

*Diálogo binacional sobre el desarrollo y la migración, 14 de abril, 2011*

## **Apuntes sobre las políticas públicas hacia la agricultura y su relación con el empleo**

Jonathan Fox, Universidad de California, Santa Cruz [jafox@ucsc.edu]

*Una de las principales políticas públicas nacionales que influye en las tendencias migratorias es la política agrícola, dado que tiene la capacidad potencial de fomentar el empleo rural. Sin embargo, una revisión de los principales programas señala que el fomento del empleo agrícola no ha figurado entre sus principales prioridades. ¿Cómo se ve la política agrícola si la analizamos a través de la óptica del “desarrollo y migración?”*

### **El empleo en el agro sigue decreciendo**

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 también descendió considerablemente, de 23% en 1990 a 13% en 2008. Mientras tanto, la proporción rural de la población mexicana ha decrecido más lentamente y estaba en 23.5% en 2008. Aunque el número de productores registrado por el censo no ha caído, estas parcelas emplean cada vez menos miembros de la familia en la producción agrícola. Las pérdidas en el empleo agrícola en la economía campesina superan notablemente el aumento en los empleos asalariados asociados con el sector agroexportador. Al mismo tiempo, el peso del agro dentro de los ingresos de la población rural ha caído notablemente entre casi todos los estratos sociales, como señala Scott (2010a).

### **Ninguno de los principales programas federales de apoyo para el agro prioriza el fomento del empleo**

El gasto público en el agro ha crecido notablemente en la última década, casi duplicándose entre su punto bajo en 2000 y 2009. Solo en pagos directos de subsidios a productores de granos, el gobierno gastó \$20 mil millones de dólares en términos reales, entre 1994 y 2009 (Fox y Haight 2010). El grueso del gasto público federal en la agricultura se ha concentrado en tres rubros principales, en términos de su peso relativo en el presupuesto: 1) los subsidios compensatorios a través de Procampo, 2) fondos de contraparte para subsidiar inversiones productivas, asignados por los estados, y 3) un rubro de diversos subsidios a la comercialización.

El principal programa – Procampo - llega a muchos productores familiares, pero los recursos se concentran en los productores medianos y grandes. Notablemente, la mayoría de los productores de bajos ingresos quedan fuera de Procampo, a pesar de que el programa supuestamente se diseñó para incluirlos (Fox y Haight 2010, Scott 2010a). Al mismo tiempo, los productores que cuentan con tierras de riego tienen el privilegio de recibir dos pagos anuales. Un estudio complementario sobre los impactos de Procampo sobre las presiones migratorias encontró un leve efecto positivo (Cuecuecha y Scott 2010), pero en general los montos que los productores campesinos reciben son demasiado modestos para capitalizarlos y así fomentar la creación de empleo.

El segundo programa en importancia de apoyo agrícola, antes llamado Alianza para el Campo, está diseñado con criterios de asignación de recursos para evitar su concentración entre los productores más acomodados, pero según estudios de campo y evaluaciones oficiales, en la práctica no han logrado evitar esta tendencia (Palmer-Rubin 2010, Scott 2010a).

El tercer rubro, en términos de su peso en el presupuesto, incluye varios programas bajo el rubro de “Apoyos Compensatorios,” y es netamente sesgado hacia los grandes y medianos productores, ofreciéndoles subsidios que se agregan a su acceso a los dos programas anteriores, para reforzar la concentración de los recursos en un pequeño segmento de productores, principalmente localizados en unos pocos estado del norte del país (Fox y Haight 2010, Scott 2010a).

Este sesgo en contra de la económica campesina en la asignación de los recursos públicos para la agricultura está subrayado por el análisis geográfico de una base de datos creado en el Centro para Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Los municipios de mayor marginación, y sobre todo los municipios de mayor presencia indígena, reciben fracciones mínimas del presupuesto para la agricultura, a pesar de que representan un alto porcentaje de la población económicamente activa en el agro (Robles Berlanga 2010<sup>a</sup>, 2010b). Como señaló Scott: “el empleo agrícola ha disminuido... desproporcionadamente en aquellos estados que reciben la mayor parte de los subsidios. Incluso, mientras que los grandes y medianos productores concentran los subsidios públicos, de acuerdo con datos del censo agrícola de 2007, Scott señala que el 63% de los empleos agropecuarios y tan sólo el 27% de los empleos remunerados permanentes en este sector, todavía están en la economía campesina (productores con hasta 5 hectáreas) (2010<sup>a</sup>, 2010b).

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

Fuente: Censo Agropecuario 1991, 2007 (publicado en Scott 2010<sup>a</sup>, 2010b)

En términos del énfasis sectorial de la política pública y su relación con el empleo agrícola, los programas de pagos directos privilegian la producción mecanizada de granos y oleaginosas. Los cultivos más intensivos en su uso de mano de obra reciben menos apoyo y a través de vías distintas, como el caso de los subsidios a la producción hortifrutícola vía los precios del agua y la luz para bombas, y un programa modesto y recientemente recortado para apoyar a los pequeños productores cafetaleros. El segundo programa en importancia parece favorecer inversiones en la mecanización vía tractores en lugar de a los bienes de capital que aumenten la productividad de un uso más intensivo de mano de obra – como se documentó en un estudio sobre el desempeño del programa estatal en Chiapas (Palmer-Rubin 2010).

En síntesis, el agudo contraste entre el aumento en el gasto público rural y la caída en el empleo agrícola indica que la crisis que se padece en este último no se puede atribuir a la falta de gasto público en el sector, sino que el fomento del empleo en el campo no ha figurado entre sus prioridades.

### **La forma de divulgación de los datos oficiales sobre la asignación de recursos dificulta el análisis de su distribución y concentración**

En razón de su vasto alcance y gran complejidad, los programas agrícolas representan un reto formidable para las capacidades del Estado. De ahí que las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas tengan un potencial considerable para mejorar el desempeño del sector público, a través de la participación informada de la ciudadanía. Sin embargo, los programas agrícolas más importantes tienden a tener largas listas de metas, que no siempre son convergentes ni consistentes, lo cual maximiza la discrecionalidad de los tomadores de decisiones y la influencia de los intereses creados (Merino 2010). En cumplimiento con los estándares mínimos que requiere la transparencia gubernamental, los mayores programas de subsidios directos mexicanos parecen ser de entrada muy transparentes, ya que presentan en línea sus padrones de beneficiarios. En la práctica, sin embargo, la imprecisión de los datos oficiales impide la tarea de averiguar cuántos productores realmente reciben pagos, y sus montos totales (Haight y Fox 2010). Por otra parte, los muchos otros programas de subsidios no son ni siquiera transparentes en apariencia, lo cual incluye los pagos directos a grandes empresas y los programas de inversión agrícola descentralizados. Como señaló recientemente la Auditoría Superior de la Federación en su revisión de ASERCA, su falta de sistemas de registro de productores consistentes y de padrones únicos de beneficiarios impide que un analista pueda averiguar el monto total de apoyos que ha recibido cierto productor o empresa privada.

### **Reflexiones sobre los retos al tomar en cuenta la migración en la asignación de recursos para el agro**

Estas tendencias desiguales en la política pública hacia el agro provocan preguntas: ¿Qué hubiera pasado si el gasto público en el agro hubiera priorizado la inversión para la creación de empleos en la economía campesina durante las últimas dos décadas? ¿Cuántas familias hubieran evitado la necesidad de separarse y arriesgar todo al cruzar la frontera? Si bien estas preguntas son muy pertinentes, en la práctica, no es tan obvia como la política agropecuaria pudiera efectivamente priorizar el fomento de alternativas viables para poder atender al reclamo para “el derecho de no migrar.”

Uno de los retos aquí es la diferencia entre una política de fomento que favorece a la producción y la productividad, medida en términos de rendimiento por hectárea, y una política de desarrollo que fomenta la creación de empleo. Un reto adicional tiene que ver con tipo de empleo – si bien la producción hortifrutícola es intensiva en su uso de mano de obra, es netamente estacional y con altos riesgos ocupacionales. Visto a través de la óptica de los jóvenes del campo que están pensando en sus opciones futuras, serán los empleos dignos y sostenibles los que van ser percibidos como opciones viables frente a la opción migratoria.

Un posible criterio alternativo para la asignación de recursos para el agro sería una focalización geográfica distinta al actual sesgo a favor de los estados del norte. ¿Pero cuáles serían los criterios alternativos? Si uno se aplica el criterio de intensidad migratoria, implicaría la canalización de mayores recursos productivos a municipios en los cuales ya han emigrado la mayor parte de sus trabajadores del campo, y donde muchos de los jóvenes ya han asimilado una cultura migratoria que dificulta la viabilidad de opciones locales, al menos para empleos convencionales que ofrecen baja remuneración. Además, al menos en algunos casos las altas tasas de emigración tienen que ver con una ausencia de

opciones productivas viables – aunque en otras si hay opciones que no han sido aprovechados por falta de recursos de inversión. Es posible que las comunidades donde mayores niveles de inversión productiva en el agro pudiesen fomentar empleos que si serían opciones viables para potenciales migrantes sean comunidades con tasas de intensidad migratoria media.

Una opción distinta para la focalización geográfica en la asignación de recursos implicaría un mayor énfasis en niveles de marginalidad, al nivel de municipio o localidad. Sin embargo, la relación entre este indicador con la emigración es muy discutida entre los analistas de migración ya que hay poca correspondencia entre el índice agregado de marginalidad municipal con respecto a las distintas localidades que se encuentran en cada municipio. Como señala el cuadro 2 abajo, los datos agregados al nivel municipal indican que los de mayor intensidad migratoria no siempre son los más marginales.

Cuadro 2: Municipios rurales e indígenas: Intensidad migratoria y niveles de pobreza

<i>Intensidad migratoria</i>	<i>Marginalidad alta y muy alta</i>	<i>Marginalidad intermedia y baja</i>	<i>Marginalidad muy baja</i>
Muy alta	3.3%	4.7%	0%
Alta	7.1%	8.4%	0.2%
Intermedia	8.1%	7.5%	0.9%
Baja	11.9%	7.5%	1.4%
Muy baja	27.8%	6.0%	0.4%
Sin datos	4.4%	0.1%	0%
Total	62.6	34.3%	3.1%

Fuente: Carral Dávila 2006: 99-100 [con datos de CONAPO de 2000], citado en Fox y Bada (2008)

Estos datos sugieren cuatro tendencias muy distintas entre los municipios rurales, señaladas por los niveles de gris en los cuadros arriba.

- 1) Un poco más de 10% de los municipios rurales combinan altos niveles de pobreza y de expulsión. Aparentemente, aquí los impactos de las políticas públicas, tanto las del agro como las sociales, además de las remesas, han sido limitados.
- 2) Aproximadamente 20% de los municipios rurales combinan altos niveles de pobreza y grados intermedios y bajos de intensidad migratoria. Es probable que su ritmo de expulsión aumentara en el futuro, en la ausencia de un aumento sustancial en la inversión pública en el empleo rural a través de la producción campesina.
- 3) Un 13% de los municipios rurales combinan altos niveles de emigración y niveles intermedios de pobreza. Aquí los impactos potenciales de los programas oficiales y las remesas parecen más significativos, aunque hace faltar precisar su potencial para generar mayores niveles de empleo.
- 4) En 28% de los municipios de alta y muy alta marginalidad, la intensidad migratoria sigue siendo muy baja. Este reducto del campo todavía no tocado (al menos en 2000) por la ola migratoria subraya la afirmación frecuente de los investigadores, en el sentido de que muchos de los más pobres no pueden migrar (al menos los que no tienen el capital social necesario). Al mismo tiempo, desde el punto de vista



## **Referencias:**

Banco Mundial, Mexico: Analisis 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, 2010, [www.worldbank.org/mexico](http://www.worldbank.org/mexico)

Carral Davila, Alberto, "Migración Rural," en Héctor Robles Berlanga (coord.) Escenarios y Actores en el Medio Rural, México, DF: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Dic. 2006

Cuecuecha, Alfredo y John Scott, "The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment," Mexican Rural Development Research Reports, 3, 2010, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Fox, Jonathan y Xóchitl Bada, "Migrant organizations and hometown impacts," Journal of Agrarian Change, " 8(2-3), 2008, <http://escholarship.org/uc/item/7jc3t42v>

Fox, Jonathan y Libby Haight (coords.) Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio. Mexico, DF: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz, 2010, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Haight, Libby y Jonathan Fox, "Los padrones de beneficiarios de los programas al campo: ¿un caso de transparencia clara o opaca?" en Jonathan y Libby Haight (coords.) Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio. Mexico, DF: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz, 2010, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Merino, Mauricio, "Los programas de subsidios al campo: Las razones y sinrazones de una política mal diseñada," en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.) Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio. Mexico, DF: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz, 2010, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Palmer-Rubin, Brian, "" ¿Es la descentralización la solución? Enseñanzas de Alianza para el Campo," en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.) Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio. Mexico, DF: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz, 2010, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Robles Berlanga, Héctor, "Ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural: Principales programas SAGARPA," Mexican Rural Development Research Reports, 8, 2010a, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Robles Berlanga, Héctor, "Ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural con base en la presencia de la población indígena," Mexican Rural Development Research Reports, 9, 2010b, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Scott, John, "Subsidios agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?" en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.) Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio. Mexico, DF: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz, 2010a, [www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano](http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano)

Scott, John, "Gran desbalance entre subsidios y empleo agrícola," La Jornada del Campo, No. 36, 18 de sept., 2010b, <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/delcampo.html>