

La política agrícola en México de 1982 a 2018: Un análisis histórico de su incidencia en la producción del maíz

Agricultural policy in Mexico from 1982 to 2018: A historical analysis of its impact on corn production

Ignacio Gutiérrez Reyes

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6756-3949>

*Odette Virginia Delfín Ortega

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0990-6768>

*Autora de Correspondencia: odette.delfin@umich.mx

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Problemática

El maíz para México representa una doble preocupación, por el lado de la demanda este grano representa la base de la dieta de los mexicanos para la cual se destina el 46% del total disponible (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural-Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera [SADER-SIAP], 2023), por el lado de la oferta este cultivo concentra el 50% de la superficie agrícola disponible (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER], 2024), del total de unidades de producción rural el 52% tiene como actividad principal el cultivo del maíz, además, esta actividad se encuentra en el 98% de los municipios del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2023). Para 2021 este grano representó el 5% del total del volumen reportado de la actividad primaria, el equivalente a 10.4% del Producto Interno Bruto PIB agrícola (Grupo Banco Mundial [GBM], 2024). Álvarez-Buylla et al., (2013) agregan que este grano es endémico de México y es la base de la economía y la cultura en el sector rural.

En el presente trabajo se ofrece un análisis de los Programas Sectoriales en materia agrícola, haciendo énfasis en el maíz, con el objetivo de conocer cómo han ido evolucionando, cómo se han transformado las políticas de gobierno en políticas públicas, cuáles son los problemas que llegan a la agenda pública, cuál es el contexto en que se desenvuelven los programas, cuáles son los objetivos que persiguen, las estrategias, los programas y los grupos a los que favorecen. En la primera parte se presentan los programas sectoriales desde la promulgación de la Ley de Planeación de 1983 en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid hasta el presidente Enrique Peña Nieto; en el segundo apartado se analizan los cambios que sufren los principales indicadores de la producción agrícola del cultivo del maíz, y por último se ofrece una conclusión.

Cómo citar: Gutiérrez, I. y Delfín, O.V. (2024). La política agrícola en México de 1982 a 2018: Un análisis histórico de su incidencia en la producción del maíz. *ITSÍ ECHERI Revista de Divulgación en Ciencias Agroalimentarias y del Desarrollo Económico Rural*, II (5), 39-46. <https://doi.org/10.33110/itsiecheri24>

Editor en Jefe: Dr. Jorge Víctor Alcaraz Vera.

ITSÍ ECHERI Revista de Divulgación en Ciencias Agroalimentarias y del Desarrollo Económico Rural, II (5) Mayo – Agosto 2024. pp: 39-46.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International



Desarrollo

Los Programas del Sector Agropecuario

La Ley de Planeación de 1983 establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un instrumento clave para la gestión pública, buscando coordinar los programas específicos de las dependencias federales. La SADER es la encargada de los programas agrícolas, basados en diagnósticos sectoriales que contienen objetivos específicos, estrategias y metas (Diario Oficial de la Federación [DOF], 1983), a continuación, se describen brevemente los programas agrícolas de cada sexenio.

Durante el mandato de Miguel de la Madrid (1983-1988), la política agrícola se centró en mejorar la autosuficiencia alimentaria y aumentar la productividad a través de la Reforma Agraria y el Programa de Desarrollo Rural Integral. Sin embargo, la baja productividad del maíz y la migración al sorgo dificultaron el logro de los objetivos (Cámara de Diputados, 2012).

Carlos Salinas de Gortari (1990-1994), presentó el Programa Nacional de Modernización del Campo, con énfasis en la reducción de la intervención estatal y la creación de mercados agrícolas eficientes. Su administración impulsó reformas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y promovió la autosuficiencia en maíz y frijol (DOF, 1991).

Ernesto Zedillo (1995-2005), enfrentó una crisis económica y continuó las políticas de modernización, descentralizando la gestión agrícola a los estados. Se enfocó en aumentar la productividad y fomentar el libre comercio, buscando incrementar la producción agrícola y mejorar la seguridad alimentaria en un contexto de globalización (Cámara de Diputados, 2006).

Vicente Fox (2001-2006), firmó el Acuerdo Nacional para el Campo, consolidando un enfoque de descentralización y participación ciudadana. Su administración implementó reformas estructurales para mejorar la producción, la tecnología y la sostenibilidad en el sector agrícola (DOF, 2002).

El Programa Sectorial de Agricultura del presidente Felipe Calderón (2007-2012), se centró en el desarrollo humano sustentable, con el Estado como regulador y redistribuidor de ingresos para los más pobres. El plan introdujo mecanismos de evaluación y metas cuantificables para mejorar la rendición de cuentas y abordó problemas clave como la baja capitalización del sector agrícola, el uso ineficiente del agua y la fragmentación de la tierra. Además, el programa buscó incrementar la producción agrícola, mejorar los ingresos rurales y fomentar la sustentabilidad a través de tecnologías y mejores prácticas agrícolas. El Programa se estructuró en cinco objetivos principales: reducir la pobreza rural, asegurar la disponibilidad de alimentos sanos y accesibles, mejorar el acceso de los productores a los mercados globales, revertir el deterioro de los ecosistemas y promover la participación de actores rurales (Cámara de Diputados, 2007).

Los programas sectoriales de agricultura de Felipe Calderón (2007-2012) y Enrique Peña Nieto (2013-2018), se enfocaron en mejorar la productividad agrícola, aunque con enfoques diferentes. Calderón priorizó el desarrollo humano sustentable,

con el Estado como regulador y promotor de la equidad, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas y metas cuantificables, además de abordar problemas como la baja capitalización y el uso ineficiente del agua (Cámara de Diputados, 2007). Peña Nieto, por su parte, puso mayor énfasis en incrementar la productividad mediante la innovación tecnológica y el uso eficiente de recursos, destacando un mayor papel del Estado en la economía sin control absoluto (DOF, 2013).

Producción, superficie y rendimiento del maíz

Para analizar la evolución de los programas y su posible impacto en los tres principales indicadores de productividad del maíz: producción, superficie destinada al maíz y rendimiento, se utilizan datos nacionales del SADER (2023).

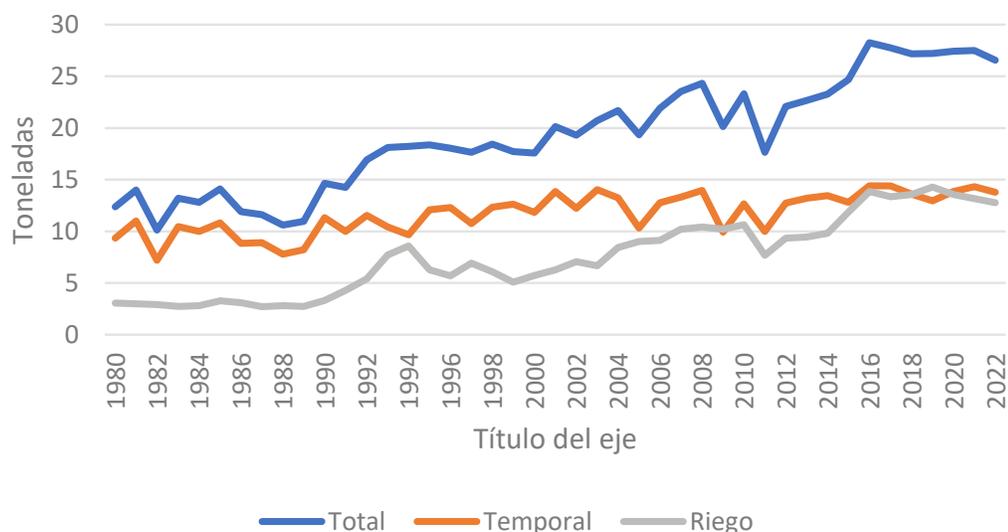
En cuanto al indicador producción (véase gráfica 1), durante todo el periodo del Gobierno de De la Madrid, la producción tuvo una tendencia a la baja pasando de 12.78 millones de toneladas a 10.59 en 1988, no obstante a partir de 1989 tiende a recuperar los niveles de producción y para 1990 logra producir 14.63 millones de toneladas, en gran medida el nivel de producción total está en función con la producción de temporal, que fue el sector que más apoyó esa administración, mientras que la producción de riego se mantuvo estable en el mismo periodo. Las políticas agrícolas del presidente Carlos Salinas de Gortari lograron un aumento récord en la producción con 18.35 millones de toneladas en 1995, un crecimiento constante que logró aumentar en 23% la producción de 1990 a 1996. A diferencia del periodo anterior, el fomento a la producción de riego explica este repunte el cual llega a un pico de producción de 8.5 millones de toneladas en 1994 acercándose a las 9.6 millones de toneladas del cultivo de temporal, el cual se mantuvo estable en este periodo.

Para el inicio de la administración del presidente Zedillo, la producción disminuyó el ritmo en comparación con el del periodo pasado, ya para 2001 los niveles de producción lograron incrementar gracias a la aportación de los cultivos de temporal, ya que la modalidad riego se mantuvo constante incluso con una disminución a 5 millones de toneladas en 1999. En la administración del presidente Vicente Fox repunta de nuevo la producción de riego y logra aumentar en 47.5% la producción de 2002 a 2008. Durante esta administración la modalidad de temporal muestra importantes descensos, sobre todo en 2005 con niveles de producción similares a la década de los ochenta. No obstante, la producción total asciende hasta 24.3 millones de toneladas en 2008.

Durante la administración del presidente Calderón se revierte la tendencia creciente desde la década de los noventa y presenta niveles de producción similares a los de 10 años atrás, al final del periodo analizado de esta administración se tiene un saldo negativo. A pesar de la tendencia al alza de la modalidad de la producción de riego, que incluso llegó a superar a la de temporal en 2009, la tendencia fue a la baja en el resto del periodo con una ligera recuperación en los últimos dos años del periodo analizado de esta administración. En este periodo disminuye tanto la producción de riego como de temporal. Para la administración del presidente Peña, la producción del maíz logra una tendencia creciente con récords de producción

llegando hasta 28.25 millones de toneladas en 2016, gran parte del éxito se debe a la creciente producción de la modalidad de riego que logró mantenerse a la par de la producción de temporal mientras esta última se mantenía constante.

Gráfica 1
Producción de maíz en México (millones de toneladas).

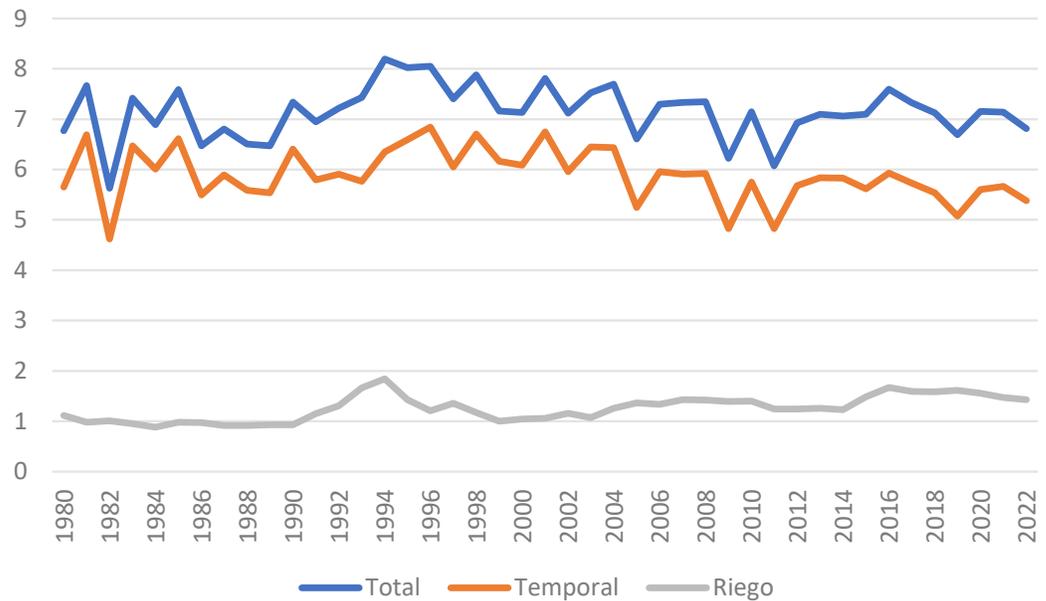


Fuente: Elaboración propia con datos de SADER (2023).

El maíz es el cultivo que más superficie abarca. La gráfica 2 muestra el comportamiento de este indicador. Desde inicios del siglo XX hasta mediados de la década de los sesenta, en este periodo pasó de 3 millones de hectáreas (ha) a 8.2 para 1966, año en el cual alcanzó su pico máximo y a partir de ahí la tendencia es mantenerse en promedio entre los 6.5 y 7.5 millones de ha. La mayor superficie la abarca la modalidad de temporal. Para el periodo analizado de la política de De la Madrid se mantiene el rango promedio. Una vez iniciado el periodo del presidente Salinas, la superficie destinada al maíz logra aumentar llegando incluso cerca al máximo histórico de mediados de los sesenta. En esta administración se destina más superficie de temporal y la de riego llega a aumentar casi al doble, aunque a finales de los noventa regresa a los niveles reportados en la administración de De la Madrid. Con el presidente Zedillo se mantienen los niveles de superficie por arriba del promedio analizado, sin embargo, la superficie de riego decae.

Con la administración del presidente Fox se observa una reducción de la superficie respecto al anterior gobierno, sin embargo, crece la superficie de riego destinada a este grano. Con el presidente Calderón el total de superficie decae llegando incluso a niveles de la década de los cincuenta, no obstante que se mantiene la superficie de riego cultivada con este grano. Con la administración del presidente Peña se incorpora más superficie al cultivo de maíz respecto a la administración anterior debido al incremento de la modalidad de riego.

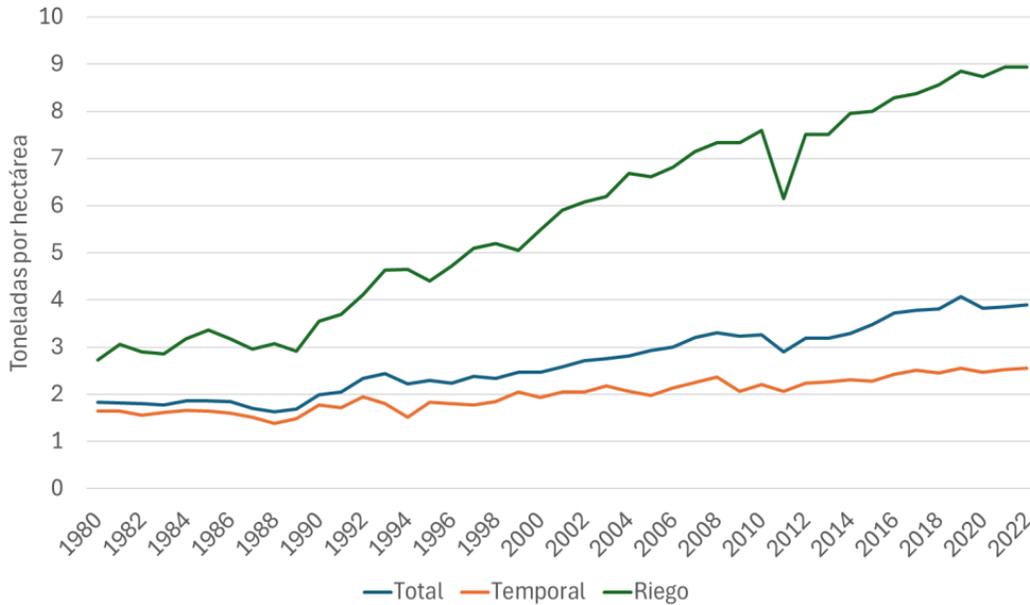
Gráfica 2
Superficie destinada al cultivo de maíz en México (millones de hectáreas).



Fuente: Elaboración propia con datos de SADER (2023).

Para medir la productividad de los factores de la producción es importante identificar la eficiencia en el uso de la tierra agrícola. La tecnología ha avanzado y los datos muestran que la cantidad de granos que obtienen por hectárea han sido mayores cada vez, de esta manera, a partir de los sesenta, el cultivo de riego siempre ha presentado mayores niveles de rendimientos que los de temporal, esta brecha se ha ido ampliando hasta la actualidad (véase gráfica 3). En el caso del presidente De la Madrid la tendencia fue más bien al estancamiento. El rendimiento no superó las 3.3 ton/ha en riego mientras que el promedio no superó las 1.8 ton/ha. Con el presidente Salinas el rendimiento llegó a niveles de 2.4 ton/ha principalmente gracias a que el rendimiento en riego creció hasta más de una tonelada. El mismo caso sucedió con el presidente Zedillo y con la siguiente administración, un importante crecimiento del rendimiento en riego se vio reflejado en un mayor rendimiento promedio.

La única tendencia adversa en cuanto al rendimiento fue con el presidente Calderón, ya que, pese a la tendencia creciente en este indicador y habiendo llegado a las 7.7 ton/ha en riego, para 2011 baja a 6.1 ton/ha en esta modalidad, lo que impactó a su vez al rendimiento promedio que para esos años alcanzaba los 3.2 ton/ha. Con el presidente Peña el rendimiento en modalidad de riego volvió a crecer de manera constante al igual que el promedio llegando a 8.5 ton/ha en riego, 3.8 ton/ha en promedio y 2.4 en temporal.

Gráfica 3**Rendimiento por hectárea del cultivo de maíz en México (toneladas por hectárea).**

Fuente: Elaboración propia con datos de SADER (2023).

Propuesta de solución

Las crisis han sido constantes desde la administración de Miguel de la Madrid con la crisis de la deuda, la crisis de 1994, la crisis inmobiliaria del 2008 y la crisis de 2019. Además, la democracia ha ido aumentando, desde el año dos mil han obtenido el poder tres diferentes partidos políticos. Ambos casos provocan la transformación de políticas de gobierno en políticas públicas, mayor claridad, mayor racionalidad, más información, mejor diseño, mejor planeación, mejor definición de los problemas, principalmente. Aunado a eso, un nuevo institucionalismo provocado con el federalismo y el apoyo de la sociedad civil organizada pretende involucrar a más personas en el proceso de política pública. En el caso del sector agrícola se puede ver con la creación del programa Acuerdo Nacional para el Campo.

La definición de los problemas de los programas sectoriales sobre temas agrícolas es semejante en los últimos cuarenta años, baja productividad, ineficiencia en el uso de los factores como: escaso financiamiento, ineficiente riego, baja tecnología, mano de obra poco calificada, escasa organización, baja densidad de maquinaria y equipo. Las estrategias cambian, pero no de manera radical sino incremental, algunos sexenios fomentan la iniciativa empresarial de los productores fomentando en mayor medida la inversión con subsidios al financiamiento y recuperación de cartera vencida, también se ha intentado ofrecer liquidez al productor con programas como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Contribución a la sociedad

Diferentes estrategias han dado diferentes resultados. Se observa que en la medida que se fomenta a la producción comercial los niveles de producción y de rendimiento crecen como en el caso del periodo de los presidentes Salinas, Fox y Peña, este aumento se ha dado gracias a la incorporación de tierras de riego, que muestran los mayores rendimientos, sin embargo, el rendimiento de esta modalidad parece llegar a su límite. Algunas declaraciones afirman la llegada al límite de la frontera agrícola, por lo que se hace necesario el uso eficiente de los limitados recursos, sobre todo en la modalidad de temporal. Los pequeños productores de temporal son los que tienen el potencial de aumentar los niveles de producción; sin embargo, es necesario superar las limitantes del minifundio y la introducción de tecnología que permite incrementar la productividad, estos productores se caracterizan por no tener una visión empresarial de su actividad, que podría explicarse más por temas económicos que culturales, una baja rentabilidad no estimula la inversión en el cultivo del maíz.

Referencias

- Álvarez-Buylla, E. y Piñeyro, A. (Coords.), Carrillo, C. (Ed.) (2013). *El maíz en peligro ante los transgénicos. Un análisis integral sobre el caso de México*. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/El_maiz_en_peligro_ante_los_transgenicos._Un_analisis_integral_sobre_el_caso_de_Mexico
- Cámara de Diputados (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, Programas e Indicadores*. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. <https://cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>
- Cámara de Diputados (2006). *Informes Presidenciales. Ernesto Zedillo Ponce de León*. Centro de Documentación, Información y Análisis. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-18.pdf>
- Cámara de Diputados (2012). *Informes Presidenciales. Miguel de la Madrid Hurtado*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. <http://congreso.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>
- Grupo Banco Mundial (2024). Agricultura, silvicultura y pesca, valor agregado (% del PIB)-. [Base de datos]. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?view=chart&locations=M>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Subsistema de Información Económica. Censo Agropecuario 2022. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/ca/2022/>
- Ley de Planeación. 05 de enero de 1983. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983#gsc.tab=0
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2024). Sistema de Información Agroalimentario de Consulta SIACON. [Base de datos]. <https://drive.google.com/drive/folders/1x-P8KKIejWPPLY2QouHUOffgOSWwPXaS>

- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural - Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (2023). *Balanza disponibilidad-consumo. Maíz amarillo*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/860183/Balanza_Disponibilidad_Consumo_Sep-tiembre_2023.pdf
- Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. 15 de enero de 1991. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1991&month=01&day=15#gsc.tab=0
- Programa Sectorial Agrario 2001-2006. 04 de febrero de 2002. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2002&month=02&day=04#gsc.tab=0
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. 13 de diciembre de 2013. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=12&day=13#gsc.tab=0