

# Perspectivas de la política de desarrollo de la agricultura de granos básicos

FRANCISCO MORÁN MARTÍNEZ<sup>1</sup>

## Resumen

En México, el planteamiento de las políticas públicas en materia económica está integrado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el caso del sector primario, su importancia estratégica en relación con su posición macroeconómica general y la aplicación de políticas contracíclicas han permitido que este sector responda en forma rápida, situación que ha sido inducida por el Estado al plantear políticas, estrategias y programas para fortalecer tal actividad y generar el bienestar a los productores de este sector. Sin embargo, en México el sector primario, en particular la agricultura de cultivos de granos básicos en áreas de temporal, presenta grandes dificultades ya que este subsector productivo depende en gran medida del volumen anual de las precipitaciones de lluvia. La CEPAL, la FAO y el IICA (2010) coinciden en que una clave para mejorar el bienestar en el sector agropecuario consiste en integrarse a economías internacionales y locales, con encadenamientos productivos con otros sectores económicos. Con una visión integrada del medio rural y la agricultura, las políticas de desarrollo y fomento productivo tendrán el impacto socioeconómico favorable para contribuir a la recuperación económica y promover el desarrollo.

En este documento se integran escenarios derivados de la política agrícola instrumentada por el Gobierno federal a partir del periodo 2019-2024; política que plantea otorgar estímulos económicos al segmento de productores tradicionales de granos básicos. Para generar algunas perspectivas y conclusiones derivadas de las políticas agrícolas, se consideró necesario realizar un diagnóstico de la situación de la actividad agrícola en México, donde se integraron las políticas y estrategias que han sido planteadas en el programa del sector primario que ha sido elaborado por la Secretaría de

---

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2022. Fecha de aceptación: 15 de abril de 2022.

Doi del artículo: <https://doi.org/10.32870/eera.vi49.1075>

1 Profesor-investigador en el Departamento de Economía, CUCEA, UDG. Maestro en Evaluación Social de Proyectos, perfil Prodep. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9252-9259>. Correo electrónico: [fmoranmtez@hotmail.com](mailto:fmoranmtez@hotmail.com)

Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) para el periodo 2019-2024 para lograr bienestar y autosuficiencia alimentaria con la aportación del subsector de producción de granos básicos.

La metodología utilizada es de carácter analítico, se examina el comportamiento del producto interno bruto (PIB) nacional y la aportación que hace el sector primario a este indicador macroeconómico. Además, se analiza la relación entre lo que aporta el sector primario al PIB nacional y lo que le regresa el Gobierno federal como asignación para realizar programas de apoyo, poniendo énfasis en los recursos destinados a la agricultura de granos básicos. Asimismo, se plantean escenarios en relación con la proyección de los apoyos otorgados a este tipo de productores, lo que permite determinar las perspectivas de los beneficios económicos para sostener los niveles de producción y el bienestar de la población rural.

*Palabras clave:* Plan Nacional de Desarrollo (PND), producto interno bruto (PIB), programas operativos anuales (POA), planificación sectorial, agricultura de granos básicos.

*Códigos JEL:* Q-18, O-13.

## POLICY PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF BASIC GRAIN AGRICULTURE

### **Abstract**

In Mexico, the approach to public policies in economic matters is integrated into the National Development Plan (PND, in Spanish). In the case of the primary sector, its strategic importance in relation to its general macroeconomic position and the application of countercyclical policies have allowed this sector to respond quickly, a situation that has been induced by the State when proposing policies, strategies and programs to strengthen such activity and generate welfare for producers in this sector. However, in Mexico the primary sector, particularly the agriculture of basic grain crops in rain-fed areas, presents great difficulties since this productive subsector depends to a large extent on the annual volume of rainfall. ECLAC, FAO and IICA (2010) agree that a key to improving well-being in the agricultural sector must be integrated into international and local economies, with productive linkages with other economic sectors. With an integrated vision of the rural environment and agriculture, development and production promotion policies will have a favorable socioeconomic impact to contribute to economic recovery and promote development.

This document integrates scenarios derived from the agricultural policy implemented by the Federal Government from the 2019-2024 period; policy that proposes to grant economic incentives to the segment of traditional producers of basic grains. In order to generate some perspectives and conclusions derived from agricultural policies, it was considered necessary to carry out a diagnosis of the situation of agricultural activity in Mexico, where the policies and strategies that have been proposed in the primary sector program that has been prepared were integrated by the Ministry

of Agriculture and Rural Development (Sader) for the period 2019-2024 to achieve well-being and food self-sufficiency with the contribution of the basic grain production subsector.

The methodology used is of an analytical nature, the behavior of the National Gross Domestic Product (GDP) and the contribution made by the primary sector to this macroeconomic indicator are examined. In addition, the relationship between what the primary sector contributes to the national GDP and what the Federal Government returns as an allocation to carry out support programs is analyzed, emphasizing the resources destined for basic grain agriculture. Likewise, scenarios are proposed in relation to the projection of the support granted to this type of producer, which allows determining the prospects of economic benefits to sustain production levels and the well-being of the rural population.

*Keywords:* National Development Plan (PND, in Spanish), Gross Domestic Product (GDP), Annual Operating Programs (POAS), Sectoral planning, Agriculture of basic grains.

## **1. Introducción**

La agricultura es una actividad económica importante en todos los países del mundo, ya que sin la producción de alimentos no es posible la subsistencia de la población. De ahí que, a nivel mundial, las administraciones de los gobiernos hayan aceptado el concepto acuñado en Roma en 1996 por Vía Campesina, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) de Soberanía Alimentaria, que se define como “La capacidad de cada pueblo para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria” (Martínez, 2010: 642).

En México, la agricultura es una actividad económica de gran tradición y debe ser considerada como prioritaria, ya que no sólo genera gran cantidad de empleos, sino que también responde a las necesidades alimenticias de millones de personas. Es por ello que alrededor de 145 millones de hectáreas (aproximadamente el 13% del territorio nacional) se utiliza como campo agrícola, produciendo cerca de 200 productos en diferentes estaciones y temporadas (Seminis, 2018).

Sin embargo, esta producción agrícola no es homogénea, ya que coexisten dos tipos de agricultura: la comercial y de exportación que cultivan frutas y hortalizas principalmente, así como la agricultura tradicional enfocada en la producción de granos básicos.

El presente documento está organizado en cuatro secciones. La primera trata las principales tendencias macroeconómicas en las cuales el sector primario se desenvuelve. La segunda incluye un análisis relacionado con la instrumentación de una política de autosuficiencia alimentaria y rescate del campo de México. La tercera sección aborda temas relativos con el Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar (2019-2024) y su relación con la agricultura de granos básicos. La cuarta sección aborda el tema de importancia coyuntural relacionado con el comercio exterior y producción de granos básicos.

## **2. Marco conceptual en torno a las políticas públicas**

El marco de análisis de políticas públicas incluye una gran diversidad de enfoques. Meny y Thoenig (1989: 85) señalan que “existen unas 50 definiciones diferentes de lo que es y de lo que no es el estudio de las políticas públicas”.

En el presente documento se mencionan tres definiciones con el propósito de establecer su coincidencia y determinar la que se utilizará para los fines de este estudio.

Luis F. Aguilar Villanueva, considerado como el pionero en el estudio de las políticas públicas para América Latina, define las políticas públicas como:

Su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas (Aguilar Villanueva, 2003).

Julio Franco Corzo, consultor con una visión innovadora y práctica de las políticas públicas las define como:

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco Corzo, 2013: 88).

Finalmente, Víctor Suárez Carrera, agrónomo de la Universidad de Chapingo, define las políticas públicas:

Las políticas públicas constituyen decisiones del gobierno que incorporan la participación, la corresponsabilidad y los recursos de los particulares, en su calidad de ciudadanos electorales y contribuyentes, mismos que se traducen en acciones orientadas a resolver problemas públicos (Suárez, 2008: 24).

Al analizar las definiciones anteriores encontramos que de los rasgos comunes, se establece la definición utilizada en este documento: Las políticas públicas se definen como decisiones y acciones del gobierno con objetivos de interés o beneficio público pero que además incorporan la participación ciudadana para resolver un determinado problema público.

En este sentido, las políticas públicas agrícolas deben comprender un conjunto de decisiones gubernamentales orientadas a la solución de los problemas del sector agropecuario y de la sociedad rural, en el marco del interés público, con la participación de los productores agrícolas.

En cuanto a los instrumentos, se considera que el instrumento rector de las políticas macroeconómicas es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). A partir de las directrices plasmadas en este instrumento, el Estado debe impulsar la política de formular

e instrumentar programas sectoriales y regionales. Los programas sectoriales proveen la interrelación necesaria entre política nacional y la validación de los gastos sustentados en proyectos de inversión, factibles social y económicamente, que fortalezcan el desarrollo y crecimiento de los sectores de la economía.

En la administración y gestión de políticas, las instituciones gubernamentales disponen de instrumentos directos e indirectos para intervenir en la actividad económica: entre los instrumentos directos se pueden mencionar las tradicionales políticas económicas: los impuestos, los subsidios, el gasto público, los controles de precios, e ingresos. Entre los indirectos, se integran las políticas de precios, las formas de selección de proyectos, entre otros.

El juicio sobre la eficiencia de un tipo de instrumentos en relación con otros depende de la obtención de los resultados y sus costos económicos y sociales; los cuales a su vez se plantearán en función del tiempo y del lugar en donde se van a instrumentar.

La aplicación de algunos de estos instrumentos, en especial los directos, llevan asociados en primera instancia respuestas políticas, que en ocasiones afectan la estabilidad del sistema; por otra parte, los instrumentos indirectos en ocasiones presentan serias restricciones institucionales que frecuentemente limitan su operatividad. Así, los intentos de subir los impuestos, los precios de los servicios públicos traen consigo violentas reacciones del sector privado y social con críticas de ineficiencia del Estado (Pacheco y Roura, 2005).

### *2.1. Contexto macroeconómico*

Se han instrumentado políticas públicas que establecieron estrategias para favorecer la posición macroeconómica de México. Sin embargo, los objetivos planteados en la política nacional se vieron limitados por los efectos de la crisis financiera global de 2008 como resultado de este fenómeno; en México, los efectos de esta situación económica se manifestaron en tasas relativamente bajas en el crecimiento del PIB nacional y de los sectores económicos.

Para reactivar la crecimiento del sector primario el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció estrategias para mejorar los ingresos de los productores agropecuarios mediante incremento de las exportaciones, procesos de valor agregado y producción de bioenergéticas (Sánchez, 2014). Por otra parte, la gran volatilidad en los precios de los productos del sector primario provocó que la tendencia económica relativamente baja entre 2007-2012 observara una tasa de crecimiento cercana al 0.4%, consecuentemente con una pérdida de competitividad del sector primario; cabe señalar que este sector se recuperó en el periodo 2013-2018 al registrar una tasa de crecimiento del 2.5%, impulsado con la instrumentación de programas de apoyo al campo.<sup>2</sup>

El sector secundario tuvo una estabilidad menor en relación con el sector primario, ya que registró entre 2007-2012 una tasa de crecimiento del 0.2% y entre 2013-2018 la

---

2 Proagro Productivo 2015-2018. Apoyos directo, incentivos económicos a la productividad.

tasa de crecimiento del PIB fue de tan sólo 0.7%. En términos de desempeño macroeconómico, el sector terciario ha sostenido una tasa de crecimiento similar al PIB nacional.

*Tabla 1*  
Comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB nacional  
y de los sectores económicos. Periodo 2003-2018

<i>Concepto</i>	<i>Periodo de observación</i>		
	<i>2003-2006</i>	<i>2007-2012</i>	<i>2013-2018</i>
Nacional	2.6%	1.3%	2.1%
Sector primario	1.2%	0.4%	2.5%
Sector secundario	2.5%	0.2%	0.7%
Sector terciario	2.6%	1.3%	2.1%

Fuente: elaboración propia, junio 2020, con datos de: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto.

## 2.2. Gestión e instrumentación de políticas agrícolas en México

A principio de la primera década de este siglo la política agrícola fue reestructurada para adaptarse a las exigencias del modelo neoliberal. Para afrontar los cambios esperados la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)<sup>3</sup> instrumentó a partir de 2006 diversos programas de apoyos directos al productor para fortalecer el desarrollo de la agricultura. El objetivo común de los programas es generar excedentes de productos agrícolas sustentado en estrategias enfocadas en la reconversión productiva e integración de cadenas agroalimentarias. Con esta visión se instrumentaron, entre otros programas:

- Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del Procampo.
- Programa de Apoyos Directos al Campo de Procampo.
- Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del Procampo.
- Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera.
- Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (Promoagro).
- Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (Firco).
- Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera.
- Agricultura Sociedad y Desarrollo (SciELO).
- El Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar.

3 Sagarpa, SecretariadeAgricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México 2003-2007. <https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2007/08%20SAGARPA%2007/agriculturahttps://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2007/08%20SAGARPA%2007/agricultura.htm%2C+01%2Fmarzo%2F04%2C09%2Fmarzo%2F05%2C+25%2Fmayo%2F06%2C+16%2Fmarzo%2F07&o> (Fecha de consulta: agosto 2020).

- Programa de Fomento Ganadero.
- Programa de estímulos a la productividad ganadera (Progan) en México.

### 2.3. Aportación del sector primario al PIB nacional

Se han hecho esfuerzos e instrumentado políticas para impulsar las oportunidades de crecimiento del sector primario. Históricamente, como resultados de estas estrategias, este sector ha conservado una tendencia estable en su aportación al PIB nacional. Su contribución económica al PIB nacional se ha ubicado entre 445,468 millones en el año 2003 y su aportación se incrementó a 580,438 millones de pesos para el año 2019 (tabla 2).

*Tabla 2*

PIB del sector primario y su participación en el PIB nacional (Millones de pesos a precios de 2013/Valores constantes a precios de 2013), periodo 2003 -2019  
PIB valores históricos datos proyectados

<i>Año</i>	<i>PIB nacional</i>	<i>Actividad económica (sector primario)</i>	<i>% de participación</i>	<i>PIB nacional</i>	<i>PIB primario (millones de \$)</i>
2003	12,559,105	445,468	0.0355		
2004	13,050,687	455,971	0.0349		
2005	13,347,722	439,349	0.0329		
2006	13,931,384	466,936	0.0335		
2007	14,254,464	486,682	0.0341		
2008	14,402,757	486,465	0.0338		
2009	13,648,547	476,156	0.0349		
2010	14,352,401	488,029	0.0340		
2011	14,875,797	469,662	0.0316		
2012	15,430,993	499,516	0.0324		
2013	15,642,620	510,906	0.0327		
2014	16,060,630	530,221	0.0330		
2015	16,571,270	541,189	0.0327		
2016	17,022,745	560,248	0.0329		
2017	17,370,528	579,156	0.0333		
2018	17,739,437	592,952	0.0334		
2019	17,258,774	580,438		17,258,774	580,438
2020	17,540,902	589,689		17,540,902	589,689
2021	17,823,030	598,940		17,823,030	598,940
2022	18,105,159	608,190		18,105,159	608,190
2023	18,387,287	617,441		18,387,287	617,441
2024	18,669,416	626,692		18,669,416	626,692

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México.*

Considerando el comportamiento histórico de la aportación del sector primario al PIB, se estima que su contribución de ese sector para el año 2020 podrá ubicarse en tan sólo 589,689 millones de pesos.<sup>4</sup> La predicción del comportamiento de las variables económicas constituye, sin duda, una de las mayores dificultades en el estudio de la predicción del PIB.

Las condiciones que imperarán en los próximos años difícilmente coincidirán con aquéllas observadas en proyectos similares en el pasado. Por ello, el resultado de una predicción se considera sólo como una medición de evidencia, basada en comportamientos empíricos de situaciones parcialmente similares o en inferencias de datos estadísticos disponibles.

### 3. Instrumentación de una política de autosuficiencia alimentaria y rescate del campo de México

La política del Programa para la Autosuficiencia Alimentaria y Rescate del Campo está enfocada en sostener las diferentes ramas productivas del sector primario y con ello contribuir al bienestar y desarrollo de la población rural.<sup>5</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en el apartado III, “Economía”, plantea como política general “Romper el círculo vicioso entre postración del campo y dependencia alimentaria”, el objetivo es: Lograr la autosuficiencia alimentaria y rescate al campo, y de esta manera generar las condiciones de desarrollo.

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) indica que al cierre del ejercicio fiscal 2018 el presupuesto erogado por esta dependencia federal en sus diversos programas operativos anuales (POA) ascendió a 72,056 millones de pesos; para el ejercicio fiscal 2019, el presupuesto autorizado a la Sader descendió a 65,434.9 millones de pesos, monto menor en 9% respecto al presupuesto autorizado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.<sup>6</sup>

---

4 En la mayoría de los casos la tendencia de largo plazo es ascendente, de acuerdo con el crecimiento de la variable observada en su conjunto, una mayor productividad y el descubrimiento de nuevos recursos. Mientras que en algunas series podrían pasar por periodos bastantes largos de crecimiento acelerado, seguidos por periodos de crecimiento más lentos; una proyección de línea recta o de crecimiento lineal produce estimaciones razonablemente aceptables. Una serie que experimente un crecimiento lineal puede ser descrita mediante la siguiente ecuación lineal:  $Y = a + b(t)$ . Hurt McCarthy (1999: 160).

5 Algunos estadistas consideran el desarrollo como *un proceso de cambio social global*, con implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Desde el punto de vista económico es un proceso de transformación estructural y a largo plazo del sistema económico, en función del aumento de los factores y/o su mejor utilización, buscando el cambio como objetivo un mayor nivel de ingreso *per cápita* de la comunidad, y en consecuencia mejorar los niveles de consumo y del bienestar de la población.

6 Sader (2020). *Informe de labores. Agricultura 2018-2019*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, México.



*Tabla 3*

Estructura del PIB nacional y su relación con el PIB del sector primario  
(Millones de pesos de 2013/Valores 2018 constantes a precios de 2013).  
Presupuesto asignado Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar 2019

Año	<i>Producto interno bruto</i>		<i>Presupuesto asignado a Sader (millones de pesos)</i>	<i>% del presupuesto respecto al monto del PIB sector primario</i>	<i>Presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar (millones de pesos)</i>	<i>% del presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar respecto al monto del PIB del sector primario<sup>7</sup></i>
	<i>Nacional (millones de pesos)</i>	<i>Sector primario (millones de pesos)</i>				
2018	17,739,437	592,952	72,056	12.2%	11,500	1.9%
2019	17,707,080	604,061	65,435	10.8%	10,945	1.8%
2020						
2021						

Fuente: elaboración propia con base en la información de INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto. Informe de labores, Agricultura. 2018-2019*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Considerando el desfase en el monto del gasto de inversión asignado a la Sader, la política encaminada a la autosuficiencia alimentaria y rescate del campo presenta una estructura inversa en materia de gasto de inversión, lo que implica que el objetivo de contribuir a estabilizar en México la autosuficiencia alimentaria podrá verse sesgado o simplemente no cumplir con el objetivo. Asimismo, se observa que el porcentaje del presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar respecto al monto del PIB que genera del sector primario, no es significativo en relación con el presupuesto asignado: de acuerdo con las cifras emitidas por la Sader, a esta dependencia en 2018 se le asignó 12.2% del PIB que generó el sector primario; para el año 2019 la asignación a la Sader para el ejercicio presupuestal fue de tan sólo 10.8% en relación con el valor del PIB del sector primario.

El sector ha mostrado una tendencia estable en los años pasados pero, debido a la heterogeneidad geográfica, climática y productiva, aunado en el corto plazo tanto la crisis económica como el aumento de la volatilidad y la falta de inversión (por ejemplo, en investigación y transferencia de tecnología) limitan las oportunidades de crecimiento de la producción. Cabe señalar que la agricultura de riego practicada en el ciclo agrícola otoño-invierno, como la expansión de la agricultura protegida, han sido actividades fundamentales para mantener la productividad y el nivel de empleo del sector primario.

7 El Programa está dirigido a pequeños y medianos productores de granos básicos, café y caña de azúcar.

#### **4. El Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar (2019-2024) y su relación con la agricultura de granos básicos**

Los indicadores anteriores expuestos se vuelven mucho menos significativos en relación con la asignación de gastos de inversión para beneficiar el Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar.<sup>8</sup>

La Sader, en su informe anual 2018, especifica que se otorgaron 11,500 millones de pesos para la operación del el Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar; el referido Programa en el año fiscal 2018 señala que dicho monto representó tan sólo el 1.9% respecto al PIB del sector primario.<sup>9</sup> La asignación presupuestaria se vio disminuida en el año 2019, ya que contó con una asignación de 10,945 millones de pesos, que representan el 1.8% del PIB nacional.

El Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar incluye la superficie sembrada de granos básicos: arroz palay, frijol, maíz grano y trigo grano.<sup>10</sup> La Sader considera que en el desarrollo de estas ramas de producción quedan integrados cuatro millones de campesinos.

El Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar, enfocado en productores de pequeña y mediana escala, beneficiará a unos 2.8 millones de pequeños y medianos productores (hasta 20 hectáreas), que conforman el 85% de las unidades productivas del país, con prioridad para 657 mil pequeños productores indígenas; considera productivos por hectárea con anticipación a las siembras. Se apoyará con mil 600 pesos por hectárea para parcelas de hasta cinco hectáreas, y de mil pesos para parcelas de entre cinco y 20 hectáreas. El Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país, su objetivo es: beneficiar 250,000 pequeños productores de café y 170,000 agricultores de caña de azúcar. Para el programa de café se consideraron apoyos productivos por un monto de cinco mil pesos por productor de hasta una hectárea. El programa para el cultivo de caña de azúcar considera un apoyo directo de 7,300 pesos para los productores con superficie de hasta cuatro hectáreas.

El Gobierno federal expone en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 promover la eficiencia y la equidad, proponiendo fomentar el crecimiento económico del sector primario y la sostenibilidad del bienestar de la población rural. Sin embargo, esta política se verá restringida por la falta de inversión apropiada a las necesidades para el desarrollo de la agricultura de granos básicos, debiendo tener como referencia un programa sectorial específico para el desarrollo del sector primario, el cual no puede ser considerado aisladamente, se requiere contar con un marco de referencia general, tanto a nivel sectorial como a nivel regional.

En el caso de los granos básicos, si se consideran los antecedentes relacionados con la superficie sembrada y las perspectivas de la superficie sembrada, se estima que

---

8 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

9 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

10 <https://www.gob.mx/produccionpara-el-bienestar22/09/2020>

los apoyos económicos con anticipación a la siembra requerirán de un gasto público de inversión que puede asumir dos escenarios:<sup>11</sup>

- 1º. El programa establece que se otorgaran 1,600 pesos por hectárea a los productores con extensión de hasta 5-00 hectáreas. Considerando esta alternativa de apoyo y la superficie sembrada en el año 2018, los recursos necesarios a este apoyo serían del orden de 25,309 millones de pesos. De tal forma, si consideramos este criterio, la cobertura de apoyos requeridos para el año 2021 será del orden de 25,848 millones de pesos.
- 2º. La segunda alternativa se refiere a que el agricultor con extensión de 5-00 a 20-00 reciba mil pesos por hectárea. Si referenciamos la superficie sembrada en el año 2018, la cobertura de apoyo estaría representada por 15,818 millones de pesos. Para el año 2021 esta cobertura alcanzaría unos 16,154 millones de pesos.<sup>12</sup>

*Tabla 4*  
Perspectivas de necesidades de inversión para instrumentar  
la estrategia de apoyo con anticipación a la siembra

<i>Año</i>	<i>Hectáreas sembradas anualmente</i>	<i>Importe del apoyo requerido, miles de pesos si fueran productores con extensión hasta 5 hectáreas</i>	<i>Importe del apoyo requerido, miles de pesos si fueran productores con extensión de 5 a 20 hectáreas</i>
		<i>Apoyo 1,600 pesos por ha</i>	<i>Apoyo 1,000 pesos por hectárea</i>
2018	15,818,155	25,309	15,818
2019	15,497,004	24,795	15,497
2020	15,825,362	25,321	15,825
2021	16,153,719	25,846	16,154

Fuente: Siacon y elaboración de estimación propia relacionada con la estimación de importe de apoyos requeridos. Mayo 2020.

La toma de decisiones en torno a la estrategia de apoyo con anticipación a la siembra requiere contar con un sistema de planeación que sirva de marco de referencia tanto a nivel sectorial como regional y fundamentalmente a los programas operativos anuales (POA). Con base en estos componentes se podrá priorizar la toma de decisiones en torno al presupuesto de asignación y distribución de gastos de inversión pública.

Tomando como base los precios de mercado observados entre los años 2003-2018 y la proyección para el periodo 2019-2024, se elaboró el escenario para determinar la bondad del programa, mismo que podrá observar una dinámica con las siguientes características:

11 En este marco de referencia, este programa considera el otorgamiento de apoyos económicos con anticipación a la siembra que incluye las labores agrícolas de: barbecho, rastrojo, así como la adquisición de semillas.

12 Este programa incluye la superficie sembrada de los cultivos de: arroz palay, frijol, maíz grano y trigo grano.

Maíz grano, subsidio por tonelada. Este grano básico pudo obtener un beneficio en el año 2018 del 47.6%, teniendo una baja considerable anualmente, a tal grado que en el año 2024 el beneficio del precio de garantía sólo tendrá un subsidio del 12.5%.

Frijol, éste será uno de los productos agrícolas menos favorecido con esta política. Se estima que en el año 2018 este producto tuvo un beneficio del 29.4%; sin embargo, se proyectó que este apoyo se verá disminuido al 1.9% en el año 2023, con un indicador negativo del -1.2% el año 2024.

*Tabla 5*  
Tendencia del nivel de apoyos con base en los precios propuestos  
en el Programa de Apoyo a los Precios de Garantía

<i>Año proyectado</i>	<i>Precio tonelada</i>			
	<i>Maíz grano</i>	<i>Frijol</i>	<i>Trigo</i>	<i>Arroz</i>
	5,610	14,500	5,790	6,120
2,018	47.6%	29.4%	41.8%	36.5%
2,019	34.1%	8.9%	29.7%	28.7%
2,020	29.2%	5.3%	24.7%	23.9%
2,021	24.5%	1.9%	20.1%	19.5%
2,022	20.2%	-1.2%	15.8%	15.3%
2,023	16.2%	-4.2%	11.9%	11.5%
2,024	12.5%	-6.9%	8.1%	7.9%

Fuente: elaboración propia. Análisis de tendencia estimada con información del Siacon (2003-2019). Fecha de estimación: junio 2020.

El precio de apoyo al trigo por tonelada. Se estima que este producto, al igual que el maíz será uno de los más favorecidos con esta política; en el año 2018 pudo haber estado subsidiado con el 41.8%; se estima que el beneficio del apoyo disminuirá paulatinamente, ya que en el año 2021 podría alcanzar únicamente el 20.1% y en 2024 sólo tendría 11.9% de subsidio.

Precio de garantía por tonelada de arroz Con base en los criterios establecidos en esta política, este producto pudo acceder a un subsidio del 36.5% en el año 2018, y presentar una disminución paulatina, a tal grado que en 2024 sólo se vería beneficiado con 7.9%, con un escenario similar al producto de trigo.

Al considerar la tendencia histórica entre 2003-2018 de los precios de mercado por tonelada de los básicos de estos productos, se puede argumentar que las precios de garantía serán superiores a la tendencia histórica; pero el porcentaje del beneficio tendrá una disminución en cada año agrícola.

## **5. Comercio exterior y producción de granos básicos**

¿Cómo incidiría el T-MEC en los productores tradicionales de granos básicos? Este tipo de productores no participan en la exportación de sus productos; sin embargo, el T-MEC contempla el comercio de insumos de producción agrícola como son semillas, fertilizantes, insecticidas, entre otros, cuyos precios podrían impactar negativamente en los costos de producción de los productores de granos básicos, presentando un escenario no muy halagador para la rama de producción de granos básicos.

El T-MEC para el sector agropecuario es una alternativa económica que puede consolidar las oportunidades de mercado para los productos agrícolas mexicanos, para ello se requiere:

- Que México establezca acuerdos y estrategias para concretar con sus socios comerciales para mantener el acceso a los mercados, respetando los acuerdos de las cuotas de exportación.
- Sostener acuerdos en relación con barreras no arancelarias para los productos agropecuarios.
- Establecer acuerdos de colaboración en temas tales como: competencia a las exportaciones; y otras medidas relacionadas con el comercio de productos agropecuarios de exportación.
- Dar seguimiento a la implementación de los compromisos asumidos.

## **6. A manera de conclusión**

Históricamente hay factores que han limitado la productividad y el crecimiento de la agricultura tradicional de productos básicos. Entre estos factores se pueden señalar:

- Los temporales de lluvias irregulares que se presentan en el ciclo agrícola primavera-verano.
- El desfase de las técnicas de irrigación en las áreas agrícolas de las unidades y distritos de riego, para que los cultivos aprovechen únicamente el volumen de agua correspondiente a las láminas necesarias de su uso consuntivo y así poder optimizar el ahorro en el consumo de este recurso.
- Otro factor se relaciona con las prácticas generalizadas de aplicar semillas y los fertilizantes no apropiados a las condiciones agroecológicas de los terrenos cultivados.
- El insuficiente apoyo financiero para el desarrollo de las labores agrícolas.
- Los bajos salarios que perciben los jornaleros campesinos.
- Y el deficiente sistema de comercialización de la producción agrícola de cultivos básicos.

La política del Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar y su relación con la agricultura de granos básicos no puede ser considerada aisladamente, se requiere contar con un marco de referencia general, tanto a nivel sectorial como a nivel regional, para fundamentar la decisión sobre la conveniencia de realizar una asignación

de determinado gasto de inversión pública.<sup>13</sup> Su ejecución necesita de un complejo sistema de planeación y control para que se cumplan los lineamientos trazados.<sup>14</sup> Los programas operativos anuales (POA) relacionados con el proyecto de autosuficiencia alimentaria y rescate del campo debe ser sujeto de evaluaciones periódicas *ex-post* que sirve para hacer comparaciones con la evaluación *a priori* del proyecto original.

Es importante destacar que el presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar, lamentablemente es mucho muy inferior al requerido. Cabe señalar que a la Sader se le asignaron 72,400 millones de pesos el año 2018; y 65,435 millones pesos para el ejercicio presupuestal. De estas asignaciones al Programa y su relación con la agricultura de granos básicos, en el año 2019 y tan sólo destinó para este programa 1.9% en 2018 y 1.8% para 2019, lo que hace suponer que esta dependencia priorizó la asignaciones de inversiones a otros programas operativos y para cubrir su propias necesidades de gestión y operación. Esta estrategia limita los programas prioritarios enfocados en el desarrollo y bienestar social de los agricultores que se encuentran establecidos en las políticas del PND, por lo que se enfatiza que existe la necesidad de reorientar las decisiones de la inversión pública.

Ante estos factores que han incidido en la baja productividad de los cultivos de granos básicos y en el bienestar de sus productores, el Estado deberá involucrarse implementando las siguientes estrategias:

1. Formular POA que permitan la participación de los productores en la estructura organizativa de las instituciones estatales.
2. Descentralizar sus estructuras operativas y redistribuir sus poderes de decisión en favor de los productores rurales.
3. Lograr una concertación social para establecer las estrategias de apoyos gubernamentales y establecer compromisos de los productores en materia de producción.
4. Fomentar distintas formas de organización entre agentes productivos.
5. Impulsar el desarrollo de la infraestructura rural.
6. Es prioritario reforzar la capacidad de investigación y extensión.<sup>15</sup>

---

13 La inversión pública puede ser de: carácter social, cuando los beneficios y costos sociales de utilización de recursos están destinados para el bienestar social; las inversiones de origen público están destinadas a planes globales o sectoriales, planes nacionales o regionales, presiones políticas o sociales.

14 En México no se practica la planeación apropiadamente y menos aún la evaluación de alternativas para la asignación de gastos de inversión. Hay una serie de intenciones y metas que se fijan año con año y que abarcan hasta el término del sexenio. Esta programación generalmente sigue con mayor énfasis a los problemas de coyuntura que a los problemas estructurales. La mayoría las metas son más extrapolaciones de tendencias, que metas propiamente dichas. Casi todas las decisiones públicas, en cuanto a los niveles en el uso de los recursos y su distribución sectorial, no se hacen con base en el análisis y evaluación de alternativas. Las decisiones son más bien de carácter *ad hoc*. Esto ha implicado que los planes y programas sirven más de declaraciones de principios y de intenciones, que de guías para las decisiones de política económica y de base para el análisis y selección de opciones de gastos de inversión.

15 Sus acciones deben dirigirse a generar información sobre técnicas y sistemas de producción, que puedan ser adoptados por los productores de diversas regiones agrícolas por conducto de las actividades de extensión y asistencia técnica. Esta estrategia requiere solventar costos de inversión en campos de experimentación, instalaciones, equipo, vehículos y gastos de operación.

7. Asistencia técnica. Esta actividad debe ser nuevamente institucionalizada y debe estar dirigida a diseminar información técnica, adaptada a las diferentes zonas agrícolas.<sup>16</sup>

Para sustentar las políticas macroeconómicas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Estado debe impulsar la política de formular e instrumentar programas sectoriales y regionales. Los programas sectoriales proveen la interrelación necesaria entre política nacional y la validación de los gastos sustentados en proyectos de inversión, factibles social y económicamente, que fortalezcan el desarrollo y crecimiento de los sectores de la economía.

Como prospección, se señala que el futuro del desempeño económico y social del sector primario debe estar sustentado en replanteamientos de las políticas y estrategias, principalmente en el rubro de producción de granos básicos, acordes con la administración del T-MEC. Esto va a requerir que se reestructuren periódicamente las políticas sectoriales y programas del sector primario.<sup>17</sup>

Se concluye que la política de apoyos y subsidios es insuficiente e inadecuada, ya que se debe considerar a la agricultura tradicional como eje para la articulación de las políticas públicas agrícolas, por lo que se requiere establecer líneas de investigación en torno a los temas del mercado tanto de insumos como a la demanda de productos básicos. Si el objetivo es lograr una autosuficiencia alimentaria y bienestar como se plantea en el programa 2019-2024, se deberán considerar las alternativas de formular una planeación sectorial fundamentada en proyectos y programas de apoyo que sustenten el crecimiento del subsector agrícola de productos básicos.

---

16 El producto principal esperado de esta actividad, es la capacitación de los productores en la aplicación de técnicas mejoradas a las actividades de producción. La información que se genera en los programas de investigación es el insumo principal de esta actividad.

17 Si no se hacen adecuaciones periódicas de acuerdo con las tendencias económicas, la agricultura campesina incrementará la concentración productiva, provocando inevitablemente la desaparición de un gran número de productores agrícolas.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva. (1993). *Hacia una disciplina de las políticas públicas*. El Colegio de México. <https://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-icas/Pu-blicas/QL-v4ZwJVdJ.pdf.pdf>
- CEPAL, FAO, e IICA (2010). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- Empresa Seminis. (2018). *El gran potencial de la industria agrícola mexicana*. <https://www.seminis.mx/el-gran-potencial-de-la-industria-agricola-mexicana/> Consulta: febrero 2020.
- Gobierno de México. (2019, julio). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- Hurt McCarty, Marilú. (1991). *Economía administrativa y su aplicación a la empresa*. México: Limusa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa. Año base 2013. Serie de 2003 a 2018. 2018 preliminar*. México: INEGI.
- . (2019a). *Sistema de Cuentas Nacionales (SCN)*. México: INEGI.
- . (2019b). *Sistema de Clasificación Industrial de América (SCLIAN)*. México: INEGI.
- Martínez C., Roger. (2010). Soberanía agroalimentaria: Características, obstáculos y perspectivas. *Ciencia y Sociedad*, xxxv(4), octubre-diciembre. [https://www.researchgate.net/publication/320544462.Soberanía\\_agroalimentaria\\_características\\_obstaculos\\_y\\_perspectivas](https://www.researchgate.net/publication/320544462.Soberanía_agroalimentaria_características_obstaculos_y_perspectivas)
- Pacheco, Juan Francisco, y Roura, Horacio. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. (LC/L.2326-P;LC/IP/L.257). Santiago de Chile: CEPAL.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader). (2003). *Sistema de Información Agroalimentaria (Siacon) (2003-2019)*.
- . (2008). Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (Progan) en México. *Agric. Soc. Desarrollo [online]*, 5(2): 213-230.
- . (2020a). *Informe de labores. Agricultura 2018-2019*. México: Sader.
- . (2020b). *Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex). Programa de Apoyo a la Producción para el Bienestar*. [www.gob.mx/segalmex](http://www.gob.mx/segalmex)
- . (2020c). *Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex)*. [ww.gob.mx/precios-garantía](http://ww.gob.mx/precios-garantía).
- . (2020d). *Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex)*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/20](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/20) [gob.mx/agricultura](http://gob.mx/agricultura)
- Suárez Carrera, Víctor. (2011). *Políticas públicas para la agricultura mexicana*. México: Ítaca. Economía.
- T-MEC. (2020). *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá*.
- Vía Campesina. (2018). *Concepto de soberanía alimentaria*. Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <https://viacampesina.org/es/soberania-alimentaria-ya-una-guia-detallada/>