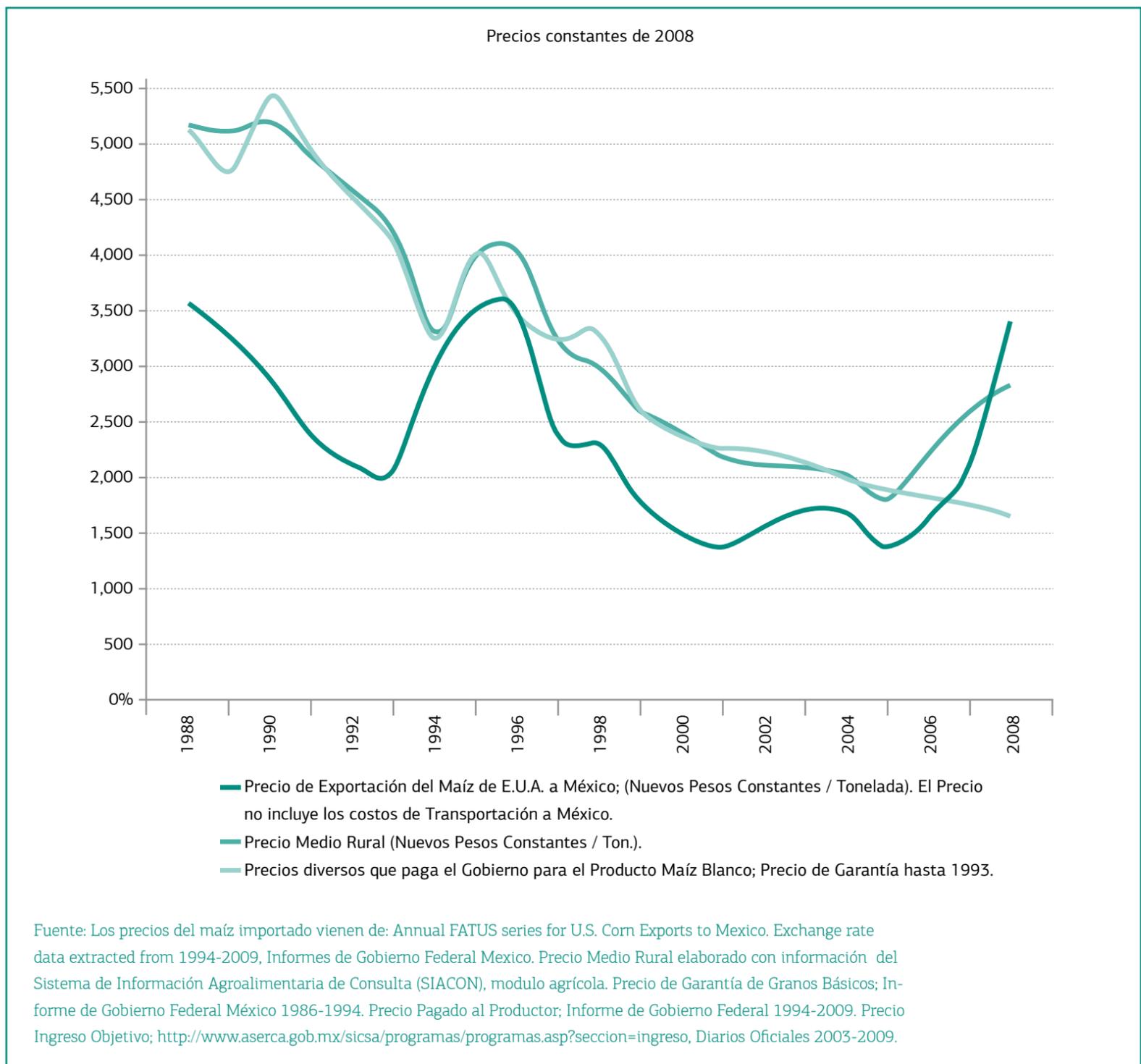
## 5. EL CONTEXTO PARA LOS PAGOS COMPENSATORIOS: LAS TENDENCIAS EN LOS PRECIOS DEL MAÍZ

Antes de profundizar en el análisis de los mecanismos de los pagos compensatorios para los productores maiceros, es importante recordar el motivo de esta estrategia oficial: la caída esperada en el precio del maíz. La Gráfica 2 resume tres grandes tendencias en los precios del maíz, comenzando varios años antes de la apertura comercial, en 1988. Los precios han sido deflactados para convertir su valor a precios de 2008. Una línea refleja el precio de maíz importado, convertido en pesos constantes: indica una baja antes del TLC, vuelve a subir en 1995 gracias a la devaluación y después vuelve a su tendencia hacia abajo hasta la subida en los precios internacionales en 2007. La tendencia en precio medio rural –un concepto oficial que indica un promedio de los diversos precios pagados a los productores en el mercado privado– indica, primero, que hasta la devaluación, la protección comercial mantuvo el precio al productor arriba del precio del maíz importado, pero al mismo tiempo, los dos precios siguieron caminos paralelos. Después de la devaluación, la bajada en el precio internacional jaló los precios al productor aún más hacia abajo, una tendencia que continuaba a pesar del repunte en el precio internacional en 2007.

La otra línea muestra el peso de la intervención estatal en el mercado nacional, ya que el precio de garantía sigue una trayectoria muy similar al precio al productor, aparentemente como resultado de su efecto regulatorio en el mercado privado. Después, a pesar de la eliminación de Conasupo y su precio de garantía, el Estado seguía interviniendo en el mercado nacional del maíz con el programa Ingreso Objetivo. Aun cuando el Estado ya no compra las cosechas directamente, este programa juega un papel en el mercado similar al precio de garantía –pero sólo para algunos productores comerciales– como se explica más adelante. Por eso la Gráfica 2 presenta, en una sola línea, primero el precio de garantía, seguido por el precio del programa Ingreso-Objetivo.

**Gráfica 2**

PRECIOS INTERNACIONALES, PRECIOS MEDIOS RURALES, Y PRECIOS GUBERNAMENTALES  
PARA EL MAÍZ DE 1988 A 2008



## 6. LA NUEVA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: SUBSIDIOS AGRÍCOLAS COMO INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN

La separación de los pagos de Procampo del volumen de producción (o desacoplamiento), fue muy aclamado por los promotores del libre mercado porque los pagos por hectárea no distorsionarían los mercados de productos –en contraste con un programa que se basaba en la cantidad de cultivos comercializados–. Sin embargo, en la práctica, resultó que los pagos de Procampo continúan vinculados a la producción de dos formas principales. Primero, el acceso del productor a los pagos está directamente condicionado al cultivo continuo de la tierra, de ahí el continuo monitoreo del uso de la tierra por parte del gobierno y el requisito de que los productores vuelvan a tramitar el apoyo cada año. En este sentido, la lógica del programa no estaba limitada a la idea de compensar a aquellos que habían cultivado granos antes del TLCAN, pero también exigía su producción sostenida. La segunda forma en que los pagos de Procampo siguen relacionados con la producción es a través de sus dos distintos pagos estacionales. Procampo paga dos veces a los productores con riego cada año porque tienen dos ciclos de cosecha –y por lo tanto, el doble de lo que reciben los productores de temporal con una cantidad de tierra equivalente–. Dado que la minoría de los agricultores mexicanos que cuenta con riego puede cultivar dos cosechas, ellos son por lo menos dos veces más productivos que la mayoría que depende de la lluvia, por la misma cantidad de tierra dada. Por lo tanto, este esquema de pago doble contradice la meta aparente de la estrategia del subsidio, de desacoplar los pagos

del volumen de la producción. Esta decisión sobre políticas públicas, por diseño, acentúa tremendamente el sesgo social inherente al esquema de pago por hectárea del programa.

Otra estrategia importante de ASERCA consiste en un paquete complejo de programas de subsidio a la comercialización que tienen poco que ver con los mercados libres.<sup>27</sup> Su participación en el presupuesto para agricultura ha aumentado durante la última década (ver Gráfica 1). Entre 1991 y la primera parte de 2000 este esquema fue muy *ad hoc*, pues su cobertura de estados y de cultivos distintos variaba mucho de un año a otro. El gobierno pagaba los subsidios a los que compraban cosechas, incluyendo en particular a grandes empresas comercializadoras nacionales y transnacionales de la agroindustria (se analiza más adelante). A inicios de la década de 2000, una porción de este programa estaba reorientada a pagar, directamente a los productores más grandes, la diferencia entre los precios nacionales y de importación, con el nombre de Ingreso Objetivo. Este instrumento de subsidio compensatorio se conoce en Estados Unidos como un *deficiency payment*. Cada año, ASERCA predice un precio objetivo (indicativo) internacional, elige a productores de primera con substanciales excedentes comercializables y les paga la diferencia con base en cada tonelada. De hecho, este pago es equivalente a un precio de apoyo, que explica porqué la Gráfica 2 describe la historia de la intervención del Estado en los mercados del maíz en términos de una línea continua que incluye tanto el precio de garantía de Conasupo y después el precio indicativo de ASERCA. Estos pagos por tonelada a los agricultores comerciales también fungen como un bono por encima de sus pagos de Procampo. De acuerdo con las listas oficiales de beneficiarios de ASERCA, entre el año 2000 y la parte inicial de 2009, solamente 4 estados del norte concentraban 72.6% de los pagos totales de Ingreso Objetivo (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua, en ese orden).<sup>28</sup> Al proteger a unos cuantos grandes agricultores de tener que competir con importaciones más baratas, el programa Ingreso Objetivo funciona como una estrategia opaca de proteccionismo selectivo. Además, estimuló una producción nacional más elevada, como se analiza más adelante.<sup>29</sup>

Tanto la expansión silenciosa del proteccionismo selectivo posterior al TLCAN de Ingreso Objetivo como los incentivos a la producción de Procampo no concuerdan con la perspectiva muy generalizada de que el Estado mexicano se ha retirado de la economía rural. Mientras que el Estado claramente redujo y cambió la naturaleza de su intervención en el agro después de la crisis de la deuda de 1982, de ninguna manera se retiró; al contrario, la experiencia de ASERCA es un ejemplo de una tendencia más amplia donde nuevos instrumentos de política pública intervienen en el campo aún más “profundamente” que antes (Fox 1995). Por ejemplo, bajo la anterior política de precios de garantía, Conasupo simplemente recibía cosechas en su red de bodegas. En cambio, con Procampo el gobierno federal tiene que saber exactamente quién cultivó qué y cuánta tierra tiene en producción, hasta con nombre y apellido. En el caso de los pagos de apoyo a la comercialización, el Estado también tiene que monitorear cuánto, a qué precio y a quién le venden los productores en el mercado privado. Además, el Estado también se dio a la tarea de continuar con el monitoreo permanente del comportamiento de más de dos millones de parcelas de Procampo, para garantizar que los productores que están en el padrón siguen cumpliendo con el requisito de sembrar cada año a cambio de los subsidios a los cultivos por hectárea. En general, este enfoque aumenta drásticamente los retos que se le presentan a la capacidad del Estado. Por consiguiente, este informe presta especial atención a la calidad del padrón oficial de beneficiarios de los subsidios a la agricultura, como un indicador de la capacidad institucional del Estado de cumplir con estos nuevos retos. Como se documenta más adelante, en Haight y Fox (en este volumen), resulta que los aparentemente transparentes padrones oficiales de beneficiarios de Procampo cuentan con serias limitantes que evitan dar cuenta clara de los pagos totales a los individuos.

Recientemente en una serie de reportajes de investigación en El Universal, uno de los periódicos nacionales más importantes, se revelaron los límites a la capacidad institucional y complicaciones con los datos oficiales. El tema de quién recibe qué de Procampo se cubrió exhaustivamente por primera vez en julio de 2009 y nuevamente en febrero de 2010.<sup>30</sup> La cobertura se centró en quién exactamente había estado recibiendo pagos de Procampo, revelando los nombres

**27** Aquí nos concentramos solo en uno de estos programas de apoyo a la comercialización, Ingreso Objetivo, tanto porque es el más grande como porque los demás hacen pública mucha menos información (ver Haight y Fox para detalles sobre la mayor opacidad de otros programas de subsidios). Con la excepción notable del trabajo de CEDRSSA (2004, 2007), Echánove Huacuja (2009) y Steffen Riedemann (2007), los subsidios a la comercialización de ASERCA han recibido poca atención por parte de la investigación independiente. Sin embargo, los analistas económicos en bancos multilaterales de desarrollo consideran que estos subsidios contradicen el compromiso de México de tener políticas agrícolas favorables para el mercado (World Bank 2009a). El BID comisionó un estudio detallado que fue sumamente crítico del programa tanto en aspectos económicos como de equidad (Sumner y Balagtas 2007). Después de que la Secretaría de Hacienda negó acceso a este documento, los comisionados del IFAI decidieron a favor del recurrente, Fundar. Hacienda cumplió con el instructivo y lo entregó. Ver su resolutive 0000600044909, <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/2160.pdf>

**28** Esta cifra se basa en el análisis del padrón oficial de beneficiarios de Ingreso Objetivo 2000-2009 (hasta septiembre, 2009, última descarga: 30 de septiembre de 2009, de [http://www.ASERCA.gob.mx/artman/publish/article\\_1424.asp](http://www.ASERCA.gob.mx/artman/publish/article_1424.asp)). Datos publicados en Subsidios al Campo en México [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx), donde están disponibles los cálculos de la concentración.

**29** Después de los aumentos a los precios internacionales de los granos en 2007, el alcance del programa Ingreso Objetivo se redujo, pero entonces crecieron otros subsidios discrecionales para la producción de granos, en particular el programa de agricultura contractual para sorgo, trigo y maíz amarillo (Echánove Huacuja (2009).

**30** La serie de informes de julio de 2009 se puede ver en [http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU\\_procampo/historico.html](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/historico.html) y la serie de febrero de 2010 está disponible en [http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU\\_procampo/](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/).

familiares de presuntos narcotraficantes y de servidores públicos que trabajan en el sector agrícola y aparecen en los padrones oficiales. El debate público rápidamente se volcó hacia la legitimidad de esos pagos. Los funcionarios a la defensiva citaron con frecuencia su capacidad institucional limitada para monitorear eficazmente a todos los beneficiarios de Procampo como un pretexto de la razón por la que algunos pagos se hacían a personas que podrían no calificar para el programa. SAGARPA prometió dar un renovado énfasis a la revisión de la lista de beneficiarios, para verificar que todos los beneficiarios realmente cumplan con los requisitos para calificar y para actualizar la información de las listas oficiales de beneficiarios, aunque con pocos resultados tangibles a principios de 2010. El debate público que siguió reveló otra limitante mayor de los datos oficiales, que es la imposibilidad de saber con precisión exactamente cuántos agricultores individuales están recibiendo pagos (se analiza con más detalle en Haight y Fox, en este informe). El gobierno decide organizar sus datos sobre subsidios por pago registrado en vez de por individuo, lo que permite contar de más y contar de menos el número absoluto de agricultores que participan en el programa. Lo que está claro es que la cifra, que con frecuencia citan los principales funcionarios responsables del sector, de 2.7 a 2.8 millones de participantes en Procampo es una exageración substancial. Sin embargo, a pesar de los compromisos previos para revisar y verificar los datos oficiales sobre los beneficiarios de Procampo, el mismo Secretario de Agricultura siguió usando esta cifra imprecisa para describir el programa. En particular, usaba esta cifra cuando defendía el hecho de que él, su familia y sus negocios han recibido más de 11 millones de pesos en subsidios a la agricultura desde 2005 (Arvizu 2010).

Estos desafíos mayores a la capacidad del Estado no han estado acompañados de reformas a la rendición de cuentas institucional que podrían aprovechar el potencial de los involucrados y de las organizaciones de la sociedad civil para contribuir al desempeño del sector público. La investigación de El Universal también reveló el compromiso institucional limitado de ASERCA de responder a las demandas ciudadanas para que el programa respete sus propias reglas de operación. Un reportaje importante destacó que no solamente no se respetaban dichas reglas de abril de 2009 durante el ciclo de pagos de primavera-verano 2009, sino que tampoco se cumplieron los compromisos declarados de SAGARPA y ASERCA de “limpiar” los padrones de pagos (Hernández 2010).

Mientras que Procampo ha atraído la mayor parte de la atención del público por su notoriedad y amplia cobertura, los demás programas importantes de subsidio a la agricultura tampoco cuentan con canales institucionales en funcionamiento mediante los cuales los productores o las organizaciones civiles puedan identificar problemas y promover la rendición de cuentas (Hevia de la Jara, en este informe). Esto incluye el programa federal de inversión agropecuaria Alianza, que operan los gobiernos de los estados (Palmer-Rubin, en este informe). Aún en el caso de Procampo, que se lanzó con una campaña a gran escala para elegir a los representantes de los productores conocidos como “vocales”, hay escasa evidencia empírica de que estos mecanismos de rendición de cuentas funcionan. Las evaluaciones oficiales no abordan el tema. Los “vocales” tienen el cometido, sólo de nombre, de ser una interfase entre los participantes en Procampo y ASERCA, pero en la práctica, su papel va de débil a inexistente. Con mayor frecuencia, representan a la dependencia ante los productores en vez de lo opuesto (Maldonado, en este informe; Hevia de la Jara, en este informe). La principal excepción a este esquema se presenta en algunas comunidades indígenas, donde el papel del vocal se ha incorporado a las estructuras de autogobierno de la comunidad existente (Maldonado, en este informe).

Viendo más allá de las operaciones locales de los programas, existe poca evidencia de que las dependencias federales de agricultura hayan buscado tener asociaciones equilibradas con la amplia gama de organizaciones de productores regionales autónomas de México que han demostrado un compromiso para promover un sector público eficaz que rinda cuentas. Por ejemplo, considere el caso de la Cooperativa “Tosepan Titataniske” de la sierra norte de Puebla, que se detalla en el estudio de Maldonado (en este volumen).<sup>31</sup> Durante casi tres décadas, esta organización regional con una amplia base de pequeños agricultores indígenas constantemente ha buscado asociarse con dependencias del sector público para mejorar la eficacia de los programas de combate a la pobreza y Procampo no fue la excepción. Aún así se rechazaron los esfuerzos de colaboración de la organización, incluyendo sus iniciativas en contra de la corrupción. Después, muchos de sus miembros, que habían logrado registrarse en Procampo inicialmente, fueron dados de baja de los padrones.

## 7. TENDENCIAS EN LA AGRICULTURA DESPUÉS DE TLCAN

¿Cuáles han sido, en la práctica, las prioridades de la política agrícola después del TLCAN, vistas a través de las tendencias presupuestarias a largo plazo y de las consecuencias en la producción? Posterior a que el gasto en agricultura en México bajó tremendamente después de la crisis de la

31 Ver también <http://www.tosepan.com/>

deuda de 1982; aumentó abruptamente en 1994, un año que combinó elecciones presidenciales y la puesta en marcha del TLCAN. Al principio, el financiamiento de Procampo era generoso, con pagos por hectárea valuados inicialmente en aproximadamente 100 dólares. Entonces, el gasto en agricultura bajó bruscamente después de la crisis del peso de 1995, incluyendo el presupuesto general de Procampo y el valor real de los pagos por hectárea (Gráficas 1, 3 y 4). Cuando se desarticuló Conasupo, el presupuesto de ASERCA lo reemplazó (Gráfica 3).

### Gráfica 3

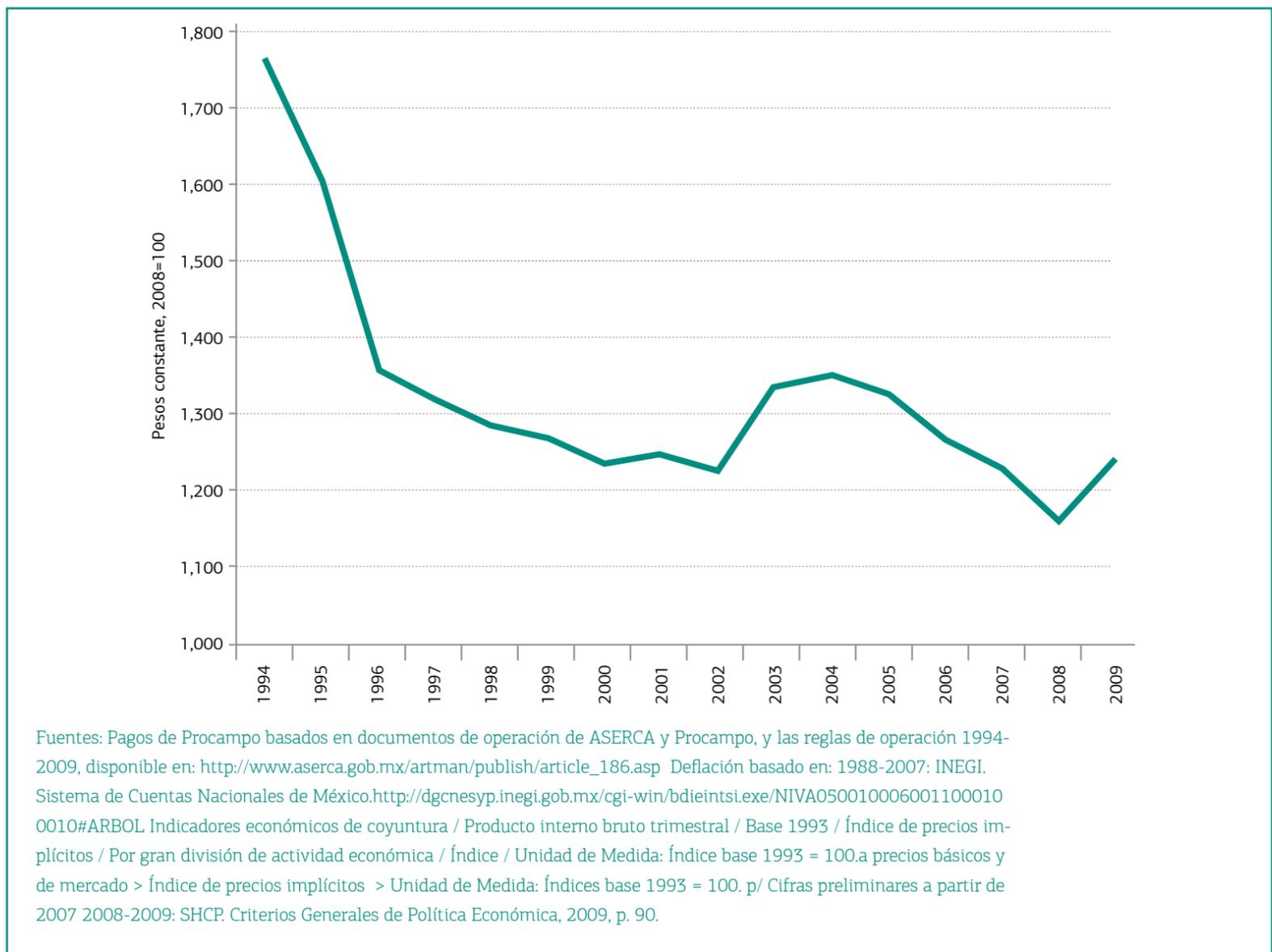
GASTO GUBERNAMENTAL EN PROGRAMAS DE SUBSIDIO A LOS GRANOS:  
CONASUPO Y PROCAMPO, 1988-2009  
(EN PESOS CONSTANTES DE 2008)



En 2001, al inicio del primer año de la administración de Fox, el gasto en agricultura comenzó a subir a un ritmo constante, casi duplicándose en términos reales para el año 2009. Procampo continuó con el presupuesto más grande para un programa dentro de ASERCA (Gráficas 1 y 3). Este gasto fue impulsado en parte por la influencia de los intereses agrícolas en el congreso y, en parte, por las protestas campesinas que alcanzaron su nivel más alto a inicios de 2003 con el amplio movimiento llamado “El campo no aguanta más”.<sup>32</sup> Sin embargo, el valor de los pagos de Procampo no se restableció en términos reales (Gráfica 4), y la participación de Procampo en el presupuesto agrícola bajó bruscamente. De hecho, los pagos por hectárea de Procampo para los agricultores más pequeños (aquellos con menos de 5 hectáreas) perdieron 29.4% de su valor en pesos entre 1994 y 2009, aún después de que las modificaciones de abril de 2009 aumentaran su pago por hectárea. La Gráfica 4 describe el cambiante valor real de los pagos por hectárea de Procampo durante el ciclo de cosecha primavera-verano, para pagos por predios de 5 hectáreas o más pequeños, incluyendo las modificaciones al pago diferencial de 2003 y de abril de 2009. Se eligió este pago por hectárea dado que representa el pago más alto por hectárea que está disponible a través de Procampo. En cambio, desde el año 2000 se incrementaron los presupuestos para el grupo de programas llamado Apoyos a la Comercialización y el programa Alianza de subsidios a la inversión (Gráfica 1). El primer programa benefició casi exclusivamente a los agricultores comerciales, mientras que el segundo benefició primordialmente a los agricultores comerciales. Al mismo tiempo, como se indicó anteriormente, Procampo siguió llegando a muchos agricultores de bajos ingresos.

<sup>32</sup> Ver Bartra, Cobo y García (2003), Esteva y Marielle (2003) y Sánchez Albarrán (2007), entre otros.

**Gráfica 4**  
 CAMBIOS EN EL VALOR REAL DE LOS PAGOS DE PROCAMPO, 1994-2009  
 CICLO PRIMAVERA-VERANO  
 PARCELAS DE 5 HA O MENOS  
 PAGO POR HECTÁREA EN PESOS CONSTANTES, 2008



Con las políticas agrícolas cambiantes como telón de fondo, ¿qué sucedió con el maíz después del TLCAN? El debate original sobre el TLCAN produjo una gran variedad de predicciones, pero tanto los defensores como los críticos estuvieron de acuerdo en dos puntos principales. Primero, predijeron que la apertura del maíz fomentaría un descenso abrupto en el empleo en la agricultura, puesto que la mayor parte del empleo agrícola se encontraban en el maíz.<sup>33</sup> Segundo, los analistas predijeron que la producción de maíz en México también bajaría frente a las importaciones más baratas, y que como resultado las importaciones de maíz aumentarían. Los siguientes datos muestran que algunas de estas expectativas se cumplieron, en tanto que otras no.

Como se esperaba, el empleo en la agricultura sí cayó, continuando una tendencia a largo plazo. Dos millones de trabajadores dejaron la agricultura entre los censos agrícolas de 1991 y 2007, lo que representa 19% de la fuerza laboral agrícola, incluyendo la mano de obra familiar no pagada (Scott, Tabla 10A en este informe). Además, la participación de la agricultura en el empleo total de México se contrajo aún más drásticamente, bajando de 23% en 1990 a 12% en 2008. Aún así la producción nacional se elevó, aunque el precio para el productor de maíz en México cayó, empujado por los decrecientes precios de importación.

La opinión generalizada es que mientras que los negociadores comerciales mexicanos pudieron resistir con éxito a las presiones de Estados Unidos para incluir el petróleo en el TLCAN, no pudieron superar las presiones que obligaron a incluir el maíz en el tratado pero éste no fue el caso. Resulta que los negociadores comerciales de México accedieron a incluir el maíz a cambio

<sup>33</sup> Ver Levy y van Wijnbergen (1992), Hinojosa y Robinson (1992) y Robinson, Burfisher, Hinojosa-Ojeda y Thierfelder (1991). Obsérvese que De Janvry, Sadoulet y Gordillo sostuvieron que los más afectados serían los agricultores a pequeña escala que producían un excedente, prediciendo que “solo cerca de la mitad de los productores de maíz se verá afectada por un cambio en el precio de venta” (1995: 1351). Como informó en ese momento el *New York Times*, el entonces Subsecretario de Agricultura, Luis Téllez, dijo que “dentro de una década o dos... cerca de la mitad de la población rural muy probablemente se verá obligada a mudarse” (Golden 1991). En otra parte escribió: “la migración del campo a las ciudades... es un fenómeno altamente deseable en la medida en la cual la población del campo puede ser absorbida por los sectores industrial y de servicios...” (Téllez 1994: 27, se añade énfasis). Destacados especialistas en migración, optimistas ante el TLCAN, predijeron que a mediano plazo, la economía mexicana generaría suficientes empleos como para reducir las presiones en la migración (Cornelius y Martin, 1993, Martin 1993).

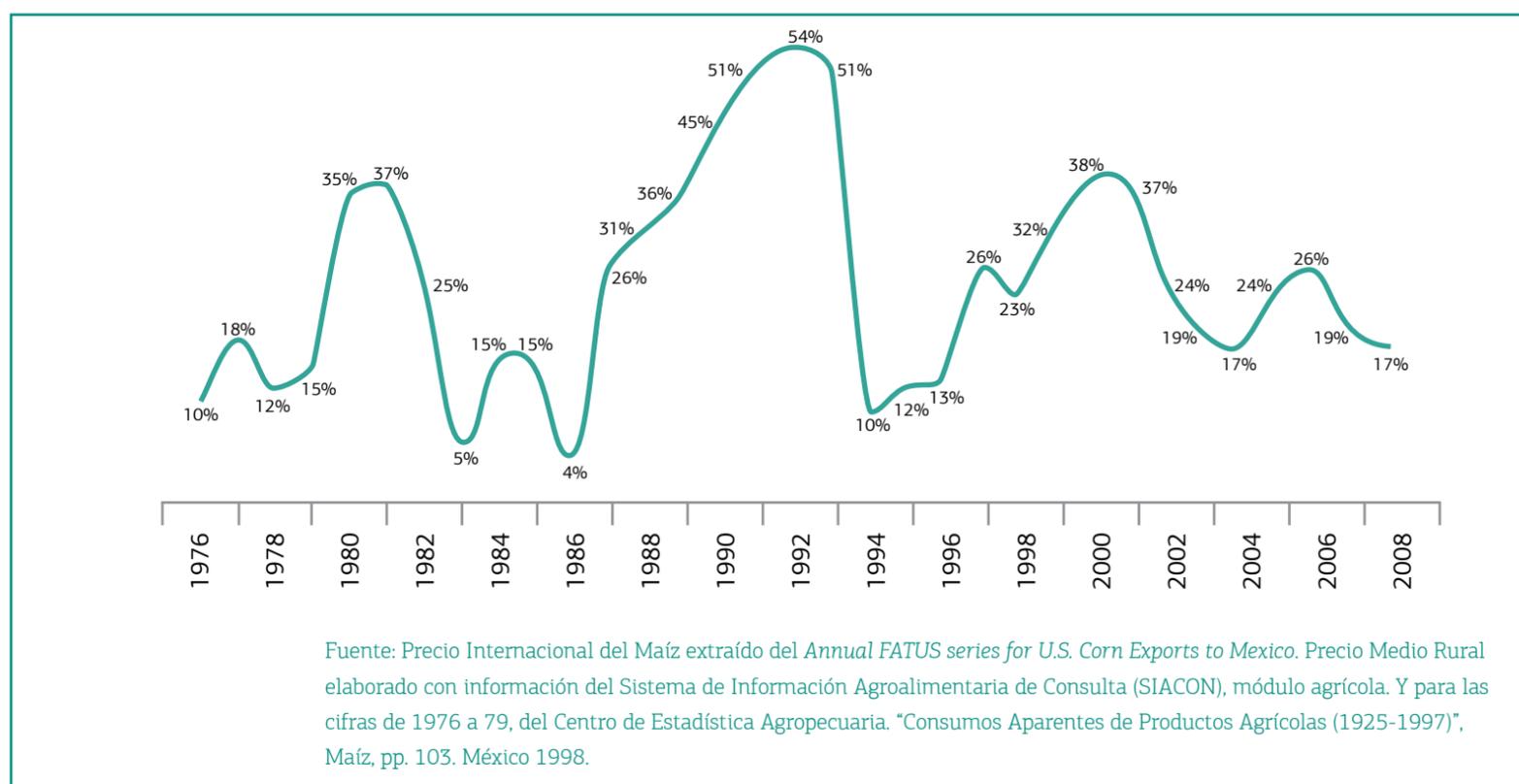
de que Estados Unidos abriera su mercado a futuras importaciones de jugo de naranja (Maxfield y Shapiro 1998). En esencia esto significó que habían intercambiado el futuro de la principal cosecha básica del país por un producto que aún no es significativo en las exportaciones agrícolas de México. En efecto, las entrevistas con los negociadores comerciales líderes en agricultura de México muestran que la apertura del maíz en México no fue una condición inevitable impuesta por los Estados Unidos, sino que fue una decisión deliberada del gobierno mexicano.<sup>34</sup> Por otra parte, después de que el acuerdo entró en vigor, el gobierno mexicano rápidamente empezó a comprimir la apertura comercial del maíz a únicamente unos cuantos años, al no aplicar el periodo de transición de 15 años que permite el TLCAN.<sup>35</sup> Los economistas recuerdan que la meta del gobierno era controlar los precios de los alimentos urbanos para amortiguar la inmensa caída del poder adquisitivo de los consumidores tras el periodo que siguió a la crisis del peso de 1995.

Después del TLCAN y de la crisis del peso de 1995, los precios del maíz al productor nacional bajaron considerablemente. Aún cuando los precios internos del maíz en México se habían mantenido por encima de los precios internacionales por protección comercial, por mucho tiempo sus altibajos habían seguido de cerca los precios internacionales (Yúnez Naude y Barceinas 2004: 21). Durante muchos años los precios internacionales habían estado llevando hacia abajo los precios del maíz mexicano, y esta tendencia continuaba después del TLCAN (Gráfica 2). Por otra parte, la tendencia a largo plazo indica que los ajustes en el tipo de cambio pudieron haber tenido un mayor impacto en los precios del maíz a los productores mexicanos, incluso con la protección comercial. Lo que cambió después del TLCAN fue la brecha entre los precios al productor nacional y los precios del mercado internacional. Tal como se predijo, la brecha se redujo y los precios nacionales se alinearon mucho más de cerca con los precios internacionales (ver Gráfica 5, también Torres Rojo 2007: 29-30; Contreras Castillo y Gómez Uribe 2009: 97). Entretanto, el impacto de la caída de los precios a los productores se acentuó con la caída a finales de la década de 1990 del poder adquisitivo en pesos de los pagos compensatorios por hectárea de Procampo (ver la Gráfica 4, página anterior).

Además, los productores mexicanos de granos se vieron afectados significativamente por las políticas agrícolas de los Estados Unidos que llevaron a exportaciones por debajo de los costos. De acuerdo con Wise, entre 1997 y 2005, el costo estimado de ese *dumping* de los Estados Unidos fue superior al valor total de los pagos de transferencia de Procampo (en este informe). Por mucho, los productores de maíz fueron los más afectados, con pérdidas por 6.2 mil millones de dólares estadounidenses, un promedio de 94 dólares estadounidenses por hectárea, que es más que el pago promedio de Procampo de esa época.

Gráfica 5

TENDENCIA DE LOS PRECIOS NACIONALES E INTERNACIONALES DEL MAÍZ, 1976-2008



**34** Tal como precisó el arquitecto de esta política, Luis Téllez: "es necesario incluir al maíz, granos en general, para hacer competitivas a muchas cadenas que en México no son productivas: alimentos derivados del grano como la carne y los alimentos que produce la industria del maíz procesado" (entrevista citada en Lasala Blanco, 2003:87).

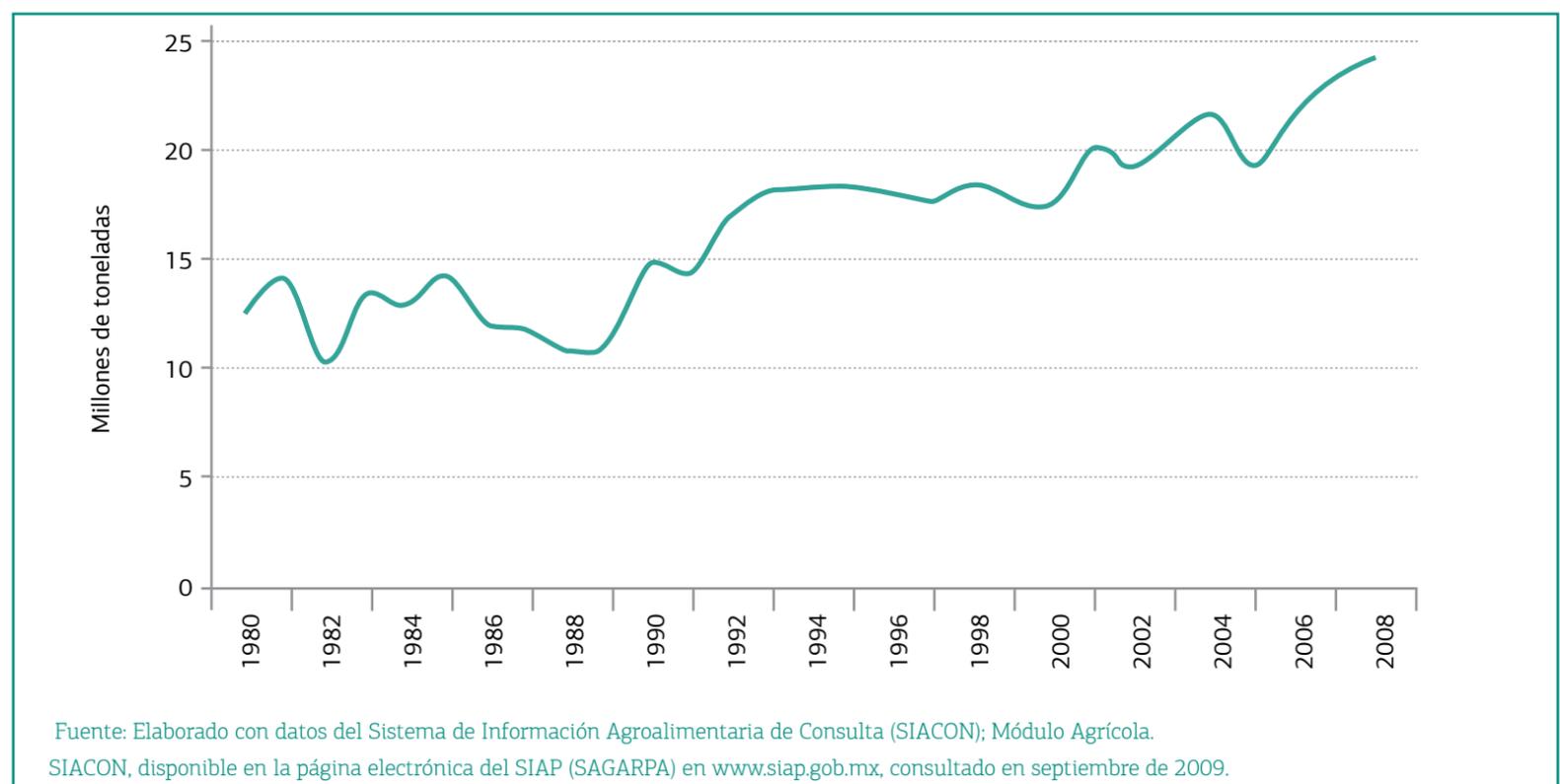
**35** Esta decisión poco conocida fue documentada por De Ita (2003), Nadal (1999), Rodríguez Maldonado y Suárez Carrera (1998) y Suárez Carrera (2005). Un análisis econométrico reciente concluye que "la eliminación del permiso de importación, combinada con la decisión del gobierno mexicano de aplicar arancel cero a las importaciones y de no instrumentar el calendario de desgravación arancelaria acordado, es el factor principal que explica la reducción en el precio interno al productor de maíz". Contreras Castillo y Gómez Uribe (2009: 95).

No obstante, contrario a las expectativas universales, la producción mexicana de maíz aumentó durante los años posteriores al TLCAN (Gráfica 6).<sup>36</sup> Al mismo tiempo, las importaciones de granos también han aumentado considerablemente (ver Wise, en este informe). Mientras que las importaciones agrícolas desplazaron varios cultivos nacionales, en el caso del maíz, tanto las importaciones como la producción han aumentado en los últimos 15 años. El consumo total subió notablemente. Sorprendentemente, hacia el final del período de transición del TLCAN, México era básicamente autosuficiente en maíz blanco para tortillas, en tanto que las importaciones de maíz amarillo en aumento iban principalmente a los productores de ganado (Wise, en este informe).<sup>37</sup>

Mientras que la producción de maíz en México se elevó continuamente desde finales de la década de 1980, el área sembrada con maíz no cambió drásticamente. Los aumentos sostenidos en la productividad del maíz fueron los principales impulsores del aumento en la producción nacional (Gráfica 7). El rendimiento nacional promedio del maíz creció más del doble entre 1990 y 2007, alcanzando 2.8 toneladas métricas/hectárea (Robles Berlanga, en este informe). El aumento en el rendimiento se explica en parte con el incremento substancial de la producción por riego (Gráfica 8).<sup>38</sup> Persisten las drásticas diferencias regionales en cuestión de productividad, como legado de una distribución dispareja de tierra de calidad y del acceso al agua, pero la mayor parte del maíz mexicano se sigue produciendo en tierras de temporal (Gráfica 8). Sin embargo, aún entre los agricultores sin riego, la productividad sigue variando notablemente, dependiendo de su acceso al crédito, a tecnología y a una precipitación confiable.

A pesar de las predicciones de la teoría de una ventaja comparativa, muy pocos productores de maíz cambiaron a otros cultivos (Cerón Monroy 2008, GEA 2006). Estos dilemas siguen enfrentando a los investigadores, que aún tienen que encontrar una explicación congruente. Ciertamente es relevante la falta de acceso a crédito para inversión para los pequeños agricultores. La comparación de los censos agrícolas de 1991 y de 2007 muestra que el número de unidades de producción con acceso a un crédito formal descendió en más de 75%, a menos de 150,000 (Robles Berlanga, en este informe). Una explicación de la dificultad para determinar la persistencia del maíz puede ser que las razones para la producción continua varían significativamente por el tipo de productor. Por la forma en que se presentan los datos oficiales sobre producción, no es fácil determinar qué tipos de productores son responsables de la mayor parte del aumento a la producción. Como resultado, los investigadores aún deben determinar qué fracción del aumento en la producción proviene de agricultores comerciales más grandes, de pequeños agricultores excedentarios y de campesinos de subsistencia.

**Gráfica 6**  
PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ, 1980-2008

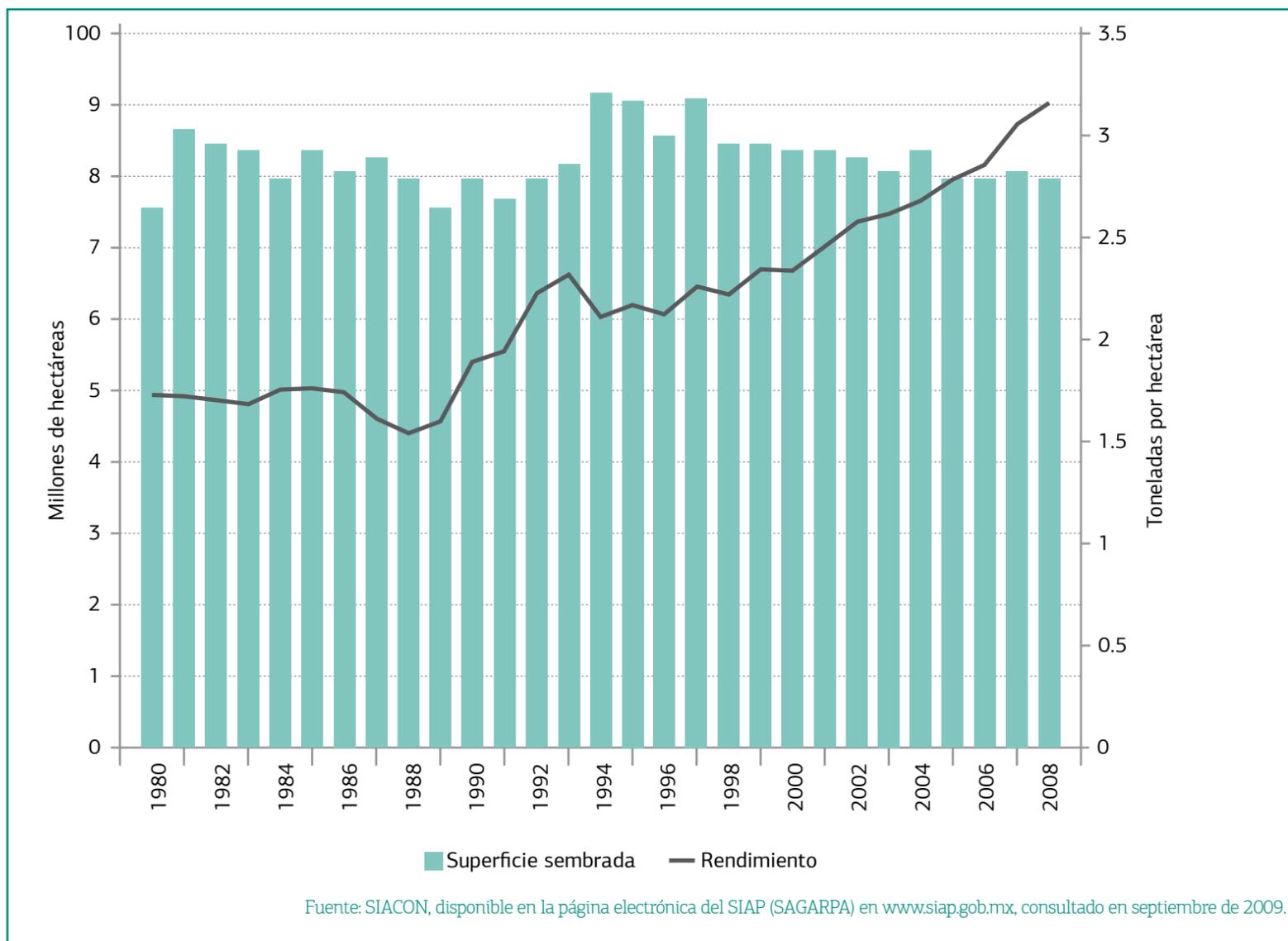


**36** Dado que este estudio no aborda la amplia gama de impactos del TLCAN sobre la comercialización y la producción agrícola, para una gama de perspectivas, ver Ávila, Puyana y Romero (2008), Loyns, Meilke, Knuton y Yúnez Naude (2001), Puyana y Romero (2008a, 2008b), Rivera, Chavez y Whiteford (2009), Yúnez y Barceinas (2003).

**37** En efecto, los investigadores del Departamento de Agricultura de Estados Unidos encontraron que a finales de la década de 1990 y a principios de la de 2000, los precios a los consumidores mexicanos favorecían cada vez más la carne (Zahniser y Coyle 2004: 11). La política agrícola de Estados Unidos favorecía la producción mexicana de carne a través de exportaciones subsidiadas de forraje para ganado, lo mismo que las exportaciones de carne de Estados Unidos, que también reflejan los granos subsidiados (Wise, en este informe).

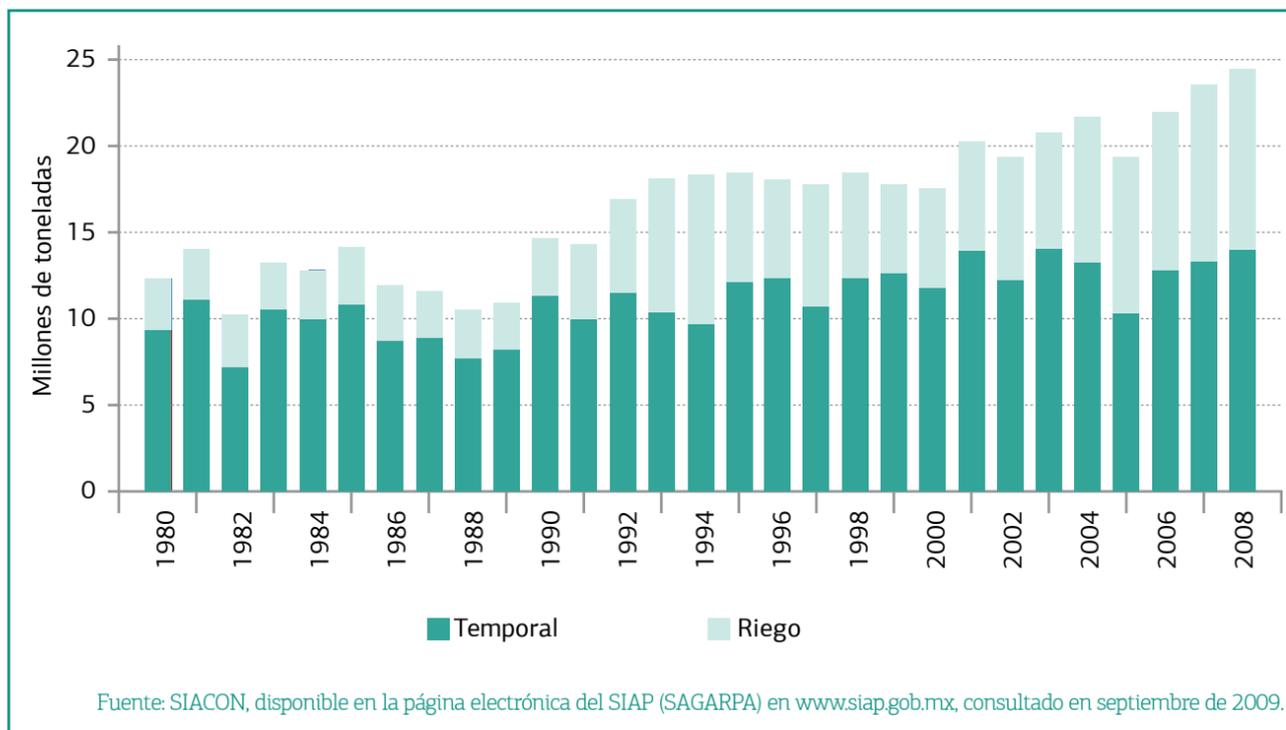
**38** Para la evolución en el tiempo de la producción de maíz con riego, ver también CEDRSSA (2007) y De Ita (2003, 2007). La producción con riego comenzó a crecer substancialmente primero durante el periodo de 1991 a 1995, cuando se habían abierto las importaciones de la mayoría de los granos y semillas oleaginosas, pero el maíz seguía protegido.

**Gráfica 7**  
PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTOS EN MAÍZ, 1980-2008



32

**Gráfica 8**  
PRODUCCIÓN DE MAÍZ POR RIEGO Y TEMPORAL 1980-2008



El censo agrícola de 2007 aportó el hallazgo sorprendente de que el número total de “unidades de producción” no cayó en comparación con 1991. Esto sugiere que los pequeños agricultores campesinos continuaron participando ampliamente en la producción de maíz, a pesar de su menor rentabilidad. Mientras tanto, el incremento en los empleos en agro-exportaciones no fue tan significativo como muchos esperaban (Scott, en este volumen). La caída del empleo en la agricultura se concentró en buena parte en el trabajo no asalariado en unidades de producción familiares. Específicamente, de la baja general de 19% en empleos agrícolas, el análisis de Scott de los datos del censo agrícola muestra que los empleos familiares no asalariado bajó 58% entre 1991 y 2007, mientras que el empleo agrícola asalariado estacional subió 151%

(245% total para las mujeres). Esta tendencia sugiere que el empleo agrícola familiar se ha “vaciado” drásticamente; los productores de más edad siguen cultivando mientras que sus hijos e hijas tienen que dejar el hogar para buscar empleo como trabajadores agrícolas temporales, en las ciudades o en Estados Unidos. Esta interpretación concuerda con la tasa de emigración anual aumentada de la década de 1990.<sup>39</sup>

Los analistas difieren en sus explicaciones de las formas en que los productores campesinos responden a los cambios en los precios de los productos. Algunos analistas proponen modelos del comportamiento económico de los campesinos que suponen que los productores de subsistencia y de sub-subsistencia, por su falta de producción excedente neta y con frecuencia una ubicación remota, no están directamente relacionados con las señales del mercado (De Janvry, Fafschamps y Sadoulet 1991). Estos analistas plantean que los pequeños y medianos agricultores comerciales de maíz serían el grupo que estaría más afectado por el TLCAN, representando aproximadamente la mitad de los productores de maíz (De Janvry, Sadoulet y Gordillo 1995: 1351). Al mismo tiempo, los precios no son el único factor que determina que los campesinos cultiven maíz. Muchos analistas coinciden en que los campesinos siguen produciendo maíz para uso en el hogar como una estrategia de supervivencia familiar para conservar algún grado de autonomía ante el riesgo, la incertidumbre y las alternativas limitadas de empleo asalariado. Esta explicación de la producción continua de maíz por parte de los productores familiares como una estrategia de defensa, se ve reforzada por el énfasis cultural tanto en el consumo como en la conservación de las variedades de maíz criollo.<sup>40</sup>

En este contexto, observe que muchos de los responsables de formular políticas públicas tienen una opinión muy diferente sobre la continua producción de maíz para su uso doméstico. Como se afirmó en un desplegado reciente del gobierno de Chiapas en una revista, “El maíz de autoconsumo perpetúa la pobreza...” (Nexos, diciembre de 2009, p. 89). Esta perspectiva asume que el maíz de los pequeños agricultores es la causa de la pobreza, pero la mayoría de los investigadores que realizan trabajo de campo sostendrían que la flecha causal va en el otro sentido: que la producción continua de maíz es una *respuesta* a la pobreza y a la falta de acceso a alternativas económicas menos riesgosas.

Para hacer la transición del maíz a cultivos menos conocidos es necesario contar con un acceso confiable a insumos adecuados, mercados estables y apoyo técnico –de los cuales, en todos los casos, hay una oferta escasa para los productores de bajos ingresos. Un manejo prudente del riesgo los deja con frecuencia con el maíz que conocen bien. Además, para los productores campesinos generalmente es necesario pertenecer a organizaciones autónomas que representan a sus miembros –aún cuando está lejos de ser suficiente– para tener un acceso confiable a insumos asequibles, los mercados de cultivos, y los programas de apoyo del gobierno (Echánove y Steffen, 2003, Palmer Rubin, en este informe). Hasta el momento esas organizaciones campesinas representativas de sus bases, que han sobrevivido –la mayoría se formó en las décadas de 1970 y 1980 cuando los reformistas del gobierno federal ofrecieron cierto grado de apoyo– apenas se aferran a lo que por mucho tiempo ha sido un ambiente de políticas públicas muy inhóspito (Fox 2007a).

Los modelos recientes del comportamiento económico de los campesinos ofrecen explicaciones adicionales para la persistente producción de maíz. En esta perspectiva, por los vínculos que existen entre los precios al productor de maíz, el costo de la mano de obra y el costo de rentar la tierra en áreas remotas; cuando caen los precios de los productos, es menos probable que los productores de mejor posición económica empleen mano de obra local y más probable que renten su tierra, lo que fomenta que los pobres del medio rural aumenten la producción aunque baje su ingreso total (Dyer, Boucher y Taylor 2006). Otros analistas de la economía campesina añaden que los productores de sub-subsistencia a menudo venden su cosecha para satisfacer necesidades inmediatas y luego vuelven a comprar maíz más adelante en el año con los ingresos salariales (Bartra 1994). Por lo tanto, algunos compradores netos también son vendedores. En resumen, los analistas de diversas perspectivas concuerdan que la producción continua de maíz por parte de los productores de temporal a pequeña escala se considera ampliamente como una forma de auto-defensa o seguro social.

Para los productores comerciales, las razones para una producción mayor pueden ser mucho más sencillas: los programas de ASERCA ofrecían incentivos económicos substanciales (Yúnez-Naude y Taylor 2006). El acceso constante a los pagos de Procampo exige una producción de

**39** En 2008, los migrantes mexicanos seguían siendo desproporcionadamente de origen rural (51%) y reportaron su empleo como agrícola (49.5%), de acuerdo con la encuesta de salida permanente patrocinada por el gobierno sobre los que cruzan la frontera (Encuesta EMIF Norte, cuadro 2.2.07, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)).

**40** Ver Barkin (2006), Cortés Vázquez y Díaz Hinojosa (2005), Dyer y Yúnez-Naude (2003), Luna Flores (2004) y Yúnez-Naude (2007), entre otros. Los diversos estudios basados en el trabajo de campo que hacen hincapié en la lógica de autoconsumo que respalda la producción incluyen a Arslan y Taylor (2009), Appendini, Cortés y Díaz Hinojosa (2008), Appendini, García Barrios y De la Tejera Hernández (2008), Díaz Hinojosa (2008), Esteva y Marielle (2003), Reyes Guzmán, Guerra Navarro y Calderón Ponce (2005), y Rivera, Chávez y Whiteford (2009) entre otros.



El impacto del programa Ingreso Objetivo va más allá de subsidiar a los agricultores comerciales más grandes y de mantener la producción nacional de granos a niveles sin precedente. Por su diseño, el acceso al programa se limitó a un número relativamente bajo de productores.<sup>43</sup> De acuerdo con un análisis económico minucioso comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el gobierno mexicano, por su gran alcance, Ingreso Objetivo hizo bajar los precios del maíz que recibieron los demás productores nacionales. Su análisis encontró que la eliminación del programa elevaría el ingreso de los productores que no participaban en 6%, mientras que le ahorraría a los consumidores y al gobierno más de dos mil millones de pesos (Sumner y Balagatas 2007: 44).<sup>44</sup> Sus hallazgos revelan un fuerte conflicto de interés entre un número pequeño de beneficiarios de Ingreso Objetivo y el resto de los productores mexicanos de maíz.<sup>45</sup> De hecho, este programa colocó a Procampo en la postura de tener que compensar tanto el impacto de la competencia de los precios internacionales como este subsidio nacional concentrado en un pequeño grupo de agricultores. La Secretaría de Hacienda reconoció implícitamente algunos de los problemas con Ingreso Objetivo, que recientemente cambió de nombre a “Apoyos Compensatorios” y reúnalos los restantes subprogramas de Apoyo a la Comercialización.

## 8. ¿DÓNDE ENCAJAN LOS CONSUMIDORES DE MAÍZ?

Las evaluaciones de los ganadores y los perdedores después del TLCAN se complican aún más por las inesperadas tendencias de los precios del lado de los consumidores. Los economistas esperaban que las importaciones más baratas mantuvieran bajos los precios para los consumidores urbanos de maíz. En este contexto, el gobierno puso fin a los subsidios para los consumidores urbanos de maíz, primero al eliminar los subsidios generalizados a la tortilla a mediados de los noventa y después en 2003 al cerrar un programa de tortilla gratuita, focalizado hacia familias de bajos ingresos.<sup>46</sup> Los subsidios urbanos a los alimentos se siguieron entregando a través del antiguo programa de la leche y mediante un componente del programa de asistencia social Oportunidades (15% de sus participantes están en las ciudades).

A pesar de eso, la apertura del TLCAN al maíz importado más barato no se convirtió en un triunfo claro para los consumidores de maíz de México. Los precios urbanos de la tortilla han aumentado a una tasa mucho más elevada que el precio del maíz importado, como se muestra en las comparaciones de las tendencias de los precios internacionales del maíz y de los precios nacionales de la tortilla (Zahniser y Coyle 2004, y Simmons). Esto indica que los mercados de maíz siguen siendo “imperfectos,” incluso en las grandes ciudades. La persistencia de estos problemas de comercialización es extraordinaria, a la luz del énfasis a largo plazo de ASERCA en los “apoyos a la comercialización” (pagos directos) a las empresas privadas, justificado con el objetivo de fomentar los mercados competitivos. Distintos investigadores encuentran que las imperfecciones persistentes en los mercados de maíz locales, regionales y nacionales siguen siendo muy significativas (IMCO /World Bank 2007, Robles Vásquez y García Barrios, 2008). La diferencia entre los precios internacionales y nacionales, después del aumento de 2007, dio lugar a más preguntas sobre cómo funcionaban los mercados de maíz realmente existentes (De Ita 2007; García Rañó y Keleman 2007; Hernández, 2007). En conjunto, los 15 años en los que el gobierno se concentró en subsidios opacos a la comercialización para un número reducido de grandes agricultores y empresas privadas parece que se quedaron muy cortos en cuanto al objetivo de la política, de alentar mercados de granos nacionales más eficaces y competitivos.

Con relación a los precios al consumidor, los principales beneficiarios del maíz importado más barato parece que fueron los consumidores urbanos que podían comprar carne producida industrialmente. De acuerdo con la teoría económica predominante, si México contara con un único mercado de maíz nacional competitivo que pudiera traducir los precios de importación

**43** Las listas del programa alcanzaron su nivel más alto de aproximadamente 144,000 participantes en 2006, pero el padrón oficial del programa presentado al público, permite que los productores individuales se registren más de una vez, de forma que el número total de individuos reales que se cubrió es incierto. Ver el análisis adicional de los problemas con la falta de una divulgación pública completa por parte de ASERCA sobre quién recibe qué en subsidios a la agricultura en Haight y Fox (en este volumen).

**44** El trabajo técnico anterior que llevaron a cabo otras agencias multilaterales había recalado la naturaleza extremadamente regresiva de la distribución de los pagos de apoyo a la comercialización, pero no había establecido un nexo directo con los reducidos precios de los granos para los que no eran participantes (World Bank 2004, OECD 2006).

**45** En respuesta a una solicitud de información pública del grupo de interés público Fundar, la Secretaría de Hacienda declaró este estudio como confidencial, con base en la afirmación de que la difusión pública corría el riesgo de dañar las relaciones con el BID. La solicitud se apeló con un recurso ante el IFAI, que solicitó asesoría al BID ante la afirmación de la Secretaría de Hacienda. A falta de una respuesta rápida, el IFAI se pronunció a favor del solicitante y el estudio se le dio a conocer al interesado. El BID respondió con retraso a la consulta del IFAI, dando apoyo a la afirmación de la Secretaría de Hacienda. Ver su resolutive 0000600044909, <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/2160.pdf>

**46** Durante su primera década, el programa de la tortilla se había considerado extensamente como ineficaz, lo mismo que como una herramienta de clientelismo electoral, pero la evaluación oficial final concluyó que había mejorado substancialmente una vez que su manejo se transfirió a Liconsa en 1999 (Soto Romero 2004). Además, los expertos en nutrición del gobierno encontraron que el programa había tenido impactos positivos considerables (Shamah Levy, et al 2003). Aparentemente el entonces nuevo proceso oficial de evaluación externa no influyó en la decisión de eliminar el programa.

sistemáticamente en todo el país, los consumidores rurales netos de maíz –es decir, los trabajadores agrícolas sin tierra y los productores de sub-subsistencia– debían beneficiarse con las importaciones más baratas. No obstante, parece que no sucedió así. Primero, la relación entre el maíz amarillo importado más barato y los precios para los consumidores rurales no queda clara, puesto que los consumidores rurales siguen teniendo una muy fuerte preferencia por el maíz blanco mexicano. Después de todo, los consumidores mexicanos están muy conscientes de que el maíz amarillo importado es alimento para animales. Segundo, los precios más bajos del maíz importado en la frontera no necesariamente se traducen en precios más bajos para los mercados de consumo rurales remotos, a causa de los mercados fragmentados e imperfectos y los altos costos del transporte interno.

Entretanto, el gobierno sigue desempeñando un papel para amortiguar los potenciales conflictos de interés entre los productores y los consumidores por los precios del maíz, al hacer que el maíz a bajo costo y otros alimentos básicos estén disponibles para los consumidores rurales de bajos ingresos mediante tiendas administradas por la comunidad, especialmente en el sur de México. Diconsa, uno de los últimos vestigios institucionales de Conasupo, abastece de alimentos básicos a estas 23,000 tiendas comunitarias a precios que incluyen un subsidio al costo de transportar los productos a áreas remotas. Estas tiendas ofrecen una red confiable para la seguridad alimentaria de los compradores netos de maíz que constituyen la mayor parte de la población rural (Guerra Ford *et al* 2005a y 2005b). En respuesta a la protesta de 2003 “El campo no aguanta más”, Diconsa también dejó de abastecer maíz importado para animales a las tiendas comunitarias y en su lugar comenzó a proveerlas de maíz blanco mexicano a gran escala. Las ventas de estas tiendas comunitarias de alimentos básicos mantienen bajos los precios al consumidor, cubriendo aproximadamente 90% de las comunidades (Yúnez-Naude 2007).

Las tiendas Diconsa están geográficamente muy concentradas en las comunidades rurales de bajos ingresos. En 2005, 67.3% de las tiendas se encontraba en localidades consideradas de marginación alta o muy alta. Si también se incluyen localidades consideradas como de marginación media, –donde dos terceras partes de la población ganaba menos del doble del salario mínimo–, entonces 86% de las tiendas estaba ubicado en comunidades de bajos ingresos (Haight 2006). La red de tiendas rurales de alimentos también cuenta con el sistema de control social de gran alcance basado en la comunidad más eficaz que cualquier otro de los programas nacionales económicos o sociales de México, gracias a un experimento innovador a gran escala, en lo que se ha llamado también “rendición de cuentas social”. A pesar de las oleadas de hostilidad o indiferencia por parte de los gerentes del programa de abasto durante la última década, la red de tiendas Diconsa ha sobrevivido en gran medida gracias a su amplia base de beneficiarios organizados, quienes están entre los más pobres de los más pobres (Fox, 2007a).

## 9. LA POLÍTICA DEL MAÍZ E IMPACTOS AMBIENTALES

La relación que existe entre las políticas nacionales sobre el maíz y los impactos ambientales locales no está bien entendida.<sup>47</sup> El decreto original de Procampo expresaba que los pagos directos debían estimular la conservación, la restauración y reducir la erosión y la contaminación. Las reglas de operación mencionaban la posibilidad de obtener pagos para “proyectos ecológicos”, sujetos a la aprobación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA): “en realidad... los proyectos ecológicos... no pasan de ser una mención en los documentos señalados... Las evaluaciones externas... no hacen referencia a componentes o indicadores ambientales, simple y sencillamente porque no existen” (Peña Garza 2009: 6). En la práctica, a pesar de la regulación oficial nominal de los cambios en el uso de la tierra, por ejemplo de bosque a pastizal, Mauricio Maldonado, el autor del estudio de campo sobre las percepciones de los productores en este informe, encontró que “en todas las oficinas de SAGARPA o dependencias rurales estatales, todo aspecto ecológico es considerado un estorbo”.<sup>48</sup>

Los impactos agroecológicos de Procampo han recibido poca atención por parte de los evaluadores y estudiosos del programa, pero los estudios más rigurosos hasta el momento indican que el programa fomenta la deforestación en lugares críticos para la biodiversidad (Schmook y Vance 2009). Procampo exige que la tierra se cultive continuamente, lo que debilita la sustentabilidad de los métodos agroecológicos que barbechan la tierra de forma tradicional (Klepeis y Vance 2003). Por otra parte, la percepción generalizada del productor de que el programa Procampo prohíbe que se cambie el cultivo limita aún más esta rotación.

<sup>47</sup> Para perspectivas iniciales, ver De Ita (2003) y Nadal y Wise (2004).

<sup>48</sup> Mauricio Maldonado, comunicación personal por correo electrónico, 18 de noviembre, 2009.

Es probable que el futuro del maíz mexicano se vea fuertemente influenciado por decisiones de política sobre semillas. El debate mexicano sobre el futuro de la tecnología de las semillas ha estado dominado por la pregunta de si debe permitirse la experimentación y el uso de organismos genéticamente modificados (OGM). Este tema es especialmente polémico por el papel histórico de México como centro de origen del maíz domesticado y como un recurso importante en cuanto a la biodiversidad del maíz. Los promotores de los OGM afirman que son esenciales para aumentar la productividad, mientras que los críticos expresan preocupación de que los OGM amenacen la biodiversidad del maíz. Mientras que desde 1998 está prohibido sembrar maíz OGM, una evaluación científica reciente concluyó que “se ha confirmado el flujo no deliberado de transgénicos a las variedades autóctonas mexicanas...” (Piñeyro Nelson *et al* 2008: 11). Estos especialistas también encontraron que las técnicas convencionales para medir la presencia de transgenes en las variedades criollas producen “falsos negativos”, que los llevan a concluir que “es urgente establecer criterios rigurosos... para el biomonitoreo en los centros de origen y diversificación de un cultivo” (2008: 11). A pesar de eso, las Secretarías de Agricultura y Medio Ambiente de México recientemente decidieron permitir el sembrado experimental de maíz OGM en 22 granjas de cuatro estados del norte. Hasta el momento la Comisión Nacional de Biodiversidad del gobierno ha expresado su escepticismo, recomendando enérgicamente que se continúe con la moratoria (Ver recuadro 5). El debate continúa en torno a si la reciente aprobación de los permisos de experimentación es compatible con la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de 2005.<sup>49</sup>

Para poner en contexto la potencial contribución del maíz OGM, los rendimientos promedio del maíz mexicano han aumentado en más de 63% desde 1980, en promedio (CEDRSSA 2007). Dicho de otra forma, los productores mexicanos de maíz han demostrado un margen substancial de una mayor productividad que se basa en semillas mejoradas que no son OGM. Mucha de esta mejora parece que involucra a maíz de riego. Entretanto, la investigación para aumentar el rendimiento y la resistencia de las semillas criollas bajo condiciones de temporal no ha recibido atención considerable del gobierno en las últimas décadas.

## 10. LA POBREZA RURAL Y UNA AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTABLE: EL ESLABÓN PERDIDO EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA

En conclusión, la falta de una política agrícola a favor de los pobres en México parece reflejar la representación ineficaz de los productores de bajos ingresos en el proceso de formular e implementar las políticas públicas. Algunas de las organizaciones campesinas más grandes de México, tradicionalmente partidistas, se han aliado con intereses de la agricultura empresarial a favor de la conservación de las actuales políticas de subsidio agrícola y de aumentar el poder discrecional de los gobernadores sobre la asignación de los recursos (Pérez 2009, Merlos Arteaga y Arvizu 2009). Desde 2001, los grupos de interés predominantes en el agro han cerrado filas y han influido en el Congreso con éxito para que aumente continuamente el gasto total en la agricultura, sin cambiar las políticas que asignan la mayoría de los fondos a los productores más ricos. Por ejemplo, las organizaciones campesinas autónomas ganaron una representación adicional en el Congreso durante el periodo de 2003 a 2006, y la protesta campesina de 2003 aumentó su poder para promover un marco legislativo comprensivo, que hubiera sido como un *Farm Bill* para México.<sup>50</sup> Esta ley incluía un proceso de planeación, una elaboración del presupuesto a largo plazo y la reforma de programas importantes como Procampo, para aumentar su enfoque a favor de los pobres y la capacidad de responder a las necesidades de los productores. Después de su aprobación en el Congreso en 2006, la legislación se estancó en el Senado. En retrospectiva, durante este periodo los legisladores rurales de distintos credos pudieron aumentar las asignaciones para la agricultura, pero el contingente a favor del productor campesino no logró cambiar la manera de gastar los fondos.

Mirando hacia afuera del Distrito Federal, por mucho tiempo numerosas organizaciones regionales autónomas han intentado representar a los pobres del medio rural en el proceso de políticas públicas, tanto a nivel nacional como local (Fox 2007a). Durante décadas, estas organizaciones de base independientes han intentado formar alianzas con funcionarios abiertos y plurales en el sector público para fomentar un más eficaz desarrollo económico de la comunidad y el suministro de servicios públicos, más notablemente a nivel regional. Sin embargo, rara vez han encontrado en el sector público a aliados dispuestos y la transición de México a un sistema electoral competitivo no abrió puertas nuevas, a pesar de la alternancia en el poder presidencial. Los esfuerzos de estas organizaciones enfrentan retos enormes al competir por la atención de los funcionarios responsables con los afianzados intereses creados. En muchas regiones rurales, la falta

<sup>49</sup> Para análisis del debate, véase Lloyd (2009), McAfee (2008) y Massieu Trigo (2009), entre otros.

<sup>50</sup> La Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutrición.

de una libertad de asociación garantizada, seguridad pública eficaz y la administración de la justicia limita tremendamente la capacidad de los ciudadanos de bajos ingresos para hacer uso de su voz para defender sus intereses y estimular una mayor rendición de cuentas del sector público. Con la baja representación de los intereses campesinos en el proceso de política agrícola como telón de fondo, muchos campesinos migran mientras que otros continúan. El resultado es una brecha creciente entre una porción de la población, cada vez menor, que trabaja en la agricultura y el tamaño de la población rural en general. Cada vez más, esta población rural sobrevive de las remesas, de la mano de obra asalariada y de las transferencias del gobierno. Como se señala, el empleo total en la agricultura cayó substancialmente durante el período posterior al TLCAN, de 10.7 millones de empleos en 1991 a 8.6 millones en 2007, de acuerdo con los dos censos agrícolas más recientes. La participación total de la agricultura en el empleo en México también descendió considerablemente, de 23% en 1990 a 13% en 2008, tal como predijeron los defensores y los críticos del TLCAN en ese momento. Al mismo tiempo, la porción rural de la población de México todavía estaba en 23.5% en 2008, pues había bajado mucho más lentamente. En 2005 el censo consideró que 24.7 millones de personas eran rurales, contando sólo a los que viven en asentamientos de menos de 2,500 habitantes (otros analistas proponen un límite de 15,000). En comparación, si uno aplica los criterios de ruralidad de la OCDE que se basan en la densidad de población, la población “predominantemente rural” aumenta a 32.7 millones (Figueroa Sandoval 2008: 8).<sup>51</sup> En otras palabras, la población rural de México sigue representando alrededor de entre una cuarta parte a una tercera parte de la población nacional, dependiendo de cómo se defina. Esta brecha creciente entre el empleo agrícola en México que se reduce y una población rural grande que cada vez más está sostenida por aquellos que mantienen a la familia, que deben ganar ingresos lejos del hogar, revela el grado creciente en la migración que separa a millones de familias, junto con los correspondientes costos sociales y culturales incuantificables.

Dentro de este contexto, es importante reconocer que Procampo cuenta con un potencial sin desarrollar para empezar a frenar la emigración rural. No se tomó ninguna iniciativa para enfocar el programa en áreas de mayor emigración, y no existe ninguna correlación entre la distribución geográfica de los fondos de Procampo y los niveles estatales de migración. No obstante, un análisis econométrico más detallado encuentra que cuando la distribución de los fondos de Procampo está desglosada al nivel municipal, tomando en cuenta el impacto en los mercados locales de mano de obra, el programa sí ayuda a reducir la emigración (Cuecuecha y Scott, en este informe).<sup>52</sup> Sin embargo, a pesar de este impacto incremental, una encuesta a gran escala encuentra que 43.6% de los participantes en Procampo encuestados tenía a un miembro de la familia que había migrado desde 1994 (GEA 2006: 115).

En un contexto donde el ingreso rural proviene principalmente de fuera del sector rural –de remesas salariales y de transferencias del gobierno– las expectativas de que la economía rural sea capaz de mantener a una parte mayor de la población rural aún dependen fundamentalmente de los empleos agrícolas. A pesar de tener esperanzas, de hace mucho tiempo, de fomentar el empleo productivo rural no agrícola, éstas no se han hecho realidad en una escala significativa. El futuro de la mayor parte del empleo agrícola, a su vez, depende de la suerte de las unidades de producción familiares de México, en la medida en que los pequeños productores campesinos –aquellos que tienen menos de 5 ha– aún representan dos terceras partes del empleo agrícola en México (Scott, en este informe). Dicho de otra forma, cada peso en subsidios agrícolas que se destina a los agricultores empresariales más grandes genera menos empleo que si el mismo peso fuera para los productores familiares más pequeños. No obstante, como muestra este informe, los subsidios a la agricultura en México se destinan principalmente a los agricultores más grandes. Como consecuencia, siempre y cuando la política agrícola excluya el objetivo de hacer viables económicamente a más productores campesinos, el resultado será una pobreza continua y más emigración.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adato, Michelle y John Hoddinott (coords.) (2010). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, en prensa.
- Aparicio, Ricardo y David Corrochano (2005). “El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000,” *Estudios Sociológicos*, 12(68). <http://redalyc.uaemex.mx>
- Appendini, Kirsten (1992). *De la milpa a los tortibonos: La restructuración de la política alimentaria en México*. Mexico City: Colegio de México.
- Appendini, Kirsten, Raúl García Barrio y Beatriz De La Tijera Hernández (2008). “Seguridad alimentaria y “calidad” de los alimentos: ¿una estrategia campesina?,” en Raúl García Barrios, Beatriz De La Tijera Hernández and Kirsten Appendini (coords.) *Instituciones y desarrollo: Ensayos sobre la com-*

<sup>51</sup> Cinco de los estados más rurales de México concentran 42% de la población rural total: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Estado de México y Puebla. Mientras que la participación rural de la población bajó aproximadamente en 10% cada década desde la década de 1950 hasta la de 1980, la participación rural bajó solamente la mitad de eso en los noventa (Esquivel 2009: 7).

<sup>52</sup> González-Konig y Wodon (2005) llegan a conclusiones parecidas.

- plejidad del campo mexicano*. México: UNAM. UACH/ Colegio de México. Pp. 105-132.
- Appendini, Kirsten, Lorena Cortés y Valdemar Díaz Hinojosa (2008). "Estrategias de seguridad alimentaria en los hogares campesinos: La importancia de la calidad del maíz y la tortilla," en Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera (coords.) *¿Ruralidad sin agricultura?* México: El Colegio de México, Pp. 103-128.
- Arslan, Aslihan y J. Edwards Taylor (2009). "Farmers' Subjective Valuation of Subsistence Crops: The Case of Traditional Maize in Mexico," *American Journal of Agricultural Economics*, 91(4). Pp. 956-972.
- Arvizu, Juan (2010). "Mayorga: 'Ni por ética deo de recibir mi subvención'," *El Universal*, 18 de febrero. [http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU\\_procampo/mayorga.html](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/mayorga.html)
- ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) (2006). "Programa de apoyos directos al productor por excedentes de comercialización para reconversión productiva integración de cadenas agroalimentarias y atención a factores críticos," México DF: ASERCA.
- (2008). "Avance de apoyos entregados por transferencia electrónica, al 14 de agosto de 2008," México DF: ASERCA, Coordinación General de Comercialización, Dirección de Pagos a la Comercialización.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2006). "Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública," Sector Defensa Nacional, Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Alimentación. Tomo IV, Vol. I. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)
- (2008). "Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública," Sector Defensa Nacional, Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Alimentación. Tomo IV, Vol. I. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Indice/sectoriales.htm>
- Austin, James y Gustavo Esteva (coords.) (1987). *Food Policy in Mexico*. Ithaca: Cornell.
- Ávila, José Antonio. Alicia Puyana y José Romero (coords.) (2008). *Presente y futuro del sector agrícola mexicano en el contexto de TLCAN*. México DF: El Colegio de México/ Universidad Autónoma Chapingo.
- Ávila, Sara. Carlos Muñoz, Luis Jaramillo y Adán Martínez (2005). "Un análisis del subsidio a la tarifa 09," *Gaceta Ecológica*, abril-junio, No. 075. Instituto Nacional de Ecología: México DF, México. Pp. 65-76. <http://redalyc.uaemex.mx>
- Banco Mundial (2009). *México: Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural, Informe No. 51902-mx*, Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe, [www.worldbank.org/mexico](http://www.worldbank.org/mexico)
- Barkin, David y Blanca Suárez San Román (1982). *El fin del principio: las semillas y la autosuficiencia alimentaria*. México DF: Editorial Océano.
- Barkin, David (2006). "Building a Future for Rural Mexico," *Latin American Perspectives*, 33(2). Pp. 132-140.
- Bartra, Armando (1994). "On Subsidies and Self-Management: Lessons from Previsioning Experiments on the Guerrero Coast," en Cynthia Hewitt de Alcántara (coord.) *Economic Restructuring and Rural Subsistence in Mexico: Corn and the Crisis of the 1980s*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies. Pp. 131-144. <http://escholarship.org/uc/item/3v3166pn>
- Bartra, Armando. Rosario Cobo y Plutarco Emilio García (coords.) (2003). "¡El campo no aguanta más!" *Cuadernos Agrarios*, Número especial.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003). "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México," *Papeles de Población*, No. 35, enero-marzo. Pp.101-137.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2004a). "Algunos aspectos sobre la reestructuración de ASERCA," Palacio Legislativo de San Lázaro. 16 de diciembre. [www.cedrssa.gob.mx/](http://www.cedrssa.gob.mx/)
- (2004b). "Nota técnica: comentarios sobre una posible reestructuración de ASERCA," Mexico: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/ DEPPR/ INT/ 005/05, 16 de diciembre. [www.cedrssa.gob.mx/](http://www.cedrssa.gob.mx/)
- (2007a). "Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública". [www.cedrssa.gob.mx/](http://www.cedrssa.gob.mx/)
- (2007b). "Indicadores de mercado de maíz: una visión desde el lado de la oferta," noviembre 2007. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales. [www.cedrssa.gob.mx/](http://www.cedrssa.gob.mx/)
- (2007c). *Metaevaluación de programas de la Sagarpa, Dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados generales*, [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx/)
- CEPAL (1982). *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano*, México: siglo XXI.
- Comunicación Social, Cámara de Senadores. "Versión estenográfica de la comparecencia del titular de SAGARPA en el Senado. Miércoles, 30 de septiembre de 2009." [www.comunicacion.senado.gob.mx](http://www.comunicacion.senado.gob.mx)
- CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) (2008). "Declaratoria de la XXXV reunión ordinaria de la conferencia nacional de gobernadores," Álamos, Sonora, 26 de septiembre, 2008. <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2008-09-26.aspx>
- Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) (1989). "CONASUPO en Cifras," México DF: Conasupo.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009a). "Evolución de la pobreza en México," México DF: México. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- (2009b). "Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008." Comunicado de Prensa. No. 006/09. 18 de julio.
- CONOC (Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas) (2009). "Nuestro posicionamiento con respecto al debate sobre el Procampo." [www.conoc.org.mx](http://www.conoc.org.mx)

- (2009). “El campo si tiene futuro. Urge no sólo una reforma del PROCAMPO sino la reorientación de toda la política agroalimentaria y rural.” 30 de julio.
- Contreras Castillo, José María y Janeth Magdalena Gómez Uribe (2009). “Reformas comerciales y cambios en el precio al productor de maíz en México,” *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 33, enero-junio.
- Cerón, Hazel Monroy (2008). “El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia,” El Colegio de México. Tesis de Maestría en Economía.
- Cornelius, Wayne y Philip L. Martin (1993). “The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States,” *International Migration Review*, 27(3), otoño. Pp. 484-512.
- Cornelius, Wayne y David Myhre (coords.) (1998). *The Transformation of Rural Mexico*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.
- Cortés Vázquez, Lorena y José Valdemar Díaz Hinojosa. (2005) “La seguridad alimentaria y la producción de maíz en un entorno de mercado y políticas de estado: un estudio de caso,” *Estudios Agrarios*, No. 29. Pp. 105-182.
- Cuecuecha, Alfredo y John Scott. (2010). “The Effects of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment,” *Research Report on Mexican Rural Development*, Woodrow Wilson Center Mexico Institute, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano), en prensa.
- De Ita, Ana (2003). “Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto de TLCAN: El caso de Sinaloa,” presentado en el Segundo simposio de América del Norte sobre evaluación de los efectos ambientales del comercio, Comisión para la Cooperación Ambiental. Centro de la Cooperación Ambiental. Montreal. [www.cec.org](http://www.cec.org)
- (2007). “Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla,” *Programa de las Américas Reporte Especial* 11 de noviembre. <http://www.ircamericas.org/esp/4722>
- De Janvry, Alain. Marcel Fafchamps y Elisabeth Sadoulet (1991). “Peasant Household Behavior with Missing Markets: Some Paradoxes Explained,” *Economic Journal*, 101:1400-17.
- De Janvry, Alain. Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet (1997). *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*. La Jolla: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.
- De Janvry, Alain. Elisabeth Sadoulet y Gustavo Gordillo de Anda (1995). “NAFTA and Mexico's Maize Producers,” *World Development*, 23(8). Pp. 1329-1362.
- Díaz Cayeros, Alberto (12 de noviembre, 2009). “Proteger Oportunidades,” *El Universal*, Disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/46290.html>
- Díaz Hinojosa, Valdemar (2008). “Valor económico de la seguridad alimentaria del maíz en unidades domesticas productoras del centro de México,” en Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera (coords.) *¿Ruralidad sin agricultura?* México: El Colegio de México, Pp. 129-149.
- Dyer, George y Antonio Yúnez-Naude (2003). “NAFTA and Conservation of Maize Diversity in Mexico,” The Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade. 29 de mayo.
- Dyer, George A. Steve Boucher y J. Edwards Taylor (2006). “Subsistence Response to Market Shocks,” *American Journal of Agricultural Economics*, 88(2). Pp. 279- 291.
- Echánove, Flavia y Cristina Steffen (2003). “Coping with Trade Liberalization: The Case of Mexican Grain,” *Culture and Agriculture*, 25(2). Pp.1-12.
- Echánove, Flavia (2009). “Políticas Públicas y Maíz en México: el esquema de Agricultura por Contrato,” *Anales de Geografía*, 29(2). Pp. 65 -83.
- El Semanario (autor anónimo) (18 de febrero, 2010). “Cargill de México niega ser beneficiario de Procampo,” *El Semanario*. [http://www.elsemanario.com.mx/news/news\\_display.php?story\\_id=33010](http://www.elsemanario.com.mx/news/news_display.php?story_id=33010)
- Esteva, Gustavo y Catherine Marielle (coords.) (2003). *Sin maíz no hay país*. México DF: CONACULTA (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Dirección General de Culturas Populares e Indígenas).
- Esquivel, Gerardo (2009). “El mercado laboral rural en México: Caracterización y agenda de investigación,” México, DF: CEPAL. LC/MEX/L.894, 30 de enero.
- Fiess, Norbert y Daniel Lederman (2004). “Mexican Corn: The Effects of NAFTA,” *Trade Note*, 18. World Bank, International Trade Department. 24 de septiembre. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Figuera Sandoval, Benjamín (2008). “Evaluación de PROCAMPO: Una perspectiva territorial.” Washington, DC: Inter-American Development Bank, 29 de febrero.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, con Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Nia Kellher, Pedro Olinto y Emmanuél Skoufias (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Fox, Jonathan (1992). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press. [www.books.google.com](http://www.books.google.com)
- (1994). “The Politics of Mexico's New Peasant Economy,” en Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar, (coords.). *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*. La Jolla: UCSD, Center for U.S.- Mexican Studies.
- (1995). “Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability,” *Journal of Development Studies*, 32(1). Octubre. Disponible en línea: <http://escholarship.org/uc/item/5x3od611>
- (2003). “De la teoría a la práctica del capital social: Banco Mundial en el campo mexicano,” *Foro Internacional*, 43(2), abril-junio. Disponible en línea: <http://escholarship.org/uc/item/58c747g9>
- (2007a). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.

- (2007b). “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability,” Banco Mundial. *Development in Practice*, 17(4-5). Agosto. <http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4>
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México,” en David Álvarez-Gómez (coord.) *Candados y contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/ United Nations Development Program. <http://escholarship.org/uc/item/41989ofx>
- García Barrios, Raúl, Beatriz de la Tijera Hernández y Kirsten Appendini (coords.) (2008). *Instituciones y desarrollo: ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. México, DF: UNAM/Colegio de México/ Universidad Autónoma Chapingo.
- García Raño, Hugo y Alder Keleman (2007). “La crisis de maíz y la tortilla en México: ¿modelo o coyuntura?,” *Oxfam International*. Noviembre.
- García-Salazar, José (2001). “Efecto de PROCAMPO sobre la producción y saldo de comercio exterior de maíz,” *Agrociencia*, Vol. 35(006). Pp. 671-683.
- GEA (2006). “Estudio sobre la evaluación del desempeño del programa de apoyos directos al campo (Procampo): año agrícola 2006. Informe final,” México DF: Grupo de Economistas y Asociados, 24 de noviembre.
- Golden, Tim (1991) “The Dream of Land Dies Hard in Mexico,” *New York Times*, Nov. 27.
- Gómez Oliver, Luis (2007). “Análisis integral de gasto público agropecuario en México,” Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/sector-agroalimentario>
- (2008). “El gasto público rural más allá de transferencias y subsidios,” FAO, Octubre, <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1652>
- González Arreola, Alejandro (2010). “PROCAMPO y Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización: Resultados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y Específica de Desempeño,” *Research Report on Mexican Rural Development*, Woodrow Wilson Center Mexico Institute, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano), en prensa.
- González, G. Susana (2009). “La tonelada de maíz se encareció 13% en dos meses por retiro de subsidios,” *La Jornada*, 28 de septiembre. Pp. 21. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- Gonzalez-Konig, Gabriel y Quentin Wodon (2005). “Do Cash Transfers to Farmers Reduce Migration? Procampo in Mexico,” *Department of Economics and Finance Working Papers*, Universidad de Guanajuato. No. EC200501, Disponible en línea: <http://econpapers.repec.org/paper/guawpaper/ec200501.htm>
- Gordillo, Gustavo (1988a). *Campesinos al asalto del cielo, de la expropiación estatal a la apropiación campesina*. México DF: Siglo XXI.
- (1988b). *Estado, mercados y movimiento campesino*. México DF: Plaza y Valdés/ UAZ.
- (1990). “La inserción de la comunidad rural en la sociedad global: Hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo,” *Comercio Exterior*, 40(9). Septiembre.
- (2009). “Sesgos y ausencias en la política rural,” *El Universal*, 30 de julio.
- Grindle, Merilee (1977). *Bureaucrats, Peasants and Politicians in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (2009). “México: evaluación de políticas rurales. Tendencia teóricas y lecciones de la experiencia,” México: CEPAL, FAO, IICA, 25 de marzo.
- Guerra Ford, Oscar et al (2005a). “Evaluación externa del ejercicio fiscal 2004 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.: Documento Informe Final,” México DF: Colegio Nacional de Economistas, A.C. marzo. [www.diconsa.gob.mx](http://www.diconsa.gob.mx)
- Guerra Ford, Oscar (2005b). “Informe Final (Alcance): Evaluación externa del ejercicio fiscal 2005 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.,” México DF: Colegio Nacional de Economistas, octubre. [www.diconsa.gob.mx](http://www.diconsa.gob.mx)
- Haight, Libby (2006). “Documento de Trabajo para la Tercera Reunión Nacional de los Consejos Comunitarios de Abasto, A.C.: Unos resultados preliminares del proyecto de investigación”, documento de trabajo, no publicado, marzo.
- Hernández, Evangelina (2010). “Cosechan beneficios desiguales en el campo,” *El Universal*, 15 de febrero. [http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU\\_procampo/procampo.html](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/procampo.html)
- Hernández Navarro, Luis (2007). “Cargill ‘El maíz de sus tortillas,’” *La Jornada*, 30 de enero. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1976). *Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- (coord.) (1994). *Economic Restructuring and Rural Subsistence in Mexico: Corn and the Crisis of the 1980s*. UC San Diego: Center for U.S. -Mexican Studies. <http://escholarship.org/uc/item/3v3166pn>
- (2007). “Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México: Retrospectiva y prospectiva,” *Desacatos*, No. 25, septiembre-diciembre. Pp. 79-100. <http://www.ciesas.edu.mx/desacatos/ini.html>
- Hinojosa-Ojeda, Raul y Sherman Robinson (1992). “Labor Issues in North American Free Trade,” in Nora Lustig, Barry P Bosworth, Robert Z. Lawrence. (coords.) *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2006). “Programa de apoyo a Procampo,” IDB. Project Num: ME0213, Loan:1334/OC-ME.

- IDB (Inter-American Development Bank)/SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2007). "Diagnóstico y propuestas de reforma del programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)," febrero.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2009). "Conditional Credit Line for Investment Projects for Direct Support to Rural Areas (ME-X1009) and First Individual Loan for the Farmers Direct Support Program (ME-L1041)." [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Jiménez García, Eligio, Miguel Damián y Antonio Cruz (2008). "Política de precios de garantía contra apoyos directos: Análisis del bienestar del productor," *Revista Fitotecnia Mexicana*, Vol. 31(004), octubre-diciembre. Pp. 382-389. <http://redalyc.uaemex.mx/>
- Juárez Sánchez, José Pedro y Benito Ramírez Valverde (2006). "El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento en la producción de maíz en una región campesina de México," *Ra Ximhai*, 2(2), mayo-agosto. Pp. 373-391. <http://redalyc.uaemex.mx/>
- Kato, Takeo, Cristina Mapes Sánchez, Luz María Mera Ovando, José Antonio Serrato Hernández y Robert Bye Boettler (2009). *Origen y diversificación del maíz: Una revisión analítica*, México, DF: CONABIO. <http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/origenDiv.html>
- Keleman, Alder, Hugo García Raño and Jon Hellin (2009). "Maize Diversity, Poverty and Market Access: Lessons from Mexico," *Development in Practice*, 19(2), abril.
- Keys, Eric (2005). "Exploring Market- Based Development: Market Intermediaries and Farmers in Calakmul, Mexico," *Geographical Review*, 95(1). Pp. 24-46.
- Keys, Eric y Rinku Roy Chowdhury (2006). "Cash Crops, Smallholder Decision-Making and Institutional Interactions in a Closing-Frontier: Calakmul, Campeche, Mexico," *Journal of Latin American Geography*, 5(2). Pp. 75-90.
- Klepeis, Peter y Colin Vance (2003). "Neoliberal policy and deforestation in Southeastern Mexico: An assessment of the PROCAMPO program," *Economic Geography*, Vol. 79, No.3, julio. Pp. 221-240.
- Lasala Blanco, Nayarani (2003). "Las negociaciones del maíz en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte," Tesis (Licenciatura en Relaciones Internacionales), El Colegio de México, México.
- Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992). "Maize and the Free Trade Agreement between Mexico and the United States," *World Bank Economic Review*, 6(3). Pp.481-502.
- Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez (2005). *Sin herencia de pobreza: El Programa Progresas-Oportunidades en México*, Washington, Inter-American Development Bank.
- Lloyd, Marion (2009a). "México permite parcelas experimentales de maíz transgénico," *Ecoamericas*, octubre.
- (2009b). "Mexico Allows Experimental GM- Corn Plots," *Ecoamericas*, October.
- López Presa, José Octavio (2002). *La rendición de cuentas en la política social*. México, DF: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. Marzo. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)
- Loyns, R.M.A. Karl Meilke, Ronald D. Knutson y Antonio Yunez-Naude. (coords.) (2001). *Trade Liberalization under NAFTA: Report Card on Agriculture*. Proceedings of the Sixth Agricultural and Food Policy Systems Information Workshop. Winnipeg, Canada: Friesen Printers, Texas A&M University, University of Guelph, El Colegio de México. <http://pdic.tamu.edu/yellow.htm>
- Luna Flores, Maximino (2004). "¿Por qué no se deja producir el maíz en México?," en Rita Schwentesius, Manuel Ángel Gómez, José Luis Calva Téllez y Luis Hernández Navarro (coords.) *¿El campo no aguanta más?* Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo, 2ª Edición. Pp. 111-128.
- Martin, Philip (1993). *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Massieu Trigo, Yolanda (2009) "Cultivos y alimentos transgénicos en México: el debate, los actores y las fuerzas sociopolíticas," *Argumentos*, Nueva época, enero-abril, 22(59) Pp. 217-246 <http://redalyc.uaemex.mx/>
- Maxfield, Sylvia y Adam Shapiro (1998). "Assessing the NAFTA Negotiations: U.S.- Mexican Debate and Compromise on Tariff and Non-Tariff Issues," en Carol Wise (coord.) *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park: Penn State University. Pp. 82-118
- McAfee, Kathleen (2008). "Beyond Technoscience: Transgenic Maize in the Fight over Mexico's Future," *Geoforum*, 39(1). Pp. 148-160
- Mitchell, Kenneth Edward (2001). *State-Society Relations in Mexico: Clientelism, Neoliberal State Reform, and the Case of Conasupo*. Surrey, UK: Ashgate
- Merlos, Andrea, Manuel Arteaga y Juan Arvizu (2009). "Los diputados ceden a presión de campesinos: Logran reasignación al sector agrícola por 22 mil 600 mdp," *El Universal*, 16 de noviembre, .
- Nadal, Alejandro (1999). "Issue Study 1. Maize in Mexico: Some Environmental Implications of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)," *Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Montreal: Commission for Environmental Cooperation. [www.cec.org](http://www.cec.org)
- Nadal, Alejandro y Timothy A Wise (2004). "The Environmental costs of Agricultural Trade Liberalization Mexico-U.S. Maize Trade Under NAFTA," *Discussion Paper*, No. 4, Working Group on Development and Environment in the Americas.
- Núñez Rodríguez, Violeta (2009). "Análisis de presupuesto en materia indígena, 2001-2009." Mexico City: CEDRSSA, Dirección de Estudios sobre la Soberanía Alimentaria y la Nueva Ruralidad. April 2.
- Ochoa, Enrique C. (2000). *Feeding Mexico: The Political Uses of Food since 1910*. (Latin American Silhouettes.) Wilmington, Delaware: Scholarly Resources.
- OECD (2006). *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Re-*

- form *Agenda*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Paré, Luisa (1977). *El proletariado agrícola en México*. México: Siglo XXI.
- Passel, Jeffrey S. and Roberto Suro (2005). "Rise, Peak and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-1994," *Pew Hispanic Center Report*, 27 de septiembre. [www.pewhispanic.org](http://www.pewhispanic.org)
- Patrón Guerra, Fernando y Jesús Fuentes Navarro (1982). "Acciones y coordinación FIRA en relación con el Sistema Alimentario Mexicano," presentado en el taller de COPIDER-Harvard, México CIESS, octubre.
- Peña Garza, Samuel (2009). "La noción ambiental en PROCAMPO," *Agenda Rural*, Vol. 1(2), 27 de agosto. Pp. 6. [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx)
- Pérez, Matilde (2009a). "Busca la CNC que el agro reciba \$272 mil millones y federalización del gasto en 2010," *La Jornada*, 19 de octubre. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- (2009b). "Difieren organizaciones del campo sobre la aplicación del presupuesto para 2010," *La Jornada*, 23 de noviembre. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- Piñeyro-Nelson, A. Van Heerwaarden. H.R. Perales. J.A. Serratos-Hernández. A. Rangel. M.B. Hufford. P. Gepts. A. Garay-Arroyo. R. Rivera-Bustamante y E. R. Álvarez-Buylla (2008). "Transgenes in Mexican Maize: Molecular Evidence and Methodological Considerations for GMO Detection in Landrace Populations," *Molecular Ecology*, 18 de febrero, (4). Pp. 750-61.
- PNUD (2007). *Encuesta nacional sobre la protección de los programas sociales ENAPP 2006*. México, DF: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Puyana, Alicia y José Romero (2008a). *Diez años con el TLC: Las experiencias del sector agropecuario mexicano*. México, DF. Colegio de México/FLACSO.
- (coords.) (2008b) *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de American del Norte: Efectos económicos y sociales*, México: El Colegio de México.
- Quist, David y Ignacio Chapela (2001). "Transgenic DNA Introgressed into Traditional Maize Landraces in Oaxaca, Mexico," *Nature*, Num. 414, 29 de noviembre. Pp. 541-543.
- Ramírez, Jaime Peña (2004). "El maíz itinerante," XXIV Seminario de Economía Agrícola. FES Acatlán. Octubre.
- Ramírez, Erika (2009). "El erario, al servicio del las transnacionales del campo," *Contralinea*, 22 de noviembre, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/11/22/el-erario-al-servicio-de-las-trasnacionales-del-campo/>.
- Randall, Laura (coord.) (1996). *Reforming Mexico's Agrarian Reform*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Rascon, Fernando, Claudia Hernández y Julieta Salazar (2006). "Tipología de productores," en CEDRSSA. *Escenario y actores en el medio rural*. México, DF: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Pp. 119-152, <http://www.cedrssa.gob.mx>
- Reyes Guzmán, Gerardo, Jimena Guerra Navarro y Gilberto Calderón Ponce (2005). "Condiciones de cultivo del maíz criollo en comunidades de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo: Un análisis de las economías de autoconsumo," *Aportes*, 10(29), agosto. Pp. 63-82. <http://redalyc.uaemex.mx>
- Rindermann, Rita. Manuel Cruz, Juan De Dios Trujillo y Pedro Ferman (2007). "Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de SAGARPA del Programa de Pagos Directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana," *Estudios Sociales*, 15(30), julio-diciembre. Pp. 103-134.
- Rivera, Juan, Scott Whiteford y Manuel Chavez (coords.) (2009). *NAFTA and the Campesinos: The Impact of NAFTA on Small-Scale Agricultural Producers and the Prospects for Change*. Scranton, PAN: University of Scranton Press.
- Robinson, Sherman, Mary Burfisher, Raul Hinojosa-Ojeda y Karen Thiefelder (1991). "Agricultural Policies and Migration in a United States- Mexico Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis," Department of Agricultural and Resource Economics, *Working Paper 617*. University of California, Berkeley.
- Robles Berlanga, Héctor Manuel (2009). "Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural," México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/ DESANR/ INV/ 009/09. No. 7., abril.
- (2010a próximo). "Ejercicio del Presupuesto 2007 para el sector rural. Principales Programas Sagarpa," Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, *Rural Development Research Report*, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano), en prensa.
- (2010b próximo). "Ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural con base a la presencia de la población indígena," Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, *Rural Development Research Report*, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano), en prensa.
- Rodríguez Maldonado, Jubenal y Víctor Suárez Carrera (1998). "La agricultura de granos básicos en México a tres años TLC: Una oportunidad para rectificar," en Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz y Gary Williams (coords.) *¿TLC y agricultura: funciona el experimento?* México: Universidad Autónoma Chapingo/CIESTAAM/ Juan Pablos. Pp. 245-268.
- Rosenzweig, Andrés (2003). "Changes in Mexican Agricultural Policies, 2001-2003," presentado en Ninth Agricultural and Food Policy Information Workshop, Montreal Quebec, 23-26 de marzo.
- Sadoulet, Elisabeth, Alain De Janvry y Benjamin Davis (2001). "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: Procampo in Mexico," *World Development*, 29 (6) Pp. 1043-1056.
- SAGARPA (1996). "Normas de operación del ciclo otoño-invierno 95-96 del Procampo." (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) 5 de enero.
- (2006). "El comportamiento del ingreso rural en México 1994-2004," México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Abril. [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx)
- SAGARPA/FAO (2007). "Análisis integral del gasto público agropecuario en México," México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Octubre. <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/>

sector-agroalimentario

- Salcedo, Salomón. José García y Myriam Sagarnaga (1993). "Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano," *Comercio Exterior*, abril. 43(4).
- Salinas Álvarez, Samuel (2006). *Demanda educativa de la población jornalera migrante: Estadísticas y conceptos*. México, DF: Secretaría de Educación Pública, Coordinación General De Educación Intercultural y Bilingüe.
- Sánchez, José y Benito Valverde (2006). "El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina," *Ra Ximhai*. 2(2). Pp. 373-391. Universidad Autónoma Indígena de México. <http://redalyc.uaemex.mx/>
- Sánchez Albarrán, Armando (coord.) (2007). *El campo no aguanta más*. México: UAM Azcapotzalco/ Miguel Ángel Porrúa.
- SARH (1993). "PROCAMPO: Vamos al grano para progresar," México: Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Sarukhán, José (2009). "Origen y diversificación del maíz," *La Jornada*. Oct. 2, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- Schmook, Bright y Colin Vance (2009). "Agricultural Policy, Market Barriers and Deforestation: The Case of Mexico's Southern Yucatán," *World Development*, 37(5). Pp. 1015-1025.
- Shamah Levy. Teresa, Abelardo, Anila Curiel, Lucía Cuervas Nasu, Adolfo Chávez Vallasana, Marco Antonio Ávila Arcos y Carlota Fernández Mendoza (2003). "El subsidio a la tortilla en México: ¿un programa nutricional o económico?," *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, 53(1). [http://www.alanrevista.org/ediciones/2003-1/subsidio\\_tortilla\\_mexico.asp](http://www.alanrevista.org/ediciones/2003-1/subsidio_tortilla_mexico.asp)
- SIAP. "Situación actual y perspectivas del maíz en México." Disponible en línea: [www.cedressa.org.mx](http://www.cedressa.org.mx)
- Soto Romero, Jorge Mario (et al) (2004). "Evaluación de resultados del Programa Tortilla a cargo de Liconsa S.A. de C.V., Informe final del periodo enero-diciembre," México: Centro de Estudios Estratégicos. Marzo. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- Steffen Riedemann, Christina (2007). "La focalización de los subsidios a los granos en México," *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 3(2). Pp. 69-103. <http://redalyc.uaemex.mx/>
- Suárez Carrera, Víctor (2005). *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos*. México, DF: Centro de estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Sumner, Daniel A y Joseph V Balagtas (2007). "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico," Inter-American Development Bank. 13 de agosto, documento inédito.
- Taylor, J. Edward, Antonio Yúnez-Naude y Alfredo González (2007) "Informe Consolidado: Estudios sobre las Políticas Públicas para el Sector Rural en México," Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 28 de julio, documento inédito.
- Tellez, Luis (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Torres Rojo, Juan Manuel (2007). "Diagnóstico de la producción agrícola en el periodo de aplicación de Procampo," *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, 5 de diciembre.
- Uchitelle, Louis (2007). "Nafta Should Have Stopped Illegal Immigration, Right?," *New York Times*, 18 de febrero, P. 4.
- Vásquez Robles, Héctor y Raúl García Barrios (2008). "Fallas estructurales del mercado de maíz y a la lógica de la producción campesina (microeconómica del autoabasto y la autosuficiencia)," in Raúl García Barrios, Beatriz De La Tejera Hernández y Kirsten Appendini (coords.) *Instituciones y desarrollo: ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. México: UNAM/UACH/ Colegio de México. Pp. 281-355.
- Von Bertrab, Alejandro (2004). "The Impact of Economic Liberalization on Small-Scale Maize Producers in Mexico," *Comercio Exterior*. Num. 66, Noviembre.
- Warman, Arturo (2003). *Corn and Capitalism: How a Botanical Bastard Grew to Global Dominance*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Winters, Paul y Benjamin Davis (2009). "Designing a Programme to support Smallholder Agriculture in Mexico: Lessons from PROCAMPO and Oportunidades," *Development Policy Review*. Vol. 27(5) Pp. 617-642.
- World Bank (1994). "Mexico Rainfed Areas Development Project," Washington, DC: World Bank Staff Appraisal Report No. 12533-ME, 15 de junio.
- (2004). "Mexico Public Expenditure Review," Colombia Mexico Country Management Unit Poverty Reduction and Economic Management Unit Latin America and the Caribbean Region, 10 de agosto. Report No. 27894-MX, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- (2009a). "Procampo Project, Concept Stage," Report No. AB4952, Public Information Document. 24 de julio. [www.worldbank.org/mexico](http://www.worldbank.org/mexico)
- (2009b). "Mexico: Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review," Washington, DC: World Bank, Sustainable Development Department, Latin American and Caribbean Region, diciembre. [www.worldbank.org/mexico](http://www.worldbank.org/mexico)
- World Bank/IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2007). "Policy Notes Overview and Corn Market - Implications for Mexican Producers and Consumers," Agriculture and Rural Development Team, Sustainable Development, Latin America and the Caribbean Region. Washington: World Bank, 'Integration of the North American Market for Sensitive Agricultural Commodities', diciembre.
- Yúnez-Naude, Antonio (2002). "Mexico's Basic-Crops Subsector: Structure and Competition under Free Trade," Presentado en Seventh Agricultural and Food Policy Systems Workshop, Tucson Arizona, 14-17 de febrero. <http://ideas.repec.org/p/ags/ffafo1/1686o.html>

- (2003). “The Dismantling of CONASUPO, a Mexican State Trader in Agriculture,” *The World Economy*. 26(1), Pp. 97-122.
- (2007). Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC. Proyecto GCP/RLA/152/IAB. México. 11 de abril.
- Yúnez-Naude, Antonio y Fernando Barceinas (2003). “El TLCAN y la agricultura mexicana,” XIX Seminario de Economía Mexicana. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 14-18 de julio.
- (2004). “The Agriculture of Mexico After Ten Years of NAFTA Implementation,” Banco Central de Chile: *Documentos de Trabajo*. No. 277, diciembre. [www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc277.pdf](http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc277.pdf)
- Yúnez-Naude, Antonio y J. Edwards Taylor (2006). “The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico: Predictions and Facts,” *Region et Développement*, Num. 23.
- Yúnez-Naude, Antonio. Susan M. Richter y J. Edward Taylor (2007). “Impacts of Policy Reforms on Labor Migration from Rural Mexico to the United States,” en George J. Borjas (coord.) *Mexican Immigration to the United States*, Chicago: University of Chicago Press/ National Bureau of Economic Research Conference Report.
- Zahniser, Steven y William Coyle (2004). “U.S.- Mexico Corn Trade Turing the NAFTA Era: New Twists to an Old Story,” Economic Research Services, United States Department of Agriculture. Mayo. [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)

## RECUADRO 1: ¿QUÉ PROGRAMAS AGRÍCOLAS LLEGAN A LAS COMUNIDADES DE BAJOS INGRESOS?<sup>53</sup>

Héctor Robles Berlanga (UAM-Xochimilco)

Sólo algunos de los muchos programas para el desarrollo rural de México se concentran en municipios de bajos ingresos. El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria del Congreso mexicano ha desarrollado una amplia base de datos que ofrece un desglose geográfico y por género de la distribución del presupuesto rural de 2007, que incluye el gasto social, en infraestructura y financiero, relacionado con la mano de obra y ambiental, lo mismo que inversiones económicas (llamadas “competitividad”), aunque no incluye salud ni educación. Este esfuerzo se inspiró tanto en el esfuerzo de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable para fomentar la coordinación entre programas como en el crecimiento de 61.5% en el gasto rural global entre 2000 y 2009.

Estos datos muestran claramente que los municipios más pobres de México reciben sólo una parte modesta de los fondos públicos para la agricultura, sólo 6.9% del gasto en 2007 se asignó a aquellos con niveles de marginación “muy altos”, con otro 30.6% que iba a aquellos que se consideraban de marginación “alta”, aunque en conjunto representaban 57.5% de las unidades de producción que recibían apoyos. A pesar de la larga lista de programas de SAGARPA, sólo Procampo, PROGAN (pagos de transferencia para ganaderos) y Fomento al Café tienen una presencia significativa en municipios de bajos ingresos. Además, los montos *per cápita* que gastan estos programas tienden a ser demasiado bajos como para permitir la capitalización de las unidades de producción. Los programas para la agricultura que se considera que promueven la “competitividad” tienden a estar limitados a los productores del norte de México que ya están capitalizados.

Cuando se toman en cuenta las definiciones oficiales de sus “poblaciones objetivo”, los programas agrícolas también varían mucho en cuanto a su grado de cobertura. Procampo cuenta con el mayor grado de cobertura de los participantes potenciales, con un total de 67.1%, incluyendo un 10.7% inscrito en el programa Procampo Capitaliza, que permite pagos adelantados por 5 años de transferencias de efectivo para apoyar un proyecto de inversión. El programa para la agricultura con el siguiente grado más alto de cobertura de su población potencialmente elegible es el Programa de Fomento al Café, con 60.4%, seguido del programa PROGAN para ganadería con una cobertura de sólo 6.6%. Los diversos programas de apoyo a la comercialización de ASERCA, incluyendo Ingreso Objetivo, alcanzan para menos de 1% de los productores.

<sup>53</sup> Este cuadro resume los hallazgos en Robles Berlanga (2010a).

## RECUADRO 2: GASTO AGRÍCOLA EN MUNICIPIOS INDÍGENAS<sup>54</sup>

Héctor Robles Berlanga (UAM-Xochimilco)

Aproximadamente uno de cada cuatro mexicanos en las zonas rurales es un ciudadano indígena que vive en lo que se considera “municipio indígena”. Estos municipios rurales se definen como aquellos donde más de 40% de la población vive en hogares donde se habla una de las 62 lenguas indígenas reconocidas oficialmente en México. En estos municipios habitan seis millones de personas indígenas, que representan aproximadamente 60% de la población indígena total de México, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Las comunidades indígenas controlan 21.9% de la tierra en el sector social (ejidos y comunidades) y los productores indígenas representan una cuarta parte del número total de unidades de producción.

¿Hasta qué punto llegan los subsidios agrícolas en México a los agricultores indígenas? La extensa base de datos del CEDRSSA muestra que la mayor parte de lo que sí le llega a los municipios indígenas es gasto para asistencia social e infraestructura local, pero no gasto para la agricultura. Por ejemplo, Oportunidades y las tiendas comunitarias de alimentos Diconsa tienen una amplia cobertura en los municipios indígenas. En contraste, el gasto agrícola se queda corto. Aunque Procampo se diseñó para llegar a los productores más pequeños, se informó que solamente 12.4% del gasto en agricultura llegaba a los “municipios indígenas”. Dado que muchos municipios dentro de esta categoría oficial en su mayoría no son indígenas y a que esos agricultores con frecuencia tienen más tierra, esta cifra es una sobreestimación substancial de lo que realmente le llega a las parcelas indígenas. El Programa de Fomento al Café es la principal excepción a esta tendencia. Los municipios indígenas reciben una parte aún menor del gasto para el desarrollo rural designado como ambiental, únicamente 6.2% de estos recursos federales. A su vez, los municipios indígenas reciben aún menos del financiamiento federal para crédito para actividades de desarrollo rural: sólo 0.1% de ese presupuesto.

<sup>54</sup> Este cuadro resume los hallazgos en Robles Berlanga (2010b).

## RECUADRO 3: GRANDES PAGOS DE SUBSIDIOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS SON PARA COMPAÑÍAS TRANSNACIONALES

Libby Haight (UCSC/IBP)

Además de sus dos programas de pagos directos a los agricultores, Procampo e Ingreso Objetivo, ASERCA también opera numerosos programas de Apoyo a la Comercialización a gran escala. Éstos benefician fundamentalmente a grandes compañías que compran, venden y procesan granos, dentro de las categorías de seguros, almacenamiento, mercados de futuros, transporte, subsidios a la exportación, granos forrajeros para ganaderos y agricultura contractual. ASERCA ha operado dichos programas de financiamiento empresarial desde su fundación, que representan una parte significativa de su presupuesto anual (las limitantes en los datos oficiales no permiten determinar el porcentaje preciso). En años recientes, esta poco conocida serie de programas de subsidios a la comercialización ha recibido una porción creciente del presupuesto de ASERCA que no es de Procampo (vea la Gráfica 2).

Por otra parte, muchos de los agricultores comerciales que son proveedores de estos procesadores industriales a gran escala también son beneficiarios de los subsidios de Procampo y de Ingreso Objetivo; lo que significa que, de hecho, el mismo grano está subsidiado por numerosos programas distintos, en tanto que la inmensa mayoría de los agricultores más pequeños recibe sólo Procampo o absolutamente nada.

Las versiones públicas de los padrones de beneficiarios de estos programas son significativamente más opacas que los datos de ASERCA sobre los beneficiarios de otros subsidios agrícolas (ver Haight y Fox, en este informe). La naturaleza fragmentada de los programas también complica los esfuerzos para ver realmente cómo se distribuyen los subsidios a la comercialización. Diversas solicitudes de información pública fueron necesarias para revelar el grado en que los pagos se concentraron en grandes compañías.

Incluso las compañías transnacionales reciben grandes subsidios a la comercialización. La cobertura reciente del periódico nacional *El Universal* sobre los subsidios agrícolas destacaba que entre 2005 y 2009 Cargill ha recibido más de 500 millones de pesos en pagos de Apoyo a la Comercialización (Hernández y Alvarado 2010, también Ramírez 2009). Curiosamente, Cargill respondió a esta cobertura defendiendo el hecho de que sus pagos de subsidio no se traducían en “ningún beneficio directo” para la compañía, sino que se transmitían a los agricultores por el hecho de que Cargill paga un precio más elevado por las cosechas que compra (*El Semanario* 2010). Dicho de otra forma, Cargill afirma que ellos no ganaron ningún dinero por esos pagos de subsidio, más bien que a ellos el gobierno les reembolsa por pagar precios más altos a los agricultores.

En última instancia, la defensa de Cargill de sus pagos de subsidio indica que los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA en esencia están funcionando como una Conasupo privatizada. Antes que permitir que el mercado establezca los precios, ASERCA paga directamente a los agricultores para compensar las diferencias entre los precios nacionales e internacionales mediante Ingreso Objetivo y también paga directamente a las compañías que compran, para que adquieran a precios más elevados que los que, de lo contrario, indicaría el mercado. En lugar de que el gobierno opere el mercado de los granos a precios artificiales elevados, ahora el gobierno le paga a compañías privadas para que lo hagan –y paga hasta tres subsidios distintos por el mismo grano– (Procampo, Ingreso Objetivo y Apoyo a la Comercialización). Dado que tales grandes montos se concentran en un número relativamente pequeño de compradores privados de granos, que no se comportan distinto a un oligopolio, además del reconocimiento manifiesto de que estos pagos intervienen directamente en el precio de los granos, no queda claro cómo es que los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA están más “orientados al mercado libre” que el anterior sistema del gobierno.

La siguiente tabla muestra los grandes pagos que se canalizaron hacia compañías transnacionales de Estados Unidos y México sólo en 2008. Por el limitado acceso público a datos sobre subsidios y propiedad social, resulta extremadamente difícil saber con certeza si estos son o no los montos totales de los pagos que estas compañías recibieron bajo estos programas de subsidio. Como resultado, la siguiente tabla representa sólo los

montos mínimos de los pagos a grandes empresas que están documentados explícitamente para los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA durante un año.

### Tabla

#### PAGOS A COMPAÑÍAS TRANSNACIONALES A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN, 2008

Nombre de la empresa	Monto pagado en subsidios de Apoyo a la Comercialización de ASERCA, 2008 (pesos mexicanos)
COMPAÑÍA NACIONAL ALMACENADORA SA de CV*	\$ 318,932,285.46
CARGILL de MÉXICO SA de CV	\$ 196,634,344.68
MINSA SA de CV	\$ 163,031,660.49
BACHOCO SA de CV	\$ 116,222,116.31
ADM MÉXICO SA de CV	\$ 16,977,991.90

\* Nota: Esta no es una lista exhaustiva. *Compañía Nacional Almacenadora SA de CV* es subsidiaria de MASECA, aunque no es la única empresa relacionada con MASECA que recibe subsidios a través de estos programas. Cuando se elaboraba este informe, no estaba disponible la información sobre las subsidiarias de BIMBO y por lo tanto, BIMBO no está incluida en la presente lista. Los totales que se presentan incluyen todas las apariciones de estas compañías en las listas de beneficiarios de ASERCA para la combinación de programas de Apoyo a la Comercialización (excluyendo Ingreso Objetivo). Estos incluyen: *Apoyos Directos a Coberturas de Precios de Productos y Especies Elegibles, Apoyo a la Pignoración del Maíz Blanco, Esquema de Compras Anticipadas de Maíz Blanco, Apoyos a la Agricultura por Contrato de Maíz Amarillo y Sorgo, Apoyo a Fletes de Granos y Oleaginosas y Apoyo a la Exportación de Granos y Oleaginosas.* Resulta importante que Cargill-México, que está incluida en la lista general total anterior, recibió 11,166,868 pesos mexicanos bajo un programa de subsidios a la exportación para el maíz blanco.

Fuente: Listas oficiales de beneficiarios de ASERCA, que están disponibles en: <http://www.ASERCA.gob.mx/subhomes/NuestrosProgramas.asp>, bajo el título "Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)". Cada subprograma presenta su propia lista de beneficiarios y se bajó por separado. Los archivos se descargaron del 7 al 10 de diciembre de 2009. Los totales se calcularon combinando los montos que aparecen en el padrón de beneficiarios de cada subprograma, en donde aparecen los nombres de las empresas antes mencionados.

Ver también ASERCA (2008), Ramírez (2009) y (Hernández y Alvarado, 2010). La respuesta de Cargill se publicó en un reportaje de periódico sin autor (*El Semanario*, 2010).

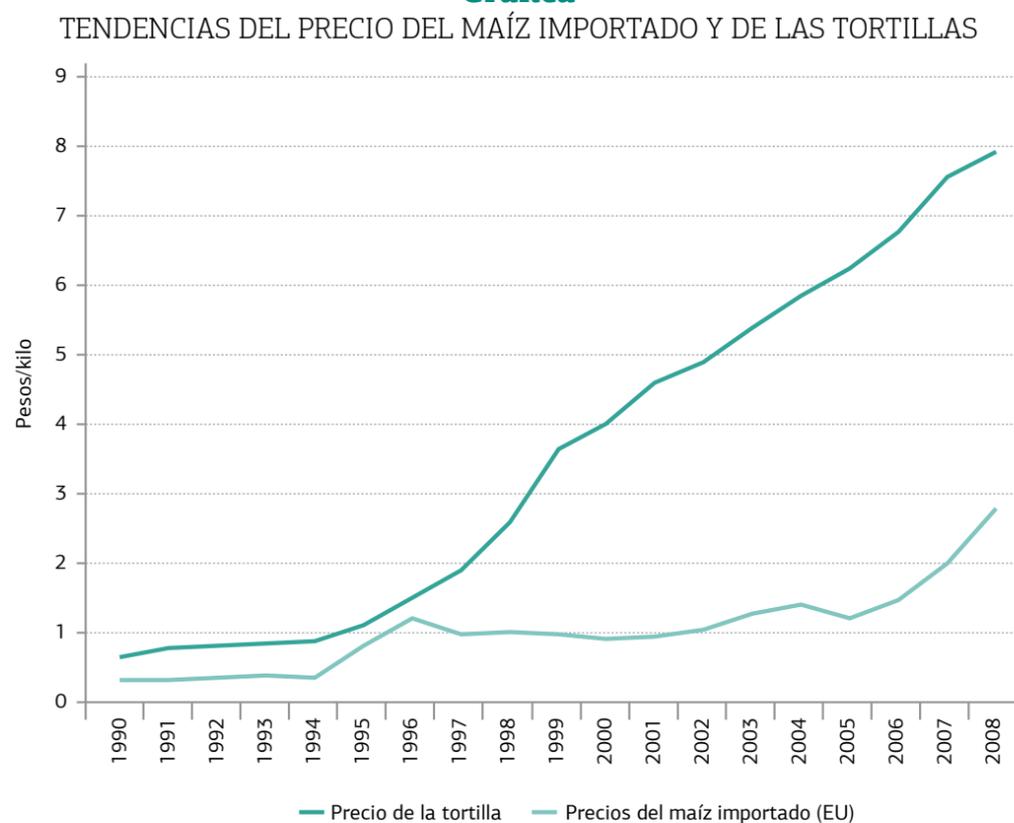
## RECUADRO 4: DESPUÉS DEL TLCAN, LOS PRECIOS DE LA TORTILLA NO REFLEJABAN DIRECTAMENTE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL MAÍZ

Erica Simmons (University of Chicago)

Durante más de diez años, el precio de la tortilla subió exageradamente en la ciudad de México, mientras que el precio del maíz importado de Estados Unidos permaneció casi fijo, en pesos constantes. La promesa del TLCAN de precios más bajos al consumidor para los mexicanos resultó ser difícil de alcanzar. Sin embargo, en años recientes, conforme el precio del maíz importado comenzó a subir, el precio de la tortilla no siguió el mismo ritmo. Desde 2004, el precio del maíz importado de Estados Unidos se ha elevado casi 100%, en tanto que los precios de la tortilla han subido solamente 35%, de acuerdo con los datos sobre precios del gobierno federal para la Ciudad de México. Esta tendencia reciente en los aumentos al precio del maíz a menudo se relaciona con la demanda internacional y con los subsidios al etanol.

La política del gobierno parece ser un factor clave que explica por qué los precios de la tortilla no han seguido los precios internacionales uniformemente. Después de un rápido aumento en el precio de la tortilla a fines de 2006 y principios de 2007, la administración de Felipe Calderón intervino rápidamente, estableciendo un “pacto de precio” voluntario. Los grandes supermercados y los procesadores participantes acordaron poner un tope al precio de la tortilla en 8.5 pesos/kilo y al precio de la harina de maíz en 5 pesos/kilo; el pacto se ha renovado por lo menos en dos ocasiones. En efecto, las declaraciones del director de la Unión Nacional de Industriales de la Masa y la Tortilla afirman que el gobierno gastó 4 mil millones de pesos mexicanos en subsidios a los procesadores de maíz, en un programa poco conocido diseñado para mantener bajos los precios durante 2007 y 2008 (González 2009). A pesar de tener una ideología oficial de liberalización, la intervención del Estado sigue desempeñando un papel significativo en los mercados mexicanos del maíz.

### Gráfica



Fuentes: Los datos anuales sobre el valor de las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México se convirtieron a pesos usando los tipos de cambio nominales que aparecen en: <http://www.ers.usda.gov/Data/ExchangeRates/Data/NominalMonthlyCountryExchangeRates.xls>. El año base para todos los datos es 1990. Los precios de la tortilla son promedios anuales. Fuentes: Departamento de Agricultura de Estados Unidos (valor anual de las exportaciones de maíz a México), Secretaría de Economía de México (datos sobre el precio de la tortilla en la ciudad de México) y Banco de México (índice del precio de la tortilla). Para datos sobre el precio oficial de la tortilla, ver: <http://www.economia-sniim.gob.mx/>

**RECUADRO 5:**  
**RECOMENDACIONES SELECCIONADAS DEL**  
**ESTUDIO OFICIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL**  
**PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA**  
**BIODIVERSIDAD**  
**“ORIGEN Y DIVERSIFICACIÓN DEL MAÍZ: UNA**  
**REVISIÓN ANALÍTICA”**

Takeo Kato *et al* (CONABIO)

**Recomendación 10.** Se recomienda reinstalar y mantener la moratoria a la introducción de maíz transgénico en el territorio mexicano hasta: 1) definir con precisión los centros de origen y diversidad; 2) contar con la infraestructura necesaria para el control del maíz transgénico; 3) determinar el grado de contaminación de transgenes en las razas de maíz en todo el país; 4) llevar a cabo la investigación pertinente al impacto del maíz transgénico en México y; 5) desarrollar programas nacionales de protección, conservación y mejoramiento de las razas de maíz.

**Recomendación 11.** La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados debe ser modificada. Los conceptos de centro de origen, centro de diversidad y los artículos relacionados con ellos deben ser modificados sustancialmente porque no se ajustan a las evidencias científicas....

**Recomendación 13.** Para proteger la diversidad genética del maíz, se debe proteger a los más de dos millones de agricultores en pequeña escala o marginados que existen en el país. Ellos son los guardianes del germoplasma nativo de maíz, ya que conservan, mantienen e incluso modifican la diversidad genética presente en sus territorios mediante el intercambio, flujo genético y experimentación de nuevas semillas. Se les debe atender con subsidios, asesoría técnica y programas de desarrollo rural.

Fuente: Kato *et al* (2009:12)

Nota: Este estudio se difundió por Internet en enero de 2010, tres meses después de que se diera a conocer oficialmente (Sarukhán 2009).

## RECUADRO 6: EVALUACIÓN DE LAS EVALUACIONES

Jonathan Fox (UCSC) y Libby Haight (UCSC/IBP)

A finales de la década de 1990, el gobierno mexicano atrajo la atención del mundo por su uso de evaluaciones externas altamente profesionales para evaluar su nuevo programa social insignia, entonces conocido como Progresá. A principios de 2001, el gobierno mexicano comenzó a exigir a todos los programas federales sujetos a “reglas de operación” que comisionaran evaluaciones externas, para entregarlas al Congreso. A principios de 2003, se exigía a las dependencias que pusieran estas evaluaciones del programa a disposición del público en línea. Anteriormente, al menos en la década de 1980, el gobierno mexicano había realizado numerosas evaluaciones del programa, pero sólo a discreción de los funcionarios responsables –y siguen siendo estrictamente confidenciales sin siquiera difundirse dentro del sector público–.

El mandato actual del gobierno de comisionar las evaluaciones, abarca programas que entregan subsidios directos como Procampo e Ingreso Objetivo; pero no incluye programas que entregan subsidios indirectos, como agua y electricidad para los agricultores con riego, ni aborda los programas que operan los gobiernos de los estados. Sin embargo, Alianza fue una excepción, que había estado sujeto a una década de evaluaciones administradas en conjunto por SAGARPA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).<sup>55</sup>

Las evaluaciones oficiales las realizan terceros, pero su grado de independencia real varía. En la práctica, las dependencias mismas eligen a los evaluadores, y establecen el programa a evaluarse. Fueron necesarios varios años para que los resultados de la evaluación estuvieran disponibles para el público más sistemáticamente (Fox y Haight 2007). Algunas evaluaciones significativas no permanecieron en los sitios de Internet de la dependencia (por ejemplo, una de las evaluaciones más reveladoras de los programas de Apoyo a la Comercialización [ASERCA 2006] que ya no está disponible en el sitio de Internet de ASERCA).

Muy pocas evaluaciones mexicanas siguen los estándares metodológicos que estableció Progresá, que buscaban determinar el impacto con un rigor científico mediante el uso de grupos de control. Algunos sí documentan resultados, aunque su alcance está limitado por el hecho de que tanto la agenda de evaluación como la entidad evaluadora generalmente están determinadas por la dependencia en cuestión. Como resultado, la mayoría de las evaluaciones de programa se centran ante todo en cumplir con las reglas administrativas, sin cuestionar los parámetros que establece la dependencia que se está evaluando. Algunas evalúan la cobertura del programa de las poblaciones objetivo y llevan a cabo encuestas a gran escala que evalúan la satisfacción del cliente (por ejemplo, Guerra Ford 2005a, 2005b). Otros documentan el grado de “satisfacción del cliente” sin tomar en cuenta las poblaciones objetivo que están excluidas del programa (por ejemplo, ASERCA 2006 y GEA 2006). Dicho de otra forma, algunas partes interesadas influyen en la agenda de la evaluación (la dependencia que se va a evaluar), otros influyen en los hallazgos (aquellos que tienen acceso a los programas), mientras que la perspectiva de los involucrados que están excluidos de los programas no se aborda.

Para alentar al Congreso a que se centre más en las enseñanzas de la experiencia de evaluación que se tienen hasta ahora, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria del Congreso mexicano realizó una vasta “meta-evaluación” de los programas agrícolas, que identificó muchas de sus limitaciones (CEDRSSA 2007c).<sup>56</sup> Sin embargo, hay poca evidencia de que los diputados tomaron en cuenta sus hallazgos. Recientemente el Banco Mundial aportó una contribución mayor a la bibliografía sobre evaluación con un panorama de las diversas tendencias del gasto público mexicano en la agricultura y el desarrollo rural, recientemente publicado en línea en inglés y en español (Banco Mundial 2009, Banco Mundial 2009b).<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Ver Scott y Palmer-Rubin, en este informe. Para una revisión de esta experiencia de evaluación, ver SAGARPA /CEPAL/FAO (2008).

<sup>56</sup> Rindermann, Cruz, De Dios Trujillo y Ferman (2007) encontraron resultados parecidos.

<sup>57</sup> Ver [www.worldbank.org/mexico](http://www.worldbank.org/mexico), bajo “publicaciones” y después “trabajo económico y de sector”

En 2007, el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) dirigió un proceso que comparaba las metas de cada programa con su diseño operativo.<sup>58</sup> El CONEVAL también contribuye a responder por la brecha de “control de calidad” en la política de evaluación oficial, aunque su mandato se limita generalmente a programas sociales, lo que excluye a la agricultura. En 2008, la organización civil Gestión Social y Cooperación (GESOC) llevó a cabo una evaluación integral independiente del diseño de 104 programas federales, generando una calificación comprensible y exhaustiva.<sup>59</sup> De acuerdo con el director de GESOC:

Ante el poco interés que ha existido desde el gobierno federal y del Poder Legislativo para propiciar esquemas comprensivos y transparentes de uso de la información, GESOC ha asumido un rol de metaevaluación de la política de evaluación del desempeño (PED) desde la sociedad civil organizada, analizando de forma independiente y sistemática los resultados de las evaluaciones externas a programas, así como las condiciones en que fueron implementadas entre 2007 y 2009... [sus herramientas y *rankings*] permiten detectar fortalezas, así como focos rojos específicos que requerirían atención para mejorar el diseño y el desempeño de los programas.<sup>60</sup>

La valoración de las evaluaciones de Procampo por parte de GESOC durante 2007-2009 le dio al programa una calificación levemente por arriba de la calificación promedio por la calidad de su diseño de programa una calificación de 6.9 sobre 10 (lugar 45 de 104 en el ranking). Procampo salió a la cabeza con calificaciones de 7.6 y 7.8 en los subíndices de alineación estratégica y operación, pero alcanzó sólo 4.5 en el de orientación a resultados y a la ciudadanía. Esto significa que Procampo sí responde a un problema público de alta relevancia (baja capacidad productiva y pobreza entre productores rurales), que considera un mecanismo de operación que funciona de forma razonable para entregar sus beneficios, pero su racional para identificar a sus beneficiarios es incorrecto. Procampo parte de una asignación de recursos a los productores basada en el área de terreno con la que cuentan, y no en las necesidades particulares de la población objetivo, lo que genera una lógica regresiva de sus beneficios que terminan favoreciendo en mayor proporción a quienes tienen más hectáreas de producción que a quienes tienen menores ingresos.

Por su parte, el programa de Apoyos Directos al Productor (Ingreso Objetivo) alcanzó una calificación 5.7 en el Índice de Calidad y Diseño de los Programas Públicos (ICADI) (lugar 71 de 104 en el ranking) con una calificación de 5.9 y 6.3 en los subíndices de alineación estratégica y operación, y de 4.5 en el de orientación a resultados y a la ciudadanía. Estas calificaciones se explican por la poca claridad en la definición de la población objetivo que buscaría atender el programa, la inexistencia de instrumentos de planeación de mediano y largo plazos que aseguren la consistencia del programa, así como la débil articulación lógica entre las actividades realizadas por Apoyos Directos al Campo y los resultados que en principio se buscarían alcanzar.

Se puede afirmar que los dos programas analizados presentan fortalezas y debilidades muy similares, es decir, tienen la capacidad para operar pero poca capacidad para resolver el problema público para el cual fueron creados: atender los crecientes niveles de inequidad y pobreza entre los productores rurales.<sup>61</sup>

Hasta el momento, las evaluaciones oficiales mexicanas de la agricultura han tenido un impacto limitado en el proceso de formulación de políticas. Este importante organismo de investigación constituye un recurso sin explotar para informar al debate público sobre la política agrícola.

**58** Ver [coneval.gob.mx](http://coneval.gob.mx)

**59** Ver <http://www.gesoc.org.mx/icadi/>

**60** Ver González Arreola (2010)

**61** *Ibíd.*

