



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE INSTRUMENTOS DE MODERNIZACION DEL CAMPO EN MEXICO *

JUAN JOSE SALAZAR CRUZ **

I INTRODUCCION

El Gobierno de México, a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), ha venido en los últimos cuatro años instrumentando una serie de medidas encaminadas a modernizar el Campo Mexicano con el objeto de elevar el nivel de vida y bienestar de los productores agropecuarios y siguiendo el mandato del propio Presidente, de hacer las Reformas necesarias al Campo Mexicano, para que éste pueda competir dentro de un mercado de libre comercio.

El Señor Presidente de México, Lic. Carlos Salinas de Gortari, en su último V Informe de Gobierno al Poder Legislativo el pasado 10. de Noviembre de 1993, indica "que en el Campo Mexicano se enfrenta uno de los mayores desafíos del país. En él confluyen estancamiento social y hasta retroceso económico, instituciones públicas que ya no cumplían, prácticas burocráticas que los mismos campesinos rechazaban, restricciones legales que ya no protegían, sino constreñían al ejidatario y al comunero, dejándolos en el desamparo y, sobre todo, en la pobreza; también un contexto internacional que por más de dos décadas ha reducido los precios de los productos agrícolas básicos. Por todo ello, para el campo no existen soluciones simples, voluntaristas o inmediatas".

* Presentado al XXVII Congreso Agrario Nacional. Cali, Colombia. 25-27 Noviembre de 1993.

** Representante en México del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

1107

00004162

Con estas palabras se pueden iniciar estos comentarios sobre orientaciones actuales de la política agropecuaria en México y ante este gran Foro convocado por la Sociedad de Agricultores de Colombia, el cual siempre ha sido escenario de reflexiones y análisis inteligente de la problemática del Sector Agropecuario Colombiano.

II INFORMACION GENERAL.

La información general sobre México se indica en el siguiente Cuadro:

Cuadro No. 1. México. Información General. ^{1/}

 Extensión Territorial ^{2/} 1,967,183 Km ²

Población:

. total	81,249,645 habitantes.
. crecimiento	2.3% anual.
. rural	28.7% de población.
. empleada total	28.8% de población total.
. empleada agropecuaria	6.5% de población total.
. empleada agropecuaria	22.6% de empleo total.

Indicadores sociales:

. natalidad	27.4 por 1.000 habitantes.
. mortalidad	5.4 por 1.000 habitantes.
. mortalidad infantil	23.9 por 1.000 nacidos vivos.
. esperanza de vida al nacer	69.7 años.
. alfabetismo. ^{3/}	97.3% de población total.

Fuente:

- 1/ Cuarto Informe de Gobierno, 1992. Anexo Estadístico. Presidencia de la República, México, D.F., México, Noviembre 1992. Pág. 481, 483 y 486.
- 2/ INEGI.
- 3/ BID, "Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1992". Washington, D.C., USA. Pág. 131.

En cuanto a información macroeconómica, Anexo 1, se puede resumir que el valor del PIB de 1992, a precios de 1992 alcanzó la cifra de un total de 5,598.1 . El Índice de Precios al Consumidor en 1991 fue de 18.8%, en 1992 de 11.9% y se espera para 1993 el 8%. El Índice de Precios para el productor es de 11.0% y 10.6% para 1991 y 1992 respectivamente.

La balanza comercial presentó un déficit para 1992 de US\$20,607.6 millones de dólares.

Las reservas internacionales a 1993 alcanzan la cifra de \$23,017. millones de dólares.

Tasa de desempleo 2.9% y el Salario Mínimo promedio en 1993 es equivalente a US\$ 98,400. pesos colombianos (US\$ 123. dólares).

La inversión extranjera de enero a septiembre de 1993 alcanzó la suma de US\$ 8,000. millones de dólares.

III. EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO.

Las cifras relativas al Sector Agropecuario están descritas en los Cuadros 2 y 3 del Anexo y en ellos se describen la producción y rendimientos de algunos bienes seleccionados.

La población rural es de 22 millones de habitantes lo cual, representa el 27% de la población total del país.

El Producto Agropecuario (PIB) es de 25,400 millones de dólares lo que representa el 8% del producto total.

La participación porcentual en el PIB agropecuario en 1991 para la agricultura fue del 63% la ganadería 32% y silvicultura el 5%.

En 1988 y 1989 el PIB del Sector Agropecuario y Forestal mostró tasas de crecimiento negativas de -3.9 y -4.2 por ciento respectivamente. En 1990 se presentó un crecimiento de 6.38, en 1991 creció a 0.5 por ciento, mientras que en 1992 el crecimiento alcanzó la cifra de -1.5% Durante el Primer Semestre de 1993 las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras registraron un descenso de 1.5%.

Los datos básicos de la agricultura en México se resumen en los siguientes Cuadros:

Cuadro No. 2. Datos Básicos de la superficie en México.

Millones de Hectáreas	

Tierra Cultivable	24
Superficie Cultivada	16
Superficie Forestal	48
Superficie Ganadera	78

Fuente: SARH. 1993

Del total de 16 millones de hectáreas cultivadas el 68% se concentra en granos y oleaginosas. El Cuadro No. 3 muestra la estructura de la Producción Agrícola, como porcentaje del área cultivada.

Cuadro No. 3. Estructura de la Producción Agrícola.

	Millones de	
	Hectáreas	% del total

Superficie Cultivada Total.	16	
Cereales.	7.7	47.9
Oleaginosas.	3.2	20.5
Forrajes.	2.4	15.1
Leguminosas Secas.	1.6	10.5
O t r o s .	1.0	6.0

Fuente: SARH. 1993.

Los principales cultivos se resumen en el siguiente Cuadro.

Cuadro No. 4. Principales Cultivos.

Producto	Superficie Miles de Has.	Producción Miles de Tons.
Maíz	5,223.6	12,456.6
Sorgo	1,252.7	5,066.5
Frijol	1,137.3	617.9
Trigo	887.2	3,570.8
Soya	304.0	566.3
Cebada	266.8	525.1
Cártamo	79.9	39.8
Arroz	74.6	335.2
Algodón	37.0	41.2

Fuente: SARH. 1993.

Los principales productos de exportación se indican en el Cuadro No. 5:

Cuadro No. 5. Principales Productos de Exportación.

Producto	Volumen Toneladas	Valor (Miles de dólares)
Leg. y Hort. Frescas.	890,363	551,088
Frutas Frescas.	577,870	319,373
Leg. y Hort. Pre.	228,710	189,876
Tomate.	219,461	202,430
Café en Grano.	191,510	258,117
Algodón.	25,393	31,236
Jugo de Naranja.	17,190	9,640

Fuente: SARH. 1993.

La producción de carne alcanza un total de 2 millones 900 mil toneladas de las cuales el 40.7% proviene de carne bovina; 29.3% de Aves; el 27.8% son porcinos, el 1.3% Caprinos; y Ovinos el 0.9%.



Con relación a flujos comerciales, los principales productos de exportación de México a los Estados Unidos son: Vegetales - Café - Cítricos - Animales Vivos (1 millón 200 mil cabezas de ganado), Algodón - Cerveza.

México importa de los Estados Unidos Maíz - Trigo - Soya - Carne de Bovino Porcino y Aves - Leche en Polvo y Granos Forrajeros.

Los principales productos de exportación de México a Canadá son similares a los que exporta a Estados Unidos. México importa de Canadá - Leche en Polvo - Trigo - Cortes de Porcino - Jamones - Despojos Comestibles de Bovino y Porcino.

Del total de las importaciones agropecuarias provenientes de Estados Unidos, México participa con el 11% mientras que Canadá participa con el 15%. Por otro lado del total de las importaciones agropecuarias efectuadas por México en 1991 el 69% provinieron de U.S.A. y sólo el 3% del Canadá. El 28% de las importaciones mexicanas en 1991 procedieron del resto del mundo.

Los cuadros 4 y 5 del Anexo describen con mayor detalle el comercio agroalimentario México, Estados Unidos y Canadá.

Como se ha mencionado, la evolución y el comportamiento del sector agropecuario mexicano en los últimos años ha sido irregular, mostrando crecimientos negativos con algunos años positivos pero sin tener una tendencia de estabilidad. Además, productos de alta sensibilidad como el maíz y el frijol muestran rendimientos bajos (1.93 y 2.0 toneladas por hectárea, respectivamente), comparados con los rendimientos obtenidos en países como U.S.A. y Canadá.

Por otro lado, el Sector Agropecuario Mexicano está constituido por un gran número de pequeños productores cuyas unidades de producción con extensiones limitadas, suelos pobres y muy escasamente desarrollados, lo cual los diferencia con la agricultura comercial.

De igual manera existen en México alrededor de 3 millones 600 mil jornaleros agrícolas sin tierra que migran a las zonas de cultivo en busca de opciones de empleo temporal.

Por todo ello, el Sector Agropecuario Mexicano se desenvuelve dentro de una problemática compleja, cuya solución representa un gran desafío.

IV ACCIONES DE TRANSFORMACION DEL CAMPO.

Para el proceso de transformación del Campo se tomaron las siguientes acciones:

- * La desregulación y simplificación administrativa en las instituciones de atención al campo.
- * La adecuación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y la auto-gestión de los productores rurales.
- * La racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por un esquema de pagos agropecuarios.
- * El desarrollo y fomento de un esquema moderno de comercialización de productos agropecuarios.
- * La apertura comercial en el sector agropecuario, para impulsar la modernización de la producción y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas.
- * El establecimiento de programas de combate a la pobreza en las zonas rurales.

En general el fomento a la producción del sector agropecuario y forestal se ha basado en apoyos relacionados con Precios de Garantía y Subsidios a la Comercialización y a los insumos (Fertilizantes-semillas-agroquímicos-crédito-seguros-agua, etc.).

Este esquema de subsidios indudablemente ha permitido aumentar significativamente la producción principal de granos (maíz) y oleaginosas. Sin embargo, ha dejado al margen de los subsidios aproximadamente a 2.2 millones de productores de menos ingresos cuya cosecha se destina al autoconsumo.

Además, al fijar un precio de garantía para un producto como maíz, implica que los precios rurales para este producto se asimile al de garantía, por lo tanto los consumidores de menos ingresos localizados en zonas rurales tienen que pagar más caro el producto.

Este esquema ha originado distorsiones en precios y costos a lo largo de las cadenas productivas. El sistema de precios de garantía tiende a encarar los insumos iniciales de los procesos productivos, elevando los insumos de acuerdo al incremento en el precio de garantía. Esto implica un problema para los sectores agroindustriales y agropecuarios que no solo tienen que comprar insumos a precios mayores a los internacionales sino enfrentar competencia externa.

Los precios de garantía distorcionaron las decisiones de producción induciendo un incremento considerable en la superficie cosechada de productores subsidiados en zonas donde sería más rentable llevar a cabo otras actividades. Por ejemplo del aumento en la superficie cosechada de maíz en el norte (Chihuahua, Coahuila y Durango) y Noroeste (Baja California, Sinaloa y Sonora), pasó de 451,000 Has. (1989) a 907,000 Has. cosechadas en 1992. La superficie total de maíz en 1989 pasó de 6,493.000 Has. a 7,219.000 Has. en 1992.

Debido a ello se creó la necesidad de replantear el sistema de organización y apoyos al campo a través de un proceso de modernización que simplifique y hagan más efectiva la participación del Gobierno en el Sector Agropecuario.

Estas Reformas se refieren al Art. 27 Constitucional -La Ley Agraria- La Ley Forestal y la Ley de Aguas Nacionales, tratando de estimular así la inversión y la canalización de recursos al Campo-Propiciar la generación de empleos-Fomentar la conservación de recursos naturales. Mejorar el nivel de vida del productor agropecuario.

Con la Reforma del Art. 27 se:

- a) Termina la redistribución de tierra.
- b) Se mantienen los límites de la pequeña propiedad.
- c) Se limita el tamaño de los predios para otros usuarios.
- d) Se permite la compactación de tierras de pequeños propietarios en grandes superficies para aprovechamiento de economías de escala, y
- e) Se permite la propiedad y posesión de predios a todo tipo de sociedades (incluyendo las mercantiles).

Con la Ley Forestal, se aprovecha la riqueza económica forestal sin perjuicio a su potencial productivo ecológico.

La Ley de Aguas, promueve el uso del recurso hídrico y mayor participación de sector social y privado en su construcción y operación de infraestructura.

Por otra parte:

El Gobierno se ha ido retirando de la producción y distribución de insumos (Fertimex-Conasupo, etc.).

Se han modificado los esquemas de precios. Para arroz, cebada, trigo, sorgo, soya y otras oleaginosas se racionalizaron los precios de garantía adoptándose un esquema de precios de concertación ante la falta de una estructura de comercialización eficiente.

Se creó ASERCA (Organismo de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), cuyo objetivo es perfeccionar los esquemas de concertación mediante apoyos a la comercialización.

Este sistema permite a los compradores adquirir la cosecha del productor nacional a un precio equivalente al costo del producto, ejemplo: si el precio de 1 tt. en el mercado internacional es de 150 US\$ y en el nacional es 200 US\$, ASERCA compensa con 50 US\$ al consumidor industrial. Trigo-Sorgo - Arroz Algodon y Soya. Esto hace que al consumidor industrial le sea indiferente comprar el producto al productor nacional o en el mercado internacional pues el precio es el mismo.

En materia de financiamiento y seguros se hicieron transformaciones importantes:

Se reestructuró BANRURAL (1989) - Este organismo era más un mecanismo de subsidio que un Banco de desarrollo.

- a) Se saneó la Cartera.
- b) Se dejaron de atender productores en áreas con siniestros recurrentes.
- c) Se especializaron los servicios financieros en función de las necesidades de los productores pasando a la banca comercial y aseguradores comerciales la atención de los productores comerciales.

En cuanto a saneamiento de Cartera se instrumentaron diversas medidas:

- a) Se creó FIRCAVEN (Fondo de Fideicomiso) en BANRURAL, permitiéndose a los ejidatarios reestructurar sus pasivos hasta en un 80%.

- b) Parte de la cartera vencida de BANRURAL pasó a PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), creándose un fondo para atender a campesinos marginales. Dentro de él está el Programa de Crédito de la Palabra Solidaridad. Diseñado para campesinos que no cuentan con acceso a mercados formales de crédito:
- Es un apoyo que se entrega sin intereses y se recupera en asambleas sancionado por los propios contralores sociales, quien no paga no tiene acceso, a futuros créditos.
 - La recuperación de los préstamos se destina a obras que beneficien a los productores.
 - Estos recursos recuperados se utilizan en la creación de cajas solidarias y hay en operación aproximadamente 300,000 y alcanzan a cubrir un millón de productores rurales.

Por otro lado, se llevó a cabo un programa de saneamiento financiero del FIRA, (Fideicomisos Instituidos en relación a la Agricultura), fondo de Redescuento que atiende productores con créditos de la Banca Comercial. La reestructuración de pasivos en 1993, alcanzó la suma de 2,000 millones de N\$ Mexicanos equivalentes a US\$ 641,000 millones o US\$ 545,000 Millones de pesos colombianos.

El FIRA, BANRURAL y AGROASEMEX, habilitan productores que requieren crédito y seguros de fomento para alcanzar niveles de competitividad y capitalización. PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), absorbió los productores que no pueden soportar la carga del crédito ni el trámite financiero (principalmente los que salieron de BANRURAL), BANCOMEXT, otorga crédito para impulsar actividades de exportación, NAFIN (Nacional Financiera), impulsa actividades agroindustriales y se creó el FOCIR (Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural).

La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), se sustituyó por AGROASEMEX (Aseguradora Mexicana Agropecuaria, S.A.), con una orientación clara y comercial del seguro agrícola.

V. PROCAMPO.

Finalmente se implementó el último Instrumento de Modernización del Sector Agropecuario es el Programa de Apoyos Directos al Ingreso del Productor - PROCAMPO.

Este Programa complementa las ya referidas reformas:

- A la Ley Agraria (Art. 27), Ley Forestal y Ley de Aguas.
- A los Programas de Solidaridad (Crédito a la Palabra y Empresas de Solidaridad).
- Reestructuración del Sistema Financiero.
- Reestructuración del Seguro Agropecuario, y
- Los Programas de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

PROCAMPO, es un esfuerzo del Gobierno Federal en la estrategia de Modernización del Campo para lograr una mayor justicia, equidad y libertad entre los campesinos mexicanos.

Marco conceptual

Dentro del nuevo esquema de globalización de la economía, el productor mexicano al igual que la mayoría de los productores de países latinoamericanos enfrentan serios niveles de competencia debido a que los países industrializados han incrementado los subsidios a los productores y a la exportación para conservar sus mercados.

Por lo tanto, los niveles de precios agropecuarios están a su nivel histórico más bajo.

Los países desarrollados otorgan cuantiosos apoyos a los agricultores. Se estima que el total de subsidios a la agricultura por parte de los países industrializados alcanza el monto de US\$ 360 mil millones de dólares, lo que equivale a aproximadamente a US\$ 1,000 millones diarios.

En 1991, Estados Unidos destinó US\$ 21 mil millones de dólares como subsidios directos al productor y Canadá en el mismo año otorgó subsidios directos por US\$ 4 mil 600 millones de dólares.

Sin embargo, si se comparan estos subsidios con el PIB de los respectivos países, se observa que los niveles de apoyo son similares a los que otorga México (0.58% del PIB). En U.S.A. los apoyos significaron 0.38% del PIB y para el caso de Canadá 0.79% del PIB.

Como la participación de la población rural en México es del 27% mientras que por ejemplo en U.S.A. y Canadá está entre el 1% y 3%, ésto implica que en México el 73% de la población urbana transfiere recursos al campo, mientras que en U.S.A. y Canadá corresponde la transferencia al 97 y 99 de la población urbana.

Para el caso de México, cada ciudadano transfiere por vía fiscal 0.79% de su ingreso al campo, mientras que en Estados Unidos la transferencia es de 0.37%.

Por lo tanto, cada habitante urbano en México transfiere una proporción equivalente al doble del ingreso que transfiere cada habitante urbano de los U.S.A. como apoyo al sector rural.

Dentro de éste marco conceptual y en respuesta al nuevo entorno que enfrenta el Campo Mexicano y la necesidad de modernizar los esquemas de apoyo ha sido creado PROCAMPO con los siguientes objetivos:

- Responder a las demandas de los campesinos para modernizar los instrumentos de apoyo al campo.
- Dar apoyo directo a más de 3 millones de productores de los cuales 2 millones 200 mil están al margen de los sistemas actuales.
- Dar un apoyo transparente a los productores.
- Apoyar directamente el INGRESO de los productores y dar certidumbre del apoyo directo durante largo plazo (15 años).
- compensar los subsidios que otorgan a algunos productores agrícolas otros países desarrollados.
- Inducir cambios en los procesos productivos en forma gradual.
- Fomentar la reconversión de las superficies que tengan posibilidades de mayor rentabilidad. Sembrar cultivos adecuados de acuerdo a la aptitud de suelos y condiciones de mercados.

- Estimular la organización de productores del sector social y privado para modernizar la COMERCIALIZACION de productos agropecuarios.
- Imprimir mayor dinamismo a las cadenas agropecuarias y agroindustriales eliminando distorsiones en los precios de insumos.
- Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a precios de mercado de una economía abierta.
- Hacer que los productores dirijan su transformación con libertad, progreso, justicia y equidad.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE PROCAMPO.

- Tendrá una vigencia de 15 años, con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y gradualmente decrecientes a partir del onceavo año.
- A quienes produzcan maíz, frijol, trigo, arroz, soya, algodón y sorgo, en la etapa transitoria se les otorgará un apoyo general de 330 nuevos pesos por hectárea en el ciclo otoño-invierno 1993-1994, y de 350 nuevos pesos por hectárea en el ciclo primavera-verano de 1994.
- Los precios fijados en nuevos pesos por tonelada de los productos en la etapa transitoria, para el ciclo otoño-invierno 1993-1994 y primavera-verano de 1994, serán respectivamente los siguientes: maíz blanco, 650 y 600; maíz no blanco, 540 y 500; frijol preferente, 1 800 y 1 600; frijol no preferente, 1 595 y 1 415; trigo 600 para los dos ciclos; y soya 856 nuevos pesos para el primavera-verano de 1994.
- Con base en los apoyos directos y los precios por tonelada que se indican en los dos párrafos anteriores, conviene ejemplificar que si un productor obtuvo una tonelada por hectárea y vende su maíz a un precio de 650 nuevos pesos, adicionalmente obtendrá 330 nuevos pesos de apoyos directos por hectárea, es decir, recibirá 980 nuevos pesos por su producción.
- Asimismo, al levantar la cosecha se darán apoyos complementarios para la comercialización del arroz por 74 nuevos pesos por tonelada; para el sorgo de Tamaulipas de 50 nuevos pesos; y el algodón tendrá un apoyo de sanidad de acuerdo a la región y fluctuará entre 700 y mil nuevos pesos por hectárea.
- Serán apoyadas aquéllas superficies que en los tres años anteriores a diciembre de 1993 hayan sido sembradas con los siete cultivos anteriores señalados; pero si posteriormente el campesino las dedica a otras actividades agrícolas, pecuarias, forestales, ecológicas, acuícolas, o a cualquier otra actividad que genere empleo, seguirán recibiendo el apoyo.
- El primer pago de apoyos se hará en marzo de 1994, a través de cheques de la Tesorería de la Federación y será directamente al productor.

- A partir de abril de 1995, ya no habrá precios de garantía; éstos se fijarán en función del mercado y tomarán en cuenta los costos de transporte, almacenamiento, manejo y financiamiento.
- A partir del ciclo otoño-invierno 1994-1995, CONASUPO fungirá como un comercializador más en los mercados de maíz y frijol, y promoverá una mayor participación del sector social y privado en las transacciones de esos productos.
- A los productores pecuarios, se les permitirá el acceso a sus insumos forrajeros a precio internacional, a partir de 1994.
- Se creará la Contraloría Social del Campo, la cual verificará, junto con las autoridades municipales, estatales y las organizaciones de productores, la expedición y entrega de los cheques por concepto del pago de los apoyos directos.
- Durante octubre y noviembre de 1993, las organizaciones y productores participarán en la validación del directorio de productores integrado por la SARH, los cuales podrán inscribirse para obtener los apoyos.
- El límite a la propiedad susceptible de recibir los apoyos es el que se señala en la Constitución, es decir 100 hectáreas para personas físicas y 2 500 hectáreas para personas morales.
- Una vez concluida la etapa de transición, a partir del ciclo otoño-invierno 1994-1995 los pagos por hectárea serán diferenciados en función a las particularidades agronómicas y comerciales de cada región. Habrá un mínimo para asegurar el nivel de ingreso de los productores de subsistencia, y un máximo para permitir que las tierras de alto rendimiento sean rentables en un entorno de mayor libertad en la producción.

Con PROCAMPO, se cierra el ciclo de modernización del campo cuyas bases se consolidan con la reforma jurídica, la Leyes Forestales y de Aguas, la reestructuración financiera y los nuevos apoyos a la comercialización. Aunque se reconoce que los problemas del Sector Agropecuario no están resueltos, una vez que estas bases se fortalezcan, el futuro del Campo Mexicano sea más promisorio.



