



Banco Mundial



Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México

**Grupo Interagencial de Desarrollo
Rural – México**

México, junio de 2007



Banco Mundial



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.783
27 de junio de 2007

ORIGINAL: ESPAÑOL

TEMAS PRIORITARIOS DE POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
PRESENTACIÓN.....	7
A. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL	9
1. Problemática.....	9
2. Política vigente.....	9
3. Propuestas y retos para una política pública exitosa.....	11
B. FINANCIAMIENTO A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	12
1. Problemática: caída del crédito y financiamiento insuficiente	12
2. Política de crédito vigente.....	13
3. Propuestas.....	15
C. SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	16
1. Problemática.....	16
2. Política vigente.....	17
3. Propuestas.....	18
D. RECURSOS HÍDRICOS.....	21
1. Problemática.....	20
2. Política vigente.....	21
3. Propuestas.....	22
E. INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES	24
1. Problemática.....	24
2. Política vigente.....	24
3. Propuestas.....	27

	<u>Página</u>
F. INTEGRACIÓN DE CADENAS AGROALIMENTARIAS PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD.....	28
1. Problemática.....	28
2. Política vigente.....	28
3. Propuestas.....	30
G. EMPLEO RURAL Y POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.....	31
1. Problemática.....	31
2. Política vigente.....	33
3. Propuestas.....	33
H. DESARROLLO RURAL TERRITORIAL.....	36
1. Problemática.....	36
2. Política vigente.....	37
3. Propuestas.....	38
I. CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	43
LISTA DE SIGLAS.....	47
<u>Anexo</u> : Principales indicadores sectoriales, sociales, de política agropecuaria, financiamiento e inversión en México.....	51

RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo del medio rural es un componente fundamental para México por su aporte de alimentos, servicios ambientales, empleos y divisas a la economía. Por sí mismo representa un factor importante en el alivio de la pobreza. Pese a ello, los recursos financieros reales para la agricultura han disminuido, el capital humano continúa siendo escaso, sobre todo el asociado a la población pobre, y persiste la transferencia de ingresos vía precios del medio rural a las economías urbanas.

La experiencia de México en las últimas décadas es muy vasta en el diseño y aplicación de políticas públicas para el desarrollo agroalimentario y rural. El país ha realizado ajustes para responder a la globalización económica e incentivar la descentralización y la participación social. La coherencia entre políticas y la construcción de consensos entre agentes es un imperativo en el que se ha avanzado. La Ley de desarrollo rural sustentable (LDRS), el Programa Especial Concurrente (PEC) y, posteriormente, el Acuerdo Nacional para el Campo, han fortalecido la institucionalidad y la capacidad de respuesta a los desafíos agropecuarios.

Las políticas públicas de desarrollo rural muestran gran riqueza por la diversidad de programas del gobierno federal que, no obstante, se traduce en una notable complejidad en su diseño y operación. De ahí que la política sectorial deba partir de consensos entre actores sociales y niveles de gobierno, que definan las prioridades y les otorguen legitimidad. Además es prioritario fortalecer el diálogo entre el poder ejecutivo y el legislativo. Se requiere también unidad de acción y compromiso de cada uno de los niveles de gobierno, a lo que podría contribuir la creación de un gabinete de desarrollo rural, bajo la conducción de la presidencia de la república.

La fuerte heterogeneidad del medio rural tiene que ser considerada en las políticas públicas para que sean incluyentes y diferenciadas. Se recomienda buscar un equilibrio entre bienes públicos y privados, entre transferencias compensatorias y fomento productivo, y entre políticas nacionales y locales. También es fundamental mejorar la calidad del gasto público, para lo que debe revisarse integralmente el universo de programas de apoyo al medio rural, evitando las superposiciones u omisiones, incentivos encontrados y uso poco eficiente de recursos, factores que actualmente limitan el impacto de los programas gubernamentales.

Otro tema de gran relevancia es el financiamiento del agro por su potencial para impulsar la innovación, la competitividad y el crecimiento. No obstante, desde fines de los años ochenta se detuvo la expansión del crédito al agro. Así, la cartera total se contrajo de 8,6% en 1990 a sólo 1,4% en 2005. La inflación y las altas tasas de interés, la inadecuada asignación de créditos y sus readecuaciones repercutieron en altos índices de morosidad y cartera vencida. El retiro del Estado de la operación directa del seguro agropecuario explica, en parte, la disminución del financiamiento.

En ese entorno, la Financiera Rural (FINRURAL) ha reducido las cuotas de avíos y el otorgamiento de créditos refaccionarios y, junto con los Fideicomisos Instituidos en relación a la

Agricultura (FIRA), ha concentrado regionalmente su cartera, de modo que los descuentos (de FIRA) privilegian a los medianos y grandes productores. Por otra parte, más de una quinta parte de la población vive en municipios sin sucursales bancarias.

La política de financiamiento enfrenta el reto de que la banca privada y los organismos de microfinanzas eleven la oferta de crédito a la producción agropecuaria. Conviene promover el descuento preferencial de créditos refaccionarios, que apoyen la capitalización de los pequeños y medianos productores,¹ y utilizar el descuento para incorporar al crédito a pequeños productores del centro, sur y sureste del país, además de establecer metas de descuento y tasas preferenciales de interés a estos productores.

Es necesario precisar las poblaciones objetivo de FIRA y de la FINRURAL, y concentrar sus operaciones en el adelanto de los subsidios del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). En su lugar, estas instituciones deberían aumentar el crédito prendario, que ahora es muy bajo y revisar la relevancia de programas de apoyo crediticio con múltiples gastos administrativos e intrincadas reglas de operación. El Estado podría apoyar la capacitación, la asistencia técnica y el equipamiento de microfinancieras reconocidas por la Ley del ahorro y crédito popular.

El potencial del seguro agropecuario para facilitar el crédito se podría realizar fomentando la vinculación a través de acompañamientos en proyectos productivos entre microfinancieras y fondos de autoaseguramiento, y con acuerdos entre aseguradoras privadas y fondos de autoaseguramiento.

La realización del potencial productivo rural enfrenta diversos desafíos que exigen resolver problemas estructurales. Destacan entre ellos la pobreza de la mitad de su población, la desigualdad, el bajo dinamismo de la producción, la dependencia del régimen de lluvias de parte significativa del área sembrada y la necesidad de lograr un adecuado manejo ambiental y de expandir la competitividad internacional de los productos agroalimentarios.

Para enfrentar los desafíos mencionados, la política agroalimentaria requiere elevar la competitividad y los ingresos rurales, y con ese propósito es necesario fortalecer la integración de las cadenas agroalimentarias, enfatizar la innovación y el desarrollo de capacidades, ampliar y usar más eficientemente el riego, brindar atención especial a la sanidad e inocuidad agropecuaria y, especialmente, generar condiciones para atraer inversiones y financiamiento al agro.

La competitividad se halla en el centro del debate actual sobre políticas públicas en el sector agroalimentario mexicano, estimulado por la integración económica del país con otras economías, especialmente con los Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para desarrollar la competitividad se ha avanzado en la integración de 48 Comités Nacionales Sistema Producto (CNSP), como parte de la estrategia de integración de las cadenas agroalimentarias, cuya finalidad última es incrementar la competitividad.

¹ Con ingresos anuales por ejemplo de hasta 1.500 veces el salario mínimo diario.

No obstante, el funcionamiento de los comités sistema producto ha enfrentado diversos problemas, entre los que resaltan la indefinición de prioridades nacionales concertadas, en las que enmarquen sus acciones, la todavía débil presencia de los agentes económicos y una excesiva presencia gubernamental, la visión segmentada por cultivos y/o especies, la ausencia de un enfoque integral de los encadenamientos y la baja calidad de la mayor parte de los planes rectores que deberían de orientar su accionar.

En este marco es primordial seguir apoyando la consolidación de los comités sistema producto y la integración de las cadenas agroalimentarias como estrategia para el incremento de la competitividad. Para ello es necesario impulsar la construcción de consensos público-privados sobre las cadenas prioritarias y los problemas a resolver en cada una de ellas, lograr la convergencia entre el enfoque sectorial y el de desarrollo rural territorial, e impulsar el diseño de políticas diferenciadas acordes con la heterogeneidad de las cadenas productivas y de los agentes económicos que participan en ellas.

Los comités sistemas producto tienen que consolidar su funcionamiento velando porque la representación de los actores refleje la mayor legitimidad e independencia de criterios. También es necesario lograr que los planes rectores sean resultado de la planeación participativa de agentes de los diversos eslabones de las cadenas. Finalmente, es necesario aplicar el principio de subsidiariedad, distinguiendo claramente el espacio privado del gubernamental.

La competitividad de los sistemas producto y el aumento de los ingresos rurales dependen en buena parte de la eficacia de los sistemas de innovación, del desarrollo de capacidades, del financiamiento rural y de la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

La investigación, la transferencia de tecnología y la innovación constituyen un motor fundamental del desarrollo rural. Por ello es fundamental vincular estrechamente las acciones de los institutos de investigación —generalmente instituciones públicas— con las demandas del sector productivo. Para contribuir a ello es necesario consolidar las Fundaciones Produce y el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT), incentivar el cofinanciamiento público-privado de las carteras de proyectos de investigación, elevar la eficiencia en el gasto público, y garantizar el carácter de bien público de los conocimientos generados en la investigación pública.

En la misma línea tiene alta prioridad el desarrollo de capacidades de los agentes, en particular de los productores primarios, aplicando criterios diferenciados por tipo de productor. De manera complementaria es necesario continuar el impulso al desarrollo de un mercado de servicios profesionales, reforzar el vínculo entre la generación de tecnología y los prestadores de servicios profesionales, asegurar el acoplamiento entre inversiones físicas y el desarrollo de capacidades de los productores, e impulsar las redes de innovación en las cadenas o sistemas producto prioritarios.

Otro tema estratégico es la sanidad e inocuidad de los productos agroalimentarios por razones de salud pública, ambientales y de comercio internacional. Las plagas y enfermedades en los sistemas agroalimentarios y la falta de inocuidad de los productos inciden negativamente en la economía del sector, en el medio ambiente y en la salud pública. La atención de estos temas gana importancia en un entorno globalizado, en el que la presencia de plagas y enfermedades

transfronterizas ha conducido a controles sanitarios y de inocuidad más estrictos, aunque en ocasiones estos controles se utilizan como barreras al comercio internacional. Por otra parte, los consumidores valoran crecientemente atributos relacionados con los productos agroalimentarios como la inocuidad, la producción sin efectos negativos sobre el medio ambiente, la salud de los trabajadores, el precio justo y el bienestar de los animales.

En este escenario, los productores deben cumplir con las normas sanitarias y de inocuidad que se aplican en los mercados de destino para asegurar el acceso de sus productos; se proyecta que, en el mediano plazo, los estándares para productos agroalimentarios serán más estrictos. En México, diferentes instancias del gobierno federal han asumido parcialmente la atención de la sanidad e inocuidad de alimentos, lo que ha limitado la eficacia de la política. La participación privada en el financiamiento de las acciones sanitarias y de inocuidad es escasa, el marco legal presenta insuficiente articulación de los instrumentos regulatorios y falta precisión en las atribuciones de las dependencias involucradas.

Otro gran reto para el país es la baja disponibilidad de agua por habitante, acentuada por la desigual distribución regional y estacional del agua dulce, que dificulta su aprovechamiento sostenible. Los cuerpos de agua están afectados por la creciente extracción y contaminación doméstica, agropecuaria e industrial. Del agua extraída de los acuíferos, casi 70% se utiliza en actividades agropecuarias, y de ella se pierde más de la mitad por infiltración y evapotranspiración. El 64% del agua suministrada a las ciudades proviene de los acuíferos, con lo que se abastece a 72 millones de personas. La sobreexplotación de los acuíferos es grave tanto para uso urbano como para la producción agrícola.

Sin duda, un recurso clave para la producción agropecuaria es la disponibilidad de agua. En México, 75% del área cosechada depende del régimen de lluvias. El otro cuarto, con riego, da cuenta del 77% del agua total utilizada y genera 55% de la producción agrícola. El uso del agua en las zonas de riego es ineficiente en conducción, asignación y modalidades de uso. La reconversión de cultivos se ve limitada porque los precios del agua y de la energía envían señales falsas de abundancia del agua. Además, buena parte de los distritos de riego y de las unidades de riego para el desarrollo rural enfrentan graves problemas debido a que están sobredimensionadas y a que hay sobreconcesión de derechos.

México cuenta con una autoridad nacional de aguas muy sólida, con influencia determinante en el desarrollo de mercados locales de agua, pero la aplicación de regulaciones no ha sido sostenida y en algunos casos ha debilitado la seguridad legal de los derechos privados; además, existen contradicciones legales que limitan la protección de la calidad de los cuerpos de agua. En este marco es necesario fortalecer los organismos de cuenca y elaborar los planes de manejo integrado de cuencas. También es importante reforzar las capacidades y funciones normativas y de planeación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), promover la concertación entre actores y la adecuación de los derechos de agua a las disponibilidades reales, emprender la transferencia de derechos de manera transparente, constituir reservas estratégicas y, por último, restringir volúmenes e incrementar precios del agua para así enviar señales correctas a inversionistas y productores.

México se encuentra en una importante transformación institucional enmarcada en la LDRS, que define un nuevo marco de gestión basado en un enfoque territorial, multisectorial, al

tiempo que promueve la descentralización de programas, sistemas, servicios y fondos sectoriales y territoriales en el contexto del desarrollo rural sustentable. Se ha implantado una amplia red de órganos colegiados con participación pública y privada en Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) federales, estatales, distritales y municipales, en Comités Sistema Producto (CSP) para la implementación de estrategias de integración de las cadenas agroalimentarias; asimismo, se creó la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable.

La consolidación de los avances alcanzados en este cambio institucional requiere fortalecer la coordinación de la reglamentación de diversas leyes; integrar y afianzar los CDRS y los CSP; mejorar las capacidades locales y los programas de asistencia técnica, y lograr una mayor convergencia entre la demanda y la oferta de servicios públicos. Los planes territoriales deben ser considerados en los programas de inversión rural, particularmente en los relacionados con el TLCAN. También es necesario reforzar la competitividad de *clusters* rurales.

Por otra parte, los pequeños productores rurales —agropecuarios y no agropecuarios, independientes y pequeñas empresas— constituyen una parte significativa del empleo rural, cuya productividad requiere incrementarse. La generación y calificación de empleo sigue siendo fundamental para el desarrollo rural. El Estado mexicano atiende a estos productores mediante políticas específicas y focalizadas en áreas de alta marginalidad, cuyo objeto es desarrollar capacidades institucionales, de organización empresarial y asistencia técnica. Asimismo, es necesario facilitar el acceso de los pequeños productores a los beneficios de otras políticas generales, como las de crédito, integración de cadenas agroalimentarias, ingreso objetivo y otras transferencias.

Las estrategias de atención a los productores deben partir del reconocimiento de la importancia de este tipo de empresariado, dada su contribución al empleo, a la equidad y la cohesión social y territorial, y a la retención de la población en el campo. Así, es prioritario profundizar la visión territorial con aglomerados productivos; apoyar a las asociaciones de productores como gestores del desarrollo empresarial; fortalecer las capacidades, y dar acceso a tecnologías a los productores mediante su participación en los programas de investigación.

En cuanto a crédito, por el lado de la demanda se trata de generar proyectos rentables y condiciones de confianza para el sistema financiero, aprovechando la buena moral comercial de los pequeños agricultores. Por el lado de la oferta, deben crearse modalidades de crédito y microcrédito adecuadas a las características de los pequeños productores, que reduzcan los costos de transacción, promuevan el descuento preferencial de créditos refaccionarios para ellos y apoyen la capacitación, la asistencia técnica, el equipamiento de microfinancieras y el desarrollo de seguros para pequeños agricultores.

Cuadro 1

MÉXICO: PRINCIPALES INDICADORES SECTORIALES, SOCIALES, DE POLÍTICA AGROPECUARIA,
FINANCIAMIENTO E INVERSIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO

	1995	2000	2005	1995-2000	2000-2005
Indicadores sectoriales	Tasas de crecimiento				
Producto interno bruto agropecuario (precios de 1993)	0,9	0,6	-1,5	1,6	1,5
	Porcentajes				
Valor agregado bruto agropecuario/valor agregado bruto total	6,6	5,5	...	6,1	5,7
Exportaciones agroalimentarias/exportaciones totales de bienes	8,2	5,0	5,5	6,4	5,3
Importaciones agroalimentarias/importaciones totales de bienes	7,3	5,6	6,5	6,9	6,7
Gasto agropecuario/gasto total del gobierno federal	7,1	3,5	3,1	5,2	3,3
Crédito agropecuario/crédito total	4,9	3,7	1,4	4,7	2,5
	Índices (1990 = 100)				
Precios implícitos en el sector agropecuario (1993 = 100)	81,2	249,6	...	198,4	266,2
IPP agricultura/IPC general	51,6	24,0	20,9	33,8	22,5
Indicadores sociales	Porcentajes				
Población y pobreza					
Población rural/población total	27,3	25,2	23,5	26,2	24,3
PEA rural/PEA total	24,2	22,0	20,2	23,1	21,1
Pobreza: personas en línea de patrimonio	...	69,2	61,8	75,0	63,2
Empleo					
Población ocupada en actividades agropecuarias/población ocupada total	24,7	18,1	15,1	21,8	17,0
Tasa de condiciones críticas de ocupación rural	...	27,7	24,3	28,5	28,4
Capital humano					
Tasas de analfabetismo a nivel nacional	10,6	9,2	8,4	9,9	8,7
Tasas de analfabetismo en Chiapas	26,0	22,2	21,4	24,1	21,4
Años de escolaridad a nivel nacional	7,1	7,7	8,1	7,3	8,0
Años de escolaridad en Chiapas	4,8	5,6	6,5	5,2	6,0
Política agropecuaria	Millones de pesos reales			Tasas de crecimiento	
Presupuesto ejercido por SAGARPA	40 451	27 548	40 571	-9,0	7,9
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	15 679	11 569	12 432	-2,2	1,4
Alianza para el Campo/Alianza Contigo	...	2 961	6 342	...	13,0
Apoyos a la comercialización agropecuaria	2 157	3 400	5 548	...	17,8
Financiamiento e inversión					
Crédito otorgado por Financiera Rural	13 521	13 951	11 106	-4,7	-5,4
Crédito otorgado por FIRA	...	42 795	54 629	...	4,2
Formación bruta de capital fijo agropecuario (pesos de 1993)	2 069	2 682	...	2,3	3,7
Inversión extranjera directa sector agroalimentario (dólares corrientes)	615	1 498	2 200	-3,2	6,6
	Millones de hectáreas				
Superficie total en riego	6,2	6,3	6,3	0,3	0,1
Superficie física regada en los distritos de riego	2,9	2,5	2,7	-3,8	1,3
Superficie asegurada agrícola	0,9	1,9	3,5	10,8	20,8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Para mayor información sobre otras variables, fuentes y notas, véanse los cuadros A-1, A-2, A-3 y A-4 del anexo.

PRESENTACIÓN

El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (GIADR) está formado por ocho agencias de cooperación técnica y financiamiento para el desarrollo: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura (IICA) Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) El Grupo fue creado en la Asamblea Anual de los Gobernadores del BID en Nueva Orleans (marzo de 2000), con el fin de complementar la acción de las agencias que lo integran mediante la generación y difusión de información relevante para el desarrollo de las economías rurales de los países de América Latina y el Caribe; la identificación de instrumentos, de nuevos enfoques y de experiencias exitosas de desarrollo rural, y la implementación de proyectos conjuntos de capacitación, asistencia técnica e inversión a nivel nacional y regional.

En este marco, a partir del diálogo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se constituyó el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural–México (GIADR–México), que trabajó en la identificación y análisis de temas estratégicos para la política agroalimentaria y de desarrollo rural. El resultado de ese trabajo es el presente documento —elaborado por un equipo técnico en el que participaron funcionarios y consultores del Banco Mundial, CEPAL, FAO e IICA—, en el que se plantea un conjunto de temas que, en opinión del Grupo, requieren atención prioritaria de las políticas públicas para el desarrollo del campo mexicano.

Los temas incluidos en este documento están actualmente en la agenda gubernamental y de los actores sociales y privados involucrados en el desarrollo rural, por lo que en cada caso se hace un recuento de la problemática y de las políticas vigentes, y a partir de ello se presentan propuestas para la discusión. Sin embargo, este documento no pretende agotar los temas de importancia para el desarrollo rural, por lo que es posible que los lectores extrañen asuntos relevantes que no fueron incluidos.

Por otra parte, el objetivo que se planteó el GIADR con la elaboración de este documento es contribuir al debate en torno a las políticas públicas, en el que necesariamente deben participar actores gubernamentales, sociales y privados. Este diálogo resulta crucial en una coyuntura en la que se inicia una nueva administración federal, que formulará y conducirá la política agroalimentaria y de desarrollo rural durante los próximos seis años.

A. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL

1. Problemática

La experiencia de México en las últimas décadas es muy vasta en cuanto al diseño y aplicación de políticas públicas para el desarrollo agroalimentario y rural. El país ha realizado ajustes de fondo en este sector fundamental para responder a las tendencias de globalización económica, descentralización y participación social que caracterizan los años recientes. La introducción de una visión integral, multisectorial y territorial ha creado un nuevo ambiente de gestión y articulación intersectorial.

Aun así, la amplia gama de programas e instrumentos actualmente en operación plantean el reto de lograr la armónica convergencia y consistencia entre ellos, en el marco de una política integral que oriente el uso eficiente de los recursos, fortalezca el papel estratégico del sector en la economía y la sociedad, y proyecte beneficios que incluyan el vasto tejido social de las zonas rurales del país.

Esta tarea implica enfrentar varios desafíos, entre los que destacan la alineación entre incentivos privados y objetivos sociales, el fomento a inversiones en bienes públicos y bienes privados, la diversificación y reconversión productiva, y el adecuado uso de transferencias compensatorias al ingreso y de pagos directos por deficiencia.

Por otra parte, la articulación y convergencia entre objetivos, políticas, programas e instrumentos es compleja por la necesidad de atender lógicas distintas para el fomento al desarrollo, derivadas de la fuerte heterogeneidad rural, de la presencia de distintos niveles de gestión pública (federal-estatal-municipal), de la emergencia de una mayor participación social, y del insuficiente diálogo entre poder ejecutivo federal y congreso federal.

En este marco, la coherencia y la convergencia entre políticas es un imperativo fundamental para evitar que se neutralicen (o incluso se anulen) unas a otras. Asimismo, la descentralización y la creciente participación social se han convertido en características relevantes de la gestión pública y, por tanto, condicionan el diseño y la operación de políticas públicas. Esta tendencia determina un escenario más complejo, en el que es necesario construir consensos que den legitimidad y viabilidad a las nuevas orientaciones de política sectorial.

2. Política vigente

Las formulaciones de política agroalimentaria y de desarrollo rural de los últimos años ponen énfasis en cuatro conceptos fundamentales: a) desarrollo rural con visión territorial; b) integración de cadenas agroalimentarias y pesqueras, como vía para la competitividad; c) sustentabilidad en el uso de recursos naturales, y d) reconversión productiva para adecuar el

aparato productivo a las nuevas realidades de los mercados y a las vocaciones productivas regionales.

El despliegue de estos nuevos enfoques de política sectorial tiene como base la construcción de una nueva institucionalidad rural, cuya piedra angular es la Ley de desarrollo rural sustentable (LDRS, 2001) y la formulación del Programa Especial Concurrente (PEC, 2002). Posteriormente se agregó el Acuerdo Nacional para el Campo (2003), que refleja las nuevas dinámicas de interlocución entre sociedad y Estado.

La LDRS constituye un avance fundamental porque traza el camino para instaurar una política de largo plazo, incluyente, institucionalizada y ordenadora de la acción público-privada. En particular, cabe subrayar su orientación a la integración y consolidación de órganos colegiados de representación social que pueden contribuir a tomar decisiones centrales para el desarrollo del sector, tales como los CDRS y los CSP en sus niveles nacional, estatal, distrital y municipal.

Por otra parte, por medio del Programa Especial Concurrente (PEC) se busca integrar una plataforma programática inédita en el país, que haga viable y ordene la concurrencia de 16 secretarías y dependencias del gobierno federal que operan un total de 146 programas relacionados con el medio rural. Para conducir este proceso se integró la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable que, sin embargo, todavía no ha logrado responder plenamente al gran reto de la acción concertada y coordinada.

En este marco, en el ámbito de la SAGARPA hay avances importantes en la reorientación de los programas y acciones para concretar los nuevos enfoques de la política sectorial. Pese a estos avances, persiste la necesidad de continuar con los ajustes en el enfoque y en la operación de los programas, a fin de que contribuyan a una mayor eficacia y eficiencia.

Para impulsar el desarrollo rural con enfoque territorial, la SAGARPA ha aplicado estrategias dirigidas al desarrollo de capital físico, humano y social, priorizando la atención a grupos y regiones marginados y el desarrollo institucional y de capacidades en el nivel local. Estas estrategias tienen como columna vertebral el Programa de Desarrollo Rural, que forma parte de la Alianza para el Campo.

En la integración de cadenas el impulso principal se ha cifrado en la constitución de los Comités Sistema Producto y en la operación del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas Productivas (PACOMP). A su vez, las acciones para la sustentabilidad de los recursos naturales, en especial el agua, se han centrado en el fomento a sistemas de riego que hacen un uso más eficiente del líquido, impulsados principalmente por el Programa de Fomento Agrícola, que también forma parte de la Alianza para el Campo. Por último, en la reconversión productiva convergen básicamente la Alianza para el Campo, el PACOMP y el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE).

Hay otros dos grandes programas de la SAGARPA que operan por conducto de su órgano desconcentrado Apoyos y Servicios para la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), que también hacen una contribución significativa en la política sectorial y que incluyen posibilidades

de mejora. En primer término, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) es un mecanismo de compensación al ingreso de los productores, cuyos objetivos trataron de ampliarse en los últimos años para contribuir a una mayor capitalización de las unidades de producción y también para vincularlo con la conservación de los recursos naturales.² Por otra parte, está el Programa de Apoyos a la Comercialización, en el que destaca el Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, que es un mecanismo de pagos por deficiencia, en el que se estima relevante introducir ajustes para que propicie un mejor funcionamiento de los mercados y una mayor eficiencia en las transferencias a los productores.

3. Propuestas y retos para una política pública exitosa

Las políticas públicas de desarrollo agroalimentario y rural en México muestran una gran riqueza determinada por la diversidad de programas que pone en práctica el gobierno federal y por la creciente descentralización de la gestión pública, de modo que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) cuentan con acciones de fomento al desarrollo del campo. Sin embargo, esta riqueza se traduce al mismo tiempo en una notable complejidad en el diseño y operación de políticas públicas, que da lugar a riesgos de dispersión y de inconsistencia entre las acciones de gobierno.

En este marco, a continuación se esboza un conjunto de propuestas básicas que buscan contribuir a la formulación de una política sectorial que responda a los retos del sector agroalimentario y del medio rural:

a) Es necesario explicitar la doble dimensión de la política pública, de modo que articule lo “sectorial agroproductivo” con lo “territorial-rural”, para potenciar sinergias y responder a las especificidades de ambas dimensiones. El marco general dado por la LDRS invita a profundizar en el desarrollo de instrumentos institucionales que favorezcan esta integración.

b) De manera complementaria, es esencial lograr la estrecha vinculación entre lo intrasectorial, lo intersectorial y lo territorial, de modo que se minimicen los sesgos a favor de ciertas actividades y segmentos de productores, se considere la armónica relación con los demás sectores de la economía y se asuma la especificidad de cada región del país.

c) La formulación de la política debe basarse en procesos continuos de diálogo y formación de consensos entre actores sociales y niveles de gobierno. Las prioridades de desarrollo definidas a partir de esos procesos tendrán mayor legitimidad y contribuirán a generar las condiciones de compromiso necesarias para su impulso y sostenibilidad durante su ejecución.

d) Reviste la más alta prioridad fortalecer el diálogo entre el poder ejecutivo, que define políticas y las instrumenta mediante la ejecución de programas, con el poder legislativo, que genera las leyes que norman el desarrollo nacional y determina la distribución de recursos por medio de la aprobación del presupuesto.

² Según los compromisos asumidos por México en el marco del TLCAN, el PROCAMPO debe concluir en 2008.

e) La fuerte heterogeneidad que caracteriza al medio rural nacional debe guiar el diseño de políticas públicas incluyentes y diferenciadas. Los programas e instrumentos deben ser específicos y apropiados a diversos objetivos, en función de los distintos sujetos de la política. Los procesos de descentralización y de toma de decisiones en el nivel local tienen potencial para contribuir a dar respuestas que contemplen la gran heterogeneidad rural.

f) Es necesario avanzar hacia mayores equilibrios entre la generación de bienes públicos (generales y territoriales) y privados (en función del desarrollo de mercados), entre transferencias compensatorias y fomento productivo, y entre políticas nacionales y locales.

g) La calidad del gasto público puede elevarse de manera importante. Ello requiere de una revisión integral del universo de programas que confluyen en el medio rural, de tal suerte que se eviten superposiciones, omisiones e incentivos encontrados. Al mismo tiempo, es necesaria una revisión de los procedimientos para la operación y asignación de recursos públicos, de manera que se torne más eficiente.

h) A partir del marco esbozado anteriormente, es fundamental que la política sectorial proyecte una visión de mediano y largo plazo, con elevada congruencia entre sus instrumentos, con sustentabilidad presupuestaria y acorde con el entorno institucional y los compromisos internacionales.

i) Finalmente, se requiere asegurar la unidad de acción y el compromiso de cada uno de los niveles de gobierno. En el ámbito del gobierno federal, la multisectorialidad del desarrollo rural reclama la efectiva coordinación interinstitucional al más alto nivel. Un posible esquema es la conformación de un gabinete de desarrollo rural, bajo la conducción de la presidencia de la república.

B. FINANCIAMIENTO A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

1. Problemática: caída del crédito y financiamiento insuficiente

La crisis y la astringencia de recursos en el sector agropecuario antecedieron a la crisis general del sistema financiero de 1994-1995. Desde fines del decenio de 1980 se había detenido la expansión del crédito agropecuario, ya que la inflación y las altas tasas de interés, la inadecuada asignación de créditos y sus reacondicionamientos repercutieron en altos índices de morosidad y cartera vencida, tanto en la banca de desarrollo como en la comercial. El retiro del Estado de la operación directa del seguro agrícola coincidió en el tiempo con ese fenómeno y explica en parte la disminución del financiamiento.

El crédito de la banca comercial, que daba muestras de una fuerte recuperación durante los primeros años de la década de 1990, disminuyó en igual forma desde 1995, y a la fecha no iguala el nivel alcanzado en 1994, ya que desde 2002 mantiene estancada su cartera colocada en el sector, pese a la estabilidad macroeconómica y las menores tasas de interés.

Entre los trienios 2000-2002 y 2003-2005, la cartera colocada del conjunto de la banca en el sector agropecuario, silvícola y pesquero se redujo 42%. La cartera agropecuaria se contrajo respecto de la cartera total de 8,6% en 1990 a 4,9% en 1995 y a sólo 1,4% en 2005.

Entre esos trienios el crédito proporcionado por la banca de desarrollo se desplomó, por el cierre del BANRURAL, en 46%. El crédito refaccionario perdió importancia relativa hasta representar sólo 15% de la operación de la FINRURAL. Además, a partir de 2003 el crédito se orientó preferentemente a las áreas de riego, que incrementaron su participación de 35% a 59%.

Por su parte, los Fideicomisos Instituidos en relación a la Agricultura (FIRA) elevaron sustancialmente sus descuentos sólo a partir de 2004, aunque los productores del sector a los que llegó el crédito han venido disminuyendo y los de menores ingresos bajaron su participación relativa.

Estas tendencias nos muestran que: a) el conjunto del sector primario participa cada vez menos del crédito total; b) la banca comercial ha disminuido su participación en el mercado rural, c) la FR ha restringido las cuotas de avíos y el otorgamiento de créditos refaccionarios y, junto con FIRA, se ha orientado a operar principalmente en la agricultura de riego de los estados del noroeste y norte, y d) los descuentos de FIRA a la banca comercial, además de que llegan a un menor número de productores, se concentran entre los medianos y grandes. A ello se agrega que los organismos de microfinanciamiento se encuentran en proceso de consolidación y enfrentan diversas restricciones. En suma, los productores pequeños y medianos son los más afectados.

Mientras, se estima que más de una quinta parte de la población del país vive en municipios sin presencia de sucursales bancarias, y sus necesidades de financiamiento son satisfechas en el mercado informal. Ante esta situación es necesario reorientar las políticas públicas para superar la carencia de servicios financieros, como el seguro, que en conjunto sustenten el objetivo central de elevar la oferta institucional de crédito, poniendo énfasis en los pequeños y medianos productores. Se trata de devolver al crédito su papel como instrumento para elevar la inversión, mejorar la productividad y favorecer la capitalización.

2. Política de crédito vigente

La política de financiamiento al campo del estado mexicano se sustenta, por una parte, en dos instituciones financieras (FIRA y FINRURAL) y, por otra parte, en pequeños programas de alcance específico y con propósitos particulares. En este segundo caso se incurre en múltiples gastos administrativos e intrincadas reglas de operación, que en conjunto dan la imagen de una política crediticia diluida entre estrategias y propósitos varios. Por lo tanto, la política se ejecuta tanto desde instancias propias del sector financiero, como a partir del sector agropecuario y de fomento económico.

FIRA es la institución principal y lleva a cabo funciones de descuento a la banca comercial, al tiempo que canaliza diversos apoyos, ya sea en tasas de interés o en subsidios directos. Sin embargo, no se puede asegurar que los descuentos de esa institución lleguen efectivamente a medianos y pequeños productores, ya que en los últimos años se ha elevado el número de salarios mínimos de ingreso con que se clasifica a los productores en estratos.

Por su parte, la FR desarrolla operaciones tanto de primero como de segundo piso. En esta segunda modalidad lo hace a través, por una parte, de los llamados Intermediarios Financieros Rurales (IFR), ya sea organismos reconocidos como Auxiliares del Crédito o del Sector Ahorro y Crédito Popular, y, por la otra, de Organismos Dispersores del Crédito (ODC). Los ODC son empresas comerciales, agroindustrias u organizaciones de productores que están en proceso de formación para convertirse en IFR.

La FR tiene sólo tres años en una operación que apunta a ser eficiente, ya que cuenta con poco personal y una cartera vencida baja. No obstante, dirige sus mayores volúmenes de recursos a regiones de agricultura moderna, con riego, sector donde concurren también FIRA y la banca privada. A partir de esta situación deberá enfatizar más decididamente las líneas de crédito refaccionario y elevar sus cuotas de avíos, así como encontrar claramente su población objetivo.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) aglutina a un amplio sector del ahorro y crédito popular. Tal sector muestra en su interior una gran heterogeneidad en cuanto a los activos y recursos que manejan cuatro o cinco organismos grandes de este tipo, por una parte, y más de 600 microorganismos, por la otra. Sobre todo los grandes organismos operan más en áreas urbanas que rurales. Los que lo hacen en el campo otorgan créditos orientados a las actividades rurales y, en menor medida, créditos para la producción agropecuaria. El BANSEFI desempeña el papel de “banco de cajas” y los apoya en materia de capacitación, servicios y desarrollo tecnológico.

La importancia actual de este sector radica en que con el 1% del total de los activos financieros del país atiende a 6,7% de la población económicamente activa (PEA). Potencialmente, su importancia es mayor por el papel que en el futuro pueden desempeñar como organismos financieros especializados en la atención a las pequeñas comunidades y a los estratos populares.

La SAGARPA instrumenta el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), que se propone contribuir a la canalización de mayores recursos crediticios al sector, reduciendo los costos de transacción y otorgando garantías líquidas. En tres años de operación el programa erogó 1.772 millones de pesos en beneficio de 461.032 productores, quienes recibieron líneas de crédito por 16.521 millones de pesos; esto significa que el PAASFIR utilizó menos de 11 centavos para detonar un peso de crédito. Sólo 20% de sus apoyos los otorgó a productores de subsistencia e infrasubsistencia.

Un programa de gran penetración es el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), sectorizado en la Secretaría de Economía. Ha otorgado más de 1.500 millones de pesos en pequeños créditos. Tiene una elevada revolvencia, recuperaciones satisfactorias y se apoya en organizaciones campesinas que actúan como intermediarios. En contraste, el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) no ha logrado mantener una tendencia satisfactoria de crecimiento y exhibe pobres resultados.

El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) experimentó un replanteamiento de sus estrategias a mediados de la administración federal 2000-2006, buscando una mayor participación del sector privado y de la banca en el medio rural. Las reformas

convierten al FOCIR en un agente idóneo para integrar instrumentos de los mercados de dinero y capitales.

3. Propuestas

La política de financiamiento agropecuario enfrenta el reto de lograr que la banca privada, los organismos de microfinanciamiento y otros intermediarios acudan al medio rural. Esa política debe plantearse como un punto prioritario la necesidad de elevar la oferta de recursos crediticios para la producción agropecuaria. Se podría hacer extensivo a las microfinancieras, Uniones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) y otras entidades, un subsidio similar al del Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN) de FIRA, utilizando la información del buró de crédito.³

El potencial que existe en el seguro agropecuario, como aliciente o detonante del crédito, no ha sido aprovechado por los altos costos que representa su operación. Se propone promover la contratación de créditos y seguros mediante convenios que abaraten los costos operativos entre aseguradoras privadas y fondos de autoaseguramiento, por una parte, y la banca y demás organismos de intermediación financiera, por la otra.⁴ El seguro favorece al crédito al realizar análisis de rentabilidad de las operaciones y al contribuir a asegurar el pago del crédito. La banca puede actuar desde su perspectiva de administración del riesgo financiero, vinculando los esquemas de cobertura de precios que ofrece ASERCA con la obtención del crédito.

También es necesario fomentar la participación de la banca en el financiamiento, bajo el concepto de “crédito a los sistemas productivos”. En este enfoque, el crédito está llamado a desempeñar un papel fundamental, cuyo propósito central es elevar la competitividad mediante la integración de cadenas agroalimentarias. Se trata de que la interacción entre agentes económicos de una cadena productiva y las dependencias gubernamentales propicie una sinergia efectiva entre instrumentos de política —como el financiamiento— y programas sectoriales y regionales.

De manera complementaria, es recomendable reformular las estrategias de la banca de desarrollo en dos vertientes: a) hacia el descuento preferencial de créditos refaccionarios, que incidan en la capitalización de los pequeños y medianos productores, y b) hacia la utilización del descuento como instrumento que favorezca la incorporación al crédito de pequeños productores (con ingresos anuales de hasta, p. e., 1.500 veces el salario mínimo), provenientes de las regiones centro, sur y sureste del país. Se deben establecer metas de descuento y tasas preferenciales de interés a estos productores.

Los apoyos de los fondos de garantía otorgados a la banca comercial deberán ser decrecientes para los clientes que año con año cumplen oportunamente con sus responsabilidades.

³ El buró de crédito es el banco o sistema de información creado con datos de toda la banca, donde se lleva al día la información sobre la situación de los adeudos de los clientes. El subsidio sería por la incorporación de un nuevo sujeto de bajos ingresos al crédito institucional, sin antecedentes de incumplimiento.

⁴ Para este propósito se debe tener en cuenta que el gobierno federal otorga un subsidio, por conducto de AGROASEMEX, a la prima de seguro que se contrata con aseguradoras privadas.

Por otra parte, se requiere precisar las poblaciones objetivo de FIRA y de FR, y limitar la operación de estas instituciones en el adelanto de las transferencias de PROCAMPO. A cambio, estas instituciones deberán aumentar los recursos dedicados al crédito prendario, que ahora son muy bajos.

Es necesario revisar la pertinencia de varios de los programas de apoyo crediticio mencionados, ya que se han constituido en una abigarrada red de instrumentos y ventanillas de gestión.

El Estado tendrá que propiciar el crecimiento y la consolidación de los organismos de microfinanciamiento reconocidos por la Ley del ahorro y crédito popular, mediante apoyos para la capacitación de sus recursos humanos y el equipamiento.

Se impone analizar la conveniencia de una estrategia mediante la cual FINRURAL y FIRA, que constantemente están formando intermediarios financieros, otorguen descuentos (exclusivamente para créditos a la producción agropecuaria) a los organismos de ahorro y crédito popular, ya sea directamente o inicialmente por conducto de BANSEFI.

Por último, es necesario fomentar la vinculación del crédito con el seguro por medio de acompañamientos en proyectos productivos entre microfinancieras y fondos de autoaseguramiento, organismos que comparten su origen en el sector social y sus estratos económicos de clientes.

C. SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA

1. Problemática

La presencia de plagas y enfermedades en los sistemas agropecuarios y forestales, así como la falta de inocuidad de los productos agroalimentarios, son problemas que inciden negativamente en el sector agropecuario, el medio ambiente y la salud pública. La atención de estos temas es aun más necesaria considerando el entorno globalizado en el que se desenvuelven las economías, lo cual conlleva el riesgo de propagar plagas y enfermedades que afectan tanto a la salud humana como a la sanidad animal y vegetal, además de la posible introducción de especies invasoras y genotipos que alteran los ecosistemas.

Los brotes de enfermedades transfronterizas y la aparición de nuevas amenazas, como la influenza aviar, han obligado a que los gobiernos impongan controles sanitarios y de inocuidad más estrictos para los productos que ingresan a los países con el fin de proteger el sector agropecuario, la salud de la población y el medio ambiente. Sin embargo, las medidas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad también pueden servir como restricciones disimuladas al comercio internacional.

Otro reto que enfrenta el sector agropecuario y pesquero es el relacionado con el cambio en las preferencias de los consumidores. Crecientemente, los consumidores valoran más la presencia de diferentes atributos de los productos, así como aspectos relacionados con los

procesos productivos, tales como la inocuidad de los alimentos, los efectos de la actividad económica sobre el medio ambiente, la salud de los trabajadores y el bienestar de los animales. Las exigencias mencionadas representan un reto para los productores, ya que para mantenerse en el mercado no basta con que las cadenas sean eficientes en términos de costos, sino también deben ser altamente sensitivas para responder a los requerimientos de los consumidores finales.

En este escenario, los productores deben cumplir con las normas sanitarias y de inocuidad que se aplican en los mercados de destino, ya que solamente así podrán garantizar su acceso. Los rechazos de productos agropecuarios, por a problemas sanitarios o de inocuidad, tienen un fuerte impacto económico y social que puede extenderse a toda una región, dañando además la imagen y la credibilidad del país exportador, lo que a su vez afecta la aceptación de otros productos agropecuarios que se comercian. En el mediano y largo plazo se espera que los estándares para productos agroalimentarios de alto valor sean más estrictos, si se consideran además de normas sanitarias y de inocuidad, normas ambientales, sociales y de calidad. Por ello, el reto inherente al cumplimiento de estándares más estrictos está asociado a un cambio de enfoque para la aplicación de las acciones en materia de sanidad e inocuidad.

En México, diferentes instancias de la administración pública federal han asumido parcialmente la atención de la sanidad e inocuidad de alimentos. Ello ha limitado considerablemente la eficacia de la política al no permitir abordar la atención de la sanidad e inocuidad con un enfoque de cadena y al excluir la atención de temas altamente relacionados, como las especies invasoras y los organismos genéticamente modificados. Otro problema es la escasa participación del sector privado para financiar las acciones sanitarias y de inocuidad, por lo que la mayor parte del financiamiento proviene del gobierno, lo cual limita el alcance de dichas acciones. El marco legal en materia de sanidad e inocuidad presenta problemas debido principalmente a la insuficiente articulación entre los distintos instrumentos regulatorios y a la falta de precisión en las atribuciones de las distintas dependencias involucradas. La política en materia de sanidad e inocuidad resulta, por lo tanto, no sólo limitada para alcanzar sus objetivos, sino también para enfrentar los retos que presenta el entorno.

2. Política vigente

En el sector agropecuario, la política mexicana en materia de sanidad e inocuidad tiene como objetivos ofrecer a los consumidores productos inocuos, así como coadyuvar en la productividad y comercialización de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros. Sin embargo, en la práctica esta política ha puesto mayor énfasis en evitar que la condición sanitaria o de inocuidad sea una restricción para el acceso a mercados, y busca evitar el rechazo, las suspensiones o prohibiciones totales de los productos mexicanos en el mercado internacional.

La política mexicana en materia de sanidad e inocuidad se ha estructurado en diferentes sectores de la administración pública federal, destacando el sector agropecuario, el sector del medio ambiente y el sector salud. Actualmente, la conducción de la política de sanidad e inocuidad es competencia de tres secretarías de estado: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la SAGARPA y la Secretaría de Salud (SS). A su vez, cada secretaría cuenta con un organismo que se encarga de la gestión de la sanidad e inocuidad en el plano federal. En este marco, la política de sanidad e inocuidad enfrenta serias dificultades

derivadas de la definición poco clara tanto de responsabilidades como de ámbitos de acción entre las diferentes agencias que intervienen, la falta de coordinación interinstitucional y la ausencia de un enfoque integral. Estas limitaciones inciden en el alcance de la política y en su capacidad para responder a los retos del entorno.

Por parte de SAGARPA, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) se encarga de atender la sanidad animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos en el sector primario. La SEMARNAT se aboca a regular las actividades de prevención, combate y control de plagas y enfermedades forestales. En el sector salud, la SS a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) atiende el tema de la inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena agroalimentaria. Sin embargo, en el sector primario la participación de la SS es limitada, lo cual obedece a la poca claridad en la definición de responsabilidades y ámbitos de acción.

En el período 2000-2006, el SENASICA apoyó la realización de campañas sanitarias y de otras acciones como vigilancia epidemiológica y control de la movilización de productos agropecuarios. La mayoría de las campañas sanitarias se financiaron mediante la Alianza para el Campo, específicamente por conducto del Programa de sanidad e inocuidad de alimentos, cuyo propósito es evitar que la condición de sanidad sea una limitante para el acceso a mercados de los productos agropecuarios y pesqueros, y está dirigido a todos los productores susceptibles de sufrir pérdidas por plagas y enfermedades. En materia de inocuidad, el SENASICA promovió la instrumentación voluntaria de “buenas prácticas” agropecuarias y acuícolas a través de programas tales como el Subprograma de inocuidad de alimentos —de Alianza para el Campo— y el Programa de control y monitoreo de residuos tóxicos y contaminantes en alimentos de origen animal.

3. Propuestas

a) Enfoque

Para atender la sanidad e inocuidad agroalimentarias ante los retos que presenta un entorno cambiante, caracterizado por la creciente globalización y la exigencia de los mercados en los que la inocuidad de los alimentos es un atributo cada vez más demandado, es necesario, en primer término, ampliar el enfoque actual. En suma, se requiere de un sistema de sanidad e inocuidad agroalimentaria con un enfoque integral, que implique: analizar y manejar los riesgos en las áreas de inocuidad de alimentos; la salud animal y la sanidad vegetal; los riesgos asociados con el ambiente; la introducción de organismos genéticamente modificados y sus productos, así como el ingreso y manejo de especies invasoras y genotipos. Se trata de un concepto holístico de relevancia directa con la sanidad, la inocuidad de los alimentos, la sustentabilidad agropecuaria y de pesca, y la protección del medio ambiente, que incluye la biodiversidad.

Este cambio requiere, a su vez, que el enfoque actual de sanidad e inocuidad agroalimentaria modifique su orientación de sistemas de producción a sistemas producto, de manera que las acciones en materia de sanidad e inocuidad no sólo se realicen en los eslabones de producción primaria, sino a lo largo de toda la cadena agroalimentaria. El enfoque basado en la

cadena agroalimentaria parte del reconocimiento de que todos los agentes que intervienen en ésta, tanto en la producción como en la elaboración, la comercialización y el consumo de alimentos, comparten la responsabilidad de proveer alimentos inocuos, sanos y nutritivos. La implementación de este enfoque requiere de un entorno reglamentario y normativo favorable, así como del establecimiento de sistemas y programas de control a lo largo de toda la cadena. La adopción de una perspectiva de cadena —es decir, “del campo a la mesa”— facilita la implementación de mecanismos de trazabilidad y de sistemas de análisis de riesgos y puntos críticos de control.

La implementación de una política agresiva de sanidad e inocuidad, con un enfoque como el que se menciona, brinda la oportunidad de generar nuevas formas de ventaja competitiva. Los estándares más exigentes sobre sanidad e inocuidad no deberían de verse como barreras al comercio, sino como catalizadores para introducir cambios y mejorar así la competitividad de los sistemas producto. Dichos estándares deberían de constituir un estímulo para adoptar prácticas agrícolas y de manufactura de mayor calidad, y ello redundaría en nuevas formas de ventaja competitiva. Para favorecer este proceso, el gobierno debe revisar la posibilidad de hacer más estrictos los estándares mínimos de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Los esfuerzos para responder a estándares más exigentes tienen un carácter proactivo, cuyo fin es adelantarse a los requisitos o exigencias del mercado.

Además, si se considera que el desarrollo de la competitividad es un proceso gradual, es recomendable identificar las cadenas sobre las que se desea actuar. Por lo tanto, los gobiernos y las empresas de agronegocios deben asumir una orientación estratégica en la determinación de qué mercados atender, a qué sistemas producto dar prioridad y cuáles relaciones comerciales y políticas fomentar.

b) Marco institucional

La implementación de un enfoque ampliado de sanidad e inocuidad agroalimentaria requiere que el papel de las instituciones se expanda más allá del sector agropecuario y pesquero. En ese sentido, debe incluir, bajo una sola autoridad, a las diferentes entidades encargadas de proteger la salud animal, la sanidad vegetal, la salud pública y el ambiente, asuntos atendidos por una sola institución con independencia y capacidad técnica, y sujeta a normativa para emitir y vigilar regulaciones que tengan como finalidad: i) proteger los sistemas de producción agropecuaria; ii) proteger la salud humana; iii) proteger el ambiente, y iv) promover la producción sustentable. Con una sola instancia encargada de instrumentar la política sobre sanidad e inocuidad, se evitaría la atención parcial de los problemas y la descoordinación entre diferentes agencias involucradas en la atención de la sanidad e inocuidad agroalimentaria. Asimismo, es recomendable dotar a esta institución de autonomía, con el fin de aislar al regulador de presiones políticas por parte de grupos de interés, en particular, y de otros sectores del gobierno.

Con objeto de que la autonomía de una institución reguladora sea efectiva en la consecución de políticas socialmente deseables, ésta debe contar con un marco regulatorio lo más claro y objetivo posible. Específicamente se requiere de una legislación en donde se regule la conducta de los actores que participan en la producción de alimentos —lo cual incluye a los

agricultores, pescadores, operadores de rastros, elaboradores de alimentos, transportistas, distribuidores mayoristas y minoristas y consumidores— y del gobierno que tiene la obligación de proteger la salud pública. Los principios fundamentales que deben guiar esta ley son: i) proteger la salud de la población; ii) garantizar la reglamentación con base en evidencias científicas, y iii) establecer las atribuciones y responsabilidades de las instancias involucradas para proteger a los consumidores.

c) Financiamiento

En el ámbito de la sanidad e inocuidad se requiere de un sistema de cofinanciamiento público-privado, en el que la incidencia del costo de las acciones sanitarias y de inocuidad recaiga en los actores privados en la medida en que sea posible la exclusión de beneficios, y en el gobierno cuando las acciones impliquen efectos con carácter de bien público puro, o cuando se requiera de actos de autoridad, como es el caso de la inspección en las fronteras y puntos de entrada, las cuarentenas y la vigilancia epidemiológica. En aquellos casos en los que los agentes privados tengan incentivos para actuar, el gobierno debería limitarse a establecer una regulación clara y a vigilar su observancia por parte de los actores privados en cuanto a la implementación de medidas sanitarias y de inocuidad agroalimentaria.

d) Desarrollo de capacidades

La implementación de un enfoque ampliado de sanidad e inocuidad requiere de la disponibilidad de capacidades técnicas, administrativas y científicas. Por ello, la puesta en marcha de dicho enfoque supone el desarrollo de capacidades de los actores involucrados. Este desarrollo de capacidades debe enfocarse a fortalecer las habilidades para determinar la dirección de la normativa, actuar de manera preventiva para anticipar la emergencia de riesgos y, en la medida de lo posible, adelantarse a los hechos mediante el fortalecimiento de la ventaja competitiva a través de la aplicación de estándares sanitarios y de inocuidad más exigentes.

D. RECURSOS HÍDRICOS

1. Problemática

México tiene una baja disponibilidad de agua por habitante, además de una desigual distribución regional y estacional del agua dulce. El potencial de agua naturalmente disponible en 2005 fue de 472,2 km³/año. Esto significa una disponibilidad por habitante de 4.573 m³/año. Las proyecciones al año 2030 indican que se dispondrá de 3.705 m³/año por habitante. La disponibilidad se concentra en el sur, pero la población, la actividad y los sectores económicos más dinámicos dominan en el centro y norte del territorio nacional.

El sector agropecuario concentra el 77% del consumo total de agua en el país, seguido del abastecimiento público con 14% y la industria autoabastecida, agroindustria, servicios, comercio y termoeléctricas, con el restante 9%. La superficie irrigada es de 6,4 millones de hectáreas, que

representa 30% de la superficie total cultivada y aporta 55% de la producción agrícola, con impactos importantes en la producción de alimentos, la generación de empleos y la mejora en los ingresos rurales.

De los 56,4 km³ de agua que se utilizan para riego, 65% proviene de aguas superficiales y 35% de aguas subterráneas. La mayor parte del agua que abastece a los Distritos de Riego (DR) proviene de aguas superficiales reguladas por presas, que en buena medida son de usos múltiples (riego, control de avenidas y generación de energía hidroeléctrica), mientras que sólo alrededor del 5% proviene de aguas subterráneas. En cambio, las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural (URDR) están abastecidas mayormente por agua subterránea.⁵

El 48,5% del agua destinada al sector agropecuario se utiliza en distritos de riego. El 69% del agua extraída de los acuíferos se usa en el riego agrícola, donde la eficiencia promedio es del orden del 46%, es decir, más de la mitad del agua que se extrae para uso agrícola se “pierde” por infiltración y evapotranspiración.

En las zonas áridas y semiáridas de México, una buena parte de los DR y de las URDR, diseñados con la información hidrológica disponible, resultan sobredimensionados a causa de la presión demográfica, el crecimiento urbano, las sequías prolongadas, y mejores estudios hidrogeológicos que evidencian la sobreconcesión de derechos. La problemática se agrava en el caso del agua subterránea porque durante años se ha estado minando el almacenamiento de una gran cantidad de acuíferos. La sobreexplotación de 100 de los 653 acuíferos existentes en el país representa más de la mitad de la extracción del agua subterránea. La sobreextracción se traduce en menor calidad del agua y en la necesidad de realizar mayores inversiones en pozos más profundos, equipos de bombeo más potentes y con mayores costos de extracción, lo que impacta de manera diferencial a los productores de acuerdo con sus márgenes y capacidades. El agotamiento de un acuífero lleva a un racionamiento no regulado, no tarifario. El valor del agua subterránea sobreexplotada para la producción agrícola supera los 1,200 millones de dólares, o 0,2% del PIB.

La agricultura de riego ha sido un subsector privilegiado con infraestructura, subsidios en tarifa eléctrica de bombeo, investigación y desarrollo, y financiamiento. A pesar de esto, parte de los productores de riego no ha logrado consolidar una posición competitiva en el marco de los mercados agrícolas crecientemente globalizados.

2. Política vigente

En la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) México cuenta con una autoridad nacional técnicamente muy sólida, pero percibida como un ente cerrado a la participación social y

⁵ Los sistemas de riego en México pueden agruparse en dos categorías principales: sistemas pequeños y medianos (de 100 a 3.000 ha) y grandes (>3.000 ha). Los sistemas grandes se dividen en Distritos de Riego (DR) con más de 3 millones de hectáreas (60% del total del área irrigada). Éstos se irrigan principalmente por fuentes de agua superficial. Los sistemas pequeños (generalmente con menos de 100 ha) se agrupan en URDR, con una área total de 2,8 millones de ha, de las cuales 1,5 millones utilizan agua superficial y 1,3 millones, agua subterránea.

rendición de cuentas. Las funciones de la CONAGUA se agrupan en dos vías fundamentales: por una parte, es responsable de administrar y custodiar las aguas nacionales y conducir el Registro Público de Derechos de Agua, en el que se inscriben los títulos de concesión o asignaciones correspondientes; por otra parte, impulsa inversiones en infraestructura hidroagrícola por conducto de cuatro programas específicos.⁶

En el desarrollo de infraestructura hidroagrícola hay tres grandes actores institucionales: la CONAGUA, la SAGARPA —por medio de la Alianza para el Campo— y los gobiernos estatales. Estos actores operan bajo un esquema de cofinanciamiento con mezcla de recursos federales, estatales y de los productores, que favorece la complementariedad de las acciones. Sin embargo, al mismo tiempo la presencia poco coordinada de estos actores también supone riesgos de superposición.

Cabe destacar que si bien el desarrollo de programas de inversión dirigidos a optimizar el uso del agua en la agricultura es una condición necesaria para atender una política de sustentabilidad, se requiere también de la armónica convergencia de un marco regulatorio que asegure que el agua ahorrada por la introducción de sistemas de riego más eficientes efectivamente se traduzca en ahorro neto a nivel de los acuíferos. En este sentido, se ha buscado sinergia por medio de experiencias como la del Programa de adecuación de derechos de agua y redimensionamiento de distritos de riego (PADUA),⁷ impulsado por SAGARPA en años recientes, o la del Programa de uso sustentable Lerma-Chapala,⁸ a cargo de la CONAGUA.

Por otra parte, a partir del año 2003 SAGARPA instauró el subsidio a la tarifa eléctrica, que si bien tiene un efecto directo en la competitividad de los productores en la medida que reduce sus costos de producción, también genera externalidades negativas porque favorece el dispendio del agua para riego.

3. Propuestas

Podría lograrse una mayor eficiencia en el gasto público por medio de una mejor coordinación entre los diferentes organismos y niveles gubernamentales, la introducción de transparencia en la planeación y un presupuesto plurianual, así como un mayor énfasis en el mantenimiento regular

⁶ Se trata de los programas: i) Desarrollo parcelario; ii) Uso eficiente del agua y energía eléctrica; iii) Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola, y iv) Rehabilitación y modernización de distritos de riego.

⁷ El PADUA operó hasta el año 2005; las razones que le dieron origen fueron la necesidad de conciliar la demanda con la oferta de agua en zonas y distritos de riego ubicados en las cuencas y acuíferos con mayores problemas de disponibilidad. El incentivo aplicado para que los titulares de concesiones renunciaran a ellas fue el pago anticipado del valor de los volúmenes autorizados. En el caso de concesionarios de fuentes superficiales (por ejemplo, DR Conchos en Chihuahua) hubo mayor éxito dado que ya no recibían agua en sus predios; en contraste, en el caso de fuentes subterráneas (como en el Acuífero Laguna Seca, en Guanajuato) no se lograron resultados porque los agricultores siguen accediendo a agua y le asignan mayor valor al agua de lo que el PADUA les pagaba.

⁸ Mediante este programa se subsidiaba al productor el 100% de la inversión en sistemas de riego tecnificado a cambio de ceder al Consejo de Cuenca la totalidad de los volúmenes de agua ahorrados por la introducción de sistemas más eficientes.

de los sistemas, en lugar de la costosa rehabilitación que impone la falta de mantenimiento. Un ejemplo sería el desacoplamiento del subsidio a las tarifas eléctricas para bombeo, que podría reducir el impacto ambiental, protegiendo a los productores que durante años se han beneficiado de éste, a fin de evitar impactos mayores sobre las economías locales, pero en cualquier caso sería sólo un elemento en la adecuación de los mecanismos de regulación de las concesiones, al que se deberían añadir otras herramientas de control, como el manejo de los precios del agua, la medición de los caudales extraídos y la capacitación y asistencia técnica a los usuarios para el mantenimiento y conservación de la infraestructura de riego.

La Ley de aguas nacionales prevé la adecuación institucional y de política que sienta las bases para una gestión integrada de cuencas. A partir de este marco se puede lograr la integración entre los diversos tipos de instrumentos aplicados y superar las aparentes contradicciones entre leyes y reglamentos, que no han permitido la concurrencia de sectores y niveles de gobierno para etiquetar —y en consecuencia proteger— la calidad de los cuerpos de agua, que es el primer paso para planear el adecuado abasto de agua.

Formalmente integrados los organismos de cuenca a partir del 1 de noviembre de 2006, es preciso fortalecerlos técnicamente para conducir la elaboración participativa de los planes de manejo integrado de la cuenca, realizar los acuerdos necesarios para retener los ingresos por derechos y garantizar las asignaciones complementarias del Congreso para ejecutar las inversiones acordadas en los planes sancionados por los tres niveles de gobierno y otros actores relevantes en los consejos.

Las recientes experiencias de la adecuación de derechos muestran el potencial de los mecanismos de planeación y concertación. Estos mecanismos suponen la publicación de los registros de derechos y disponibilidades para concertar con los actores relevantes la adecuación de los derechos de agua a las disponibilidades reales, promover la transferencia de derechos entre usos de una manera transparente y aprovechar el ejercicio de reasignación para constituir las reservas estratégicas del recurso de acuerdo con objetivos ambientales y para futuras demandas.

La coordinación interinstitucional permitirá realizar en cada cuenca la catalogación de los cuerpos de agua de acuerdo con calidades, y realizar la planeación para garantizar la calidad óptima para las fuentes de consumo humano directo de acuerdo con las previsiones de crecimiento regional.

El análisis económico de los beneficios e impactos diferenciados de las medidas de política que se traducen en restricciones de volúmenes y/o incremento de precios, puede orientar mejor las inversiones del sector público y enviar las señales correctas a los actores privados, mientras se protege a los grupos vulnerables de los potenciales impactos de las medidas adoptadas de manera concertada en la cuenca.

Finalmente, la sostenibilidad de la economía rural, y en última instancia de toda actividad, dependerá de la preservación de la base de recursos naturales: bosques, sistemas agroforestales, silvo pastoriles y planes de manejo de tierras y agua, que contribuyan a la administración de las cuencas y la preservación del flujo de servicios ambientales. La ampliación de las iniciativas del Programa de pago de servicios ambientales hidrológicos (PSAH), así como de los de biodiversidad, carbono y los subsidios para el mejoramiento y establecimiento de sistemas

agroforestales para reconocer la multifuncionalidad de los sistemas productivos, ofrece una opción para generar incentivos para los propietarios de las tierras y los bosques para su buen manejo.

UN CASO DE SOSTENIBILIDAD Y EQUIDAD

El programa de Pago de servicios ambientales hidrológicos (PSAH), instrumentado por la Comisión Nacional Forestal a partir de 2003, cubre a la fecha más de medio millón de hectáreas de terrenos priorizados conjuntamente por la CONAGUA y la CONAFOR, y ha canalizado más de 1.000 millones de pesos a los propietarios del bosque, como reconocimiento y en contraprestación a su compromiso para prevenir plagas, incendios, tala clandestina y asegurar la permanencia de los bosques que prestan los servicios hidrológicos, particularmente bosques mesófilos de montaña, pero también bosques templados y selvas. A partir de 2004 se agregaron los programas de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales.

Además del alto valor ambiental del desarrollo de instrumentos económicos y de mercado para la conservación del bosque y los sistemas agroforestales, el programa se ha convertido en un potente instrumento de transferencia de recursos a los propietarios del bosque, en su gran mayoría ejidos y comunidades indígenas. En el año 2004, 21,5% de las superficies forestales seleccionadas por el PSAH se encontraba en municipios con grado de marginación muy alto; 61,4% con grado de marginación alto, y 29% constituían los predios de propiedad de grupos indígenas.

Las reglas de operación han evolucionado año con año para afinar criterios de prelación y límites diferenciales para las superficies elegibles, para reflejar el número promedio de integrantes de la propiedad social versus la pequeña propiedad, y mejorar el acceso al programa y la equidad en la distribución de los pagos.

Hasta el momento se han contabilizado 683.000 hectáreas, pagadas a lo largo de 4 años.

En 2007, según datos de la Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque de la CONAFOR, dentro del programa ProÁrbol, en el rubro de pago por servicios ambientales ya se han presentado solicitudes de pago provenientes de 3,600 ejidos, comunidades y pequeños propietarios para conservar un total de más de un millón de hectáreas.

Los recursos económicos disponibles en 2007 para pagar en este esquema totalizan 756 millones de pesos (300 millones de los cuales aportan colectas de la Comisión Nacional del Agua); por tanto, se prevé que para agosto o septiembre de 2007 se llegaría a realizar el pago estimado total de unas 435.000 hectáreas, que representan casi 80% de lo que se ha pagado desde 2003 al 2006.

Fuente: Salgado (2007).

E. INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Problemática

La investigación y la transferencia de tecnología constituyen el motor fundamental del desarrollo de cualquier nación, región, rama económica o empresa, y es fuente de ventajas competitivas, más allá de la mera dotación de recursos naturales, trabajo y capital. Por tanto, es esencial la definición de lo que se investiga y transfiere, y la estrecha vinculación entre investigación y transferencia. En este sentido, y particularmente en el caso del sector agroalimentario, México dispone de importantes instituciones públicas que, sin embargo, al presente exhiben grados diversos de desacoplamiento con respecto a las necesidades reales del sector productivo, especialmente en términos de los nuevos enfoques de integración de cadenas, gestión territorial y de sustentabilidad de las actividades productivas.

El éxito en el desarrollo tecnológico ocurre cuando éste se traduce efectivamente en innovación en las tareas productivas y en la gestión de las unidades económicas. En el sector agroalimentario, lo anterior plantea el desafío del desarrollo de capacidades en los productores primarios y en los actores de los demás eslabones de las cadenas para proveer una oferta competitiva de alimentos y materias primas. En esta tarea de interés estratégico para el país, por varias décadas prevaleció el esquema de extensionismo oficial que buscaba transferir conocimientos al productor primario, esencialmente centrados en lo agronómico, y que alcanzaba elevados niveles de cobertura. Los últimos años marcan un viraje radical hacia el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica, donde se busca que el productor sea sujeto activo que participe en la definición del tipo, calidad y precio de los servicios. La cobertura de este nuevo esquema es aún reducida, lo que afecta principalmente a los productores de escasos recursos. Este cambio de fondo supone transitar gradualmente hacia un desarrollo simultáneo de oferta y demanda de servicios, que todavía requiere madurar y perfeccionar las relaciones de mercado.

2. Política vigente

El dispositivo general de política agropecuaria y rural para impulsar la innovación tecnológica y el desarrollo de capacidades se inserta en el programa Alianza para el Campo.⁹ Hay dos elementos fundamentales que definen la política actual en la materia: por una parte, la construcción de nuevas instituciones público-privadas en cada entidad federativa, denominadas Fundaciones Produce, administradas por los productores agropecuarios, que buscan ser el eje de articulación de la demanda de conocimientos de parte de los agentes productivos, con la oferta a cargo de la diversidad de institutos y centros de investigación con que cuenta el país; por otra parte, en el ámbito de la transferencia de tecnología ocupa un lugar fundamental el reciente impulso al mercado de servicios de asistencia técnica.

⁹ El Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT) de la Alianza para el Campo, si bien forma parte del Programa de Fomento Agrícola, tiene cobertura sectorial y canaliza subsidios del gobierno federal y de gobiernos estatales hacia las Fundaciones Produce, las que a su vez pagan con esos recursos los proyectos realizados por los centros de investigación. Los subsidios aplicados por ITT representan alrededor del 7% del total de los subsidios canalizados por la Alianza para el Campo.

En el caso de las Fundaciones Produce, los resultados en términos de su principal función de mecanismo de enlace son contrastantes. Hay un grupo pequeño de entidades federativas, en las que el mayor grado de desarrollo de la organización de los productores, la mayor presencia de productores con fuerte orientación al mercado y, en algunos casos, la aportación de recursos de los productores para el desarrollo de proyectos de investigación y transferencia de tecnología, han propiciado la consolidación de las fundaciones. No obstante, siguen siendo mayoría las fundaciones con débil incidencia en la definición de prioridades en la cartera de proyectos de investigación y con muy limitada proyección hacia el sector productivo. A escala nacional se instituyó un mecanismo de coordinación de las fundaciones que ha servido para favorecer la sinergia de programas estatales, pero aún hay importantes márgenes de mejora en el desempeño de estas instituciones.

En cuanto al desarrollo de capacidades, no se ha perfilado un esquema integral de atención a nivel sectorial. Si bien la Alianza para el Campo cuenta con un Subprograma de investigación y transferencia de tecnología que se supone transversal, los programas de Desarrollo Rural y de Fomento Ganadero de la misma Alianza han desarrollado sus propios esquemas de atención a los productores; en el caso de Desarrollo Rural Prodesca y en Fomento Ganadero DPAI.¹⁰ Sin embargo, el elemento común en todos los casos es una débil articulación entre las acciones de investigación y desarrollo tecnológico con las de asistencia técnica, y de ambas con las inversiones y el fomento productivo, lo que deja un vacío crítico para que el conocimiento generado se incorpore efectivamente en las actividades productivas.

Un aspecto de importancia total en el desempeño reciente de estos programas es el insuficiente acompañamiento de las inversiones en bienes de capital subsidiadas por la Alianza, con servicios de asistencia técnica que maximicen el impacto de esas inversiones en las unidades de producción. Al respecto, la evaluación externa de la Alianza para el Campo 2005 señala que cuando los productores reciben subsidios gubernamentales para la adquisición de activos fijos y éstos van acompañados del desarrollo de capacidades de innovación, su ingreso bruto crece 20%, contra sólo 12% cuando los subsidios se canalizan exclusivamente a la compra de activos (FAO, 2006a).

En todos los casos el financiamiento sigue siendo esencialmente gubernamental. Las acciones de investigación y transferencia tecnológica reciben recursos en una proporción del 7% del total de la inversión de la Alianza para el Campo, que son administrados por las Fundaciones Produce. Pero no son los únicos recursos públicos que se canalizan a esta función, ya que también hay entidades como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), el Instituto Nacional de la Pesca (INP), la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), la Universidad Autónoma Antonio Narro (UAAN), entre otras, que reciben recursos presupuestarios de SAGARPA. Además, deben agregarse los recursos operados por otras dependencias como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT),

¹⁰ Conforme a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, las necesidades de asistencia técnica de los beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola deben atenderse por conducto del PRODESCA, para lo cual se podrá disponer hasta del 20% de los recursos de este último. No obstante, esta articulación sólo se ha dado de manera marginal, lo que deja en una situación crítica a los productores agrícolas, especialmente a los que no tienen la capacidad económica para contratar esos servicios por cuenta propia.

SEMARNAT y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En este escenario, en la Ley de desarrollo rural sustentable se plantea la constitución del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT), que busca asegurar la sinergia entre programas a cargo de estas diversas instituciones.

3. Propuestas

Sobre la base de este análisis de la problemática y de la política vigente, a continuación se plantea un conjunto de propuestas para que sean consideradas por las instituciones de gobierno y por los actores privados y sociales involucrados en este tema.

a) Consolidar el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Rural. Se recomienda poner el énfasis en la construcción de una cartera nacional de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que asegure el efectivo alineamiento entre la oferta del conjunto de centros e instituciones de investigación y las necesidades del sector agroalimentario, a fin de evitar duplicidades de proyectos.

b) Continuar el esfuerzo de construcción institucional iniciado con las Fundaciones Produce como elementos articuladores de la oferta-demanda de conocimientos en el sector productivo, con un enfoque que enfatice el apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias y la sustentabilidad del desarrollo. Asimismo, es esencial incentivar el cofinanciamiento público-privado como vía de real involucramiento de los agentes productivos en la definición de las prioridades de investigación.

c) Elevar la eficiencia en el gasto público canalizado a estas materias, eliminando la superposición de dependencias y programas, asegurando la sinergia en las acciones, acentuando la corresponsabilidad de los distintos actores institucionales y priorizando temas y ámbitos de investigación, transferencia e innovación. El Estado debe garantizar el carácter de bien público de la oferta de conocimientos generada por los centros de investigación y desarrollo tecnológico apoyados con recursos públicos.

d) Asignar una alta prioridad al desarrollo de capacidades de los agentes económicos, con visión de cadenas agroalimentarias, y con particular acento en los productores primarios. En este último aspecto, es fundamental aplicar criterios de diferenciación por tipo de productor, en atención al elevado grado de heterogeneidad que caracteriza al campo mexicano, de tal suerte que las materias y grados de subvención sean apropiados a cada tipo de productor.

e) Revisar el actual arreglo institucional de provisión de servicios de asistencia técnica, de modo que apunte a un esquema único a nivel sectorial —que, sin embargo, debe ser flexible y brindar servicios diferenciados—, que consolide el esquema basado en el desarrollo de un mercado de servicios y de especialización territorial, y al mismo tiempo garantice la provisión continua de servicios a productores de menor desarrollo tecnológico. En este marco es esencial garantizar la vinculación entre la generación de tecnología y las capacidades de los prestadores de servicios profesionales.

f) Asegurar el acoplamiento entre inversiones físicas y desarrollo de capacidades a nivel de los productores, principalmente cuando se incorporen bienes de capital desconocidos en la unidad de producción, por ejemplo, sistemas de riego tecnificados o invernaderos.

g) Impulsar la gestión de las redes de innovación de las diferentes cadenas o sistemas producto a través de la identificación de los actores, mecanismos de interacción y competencias esenciales, a fin de diseñar estrategias de intervención tendientes a mejorar la competitividad, la sostenibilidad y la equidad.

F. INTEGRACIÓN DE CADENAS AGROALIMENTARIAS PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD

1. Problemática

La agricultura mexicana se encuentra estrechamente vinculada al mercado internacional. Luego de la incorporación del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés, antecedente de la OMC) a mediados de los años ochenta, en 1994 se suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y posteriormente otros 11 tratados de libre comercio con 43 países. Naturalmente, esto ha ampliado las oportunidades de participación en esos mercados, pero también ha posibilitado el acceso de productos de otras latitudes para atender la demanda interna. Esta nueva realidad de mercados abiertos pone el tema de la competitividad en el centro del debate actual sobre políticas públicas en el sector agroalimentario.

En los últimos años han ocurrido profundas transformaciones en los mercados de productos alimenticios a escala mundial, cuyo signo dominante es la tendencia a la concentración económica en grandes conglomerados agroindustriales y cadenas de distribución de alimentos, que establecen las pautas de desarrollo de la producción primaria en función de mercados crecientemente diferenciados.

En ese contexto, la competencia en los mercados se da ahora a nivel de cadenas productivas o redes de valor, en las que la gestión se extiende mucho más allá de la administración de la producción o de la comercialización en el sentido convencional, y llega a abarcar una serie de alianzas y relaciones interempresariales entre proveedores, productores y vendedores, formalmente independientes, pero ligados al sistema a través de franquicias, licencias, normas técnicas comunes, subcontrataciones, contratos de comercialización y relaciones empresariales basadas en el conocimiento mutuo y la confianza (FAO, 2004).

Estos cambios han exacerbado en México el contraste entre una agricultura comercial que ha logrado vincularse dinámicamente a las nuevas oportunidades tanto del mercado externo como del mercado interno en los estratos de población con altos y medianos ingresos, y un numeroso sector de pequeños y medianos productores, con recursos más limitados, que atiende esencialmente al mercado interno de productos básicos y algunos cultivos industriales. En el extremo se ubican los productores de autoconsumo, principalmente dedicados al cultivo de maíz y frijol.

2. Política vigente

En los últimos cinco lustros México ha impulsado reformas de fondo en tres ámbitos centrales: desregulación económica, apertura comercial y retiro del Estado en la producción de bienes y servicios, clave para el desarrollo sectorial. Estas reformas han modificado radicalmente las condiciones en que se desarrollan las actividades productivas en el campo y, en gran medida, fueron motivadas por el cambio profundo en las estructuras del mercado internacional de productos agroalimentarios, pero también reflejan el ajuste interno para propiciar la estabilización de la economía en una nueva relación precios-salario con costos de productos básicos que respalden el control de la inflación y la contención del déficit público.

Al tiempo que ha ido avanzando la integración económica, especialmente con Estados Unidos y Canadá, se ha hecho más urgente la necesidad de nuevos enfoques de política pública que apoyen la iniciativa de los agentes económicos y que reconozcan la fuerte heterogeneidad estructural que caracteriza al agro mexicano. Así, desde principios de la década del 2000 ha cobrado especial relevancia el tema de la competitividad. El gobierno federal, y SAGARPA, en particular, así lo han reconocido en sus planes y programas, en los que la integración de cadenas agroalimentarias y pesqueras es una de las líneas estratégicas de la política sectorial. Más aún, en la LDRS el tema está omnipresente como postulado central al proponerse nuevos esquemas institucionales (comités sistema producto, CSP) que propicien el diálogo entre agentes económicos en una cadena productiva y con las dependencias gubernamentales, con el propósito esencial de fortalecer la competitividad de las cadenas.

En esa línea, SAGARPA ha dado especial prioridad a promover la creación de esos comités a nivel nacional y en cada entidad federativa. Al presente están constituidos —con un diferente grado de consolidación— un total de 48 comités nacionales (34 agrícolas, nueve pecuarios y cinco pesqueros), mientras que en los estados hay más de 200 comités constituidos. También se ha buscado dar esa orientación a los distintos programas sectoriales, y en el año 2003 incluso se creó un programa específico de apoyos a la competitividad por ramas productivas que ha recibido asignaciones presupuestarias crecientes.

El impulso a la conformación de comités sistema producto es sin duda un acierto, sobre todo si se asume que esta tarea es parte del esfuerzo para la integración de cadenas y su competitividad. Sin embargo, los evidentes avances muestran al mismo tiempo la necesidad de introducir ajustes, para lo cual a continuación se presenta un breve balance de aspectos relevantes que han caracterizado la operación reciente de los comités sistema producto.

a) Ausencia de planeación que identifique las prioridades nacionales desde una perspectiva sectorial-territorial y que le dé una visión de conjunto y de largo plazo a la política de integración de cadenas basada en el desarrollo de ventajas competitivas.

b) Insuficiente convergencia entre instrumentos de política económica, que limita el fortalecimiento de la competitividad en las cadenas agroalimentarias y la proyección de señales consistentes a los agentes productivos (por ejemplo, política arancelaria y de fomento productivo).

c) Fallas en programas que subsidian inversiones físicas en procesos de posproducción primaria: escasa complementariedad entre programas (por ejemplo, Alianza para el Campo y Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción); débil acompañamiento técnico; problemas de focalización de los recursos; insuficiente articulación con programas de promoción comercial, sanidad e inocuidad, acceso a créditos y de administración de riesgos.

d) La constitución de los CSP fue un proceso impulsado por SAGARPA, pero se dio en ausencia de definiciones consensuadas sobre grandes prioridades nacionales, lo que ha llevado a la dispersión de recursos institucionales para la consolidación de estas nuevas figuras.

e) Hay un problema de conceptualización de cadenas productivas o sistemas-producto, de modo que tiende a reducirse a una visión por cultivo o especie y no como una articulación insumo-producto-procesos. Posiblemente ha imperado una lógica administrativa de reunir a todos los productores de un cierto cultivo en un solo CSP (p. ejemplo, maíz, del cual se derivan, al menos, cuatro eslabonamientos productivos: maíz-harina, maíz-nixtamal-tortilla, maíz-almidón y maíz-alimentos balanceados). También hay una segmentación subsectorial (CSP agrícolas y CSP pecuarios), que impide la visión integral de encadenamientos productivos; por ejemplo, de granos y forrajes con producción pecuaria.

f) La operación de algunos CSP ha caído en la formalidad. Es el gobierno quien procura que se reúnan con cierta periodicidad y algunos actores expresan desánimo por ausencia de resultados prácticos.

g) Se han elaborado planes rectores (PR) para orientar estratégicamente el accionar de los CSP en la perspectiva de la integración de cadenas y de búsqueda de mayor competitividad. La elaboración de estos planes es un avance en la construcción de agendas compartidas para el desarrollo productivo; sin embargo, también hay riesgos de cooptación por parte de agentes productivos con roles dominantes en las cadenas. El tema fundamental es la construcción de relaciones de confianza y de sinergias de mutuo beneficio (ganar-ganar y no juego de suma cero). Por otra parte, la calidad de muchos PR no es la requerida para que se constituyan en verdaderas agendas de desarrollo de las cadenas, ya que muchos de ellos fueron formulados como parte de un requisito administrativo para acceder a recursos públicos.

3. Propuestas

En el marco descrito, a continuación se presenta un conjunto de propuestas que buscan contribuir a la política pública de integración de cadenas y fomento a la competitividad.

a) Es esencial mantener la integración de cadenas agroalimentarias como una línea de estrategia fundamental para el desarrollo de la competitividad. Para ello se recomienda impulsar la construcción de amplios consensos público-privados sobre las cadenas prioritarias, que sean formalizados en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y en los Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRUS). En este mismo sentido, también se aprecia la necesidad de construir un marco de planeación estratégica, que ubique los alcances de la estrategia y propicie una sinergia efectiva entre los instrumentos y programas sectoriales.

b) La instrumentación de la estrategia requiere desarrollar la convergencia entre el enfoque sectorial y el de desarrollo rural territorial. De forma complementaria, es necesario el diseño de políticas diferenciadas acordes con la heterogeneidad de las cadenas productivas y de los agentes económicos que participan en ellas.

c) La construcción de la competitividad deberá darse en función de encadenamientos productivos específicos, con programas, instrumentos y acciones que guarden congruencia entre sí y que se ajusten a la situación y potencial de cada una de las cadenas que se planteen como de prioridad nacional.

d) Un aspecto de enorme trascendencia es la consolidación de la nueva institucionalidad que facilite la convergencia de esfuerzos público-privados en la figura de los comités sistema producto. El reto principal es que éstos tengan la más amplia legitimidad en la representación de los distintos actores en las cadenas productivas y que mantengan una estrecha vinculación con las entidades gubernamentales para el ejercicio pleno de sus funciones como órganos colegiados, pero sin comprometer su independencia.

e) Es fundamental hacer de los planes rectores herramientas efectivas para guiar el desarrollo de las cadenas productivas. Para ello se requiere que éstos sean el resultado de un trabajo de planeación participativa en CSP verdaderamente representativos de los diversos eslabones de las cadenas.

f) Finalmente, será esencial distinguir con claridad el espacio privado del gubernamental, según el principio básico de no hacer por los actores privados lo que ellos pueden hacer por sí mismos, incluso de manera más eficiente desde una perspectiva social.

G. EMPLEO RURAL Y POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

1. Problemática

La economía rural de México tiene el desafío de consolidar procesos de incremento de productividad, elevar la rentabilidad de la actividad empresarial rural, incrementar la inversión, generar empleo y convertir las oportunidades económicas de mercados dinámicos en mecanismos de equidad y de transferencia de los beneficios del desarrollo a los territorios rurales y sus pobladores. En ese marco, una estrategia de generación y calificación del empleo es un mecanismo esencial de desarrollo, equidad y cohesión.

El empleo rural se genera en dos fuentes fundamentales: empresas agropecuarias y no agropecuarias que contratan mano de obra asalariada, y empresas pequeñas que contratan mano de obra sólo de su grupo familiar. En México la población ocupada rural es de más de ocho millones de trabajadores.¹¹ De ellos, poco más de un millón (15%) corresponden principalmente

¹¹ Según las cifras de empleo de la Encuesta Nacional Ingresos de Hogares.

a empleados familiares sin remuneración, que forman parte del mercado laboral de las pequeñas empresas con altos grados de informalidad. En el mundo urbano esta cifra es de sólo el 4%.

Poco más de siete millones son trabajadores asalariados o trabajadores independientes. El 47% de este empleo es de trabajadores independientes ¹² y el 53% de asalariados, cifra que contrasta con el mundo urbano, donde estas cifras son de 24% y 76%, respectivamente. Como se aprecia, un rasgo distintivo del mercado laboral rural es la alta importancia de los pequeños negocios. Pero si se incluyeran los trabajadores familiares sin remuneración ¹³ como parte del empleo generado por los pequeños negocios, estas cifras pasarían a mostrar que la pequeña producción genera 55% del empleo rural, en contraste con 27% del empleo urbano.

En términos sectoriales la distribución del empleo remunerado muestra que el empleo agropecuario es claramente menor que el no agropecuario. Por otra parte, la diferencia entre el empleo asalariado y el independiente es marcada entre estos dos ámbitos económicos, ya que los independientes representan 59% de empleo agropecuario y 35% del no agropecuario.

Estas cifras conducen a identificar cuatro segmentos generadores de empleo con condiciones bien diferenciadas:

a) Pequeños productores agropecuarios independientes, que no contratan mano de obra, generan el 28% del empleo rural (contando el empleo no remunerado, ¹⁴ esta cifra asciende a 31%). De ellos, cerca de la mitad son de subsistencia y la otra mitad tienen excedentes comercializables. Esto significa que 15% del empleo rural es de subsistencia.

b) Pequeños productores no agropecuarios, independientes, que no contratan mano de obra y generan 19% del empleo (contando el empleo no remunerado, esta cifra asciende a 23%).

c) Empresas agropecuarias que contratan mano de obra ¹⁵ generan 18% del empleo (contando el empleo no remunerado, esta cifra desciende a 16%).

d) Empresas no agropecuarias que contratan mano de obra generan 35% del empleo (contando el empleo no remunerado, esta cifra desciende a 30%).

Las cifras anteriores indican la existencia de una tipología de empresas rurales, con participaciones diferenciadas en la generación del empleo, aunque no necesariamente en la generación del producto. Esto refleja baja productividad en las pequeñas empresas rurales,

¹² Un trabajador independiente representa algún tipo de emprendimiento económico, que se expresa en un pequeño productor.

¹³ Categoría que incluye a la mano de obra familiar que no tiene salario, pero que constituye parte fundamental de la mano de obra incorporada en la empresa familiar.

¹⁴ Se asume que el empleo familiar sin remuneración es asimilado en su totalidad por las pequeñas empresas agropecuarias y no agropecuarias, es decir, las que se identifican como de trabajadores independientes.

¹⁵ Incluye a pequeñas, medianas y grandes empresas; sin embargo, el empleo se genera mayoritariamente en las empresas pequeñas y medianas.

particularmente las agrícolas, como resultado de importantes limitaciones de acceso a factores productivos, imperfecciones y distorsiones en los mercados y baja dotación inicial de factores. Esta situación plantea el desafío de mantener o aumentar el empleo en las fuentes tradicionales, con incrementos reales de productividad, sin lo cual las políticas de promoción de la pequeña empresa pueden constituir una trampa de pobreza.

2. Política vigente

La política agropecuaria y de desarrollo rural de México tiene un conjunto de programas que atienden en forma específica a la pequeña empresa, pero también existen varias políticas sectoriales no dirigidas a este grupo, pero que las cubren y las afectan. Esto determina que haya dos tipos de políticas para los pequeños productores: las políticas específicas, diferenciadas y focalizadas para estos actores sociales, y las políticas generales en las que se requieren estrategias para remover las barreras que les impiden acceder a las políticas generales.

Entre las primeras políticas destacan los programas impulsados por SAGARPA, en particular el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo,¹⁶ que se ha centrado en objetivos estratégicos de desarrollo de capacidades y capitalización de la empresa rural. Para ello se han establecido políticas de desarrollo institucional, organización empresarial, capacidades para la gestión y asistencia técnica. Estas acciones de desarrollo rural están focalizadas territorialmente, con prioridad en las áreas de alta y muy alta marginalidad.

En las políticas generales sobresale el impulso a la integración de cadenas agroalimentarias y la constitución de comités sistema producto, que mantiene como un desafío pendiente la inclusión exitosa de los pequeños emprendimientos; igualmente las relacionadas con crédito, en las cuales siguen existiendo importantes barreras institucionales para el acceso de los pequeños productores. Las estrategias de ingreso objetivo, de transferencias directas (como PROCAMPO) y de desarrollo tecnológico, tienen condicionantes que relativizan su impacto para el logro de incrementos reales en la productividad de los pequeños.

Otras políticas que forman parte del Programa Especial Concurrente, bajo una visión de integralidad y un enfoque territorial, tienen enorme impacto en las pequeñas empresas, particularmente en lo relativo a los bienes públicos territoriales, que son condiciones necesarias para la operatividad de las empresas rurales.

3. Propuestas

Las estrategias de atención a los pequeños productores deben partir del reconocimiento de la importancia crucial de este tipo de productores, en virtud de su contribución al empleo, a la equidad, a la cohesión social y territorial, a la retención de población en el campo, a su aporte al desarrollo sostenible y de su potencial generador de riqueza rural. Se debe evitar la idea de atribuirle pertinencia a políticas para los pequeños productores sólo por razones de compensación, como parte de estrategias sociales contra la pobreza.

¹⁶ Incluye principalmente los subprogramas PROFEMOR, PRODESCA y PAPIR.

a) Profundizar en la visión territorial

La economía regional y territorial permite manejar modelos de aglomerados productivos, especialización regional, *clusters* productivos y sistemas agroalimentarios localizados que permiten superar la posible atomización de los proyectos individuales, a favor de proyectos colectivos que se alimenten de la sinergia de los sistemas producto territorializados y de las economías de localización.

b) La organización y la asociatividad

Las estrategias de desarrollo empresarial de pequeños productores requieren de la generación de procesos que permitan escalas de gestión. Las asociaciones de productores y sus diferentes organizaciones deben convertirse en interlocutores válidos para los actores gubernamentales y de la sociedad, pero además deben constituirse en verdaderos gestores de los procesos de desarrollo empresarial. Profundizar en los procesos de fortalecimiento de la organización y dar un papel más protagónico a proyectos asociativos ofrece importantes ventajas en cuanto a impacto y calidad del gasto público.

c) Énfasis en el desarrollo de capacidades

Las pequeñas empresas rurales tienen el desafío de incrementar su productividad, lo que depende de la posibilidad de contar con procesos de empresarización y de la formulación de proyectos productivos en el marco de planes de negocios viables, con adecuada visión de mercado. Las capacidades de los pequeños empresarios son condición necesaria para la viabilidad de estrategias de inserción económica o de dotación de factores y, sobre todo, de la posibilidad de lograr un mayor valor agregado en la producción de los pequeños emprendimientos rurales.

d) Sistemas de innovación para pequeños productores

Resolver el doble desafío de modernización y reconversión depende en gran medida de la disponibilidad y acceso a una oferta de conocimiento, tecnología, transferencia y asistencia técnica innovadora. Éste es un componente al cual es necesario dar una mayor prioridad. Esto implica la revisión de las agendas y asignaciones para la investigación estratégica y, muy especialmente, un refuerzo de los sistemas de transferencia y acompañamiento de los emprendimientos rurales. El sistema de prestadores de servicios profesionales deberá tener mayor conexión con el sistema de ciencia y tecnología, para garantizar la calidad y pertinencia, y deberá contar con mayor capacidad para atender las demandas de los pequeños productores para aumentar sustancialmente su cobertura.

e) Financiamiento, capitalización y crédito

Las limitaciones de acceso a recursos financieros para los pequeños empresarios sigue siendo un enorme desafío de la política rural, la cual requiere de una estrategia audaz y agresiva

que busque conectar el sistema financiero con el mercado de financiamiento de los pequeños productores. Existe un gran mercado que necesita innovación en el sistema financiero. La política debe continuar y profundizar los esfuerzos realizados, atendiendo los factores de demanda y los factores de oferta.

En cuanto a la demanda, la estrategia debe basarse en impulsar la existencia de empresas y asociaciones de empresarios que tengan las capacidades requeridas para que ofrezcan niveles mínimos de confianza al sistema de financiamiento y la existencia de proyectos viables. Esto se relaciona con la creación de condiciones de ahorro, inversión, manejo financiero, contable y comercial en los pequeños empresarios, que se refleje en manejo de riesgo. La experiencia muestra que hay una excelente moral comercial entre los pequeños productores y una disposición a cubrir los costos del financiamiento, como lo han venido haciendo en los mercados financieros no institucionales.

Es en la oferta donde se identifican los mayores desafíos. Se requiere trabajar en la creación de mecanismos que superen las barreras de acceso que tienen los pequeños productores a recursos financieros. Los sistemas de interfase entre los productores y el sistema financiero deben ser considerados por medio de organizaciones de financiamiento más próximas a los pequeños productores, que accedan a líneas que puedan replicar sobre los microempresarios y sus organizaciones, hacer acompañamiento y seguimiento, y focalizar regional y territorialmente programas de financiamiento. El microcrédito debe convertirse en una opción generalizada del mercado financiero. La política debería concentrar su esfuerzo regulador, institucional y de inversión en programas de avales y garantías, incentivos a operadores financieros para participar en la oferta de servicios, el apoyo a programas de acompañamiento a los pequeños productores y compensaciones a costos excesivos de transacción.

f) Recursos de preinversión, inversión y capital de trabajo

La pequeña empresa rural, al igual que cualquier otra, necesita recursos para las diferentes etapas o ciclos de los emprendimientos productivos. La inversión en activos productivos debe contar con recursos de capitalización que pueden ser apalancados con recursos subsidiados, bajo un principio multiplicador sobre recursos de largo plazo del sistema financiero y de recursos propios de los empresarios. El capital de trabajo debe provenir de un sistema de crédito y financiamiento moderno y eficiente, en el cual los recursos públicos deben ser focalizados para reducir los costos de transacción que afectan a los pequeños productores y a incentivos al sistema para entrar en el mercado de productos financieros para pequeñas empresas. Es en la fase de preinversión de los emprendimientos (organización, formalización, asistencia técnica, desarrollo de planes de negocio, planeación comercial y de mercados, entre otros), en la cual se deben garantizar recursos de inversión, subsidios y transferencias para que los emprendimientos sean viables, lo cual debe hacerse reforzando los programas de subsidio focalizado.

g) Estrategias diferenciadas y focalizadas

La política para pequeños productores debe considerar la heterogeneidad de tipos de empresas y variabilidad territorial. Por ello es necesario profundizar los procesos de

descentralización y de autonomías territoriales con la creación de mecanismos que permitan la respuesta a las diferentes condiciones de la demanda. La diversificación de la producción rural, la importancia creciente de lo no agropecuario, la diferencia de tamaño, de capacidades y de antecedentes empresariales, al igual que la orientación de mercado (subsistencia, mercados locales, regionales, nacionales o exportación) son algunos de los condicionantes de aplicación y gestión de los instrumentos de política. El desarrollo institucional del desarrollo rural debe atender a la posibilidad de sortear esta diversidad.

H. DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

1. Problemática

A pesar de innegables avances de México en la reducción general de la pobreza rural y logros en áreas como la salud, la educación, la infraestructura y el desarrollo económico, los resultados de las estrategias de desarrollo rural, sus altas inversiones y sus complejas redes institucionales no han logrado superar problemas inerciales y estructurales en la sociedad y la economía rural. Los indicadores de desarrollo económico y social de los territorios rurales muestran que se mantienen enormes asimetrías territoriales y regionales, así como profundos desequilibrios sociales, reflejados en la persistencia de niveles de pobreza, desigualdad, expulsión de población, deterioro del medio ambiente y preocupantes brotes de ingobernabilidad.

Una de las más claras preocupaciones en el campo es la enorme dificultad para que los procesos de modernización de la economía agrícola, la mayor integración a los mercados, los cambios y el crecimiento de la demanda y los procesos de innovación productiva, que ha experimentado la economía rural, se vean traducidos en mayor bienestar, en la ampliación de oportunidades y en mayor cohesión social y territorial.

El desarrollo de la economía rural de pequeños productores y empresarios se enfrenta a diversas barreras de acceso a los mercados de factores productivos, en especial a crédito y tecnología. Para estos productores se mantienen los desafíos que surgen de la falta de capacidades para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la ampliación de los mercados, que no se han reflejado en procesos de integración a los mercados, a las cadenas de valor y a la elevación de los ingresos. Al tiempo, hay un reconocimiento del potencial de las economías rurales, centradas en su diversificación, reconversión, aglomeración y modernización, que indica que sí es posible que la pequeña producción encuentre posibilidades reales en una inserción exitosa en los nuevos modelos económicos surgidos de la integración de los mercados.

Esta situación ha puesto en entredicho décadas de políticas de fomento y apoyo al campo, caracterizadas por un modelo dual, de estrategias para economías ricas eficientes, comerciales y competitivas, y otras políticas compensatorias, o bien asistenciales, para productores con menores capacidades, menores dotaciones iniciales de factores productivos y menores niveles de organización, que no ha logrado consolidar un modelo diversificado de nichos que atenúen su vulnerabilidad, mejoren sus condiciones de intercambio y brinden un mínimo de seguridad económica y alimentaria.

2. Política vigente

México ha logrado un consenso sobre la necesidad de realizar una transformación en las estructuras institucionales de políticas públicas para el desarrollo rural, lo que ha dado lugar a un proceso de transición que busca reordenar las estrategias introduciendo cambios bajo una nueva generación de políticas públicas. La Ley de desarrollo rural sustentable ha creado un marco de gestión basado en una concepción integradora del mundo rural bajo un enfoque territorial. Sus directrices se basan en un concepto multisectorial, concurrente y de reconocimiento de la multifuncionalidad de la economía rural. Promueve la descentralización, la participación y la integración de políticas bajo un modelo de moderna concepción centrado en un Programa Especial Concurrente que da marco a la agenda interna sectorial y a procesos de desarrollo territorial —no sólo agropecuario—, con prioridad en regiones de alta marginalidad.

Un reto central de la política es superar el concepto de desarrollo rural como una estrategia exclusiva para atención a la pobreza, para darle un sentido integral del desarrollo de la economía rural. Esto se expresa con claridad en la integración de los programas, sistemas, servicios y fondos sectoriales y territoriales bajo el concepto integrador de desarrollo rural sustentable.

La transición institucional emprendida en los últimos cinco años tiene sus bases en la creación de una amplia red de órganos colegiados con la participación pública y privada representada en Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en el nivel federal, estatal, distrital y municipal, y con el impulso a los Comités Sistema Producto para la interlocución y ordenamiento de las estrategias para las cadenas de valor. Por otra parte, se ha creado la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, responsable de la concurrencia de los recursos federales para el desarrollo rural. Este proceso se acompaña de estrategias de descentralización, federalización y municipalización que ha iniciado un proceso de transferencia de competencias, recursos, responsabilidades y funciones del nivel federal a los niveles territoriales, impulsando el cofinanciamiento y mayores autonomías.

Los procesos de planeación del desarrollo rural se han reorientado para hacerlos acordes con la nueva estructura territorial y participativa, creándose el concepto de planes territoriales de desarrollo rural y del impulso a proyectos estratégicos territoriales. Los programas específicos de desarrollo rural se han focalizado, pasando de programas puntuales para poblaciones específicas, a programas más amplios de formación de capacidades patrimoniales (PAPIR), organizativas (PROFEMOR), técnicas y de desarrollo humano (PRODESCA).

Quizá la novedad mayor de la introducción de los modelos territoriales en las políticas de desarrollo rural es la necesidad de crear mecanismos de coordinación y concurrencia de las estrategias e inversiones sectoriales sobre el territorio. La máxima instancia de coordinación de la planeación recae sobre la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, que tiene la responsabilidad de garantizar el proceso de concurrencia, la creación y adopción de mecanismos de planeación, presupuesto e inversión que garanticen las sinergias entre los diferentes sectores. Al sector rural le llegan cerca de 10.000 millones de dólares de inversión federal, casi la mitad en presupuesto de SAGARPA, y sólo cerca del 4% corresponde a los programas específicos de desarrollo rural de la Alianza para el Campo.

El desarrollo de capacidades ha sido uno de los ejes articuladores principales de la política de desarrollo rural sustentable. Tanto en los procesos de reordenamiento institucional, como en los procesos de apoyo y asistencia técnica se ha emprendido un proceso de capacitación y asistencia para fortalecer las capacidades de municipios, organizaciones y productores. El Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica ha actuado, en forma concurrente, como un impulsor de procesos de organización, participación, planeamiento y desarrollo empresarial. A la par de este proceso se ha fortalecido la red de Prestadores de Servicios Profesionales, que son base de un programa de asistencia técnica terciarizada y que cuenta con un programa de certificación, capacitación, evaluación y programas de subsidio a las organizaciones, instituciones y productores.

Las estrategias de desarrollo rural sustentable, dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA, han buscado el apoyo a la formación de patrimonio y capitalización de las empresas rurales, particularmente en territorios de alta y muy alta marginalidad, con una visión multisectorial, en respaldo tanto de la economía agrícola como de la no agrícola. Sin embargo, la estrategia busca, por medio de la concurrencia, actuar como multiplicadora de recursos humanos, técnicos y financieros para el incremento de la inversión en el medio rural, e integrar otras estrategias de la agenda interna del sector y otras agendas de sectores concurrentes.

3. Propuestas

a) Desarrollo institucional para la descentralización

El balance, evaluación y consolidación de los avances logrados en una visión de largo y mediano plazo, así como la identificación de los desafíos pendientes, deberán de formar parte de las estrategias del nuevo gobierno, reconociendo el consenso general sobre la necesidad de acelerar la reglamentación de la LDRS.

La coordinación de la reglamentación de las diferentes leyes relacionadas con el medio rural (planeación, desarrollo social, medio ambiente, aguas nacionales, entre otras) es una tarea urgente de enorme beneficio para la consolidación de los instrumentos y mecanismos institucionales. Los diversos procesos de regionalización y territorialización que forman parte de los procesos nacionales de ordenamiento territorial (microrregiones de SEDESOL, o microcuencas de SEMARNAT, o mecanismos de intermunicipalidad o mancomunidades), tienen un enorme potencial para optimizar las políticas de desarrollo rural y deben de formar parte de la agenda de ordenamiento de la política en general, de manera que ofrezcan compatibilidad en un marco de coordinación, cooperación y subsidiaridad.

El desafío de integración de los Consejos de Desarrollo Rural y los Comités Sistema Producto se presenta como un aspecto crucial en la articulación e integralidad de las políticas agropecuarias y rurales.

La estrategia de mediano plazo tiende a la constitución de oficinas permanentes de desarrollo rural que refuercen las capacidades públicas en el territorio a los ayuntamientos y

permitan que éstos cuenten con equipos técnicos para asumir autónomamente las responsabilidades del desarrollo rural y local. El tema del desarrollo de capacidades locales tiene que seguir siendo una responsabilidad del gobierno federal, como fase de la transición de derivar responsabilidades a los municipios, para evitar el riesgo que implica ahondar las brechas territoriales en detrimento de los municipios de mayor marginalidad.

La transferencia de las estructuras de las delegaciones de las secretarías federales a los estados, en materia de desarrollo rural, caracteriza uno de los más importantes tránsitos de la institucionalidad en el sector, lo cual se refleja en un papel cada vez más protagónico de las secretarías estatales de agricultura y desarrollo rural.

b) Desarrollo de capacidades

Los programas de asistencia técnica profesionalizada son un aspecto crítico para los procesos de modernización, diversificación y reconversión de las economías rurales y requerirán de un refuerzo permanente con una enorme responsabilidad pública. Aún el proceso no se consolida en una visión de mercado de servicios y los procesos de certificación, capacitación y control de calidad deben ser garantizados.

El refuerzo en el desarrollo de capacidades para la planeación territorial, espacial y regional es un aspecto crítico de la política de desarrollo rural y una responsabilidad de los niveles federales y estatales. La complementariedad de modelos técnicos de planeación y procesos políticos de participación sigue siendo un enorme desafío de una estrategia de esta naturaleza que remite a un tema de desarrollo de capacidades y formación.

c) Impulso a la concurrencia

Hay dos procesos que deben ser convergentes, uno de crear y fortalecer la demanda de políticas y programas, y otro de dar a la oferta de políticas la flexibilidad necesaria para que establezca los estímulos y mecanismos para que la planeación territorial que promueve cuente con mecanismos de financiamiento y viabilidad. Sin embargo, estos dos procesos no avanzan en forma acompasada y se evidencia mayor celeridad en crear procesos participativos de planeación, que en los cambios que han de ocurrir en los enfoques de aplicación de las políticas. Ésta es una tarea urgente que deben atender los distintos niveles de gobierno y gestión pública (federal, estatal y municipal), para lo cual se requiere de mecanismos explícitos de coordinación de políticas para que realmente respondan a procesos de planeación e inversión basada en sinergias territoriales.

La dotación de herramientas operativas, presupuestarias y de planeación de las políticas sectoriales federales de responsabilidad de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural es una tarea urgente, la cual debe estar acompañada por un fortalecimiento de la Secretaría Técnica que ejerce la Subsecretaría de Desarrollo Rural de SAGARPA. Es necesario establecer una estrategia que disminuya la impronta sectorial de la LDRS, que la liga en forma excesiva a la SAGARPA.

d) Promoción de bienes públicos territoriales

Las inversiones en bienes públicos actúan como multiplicadores que atraen la inversión privada, en tanto que las transferencias directas actúan como sustitutos de aquélla. El territorio es el espacio en el cual se generan las externalidades positivas que los bienes públicos transfieren a las empresas, mejorando su entorno competitivo y ampliando sus posibilidades productivas. Los planes estratégicos territoriales han de ser incluidos en las estrategias de inversión de la agenda interna, que se avocan con el cumplimiento de los acuerdos que se desprenden del TLCAN. Ahí el enfoque territorial ofrece enormes oportunidades para el ordenamiento y optimización de la inversión pública.

Las capacidades institucionales, empresariales, comunitarias e individuales son un factor crítico para el éxito de la estrategia general. Esto valida la estrategia de desarrollo rural definida por la actual administración, centrada en el mejoramiento de las capacidades organizativas, técnicas y de capitalización, como fundamentos de la recuperación de la viabilidad de las economías rurales y del desarrollo democrático de la institucionalidad rural.

e) Fortalecimiento de economías de *cluster*

Las actividades que definen la localización, o que explican el porqué del espacio rural, se encuentran inmersas en diversos tipos de encadenamientos de valor agregado que conducen a la creación de conglomerados productivos. De esta forma, es necesario concebir un modelo de desarrollo económico rural que optimice los patrones de localización respecto de una oferta dada de patrimonio natural, sea éste suelo, agua, biodiversidad o paisaje.

El enfoque territorial implica, en consecuencia, una visión renovada de la economía de *cluster*, de polos de desarrollo y de especialización territorial. La instrumentación de este enfoque tiene un enorme impacto en las estructuras de planeación y de organización institucional, así como de orientación de los procesos de desarrollo de capacidades, en procesos que ya se ha venido avanzando.

La reorientación de las estrategias económico-productivas en un sentido territorial, favoreciendo la consolidación, el fortalecimiento y la competitividad de *clusters* productivos agropecuarios y no agropecuarios es una estrategia de alta rentabilidad económica y social.

I. CONCLUSIONES

Las ideas planteadas en el presente documento tienen el propósito de contribuir al diálogo en torno a la política agroalimentaria y de desarrollo rural en México. Las políticas públicas que finalmente resulten de este diálogo deben, en todo caso, centrarse en la refuncionalización del sector como elemento clave dentro de la estrategia de desarrollo nacional y guardar congruencia con el entorno institucional y los compromisos internacionales establecidos. En esas políticas deberá reconocerse la importancia creciente de la dimensión no agropecuaria del sector rural, así como la heterogeneidad del medio rural, por lo que éstas deberán ser incluyentes, pero

diferenciadas en función de los distintos sujetos de la política, buscando el balance entre el financiamiento de bienes públicos y privados, entre transferencias compensatorias y fomento productivo, y entre los ámbitos nacional y local.

Por otra parte, para que la implementación de las políticas públicas sea sustentable, su formulación debe basarse en la formación de consensos entre los diferentes actores sociales y niveles de gobierno, de manera que las prioridades de desarrollo así definidas tengan legitimidad y contribuyan a generar las condiciones de compromiso necesarias para impulsar su ejecución. En esta línea, se aprecia la necesidad de consolidar las directrices planteadas en la Ley de desarrollo rural sustentable y la construcción de una nueva institucionalidad rural, acorde con los desafíos de un entorno sumamente dinámico y complejo.

El fortalecimiento de la competitividad es una tarea de enorme relevancia en la formulación de la política pública. En este cometido, la integración de las cadenas agroalimentarias representa una condición necesaria. A su vez, la integración de cadenas requiere de la innovación tecnológica, del cuidado de la sanidad y la inocuidad agropecuaria, del uso sustentable de los recursos naturales, del desarrollo de capacidades locales y de las condiciones para atraer inversiones.

La innovación tecnológica es fundamental para el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias. Sin embargo, para que la innovación tecnológica se dé, se requiere que la oferta de investigación se halle estrechamente vinculada con las demandas del sector productivo. De igual forma, se requiere de capacidades locales para la transferencia de tecnologías, tanto por parte de los productores rurales como del personal técnico que participa en los servicios de extensión. El desarrollo de capacidades, particularmente de los productores primarios, es condición necesaria para la aplicación de nuevas tecnologías de producción y para la viabilidad de los emprendimientos rurales, así como para lograr un mayor valor agregado mediante su inserción en los encadenamientos agroalimentarios. Los prestadores de servicios profesionales, por su parte, requieren identificar las necesidades tecnológicas de los productores agropecuarios, fungir como enlace entre los centros de investigación y los demandantes de tecnología y, con una orientación de negocios, impulsar su aplicación.

Para atender la sanidad y la inocuidad agroalimentarias, ante los retos que presenta un entorno global cambiante, caracterizado por la exigencia de los mercados en los que la inocuidad de los alimentos es un atributo cada vez más demandado, se requiere de un sistema de sanidad e inocuidad agroalimentaria con un enfoque holístico y de cadena que contemple la sanidad, la inocuidad de los alimentos, la sustentabilidad agropecuaria y la protección del medio ambiente. En otras palabras, que incorpore el manejo de riesgos en la inocuidad de los alimentos, la salud animal y la sanidad vegetal, los riesgos asociados con el ambiente, la introducción de organismos genéticamente modificados, así como la introducción y manejo de especies invasoras. Un sistema como el mencionado no considera a los estándares más exigentes sobre sanidad e inocuidad como barreras al comercio, sino como catalizadores para introducir cambios y, con ello, mejorar la competitividad de los sistemas producto, de tal manera que la implementación de una política agresiva en materia de sanidad e inocuidad presenta la oportunidad de generar nuevas formas de ventaja competitiva.

La competitividad de las cadenas agroalimentarias no podría concebirse sin la presencia de un flujo de inversiones y de acceso al financiamiento. Por ello es importante que, por el lado de la oferta crediticia, se establezcan modalidades de crédito adecuadas a las características de los pequeños productores, que se reduzcan los costos de transacción y que se promueva el descuento preferencial de los créditos refaccionarios. Todo ello en presencia de un sistema de aseguramiento para productores del sector rural que provea herramientas esenciales para la administración de riesgos. En ese sentido, resulta necesario devolver al crédito su papel como instrumento de fomento, de manera que aumente la inversión en el campo y favorezca la capitalización de las unidades de producción rural.

La competitividad de las cadenas agroalimentarias sería impensable en ausencia del uso sustentable de los recursos naturales. La preservación y el mejoramiento del capital natural —en particular del bosque, el agua y el suelo— son una precondition para la sostenibilidad de la economía rural. De ahí que la política dirigida al sector rural también debe contemplar elementos para el logro de un uso sustentable de los recursos naturales, ya que, en su ausencia, se refuerza el círculo vicioso de la pobreza.

Otro aspecto importante a considerar en la política pública rural es la articulación de la dimensión sectorial con la territorial, de manera que se potencien sinergias que fortalezcan la integración y la competitividad de las cadenas agroalimentarias, al tiempo que se considere la relación con los demás sectores de la economía. La reorientación de las estrategias económico- productivas en un sentido territorial favorece la consolidación y la competitividad de conglomerados productivos agropecuarios y no agropecuarios, lo cual tiene una alta rentabilidad económica y social.

Por último, para una mayor efectividad de la política pública en el medio rural, es también necesaria la mejora en la calidad del gasto público, que debe reflejarse no sólo en cuanto a la operación de los programas que instrumentan la política agroalimentaria y de desarrollo rural, sino en cuanto a su lógica vertical, evitando omisiones, superposiciones o contraposiciones entre sí, de manera que efectivamente contribuyan a los fines y propósitos de la política sectorial. En ese sentido, resulta necesario ordenar y articular la amplia gama de programas e instrumentos de política que actualmente se encuentran en operación y de esa manera orientar el uso eficiente de los recursos públicos. El balance entre el gasto para el fomento a las inversiones en bienes privados y públicos, y entre las transferencias directas al ingreso, incluyendo los pagos por deficiencia y el gasto para el fomento, también forman parte de la lógica de eficiencia en el gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- AMUCSS (Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social) (2006), “Banca para todos: acceso universal a servicios financieros en el campo”, *La Colmena Milenaria*, N° 29, junio.
- Banco Mundial (2006), *Estudio económico del sector agua*, México.
- _____ (2005a), *Generación de ingresos y protección social para los pobres*, Informe Ejecutivo, México.
- _____ (2005b), *Programa de adecuación de derechos de agua*, México.
- _____ (2005c), *Revisión del gasto público en agua*, México.
- BANSEFI (Banco Nacional del Ahorro y Servicios Financieros) (2002), “La banca social en el marco de la nueva ley de ahorro y crédito popular”, Seminario internacional *La revalorización de los grupos prioritarios en el medio rural*, México.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (s/f), “México: programa de consolidación del sistema financiero rural; propuesta de préstamo” (ME-0243).
- Bouquet, E. e I. Cruz (2002), *Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural*, Comisión de Desarrollo Rural, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México.
- Crespi, J. M. y S. Marette (2001), “How food safety certification be financed”, *American Journal of Agricultural Economics*, 83(4), noviembre, pp. 852-861.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2006a), *Prospectiva de política agroalimentaria*, Proyecto FAO-SAGARPA, Evaluación Alianza para el Campo, México.
- _____ (2006b), *Prospectiva de política de innovación y desarrollo tecnológico*, Proyecto FAO-SAGARPA, Evaluación Alianza para el Campo, México.
- _____ (2006c), *Informe de evaluación nacional del subprograma de investigación y transferencia de tecnología*, Proyecto FAO-SAGARPA, Evaluación Alianza para el Campo, México.
- _____ (2005), *Informes generales de evaluación Alianza para el Campo 2004 y 2005*, Proyecto FAO-SAGARPA, Evaluación Alianza para el Campo. México.

- _____ (2004), *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, febrero.
- _____ (2003), *Manual sobre la aplicación del sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC) en la prevención y control de las micotoxinas*, Roma.
- Financiera Rural (2005), “Informe de autoevaluación”, México.
- Financiera Rural y Universidad Agraria “Antonio Narro” (2006), *Componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales. Evaluación Externa 2005*, Informe final, México.
- _____ (2005), *Evaluación externa del componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales, del programa para acceder al Sistema Financiero Rural 2004*, Informe final, México.
- Hennessy, D. A., J. Roosen y J. A. Miranowski (2001), “Leadership and the provision of safe food”, *American Journal of Agricultural Economics* 83(4), noviembre, pp. 862-874.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2006), “El sector alimentario en México. Serie de estadísticas sectoriales”, México.
- PRECESAM (Programa de Estudios del cambio económico y la sustentabilidad del agro mexicano) (2006), “Organización, financiamiento, asesoría y siniestros en las actividades productivas de las comunidades rurales de México”, *Folleto informativo N° 8*, El Colegio de México, A. C. y Universidad de California-Davis, México.
- Schaper, M. y S. Parada (2001), “Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile”, CEPAL.
- Salgado, Julieta (2007), “México es líder en América Latina en superficie pagada por servicios ambientales”, *Revista México Forestal*, Edición No. 59, México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (2000), *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), Manual Operativo Metodológico (2000)*, México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2005), “Informe de labores”, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006), “Informe de labores”, México.
- SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2006), “Situación ambiental de México”, México.

Starbird, S. A. (2005), "Moral hazzard, inspection policy, and food safety", *American Journal of Agricultural Economics* 87(1), febrero, pp. 15-27.

SIGLAS

AGROASEMEX	Agro Aseguradora Mexicana
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRUS	Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CMDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CNSP	Comité Nacional Sistema Producto
CSP	Comité Sistema Producto
DR	Distritos de Riego
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional Desarrollo Agrícola ,
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
FINRURAL	Financiera Rural
GIADR	Grupo Interagencial de Desarrollo Rural
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IFR	Intermediarios Financieros Rurales

IICA	Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
INP	Instituto Nacional de la Pesca
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
ODC	Organismos Dispersores del Crédito
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PACOMP	Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción
PADUA	Programa de Adecuación de Derechos de Uso del Agua y Redimensionamiento de Distritos de Riego
PEC	Programa Especial Concurrente
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente
PIB	Producto integral bruto
PR	Plan Rector
PROCAMPO	Programas de Apoyos Directos al Campo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SH	Secretaría de Hacienda
SIEBAN	Sistema de Estímulos a la Banca
SNITT	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable
SOFOLAS	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SS	Secretaría de Salud
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
UAAN	Universidad Autónoma Antonio Narro

UACH	Universidad Autónoma de Chapingo
URDR	Unidades de Riego para el Desarrollo Rural
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Anexo

PRINCIPALES INDICADORES SECTORIALES, SOCIALES, DE POLÍTICA
AGROPECUARIA, FINANCIAMIENTO E INVERSIÓN EN MÉXICO

Cuadro A-1

MÉXICO: PRINCIPALES INDICADORES RURALES, 1995-2005

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
Indicadores sectoriales					
	Tasas de crecimiento				
Producto interno bruto agropecuario (precios de 1993)	0,9	0,6	-1,5	1,6	1,5
Producto interno bruto agropecuario por habitante (precios de 1993)	0,5	0,6	-1,4	1,6	1,6
	Porcentajes				
Valor agregado bruto agropecuario/valor agregado bruto total	6,6	5,5	...	6,1	5,7
Valor agregado bruto ampliado agroalimentario/valor agregado bruto total b	9,9	8,8	...	9,4	9,1
Exportaciones agroalimentarias/exportaciones totales de bienes c	8,2	5,0	5,5	6,4	5,3
Importaciones agroalimentarias/importaciones totales de bienes c	7,3	5,6	6,5	6,9	6,7
Gasto agropecuario/gasto total gobierno federal d	7,1	3,5	3,1	5,2	3,3
Crédito agropecuario/crédito total e/	4,9	3,7	1,4	4,7	2,5
	Índices (1990 = 100)				
IPP agricultura/IPC general f/	51,6	24,0	20,9	33,8	22,5
Precio de las principales exportaciones agropecuarias	150,9	109,9	115,8	132,3	105,3
Indicadores sociales					
	Porcentajes				
Población g/					
Población rural/población total	27,3	25,2	23,5	26,2	24,3
PEA/población total	39,4	40,7	41,4	40,4	40,8
PEA rural/PEA total	24,2	22,0	20,2	23,1	21,1
PEA rural mujeres/PEA rural total	22,5	24,1	25,5	23,3	24,8
Empleo y empleo no agrícola h/					
Población ocupada/población total	95,3	98,4	96,9	97,2	97,8
Población ocupada en actividades agropecuarias/población ocupada total	24,7	18,1	15,1	21,8	17,0
	Miles de personas				
Población asalariada área rural	...	3 943	4 141	3 932	3 977
Población asalariada actividades agropecuarias en el área rural	...	1 658	1 431	1 658	1 563
Población asalariada actividades no agropecuarias en el área rural i	...	2 285	2 710	2 285	2 414
Tasa de condiciones críticas de ocupación nacional j/	23,8	17,6	13,3	21,4	15,8
Tasa de condiciones críticas de ocupación rural j/	...	27,7	24,3	28,5	28,4
Remuneración medial mensual por rama de actividad k					
	Pesos reales por persona			Tasas de crecimiento	
Agricultura	4 021	3 456	...	-4,8	1,1
Ganadería	20 284	18 922	...	-3,5	1,5
Silvicultura	26 142	23 014	...	-4,3	0,6
Pesca	30 014	26 418	...	-4,3	-0,2
Pobreza					
	Porcentajes				
Individuos pobres a nivel rural l/					
Línea 1 - Alimentaria	...	42,4	32,3	49,0	34,2
Línea 2 - Capacidades	...	49,9	39,8	55,9	42,1
Línea 3 - Patrimonio	...	69,2	61,8	75,0	63,2

/Continúa

Cuadro A-1 (Conclusión)

	1995	2000	2005 a/	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
	Porcentajes				
Capital humano m/					
Tasas de analfabetismo a nivel nacional	10,6	9,2	8,4	9,9	8,7
Hombres	...	7,5	7,2	7,5	7,4
Mujeres	...	11,4	9,7	11,4	10,6
Chiapas	26,0	22,2	21,4	24,1	21,4
Guerrero	23,9	20,9	19,9	22,5	20,0
Oaxaca	23,1	20,9	19,4	22,2	19,9
Distrito Federal	3,0	2,9	2,6	3,0	2,7
Baja California	4,9	4,2	3,1	4,6	3,6
Nuevo León	3,8	3,3	2,8	3,6	3,0
Años de escolaridad a nivel nacional	7,1	7,7	8,1	7,3	8,0
Hombres	7,1	7,6	8,3	7,5	7,9
Mujeres	7,3	8,0	7,9	7,4	8,2
Chiapas	4,8	5,6	6,5	5,2	6,0
Guerrero	5,6	6,3	7,3	6,0	6,8
Oaxaca	5,1	5,8	6,5	5,5	6,2
Distrito Federal	...	10,3	10,7	10,2	10,5
Baja California	...	8,9	9,5	8,9	9,1
Nuevo León	...	9,6	9,9	9,5	9,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

- a/ Promedios de tasas de crecimiento anuales, porcentajes o índices. Para las tasas los años base son 1994 y 1999. Cuando no se cuenta con información para el año 2005, el promedio o la tasa se refiere a 2004.
- b Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Se refiere al valor agregado bruto, en valores básicos. Incluye el PIB agropecuario primario, y la rama de alimentos, bebidas y tabaco del PIB de la industria manufacturera, con excepción de: molienda de trigo y de maíz, aceites y grasas comestibles, alimentos para animales y refrescos y aguas
- c/ INEGI, incluyen las exportaciones agropecuarias, de alimentos, bebidas y tabaco y la industria de la madera
- d/ Secretaría de la Presidencia (SP), *Anexo estadístico de los informes de gobierno*. De 1990 a 1993, se refiere al gasto programable del gobierno federal, y de 1994 a la fecha, al gasto neto ejercido por el gobierno federal según clasificación administrativa
- e/ Banco de México. Se refiere a saldos a fin del período.
- f/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Banco de México. El índice de precios de la agricultura corresponde a la FAO (base 1999-2001) y el índice de precios al consumidor corresponde al Banco de México (base segunda quincena de junio de 2002). Ambos fueron transformados a la base 1990 = 100.
- g/ CELADE, *Boletines estadísticos* e INEGI.
- h/ INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), *Encuesta nacional de empleo y IV Trimestre, Indicadores estratégicos de ocupación y empleo*.
- i/ STPS e INEGI. *Encuesta nacional de empleo*. Datos tomados del IV trimestre.
- j/ *Ibidem*; es la proporción respecto a la población total que: i) trabaja menos de 35 horas a la semana por razones de mercado; ii) trabaja más de 48 horas semanales ganando de uno a dos salarios mínimos, y iii) trabaja más de 35 horas por semana ganando menos de un salario mínimo.
- k/ INEGI, Banco de Datos, Cuentas Nacionales. Deflactados por el IPC.
- l/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH). En 2005 se considera **pobre alimentario**, quien no cuenta con un ingreso mensual de 790.74 pesos en el área urbana y 584.34 pesos en el área rural; cualquier ingreso menor a esta cantidad sería insuficiente para adquirir la mínima canasta alimentaria, aun dedicando todos sus recursos económicos a adquirir alimentos. Se **espobre de capacidades** si el ingreso mensual en el área rural es menor a 690.87 pesos y no se puede acceder a los mínimos requerimientos de alimentación, salud y educación, aun utilizando todos sus ingresos para adquirir esos bienes y servicios. Se vive en **pobreza patrimonial**, si no se cuenta en el área rural con un ingreso mínimo de 1,060.34 pesos mensuales, lo cual no les permite adquirir sus requerimientos básicos en alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación, aunque dedicaran todos sus ingresos a estos rubros. Las líneas de pobreza para 2005 fueron calculadas a precios del mes de agosto de ese mismo año.
- m/ Secretaría de Educación Pública (SEP), INEGI y SP, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 2006.

Cuadro A-2

MÉXICO: POLÍTICA AGROPECUARIA, 1995-2005

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
	Millones de pesos reales b/			Tasas de crecimiento	
Presupuesto ejercido por SAGARPA c/	40 451	27 548	40 571	-9,0	7,9
PROCAMPO	15 679	11 569	12 432	-6,7	1,4
Programa de Alianza para el Campo	...	2 961	6 342	...	13,0
Apoyos a la comercialización	2 157	3 400	5 548	...	17,8
Fondo de apoyo a la competitividad de las ramas productivas	...	...	1 960	...	...
Programa ganadero	...	...	1 757	...	...
Fondo de compensación a los costos energéticos agrícolas	...	...	1 428	...	...
Servicio nacional de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria	...	648	1 207	...	...
Fideicomiso riesgo compartido	...	291	674	...	...
Programa emergente por fenómenos meteorológicos	...	352	479	...	...
Programa de apoyo para acceder al sistema financiero rural	...	...	471	...	...
Programa emergente por sequías recurrentes	...	...	424	...	...
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	...	...	289	...	...
Programa de apoyo a las organizaciones sociales, agropecuarias y pesqueras	...	...	162	...	...
Desarrollo pesquero	...	...	204	...	...
Otros d/	22 615	8 327	7 194	...	...
Presupuesto ejercido por SEMARNAT en actividades agropecuarias e/	9 565	2 807	5 577	...	10,0
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) f/	Miles de productores				
Productores beneficiados	2 934	2 681	2 399	-3,4	-2,1
Ejidales y comunales	2 445	2 265	2 026	...	-2,1
Pequeña propiedad	432	365	327	...	-2,1
Ambos	57	51	46	...	-1,7
	Miles de hectáreas				
Superficie apoyada	13 321	13 571	11 996	-0,1	-2,0
Temporal	10 651	10 751	9 187	...	-2,7
Riego	2 670	2 820	2 809	...	0,6
Hasta 5 hectáreas (antes de la siembra)	...	5 559	5 887	...	1,2
Más de 5 hectáreas (después de la siembra) g/	...	7 861	7 052	...	-2,1
Alianza para el Campo/Alianza Contigo h/	Millones de pesos reales				
Recursos presupuestados ejercidos	...	9 686	12 491	...	4,4
Federal	...	3 662	6 342	...	9,3
Estatal	...	1 619	1 866	...	0,6
Productores	...	4 405	4 283	...	0,5
Apoyos a la comercialización agropecuaria i/	Miles de toneladas				
Toneladas comercializadas	4 134	5 642	25 158	...	26,8

/Continúa

Cuadro A-2 (Conclusión)

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
Niveles de desarrollo de las unidades de producción (%) j/				Porcentajes	
Productores altamente tecnificados, competitivos e integrados a las cadenas productivas			6,0		
Productores en transición con actividad comercial, con potencial de desarrollo pero con limitaciones técnicas y económicas			18,0		
Productores con limitada o nula posesión de tierra. De autoconsumo y de subsistencia sin servicios de agua, educación y salud			76,0		
Desarrollo rural k/				Número y pesos	
Comités Nacionales Sistema Producto constituidos (número)					
Agrícolas (representan 60% del valor de la producción total agrícola) l/			34		
Pecuarios (representan 99% del valor de la producción total) m/			9		
Pesqueros (representan 8% del valor de la producción total) n/			8		
Comités Estatales Sistema Producto constituidos			240		
Planes Rectores Estatales			219		
Número de estados con programa especial concurrente (PEC) o/			12		
Presupuesto asignado a los PEC (millones de pesos corrientes)			146 000		
Desarrollo territorial p/ (2005)					
Consejos para el desarrollo rural sustentable (número)					
Estatales			32		
Distritales			192		
Municipales o planes municipales			2 393		
Aportes para el Programa de Desarrollo Rural (PDR) (millones de pesos corrientes)					
Federal			2 163		
Estatad			578		
Municipal			1 817		

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares. Promedios de tasas de crecimiento, de porcentajes o de índices. Para las tasas, los años base son 1994 y 1999.

b/ Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Deflactado por el índice de precios al consumidor (segunda quincena de junio 2002 = 100).

c/ Secretaría de Hacienda (SH), *Cuenta de la hacienda pública federal*, varios años; se refiere a la Clasificación Funcional del Gasto, Secretaría de la Presidencia (SP), *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno, 2006*.

d/ *Ibidem*; SH, incluye además, dependiendo del año: Fondo para atender a la población rural; Adecuación de derechos de uso de agua; Fondo para el azúcar; Fondo para el café; otros fondos y programas, investigación; docencia y gastos de operación

e/ *Op. cit.*, SH, se refiere a la clasificación funcional del gasto en Medio Ambiente y Recursos Naturales, incluyendo solamente el gasto en Desarrollo Agropecuario y Forestal (Comisión Nacional de Agua, Comisión Nacional Forestal e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua)

f/ López Tostado Francisco, *La política agropecuaria en México*, IV Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero, 2006, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 70% de los productores poseen menos de cinco hectáreas y 30% más de cinco hectáreas.

g/ SP, *Anexo estadístico de los informes de gobierno*. En los ciclos otoño-invierno incluye a la superficie de menos de 5 hectáreas.

h/ *Ibidem*, incluyendo los recursos para agricultura, ganadería, agropecuarios, desarrollo rural, sanidad agropecuaria y Comisión Nacional del Agua.

i/ *Ibidem*, este programa se denominaba Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados; en 2006 fue sustituido por el Programa de Apoyos Directos a la Comercialización.

j/ López Tostado Francisco, *La política agropecuaria en México*, IV Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero, 2006, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Existen alrededor de 4 millones de unidades de producción con diferentes niveles de desarrollo.

k/ Ruiz García Antonio, *El desarrollo rural y los programas regionales*, IV Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero, 2006, SAGARPA.

l/ SAGARPA, *Informe de labores*. Cadenas productivas de limón mexicano, aguacate, mango, ornamentales, arroz, guayaba, papa, cítricos, nuez, cebada, chile, fresa, plátano, cacao, manzana, frijol, palma de aceite, uva, algodón, trigo, melón, hule, ajo, agave tequila, nopal y tuna, sorgo, durazno, maíz, papaya, oleaginosas, maguey, mezcalero, café, palma de coco y vainilla

m/ *Ibidem*, cadenas productivas apícola, bovinos de carne, porcinos, ovinos, caprinos, bovinos de leche, huevo para plato, carne de aves, conejos.

n/ *Ibidem*, cadenas productivas de tilapia, calamar, ostión y bagre.

o/ *Op. cit.*, Ruiz García Antonio, *El desarrollo rural...* Se refiere a los estados de Baja California, Baja California Sur, Oaxaca, Sinaloa, Durango, Sonora, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Tlaxcala, Nayarit y Chiapas. Incluye dos proyectos: Apoyo a la concertación e instrumentación de políticas para el desarrollo rural y agroalimentario y Apoyo al Gobierno de nuestro país en la ejecución del Programa Especial Concurrente (PEC).

p/ *Ibidem*, Instancias para la participación regional rural en los ámbitos: nacional, estatal, distrital y municipal.

Cuadro A-3

MÉXICO: FINANCIAMIENTO E INVERSIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1995-2005

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
Financiamiento	Porcentajes				
Crédito agropecuario otorgado/crédito total otorgado b/	4,9	3,7	1,4	4,7	2,5
	Millones de pesos reales c/			Tasas de crecimiento	
Crédito otorgado por Financiera Rural	13 521	13 951	11 106	-4,7	-5,4
Crédito otorgado por FIRA b/	...	42 795	54 629	...	4,2
Cartera vencida agropecuaria de la Banca Comercial	33 945	27 396	1 577	7,1	-40,9
Cartera vencida agropecuaria de la Banca de Desarrollo	11 572	4 453	320	-14,1	-35,4
	Miles de hectáreas				
Superficie agrícola habilitada con crédito d/	1 251	2 235	3 564	12,1	9,2
Incremento de los seguros					
Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural e/					
Agrícola - superficie asegurada (hectáreas)	915	1 948	3 486	10,8	20,8
Riego	734	857	1 138	0,8	13,0
Temporal	181	1 091	2 348	29,5	26,4
	Cabezas				
Ganadero (cabezas)	847	9 726	11 060	48,1	13,5
Inversiones	Millones de pesos constantes de 1993				
Inversión interna bruta agropecuaria f/	-4 153	1 024	...	-8,2	-243,0
Formación bruta de capital fijo	2 069	2 682	...	2,3	3,7
Maquinaria y equipo	157	464	...	1,8	1,6
Ganado reproductor g/	109	329	...	-0,8	-11,6
Variación de existencias	-6 222	-1 658	...	-	-
Inversión extranjera directa h/	Millones de dólares corrientes				
Sector agroalimentario	615,3	1 498,4	2 200,3	-3,2	6,6
Agropecuario	11,1	91,6	2,9	42,8	-43,8
Agroindustrial	604,2	1 406,8	2 197,4	-4,1	7,7

/Continúa

Cuadro A-3 (Continuación)

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
Millones de pesos reales					
Infraestructura hidroagícola					
Inversión en obras de infraestructura hidroagícola i/	2 511	2 238	2 763	-7,4	2,1
Millones de hectáreas					
Superficie total en riego k/	6,2	6,3	6,3	0,3	0,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

- a/ Promedios de tasas de crecimiento, porcentajes o índices. Para las tasas los años base son 1994 y 1999. Cuando no se cuenta con información para 2005, el promedio o la tasa se refiere hasta el año 2004.
- b/ Banco de México. Para el crédito se refiere a saldos a fin del período. Para FIRA se refiere a descuentos otorgados por la Institución.
- c/ Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Las cifras han sido deflactadas por el índice de precios al consumidor (segunda quincena de junio 2002 = 100).
- d/ Secretaría de la Presidencia (SP), *Anexo estadístico de los informes de gobierno*. Hasta 2002 corresponde a operaciones realizadas por BANRURAL. Incluye créditos de avío agropecuario y créditos simples y prendarios. Los principales cultivos financiados son: arroz, frijol, maíz, trigo, cártamo, ajonjolí, soya, semilla de algodón, sorgo, hortalizas, frutícolas y forrajes.
- e/ *Ibidem*; a partir de 2000, incluye AGROSEMEX, Fondos de aseguramiento y aseguradoras privadas. A partir de 2003, se incluye la superficie asegurada con la operación del seguro catastrófico. Comprende los cultivos de arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, semilla de soya, cebada, sorgo, otros.
- f/ INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México. En millones de pesos constantes de 1993.
- g/ El ganado reproductor de origen nacional se incluye en la variación de existencias.
- h/ Secretaría de Economía (SE), Informe por sector de la inversión extranjera directa (IED).
- i/ Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), SAGARPA, Sistema Alimentario Mexicano, 2006 y SP.
- j/ CONAGUA, *Estadísticas del agua en México*, 2006.
- k/ FAO, base de datos FAOSTAT.

Cuadro A-4

MÉXICO: MANEJO DE RECURSOS NATURALES, FINANCIAMIENTO E INVERSIÓN, 1995-2005

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
Distritos de riego	Miles de hectáreas			Tasas de crecimiento	
Superficie física regada	2 860	2 510	2 740	-3,8	220,2
Superficie incorporada a la producción de riego b/	60	124	171	-0,4	2,1
Nueva	5	9	17	-3,6	10,3
Rehabilitada, modernizada y mejorada	55	115	154	-0,1	1,4
	Porcentajes				
Superficie de riego eficiente/superficie total riego c/	...	14,0	23,7	14,0	18,2
Evolución de la transferencia de los distritos de riego a los usuarios d/	Número			Tasas de crecimiento	
Distritos de riego	81	82	86	0,4	1,0
Usuarios	390 069	506 317	559 053	8,0	2,8
	Miles de hectáreas				
Superficie total transferida	3 252	3 416	3 515	1,1	0,6
	Porcentajes				
Porcentaje de la superficie transferida	86,0	97,0	99,3	91,5	98,3
Eficiencia de conducción en distritos de riego	64,4	64,4	62,8	64,8	63,8
	Kilómetros cúbicos			Tasas de crecimiento	
Volumen de agua utilizada en los distritos de riego	29,8	27,8	28,5	-4,2	1,7
Agua	Milímetros				
Precipitación media anual e/	692,0	765,2	788,2	2,4	0,7
	Kilómetros cúbicos				
Volúmenes de agua concesionados para diferentes usos d/ f/			76,5	...	73,6
Agropecuario			58,7	...	56,4
Porcentaje agropecuario/total			76,7	...	76,6
De los 653 acuíferos existentes, 104 se encuentran sobreexplotados					
Ciencia y tecnología	Millones de pesos reales g/				
Gasto ejercido en el INIFAP h/		719	776	-3,3	-1,5
Disminución y degradación de los suelos i/	Hectáreas				
Superficie anual reforestada (miles de hectáreas)	64	240	...	33,6	-2,8
Superficie anual reforestada acumulada (miles de hectáreas)	64	980	...	...	...
Superficie anual afectada por incendios forestales (hectáreas)	310	236	...	9,1	-18,8
Cambio del uso del suelo (miles de hectáreas)	1993	2002	Cambio	Tasas de crecimiento	
Bosques	34 501	34 142	-359	-0,1	
Selvas	31 474	31 364	-110	-0,04	
Matorrales	51 940	50 954	-986	-0,2	
Humedales	2 037	2 028	-9	-0,1	
Otros tipos de vegetación	23 793	22 460	-1 333	-0,6	
Superficie cosechada j/	17 423	19 319	1 896	1,2	

/Continúa

Cuadro A.4 (Conclusión)

	1995	2000	2005	Promedios a/	
				1995-2000	2000-2005
	Hectáreas			Porcentajes	
Ganadería, 2003 (millones de hectáreas)					
Hectáreas ocupadas por la actividad ganadera			109,8	56,0	
Ganadería sin sobrepastoreo			62,1	32,0	
Ganadería con sobrepastoreo k/			47,7	24,0	
Nivel de degradación de los suelos, 2002 (millones de hectáreas)					
Ligera			46,3	23,9	
Moderada			43,7	22,6	
Fuerte			2,6	1,4	
Extrema			0,1	0,5	
Causas de degradación del suelo, 2002 (millones de hectáreas) l/					
Total			93,5	100,0	
Actividades agrícolas			39,4	42,2	
Sobreexplotación de la vegetación para uso doméstico			1,9	2,1	
Deforestación y remoción de la vegetación			13,0	13,9	
Sobrepastoreo			37,9	40,6	
Urbanización			1,0	1,1	
Actividades industriales			0,2	0,2	
Condición de los suelos dedicados a la agricultura (miles de hectáreas)					
2001-2002 m/	Total	Riego	Temporal	Porcentaje del total	
Total	32 271	9 351	22 664	100,0	
Sin afectación	6 926	809	6 072	21,5	
Degradación química	14 386	5 520	8 685	44,6	
Erosión eólica	5 504	2 342	3 160	17,1	
Erosión hídrica	3 938	379	3 551	12,2	
Degradación física	1 439	281	1 147	4,5	
Sin especificar	79	20	49	0,2	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

- a/ Promedios de tasas de crecimiento, porcentajes o índices. Para las tasas los años base son 1994 y 1999. Cuando no se cuenta con información para el 2005, el promedio o la tasa se refiere hasta el año 2004.
- b/ Secretaría de la Presidencia (SP), se refiere a la superficie agrícola beneficiada con infraestructura hidroagrícola.
- c/ Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), se refiere al avance obtenido, dentro del Programa Nacional Hidráulico.
- d/ *Ibidem*; *Estadísticas del agua en México*, 2006, a diciembre de cada año.
- e/ *Ibidem*; Servicio Meteorológico Nacional.
- f/ *Ibidem*; *Estadísticas del Agua...*, los otros usos con abastecimiento público e industria autoabastecida. Cifras acumuladas a diciembre.
- g/ Deflactados por el índice de precios al consumidor (segunda quincena de junio 2002 = 100).
- h/ Secretaría de Hacienda (SH), *Cuenta de la hacienda pública federal*, varios años, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP).
- i/ Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El nivel de afectación de la degradación del suelo se evaluó en términos de la reducción de la productividad biológica de los terrenos, considerando cuatro niveles: **ligera** en terrenos aptos para sistemas forestales, pecuarios y agrícolas que presentan una reducción apenas perceptible de su productividad; **moderada**, que corresponde a una marcada reducción de la productividad; **fuerte**, en la que la productividad es irrecuperable salvo que se realicen grandes trabajos de ingeniería para su restauración, y en la **extrema**, la productividad es irrecuperable y la restauración materialmente imposible.
- j/ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), SIAP-SIACON, 2005.
- k/ *Op. cit.* SEMARNAT, de acuerdo con la evaluación sobre la superficie degradada por actividades humanas, la actividad ganadera ocupa el 56% del territorio, equivalente a una superficie de 109.8 millones de hectáreas. El sobrepastoreo se pudo identificar en 47.7 millones de hectáreas, mismas que representan el 43% de la superficie total dedicada a la actividad ganadera y 25% de la superficie nacional. Es importante mencionar que 40% de esta superficie identificada con sobrepastoreo está asociada a efectos de actividades agrícolas y deforestación.
- l/ *Ibidem*; Dirección General de Gestión Forestal y de Suelo, México, 2004.
- m/ *Ibidem*; dentro del total se están incluyendo las hectáreas de humedad, *Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana, 2001-2002*, México, 2002.