



*dónde*  
*estamos?*

# 1

---

## *Análisis del Sector*

### **1.1 El entorno**

### **1.2 El sector rural**

1.2.1 Situación de la pesca y la acuicultura

1.2.2 Situación de la actividad agrícola

1.2.3 Situación de la actividad pecuaria

### **1.3 Estructuras de apoyo**

1.3.1 Investigación, sanidad, calidad e inocuidad

1.3.2 Financiamiento y aseguramiento al sector

1.3.3 Mercado y comercio de productos agropecuarios y pesqueros

*... tu vida está íntimamente  
ligada al campo...*

La política de desarrollo rural integral y fomento agropecuario y pesquero, no es ajena a un conjunto de factores exógenos que invariablemente han sido soslayados en las políticas sectoriales. Los procesos de apertura comercial y globalización iniciados en la década de 1980; las profundas reformas estructurales a la economía; las modificaciones al marco jurídico que incide en el medio rural; la profundización de la democracia en la vida nacional; el creciente protagonismo de la sociedad rural; la persistencia de la pobreza extrema en el campo mexicano y la importancia que para todo el país tiene la preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, constituyen una serie de factores que obligadamente deben ser considerados en la política sectorial.

El proceso de globalización y apertura comercial significa un conjunto de retos, de oportunidades y de desarrollo potencial que deben ser considerados en las políticas públicas para promover nuestras fortalezas y atender nuestras asimetrías. Sólo así se podrá proteger racionalmente el mercado interno y aprovechar las oportunidades del exterior.

En ese contexto, la política macroeconómica y el objetivo de crecimiento con calidad determinan y condicionan la política de fomento sectorial. El país requiere de finanzas públicas sanas y un adecuado nivel de precios de mercado; además, la población -mayoritariamente urbana- demanda oferta segura y diversificada de alimentos, con calidad al más bajo precio.

Asimismo, los procesos de desregulación y redimensionamiento del Estado Mexicano han configurado un nuevo escenario frente a los esquemas tradicionales de fomento, caracterizados por una fuerte intervención estatal y la suplantación de la iniciativa individual y colectiva.

La desaparición de múltiples dependencias públicas de apoyo al sector, por su ineficiencia, costo público y casos de corrupción, no fue cabalmente acompañada por un proceso de transición y de formación de nuevas capacidades y esquemas organizativos que permitieran a los productores, organizaciones y a la sociedad en general, apropiarse de funciones y actividades por mucho tiempo distintivas del Gobierno.

Las reformas al marco jurídico, específicamente al Artículo 27 Constitucional, el decreto vigente sobre apoyos al campo en materia de subsidios y las nuevas leyes Agraria y de Aguas y Bosques, configuran un contexto normativo que no ha acreditado todos sus propósitos ni es suficiente para garantizar certidumbre y visión de futuro a una política de desarrollo rural integral, sustentable, participativa e incluyente.

Acreditar en los hechos los propósitos del marco jurídico vigente y disponer de una Ley que confiera al desarrollo rural el carácter de política de Estado, son condiciones obligadas para que las mujeres y los hombres del medio rural alcancen una vida digna y fuentes de empleo e ingreso diversificadas y remunerativas.

Esta realidad no significa que el medio rural deba mantener los términos de intercambio desfavorables que por mucho tiempo mantuvieron los espacios rural y urbano; por el contrario: hay que revertirla con políticas públicas que optimicen el dinero de los contribuyentes y tengan mayor impacto socioeconómico y productivo en la población y el territorio rural.

La nueva vía democrática que vive el país implica nuevas formas de relación entre los tres órdenes de Gobierno y la sociedad rural, fundamentalmente para dar espacio y oportunidades reales de desarrollo a la energía social y participación más corresponsable y comprometida a los gobiernos de los municipios y entidades federativas. El desarrollo rural requiere mayor participación y dignificación de su sociedad, aceptando y reconociendo explícitamente que sus hombres y mujeres son los actores principales en la construcción de su futuro.

*Los retos y oportunidades que representan la globalización y la apertura comercial deben ser considerados en las políticas públicas.*

*La pobreza extrema en el medio rural requiere de políticas públicas que rebasen el ámbito de fomento a la producción primaria.*

La pobreza extrema de muchas comunidades en el medio rural y la existencia de problemas regionales de cohesión social no podrán ser resueltos con un enfoque simple de fomento agropecuario y pesquero basados en solo conseguir “aumentar los rendimientos unitarios”. La pobreza rural es causa y efecto del bajo desempeño de la estructura socio-productiva del sector, por lo que se requiere de políticas públicas que rebasen el ámbito de fomento a la producción primaria y arriben al desarrollo rural integral, con una visión compartida de los tres órdenes de Gobierno y con la participación incluyente y comprometida de los actores sociales. Se externa la convicción de que el despegue del sector rural debe usar también estrategias, enfoques y programas que no necesariamente inciden en actividades limitadas a acciones agropecuarias y de pesca.

El aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales y la preservación de la biodiversidad tampoco son ajenos a la política sectorial de fomento agropecuario y pesquero. La erradicación de prácticas de producción que degradan agua, suelo y bosque, y en general el medio ambiente, deben ser parte sustantiva de la política de fomento. Dos razones prioritarias la justifican:

- La sustentabilidad de la producción en el largo plazo.
- La importancia que para toda la sociedad tiene una mayor dotación de agua y aire limpios, espacios rurales de recreación y esparcimiento, y un territorio sin erosión del suelo.

## 1.2 El sector rural

El sector rural mexicano es de importancia vital para el país. En él habita cerca de 25 por ciento de la población nacional; está lleno de contrastes, debilidades y fortalezas, retos y oportunidades; tiene carencias, sí, pero también importante potencial de desarrollo social, económico y tecnológico.

Durante el siglo pasado pasamos de ser un país básicamente rural a otro de perfil urbano: de un país con alta dependencia en el sector agropecuario, a otro con una economía más diversificada, pero todavía con un alto porcentaje de su población ocupada en la actividad primaria, con bajos niveles de productividad e ingreso y muy bajos índices de bienestar.

La población rural se encuentra asentada en poco más de 190,000 localidades con menos de 2,500 habitantes, hecho que deriva en dispersión poblacional, fuertes deficiencias en infraestructura económica básica y servicios sociales, lo que dificulta y encarece la gestión económica de sus unidades de producción y el acceso a los servicios indispensables.

A ello se suman mercados defectuosos que elevan los costos de transacción de la economía rural muy por arriba de la economía urbana. Los costos de gestión, distribución y comercialización de la producción rural demeritan la productividad lograda en la unidad de producción.

La estructura laboral del sector revela que más de 50 por ciento de su población ocupada la constituyen personas sin tierra en un mercado laboral precario, de ocupación estacional, bajas prestaciones sociales y mano de obra no calificada.

*En las condiciones actuales, los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias son insuficientes para la subsistencia familiar.*

En cuanto al ingreso, el valor promedio agregado del sector por persona ocupada muestra que las remuneraciones al trabajo son cuatro veces menores al de otras actividades económicas. Por otra parte, el peso específico del ingreso agropecuario en el ingreso total de los productores se reduce en función del tamaño de la unidad de producción: para productores con menos de 2 hectáreas, el ingreso no agropecuario promedio es de 70 por ciento. Estos productores son sin duda jornaleros, migrantes, artesanos y comerciantes, además de campesinos.

Otra cuestión de vital importancia es la referente a la pirámide de edades de la población rural, ya que esta muestra la presencia de una población menor de 15 años con alta participación relativa, y en el otro extremo, una población en la tercera edad que crece en términos porcentuales: más de la mitad de los ejidatarios rebasan los 50 años de edad.

Todo lo anterior configura una realidad rural que concentra la pobreza extrema existente en el país, particularmente grave en las comunidades indígenas, donde el 75 por ciento de sus habitantes se encuentra en condiciones muy precarias.

En la perspectiva nacional, dentro del lacerante atlas de la marginación, existen comunidades muy numerosas de extrema pobreza en los cinturones de miseria presentes en todas las grandes ciudades: a mayor la ciudad, mayor el número de habitantes de bajo nivel económico. No sólo en el sector rural radica la pobreza extrema del país.

Sin embargo, en términos de la asimetría planteada en párrafos anteriores, existen regiones y actividades en las que México es muy competitivo. Esto ha permitido el florecimiento de importantes polos de desarrollo, empresas y productores exitosos que han conquistado mercados internacionales altamente competidos, aprovechando la red de acuerdos comerciales signados por nuestro país con otras naciones.

Productos agroindustriales como café, tequila, cerveza, jugo de naranja y carne de cerdo, o bien productos primarios como café, mango, flores, miel de abeja, tomate, uva, espárrago, melón, garbanzo, aguacate, plátano y fresas, por mencionar sólo algunos, son ejemplos del potencial exportador que tiene nuestro campo, el cual se ha posicionado en mercados de Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea, entre otros. Lo mismo sucede con productos pesqueros como camarón, abulón, langosta, túnidos, algas y sargazos.

Asimismo, sectores dedicados primordialmente al mercado interno, han crecido de una manera muy dinámica; es el caso de la avicultura, que ha colocado a nuestro país en los primeros lugares de producción mundial, tanto de carne de pollo como de huevo, o incluso los lácteos, con un muy importante repunte en la producción de leche en los últimos años, aunque aún somos el principal importador de leche en polvo en el mundo.

A pesar de estos casos de éxito y dinamismo, prevalecen en nuestro país -en los inicios del siglo XXI- importantes rezagos en el sector agropecuario, pesquero y acuícola.

## Situación de la pesca y la acuicultura

### 1.2.1

La pesca y la acuicultura son asuntos de seguridad nacional y parte importante del quehacer económico y social del país. El sector pesquero es fuente importante de alimentos para la población, aporta insumos para la industria y divisas por la venta de producto de alto valor comercial. En el ámbito local, las actividades pesqueras se han convertido en elemento fundamental del ingreso de segmentos importantes de la población y de impulso del desarrollo económico regional.

México dispone de cerca de 11,500 Km. de litoral; de aproximadamente 3 millones de Km<sup>2</sup> de Zona Económica Exclusiva; de 358 mil Km<sup>2</sup> de plataforma continental y de más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores, en las que se incluyen 1.6 millones de lagunas litorales. Posee también una ubicación privilegiada que, con la presencia de fenómenos oceanográficos, determina gran biodiversidad de especies en los mares y en las aguas interiores.

México figura entre los primeros 20 países del mundo en cuanto a la captura de recursos pesqueros (1.5 por ciento de las capturas mundiales) y representa una fuente importante de divisas para el país con una balanza comercial históricamente superavitaria. Por pesquerías destacan el camarón, los túnidos y el tiburón-cazón, especies que se ubican entre los primeros 10 lugares en el contexto internacional en cuanto a su producción.

*La actividad pesquera es fuente importante de alimentos, generadora de ingresos y divisas por su alto valor comercial.*

La pesca es una actividad compleja por la biodiversidad de los hábitats y de los ecosistemas marinos, acuáticos costeros y continentales; cada pesquería tiene su propia dinámica, derivada de las características biológicas del recurso, por lo que requiere de tecnologías particulares, administración de recursos específica, basada en la mejor evidencia científica, y de una infraestructura adecuada. Así, cada pesquería es una cadena productiva con su propia racionalidad económica y social.

Dado que la actividad se basa en el aprovechamiento de los recursos naturales agotables y que algunos de estos presentaban signos de abatimiento, durante los últimos años se dio mayor importancia a la regulación de las actividades pesqueras y acuícolas, a costa de disminuir las acciones de fomento y promoción de éstas. Por otro lado, la pesca se ha concentrado en las pesquerías tradicionales, lo cual ha implicado presiones sociales importantes y un incremento de acciones no controladas, en particular por actividades de pescadores furtivos. Lo anterior implica que se deberá trabajar en la búsqueda de nuevas pesquerías, ordenar y regular las tradicionales, lo que significará aprovechar integralmente los recursos pesqueros con que cuenta el país permitiendo disminuir la presión sobre recursos sobre explotados.

Las investigaciones del Instituto Nacional de la Pesca muestran que del total de las pesquerías estudiadas un 27 por ciento se encuentra en deterioro, un 53 por ciento en su máximo aprovechamiento y el 20 por ciento tiene posibilidades de aumento.

*La acuicultura es una actividad con alto potencial productivo que requiere difusión, conocimientos técnicos, transferencia de tecnología y recursos financieros.*

La acuicultura representa una alternativa real e importante para ampliar la oferta alimentaria en el país, contribuyendo a la seguridad alimentaria, generación de divisas y estimulando el desarrollo regional creando fuentes permanentes de empleo, así como disminuyendo la presión sobre los recursos pesqueros silvestres, en particular en la ribera.

La acuicultura participa en la producción pesquera nacional con poco más de 12 por ciento de la producción nacional. De acuerdo a las perspectivas a nivel internacional, la acuicultura podría representar en nuestro país más de 40 por ciento de la producción pesquera total en un plazo de entre diez y quince años. No obstante, su desarrollo se ha visto obstaculizado por diversos factores, entre los que destacan la escasa difusión y asimilación de los conocimientos técnicos básicos, insuficientes apoyos para la transferencia de tecnología, limitados recursos financieros y la imprecisión en la tenencia de la tierra susceptible de uso acuícola, en especial en las zonas costeras.

La infraestructura de apoyo a la pesca y la acuicultura tendió a debilitarse y presenta marcados desequilibrios. Existen zonas pesqueras que cuentan con todos los servicios y apoyos para el funcionamiento de la flota mayor, pero también subsiste una gran cantidad de comunidades ribereñas que no poseen dichas facilidades y, por problemas de organización, no le dan uso económico adecuado a muchas obras de apoyo a la pesca ribereña: muelles, fábricas de hielo, sitios de descarga, casetas de vigilancia y depósitos de combustible, entre otras.

Aún cuando la flota mayor cuenta con instalaciones portuarias con servicios básicos, dentro de la administración portuaria integral no se han contemplado los requerimientos específicos para la operación de la flota pesquera, inclusive puertos que son eminentemente pesqueros -por no darse otra actividad-, no cuentan con la infraestructura necesaria y ofrecen servicios sin considerar la estructura de costos de operación de la flota.

*Los principales activos pesqueros presentan síntomas de deterioro, por lo que se requiere modificarlos y hacerlos más productivos y rentables.*

Los astilleros han desaparecido. México llegó a exportar embarcaciones pesqueras a numerosos países y hoy carece de instalaciones hasta para el mantenimiento de sus barcos o para la construcción naval. En el mismo sentido, los activos pesqueros presentan síntomas de deterioro progresivo. A 20 años de distancia de los programas que dieron origen a la flota actualmente en operación, no se han desarrollado mecanismos públicos o privados para sustentar la modernización de la flota pesquera, que en pocos años deberá adquirir un perfil más moderno para mantener e inclusive - en algunos casos- para recuperar su productividad y rentabilidad

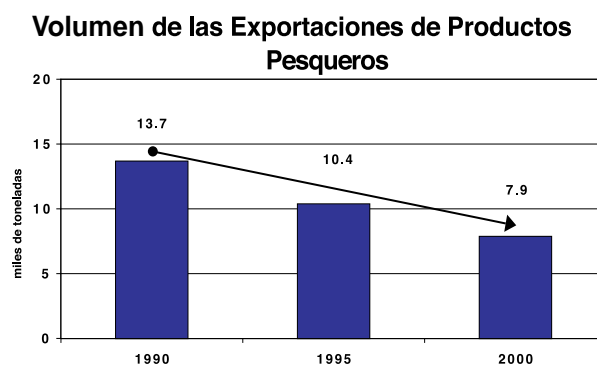
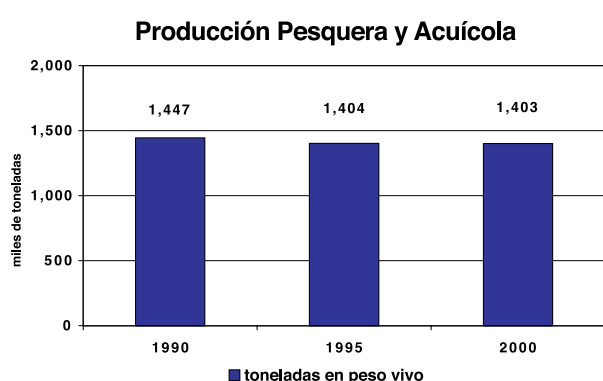
Adicionalmente, aunque se han efectuado importantes obras de rehabilitación de los sistemas lagunarios costeros, el constante y creciente flujo de materiales en los ríos, el azolvamiento natural de los sistemas lagunares y la disminución en los recursos disponibles para este tipo de obras, se ha afectado la productividad de importantes zonas de pesca. De hecho, se requiere rehabilitar más de 600 mil hectáreas de marismas y lagunas costeras.

Existe rezago en materia de organización y capacitación, lo cual frena la eficiencia y rentabilidad en las actividades pesquera y acuícola. Esto ha provocado falta de integración de la actividad a lo largo de todo el proceso y los productores han dejado en manos de los intermediarios la distribución y comercialización de los productos pesqueros y acuícolas; a su vez, los intermediarios concentran la producción en unos cuantos mayoristas que controlan el mercado, desde el precio en playa hasta el que paga el consumidor final, ocasionando con ello que el productor reciba sólo una pequeña proporción del precio final.

También existen deficiencias significativas en materia de inspección y vigilancia debido a la falta de recursos suficientes y eficientes para estas labores, por lo que el sector enfrenta la creciente práctica de pesca furtiva que pone en riesgo la sustentabilidad de algunas de las especies por el uso de artes de pesca no autorizadas, la falta de respeto a las épocas de veda y el incumplimiento de la normatividad vigente.

Para el desarrollo de la acuicultura es necesario producir los peces que se van a cultivar; sin embargo gran parte de los centros piscícolas (base de la acuicultura rural) producen menos de los que permite su capacidad instalada por falta de recursos.

Este desorden que hoy se observa en las actividades de la pesca y la acuicultura ha provocado el inadecuado aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas. Sin embargo, en los últimos años la producción total se ha mantenido estable, a pesar de los incrementos registrados en las unidades acuícolas tecnificadas. En términos de valor, existe una tendencia descendente en las exportaciones, debido a la baja en precios y al menor volumen de captura de especies como el abulón, langosta y camarón, adicionalmente a un injustificado embargo atunero que lleva 10 años impuesto.



Ante esta perspectiva, el ordenamiento de las actividades pesqueras -iniciado hace unos años- presenta resultados importantes en los distintos aspectos que lo integran. No obstante se tiene la necesidad de fortalecer los mecanismos operativos con el fin de continuar y consolidar los logros ya alcanzados.

*Se requiere fortalecer el ordenamiento de las actividades pesqueras con el fin de consolidar los logros ya alcanzados.*



## 1.2.2 Situación de la actividad agrícola

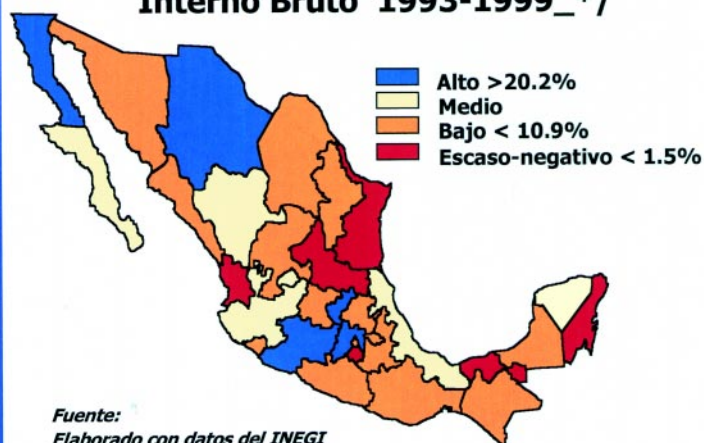
De los 198 millones de hectáreas que conforman la superficie nacional, el 16 por ciento son tierras agrícolas, 61 por ciento de agostadero y 23 por ciento son bosques y selvas. La tierra de labor per cápita decrece en forma acelerada; en la década de 1960 fue de 0.75 ha, actualmente es de 0.34 ha y para el año 2010 será de sólo 0.25 ha. El 60 por ciento de las unidades de producción tienen 5 ha o menos.

El PIB agropecuario y forestal representó el 5.74 por ciento del PIB nacional en 1999, con una aportación del 73 por ciento agrícola, 22 por ciento pecuario y 5 por ciento forestal. El sector agropecuario primario registró un ritmo de crecimiento económico promedio anual de sólo 1.6 por ciento durante el periodo 1990-2000, muy inferior al de la economía en su conjunto (3.4 por ciento), de la agroindustria (3.7 por ciento), e incluso del crecimiento poblacional (1.8 por ciento).

El sector agrícola nacional se caracteriza por la gran diversidad de agroecosistemas que posee: desde los tropicales en terrenos bajos, hasta los de valles altos y laderas escarpadas, pasando por los semidesérticos y desérticos. De la superficie dedicada a la agricultura se puede señalar, en términos generales, que casi el 25 por ciento se cultiva bajo condiciones de riego ya que la mayoría de las siembras del país son de temporal. En el caso de la superficie de riego, poco más del 10 por ciento se encuentra bajo sistemas tecnificados, mientras que el resto opera bajo condiciones de riego normal.

- Las disparidades regionales en la producción de alimentos continúan agudizándose en virtud de las diferentes dinámicas que la actividad tiene en las entidades federativas.
- De 1993 a 1999, el valor agregado bruto total obtenido en la producción de alimentos se incrementó 10.9 por ciento. Con referencia a este promedio los estados que observaron un mayor ritmo de crecimiento fueron Querétaro, Michoacán, Chihuahua, México y Baja California; cuyo valor agregado conjunto se incrementó en 26.3 por ciento.
- En una dinámica intermedia se encuentran las entidades de Veracruz, Yucatán, Baja California Sur, Aguascalientes, Jalisco y Durango, los cuales promediaron un crecimiento del 12.9 por ciento.
- El rango de los incrementos bajos se localiza en los estados de Nuevo León, Colima, Puebla, Tlaxcala, Coahuila, Campeche, Sinaloa, Chiapas, Zacatecas, Oaxaca, Distrito Federal, Guerrero, Sonora, Guanajuato e Hidalgo; el crecimiento observado para este conjunto fue del 6.3 por ciento.
- Finalmente, en los estados de Morelos, Quintana Roo, Tabasco, Nayarit, Tamaulipas y San Luis Potosí, el valor agregado por las industrias alimentarias presentó una reducción media del -2.7 por ciento.

### Industria Alimentaria Crecimiento Regional del Producto Interno Bruto 1993-1999\_\*/



\*/ Se comparan los valores medios de los periodos 1997-1999 y 1993-1995, incluye Agropecuario, Silvicultura, Pesca y la división de Alimentos, Bebidas y Tabaco de la Industria Manufacturera.

La permanencia de estas diferencias ha propiciado el aumento de la desigualdad entre el crecimiento de las regiones. De 1993 a 1999, el crecimiento de PIB agropecuario, silvícola y pesquero de la Región Centro-norte fue de 10.3 por ciento y de la Región Sur-sureste de sólo 6.4 por ciento mostrando la enorme desigualdad existente.

En la mayoría de los casos, la fragmentación de la tenencia de la tierra, acompañado de una cultura de monocultivo, uso de laderas pronunciadas y de tecnologías tradicionales, derivan en la baja productividad que limita la participación y desarrollo de los mercados para estos sistemas de producción y sólo satisfacen parcialmente el autoconsumo.

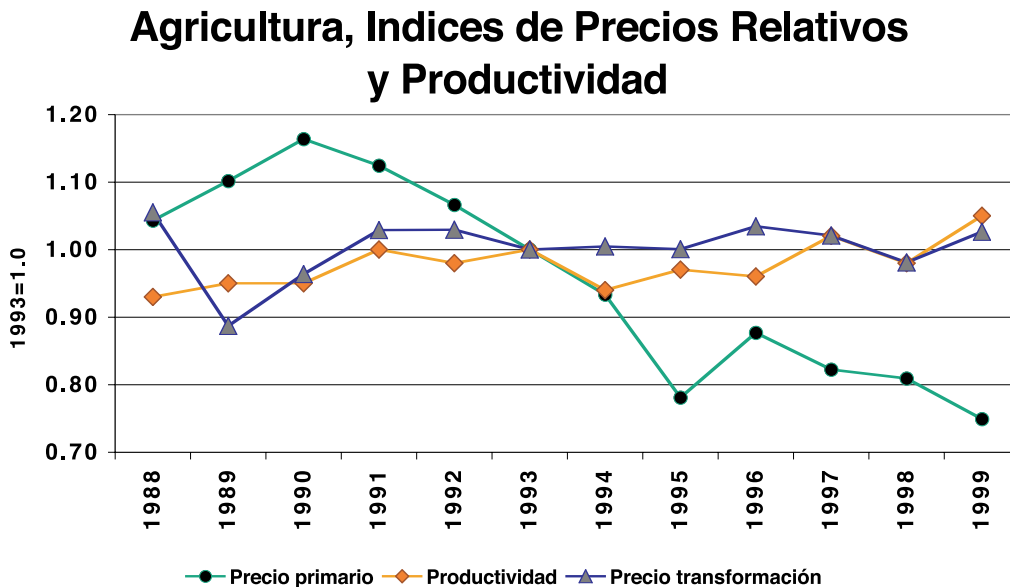
La mayor parte de las organizaciones de productores son del tipo gremial político y en muy pocos casos se ha impulsado y estructurado la organización para la producción. Esto, aunado a las desviaciones que ha sufrido la política agrícola aplicada, ha provocado el principio de una sociedad rural más peticionaria que propositiva, más dependiente que participativa y, sobre todo, limitada en su capacidad de autogestión para enfrentar los problemas que se generan por la baja disponibilidad de recursos naturales, económicos y humanos.

En la población rural se ha descuidado el desarrollo del capital humano: de cada 10 productores, 9 no tienen acceso a los apoyos tecnológicos adecuados; 8 de cada 10 no están organizados para el trabajo, en tanto que los programas de entrenamiento y capacitación formales e informales no se han difundido adecuadamente y su universo de atención es muy reducido.

Asimismo, el acentuado minifundismo y el bajo nivel de tecnificación de las actividades productivas constituyen una de las principales limitaciones para el desarrollo del sector rural. De las 3.8 millones de unidades de producción rural, 54 por ciento son menores de 5 hectáreas y el 30 por ciento menores de 2 hectáreas; en estos segmentos se presentan grandes deficiencias tecnológicas, de vinculación con los mercados y de capacitación de los productores.

Otro aspecto adverso para el desempeño de las actividades agrícolas es el comportamiento de los precios sectoriales en relación con el nivel de precios de la economía nacional. En el pasado reciente, la agricultura mostró una ligera tendencia al aumento de la productividad por hectárea cosechada, lo cual no se ha reflejado en mejores ingresos de los productores, debido al descenso de los precios que reciben en relación con los precios que se pagan en otras actividades.

*La evolución de los precios relativos no ha sido favorable para la agricultura nacional.*



Entre 1993 y 1999 la productividad media por hectárea cosechada aumentó en cinco por ciento, en tanto que los precios relativos del sector agrícola disminuyeron en 25 por ciento. Esta situación no ocurre con los precios de la manufactura de alimentos que en el mismo periodo fueron tres por ciento superior al nivel general de precios de la economía. Esta ventaja de generación de valor que existe en la transformación de los productos del campo no ha sido aprovechada plenamente por los productores agrícolas debido a su escasa integración a los siguientes eslabones de las cadenas agroalimentarias.

Otro aspecto que limita el desempeño adecuado del sector es la persistencia de prácticas agrícolas nocivas. En al menos 12 entidades de la República tradicionalmente se ha practicado la roza-tumba-quema en una superficie anual que va de las 400 mil a las 500 mil hectáreas. En el periodo 1999-2000 se promovió la práctica de la roza-pica-incorpora, logrando disminuir el uso de fuego en 25 por ciento de la superficie quemada anualmente, lo que se ha traducido en una reducción en la incidencia de incendios forestales a través de una agricultura más sustentable. Hay una innegable mejora en la calidad del aire y del suelo en aquellas regiones en donde se ha logrado cambiar dicha práctica.

La posición geográfica de nuestro país, su orografía, tipos de suelo y extensión territorial, determinan precipitaciones pluviales altamente variables, con fuertes diferencias regionales y marcados periodos de escasez, particularmente en las regiones áridas y semiáridas que significan el 76 por ciento del territorio nacional.

Con base en la distribución de lluvias y la disponibilidad de infraestructura hidroagrícola, se estima que en las zonas áridas y semiáridas del país, donde se han registrado sequía de manera recurrente en los últimos seis años, se siembran bajo condiciones de temporal 5.7 millones de hectáreas, de las cuales 25 por ciento presenta condiciones de muy alta siniestralidad y muy baja productividad. Es común que cuando ocurren heladas tempranas, los daños pueden llegar a ser catastróficos.

En México se consumen alrededor de 80 Km<sup>3</sup> de agua por año que representan, de acuerdo con datos de la CNA, el 17 por ciento de la disponibilidad y en términos generales ubican el recurso como sujeto a presión moderada; sin embargo, al hacer un análisis regional encontramos que la región Norte del País se encuentra bajo un régimen de alta presión, lo cual empieza a limitar el desarrollo adecuado de las actividades humanas, incluyendo obviamente las agropecuarias.

El uso del agua es 76.3 por ciento agrícola; 17 por ciento público, 5.1 por ciento industrial, 1.4 por ciento acuícola y 0.2 por ciento en generación de energía. Además se reusan aguas residuales por cerca de 3 Km<sup>3</sup> de los cuales 82.9 por ciento se utilizan en agricultura, el 7.2 por ciento para uso público y 9.9 por ciento para la industria.

Para el manejo y administración del agua para riego la superficie se encuentra distribuida en un 54 por ciento en 82 Distritos de Riego y en un 46 por ciento en las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural (URDERALES).

De los 82 distritos de riego, sólo 40 han sido parcialmente rehabilitados; los otros permanecen en un estado de gradual deterioro por falta de financiamiento e inversión. Además, la distribución del agua es ineficiente ya que se desperdicia más de la mitad; su inadecuado uso, aunado al costo de extracción del subsuelo, es un reto que debe enfrentarse a la luz del impacto ecológico, económico y social. Asimismo, se requiere una política adecuada que estimule el ahorro del líquido vital y la eficiencia en su empleo, en beneficio de los productores y del propio país.

Los problemas fundamentales para el aprovechamiento del agua en la agricultura son la poca infraestructura de riego y sus deficientes niveles de tecnificación, lo cual se refleja en que menos del 25 por ciento de la superficie agrícola se cultiva bajo condiciones de riego. Tampoco se aplican sistemas de captación, manejo y distribución de agua de lluvia y las pobres formas de recuperación de aguas residuales que existen impiden, por un lado, su aprovechamiento más intenso y, por otro, un uso inocuo para el cultivo de productos agrícolas, principalmente los de consumo directo en fresco.

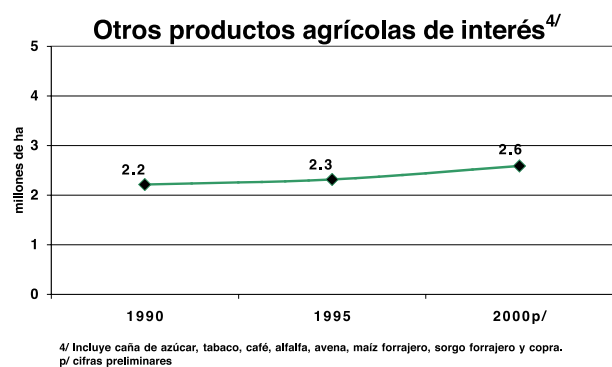
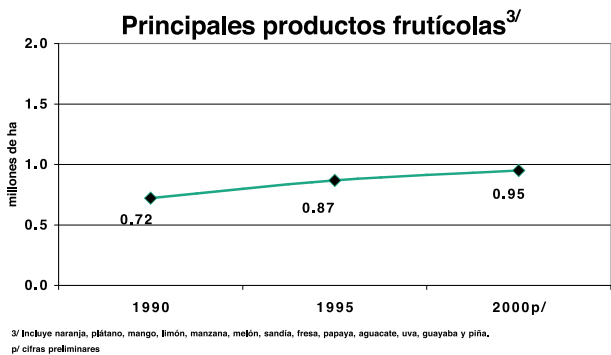
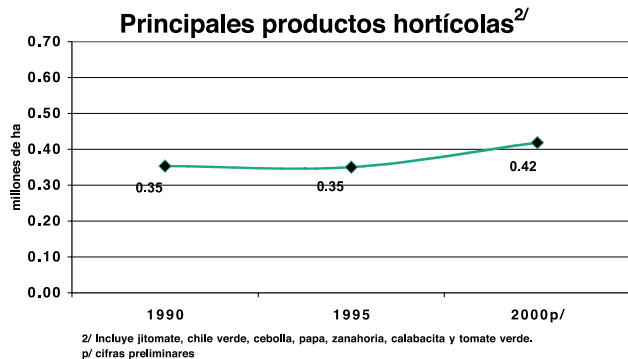
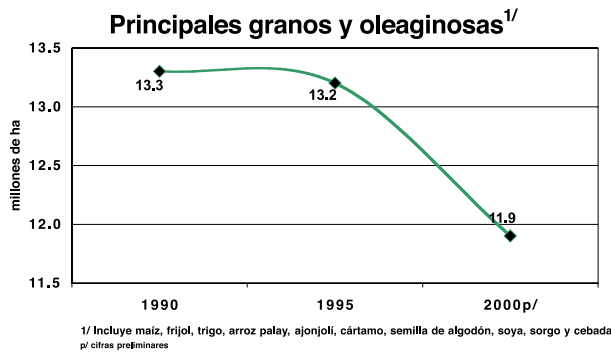
En el caso del suelo, sólo el 14 por ciento de la superficie nacional tiene capacidad de uso agrícola y la producción actual ocupa casi el total de esa superficie. En tal virtud, no es posible generar un crecimiento de la actividad con la apertura de nuevas tierras al cultivo, como ocurrió en el periodo de 1940 a 1980, a menos que se generen presiones en zonas con otra vocación, con la correspondiente pérdida de eficiencia productiva. Ese error no se debe de repetir.

*La poca infraestructura de riego y sus deficientes niveles de tecnificación, impiden un uso inocuo para el cultivo de productos agrícolas, principalmente los de consumo directo en fresco.*

De la superficie dedicada a la agricultura cerca del 64 por ciento se encuentra sometida a procesos de erosión hídrica y 94 por ciento a la erosión eólica. De acuerdo con estimaciones, la superficie erosionada crece a un ritmo de 1 por ciento anual.

En los últimos años diez años la producción de granos básicos y oleaginosas se estancó debido a la reducción de la superficie cosechada, afectada de manera importante por las condiciones climatológicas adversas, por el comportamiento a la baja de los precios de venta al productor, los costos a la alta de los insumos y a la inadecuada eficiencia productiva.

En cambio, en frutas, hortalizas y cultivos forrajeros vinculados a mercados más rentables, internos y del exterior, hay una tendencia de crecimiento significativa y consistente; en estos cultivos se concentran en mayor medida la organización para la producción, el progreso técnico, la inversión y el acceso a modernos canales de comercialización. Sin embargo se reconoce la falta de estímulos para poder contar con un andamiaje comercial adecuado, en el que se incluyan esquemas de financiamiento competitivos.



La política institucional dirigida a resolver los problemas en la agricultura a través de las diferentes dependencias gubernamentales, ha sido dispersa e inconsistente y limita la sinergia que requiere la actividad. Sin embargo, los limitados apoyos y subsidios, en muchos casos, no han cumplido con los objetivos para los que fueron creados: se distorsionaron las señales del mercado y los patrones de cultivo; se consolidaron ineficiencias, favoreciendo marcadamente a ciertas regiones; los apoyos han sido inoportunos y poco transparentes; además de que en muchos casos han estimulado el desarrollo de cultivos con repercusiones negativas en el medio ambiente y su sustentabilidad.

*Las políticas de apoyos y subsidios han distorsionado las señales del mercado y los patrones de cultivo. Se requiere dirigirlos a la capitalización de las unidades de producción.*

El PROCAMPO, combinado con los demás instrumentos de política gubernamental, no ha logrado establecer bases sólidas para un repunte productivo, debido a que desde su origen no contribuyó a la capitalización de las unidades de producción. Se aprecia, por otra parte, una concentración importante de subsidios entre los productores que explotan grandes unidades de producción, determinado por la estructura de la tenencia de la tierra y, en el otro extremo un grupo numeroso de productores con predios pequeños, que actúan individualmente y sin posibilidades de capitalizar los subsidios en las condiciones actuales.

Los recursos destinados a apoyos directos se aplican, en su mejor caso, a la adquisición de insumos agrícolas. Cuando los apoyos llegan extemporalmente se realizan compras no necesariamente relacionadas para mejorar la producción parcelaria. No se ha propiciado impactos permanentes en las unidades de producción, como sería la adquisición de bienes de capital cuya aplicación permitiría desencadenar una serie de actividades que modernicen la explotación agrícola, la siembra de cultivos más adecuados al medio natural o de mayor densidad económica y que eleven la competitividad de las unidades de producción.

### 1.2.3

### Situación de la actividad pecuaria

Las actividades pecuarias mantienen una gran importancia en el contexto socioeconómico del país y, al igual que el resto del sector primario, han servido de base al desarrollo de la industria nacional, ya que proporcionan alimentos y materias primas, divisas, empleo, distribuyen ingresos en el sector rural y utilizan recursos naturales no adecuados para la agricultura u otra actividad productiva.

En México, hasta la década de los años 1980, la producción ganadera se basó en el crecimiento horizontal de la producción, y en el caso de los rumiantes, en la sobre utilización de los recursos naturales, lo que implicó un fuerte deterioro de los ecosistemas provocado por el sobre pastoreo; desde entonces se ha promovido su explotación racional a través de incorporación de alta tecnología, que además de productiva sea amigable con el medio ambiente.

En la década de los años 1990, se registró un importante fenómeno de incorporación de tecnología, prácticamente en todas las actividades ganaderas, lo cual elevó la productividad y la contención de los costos de producción, aunque solamente en los estratos con mayor disponibilidad de capital, que les ha permitido financiar las inversiones que requiere la tecnificación.

Actualmente, la ganadería es la actividad productiva más diseminada en el medio rural, pues se realiza sin excepción en todas las regiones ecológicas del país y aún en condiciones adversas de clima. La superficie con actividad ganadera en México es de 110 millones de hectáreas.

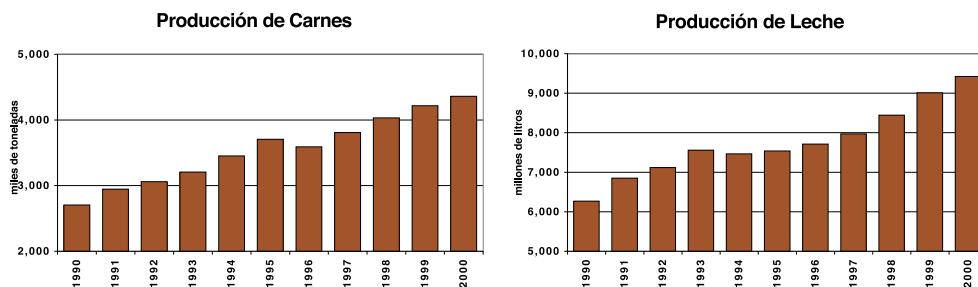
El crecimiento en los sistemas de producción intensiva, ha requerido el manejo de dietas basadas en elevados contenidos de granos forrajeros. Se estima que la demanda de éstos para la ganadería, en el año 2000, ascendió a 16 millones de toneladas, principalmente sorgo y maíz, de producción nacional o importados. De esta demanda global, 42 por ciento corresponde a los requerimientos de la avicultura (carne y huevo), 25 por ciento a la engorda de porcinos, 19 por ciento a la producción de leche, 9 por ciento a la engorda de bovinos y el restante a otras actividades pecuarias.

Las cifras de producción muestran que el crecimiento de la ganadería se ha sostenido en la última década. En materia de carnes, la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del periodo 1990-2000 fue de 4.9 por ciento; en esa década destacó el incremento anual de la oferta de la avicultura productora de carne de 9.3 puntos porcentuales y las de porcino y ovino con 3.1 por ciento.

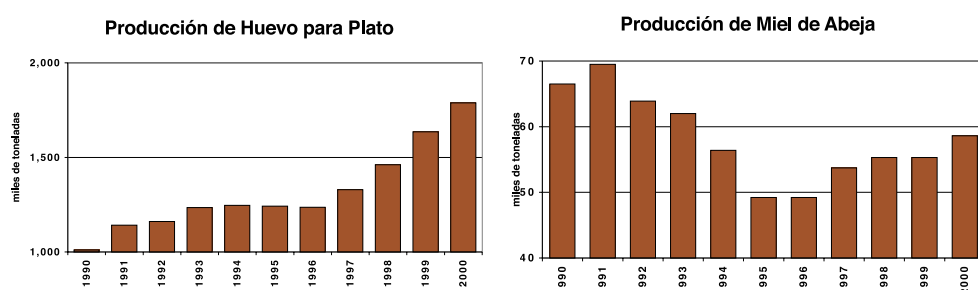
En leches, la adecuación del entorno bajo el cual se desempeña la actividad, permitió que se expandiera a un ritmo anual de 4.3 por ciento; por su parte, la avicultura productora de huevo para plato, mostró un importante dinamismo de 6.3 puntos porcentuales al año.

*La ganadería es una actividad altamente demandante de granos, estimándose en más de 16 millones de toneladas de consumo en el 2000.*

*La avicultura nacional se ubica como una de las más importantes del mundo, ocupándole cuarto lugar en cuanto a la producción de carne de pollo y la sexta en huevo para plato.*



La producción de miel es en la única en la que se identifican variaciones negativas en la primera mitad de la década de 1990, por el efecto de fenómenos meteorológicos adversos y la presencia de la Varroasis; esta tendencia decreciente se ha revertido y se observa su continua recuperación a partir de 1995.



Tal desenvolvimiento, superior a la tasa de expansión demográfica, implica una mayor disponibilidad de carnes, leche, huevo y miel per cápita en el país; tal disponibilidad se ubica, en el año 2000, en más de 43 kilogramos de carne al año, 18 kilogramos de huevo, 328 gramos de miel y cerca de 94 litros de leche, considerando en todos los casos únicamente producción nacional.

En el contexto internacional y de acuerdo con el índice de producción agropecuaria de la FAO (PIN), la evolución de la ganadería en México al año 2000 es positiva, comparado con la media de producción del periodo 1989-1991, con un índice de 138, superior a la media mundial y al experimentado por naciones desarrolladas como los Estados Unidos de América y el bloque de países miembros de la Unión Europea. México ocupa el sitio 42 entre 210 naciones evaluadas.

La competitividad de algunos sectores productivos mexicanos es evidente y se refleja en los niveles de exportación observados en el pasado reciente. Las tres principales actividades exportadoras de la ganadería son la venta de becerros con destino al mercado norteamericano; la ubicación de carne de porcino en el Japón y otros países de oriente, y se observa un proceso de apertura de nuevos mercados para la miel. En el caso de las exportaciones de becerros en pié, el aparente beneficio es en realidad un espejismo, ya que se deja de practicar la fase más rentable de la engorda de bovinos.

El crecimiento en la producción y la productividad de este sector ha requerido un constante mejoramiento de la calidad genética de los animales utilizados. A este proceso, se han incorporados líneas genéticas mejoradas de las razas existentes y nuevas, que permiten disponer de los animales más adecuados para la producción en las diferentes regiones.

Detrás de la producción de la ganadería, se yergue una importante industria que transforma las materias primas en alimentos balanceados. Esta actividad empresarial conformada por 384 plantas procesadoras ubica a nuestro país como el segundo productor de alimentos para ganado en Latinoamérica y el octavo a nivel mundial.

*La industria procesadora de alimentos balanceados ha evolucionado mediante consorcios y empresas ganaderas integradas horizontal y verticalmente.*

La industria de transformación de productos ganaderos en México se conforma por más de 1,000 rastros municipales, cerca de 80 rastros Tipo Inspección Federal (TIF) y 450 plantas productoras de carnes frías y embutidos, más de 1,940 industrias lácteas, y más de 12 plantas acopiadoras de miel, ubicando en este gran universo a empresas con procesos tecnológicos de punta, que garantizan la calidad de los productos que ofrecen; sin embargo, aún coexiste un sinnúmero de compañías con procesos deficientes, cuya modernización es necesaria para trasladar las mejoras en calidad que se registran en el ganado, la leche y otros productos pecuarios al consumidor, aplicando en paralelo esquemas de inocuidad que posicionen al mercado mexicano, a la altura del de nuestros socios comerciales.

Es preciso señalar que el desarrollo de la actividad ganadera está sujeta a riesgos derivados de factores internos y externos. Es decir, el sector ganadero, al igual que cualquier otra actividad productiva sustentada en procesos biológicos, muestra gran sensibilidad a la presencia de fenómenos meteorológicos como la prolongación de los periodos de estiaje o sequía, periodos de lluvia prolongada e inundación de terrenos, los cuales tienen un efecto directo en aquellas ramas de la producción practicadas bajo sistemas extensivos o de pastoreo, dentro de los cuales se ubica la producción de carne bovino, la de leche en sistemas de doble propósito, la de ovinos y la de caprinos, así como la apicultura.

Las alteraciones registradas en los últimos años en los periodos de lluvia y las fluctuaciones de temperatura, han demostrado que la ganadería ha avanzado en la tecnificación y en su preparación para enfrentar este tipo de fenómenos, aun cuando se resienten y disminuyen los niveles de producción y productividad.

En forma paralela, la ampliación de los periodos de estiaje y la falta de tecnificación de explotaciones extensivas implica el deterioro de las áreas de agostadero y su sobre explotación, lo cual limita la superficie de pastoreo disponible. Esto redundará en la pérdida de cobertura vegetal y de suelo, con el consecuente azolve de la infraestructura de captación de agua y la imposibilidad de recargar los mantos acuíferos.

La evolución reciente observada en varias ramas de la ganadería, como la avicultura, la porcicultura y la producción de leche, hace prever que la ganadería mexicana continuará avanzando en un proceso de concentración hacia consorcios de productores y empresas integradas, que si bien no ponen en riesgo la producción ganadera, si tendrán efecto negativo sobre la planta productiva. Lo anterior conllevaría al desplazamiento de un sinnúmero de pequeños productores, que tendrán que buscar otras alternativas de ingreso, ya sea en el campo o migrando hacia zonas urbanas e inclusive al exterior.

De hecho, uno de los factores que más ha pesado en el desarrollo de la ganadería mexicana es la desvinculación de los agentes económicos que participan en diferentes cadenas producción-consumo, traduciéndose en la generación de valores agregados innecesarios que redundan en la elevación de los precios de los productos y en la baja de su competitividad con respecto a productos de importación. Este fenómeno de desvinculación ha sido salvado por consorcios y empresas ganaderas al integrarse horizontal y verticalmente

Independientemente de los esfuerzos conjuntos para minimizar el impacto ambiental de las descargas de aguas residuales de explotaciones ganaderas, la escasa canalización de recursos para la creación de infraestructura de tratamiento de aguas pone en riesgo la permanencia de explotaciones ganaderas intensivas, como porcícolas, lecheras y engordas de bovino en algunas zonas del país, debido al riesgo potencial de contaminación de mantos acuíferos y de ríos.

### 1.3 Estructuras de apoyo

En las secciones anteriores se han visto aspectos específicos de las tres grandes áreas de producción de alimentos: pesca, ganadería y agricultura. La eficiencia en la producción, los recursos naturales, la diversidad de ambientes y sistemas que se

encuentran en el país, así como datos indicativos de superficies y producción, se presentaron en dichos apartados.

Las estructuras de apoyo son aquellas que se dirigen a aspectos específicos que constituyen requisitos fundamentales para, por un lado, tener una buena producción (investigación, sanidad) y, por otro, satisfactores necesarios tanto para el productor como para el consumidor (calidad, inocuidad). Aun teniendo los mejores resultados en investigación y sanidad se requieren tres componentes adicionales para completar el círculo que se inicia en la producción y termina en la entrega de alimentos sanos al consumidor: financiamiento, seguro contra el riesgo, y el andamiaje de mercado para impulsar ordenadamente los aspectos de comercialización. La situación actual de esas estructuras de apoyo se presenta a continuación.

*Las estructuras de apoyo son la investigación, sanidad, calidad, inocuidad, financiamiento y comercialización.*

### Investigación, sanidad, calidad e inocuidad

#### 1.3.1

El papel de la investigación científica y tecnológica, dentro de un modelo de planeación estratégica, debe anticipar los retos y necesidades que plantea un mundo inmerso en un proceso de cambios profundos.

El reto científico y tecnológico para modernizar y hacer más eficiente la actividad agropecuaria lo enfrenta la SAGARPA, a través del Instituto Nacional de investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y el Instituto Nacional de la Pesca (INP), mediante acciones de desarrollo tecnológico con la participación del sector productivo, para incrementar la producción y productividad y con ello mejorar el ingreso, bienestar y calidad de vida del productor.

Los procesos de apertura y globalización de la economía mundial en la cual México se encuentra inserto, aunado a los acuerdos y tratados comerciales multi y bilaterales, han conformado un nuevo contexto que inciden en los requerimientos, demandas, gustos y preferencia de la población.

En este sentido y en el caso particular de México, la existencia de un estrato de la población estimada en unos 30 millones de personas que presentan problemas de desnutrición condicionan la urgente necesidad de establecer un balance en las actividades de investigación, orientando la productividad (suficiencia y eficacia) en estrecha relación con la calidad nutricional (sanidad y calidad alimenticia) de los distintos productos básicos alimenticios como son el caso del maíz, frijol, trigo, arroz, papa entre otros. En este sentido, el INIFAP, a lo largo de su existencia y en cumplimiento de su misión ha enfocado sus esfuerzos hacia la generación de nuevos conocimientos y tecnologías que permitan incrementar la productividad (suficiencia) y reducir los costos de producción (eficiencia) para que de esa manera, pueda responder con mas precisión a las demandas y requerimientos impuestos por el nuevo orden económico y social que predominan en el entorno nacional e internacional del mundo globalizado.

La investigación agrícola está difundida en todo el país cubriendo el variado mosaico ecológico y contempla las tres principales fases de la investigación: de punta o básica (8 por ciento), de investigación aplicada (70 por ciento), así como la participativa de validación y transferencia (22 por ciento).

Los principales enfoques satisfacen las demandas de la sociedad, como son la conservación de los recursos naturales, sanidad vegetal, métodos y prácticas agronómicas, mejoramiento genético para adaptación y resistencia a factores adversos. También se incluyen proyectos relacionados a la inocuidad alimentaria, a la calidad alimenticia y a la suficiencia productiva de zonas o núcleos marginados.

La orientación de los proyectos antes referidos, también responde a la confirmación estructural del campo mexicano que se caracteriza por la coexistencia de sistemas productivos altamente diferenciados desde el punto de vista agronómico, social, económico y cultural. Por una parte, existe un amplio sector de agricultura empresarial altamente dinámico con acceso a recursos, tecnologías y plenamente integrado al mercado. Por la otra, existe un universo de pequeños productores (campesinos y



población indígena) con deficiente acceso a recursos y servicios, pero que representa numéricamente el grueso de la población rural y en la mayoría de los casos, un porcentaje significativo de la producción.

La conservación y uso de la diversidad fitogenética para la alimentación son fundamentales para satisfacer las necesidades del desarrollo alimentario de nuestro país; la elevada tasa de natalidad, el uso irracional de los recursos naturales, la pérdida y erosión del material genético con potencial agrícola, son algunos factores que en el futuro ejercerán fuertes presiones y dependencias en la cantidad y calidad de los productos alimentarios que consume nuestra población, por lo que deben renovarse los actuales esfuerzos para conservar, mejorar y, sobre todo, emplear de manera sostenible los recursos fitogenéticos, los cuales tienen potencial para el desarrollo de la agricultura en nuestro país.

En la investigación pecuaria un 32 por ciento incide en buscar una mayor producción por unidad, el 30 por ciento se encamina a encontrar alternativas que disminuyan los costos de producción, el 30 por ciento a mejorar la calidad nutricional y el 7 por ciento inciden en la inocuidad de los diferentes productos de origen animal que requiere la población. Más del 50 por ciento de los trabajos se catalogan como investigación aplicada, mientras que un 35 por ciento se orienta a la transferencia y el resto a investigación básica.

En lo referente a producción de carne de bovino, se desarrollan proyectos enfocados al mejoramiento del sistema de producción vaca-cría, esto ha logrado incrementar el número de becerro por vaca e incrementar su peso al destete de 150 a 180 kgs. Además, se incide fuertemente en la generación de tecnologías para elevar las ganancias de peso y disminuir los periodos de finalización de los animales para abasto, a través de trabajos de investigación que evalúan ingredientes y nuevas estrategias para la formulación de raciones alimenticia utilizadas en los sistemas de suplementación bajo condiciones de pastoreo o en los sistemas de producción extensiva. Asimismo, se evalúan nuevas variedades forrajeras de mayor rendimiento de materia seca por hectárea y mejor calidad de la misma, con lo cual se logra un rendimiento más elevado de carne por unidad de superficie. Se desarrollan biológicos y pruebas diagnóstica específicas para lograr el control y la erradicación de algunas enfermedades como la babesiosis bovina que afecta la productividad de la ganadería tropical.

En lo referente a la producción de leche, se realizan trabajos de investigación para la definición de parámetros genéticos nacionales, que permiten orientar la selección de las vacas de mayor potencial productivo que se encuentran en las principales cuencas lecheras del país; así mismo, se desarrollan modelos de simulación para la producción sustentable de forraje en regiones con limitaciones de agua de riego y se generan sistemas de alimentación que permiten alcanzar mayores niveles de producción. Adicionalmente, se desarrollan pruebas diagnósticas para el apoyo de las campañas nacionales del control y erradicación de brucelosis y tuberculosis. En condiciones tropicales, se desarrollan programas de cruzamiento con ganado de doble propósito, lo que ha permitido obtener tres líneas sintéticas de animales con mayor capacidad de producción, con lo que se ha podido incrementar el peso de los becerros destetados de 140 a 180 kg y elevar la producción de leche por lactancia de 700 a 2,500 kg por vaca.

En lo que respecta a producción de pollo y huevo las acciones de investigación se centran en el mejoramiento de la calidad nutricional del huevo y la calidad de la carne de pollo a través de la inclusión de ácidos grasos omega 3 para mejorar el aporte y la condición nutricional de estos productos. También se trabaja en el desarrollo de biológicos y pruebas diagnósticas que permitan la prevención y control de las principales enfermedades que afectan la productividad y la calidad sanitaria del producto.

En relación a la producción de miel, se ejecutan proyectos de investigación en mejoramiento genético tendientes a establecer metodologías para la selección de abejas productivas y manejables contrarrestando la africanización, mediante la identificación de marcadores genéticos, estrategias de control biológico y técnicas para el control y

erradicación del ácaro *Varroa destructor*, causante de la varroosis en los apiarios nacionales.

En la investigación pecuaria se han generado grandes logros tecnológicos e inclusive modelos para apoyar la transferencia de tecnología que contrastan con la limitada capacidad de adopción por parte de los productores. Sin embargo, en los últimos años se ha carecido o han sido mínimos los recursos, tanto para la renovación y contratación de personal científico y técnico, como para la actualización y fortalecimiento de instalaciones y equipos para la operación de la investigación.

La incorporación de tecnología, material genético mejorado y la instalación de infraestructura moderna y equipada, entre otros aspectos, requiere elevados niveles de inversión, la cual -en los últimos años- ha provenido principalmente de los apoyos que en forma conjunta aplican las autoridades federales y estatales, y de recursos propios de los productores, pues las tasas de interés aplicadas al sector ganadero y los esquemas de financiamiento existentes limitan el acceso a este servicio. Por lo tanto, un riesgo o factor que sopesará en forma definitiva en el desempeño del sector ganadero, tanto en el mediano como en el largo plazo, será la disponibilidad de recursos económicos para apoyar la inversión productiva.

Tradicionalmente se ha asociado la investigación que desarrollaba SAGARPA a través del INIFAP con generación de tecnología para una mayor producción forestal, agrícola y pecuaria, y para la conservación de los recursos naturales. Pero el impacto de la investigación se extiende más allá de las explotaciones forestales y agropecuarias y llega a la mesa familiar. La investigación está relacionada tanto con la salud y la nutrición humana, como con la producción de maíz, leche y madera. Por ejemplo la tecnología que se genera para el control de brucelosis que se puede transmitir al humano por contacto directo o consumo de productos. Asimismo la tecnología que se generó para controlar las aflatoxinas en maíz, los maíces con proteína de alta calidad, etc.

El Instituto Nacional de Pesca enfoca sus trabajos en una forma diferente a las investigaciones agrícolas y pecuarias. ya que tiene la misión de realizar investigación científica y tecnológica con criterios de sustentabilidad y pesca responsable. Algunos de sus resultados son los que determinan para cada temporada, las fechas de fin e inicio de la veda y consecuentemente la duración de la temporada comercial en las diferentes pesquerías. Con ello se aplican los esquemas de manejo de recursos acuícolas y pesqueros que permiten definir los volúmenes, técnicas de captura y el nivel máximo de esfuerzo aplicable en cada pesquería. Las investigaciones quedan plasmadas en la Carta Nacional Pesquera, que se actualiza constantemente.

Desde que México suscribió los diversos acuerdos comerciales en los que participa, ha tenido que orientar la estrategia productiva hacia la mejora de su competitividad. Son tres factores que contribuyen a la definición de ésta: la sanidad de los productos agropecuarios que se comercializan, la inocuidad de los procesos productivos y la calidad de los productos en función de las expectativas de los consumidores. Sin embargo, hasta antes de la presente administración, los esfuerzos en este sentido habían sido aislados y por lo tanto, diluidos los esfuerzos. Por un lado existía una comisión de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que dirigía acciones aisladas encaminadas a mejorar el estatus sanitario y fitosanitario de productos pecuarios y agrícolas y a abordar los retos de la globalización en estas materias, al buscar el reconocimiento internacional de estatus sanitarios para lograr el objetivo final de acceder nuevos mercados de exportación en forma competitiva, pero este objetivo se quedaba inconcluso al faltar los componentes de inocuidad y calidad, que exigen los mercados internacionales cuyos consumidores demandan, cada vez con más ímpetu alimentos sanos, inocuos y de calidad.

Por su parte las exigencias de inocuidad y de calidad de los mercados y de los consumidores estaban medianamente atendidas por diversas instancias de la administración pública y pocas veces se sumaban a los esfuerzos sanitarios, que en la

*En la investigación pecuaria se han generado grandes logros tecnológicos y modelos para apoyar la transferencia de tecnología. Sin embargo en los últimos años los recursos han sido mínimos.*

*La sanidad de los productos, la inocuidad de los procesos y la calidad son factores de competitividad para los productores mexicanos en el exterior.*

práctica son los complementos fundamentales para brindar al consumidor nacional y extranjero alimentos acordes a sus exigencias.

Esta situación determinó que el gobierno federal establezca y fortalezca la capacidad nacional para instrumentar el Programa Nacional de Inocuidad de los Alimentos de origen animal, vegetal, acuícola y pesquero. Para ello, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cambia sus atribuciones y su denominación para responder a estos nuevos retos, de tal forma que la sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria recaen en el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria ( SENASICA ). Esta institución sustituirá a aquella que tenía un mandato exclusivamente de protección vegetal y pecuaria. Se distingue también porque ha recibido un direccionamiento para fortalecer la participación competitiva de los productos mexicanos en el mercado global. Esta facultad federal será potenciada con la participación activa de los Gobiernos Estatales y del Sector Privado.

El SENASICA se establecerá como autoridad federal en materia de salubridad pública por acuerdo con la Secretaría de Salud. Además promoverá el cambio legal que le permita recibir directamente los cobros de los servicios que presta, para que la calidad de éstos sea proporcional a la que requiere el cada vez más exigente sector productivo, en apoyo a su competitividad.

El Programa Nacional de Inocuidad de los Alimentos, integrará a los diferentes sectores involucrados en la cadena productiva de los alimentos, tales como salud, agricultura, pesquería, industria, comercio nacional e internacional, consumidores y academia. La integración de estos sectores se llevará a cabo a través del Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos, mediante la coordinación de las acciones de la Comisión Federal de Prevención de Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud y del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) de la SAGARPA.

*La aplicación de las normas de calidad regula la importancia de productos agropecuarios y otorga condiciones de equidad a los productores nacionales en las transacciones internacionales.*

La aplicación de la normalización de la calidad de productos agrícolas no ha logrado una amplia difusión en el mercado y entre los consumidores, lo cual se manifiesta por su limitada utilización en las prácticas normales de comercio y, en consecuencia, también en su aplicación para regular la importación de productos agropecuarios, que en muchas ocasiones no corresponden a los niveles de calidad deseados.

Esta situación induce a la falta de orden en los mercados y a una seria desventaja de los productores nacionales para competir en condiciones de equidad con las importaciones agropecuarias, en tanto que los productos nacionales sí se ven enfrentados a regulaciones muy estrictas en materia de calidad por parte de los países a los que se exportan, los cuales cuentan con sistemas de normalización más desarrollados y consolidados.

En años recientes la orientación principal de la normalización ha estado determinada por la tendencia a armonizar las normas nacionales con las de los socios extranjeros o, en su caso, con las internacionales, dejando de reconocer aquellas características de la producción nacional que son particulares y que podrían constituirse en ventajas comparativas; la identificación de las clasificaciones también se ha alejado del lenguaje que opera normalmente en las prácticas comerciales de los mercados y esto ha dificultado su utilización como referencia cotidiana.

Actualmente se cuenta con una cartera de 59 normas y dos organismos de certificación acreditados para evaluar la conformidad en dichos productos; sin embargo, sus principales actividades están orientadas a la certificación de productos dirigidos a mercados de exportación.

En los últimos años se ha generado a nivel mundial un proceso de apertura comercial orientado a una mayor competitividad en los mercados nacionales e internacionales, que propicia riesgos de diseminación de plagas y enfermedades que pueden afectar a los vegetales de cada país.

Ante la globalización de la economía, las cláusulas fitosanitarias de los diversos acuerdos comerciales en los que participa México reconocen la soberanía de cada país para restringir la comercialización de productos y subproductos de origen vegetal. Pero también establecen los mecanismos para evitar que los países establezcan restricciones ilegítimas por razones aparentemente fitosanitarias.

De igual forma, en el aspecto interno las cuestiones zoonositarias son de alta relevancia en el desarrollo de la ganadería, ya que de no aplicar esquemas integrales de salud animal y de no obtener mayores avances en las campañas bajo esquemas de corresponsabilidad entre los gobiernos federal y estatal, productores, agentes comerciales y de transformación, seguirán prevaleciendo elevados costos por concepto de salud animal y pérdidas por baja productividad y mortalidad, restando competitividad a la producción nacional.

Este hecho se acentúa porque el proceso de globalización ha implicado un cambio en los mecanismos de protección de los sectores productivos primarios y algunas naciones han migrado sus sistemas de permisos previos y aranceles a la aplicación de barreras de índole zoonositarias, mismas que conllevan a largos periodos de negociación para ser salvadas. Lo anterior ha frenado la mayor concurrencia de los productos mexicanos al exterior y podría continuar siendo una traba para las exportaciones, de no obtener avances en las campañas y no aplicar esquemas de buenas prácticas de producción y de manufactura.

Además, la globalización y la ampliación de los esquemas de comunicación han operado un cambio en la mente del consumidor nacional, evolucionando en cuanto a sus exigencias sobre la inocuidad de los alimentos que consume; en este aspecto, México aun enfrenta rezagos en la determinación de esquemas de producción y transformación que den seguridad al consumidor.

*El proceso de globalización ha implicado que algunas naciones migraran sus sistemas de permisos previos y aranceles a la aplicación de barreras de índole zoonositarias. Lo anterior podría continuar siendo una traba para las exportaciones mexicanas.*

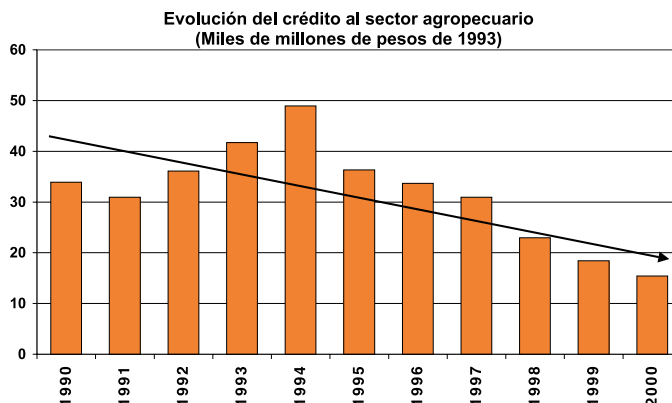
### 1.3.2 Financiamiento y aseguramiento al sector

El crédito en el sector rural además de escaso, no ha sido competitivo frente al que disponen nuestros socios comerciales (el costo del crédito mexicano es aproximadamente tres veces más oneroso que el norteamericano), por lo que ha cumplido marginalmente su misión de fomentar y apoyar la productividad, la competitividad o la reconversión productiva.

La banca comercial no ha brindado los servicios requeridos por el sector rural, pues los considera cartera costosa y de alto riesgo; asimismo, no se han impulsado esquemas de reducción y cobertura de riesgos. La banca de desarrollo con acceso directo al productor ha atravesado por severas crisis recurrentes que le han impedido cumplir las demandas.

Los instrumentos gubernamentales de crédito agropecuario están fuera de la Secretaría responsable del desarrollo rural; se requiere un esfuerzo de articulación e información prioritario de reestructuración en diversos aspectos del financiamiento rural.

*El modelo tradicional de financiamiento y administración de riesgos en el campo mexicano requiere reformas importantes para adecuarse a las nuevas condiciones del país.*



Los instrumentos de cobertura de riesgos han tenido poca penetración en el sector y compiten desfavorablemente contra los que ya se ofrecen en otros países en beneficio de esta actividad. El aprovechamiento de los almacenes para crear bonos de liquidez, pignorar el producto y así obtener financiamientos adecuados, es aún incipiente. Las pérdidas por malos manejos luego de la cosecha son extremadamente altas, debido a que no se aplica la tecnología existente, y a la inexistencia de condiciones e infraestructura de almacenamiento acordes con las necesidades de los actores económicos del medio rural.

*La eficiencia del sistema financiero rural es crucial en el abatimiento de la pobreza.*

Hoy en día los recursos de crédito al Sector Agropecuario, Silvícola y Pesquero ascienden a 53.55 mil millones de pesos en términos nominales, equivalentes a 15.06 mil millones de pesos de 1993, o bien, 23.4 por ciento del PIB Agropecuario esperado para este año, monto que equivale a la mitad de los recursos de 1990 en términos reales. Esta tendencia negativa se acentuó a partir de la crisis de 1995. De estos recursos, la Banca Comercial aporta el 75 por ciento mientras que la Banca de Desarrollo participa con el 25 por ciento restante.

### Banca de desarrollo.

**Banrural.-** En 1989 se reestructuró el Sistema Banrural con el objeto primordial de separar las operaciones de crédito de las de subsidios y así mejorar la situación financiera del sistema, con el fin de elevar los niveles de recuperación de recursos otorgados en créditos.

Pero también se establecieron mecanismos más selectivos de operación. El crédito barato a pequeños productores prácticamente desapareció durante ese período.

Del mismo modo, se expulsó a miles de productores del acceso al crédito institucional. Evidencia de ello es que Banrural pasó de atender a 1.5 millones de productores en 1982 a 425,000 en 1994 y a sólo 235,000 en junio del 2000.

Al igual que en otros ejemplos de política social, el gobierno optó por seleccionar a la población con mayor capacidad de pago, antes que diseñar un esquema de incentivos que permitiera mayor competencia entre los distintos sujetos de crédito. Así Banrural perdió penetración en el sistema de financiamiento rural.

Actualmente, el Sistema Banrural se encuentra en una fase de reestructuración para hacer rentable su operación y adecuarlo a las nuevas características del sector rural.

**FIRA.-** El principal objetivo de FIRA es brindar recursos mediante descuentos, préstamos y garantías a instituciones bancarias, para el beneficio exclusivo de productores del sector agropecuario, pesquero y agroindustrial.

Para cumplir de una mejor manera su cometido, FIRA ha instrumentado en los últimos años, principalmente a partir de 1999, nuevas estrategias institucionales, ha diseñado nuevos productos y servicios y ha simplificado la normatividad institucional.

Sin embargo, debido a la propia situación económica del país, a la situación financiera de los bancos comerciales y a la propia situación del Sector Agropecuario, los resultados no han reflejado este esfuerzo. La derrama de recursos por descuentos al sector ha registrado una caída persistente desde 1994, las tasas de interés que FIRA ofrece a la banca han perdido competitividad, la banca múltiple ha disminuido su participación en los esquemas de cofinanciamiento y descuento, mientras que los recursos de FIRA se concentran en pocos bancos.

La pronunciada caída en los descuentos de FIRA se puede explicar en buena medida por la disminución en la demanda de descuentos por parte de la banca. En 1994 la cartera total de créditos al sector agropecuario, silvícola y pesquero de la

banca múltiple representó el 6.44 por ciento del total de su cartera, mientras que en 1999 la cifra fue de sólo 3.44 por ciento.

La distribución de los créditos por sector económico muestra que se han presentado cambios importantes. En términos generales, la importancia relativa de la agricultura ha aumentado (de 46.41 por ciento en 1994 a 71.92 por ciento en 1999) a costa de los descuentos para el sector ganadero.

También se observa que la participación de la banca comercial en la derrama total de recursos del Programa de Descuentos ha bajado considerablemente.

En 1994, el cofinanciamiento de la banca comercial representó el 21.36 por ciento de la derrama total, mientras que en 1999 la cifra fue de sólo 0.09 por ciento.

En relación con la cartera descontada por regiones, se ha observado una concentración de la cartera de FIRA principalmente en la zona norte y centro del país.

No obstante, el desempeño de FIRA es por mucho el mejor dentro de la Banca de Desarrollo, principalmente en el Sector Agropecuario, derivado del capital humano con que cuenta, así como su experiencia en el Sector y el nivel de solvencia financiera de la institución.

**Sector informal.-** De acuerdo al Banco Mundial, en México los municipios sin oficinas bancarias representan un total de 16 millones de personas, es decir alrededor del 20 por ciento de la población total del país.

El sector formal contabiliza cerca de dos terceras partes del volumen total del crédito y el sector informal participa con el 90 por ciento de las operaciones individuales de crédito. La fuente más importante del crédito (73 por ciento) es en la forma de préstamos en efectivo, y de éstos la banca canaliza los préstamos de mayor cuantía (\$ 36,000 en promedio), y los intermediarios no bancarios los de menor monto (\$3,100 en promedio).

**Seguro agropecuario.-** En el seguro agropecuario, México ha tenido diversas experiencias, tanto públicas como privadas, y con diferentes grados de éxito o fracaso.

La primera experiencia se dio con las mutualidades del norte del país, las cuales operaban seguros agrícolas integrales y ganaderos. Nacieron como iniciativa y convencimiento de los propios productores.

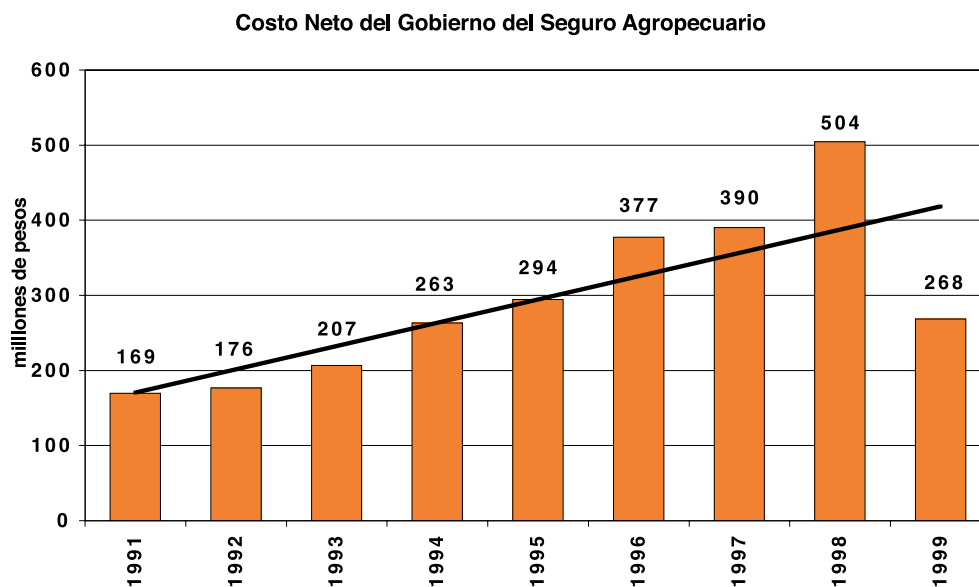
Algunas, como la de la Laguna y Cajeme, tuvieron un desempeño exitoso en cobertura y crecimiento operativo. Fueron base y origen de la fundación y conformación de ANAGSA, a principios de los años 1970.

Sin embargo, la operación de ANAGSA estuvo plagada de situaciones negativas y políticas mal enfocadas que distorsionaron las conductas de administración de riesgos de los productores.

Debido al elevado costo fiscal de ANAGSA, y la escasa transparencia en su operación, la empresa fue liquidada y nació Agroasemex, que fue creada en 1990 con recursos suficientes para operar 4.5 millones hectáreas. Durante 1991 y 1992 operó solamente 763 mil y 400 mil hectáreas respectivamente.

Esta sobrecapitalización le permitió operar sin apoyos del Gobierno Federal (Subsidios a la Operación), pero a partir de 1992, fue necesario establecer un importante programa de subsidio a la operación que llegó a ser equivalente al 60 por ciento del gasto. La evaluación de algunos parámetros de desempeño muestran que la operación directa presentó problemas de desempeño

*Las políticas de financiamiento y seguro requieren una serie de elementos paralelos para funcionar adecuadamente.*



Durante el periodo 1996-2000, Agroasemex se vio forzada a incrementar sus ingresos con el propósito de tener equilibrio financiero frente a la caída del subsidio a la operación, pero persiste una situación de conflicto de intereses entre diversos objetivos: la generación de ingresos frente a la promoción del desarrollo del mercado; la preferencia de crecimiento del seguro directo frente a la participación de fondos de aseguramiento.

En este período, se desincentivó a la inversión privada en el seguro agropecuario, lo cual se refleja en la participación limitada de las aseguradoras privadas y los fondos de aseguramiento.

Agroasemex, en su operación de seguro directo, se caracterizó por lo siguiente:

- Costos de operación extremadamente altos.
- Constante insolvencia financiera.
- Niveles de indicadores de solvencia, eficiencia y operación totalmente fuera de los promedios de mercado.
- Alta concentración de las operaciones en los estados de mayor desarrollo relativo agropecuario (80 por ciento).
- Alto costo en recursos fiscales para el Gobierno Federal con mínima tasa de retorno social o generación de beneficio hacia los productores.
- Deseconomías de escala en sus principales indicadores.
- Distorsión de los mercados.
- Inhibición de la participación privada y de los fondos de aseguramiento.
- Falta de revolvencia de capitales en actividades agropecuarias.
- El costo neto (Costo de Administración + Indemnizaciones + Subsidio - Primas Aseguradas) para el Gobierno Federal de la instrumentación del Programa de Seguro con AGROASEMEX fue muy elevado año con año.

En igual periodo, el Gobierno Federal incurrió en un costo de aproximadamente 501.5 pesos por hectárea, por año, de operación del seguro agropecuario, tanto por concepto de gastos de administración, como por exceso de pérdida, con un beneficio neto a los productores de 20.4 pesos por hectárea.

Entre 1991 y 1999, AGROASEMEX suscribió 14.2 MMP en seguros y cobró primas por 1.26 MMP, lo que significó una tarifa promedio de 8.9 por ciento. Adicionalmente, los costos administrativos para el periodo fueron de 2,184 MMP. Para cubrir pérdidas y gastos de operación, AGROASEMEX necesitaría haber cobrado una prima equivalente al 22.3 por ciento para operar el sistema en equilibrio financiero. Muy pocos agricultores estarían dispuestos a pagarlo.

## Capital de riesgo

**El FOCIR** nace como una iniciativa del Gobierno Federal para asociarse con los productores del campo, en una participación accionaria hasta el 25 por ciento del capital contable de las empresas y con un plazo de salida de 5-7 años.

No obstante el alcance del capital de inversión otorgado por FOCIR ha sido bastante escaso. La estructura limitada del fondo no permite dar seguimiento adecuado a todos los proyectos, y la participación minoritaria de FOCIR en las empresas limita de manera importante su capacidad para intervenir en la toma de decisiones de las mismas.

Más aún, se requieren capital a más largo plazo para poder otorgar un período de maduración adecuado a los proyectos del sector, ya que el financiamiento per se no es suficiente.

Lo anterior ha redundado en una situación en la cual las empresas mantienen un nivel de rentabilidad bajo durante la permanencia de FOCIR como socio minoritario, para evitar repartir utilidades con el fondo.

## Mercado y comercio de productos agropecuarios y pesqueros

1.3.3

En materia agrícola, los apoyos a la comercialización se concentraron en los productos elegibles: maíz, trigo, sorgo y arroz, principalmente, dejando de lado otros cultivos que representan una alternativa económica o productiva más rentable y más conveniente. Esto contribuyó a generar excedentes que no tienen una contraparte en la demanda local, lo que se traduce en requerimientos adicionales o crecientes de apoyos por parte de los productores para lograr sus cosechas, y en una distribución inequitativa y poco ordenada de los recursos disponibles que se canalizan para apoyar a los productores.

El desarrollo de los mercados regionales se ha visto limitado, entre otros aspectos, porque los productores enfrentan altos costos e incertidumbre para preservar sus productos mientras eligen la mejor alternativa del mercado, debido a que la infraestructura física de almacenamiento es insuficiente y en muchos casos obsoleta. Tal es el caso de las redes de frío, con un desarrollo que no corresponde a los requerimientos de los productores, lo que limita el manejo adecuado de los productos perecederos destinados al consumo nacional y a la exportación.

La infraestructura adecuada de almacenamiento en el país es insuficiente, lo que limita la función de los Almacenes Generales de Depósito para expedir certificados de depósito en los que la prenda es el grano depositado en los almacenes.

Se requiere apoyar la inversión en infraestructura de almacenamiento. Además, en muchas regiones del país las bodegas existentes no reúnen el requisito mínimo de garantizar la preservación del producto almacenado en condiciones adecuadas para su habilitación como Almacenes Generales de Depósito.

Por otra parte, el sector enfrenta gran sensibilidad a las fluctuaciones de los precios en el mercado, debido a que la mayor cantidad de productos de la ganadería se consideran como básicos. Esta sensibilidad es determinada por un elevado grado de sustitución, principalmente de las carnes entre sí y con otros alimentos de origen vegetal.



En cuanto a la comercialización, además de considerar el poder adquisitivo y los precios, se debe tener en cuenta la competitividad de los productos nacionales contra los importados; el intercambio comercial como factor de alto riesgo a enfrentar ante la conclusión de los periodos de desgravación negociados en los tratados comerciales firmados por México, como el de Libre Comercio de América del Norte; los compromisos de nuestro país ante la Organización Mundial de Comercio y las próximas negociaciones para incorporar parte del sector agropecuario en el recién establecido Tratado con la Unión Europea.

El proceso de apertura comercial impulsado a nivel mundial, orientado a lograr mayor competitividad en los mercados nacionales e internacionales, también propicia riesgos de diseminación de enfermedades que pueden afectar los recursos pecuarios de cada país. Ante la globalización de la economía, los acuerdos sanitarios de los diversos acuerdos comerciales en que participa México reconocen la soberanía de cada país para restringir la comercialización de productos ganaderos que puedan amenazar la sanidad de los recursos productivos, pero también establecen los mecanismos para evitar que los países establezcan restricciones ilegítimas por razones aparentemente sanitarias. Bajo este contexto, la SAGARPA ha asumido nuevas atribuciones para responder a los nuevos retos que se presentan.

## ACUERDOS COMERCIALES DE MEXICO

- ❑ México se encuentra en una situación de privilegio como plataforma de exportación a los principales mercados de consumo en el mundo que se ha promovido a través de una política muy activa de negociaciones comerciales. Existen acuerdos preferenciales con 27 países, lo que representa un mercado potencial de 889 millones de consumidores (incluyendo la población de México). Así, nuestro país es el único en el mundo, junto con Israel, que tiene acceso preferencial tanto a EE.UU. como a la Unión Europea.
- ❑ Los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia agropecuaria y pesquera suscritos por México otorgan certidumbre a los productores, exportadores, importadores e inversionistas y garantiza a la vez los derechos de México a mantener políticas internas que sustenten el desarrollo del sector.
- ❑ En el marco multilateral, se encuentra en marcha un proceso de negociación dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los temas a tratar son la ampliación de los compromisos de acceso a mercados; medidas de ayuda interna y subsidios a la exportación, la multifuncionalidad de la agricultura, los subsidios a la actividad pesquera y otros como el trato especial y diferenciado a países en desarrollo. El objetivo principal de México será lograr el máximo grado de reducción de los subsidios internos y a la exportación, mecanismos distorsionantes de la producción y el comercio que afectan principalmente la producción de los países en desarrollo.
- ❑ México participa también en las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas que promueve la liberalización del comercio entre 34 países de América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe a partir del 2005.
- ❑ A la fecha, la estrategia de negociación ha resultado en un crecimiento sostenido del comercio exterior agroalimentario de México, registrando un crecimiento promedio anual de 7.4 por ciento en el período 1994-2000. Las exportaciones agroalimentarias al mundo se incrementaron de 4.1 a 7.7 miles de millones de dólares (una tasa media anual de crecimiento de 11.1 por ciento) durante este mismo período. Por otra parte, las importaciones agroalimentarias ascendieron a 7.3 miles de millones de dólares en 1994 y a 9.7 miles de millones de dólares en el 2000 (tasa media anual de crecimiento de 5.0 por ciento).

BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA 1/ MÉXICO MUNDO 1994-2000  
(millones de dólares)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA 1994-2000 (%)
<b>Agropecuaria</b>	<b>-729.2</b>	<b>1,275.3</b>	<b>-1,268.7</b>	<b>-490.3</b>	<b>-888.8</b>	<b>-633.7</b>	<b>-634.5</b>	
Exportaciones	2,616.2	3,902.2	3,385.4	3,655.6	3,846.6	3,800.7	4,112.1	7.83
Importaciones	3,345.4	2,626.9	4,654.1	4,145.9	4,735.4	4,434.4	4,746.6	6.00
<b>Agroindustrial</b>	<b>-2,428.9</b>	<b>-636.4</b>	<b>-701.0</b>	<b>-828.9</b>	<b>-876.0</b>	<b>-830.6</b>	<b>-1,363.7</b>	
Exportaciones	1,500.1	1,958.4	2,396.4	2,723.2	3,021.7	3,304.2	3,635.9	15.90
Importaciones	3,929.0	2,594.8	3,097.4	3,552.1	3,897.7	4,134.8	4,999.6	4.10
<b>Agroalimentaria</b>	<b>-3,158.1</b>	<b>638.9</b>	<b>-1,969.7</b>	<b>-1,319.2</b>	<b>-1,764.8</b>	<b>-1,464.3</b>	<b>-1,998.2</b>	
Exportaciones	4,116.3	5,860.6	5,781.8	6,378.8	6,868.3	7,104.9	7,748.0	11.12
Importaciones	7,274.4	5,221.7	7,751.5	7,698.0	8,633.1	8,569.2	9,746.2	5.00
<b>Comercio Agroalimentario</b>	<b>11,390.7</b>	<b>11,082.3</b>	<b>13,533.3</b>	<b>14,076.8</b>	<b>15,501.4</b>	<b>15,674.1</b>	<b>17,494.2</b>	<b>7.41</b>

1/ No incluye los datos referentes al sector pesquero  
Fuente: Banco de México

- ❑ El déficit del comercio agroalimentario muestra un decremento en términos absolutos. En 1994, el déficit fue de 3.2 miles de millones de dólares y en el año 2000 fue de 2.0 miles de millones de dólares. El crecimiento promedio anual del sector exportador ha sido mayor que el de las importaciones, contribuyendo al mejoramiento de la balanza comercial.

BALANZA COMERCIAL PESQUERA 1/  
(miles de dólares)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA 1994-00 (%)
<b>Exportaciones</b>	<b>457,723</b>	<b>684,064</b>	<b>740,718</b>	<b>774,085</b>	<b>595,330</b>	<b>611,578</b>	<b>679,949</b>	<b>6.82</b>
<b>Importaciones</b>	<b>85,848</b>	<b>38,218</b>	<b>34,804</b>	<b>61,700</b>	<b>70,874</b>	<b>77,015</b>	<b>88,303</b>	<b>0.47</b>
<b>SALDO</b>	<b>371,875</b>	<b>645,846</b>	<b>705,914</b>	<b>712,385</b>	<b>524,456</b>	<b>534,563</b>	<b>591,646</b>	<b>8.05</b>

1/ Incluye caza y pesca y alimentos procesados  
FUENTE: Banco de México

- ❑ Por su parte la Balanza Comercial de pesca es positiva debido principalmente a los altos niveles de exportación de camarón congelado y otros productos frescos y procesados, cuya tasa de crecimiento promedio de 1994 al 2000 fue de 6.82%. Dando como resultado un crecimiento promedio del saldo de 8.05%



*qué?*  
*nos proponemos hacer?*

# 2

## *El desafío del Sector*

### **2.1 Visión y Misión**

### **2.2 Política sectorial**

2.2.1 Desarrollo de zonas rurales marginadas

2.2.2 Desarrollo rural con enfoque territorial

2.2.3 Políticas diferenciadas

2.2.4 Impulso a las cadenas productivas

2.2.5 Fortalecimiento al federalismo

2.2.6 Vinculación de programas y acciones institucionales

2.2.7 Certidumbre y seguridad jurídica

2.2.8 Participación con organizaciones sociales

2.2.9 Diversificación y reconversión productiva

2.2.10 Preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad:  
los servicios ambientales

*... tu vida está íntimamente  
ligada al campo...*

Superar los rezagos estructurales, particularmente la pobreza rural, y desarrollar todas las potencialidades y todas las oportunidades que significa la multifuncionalidad del espacio rural, es sin duda el desafío más importante del sector agropecuario y pesquero.

Para lograrlo se requiere obligadamente de adecuar el marco jurídico y de una política sectorial diferente en su concepción, cobertura y enfoques; diferente en la participación específica que tradicionalmente han jugado los tres órdenes de Gobierno y los actores rurales; diferente, por el papel que ahora tienen la competitividad y el mercado; diferente, por la importancia que tiene para toda la sociedad el mejoramiento del medio ambiente y los servicios derivados; diferente, en suma, porque el espacio rural de México es -a pesar de sus viejos rezagos- muy diferente al que procuraron atender las anteriores políticas sectoriales.

La nueva política sectorial transita ahora de una política central hacia la interacción complementaria de los gobiernos estatales y de la participación de los otros actores de la sociedad civil relacionados con el sector.

- Del espacio agrícola como universo de atención, a otros de enfoque regional y a las vinculaciones de este espacio con otras regiones.
- De una atención dirigida al productor, a la familia rural ampliada y a las organizaciones económicas.
- De programas que no trascendieran más allá de los dirigentes o productores de avanzada, a enfoques de apoyos en que se abran las oportunidades a los sectores más marginados tales como los indígenas y mujeres rurales.
- De la producción primaria a los encadenamientos con las industria, los servicios y los mercados terminales, procurando acercar los mercados al espacio rural y construir círculos virtuosos con el medio urbano.
- De políticas sectoriales homogéneas a políticas diferenciadas regionalmente, que respondan a la heterogeneidad productiva, social y económica del ámbito rural y su diversidad agroecológica.
- Del fomento unidimensional del empleo en el sector primario, al multiempleo y la diversificación productiva incluyendo la no agropecuaria.
- De una política exclusivamente de fomento productivo a otra que conjuga las de infraestructura básica de ordenamiento de mercados y las de desarrollo social y humano.
- De ser un cronista histórico a posteriori, a un generador de pronósticos y expectativas de información relevante para la toma de decisiones de los productores y las autoridades de los tres niveles de Gobierno.

En síntesis, la política sectorial que se propone transita ahora de un enfoque meramente de producción agropecuaria y pesquera a otra de desarrollo rural integral que considera varias vertientes: agroproductos no alimenticios con calidad para los mercados terminales; producción de alimentos sanos para el consumidor y redituables para el productor; desarrollo humano y de las comunidades rurales; preservación y mejora del entorno ambiental.

*Superar los rezagos estructurales, particularmente la pobreza rural, es el desafío más importante del sector agropecuario y pesquero.*

## 2.1 Visión y Misión

*Un entorno rural productivo, competitivo y comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente, basado en la superación integral del factor humano.*

### **Visión**

Un entorno rural productivo, competitivo y comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente basado en la superación integral del factor humano.

- Que los mexicanos dedicados a producir alimentos sanos y agroproductos de calidad alcancen y mantengan un adecuado nivel de bienestar y calidad de vida.
- Lograr mayor eficiencia en nuestra producción y andamiaje comercial agrícola, pecuaria y pesquera, para que sean actividades redituables y se sitúen con alto margen de competitividad y sustentabilidad, tanto en la economía global como en nuestro propio abastecimiento.
- Tener en el ámbito rural las suficientes opciones agropecuarias, pesqueras así como de otras ocupaciones, que permitan a las familias rurales contar con un entorno económico y social en armonía con la naturaleza, y revertir la migración al conseguir los satisfactores económicos, sociales, ambientales y familiares en sus propias comunidades.
- Que la sociedad revalore el papel que juega el sector rural en el modelo de desarrollo del país.

### **Misión**

Lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimentario y pesquero con una continua capacitación y superación de sus gentes que les permitan mantener actividades productivas, rentables y competitivas tanto pesqueras, agroalimentarias como de otra naturaleza.

- Desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina en el consumidor.
- Desarrollar el capital humano del sector, considerando la naturaleza de sus comunidades.
- Dirigir los esfuerzos gubernamentales para que los productores oferten alimentos sanos y agroproductos alimenticios de calidad para toda la sociedad.
- Desarrollar el capital social, buscando el desarrollo regional más equitativo.
- Desarrollar el capital físico de infraestructura requeridos para ser competitivos en la economía global.
- Propiciar siempre el uso racional de los recursos naturales.
- Impulsar la diversificación productiva que multiplique las fuentes de ingreso y empleo en el medio rural, incluyendo las no-agropecuarias.
- Aprovechar la ciencia y al tecnología en apoyo a la productividad, rentabilidad, competitividad y sustentabilidad del sector y de los servicios ambientales que genera

Se propone que estas líneas se articulen e instrumenten descentralizadamente con todos los órdenes de Gobierno; para ello se han replanteado en forma radical las políticas sectoriales, de tal forma que permitan establecer la plataforma que soporte el desarrollo rural integral, cuyo eje central es el desarrollo de, para y por las personas.

Es fundamental constituir y fortalecer las instancias colegiadas y plurales que aseguren la mayor participación de los productores y sus organizaciones, así como de los representantes de los diferentes agentes de los sistemas-productos en la cadena producción-consumo, y por supuesto, de las entidades del sector público que inciden en el medio rural.

En consecuencia, se tiene la convicción de apoyarse en el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural para el establecimiento de políticas y programas a favor del desarrollo agropecuario, rural y alimentario del país. Asimismo, propiciar el fortalecimiento de los Consejos Estatales Agropecuarios y se evaluará con los gobernadores de los estados y los presidentes municipales la conveniencia de conformar de Consejos Regionales y Municipales de Desarrollo Rural.

En general, fortalecer los mecanismos que permitan la generación de procesos deliberativos de la sociedad rural en torno a la formulación, ejecución, supervisión y control de los programas públicos, con el fin de mejorar su pertinencia e impacto socioeconómico y ambiental.

Para que la visión del sector sea una realidad en el menor tiempo posible, se han establecido las siguientes políticas sectoriales, que habrán de orientar el rumbo de los programas y proyectos que promueva la SAGARPA en esta administración.

*El desarrollo rural integral se debe sustentar en una política sectorial que tenga como eje central el desarrollo de las personas.*

### Desarrollo de zonas rurales marginadas

#### 2.2.1

El desarrollo rural que se propone incluye aspectos agropecuarios, pesqueros y de alimentos, buscando la creación de oportunidades de empleo y autoempleo mediante el impulso a la formación de empresas, particularmente medianas y pequeñas, que ofrezcan remuneraciones dignas a los habitantes del sector rural; estas empresas pueden concurrir a las áreas de servicios, incluyendo las de comercio, ecoturismo, maquila y artesanías, entre otras, con una visión amplia de desarrollo no limitada a la actividad agropecuaria. Muchas de las comunidades indígenas se contemplan prioritariamente en este capítulo.

El desarrollo estriba no sólo en elevar la capacidad económica, sino en auspiciar el acceso adecuado y suficiente a la educación, capacitación, información, desarrollo científico y tecnológico, transferencia de tecnología, salud, vivienda, cultura, descanso y recreación, y propiciar la participación democrática en las decisiones políticas que incidan en la comunidad rural. La familia juega un papel preponderante en esta conceptualización del desarrollo.

*El nuevo enfoque del desarrollo rural no se limita a las actividades agropecuarias y pesqueras.*

### Desarrollo rural con enfoque territorial

#### 2.2.2

Toda vez que la ruralidad está definida por un espacio territorial, la población que en él habita, sus condiciones socioeconómicas y sus vínculos con su entorno externo, el territorio se convierte en un espacio de atención que es imprescindible conocer para mejorar las relaciones intersectoriales, tanto el interior de las cadenas productivas como la interacción entre el sector agropecuario y pesquero, y de éstos con otras ramas de la estructura social y productiva, lo mismo en lo que se refiere a los recursos naturales que a la conservación, infraestructura económica, comunicaciones y acceso a los mercados, a la información y a los servicios públicos. Es igualmente importante la interacción global entre el sector rural y el urbano expresada en un creciente flujo de personas, bienes y servicios. El bienestar de uno ayuda al otro y viceversa.

*Es imprescindible conocer el desarrollo territorial para mejorar las relaciones intersectoriales, tanto al interior de las cadenas productivas como en la interacción con otras ramas de la estructura social y productiva.*



Con este enfoque territorial o regional será posible una inducción y un compromiso integral que permita un ordenamiento espacial más eficaz de la población y más racional de la actividad económica; también permitirá identificar con mayor precisión los problemas estructurales de la región, ya sea por su baja productividad o alta siniestralidad; por sus costos de transacción con el resto del país o los problemas recurrentes que la región o el territorio tienen para comercializar sus excedentes. De esta forma, al tener una visión de conjunto, los programas de reconversión productiva serán más pertinentes y eficaces.

A partir de este enfoque territorial se propone utilizar a la microcuenca, subcuenca y cuenca como los espacios para un enfoque de atención integral, lo cual habrá de tener un impacto positivo en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en mejores servicios ambientales, agua y aire limpio, a los centros urbanos, además del impulso que tendría en el establecimiento de empresas de servicio.

### 2.2.3 Políticas diferenciadas

*Se privilegiará el apoyo a los productores que más lo necesitan.*

La heterogeneidad social y productiva, la polarización social y los marcados desequilibrios regionales que caracterizan al sector rural, originado por los bajos niveles de productividad, alta siniestralidad, deficientes vías de comunicación, pobreza y grandes limitaciones para competir en una economía abierta, requieren de políticas de intervención pública y los apoyos consecuentes, diferenciadas y congruentes en cuanto al tipo y grado de desarrollo regional, tipología de los productores y sus productos. No escapan a esta tipología las diversas etnias marginadas que existen.

Es necesario erradicar discriminaciones en el otorgamiento de los apoyos públicos y la concentración en pocas manos de programas institucionales, pues a la vez que agravan los desequilibrios regionales, entre grupos y personas, distorsionan los propósitos de la intervención pública.

### 2.2.4 Impulso a las cadenas productivas

*Nos proponemos optimizar cada uno de los eslabones de la cadena productiva y que el productor retenga una mayor parte del valor agregado que genera.*

El enfoque propuesto incluye desde la planeación de la actividad de cada una de las unidades de producción, hasta la entrega del producto al consumidor final, pasando por la producción primaria, el procesamiento, el manejo posterior a la cosecha, el transporte y la comercialización en los mercados internos o externos. Es necesario contar con información veraz y oportuna para apoyar la toma de decisiones, con el propósito de optimizar cada uno de los eslabones de la cadena, buscando su competitividad nacional e internacional. Como finalidad tenemos que el productor retenga la mayor parte posible de valor agregado en esta integración. Un sistema de financiamiento competitivo e integrado a los esquemas de comercialización, es base fundamental de este enfoque.

Estándares uniformes de calidad y aseguramiento de la inocuidad de los alimentos son demandas cotidianas de los consumidores, y condición sin cuyos componentes las cadenas productivas no materializan

En este propósito es de primordial importancia identificar el desafío en su actual dimensión al tomar en cuenta las dificultades que significan una oferta agropecuaria y pesquera atomizada y dispersa, estacional por su propia naturaleza, no siempre con la calidad que requieren los mercados; la existencia de una cultura empresarial incipiente y pocas organizaciones productivas con visión de mercado y enfoque de cadena agroalimentaria; escasa infraestructura económica, baja capacidad de inversión, altos niveles de pobreza y un sistema financiero rural que no es el más adecuado.

## Fortalecimiento al federalismo

2.2.5

Se busca dar sustento y dirección a los planes y estrategias nacionales, regionales y locales, para promover y asegurar la participación en la toma de decisiones y una mayor corresponsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno; además de planear, ordenar y promover el desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero de acuerdo a las necesidades particulares de cada región.

*Se fortalecerá el federalismo, para que los planes y programas respondan a la problemática nacional, regional y local.*

Para lo cual se requiere, articular adecuadamente los objetivos y políticas de desarrollo de las entidades con las prioridades y objetivos de carácter nacional, teniendo como premisa, y esperanza, que lo que se descentralice a la operación local de los programas dará mejor resultado que la articulación central.

## Vinculación de programas y acciones institucionales

2.2.6

Con la finalidad de sumar esfuerzos y evitar duplicidades, se promoverá la coordinación entre la SAGARPA y las dependencias del Ejecutivo que tengan a su cargo acciones que concurren en el sector rural, como son la producción forestal, el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales, educación, vivienda, salud, construcción de infraestructura e investigación, entre otras. El propósito se dirige a unificar las estrategias y convergir en el desarrollo rural de una forma ordenada, buscar la eficacia y la eficiencia, y simplificar y facilitar los trámites administrativos al productor. El tiempo de respuesta a la solución de los problemas debe estar acorde a las necesidades actuales.

*Se sumarán los esfuerzos de todas las dependencias involucradas en el desarrollo rural.*

## Certidumbre y seguridad jurídica

2.2.7

Las experiencias internacionales muestran las ventajas de contar con un marco jurídico que propicie certeza y visión de largo plazo a las políticas relacionadas con el agro y la pesca, de esta manera se mantendrá estrecho contacto con el poder legislativo para establecer y mantener actualizado un marco regulatorio que incorpore y dé categoría de política de Estado a las acciones del Gobierno, los instrumentos y los recursos presupuestales destinados al ámbito rural.

*Se mantendrá estrecho contacto con el poder legislativo para establecer y mantener actualizado un marco jurídico que propicie certeza y visión de largo plazo a las políticas sectoriales.*

El costo de las transacciones y en general de la gestión de la economía rural, es más alto que el de la economía urbana. En ellos tiene que ver la inexistencia de mercados estables y los costos asociados a la distribución y movilización de productos y servicios, pero también, la precariedad de los derechos de propiedad.

En consecuencia se requiere ofrecer certidumbre jurídica y cumplimiento a las transacciones que se operan en el medio rural, tanto a las formales reconocidas en el Derecho Mercantil, como a las informales derivadas de los usos y costumbres. Es innegable el pivote central que significa la certidumbre jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra.

Asimismo, es necesario contar con instancias de arbitraje que, a solicitud y voluntad de las partes, diriman las controversias y conflictos entre los diferentes agentes de la cadena producción - consumo. Las normas oficiales de calidad juegan aquí un papel importante.

## Participación con organizaciones sociales

2.2.8

Conforme a la nueva visión del Gobierno Federal plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, relativa a fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas, se establece como mecanismo de participación la concertación con ellas, para conocer sus planteamientos, sugerencias e incluso inconformidades, y propiciar un intercambio más plural en un proceso democrático.

*Se establecerá un mecanismo abierto y permanente de concertación de acciones con las organizaciones sociales.*

Para tal efecto se propiciará la inclusión de las organizaciones sociales en los órganos de planeación y definición de políticas y de aplicación de recursos como son El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, los Consejos Estatales Agropecuarios y los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.

La concertación con las organizaciones productivas incluye también identificar sus problemáticas, ordenarlas y propiciar un intercambio que incorpore la participación de las áreas sustantivas de la Secretaría en la atención de sus demandas y resolución de sus situaciones particulares, buscando un mayor énfasis en las soluciones con gran visión, que limitarse únicamente a resolver problemas coyunturales. La actualización constante del listado de miembros activos y productivos de las organizaciones, simplificará la aplicación de los programas de apoyo y concertación.

### 2.2.9 Diversificación y reconversión productiva

El fomento del sector primario no será suficiente para satisfacer la demanda del empleo de la población rural. Es necesaria la instrumentación de programas orientados a impulsar la diversificación de las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural, que incluya las no agropecuarias.

Sin embargo, la política de desarrollo rural contiene de manera explícita la instrumentación de programas orientados al fomento de los agro-negocios tanto para diversificar las fuentes de empleo en el sector rural, como para que los productores se apropien del mayor valor generado en las cadenas.

La presencia recurrente de fenómenos climatológicos que se traducen en altos índices de siniestrabilidad y muy baja productividad en varias regiones del país, así como los problemas sistemáticos que en la comercialización de sus productos presentan otras, hacen imprescindible la instrumentación de programas explícitos de reconversión productiva.

El conjunto de suelo, agua y clima imprimen características especiales para la producción; hay muchas tierras que requieren la reconversión a su vocación óptima.

Para la reconversión de estas regiones y de las unidades de producción resulta conveniente la celebración de contratos y la utilización de esquemas de riesgo comparativo entre los 3 órdenes de Gobierno y los productores, de tal manera que, bajo criterios de corresponsabilidad y compromiso, se dé la viabilidad de mediano y largo plazo a la reconversión convenida.

### 2.2.10 Preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad: los servicios ambientales.

La multifuncionalidad económica del sector rural incluye también la contabilización de los servicios ambientales como fuente clave de recursos para el campo. Sin duda el sector primario tiene un fuerte compromiso y responsabilidad en la gestión de los recursos naturales y de la oferta ambiental, por lo que buena parte del futuro del medio rural tiene que ver con el reconocimiento de la importancia y el valor que esta oferta ambiental significa para toda la sociedad.

Por ello se requiere de la implementación de apoyos dirigidos a la utilización de buenas prácticas agropecuarias y pesqueras, o a la reducción de los efectos contaminantes de las explotaciones pecuarias intensivas y de agostadero, así como desplazando la costumbre de utilizar el fuego en algunas regiones del país y, por supuesto, de una atención prioritaria a zonas degradadas y a los acuíferos sobreexplotados.

Aunque incipiente la actividad actual en el país, se contemplan proyectos agroturísticos y agroecológicos que además de abrir el abanico ocupacional en el medio rural, garanticen, por la naturaleza misma de la actividad, la conservación y mejora del medio ambiente y nuestros recursos naturales.

La identidad y complementariedad de la población urbana con la rural se puede fortalecer con este tipo de enfoques.