

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

10

PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA
LA REACTIVACION AGROPECUARIA
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
EL CASO DE MEXICO

Agosto, 1989



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

10

PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA
LA REACTIVACION AGROPECUARIA
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
EL CASO DE MEXICO

Agosto, 1989



00003192

IICA

E10

IS9 pl

no. 10

Ed. es.

CONTENIDO.

Página

AGRADECIMIENTO

RESUMEN EJECUTIVO i

I. INTRODUCCION.....1

II. MARCO DE REFERENCIA.....3

A. TENDENCIAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL.....3

B. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y EL SECTOR AGROPECUARIO.....7

1. Importancia y problemática general de la agricultura.....7

2. Políticas macroeconómicas y desarrollo agrícola.....13

III. CARACTERIZACION DEL PATRON BIMODAL DEL DESARROLLO AGROPECUARIO....20

A. ESTRUCTURA AGRARIA Y PRODUCCION AGRICOLA: ORIGENES DE LA
POLARIZACION.....20

B. ESTRUCTURA DE CULTIVOS Y LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA.....22

C. CONCENTRACION TECNOLOGICA Y DE RECURSOS PRODUCTIVOS.
DESCAPITALIZACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA.....24

D. LA FORMACION DEL CAPITAL EN EL CAMPO.....25

E. REPERCUSIONES SOCIOECONOMICAS.....28

1. Empleo28

2. Ingreso, salarios y pobreza rural.....29

F. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO AGROPECUARIO.....30

IV. LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION RURAL: ORIENTACIONES
GENERALES Y LINEAS DE ACCION.....36

A. PARTICIPACION SOCIAL RURAL EN LA VIDA NACIONAL.....39

B. MODERNIZACION DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS.....41

C. MODERNIZACION DEL MARCO JURIDICO.....42

D.	MODERNIZACION DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.....	43
1.	Gasto público.....	44
2.	Precios de garantía.....	45
3.	Financiamiento rural.....	46
4.	Política de subsidios.....	46
5.	Modernización tecnológica.....	47
6.	Empleo y ocupación productiva.....	48
7.	Preservación ecológica.....	48
8.	Fortalecimiento del comercio exterior sectorial.....	49
9.	Mejoramiento del bienestar social rural.....	49
10.	Apoyo a los grupos de pobreza crítica.....	50
V.	<u>EL MARCO INTERNACIONAL DE LA REACTIVACION PRODUCTIVA.</u> <u>AREAS PRIORITARIAS DE ACCION.....</u>	51
A.	EL COMERCIO AGROPECUARIO INTERNACIONAL.....	51
1.	Evolución y tendencias de los principales mercados y productos.....	51
2.	Proteccionismo, aranceles y barreras técnicas.....	53
3.	Las negociaciones comerciales multilaterales.....	54
4.	La concentración comercial con EUA.....	57
5.	Las condiciones de la estrategia de comercio exterior.....	59
6.	México y el comercio intrarregional.....	63
B.	LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO TECNOLOGICO.....	65
1.	México y la cooperación internacional.....	66
2.	Principales orientaciones de la cooperación internacional....	69
3.	Cooperación científico-técnica con el área latinoamericana...69	69
4.	Lineamientos estratégicos para la participación de México en la cooperación internacional.....	72
5.	La instrumentación de las acciones.....	78
C.	EL FINANCIAMIENTO EXTERNO COMO COMPLEMENTO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO.....	80
1.	Tendencias y problemática general.....	80
2.	El crédito externo en el desarrollo agropecuario de México...83	83
3.	Problemática reciente en la operación y negociación de los créditos externos.....	85
4.	Lineamientos estratégicos para la captación y utilización de los créditos externos.....	87
5.	Aplicación y operación de fondos.....	89
6.	Apoyo financiero mexicano a los procesos de integración y complementación regional.....	91

VI.	<u>AREAS PROGRAMATICAS PRIORITARIAS PARA MEXICO EN EL MARCO DEL PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PLANALC)</u>	98
A.	AREAS BASICAS DE PROGRAMAS DE ACCION CONJUNTA ENTRE MEXICO Y AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALC).....	98
1.	Programa Cooperativo de Investigación Agrícola.....	98
2.	Programa Cooperativo en el Area de la Biotecnología.....	100
3.	Programa de Desarrollo del Comercio Agropecuario de México con el resto de América Latina y el Caribe.....	103
4.	Cooperación internacional.....	104
B.	OTRAS AREAS DE POSIBLE CONCERTACION ENTRE MEXICO Y AMERICA LATINA Y EL CARIBE.....	111
1.	Lineamientos específicos para el Programa de Cooperación Internacional Agroindustrial.....	111
2.	Lineamientos específicos para el Programa de Cooperación Técnica en el Subsector Hidráulico.....	113
3.	Programa Cooperativo en el Sector Forestal.....	114
4.	Programa Cooperativo para Sanidad Vegetal.....	115
5.	Programa Cooperativo de Investigación Pecuaria.....	116
6.	Programa Cooperativo en el Area de Salud Animal.....	118
C.	CONCERTACION DE ACCIONES EN EL AREA DE INVERSION EXTRANJERA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.....	119
1.	Lineamientos para la concertación conjunta de la inversión extranjera.....	119
2.	Transferencia de tecnología.....	120
D.	CONCERTACION DE ACCIONES EN EL AREA DE FINANCIAMIENTO.....	121
	Acuerdo de San José.....	121



AGRADECIMIENTO

Desde su inicio, la elaboración del "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe" (PLANALC) ha constituido un proceso participativo de generación y concertación de ideas y propuestas de acción conjunta, tendientes a contribuir al desarrollo agropecuario de la región.

Por consiguiente son numerosas las instituciones y personas que de alguna manera han contribuido a la realización de esta tarea, tanto a través del amplio proceso de consulta efectuado, como de aportes específicos hechos a los distintos documentos que conforman el PLANALC.

Cabe entonces dar crédito a quienes de una u otra manera colaboraron en esta tarea, aun cuando pueden ocurrir omisiones involuntarias.

La preparación del presente documento se benefició con los aportes de los funcionarios de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como de otros integrantes de la Comisión Consultiva del PLANALC en México y el personal técnico del IICA en el país. Especial mención debe hacerse de la redacción de aspectos diversos del documento a Víctor Manuel del Angel, Carlos Vidali y Fernando Rello.

La responsabilidad global por la elaboración del PLANALC estuvo a cargo de Félix M. Cirio, que actuó como coordinador; y de un grupo de trabajo constituido por: C. Luiselli, F. Jordán, H. Mussman, C. Pomareda, R. Quirós, E. Trigo, D. Londoño, y F. Dall'Acqua. Para esta tarea se contó también con los aportes de una Comisión Asesora Internacional integrada por: R. Campbell, F. Homem de Melo, D. Ibarra, R. Junguito, A. McIntyre, M. Petit, E. Schuh, L. Reca, M. Urrutia.

RESUMEN EJECUTIVO

A. LA PROBLEMATICA DE LA AGRICULTURA

En México se vive un preocupante estancamiento de la agricultura y un muy señalado atraso de la sociedad rural. Una primera manifestación de la problemática de la agricultura es la caída de la producción agrícola y su participación en el PIB. No obstante, en el caso de México, dicha tendencia se presenta de manera acelerada, sin que hubieran ocurrido colateralmente los ajustes intra e intersectoriales que en forma obligada tienen que darse para mantener el equilibrio económico y social. De ahí su decreciente capacidad para transferir recursos al resto de la economía nacional, y su menor aporte a la oferta interna de alimentos básicos, particularmente de maíz, frijol, arroz y trigo, provocado en buena parte por el avance de los cultivos para consumo animal sobre las áreas destinadas tradicionalmente al cultivo de básicos.

El carácter desarticulado del crecimiento del sector, es otro factor importante a considerar. La agroindustria está orientada básicamente a abastecer el mercado doméstico, en tanto que sus requerimientos de insumos y bienes de capital provienen esencialmente del exterior. Simultáneamente, la agricultura tradicional se ha descapitalizado, producto en buena medida de la exacción económica a que ha sido sometida vía una relación desfavorable de precios con el resto de la economía nacional e internacional, sin que esto haya encontrado compensación a través de los subsidios otorgados por el Estado desde la década pasada.

A lo anterior se une la amplitud del fenómeno de desempleo y subempleo, agravado por la celeridad del proceso de urbanización y por la incapacidad de la economía para generar empleos alternativos y permanentes. Ello ha contribuido a deprimir los salarios reales en el campo y en las ciudades, y limita la potencialidad del sector para cumplir su papel de catalizador del crecimiento de la economía.

La problemática anterior debe, así mismo, mirarse en su relación interactuante con políticas sectoriales y macroeconómicas. Los obstáculos que se enfrentan en esta vertiente tienen que ver con problemas como la marginación de la agricultura en los modelos de desarrollo seguidos, el impacto negativo de las políticas macroeconómicas en la agricultura, la separación entre las instancias de decisión global y sectorial, la incompatibilidad y los efectos contradictorios de los instrumentos de política económica y la débil capacidad de concertación de los productos rurales con el Estado.

En materia de política agropecuaria, la cantidad y heterogeneidad de los agentes productivos hace insoslayable la búsqueda de sistemas institucionales que articulen los instrumentos de política macroeconómica y sectorial que se integren en una estrategia unimodal que, sobre bases de una mayor concertación social, vinculen las propuestas de la planeación agropecuaria con las necesidades y

demandas de los muy distintos grupos que coexisten en el ámbito rural y de aquellos que están relacionados.

B. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

1. Aspectos Internos

La reactivación del sector agropecuario es condición necesaria para el fortalecimiento de la economía nacional y exige, por lo demás, un replanteamiento de la política económica global que le restituya su carácter estratégico como eje dinámico de desarrollo. Los grandes objetivos de soberanía alimentaria y erradicación de la pobreza extrema, obligan adicionalmente a reconsiderar el papel del desarrollo agropecuario, la ponderación relativa del sector en el conjunto del sistema económico y la naturaleza de sus relaciones con los demás sectores de la economía. Esta es una premisa fundamental que deberá tomarse conjuntamente con otra que condiciona dicha reactivación del sector al reconocimiento de la existencia de una estructura agraria de corte bimodal o polarizado, que prevalece en el caso de México y otros países Latinoamericanos.

El problema esencial estriba en desactivar los mecanismos concentradores de la agricultura bimodal y simultáneamente crear las condiciones socioeconómicas para incorporar a los grandes sectores de campesinos hasta ahora marginados del desarrollo rural. Para ello se requiere de una serie de cambios estructurales, cuyos elementos básicos serían:

- Una política económica, agrícola y tecnológica, coherente con los objetivos de dinamizar la agricultura campesina en zonas de temporal y al sector agropecuario como un todo; y que genere oportunidades reales de mayor empleo e ingreso en los sectores urbano y rural, son centrales a este esfuerzo, conservando simultáneamente los recursos naturales, las políticas de combate a la pobreza extrema.
- Un conjunto de reformas institucionales que abarcan la organización y el funcionamiento de los principales organismos gubernamentales relacionados con el sector.
- Cambios políticos de fondo que alteren, en sentido positivo para los campesinos, las estructuras de poder regionales.
- Medidas selectivas que atiendan, de manera directa, las graves carencias de alimentación, salud, educación y vivienda principalmente, que padecen un gran número de comunidades rurales en el país.

2. La Vertiente Internacional del Desarrollo Agropecuario

La estrategia para la reactivación del sector agropecuario tiene en el marco internacional la segunda gran vertiente de estímulo. Tradicionalmente en México, los planes y programas de desarrollo

agropecuario y rural se han conceptualizado desde una perspectiva nacional, sin considerar articuladas en el análisis de las influencias que ejercen las variables externas. Esta omisión ha introducido sesgos importantes desde el planteamiento de la problemática hasta las propuestas operativas.

Por ello, el replanteamiento de la estrategia de desarrollo del sector agropecuario no puede sustraerse de los nuevos parámetros del contexto internacional como vimos atrás.

De aquí la importancia de la plena vinculación de México en el Plan Estratégico de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria.

Dos áreas aparecen como relevantes en cuanto a los aspectos externos:

El comercio exterior agropecuario

La ampliación y diversificación de las agroexportaciones mexicanas debe incluir la posibilidad de integración económica y comercial con Latinoamérica. El aumento del comercio regional de productos alimentarios y agrícolas y la complementación económica de nuestros países en este sector es un factor de gran importancia para reactivar la actividad económica en su conjunto.

De otra parte, la similitud de condiciones entre los países cooperantes del continente ofrece además la posibilidad de compartir acciones comunes de beneficio mutuo o colectivo. Asimismo, permite el intercambio y transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos de un alto grado de compatibilidad con las características de cada país.

México también puede ser -por el tamaño de su mercado- un comprador de granos y oleaginosas de la región Sur de América Latina y el Caribe (ALC). Para echar a andar este poderoso mecanismo reactivador es necesario entre otras, la constitución de sistemas de información de mercados y oportunidades comerciales; mecanismos para fomentar el intercambio comercial agropecuario, como el trueque, los intercambios compensados y los acuerdos regionales de comercio; el fomento a empresas regionales promotoras del comercio agrícola; y otros.

La cooperación científico-técnica

Las estrategias particulares en ese sentido deben enfocarse hacia el logro de una adecuada inserción del sector agropecuario y forestal mexicano en el sistema tecnológico internacional. Para ello habrá que contemplar el desarrollo de una serie de acciones tendientes a:

- Diversificar e intensificar las relaciones de cooperación internacional, en particular con ALC.
- Modernizar y readecuar los mecanismos internos y externos para la cooperación, y propiciar la vinculación directa entre productores, empresarios y centros de investigación.

- Incrementar los mecanismos de apoyo para el logro de la seguridad alimentaria, dando prioridad a requerimientos de apoyo para el desarrollo rural, y la economía campesina.
- Particular empeño debe darse al desarrollo -selectivo y estratégico- de la Biotecnología.
- Areas Identificadas para Acciones Conjuntas.

C. AREAS BASICAS DE PROGRAMAS DE ACCION CONJUNTA ENTRE MEXICO Y AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Participación en los Programas Cooperativos de Investigación Agrícola

Este esfuerzo tendría ventajas recíprocas, de darse en una concertación de acciones con otros países de la región, por lo que se busca la interacción sistemática de México con los Programas Multinacionales que operan en la Subregión Andina (PROCIANDINO) y en la Subregión del Cono Sur (PROCISUR), y en el futuro al Area de Centro América (PROCICENTRAL), con el fin de institucionalizar mecanismos de cooperación técnica y que le permitan, al igual que los países participantes, compartir y aprovechar la tecnología disponible en cada uno de ellos, así como lo proveniente de los centros internacionales, fortaleciendo al mismo tiempo, las entidades y programas involucrados, en término de capacidad científica de sus recursos humanos, de priorización de esfuerzos y capacidad de investigación. Se señalan líneas prioritarias de interés en el área de investigación para México, que incluyen: desarrollo de tecnologías para el cultivo de maíz y frijol, tecnología de postcosecha de granos básicos, y tecnología de semillas de interés agropecuario y forestal.

2. Participación en Programa Cooperativo en el Area de Biotecnología

En este campo resulta de importancia estratégica el conjunto de esfuerzos y desarrollar áreas de excelencia y anticipar el advenimiento de ese paradigma tecnológico en función de sus oportunidades y desafíos para América Latina.

Las líneas de acción conjunta en este tema deberán tener en cuenta las siguientes prioridades para desarrollar proyectos específicos: investigaciones en ingeniería genética para mejoramiento de semillas en los principales cultivos; políticas de patentes; promoción de emprendimientos conjuntos; y fortalecimiento de núcleos de gestión tecnológica.

3. Programa de Desarrollo del Comercio Agropecuario de México con el Resto de América Latina y el Caribe

México es -con mucho- el principal importador de alimentos de América Latina. A su vez, es un exportador importante de frutas, hortalizas, café y productos tropicales. Casi todo ese comercio se da con América del Norte y otros países de la OCDE. Sería un gran estímulo a la reactivación agropecuaria de la región el poder crear mayores

corrientes de comercio entre México y el resto de los países de ALC. En términos de la composición de la oferta y la demanda, esto es enteramente posible. En el futuro previsible México importará cantidades notables de granos, oleaginosas y lácteos, y ALC puede ofrecer, precisamente esos productos. Habría que desarrollar proyectos de estímulo al comercio agropecuario en tres circuitos comerciales básicos:

El primero, sería el del área centroamericana (países del CORECA); donde México mantiene un alto superávit comercial global y ha ofrecido estimular sus importaciones. El proyecto de estímulo comercial debería buscar utilizar los convenios de "Alcance Parcial" que se han firmado ya entre esos países (y tal vez, añadir otros); así como potenciar y perfeccionar los mecanismos financieros abiertos a través del BCIE y otros vehículos financieros. El foro del GISA es idóneo para avanzar en este proyecto tan viable como estratégico.

El segundo sería el de comercio con el Caribe, y operaría de modo similar al anterior, aunque tal vez de manera más limitada. Afortunadamente, también en este caso se cuenta con la participación de México en el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB). Habría que explorar mecanismos complementarios de información comercial y financiamiento.

El tercero sería el proyecto de estímulo al comercio con el área sur del continente -notablemente Brasil y Argentina-. En este caso, habría que partir de bases más modestas, ya que no existen mecanismos predeterminados de información y financiamiento. Esquemas imaginativos, como el uso de deuda externa para pagos, intercambios compensados y otros deberían ser considerados. México puede ser un importante socio comercial de los grandes países sudamericanos, pero es imprescindible buscar mecanismos ágiles de concertación y financiamiento del comercio. Obviamente la participación de ALADI en estos proyectos sería indispensable.

D. OTRAS AREAS POSIBLES DE CONCERTACION CONJUNTA ENTRE MEXICO Y AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Se listan a continuación tres posibles áreas de trabajo adicionales para acciones conjuntas México - países de ALC:

1. Programa Cooperativo para Sanidad Vegetal

El área de Sanidad Vegetal ha sido tradicionalmente un ítem de importantes iniciativas de acción conjunta entre países. A continuación se mencionan las áreas específicas que requieren de un acuerdo regional o subregional:

Identificación de los agentes causales de los problemas fitosanitarios. Manejo integrado de roya y broca del cafeto. Manejo integrado de moscas de la fruta, manejo integrado de problemas fitosanitarios en frutales, y productos hortícolas y ornamentales para exportación. Fitosanidad en granos almacenados. Sanidad en

plantaciones forestales en clima tropical. Implementación y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional. Implementación y aplicación de acciones en materia de cuarentenas internacionales (información y estadística, capacitación del personal de las inspectorías internacionales).

2. Programa Cooperativo de Investigación Pecuaria*

Las áreas prioritarias para este programa cooperativo serían las siguientes: manejo de pastizales; forrajes (intercambio de germoplasma de zonas tropicales); nutrición animal; producción lechera (condiciones de trópico); y en general, producción pecuaria para condiciones tropicales.

3. Programa Cooperativo en el Area de Salud Animal

Las áreas que podrán ser sujetas de una acción regional o subregional son: combate a la garrapata y a la tuberculosis del ganado bovino de exportación, condiciones sanitarias del ganado y de productos de la porcicultura, manejo sanitario en la avicultura, e implementación y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional.

4. Programa Cooperativo en el Sector Forestal

Los lineamientos básicos de un programa cooperativo para el sector forestal, deberán cubrir prioritariamente las siguientes líneas: reforestación y plantación de especies de rápido crecimiento en los trópicos con fines papeleros. Utilización "óptima" del suelo (Técnicas agroforestales, planes de ordenación de cuencas), protección forestal, promoción para el cultivo del recurso forestal, desarrollar eficientemente la industria forestal, promoción del financiamiento a la actividad forestal, incorporar y desarrollar a los dueños y poseedores de bosques y selvas a los procesos de producción, transformación y comercialización. Establecimiento de plantaciones y manejo del recurso natural con fines de producción de leña combustible, todo en una política de sustentabilidad de los ecosistemas.

E. **CONCERTACION DE ACCIONES EN EL AREA DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS AGRICOLAS Y AGROINDUSTRIALES**

Acuerdo de San José

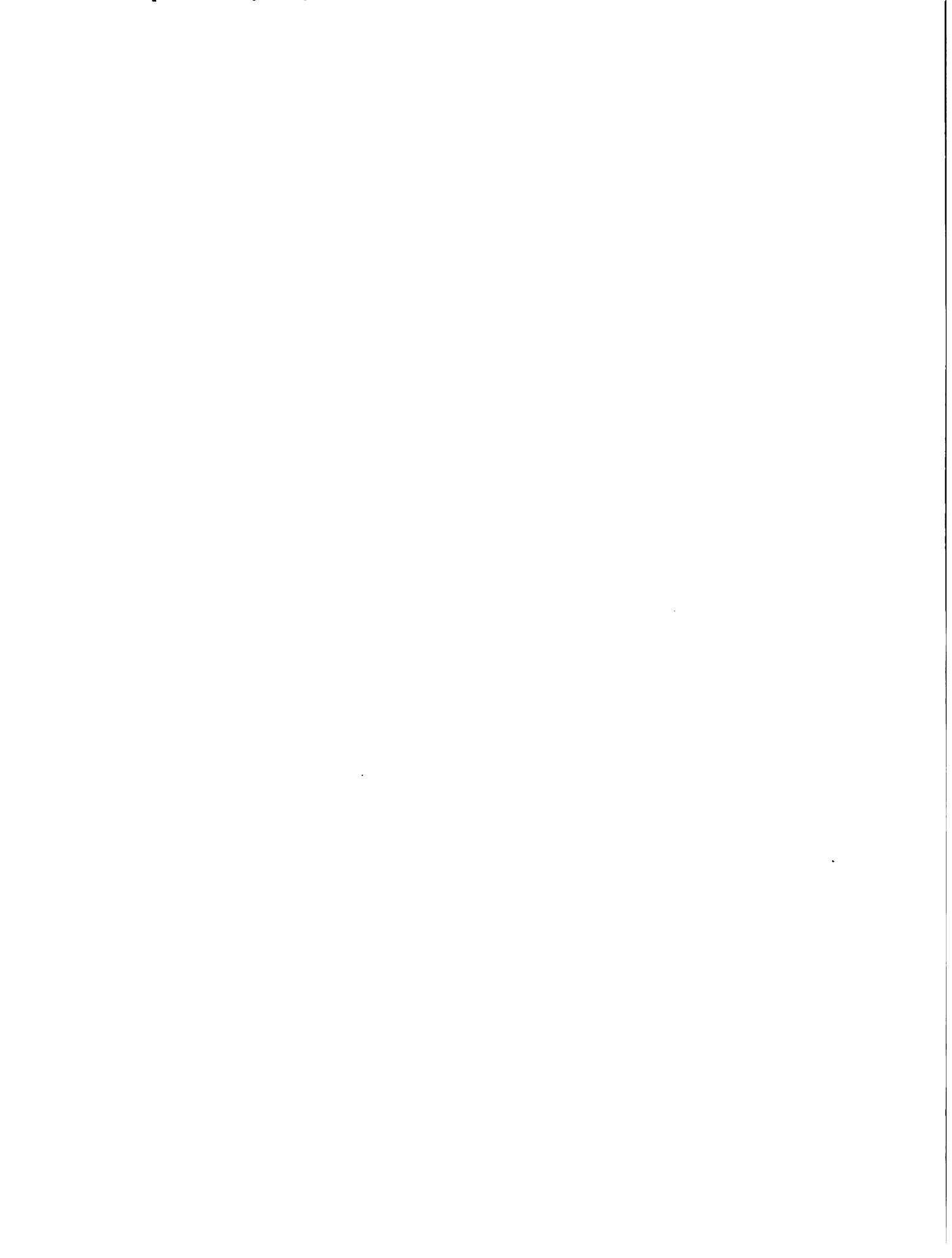
Con el propósito de apoyar los procesos de integración y complementación regional con los países del área centroamericana y del

* Debe analizarse la conveniencia de cuadrar este Programa con el A.1 (Programa Cooperativo de Investigación).

Caribe, en el marco de los acuerdos de paz de la región, el Gobierno de México suscribió en 1980 el llamado Acuerdo de San José. A este esquema se unió el Gobierno de Venezuela.

Bajo este mecanismo, operado a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), México canaliza recursos al desarrollo de los países de la región, por la vía de financiar proyectos de inversión que se orienten a la explotación de recursos energéticos, la utilización de recursos naturales, la infraestructura básica, la producción de alimentos, y a generar exportaciones al mercado mexicano, así como a la realización de estudios de preinversión.

El financiamiento de los proyectos se distribuye en un 80% para el sector público de los países del BCIE y el 20% al sector privado; a un plazo de hasta 10 ó 15 años, con tres ó cuatro años de gracia, respectivamente y una tasa de interés del 6% sobre saldos insolutos, que el Gobierno puede reducir cuando lo considere procedente. Este es pues, un mecanismo idóneo que debería ser precisado a fin de agilizar su utilización en proyectos de acción conjunta dentro del sector agrícola y del agroindustrial.



I. INTRODUCCION

La IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura -conferencia especializada del Sistema Interamericano, convocada por la OEA, y realizada en Ottawa, Canadá, en agosto de 1987- en su recomendación No. X, encomendó al IICA "la elaboración, en colaboración con los países miembros, los demás organismos del Sistema Interamericano y otros organismos especializados, de un plan estratégico de acción conjunta en apoyo a la reactivación agropecuaria y el desarrollo económico en América Latina y el Caribe". Esta resolución recibió además el apoyo de la XVII Asamblea General de la OEA, en octubre de 1987; y el Plan deberá presentarse a la Junta Interamericana de Agricultura, en su reunión ordinaria a celebrarse en 1989 (1).

En cumplimiento de este mandato, el IICA ha propuesto y acordado un amplio mecanismo de consultas y participación a fin de involucrar en la elaboración del Plan a los países miembros, las instituciones regionales y los organismos de cooperación técnica y financiera interesados en participar en esta iniciativa.

La organización de las tareas (2) de elaboración del Plan incluye el desarrollo de "planes de acción conjunta para la reactivación agropecuaria" en cada una de las cuatro subregiones que abarca el el mismo (Central; Caribe; Andina y Sur), más un documento especial para México (y Haití) a fin de responder cabalmente a su dimensión específica y peculiaridades estructurales y de localización geográfica. Estos incluyen como componentes principales: una "estrategia", que se orienta a proveer un marco sobre las áreas clave en las que deben concentrarse las acciones de los países y las subregiones en la búsqueda de la reactivación del desarrollo agropecuario; propuestas de acción (programas, proyectos, etc.) conjunta, en las áreas prioritarias; y mecanismos institucionales y financieros para la ejecución del Plan.

Los lineamientos organizativos para la elaboración del Plan de Acción fueron aprobados por el Comité Ejecutivo del IICA en su Octava Reunión Ordinaria celebrada en San José del 1 al 4 de agosto de 1988, así como por los Ministros y Viceministros de Agricultura en las reuniones de sus foros subregionales (Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA); Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC); Comunidad del Caribe (CARICOM).

-
- (1) Los documentos de trabajo y la declaración y recomendaciones de la IX CIMA pueden consultarse en: "Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo", IICA, San José, 1987.
 - (2) Ver: "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe: pautas para su elaboración, No.1, IICA, junio 1988.

En el caso de México, además de su participación en el Foro del CORECA, se hicieron reuniones ad-hoc de consulta con autoridades y expertos mexicanos, en las que se determinaron las prioridades temáticas del país -vis-a-vis- el resto del Hemisferio, así como sugerencias sobre la eventual mecánica de trabajo en el concierto del PLANALC.

Es evidente que dados los rasgos distintivos de México, son los proyectos de corte hemisférico los que ofrecen más interesantes perspectivas de cooperación y acción conjunta, pero desde luego, existen otros ámbitos de cooperación.

Este documento presenta pues un diagnóstico sucinto de la problemática agrícola de México y sugerencias generales acerca de las posibilidades de enfrentarla a través de cooperación e intercambio con los países del Hemisferio. El documento señala tanto áreas generales de cooperación, como ámbitos muy precisos con los cuales iniciarían sus proyectos en el PLANALC.

II. MARCO DE REFERENCIA

A. TENDENCIAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL

México enfrenta durante lo que va de los ochentas, un marco económico externo sumamente desfavorable, que propicia, en conjunción con aspectos internos acumulados de larga data, una crisis económica sin precedente.

En efecto, en esta época la economía mundial se ha caracterizado por el lento dinamismo de la producción y el comercio; el rápido desarrollo de la tecnología así como la maduración de proyectos altamente productivos, que se conjugan con una demanda constreñida por los efectos de la recesión y las políticas de ajuste, para determinar una oferta excedente de bienes; la respuesta generalizada de los países industrializados en términos de reforzamiento y sofisticación de sus prácticas proteccionistas; la fuerte caída de los precios internacionales de los productos primarios a los niveles más bajos en los últimos cincuenta años; los elevados índices de inflación y desempleo; la inestabilidad monetaria y las altas tasas de interés internacionales en términos reales; la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo (PED); el auge alcanzado por las actividades especulativas; y la sobreposición del aparato financiero con respecto al productivo.

Luego de la fuerte recesión experimentada en los países industrializados entre 1981 y 1982, sus economías iniciaron un proceso de recuperación sostenida, pero lenta, que sólo en 1984 y en 1988, registraron ritmos de crecimiento superiores al promedio de la década de los setentas (3.3%), pero sin llegar aún al obtenido en los sesentas (5.7%). Un fenómeno similar se observó en los PED. Aunque su

CRECIMIENTO DEL PNB REAL

PROM.	1970-79	1980	1982	1984	1986	1988 P/
Mundial	4.1	2.2	0.5	4.5	3.2	3.7
P.Indust.	3.3	1.4	-0.3	5.0	2.7	3.9
PED	5.7	3.4	1.7	4.0	4.2	3.6
- Asia	5.4	5.5	5.2	7.8	6.4	7.3
- A.Latina	5.7	6.0	-1.1	3.5	3.9	1.4
- P.Export. de petró- leo	n.d.	n.d.	1.0	3.6	-1.3	1.5

P/ Preliminar.

FUENTE: FMI World Economic Outlook, Washington, D.C. y OECD. Economic Outlook, octubre, 1988.

crecimiento ha sido más lento, a excepción de los países del sudeste asiático, sobre todo comparado con el de los setentas (5.7%) y para 1988 aún no habían recibido los esperados efectos de arrastre atribuidos a las economías industrializadas por la llamada "teoría de la locomotora".

Los datos sobre el crecimiento en valor de las importaciones de los PED durante 1987, en contraste con una caída en términos físicos, son elocuentes del deterioro de sus términos de intercambio. Sin embargo, sigue manteniéndose la consigna de incrementar a toda costa sus exportaciones y contener sus importaciones, con el objeto de ahorrar divisas para atender el servicio de la deuda externa y enfrentar la reducción del flujo neto de capitales hacia ellos.

COMERCIO INTERNACIONAL DE MERCANCIAS
(Tasa de crecimiento anual)

	1982	1984	1986	1987 e/	1988 e/
Comercio Mundial					
Volumen	-2.0	8.7	4.5	5.8	7.5
Valor unitario					
en DEG	2.1	1.8	-9.3	-0.2	1.7
Términos de Inter-					
cambio l/					
Países Indust.	1.9	0.2	8.8	0.5	1.2
PED	-0.2	-1.7	-19.6	3.1	-2.3
PED Exp.de Pet.	0.7	0.7	-48.6	12.3	-14.2

e/ Estimado.

l/ Basados en valores unitarios.

FUENTE: FMI, World Economic Outlook, octubre 1988.

Por su parte, la devaluación sufrida por el dólar repercutió en precios a la alza de algunos de los productos comercializados internacionalmente, aunque cabe señalar que estos incrementos fueron mayores en el caso de las manufacturas que en el de productos primarios, cuyas mayores cotizaciones obedecieron a coyunturas como los siniestros naturales, tal como sucedió en 1986 cuando las sequías en el noroeste de Brasil y las heladas en algunas regiones de Florida causaron la pérdida de gran parte de las cosechas de café y hortalizas, principales agroexportaciones de México, con la consecuente elevación de sus precios y beneficios para el país. Sin embargo, en 1988 las sequías no sólo afectaron la producción nacional de granos básicos sino también la mundial, encareciendo sus

cotizaciones internacionales y por lo tanto, la factura de importación de estos alimentos.

PRODUCCION Y EXISTENCIAS MUNDIALES DE CEREALES
(Millones de toneladas)

	1986	1987	1988 <u>1/</u>	1989 <u>1/</u>
<u>Producción</u>				
EUA	315.8	278.7	192.9	
CEE	155.8	156.3	165.0	
URSS	202.2	201.4	195.0	
MEXICO	22.9	23.6	22.1	
TOTAL MUNDIAL	1 862.8	1 797.2	1 727.6	
<u>Existencias</u>				
Países Desarrollados	287.8	316.5	283.1	171.5
PED	131.9	131.9	117.0	112.0
TOTAL MUNDIAL	419.8	447.	400.1	283.4
Como % del Consumo	.25	.26	.24	.16

1/ Pronósticos hasta setiembre de 1988.

FUENTE: FAO, Perspectivas Alimentarias. Octubre 1988.

Bajo este contexto habría que ponderar la propuesta que hicieron los Estados Unidos durante la presente ronda de negociaciones del GATT, de eliminar concertadamente entre los principales exportadores todos los subsidios y apoyos a la producción y exportación de productos agropecuarios, como una medida para reducir la carga que representan para su presupuesto federal, estimada para 1988 en alrededor de 30 mil millones de dólares, cifra equivalente al total de sus agroexportaciones en el mismo año; así como para competir en el mercado mundial sobre la base de sus avances tecnológicos, especialmente en biotecnología, materia en la cual se encuentran a la vanguardia. Dicha propuesta contrasta en la práctica con una serie de barreras al acceso a su mercado, caracterizadas por la aleatoriedad y discrecionalidad de su uso, pero sobre todo por el peso político de los agentes cuyos intereses protegen haciendo casi imposible su remoción. Por el momento, lo cierto es que su operativización significaría para los países importadores de alimentos como México, una mayor erogación de divisas por este concepto.

PRECIOS DE EXPORTACION DE CEREALES Y SOYA

	1 9 8 7	1 9 8 8
<hr/>		
TRIGO:		
No. 2 Hard winter (prot. ord) <u>1/</u>	114	163
No. 1 hard winter (prot. ord) <u>2/</u>	112	162
MAIZ EUA No. 2 AMARILLO <u>2/</u>	73	121
SORGO EUA No. 2 <u>2/</u>	70	111
ARROZ TAILANDIA <u>3/</u>	263	315
SOYA EUA No. 1 AMARILLA <u>2/</u>	202	317

- 1/ Precios de exportación f.o.b. Golfo de los EUA.
2/ Precios de exportación antes del embarque, Golfo de los EUA.
3/ Arroz blanco 100% segunda calidad, f.o.b. Bangkok.

FUENTE: Consejo Internacional del Trigo; USDA; Junta de Comercio de Tailandia.

No es exagerado afirmar que los condicionantes financieros y tecnológicos son los que definen actualmente, las posiciones de los países en sus confrontaciones económicas y comerciales, en sustitución de un esquema de confrontación ideológica. La bipolaridad que caracterizaba al sistema internacional de postguerra ha ido evolucionando a partir de la pérdida de hegemonía militar y económica de EUA; del surgimiento de Europa y Japón como nuevas potencias; de la emergencia de los NIC'S; de la configuración de bloques económicos como la CEE y sus excolonias (Convención de Lomé), la iniciativa de la Cuenca del Caribe o la Cuenca del Pacífico; y más recientemente, de la apertura económica, pero sobre todo política, primero de la URSS y ahora más vacilante, de China.

En este entorno, la situación de los PED se ha complicado; la confrontación comercial de los países desarrollados los ha desplazado de los mercados de productos primarios que constituyen sus renglones básicos de exportación, antaño casi de su exclusividad, y ha producido un profundo deterioro en las relaciones de intercambio de estos productos, lo que debilita aún más el papel que cumplían para aliviar sus estructurales insuficiencias de capital. Paralelamente a los obstáculos para ampliar las exportaciones de los países en desarrollo, se suman las presiones del sistema financiero internacional para que obtengan superávit en sus balanzas comerciales que les permitan dar cumplimiento a sus compromisos financieros, lo que se ha logrado a costo de una sistemática reducción de sus importaciones. Con ello se cierra un círculo que

interrelaciona estrechamente el financiamiento y el comercio y desplaza la finalidad productiva, como puede apreciarse para el caso de América Latina, cuya deuda externa asciende actualmente a 401 mil millones de dólares, por cuyo servicio ha pagado ya más de lo que recibe; por séptimo año consecutivo. Tan sólo en 1988 estos pagos casi alcanzaron los 30 mil millones de dólares.

Por otra parte, la revolución tecnológica se ha convertido en uno de los mayores condicionantes del desarrollo de los países latinoamericanos, al provocar profundas transformaciones en las estructuras productivas mundiales que han afectado los campos propicios de especialización de estos países. Las grandes inversiones requeridas para la investigación, formación de recursos humanos y reconversión industrial, indispensables para competir en el mercado internacional son incompatibles con sus insuficiencias de capital. De esta forma, la carencia de capitales y tecnología que afronta la región limita drásticamente las vías de su reactivación económica y sus posibilidades de desarrollo autónomo, ante lo cual resulta paradójico que se siga sirviendo una deuda por encima de esas prioridades y el bienestar social de la región.

Para los países de América Latina las opciones de desarrollo se constriñen, pues lo primero es reconocer que estamos en presencia de un proceso en que las fuerzas externas son dominantes y deterioran crecientemente las posibilidades de un desarrollo autónomo. Lo fundamental, es que si bien no es posible sustraerse a las condicionantes internacionales, la respuesta no se puede circunscribir a los apoyos que se puedan encauzar desde el exterior con detrimento de lo interno, sino en su equilibrada articulación.

Desde esta perspectiva, se requiere de una estrategia que sustentada en una enérgica política exterior, amplíe los espacios de negociación, al tiempo que, internamente, se complemente con el fortalecimiento de la planta productiva nacional. La primera vía, que será la que se aborde con este Plan, implica diversificar relaciones con países desarrollados para atenuar sus grados de influencia, así como avanzar en la integración regional de América Latina, superando los obstáculos naturales o impuestos, para conformar un frente unido a la ofensiva de los países del norte.

B. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y EL SECTOR AGROPECUARIO

1. Importancia y Problemática General de la Agricultura

En este planteamiento se analiza y evalúan las potencialidades del sector agropecuario (que en adelante denominaremos como Agricultura) para su propio desarrollo, y su contribución a la reactivación del conjunto de la economía nacional. Se trata entonces de avanzar en la formulación de un diagnóstico, lo más preciso posible de los problemas fundamentales de la Agricultura, y sus relaciones con el resto de la economía y en correspondencia con ellos, definir los lineamientos de una estrategia para su desarrollo. Todo ello, bajo el marco de cooperación de un "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe".

Bajo la perspectiva de un aporte sustantivo del sector agropecuario a la reactivación de la economía nacional, hay que recordar que el sector ha tenido una importante contribución en la industrialización y desarrollo económico alcanzado en el país. Hasta mediados de los años sesenta, el sector agropecuario cumplía satisfactoriamente su papel como abastecedor de alimentos baratos y suficientes a la población del país, de materias primas para la industria; de divisas para sostener el crecimiento industrial y de excedentes que apoyaron la diversificación de la economía y el desarrollo industrial sustitutivo; también generaba empleos y aportaba mano barata para apoyar el desarrollo del resto de las actividades económicas. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, el sector agropecuario presenta una mayor incapacidad para continuar contribuyendo en la magnitud y condiciones en que lo hacía y atender los actuales requerimientos de la sociedad mexicana.

Una de las primeras características de esta nueva situación es la caída de la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB); en 1940 el sector aportaba el 19.4% del PIB total, para 1970 sólo 11.6% y en 1986 no llegaba al 10%.

Si bien es cierto que esto refleja una pérdida de importancia del sector agropecuario en el contexto de una economía más diversa y compleja, sería un error pensar que ha pasado a un plano de segunda importancia. Ello es así debido a que sigue conservando una gran significación dentro de las relaciones intersectoriales que dan lugar a la riqueza nacional y desempeña funciones importantes en los terrenos claves de la generación de divisas, empleos y sobre todo, de abastecimiento alimentario.

La agricultura está cada vez más imbricada dentro de las relaciones interindustriales. El 56% del valor de la producción del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y explotación forestal) representa ventas de insumos a otras industrias, de acuerdo con la matriz de insumo producto de 1980. El papel del sector primario como abastecedor de la industria nacional, es particularmente importante en el caso de la industria de alimentos, bebidas y tabaco, de la industria de la madera y de la industria textil, prendas de vestir y cuero (estas industrias compran respectivamente del sector primario el 50, 27 y 8% de sus insumos nacionales). En conjunto, el sector primario le vende a la industria manufacturera una tercera parte de los insumos nacionales que ésta consume, lo que es reflejo de la importancia que aún tiene. Asimismo, las compras de artículos industriales por parte de la agricultura son crecientes y no dejan lugar a dudas sobre el peso de este sector en las relaciones interindustriales y de la relevancia que tendría una reactivación de la agricultura sobre la oferta y demanda globales.

De igual manera, en materia de ocupación, la agricultura sigue proporcionando empleo a buena parte de la población económicamente activa, pese a que con el proceso de desarrollo también ha perdido peso en este terreno. Actualmente, un tercio de esa población trabaja en el sector agropecuario, proporción que resulta todavía muy significativa, tanto si pensamos en potenciales aumentos de la

productividad y los ingresos rurales que generaría la incorporación de esta mano de obra a actividades con tecnologías renovadas, como si se consideran planes de ataque contra la pobreza y la desigualdad, puesto que la mayoría de los pobres se encuentra en el campo.

Por encima de los factores mencionados, la prioridad de la agricultura se sustenta sobre todo en el propósito de la soberanía alimentaria, ya que constituye un objetivo estratégico de seguridad nacional de cualquier país, en un contexto en que la inestabilidad de los precios y reservas internacionales de granos básicos, de una parte, y la insuficiencia interna de divisas, de otra, hacen incierto su aprovisionamiento externo.

Los cambios en el tamaño, ritmo, distribución y estructuras de la población previsible al año 2000, se constituyen en condicionantes para el desarrollo futuro del agro por la necesidad de asegurar los suministros de origen agropecuario a una sociedad de aproximadamente 104 millones de personas, mayoritariamente urbana (algo más de 75 millones), con grados de industrialización más avanzados y demandas mucho más diversificadas. Pero las posibles contribuciones de la agricultura no podrán ser realizadas sin una reactivación del propio sector agropecuario que le permita superar su actual problemática estructural y coyuntural. Ello exige de la formulación de estrategias consecuentes para la corrección e impulso del sector.

La caída de la participación del sector agropecuario en el PIB, presente como tendencia en prácticamente todas las economías del mundo, expresa generalmente el surgimiento y avance de otros sectores, llegándose a considerarla como una situación normal e incluso positiva. No obstante, en el caso de México, dicha tendencia se presenta de manera acelerada, sin que hubieran ocurrido colateralmente los ajustes intra e intersectoriales que obligadamente tienen que darse para mantener el equilibrio económico y social.

Una segunda característica se refiere a la decreciente capacidad de la agricultura para transferir recursos al resto de la economía nacional. Lo que antaño fue una actividad estratégica y de apoyo al esfuerzo industrializador, enfrenta ahora dificultades que le impiden continuar con sus aportes netos y por el contrario, la obligan a demandar recursos de otros sectores que le permitan sortear la crisis que viene padeciendo. En los años sesenta el sector generó divisas netas a razón de unos 300 a 400 millones de dólares por año, no obstante el dinamismo de las importaciones del sector entre 1971 y 1985, crecieron 17 veces, en tanto que las exportaciones sólo se duplicaron, lo que provocó que ya para la mitad de los setenta la capacidad de generación de divisas se redujera sensiblemente. El desenlace se produjo en los años ochenta cuando la balanza comercial agropecuaria registró déficit considerable del orden de los 500 millones de dólares anuales. Con ello dejaba de aportar divisas en un momento en que éstas se necesitaban de manera urgente. No obstante, los planes de reactivación económica le asignan a la agricultura un lugar de primer orden, debido a su participación en la generación actual y potencial de divisas.

Como tercer elemento, destaca la menor aportación de la agricultura a la oferta interna de alimentos básicos. En buena parte, esto ha sido provocado por el avance de los cultivos para consumo animal sobre las áreas destinadas tradicionalmente al cultivo de básicos; situación que se presenta a partir de la segunda mitad de los años sesenta, evidenciando la profundidad de la crisis que enfrenta la agricultura y el origen de la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, que con algunas excepciones, se prolonga hasta la actualidad. Lo anterior ha tenido como consecuencia una producción de alimentos básicos que crece por debajo del índice demográfico nacional, lo que significa una reducción de la producción de alimentos por persona. En el período 1983-1987, la situación se torna más grave, pues cultivos como el sorgo y el cártamo, a diferencia de una década atrás, caen también en un estancamiento y aumentan la presión sobre la ya deteriorada balanza comercial del sector.

Respecto al componente importado de la oferta interna que refleja el nivel de la dependencia alimentaria del país, cabe citar el caso del maíz, que a mediados de los sesenta constituía el primer producto de exportación del sector, habiéndose indicado las importaciones masivas en la década de los setenta y en la actualidad llegan a representar aproximadamente un 20% de la producción nacional; en el frijol, sus importaciones, que presentan un comportamiento errático, se inician desde los años cincuenta, si bien no es sino hasta la primera mitad de la presente década cuando se incrementan fuertemente, llegando incluso a representar entre un 20 y 35% del consumo nacional; en cuanto al trigo, pese al mayor dinamismo de su producción, el componente importado se ha incrementado en los últimos años y en el caso del arroz se ha alcanzado la autosuficiencia.

El carácter desintegrado del crecimiento del sector, es un cuarto factor que le impide continuar favoreciendo el crecimiento económico del país. Por lo que respecta al desarrollo agroindustrial, éste se ha constituido de algún modo en un obstáculo más, en la medida en que su producción está orientada básicamente a abastecer el mercado doméstico y sus requerimientos de insumos y bienes de capital provienen esencialmente del exterior. Ciertamente, las importaciones de materias primas son cada vez más importantes para muchas empresas y ramas enteras de producción; éstas, sumadas a importaciones de insumos e implementos agropecuarios, incrementan el déficit comercial de la balanza agropecuaria, llegando a registrar en 1985 montos superiores a los 2000 millones de dólares. A diferencia de la agricultura de exportación y más aún la agricultura de cultivos intermedios, cuya rentabilidad ha estado asegurada, la agricultura tradicional se ha descapitalizado, producto en buena medida de la excesiva extracción económica a que ha sido sometida, vía una relación desfavorable de precios con el resto de la economía nacional e internacional, sin que esto haya encontrado compensación a través de los subsidios otorgados por el Estado desde la década pasada, acentuando la heterogeneidad estructural del sector que en ocasiones se oculta tras su fortaleza para resistir los embates de la crisis.

Una sexta apreciación es la extensión de los fenómenos de desempleo y subempleo rurales, que se agravan por la celeridad del proceso de urbanización y por la incapacidad de la economía para generar empleos alternativos y permanentes, lo cual ha contribuido a deprimir los salarios reales en el campo y en las ciudades. En 1960, la población ocupada en actividades primarias fue de 6.1 millones de personas que equivale al 54.2% de la población ocupada en el país, en tanto que en 1970 la ocupación descendió a 5.1 millones y representó el 39.4% del total de ocupación. Asimismo, el crecimiento de la población durante el período 1964-1966/1983-1984 ascendió a 2.6% mientras que el empleo efectivo agrícola registró una tasa de sólo 0.2%. Esta caída en el empleo agropecuario, entre otros factores, obedece al escaso crecimiento de la frontera agrícola, la mecanización y tractorización creciente en algunos períodos y a la caída en las inversiones en obras de infraestructura y construcción de caminos y carreteras.

La reducción de la población económicamente activa (PEA) del sector primario en el total nacional, también producto de la urbanización así como la precariedad de sus ingresos, constituye un sétimo factor que limita la potencialidad del sector para continuar creciendo a los ritmos anteriores. En 1950 su PEA representaba el 58.3% del total nacional y en 1985 sólo el 24.4%; de acuerdo con las proyecciones para el año 2000 esta proporción se reducirá aún más para colocarse en 18.3%.

Cabe destacar que de los 5.7 millones de personas que en 1980 conformaban la PEA del sector agropecuario, poco más de un tercio no percibían ingresos y cerca de la mitad restante, obtenían sumas inferiores al salario mínimo legal.

El salario medio anual por persona ocupada en el sector agropecuario aparece muy por debajo del resto de la economía y todo indica que esta tendencia continuará. En efecto, en 1970, el salario medio anual en el sector agropecuario representaba un 27% del salario promedio general de la economía, en 1985 la relación era aún más desfavorable, pues el porcentaje se redujo a 21 puntos, lo que debe considerarse todavía más grave, pues sucede en un período de pérdida generalizada y pronunciada del poder adquisitivo del salario.

Esta tendencia decreciente de los niveles salariales ha significado una restricción en los niveles de demanda de los productos alimenticios, que son una parte significativa del gasto del 70% de las familias que obtienen ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos.

Los efectos han sido considerables en la demanda de productos alimenticios de los granos básicos como el maíz, frijol, arroz y trigo, cuyo consumo nacional aparente ha disminuido durante esta década. En 1981 se consumieron en el país casi 36.0 millones de toneladas; sin embargo, para 1987 este consumo disminuyó en un 14.7% situándose en 30.7 millones. Dicha reducción abarcó incluso al consumo de granos básicos para consumo humano, el cual pasó de 19.8 a 17.5 millones toneladas, registrando una caída del 11.6%.

Los factores anteriormente expuestos, si bien son indicativos de la crisis que atraviesa el sector agropecuario, que le ha impedido continuar impulsando el crecimiento económico a través de una transferencia directa de recursos, no han logrado eliminar el papel estratégico de la agricultura en términos del desarrollo actual y futuro del país, hay que tener presente que el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, fue producto más de la inestabilidad de la planta industrial para adecuarse a los requerimientos de una economía crecientemente internacionalizada, que de la incapacidad de la agricultura para seguirla sosteniendo con sus divisas e insumos baratos.

La reactivación del sector agropecuario es condición necesaria para el fortalecimiento de la economía nacional y exige, por lo demás, un replanteamiento de la política económica global que restituya su carácter estratégico como eje dinámico de desarrollo. Esta es una premisa fundamental que orienta la totalidad del estudio, conjuntamente con otra que condiciona la reactivación del sector al reconocimiento de una estructura agraria de corte bimodal o polarizado, que prevalece en el caso de México y otros países latinoamericanos. Es decir, un sector agropecuario en el que, a grandes rasgos, coexisten dos tipos de unidades productivas claramente diferenciadas en su desarrollo técnico-productivo, en su inserción en las economías de mercado y por sus distintas lógicas de funcionamiento interno. Así el punto de partida de toda política de reactivación es el conocimiento de esta naturaleza estructural del sector agropecuario y de las limitaciones que impone a cualquier programa para su modernización.

La interpretación sumaria de estas premisas es que la reactivación del sector agropecuario exige de transformaciones estructurales que van más allá de las modificaciones puntuales en las políticas de desarrollo agropecuario. Esta consideración se desprende de la evidencia que se obtiene de la revisión de las políticas de desarrollo agropecuario en distintos períodos, en los cuales aparentemente no llegan a constituirse en un factor explicativo esencial de las modalidades reales del desarrollo agropecuario. Es decir, no se llega a detectar con claridad un vínculo directo entre una política que norma y una realidad del desarrollo agropecuario que se conduzca por las directrices de dicha norma, sino más bien a la inversa; se aprecia una situación en que la política agropecuaria más que normar se ajusta a las tendencias propias del desarrollo agropecuario; las distintas modalidades de las políticas agropecuarias no son sino expresiones concretas de dicha adaptación o ajuste.

Si estas apreciaciones son correctas, se verifican dos aspectos relevantes: el primero, es que el desarrollo del sector agropecuario en México al igual que otros países latinoamericanos, ha estado dominado por factores estructurales propios del sector frente a los que las políticas instrumentadas, más que revertir, los han consolidado; segundo, la consolidación de estos factores tienen su expresión en una estructura bimodal de la agricultura cuya superación requiere, como ya hemos mencionado, la instrumentación de una

política de cambio estructural que contrarreste y no consolide estas tendencias del desarrollo agrícola.

Los factores estructurales tienen que ver con los patrones de producción y consumo que se han seguido en México y en la mayoría de los países de la región, que brevemente expuestos, siguen un proceso cuyas tendencias características son:

- a. Una fuerte expansión de la ganadería bovina extensiva para satisfacer las demandas de reducidos grupos internos de población de ingresos medios y altos así como del mercado externo. Este proceso tiene lugar a costa de tierras de labor, reales y potenciales, y consecuentemente, conducen a una insuficiente ampliación y hasta contracción de la producción de los bienes de consumo de la población mayoritaria.
- b. Un proceso de desarrollo agroindustrial, orientado a empresas de capital industrial, muchas de ellas transnacionales, que bajo el impulso de su demanda de insumos, trastoca la composición de cultivos dando lugar a una estructura que favorece productos agroindustriales en detrimento del cultivo de productos básicos y hasta de exportación.
- c. Un proceso de urbanización que conlleva a una homogeneización de las dietas, generalizándose el consumo de productos como el trigo, aún en países en donde no se produce, desplazando productos autóctonos. Estos fenómenos, unidos a los anteriormente citados, origina una fuerte dependencia alimentaria.

Así, los procesos de expansión de la ganadería bovina extensiva, de desarrollo agroindustrial transnacionalizado y de urbanización acelerada se constituyen en las principales causas estructurales de la polarización de la agricultura. Por una parte, se dió una fuerte modernización del sector que es objeto de la demanda agroindustrial, la cual se hizo dependiente de la tecnología de los países desarrollados, además que la industria de alimentos balanceados, a través de su demanda de granos para alimento animal, ejerció fuertes presiones al sistema alimentario, en cuanto a la transformación del patrón de cultivos y de la dependencia alimentaria. Por otra parte, la producción de bienes de consumo popular se vió relegada a las tierras de mala calidad con formas de producción tradicionales y con gran escasez de recursos financieros y técnicos.

2. Políticas Macroeconómicas y Desarrollo Agrícola

Las políticas que en distintos períodos se han instrumentado no han revertido estas tendencias debido principalmente a que la agricultura no ha sido considerada como un sector dinámico para la reactivación económica nacional y más bien se le ha subordinado, en el mejor de los casos, a un papel complementario en los distintos modelos o planes de desarrollo nacional. Cabe destacar que este papel complementario de la agricultura fue funcional hasta mediados de la década de los

sesenta y a partir de entonces se ha convertido en un verdadero obstáculo en el proceso de acumulación y expansión económica del país.

Las interrelaciones entre la política macroeconómica y la agricultura y la existencia de una estructura agraria claramente diferenciada y heterogénea, son factores esenciales que todo plan de reactivación agropecuaria tiene que colocar en el centro de su análisis.

A continuación se ofrece una interpretación de su evolución y sus efectos sobre las principales variables de la agricultura. De este recuento histórico se sacarán algunas conclusiones que servirán para abordar el problema de la heterogeneidad de la estructura agraria y completar nuestro diagnóstico de los principales problemas y relaciones agropecuarias.

El vínculo entre la evolución de la política macroeconómica y el crecimiento de la agricultura se analiza a partir de las siguientes ideas centrales:

- La política macroeconómica se ha definido por fuera de la agricultura, bajo consideraciones, en un primer momento, de los requerimientos de impulso a la expansión industrial en sus distintas etapas, y en un segundo momento, el ámbito monetario, financiero y de comercio internacional se ha constituido progresivamente en los planes preferentes de definición de sus objetivos de desarrollo.
- Por consiguiente, el diseño de la política macroeconómica ha respondido a modelos de desarrollo en el que la agricultura ha quedado relegada a un plano de complementariedad y no como eje central de desarrollo, esto independientemente de que el contexto macroeconómico resultante haya sido favorable o desfavorable a la reactivación de la agricultura.
- Ante esta situación, se destacan dos aspectos característicos del desarrollo agrícola: por una parte, ha estado dominado por una inercia propia, es decir, por factores estructurales asociados a los patrones de producción y consumo seguidos en el país y en buena medida impulsados por capitales hegemónicos; por otra parte, las políticas macroeconómicas más que revertir se han ajustado a estas tendencias estructurales; así las diversas modalidades de la política macroeconómica son distintas expresiones de este ajuste en todos los períodos de análisis, de esta manera, la política macroeconómica se ha constituido en uno de los principales factores para la consolidación de las tendencias estructurales expresadas en la naturaleza bimodal del sector.

La evolución del desarrollo agropecuario, a la luz de las políticas macroeconómicas que se han experimentado en el país, es muy ilustrativa de la marginación de la agricultura y la falta de reconocimiento de su estructura bimodal. En los cuatro períodos de análisis se puede constatar que los ejes de las estrategias de desarrollo, se definen por fuera de la agricultura. Independientemente

que el marco de políticas macroeconómicas resultantes sea favorable o desfavorable al sector, los actores privilegiados en las estrategias de desarrollo que se han seguido en el país desde la década de los cuarentas, son de una parte, la industria y su expansión productiva (de bienes de sustitución fácil o no duraderos y productos intermedios y de capital, dependiendo del período que se trate).

Así, en el primer período que va de 1940 a 1955, se propició un contexto macroeconómico favorable, puesto que los propósitos de expansión industrial mantenían una relativa convergencia con los propósitos del desarrollo agropecuario. El proceso de sustitución de importaciones que se impulsó con base en la industria de bienes de consumo no durable, incrementó, directa e indirectamente, la demanda de productos agropecuarios (como insumos o como productos alimenticios). En este contexto, los precios agropecuarios crecieron más que los de otros bienes, se amplió significativamente la inversión pública y se continuó con el reparto agrario, elementos que en su conjunto constituyeron los detonantes de la expansión de la agricultura en este período. Adicionalmente, el impacto positivo del sector externo contribuyó a configurar el conocido "círculo virtuoso" de funcionamiento entre la agricultura y la industria, al proporcionar la primera los requerimientos de divisas para la expansión industrial.

Contrariamente, en el período del llamado "desarrollo estabilizador" (1955-1972), las políticas macroeconómicas ejercieron una influencia negativa sobre el crecimiento del sector. La nueva estrategia encaminada a lograr la estabilidad de precios y equilibrios fiscales, al tiempo que no se deseaba desalentar la producción industrial, modificó drásticamente el panorama macroeconómico anterior: los precios de los alimentos de la canasta básica resultaron los más afectados y crecieron mucho menos que los de otros productos (se estima un retraso de 19% respecto al deflactor implícito del PIB); la inversión pública aunque siguió creciendo, no fue suficiente para contrarrestar la caída de la inversión privada; y la sobrevaloración del peso, que se registraba desde el período anterior para abaratar la adquisición de bienes de capital de la industria nacional, también presionaba negativamente a la producción agropecuaria. La conjugación de estos factores trastocó el "círculo virtuoso" de la agricultura y la industria y la crisis del sector comenzó a manifestarse tanto por la pérdida de la autosuficiencia alimentaria como por la drástica disminución en su aportación neta de divisas.

En el período de 1973-1982 la estrategia de crecimiento con estabilidad se sustituyó por una política expansiva basada en el aumento rápido del gasto y la inversión pública sobre la base de un financiamiento monetario y de endeudamiento interno y externo. Estas políticas concedían un lugar prioritario a la agricultura: la inversión pública neta fue de poco más del 20% del producto sectorial, en tanto que en el período anterior sólo representó el 10%; el crecimiento de los subsidios fue espectacular tanto por la vía del crédito como de precios y tarifas del sector público; además se impulsó la organización de productos rurales, se aceleró la

distribución de tierras de buena calidad y se crearon nuevas instituciones para el apoyo rural. No obstante la cuantiosa transferencia de recursos movilizados a través de estos factores, fue escaso el dinamismo provocado en el sector.

Las causas principales que determinaron estos resultados se pueden ubicar en dos planos: el relativo a las políticas macroeconómicas y el correspondiente a la estructura bimodal. En el primero lo que hay que destacar por encima de otros factores, es la importancia crucial de los precios en tanto instrumentos de reactivación del sector. La evolución de los precios en este período fue más bien errática, pero en promedio para 1972-1982 registró una disminución de 3.4% (en alimentos como maíz y frijol el decrecimiento fue de 16 y 23% respectivamente), por lo que se presume que, en el ámbito macroeconómico, esta variable se constituye en la principal responsable de la baja respuesta productiva del sector, que por lo demás, esta correlación directa entre la recuperación de los precios y la respuesta productiva, se constata en los cuatro períodos de análisis.

Sin embargo, es importante destacar que la evidencia también demuestra que la problemática de la agricultura mexicana no se agota ni se resuelve exclusivamente alrededor de los precios, aquí cobra relevancia el obstáculo de la estructura agraria bimodal que impone grandes reservas a la eficiencia de una política agrícola basada sólo en subsidios e inversión pública. De acuerdo con la experiencia de este período, la vía del subsidio indiscriminado es la estrategia que más favorece la concentración de los beneficios y los apoyos gubernamentales: una estrategia fincada en transferencias indiscriminadas no puede sino conducir a una mayor polarización.

De la misma manera que una estrategia de desarrollo agropecuario no puede descansar solamente en el subsidio indiscriminado, tampoco se puede circunscribir a la sola recuperación de los precios como base de reactivación. Este es un elemento fundamental en el análisis del cuarto y último período 1983-1987 en que se ponen en práctica las políticas de estabilización, que, contra las afirmaciones comunes, pueden identificarse algunas variables macroeconómicas como elementos de reactivación agropecuaria.

En el período 1983-1987 se adoptó una estrategia de estabilización, en respuesta a la política expansiva del período anterior habiéndose presentado en principio un contexto macroeconómico totalmente adverso para la agricultura. El propósito fue el combate de la inflación y por consiguiente era necesario constreñir la excesiva demanda global a partir de las tradicionales medidas de reducir drásticamente el gasto público y la inversión gubernamental, eliminar subsidios y establecer límites a las demandas de alza salarial. El conjunto de estos factores se tradujo en una fuerte contracción al volumen de recursos que se destinaban a la política de apoyo y estímulo a la agricultura: la contracción del gasto público afectó con mayor gravedad al sector agropecuario, el crédito creció a tasas inferiores a las históricas, se eliminaron los subsidios financieros igualando

las tasas de interés a los costos de captación y se aumentaron los precios de los insumos que proporciona el sector público.

Paralelamente, se liquidaron las políticas de sobrevaluación del peso, y se liberalizó el comercio internacional, medidas que se concebían como necesarias para resolver los desequilibrios comerciales y problemas de sobreprotección. En general, existe consenso de que la apertura comercial y el ajuste a las finanzas públicas tendría consecuencias muy negativas para la agricultura, dado que se trata de un sector de la economía tan dependiente de la inversión, crédito y subsidios públicos así como por la existencia de un considerable sector tradicional de productores que no podría hacer frente a la competencia externa. No obstante, hasta el momento la evaluación de los resultados del conjunto del sector no es tan negativa.

En términos del crecimiento del producto, el desempeño del sector fue modesto pero superior al de la economía. El PIB registró en el período de 1982-1986 un decrecimiento (-0.7% anual), mientras que las tasas de crecimiento del subsector agrícola y ganadero fueron positivos (1.7 y 2.0%) pero inferiores al crecimiento poblacional. En todo caso, la agricultura mexicana no ha podido remontar su estancamiento. De este comportamiento relativamente acíclico del sector se desprenden distintos elementos para su evaluación en este período.

En primer lugar, el carácter acíclico de la agricultura se asocia estrechamente a la naturaleza inelástica de la demanda agregada de alimentos con respecto a la caída del ingreso, lo que, en cierta medida, disminuyó la incidencia negativa de las políticas de estabilización en la producción de alimentos. No obstante, el comportamiento productivo del sector, aunque es importante no se explica o determina exclusivamente por factores de demanda, es necesario por lo tanto, profundizar sobre los determinantes propios de la dinámica productiva u oferta. Esto tiene que ver tanto con las variables macroeconómicas vinculadas a la rentabilidad, como con su respuesta diferencial atendiendo la heterogeneidad de los productores rurales.

Así, la rentabilidad de las agroexportaciones se vió notablemente favorecida con el mantenimiento de paridades subvaluadas establecidas por la nueva política comercial y cambiaria; si bien el repunte no fue de amplia cobertura, es debido al proteccionismo de los países importadores y a ciertas rigideces del sector. Asimismo, productos empresariales como el sorgo, la soya, el arroz y el trigo, aumentaron su rentabilidad debido al aumento de sus precios relativos y al decremento de los salarios reales, compensando así el alza de los precios de los insumos y de las tasas de interés. Por lo demás, el conjunto de estos productos y los de exportación, no se ven tan afectados por la contracción crediticia, en tanto que no dependen en alto grado de este factor.

La situación es diferente en los cultivos típicos campesinos. Por una parte, no se beneficiaron con la contracción de los salarios reales,

mientras que los efectos de la devaluación se contrarrestaron con la política de precios. Por otra parte, con excepción del maíz, las reducciones de los apoyos financieros fueron particularmente severas en estos productos. Aquí es clara la operación de los elementos bimodales del sector: no obstante el nivel deprimido de sus tasas de rentabilidad, la producción de granos básicos se mantiene porque es llevada a cabo por una economía campesina, con una lógica de funcionamiento distinta a la de la agricultura empresarial.

De los resultados obtenidos en la evaluación de este período, se pueden extraer conclusiones que muestran claramente la complejidad del problema de la agricultura mexicana. Conforme a la exposición seguida, se pueden destacar los siguientes elementos.

- Respecto al carácter acíclico y desempeño relativamente favorable de la globalidad del sector, muestra que la crisis de la agricultura no es una situación enteramente generalizada sino preponderantemente del subsector de la economía campesina productor de granos básicos.
- No es posible generalizar en los problemas fundamentales de la agricultura por la diversidad de situaciones que presenta, por consiguiente, los efectos de las políticas estabilizadoras han sido disímiles y hasta contradictorias, el saldo final de estos efectos, depende del peso que tengan los instrumentos favorables en relación con aquellos que van en detrimento del sector.
- En la experiencia reciente del país, no puede emitirse un juicio definitivo en el balance de estos efectos, si la apreciación es sobre el conjunto del sector, el resultado ha sido ligeramente positivo; pero si atendemos la composición de los productores, el saldo es favorable para la agricultura empresarial y desfavorable para el conjunto mayoritario del subsector campesino.
- Los resultados obtenidos no se pueden juzgar solamente por respuestas coyunturales y de corto plazo, es ineludible incorporar en el balance elementos económicos y sociales asociados al cambio estructural, sin los cuales no es posible la reactivación del sector agropecuario.
- Desde esta perspectiva, el saldo de los efectos de las políticas de estabilización es totalmente adverso para la agricultura, en tanto que implica retrocesos en su desarrollo al contribuir al ensanchamiento de la desigualdad intrarrural y a la consolidación de la agricultura polarizada o bimodal, es decir, contribuye al agravamiento del problema que precisamente se trata de resolver.

Las repercusiones económicas y sociales son múltiples. No sólo la agricultura empresarial se beneficia mucho más que la campesina, sino que los grandes perdedores fueron los asalariados agrícolas y los campesinos más pobres que trabajan una buena parte del año como jornaleros y que constituyen cuando menos la mitad de los habitantes del agro. La estructura agraria polarizada, resultado del modelo de

crecimiento agrícola mexicano, permite explicar este impacto diferenciado y excluyente de la política estabilizadora.

Otro aspecto del paquete estabilizador, que sin duda tuvo una incidencia importante en la dinámica de la producción de alimentos, es la caída significativa del nivel de ingreso de la mayor parte de las familias, debido a la política de contención salarial que de hecho encareció la canasta básica alimentaria. Una familia de cuatro miembros tenía que dedicar en 1982 el 34% de su ingreso para adquirir esa canasta, esta proporción ascendió a 52% en 1986. Si bien antes se ha mencionado la naturaleza inelástica de la demanda de alimentos, se puede afirmar que el nivel de contención salarial alcanzado en el país fue de tal magnitud que la demanda global de alimentos incidió significativamente en esta variable.

III. CARACTERIZACION DEL PATRON BIMODAL DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Como se ha podido constatar en el análisis del capítulo anterior, los problemas planteados por la bimodalidad no se circunscriben a la injusticia social y la desigual distribución de la riqueza y el ingreso rurales, sino que también se expresan en una difícil y contradictoria planeación del desarrollo del sector. Los instrumentos de la política económica y agrícola no funcionan de la misma manera, ni producen los mismos efectos en una agricultura dual que en otra más homogénea.

Así, el diseño de un marco estratégico global y sobre todo, la definición puntual de políticas y medidas de impulso a la economía agrícola, exige no sólo el reconocimiento de la estructura bimodal del sector sino de una evaluación que precise la justa dimensión de este fenómeno. La viabilidad de una estrategia de reactivación agropecuaria disminuye notablemente o pierde su eficacia tanto por razones de sobrestimación como subestimación de éste fenómeno. De ahí que en este capítulo se trate de caracterizar, hasta donde la información lo permite, las dimensiones del bimodalismo de la agricultura mexicana, en los principales renglones en que este fenómeno se expresa, así como las causas principales que lo provocan.

A. ESTRUCTURA AGRARIA Y PRODUCCION AGRICOLA: ORIGENES DE LA POLARIZACION

Es común el señalamiento de la separación entre la política agraria y la política agrícola para indicar que la reforma agraria en el país no aparejó con la misma intensidad al reparto de tierras, el del agua, el acceso al capital, los insumos y la creación de infraestructura, ni impulsó las bases de una adecuada organización ejidal para la producción. De ahí que el proceso de reforma agraria seguido, tenga que responder por buena parte de la acentuada polarización del sector, de sus recursos productivos y de la producción e ingreso generado en los diversos estratos o grupos sociales rurales.

Un primer indicador de este fenómeno, es el peso de la producción en las distintas formas de propiedad agraria. De acuerdo con la información censal de 1970 (no se dispone de una información más reciente) las dos formas principales de tenencia, el ejido y la propiedad privada, grande y pequeña sumaban un total de 3,200,000 unidades de producción. Las parcelas ejidales constituían el 70% del total de unidades productivas, sin embargo en el 30% restante de predios privados se generaba el 57% del valor total de la producción agrícola, ganadera y forestal.

Es evidente que en estos resultados están entrelazados distintos factores que tienen que ver con la calidad de las tierras que conjuntamente con las inversiones en obras de infraestructura y la organización productiva, determinan la productividad agrícola, así como, por otro lado, el valor comercial de los bienes que se producen. Elementos que en su conjunto han favorecido a un sector empresarial y desfavorecido al sector campesino.

De acuerdo con estudios realizados, la polarización se puede resumir en tres grandes grupos sociales en el campo: el grupo comprendido por predios de infrasubsistencia y de subsistencia que no logran satisfacer sus necesidades familiares ni asegurar su reproducción, por lo que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo fuera del predio; predios familiares que sí consiguen satisfacer sus necesidades y logran reproducir su fuerza de trabajo; finalmente predios multifamiliares medianos y grandes que requieren fuerza de trabajo asalariado y la contratan. A partir de esta estratificación del estudio de referencia, efectuado para 1970, se destacan las siguientes características:

- Los predios de infrasubsistencia y subsistencia ascienden a 2,491,000 predios, representan el 78% del total y participa solamente con el 15% de valor de la producción agrícola. Cabe mencionar que tres cuartas partes del sistema ejidal se encuentra en esta categoría, es decir el 77% del reparto de tierras se ubica en este tipo de predios.
- Los predios familiares suman 383,000 y representan el 12% del total y su participación en el producto agrícola es del 15%. El conjunto de esta categoría y la primera agrupan el 88% del total de las unidades ejidales y el 90% del total de las unidades de producción agrícola.
- Los predios multifamiliares medianos y grandes suman alrededor de 310,000 y constituyen el 10% del total de predios cuya producción representa el 70% del valor total del producto agrícola. Cabe destacar la formación de un grupo medio en el campo constituido por 290,000 predios multifamiliares medianos, el 82% de los cuales son parcelas ejidales. Es de suponer que aquí se da el mayor número de arriendo de ejidos.

Al margen de las particularidades relativas a la propiedad privada o ejidal así como de su posición usufructuaria, la presencia y evolución de estos grupos presenta características diferenciadas. El primero corresponde a un grupo de campesinos en descomposición y semiproletarios: de 1950 a 1970, el número de predios correspondientes a este grupo, aumentó de 2 a 2.5 millones de predios, pero disminuyó su peso relativo de 81 a 78% del total; al tiempo que su participación en el producto bajó del 23 al 15%. Todo ello, bajo una tendencia progresiva a aumentar el número de jornaleros.

La categoría de predios familiares, que viene a representar a un grupo de economía familiar campesina aparentemente estable en sus relaciones económicas, disminuyó de 424,000 a 382,000 en los mismos años de referencia, lo que puede obedecer a que aumentaron su producción y pasaron al siguiente estrato, y otros que por la presión demográfica, se dividieron y pasaron al estrato inferior. Su proporción relativa disminuyó del 18 al 12% y, en cuanto a su aporte a la producción, la caída fue más drástica, de 41 al 15%. La dilución de este estrato intermedio expresa la celeridad del proceso de concentración de la producción del ingreso que, sobre todo, tuvo lugar en la década del 60.

El otro ángulo de este proceso de concentración se verifica en la evolución del último grupo constituido en los predios medianos y grandes. Se trata de un grupo en expansión que puede caracterizarse como el sector empresarial del campo donde el número de predios (que no siempre corresponde estrictamente a unidades de producción) aumentó de 15,000 a 310,000, es decir de 1 al 10% del total de predios y su participación en la producción dá un salto del 36 al 70%

Cabe destacar que dentro de este último grupo el mayor crecimiento corresponde a los predios medianos, que en estos 20 años suben de 16 mil a 290 mil, y son en su mayor parte parcelas ejidales. Asimismo, en términos de valor de la producción a precios constantes aumentó en 10 veces, por lo que su contribución relativa pasó del 10 al 40%. Este aumento en la producción agrícola puede explicarse por la ampliación de la frontera agrícola y básicamente por la inversión pública en obras de irrigación del norte y noroeste del país.

Ante la evidencia de estos indicadores, se puede concluir que la situación que prevalece en el campo después de 70 años de reforma agraria es el de una estructura de propiedad y producción profundamente polarizada y desigual. Las características de esta estructura además de expresarse en los niveles de participación en la producción de los diferentes tipos de tenencia de la tierra, también se manifiesta en la distribución de los factores productivos y de los recursos disponibles así como en sus efectos distorsionantes en el patrón de cultivos, en la autosuficiencia alimentaria y en su articulación con los distintos sectores de la economía, cuestiones que en seguida pasamos revista.

B. ESTRUCTURA DE CULTIVOS Y LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA

La composición de cultivos es un indicador claro de los fuertes desequilibrios del sector agroalimentario, esto es de las relaciones agricultura y la agroindustria así como con el resto de los sectores productivos con los que mantiene nexos en sus procesos de expansión económica. Dinámica que, como se ha señalado, ha estado dominada por procesos de agroindustrialización transnacionalizada, con patrones tecnológicos y de consumo ajenos a las condiciones económicas y sociales del país, a sus posibilidades de desarrollo y disposición de recursos naturales, por lo que aunado a la celeridad de los procesos de urbanización, se ha traducido en una creciente dependencia alimentaria.

La polarización de la agricultura al mismo tiempo que resultante de estos procesos, se constituye en un factor explicativo de estos desequilibrios y de los mayores índices de dependencia alimentaria. Esto es así por la especialización productiva que prevalece, en principio, entre las unidades de producción privada y ejidal, pero sobre todo, entre las unidades de subsistencia (incluyendo las de infrasubsistencia) y familiares, que pueden agruparse como pequeños productores, con los sectores empresariales del campo que antes hemos definido.

Así la producción de las unidades ejidales, que componen el 90% del primer grupo de pequeños productores, aportan en su conjunto el 43% del producto agrícola. Esta proporción minoritaria de la producción ejidal es de una importancia estratégica en tanto que representa la mayor parte de los productos básicos: el 64% del maíz (70% si se incluye el minifundio privado), el 65% del frijol, el 66% del arroz, el 80% del ajonjolí, el 63% del cártamo, el 50% del cacahuete, el 61% de la cebada, el 51% del chile verde y el 72% de la caña de azúcar, principalmente. Por su parte, en el grupo de predios privados mayores de cinco hectáreas se encuentra la gran empresa agrícola, orientada fundamentalmente hacia los cultivos comerciales de alta reutilización y/o exportación, como el trigo (67%), la soya (76%), el algodón (53%), la alfalfa (51%), el sorgo (59%), el tomate (80%), el aguacate (70%), la naranja (60%) y la uva (88%); estos cultivos se producen en su mayor parte bajo riego.

Es importante destacar en estos indicadores que los productos básicos cuya producción es relevante para lograr la autosuficiencia alimentaria en el país, descansa, precisamente en las unidades de producción cuya organización y técnicas productivas están más rezagadas. Por lo demás, la seguridad alimentaria que podría obtenerse a través de un adecuado balance en el intercambio del sector agrícola con el exterior, tampoco se vislumbra en la evolución de los patrones de cultivo.

Entre 1965 y 1980 la evolución de la superficie cosechada de los diferentes tipos de cultivo, mostró un comportamiento particular: mientras que para 1980 la superficie cosechada de productos industriales se incrementó 267% respecto a 1965, la destinada a la producción de básicos y a los productos de exportación se redujo 15 y 30%.

Si comparamos la situación de la superficie cosechada en 1985, respecto a la vigente treinta años antes, nos encontramos con que estas tendencias llevaron a que la superficie cosechada de exportación pasara de representar el 14% a solamente el 4% de la superficie cosechada nacional, igualmente la superficie de básicos redujo su peso relativo de 72 a 52%, en cambio la superficie cosechada de productos para la industria pasó de 8 a 22% de la superficie cosechada en el país durante ese período.

Estos cambios en la estructura se relacionan íntimamente con los principales déficit en la producción de alimentos así como de la contribución del sector agroalimentario (agricultura y agroindustrias) a los déficit en el intercambio de nuestra economía con el exterior. Las modificaciones en el patrón de cultivos, íntimamente ligados al fenómeno de la "ganaderización" directa e indirecta de la agricultura, provocó la sustitución, en casi todo el país y sobre todo en regiones específicas como la Comarca Lagunera y Tamaulipas, del frijol y del maíz por sorgo y soya. Las importaciones de la agricultura, la ganadería, sector forestal y las agroindustrias relacionadas, en su conjunto, ascendían para 1985 a 2,888 millones de dólares y constituían ya un 20% del total de las importaciones del país, sólo el complejo ganadero absorbía el 50%. Cabe señalar, que en ocasiones se

muestra al sector agropecuario y forestal con un balance positivo en el comercio exterior debido a que se excluyen los insumos agropecuarios, forestales y agroindustriales. La realidad es que la agricultura y particularmente su sector ganadero, no sólo es incapaz de satisfacer la demanda de alimentos en el país sino, además causa un desequilibrio externo que grava fuertemente la economía nacional.

C. CONCENTRACION TECNOLÓGICA Y DE RECURSOS PRODUCTIVOS. DESCAPITALIZACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

La distribución concentrada de los recursos tecnológicos y productivos es otra de las expresiones de la estructura bimodal de la agricultura. Los recursos disponibles en cada una de las formas de tenencia, privada o ejidal, mantienen una distribución diferente de los distintos factores de la producción. De acuerdo con el censo de 1970, las características principales de esta distribución son las siguientes:

- El conjunto de predios ejidales constituye el 70% del total y el 30% restante son predios privados. En lo que se refiere al capital total invertido en los predios, con excepción del valor de las tierras, estas proporciones se invierten, corresponden al sector privado el 73% del total y el 27% al ejidal; esta distribución se conserva en el caso de maquinaria agrícola.
- El desequilibrio en los gastos de tecnología disminuye ligeramente: las dos terceras partes del total, corresponden al sector privado y el resto al ejido. Estas proporciones se invierten en lo referente a la fuerza de trabajo empleada en el campo, temporal o permanente; corresponde el 35% a la propiedad privada y el 65% al sector ejidal.
- En cuanto al aprovechamiento de insumos, el 12% de los productores empleó semilla mejorada, cerca del 25% aplicó fertilizantes y un margen cercano al 11% utilizó pesticidas. Estas proporciones tienden a elevarse, en la medida que se pasa de las explotaciones de menor tamaño a las de mayor dimensión.

Estos datos, aunque a nivel muy agregado, confirman la concentración de capital, de maquinaria y de tecnología en el sector privado. Se presume que la trayectoria hacia la concentración no se ha modificado sustancialmente más que en lo relativo a que ahora la concentración se mezcla con estancamiento productivo, lo cual acentúa el problema y define en lo fundamental la crisis del sector agropecuario. Aún cuando no se dispone de información que permita puntualizar sus dimensiones, se puede deducir, a partir de indicadores globales que enseguida se presentan, que se ha ampliado la brecha entre los productores rurales tradicionales y el sector empresarial del campo, de manera que cada vez más los esfuerzos por revitalizar el sector se ven mermados por esta situación.

Una primera evidencia de esta afirmación son los resultados escasos que se han obtenido, no obstante lo significativo de los volúmenes de recursos canalizados al campo, a través de las políticas expansionistas experimentadas en la década del setenta, revisadas en

el capítulo anterior. Ahora circunscritos al análisis del comportamiento de la inversión y sus componentes así como del aprovechamiento del paquete de insumos tecnológicos, podremos llegar a resultados similares: concentración y consolidación de los sectores empresariales del campo y paralelamente la descapitalización de los productores rurales campesinos.

D. LA FORMACION DEL CAPITAL EN EL CAMPO

El comportamiento de la inversión, y consecuentemente la formación de capital en el sector agropecuario, ha sido irregular y con tendencia decreciente en el período de 1960-1984. Pasa de un valor bruto inicial de 22.4 mil millones de pesos, a precios de 1977, a 60 mil millones de pesos en promedio entre 1975 y 1982, para luego descender a cerca de la mitad de este promedio en los últimos años analizados. Lo importante es que la tendencia a lo largo de este período es hacia una participación decreciente de la inversión agropecuaria en la inversión bruta nacional de 13.4% a 8% que corresponde igualmente a la pérdida de importancia relativa de la producción del sector en el producto global.

Es clara la correlación entre la disminución relativa de la inversión bruta del sector agropecuario y su pérdida de presencia en el PIB, sin embargo requiere de un mayor desglose para establecer las causas y repercusiones en su dinámica de desarrollo. Por principio destaca que el incremento efectivo de la capacidad productiva de cualquier actividad económica depende del volumen de la inversión neta que se logre destinar a este propósito. Para el caso del sector agropecuario, este componente ha venido perdiendo importancia desde la década de los sesenta hasta llegar a un nivel deficitario; al inicio de los años sesenta la reposición de capital ya alcanzaba dos terceras partes de la inversión bruta y para 1983-1984 se llega al límite de que el flujo de inversiones no alcanzaba a cubrir la depreciación acumulada, es decir, se llegaba a una situación de desinversión neta con repercusiones críticas ya no para la expansión sino para la propia conservación de la infraestructura básica del sector: se llegó a una situación de descapitalización del sector.

La ubicación de los renglones específicos de descapitalización, se puede vislumbrar en parte, si desagregamos el curso de la inversión por subsectores de actividad. A este respecto resulta significativo que entre 1960 y 1973, período en que son acentadas las tendencias a la descapitalización, (1), la inversión neta pecuaria fuera superior a la agricultura durante todos los años, no obstante que el producto

- (1) Años reconocidos como el período de congelamiento de precios de garantía y en correspondencia una tendencia decreciente del irregular crecimiento de la inversión agropecuaria, en la que los montos de reposición absorben cada vez más una mayor producción.

agrícola fuera superior en más de un 25% que el producto pecuario. En contraste, la agricultura en este período inicia su trayectoria de tasas negativas de inversión neta y presenta una recuperación relativa del final de los sesenta y cae drásticamente en los ochenta.

Por otra parte, la relativa recuperación de las inversiones en la agricultura que se registra en los setenta y primeros dos años del ochenta, ya hemos señalado que no corresponde con una respuesta de importancia. Esto tiene que ver con los componentes a los que preferentemente se orientó la inversión así como de su vinculación a los problemas relativos a la estructura bimodal del sector y desde luego a los procesos de maduración de las inversiones.

En relación con el primer aspecto, cabe mencionar que mientras en el período de 1952-1958 la inversión pública se centró en continuar las grandes obras de riego en el norte y en el nordeste del país, en el sexenio siguiente, 1958-1964, hay una fuerte contracción de la inversión pública en el sector que afectó en particular este renglón y que hasta nuestros días no ha tenido recuperación. Esto se expresa claramente en cambios en la estructura del capital agrícola, que indudablemente reducen su potencial productivo: las obras de irrigación que llegaron a significar el 75% del capital agrícola depreciado en 1960, cae en 1984, al 50% de los acervos de capital existente, entre tanto, la mecanización cobra auge, sobre todo a mediados de los años setenta, para alcanzar un tercio como proporción del capital agrícola en el mismo año citado.

Paralelamente, el capital pecuario mantuvo su apuntalamiento en el valor de las existencias ganaderas así como un nivel estable en las construcciones de alambrados, establos y edificación, por lo que se infiere que la expansión se ubica sobre todo en la ganadería extensiva. De esta manera, la masa ganadera, la maquinaria y equipo y las instalaciones de riego concentraron más del 90% de la formación de capital en el sector, por lo que ganaron terreno en su participación del conjunto del capital instalado en el campo, a costa de renglones como áreas de riego y plantaciones que tienen una incidencia directa en la ampliación de la cobertura de producción.

Esta composición de los acervos de capital y su evolución, vinculada a algunos índices parciales de mecanización muestran que la descapitalización del sector no afectó a la agricultura comercial, por el contrario, sugieren un proceso en el que la capitalización concentrada en estos productores tuvo como contrapartida una

descapitalización proporcional de los estratos de agricultura campesina. Asimismo, la declinación del empleo de mano de obra es concomitante al peso creciente del capital en la función de producción agropecuaria:

- Hay un incremento de 46% en capital invertido por unidad de suelo entre 1960 y 1980, mientras que el capital correspondiente a mano de obra se elevó solamente en 23.5%.
- Esta forma de acumulación dirigida al desplazamiento de mano de obra se verifica también en el incremento registrado de 25% en la dotación de capital por persona activa entre 1960 y 1984.
- En el subsector pecuario estos índices son relativamente menores, de 1970 a 1980 elevó su capital invertido en 42%, centrado a la reproducción de existencias de ganado vacuno, y en menor grado, de porcinos y aves. La menor cuantía de este índice y su composición predominante en masa ganadera, muestra nuevamente que la expansión pecuaria se efectuó preferentemente por la vía extensiva.

Las tendencias a la ganaderización de la agricultura se verifican también en el empleo de insumos en el sector agropecuario. Este ha tenido un crecimiento promedio anual del 7% entre 1960 y 1984, donde los insumos pecuarios tienen un mayor peso. En el período referido, el uso de insumos en la agricultura registran una tasa de crecimiento del 5.1%, en tanto que los utilizados en la ganadería ascendieron al 11.4%.

Cabe señalar que la utilización de insumos está estrechamente vinculada a las diversas políticas de desarrollo instrumentadas en el sector. En el contexto de la revolución verde, se observa un crecimiento dinámico de 1960 hasta mediados del setenta y a partir de este momento disminuye hasta desplomarse en 1982 al registrar una tasa negativa de -4.7% y el más afectado es el sector agrícola con una caída del 7%. Como se ha dicho en el capítulo anterior, las políticas de ajuste significaron una ruptura de los apoyos traccionales de la política de subsidios a esta actividad productiva, cuyos efectos más severos se sintieron en la agricultura más que en la ganadería, y en particular, en el sector de productores campesinos, donde el aprovechamiento de insumos tecnológicos depende de los subsidios y de políticas de asistencia y promoción en este renglón.

En resumen, el proceso de acumulación en el campo ha mantenido tendencias crecientes a la concentración de las tierras (bajo formas de arriendo) y sobre todo de los recursos productivos y tecnológicos. Al mismo tiempo, se manifiesta un proceso progresivo de descapitalización que afecta sobre todo al campesino y que corresponde a la expansión del sector empresarial en el campo, lo que por una

parte acentúa la heterogeneidad de la agricultura, y por la otra, impone límites a la ampliación de la cobertura de la producción y generación de empleos, en virtud de la incorporación de métodos productivos intensivos en capital en la agricultura empresarial. Esta situación se agudiza por las políticas de estabilización al deprimir el consumo de insumos y en general el aprovechamiento productivo de las tierras, lo cual redundará en un estancamiento de los índices de productividad y de la cobertura de producción de la agricultura campesina que no es compensada en el sector empresarial.

E. REPERCUSIONES SOCIOECONOMICAS

1. Empleo

Las principales repercusiones socioeconómicas del desarrollo polarizado de la Agricultura se expresan en su incapacidad tanto para proporcionar el abasto alimentario como, sobre todo, contribuir a satisfacer las crecientes demandas de empleo, que da lugar al acelerado crecimiento demográfico, y por sus particularidades en su estructura, el crecimiento todavía mayor de la población económicamente activa (PEA).

En comparación con los otros sectores, las actividades primarias han perdido importancia en el empleo que proporcionan. En 1960 la población ocupada en el sector fue de 6.1 millones de personas, cifra equivalente al 54.2% de la población ocupada en el país. Para 1970 la ocupación ascendió a 5.1 millones disminuyendo la participación relativa del sector al 39.4%.

La incapacidad estructural del sector agropecuario para generar el nivel de empleo que requiere la población, es patente en el período 1964-1966/1983-1984 en que el crecimiento poblacional observó una tasa del 2.6%, mientras que el empleo efectivo agrícola generado durante el mismo período registró una tasa de apenas 0.2%. Consecuentemente a la baja creación de empleos, el sector ha desplazado a muchos habitantes para ir a engrosar el ya de por sí grave hacinamiento en las ciudades, como se puede apreciar en el crecimiento diferencial por sectores, antes citados.

La caída del empleo en el sector se debe, entre otros, a los siguientes factores: el crecimiento de la frontera agrícola ya no fue tan significativo en este segundo período; la mecanización y tractorización creciente en algunos cultivos desplazó mano de obra; la inversión en obras de infraestructura observó tendencias decrecientes y la mano de obra que tradicionalmente ha buscado empleo en las ciudades de los Estados Unidos se encontró con un mercado de trabajo cada vez más reducido. Paralelamente, el número de jornaleros asalariados ha venido incrementándose al pasar de 1.6 millones de personas en 1950 a 2.5 en 1970 y a 4.5 en 1980, cifra que representó el 79.0% de la PEA agropecuaria para este último año.

Aunado al problema del desempleo abierto que enfrenta el agro, se registra el alto índice de subempleo, el cual se explica en parte por los períodos de cosecha tan cortos de los cultivos. Según

resultados directos de una investigación de campo realizada por el FIDA/BANRURAL en 1977, se determinó que el número promedio de días laborados por un mes en la agricultura era tan sólo de 14, hecho que demuestra no sólo el problema del desempleo, sino del mismo subempleo en el que se encuentra la mayoría de la población rural. Asimismo, de los 240 días que se estiman laborables durante un año, los jornaleros trabajan únicamente 171 días, cifra que representa apenas un poco más del 70% del total.

2. Ingreso, Salarios y Pobreza Rural

De acuerdo con cifras de INEGI-SPP que consideran el ingreso nacional disponible, en el año de 1976 se registró la mayor participación del concepto "Remuneraciones de Asalariados" alcanzando la cifra de 43.5%. Sin embargo, de ese año de 1985 su participación disminuyó hasta llegar al 32.2% cifra que representa el menor porcentaje de participación de los asalariados en el ingreso nacional disponible desde 1970 hasta 1985. El salario mínimo disminuyó en términos reales en un 46% de 1978 a 1987, lo cual acusa niveles salariales inferiores a los que se tenían en 1966, es decir hace 22 años.

Los efectos han sido considerables en la demanda de productos alimenticios de los granos básicos como el maíz, frijol, arroz y trigo, cuyo consumo nacional ha disminuído durante esta década. En 1981 se consumieron en el país casi 36.1 millones de toneladas; sin embargo, para 1987 este consumo disminuyó en un 14.7%; situándose en 30.7 millones. Dicha reducción abarcó al consumo de granos básicos para consumo humano, el cual pasó de 19.8 a 17.5 millones de toneladas, registrando una caída del 11.6%.

Durante el período 1981/82 a 85/86, el consumo de carne de res por persona disminuyó de 15.8 a 11.6 kilogramos por año, descendiendo en promedio 26.6%; la ingesta de carne de cerdo cayó de 18.4 a 12.8 kilogramos, equivalente a una caída del 30.4%; el consumo de leche cayó en un 12.7%; el de pescado un 29.4%; el de maíz un 6.2%. el de frijol un 28.1%; la naranja un 13.5%; el plátano un 28.4% y el sorgo un 11.9%.

El Programa Nacional para el Desarrollo Rural Integral afirma que en 1979 existían 19 millones de personas (12 en áreas rurales y 6 en urbanas) que presentaban grave déficit en el consumo calórico-protéico. Esta situación posiblemente se ha deteriorado por los efectos de la crisis económica que atraviesa el país.

El 74% se encuentra con algún grado de desnutrición. En cuanto a la población rural, los menores de edad registran un alto índice de desnutrición que asciende a un déficit calórico-protéico del 60% y el 50% en la población adulta.

De acuerdo con la definición que ofrece CEPAL para los pobres e indigentes, en el caso de México para 1970 existían 17.4 habitantes pobres a nivel nacional, mientras 6.1 millones eran considerados indigentes. Del número de pobres, el 61% habitaba las zonas rurales,

mientras que de los considerados indigentes, el 67% se ubicaron en estas zonas. Como puede observarse, el número de pobres e indigentes ascendió a 14.7 millones de habitantes en el medio rural, lo que equivale a decir que el 74% de esta población carecía en alguna medida de los mínimos satisfactores alimenticios y de bienestar.

Según estimaciones de FAO, para 1980 la población rural creció en 17% alcanzando la cifra de 23.3 millones de personas. La población rural pobre creció en un 50% mientras que la indigente lo hizo en 49%, ubicándose en 15.9 y 6.1 millones de personas respectivamente, lo cual quiere decir que en conjunto sumaron 22 millones, cifra equivalente al 94% del total de la población rural en ese año.

Tales cifras de pobreza e indigencia son en sí alarmantes, ya que una gran proporción de la población rural se ubica en los más bajos niveles de alimentación y bienestar social; así, no obstante que en materia educativa, el ritmo de alfabetización es superior al crecimiento poblacional, del total de la población analfabeta que ascendió a casi 6.5 millones de personas en 1980, el 58.1% se ubicó en las áreas rurales. En cuanto a la vivienda se refiere, para 1960-1970 y 1980 el nivel de hacinamiento fue de 5.4%, 5.8% y 5.5% habitantes por vivienda. En disponibilidad de servicios se observaron los siguientes datos: en 1960 del total de viviendas existentes el 67.7% no contaba con agua entubada, para 1980 la cifra se redujo al 28.4%; en lo correspondiente al drenaje, en 1960 tan sólo el 28.9% contaba con este servicio, mientras que para 1980 la cifra se incrementó al 51% y las viviendas con electricidad alcanzaron el 75% en ese mismo año.

F. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

A la par de los obstáculos estructural-objetivos del desarrollo agropecuario y su relación interactuante con políticas sectoriales y macroeconómicas es necesario separar para su análisis un conjunto de problemas que podemos denominar político-institucionales que también tienen una presencia relevante en la dinámica del sector. Para el caso de México este ángulo del diagnóstico es insoslayable habida cuenta de la alta presencia estatal en la agricultura, fenómeno que tiene fuertes raíces históricas que no es propósito profundizar aquí, pero es importante mencionarlo para darle una dimensión al problema.

Los obstáculos que se enfrentan en esta vertiente no son menores y tienen que ver con problemas como la marginación de la agricultura en los modelos de desarrollo, el impacto negativo de las políticas macroeconómicas en la agricultura, la separación entre instancias de decisión global y sectorial, la incompatibilidad y efectos contradictorios de los instrumentos de política económica, escasa respuesta de los productores rurales y debilidad en su concertación con el Estado, entre otros. En fin la necesidad de tener claridad y lograr consensos fundamentales en cuanto a las prioridades del desarrollo, para lo cual se torna necesario revisar la tarea de la conducción, es decir el proceso de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que, como se verá más adelante,

actualmente refleja problemas de articulación, oportunidad y funcionalidad en los sistemas institucionales.

En materia de política agropecuaria, la abundancia y heterogeneidad de los agentes productivos hace insoslayable la búsqueda de consensos fundamentales, demanda sistemas institucionales que articulen tanto los instrumentos de política macroeconómica y sectorial, y sobre bases de concertación, vinculen las propuestas de las autoridades encargadas de la planeación agropecuaria con las necesidades y demandas de los distintos grupos que coexisten en el ámbito rural y de aquéllos que se le relacionan.

A manera de síntesis los problemas institucionales pueden agruparse en las siguientes vertientes:

Problemas de la bimodalidad

La agricultura mexicana expresa con fidelidad el caso de una agricultura bimodal burocratizada, fenómeno característico de países donde la presencia estatal es fuerte.

El Estado mexicano, en lugar de apoyar el fortalecimiento económico y político de las organizaciones campesinas, ingrediente esencial de toda agricultura fuerte, tomó la decisión de convertirse en tutor y director de la agricultura ejidal. Creó con este fin grandes y costosos aparatos de regulación agrícola que, en la práctica, han ido substituyendo a los pequeños productores en la dirección del proceso productivo rural.

El problema de la polarización es que cuando se consolida, resulta muy difícil instrumentar políticas de reactivación que puedan movilizar a una parte importante del sector y crear los mecanismos de multiplicación económica que se observan en agriculturas en proceso de desarrollo. En países con estructuras económicas más homogéneas se establecen interrelaciones entre los sectores económicos (trade-offs) que pierden su fuerza cuando prevalecen estructuras productivas heterogéneas y desiguales. Por ejemplo, la creación y difusión de tecnología en la agricultura bimodal se dirige al subsector moderno, mientras que las nuevas tecnologías para la agricultura temporalera o tropical, son casi inexistentes. Entonces la relación agricultura-industria no se convierte en factor de crecimiento para la primera.

La bimodalidad crea también situaciones adversas en el terreno de la organización para la producción y la defensa gremial. En el subsector atrasado prevalece la atomización y la disgregación de los campesinos. Ello repercute negativamente en la capacidad de gestión de proyectos productivos agropecuarios y en la capacidad de defensa del excedente económico generado. Este es un desafío que actualmente presenta las recientes políticas del gobierno mexicano de impulsar la concertación como base de su estrategia de desarrollo agropecuario. Los problemas derivados de la bimodalidad plantean una difícil y contractiva planeación del desarrollo del sector, los instrumentos de la política económica y agrícola no

funcionan de la misma manera, ni producen la misma efectividad en una agricultura dual que en otra más homogénea.

En el caso del diseño de una política de precios es inescapable el hecho de que tendrá efectos diferentes sobre los distintos tipos de productores, que se hallan en los extremos opuestos del continuo tecnológico: En qué nivel tecnológico se deben fijar los precios de garantía oficiales? En el nivel de precios más bajo, que corresponde a los costos de producción empresariales, con el fin de reducir el precio de los alimentos en las ciudades pero disminuyendo al mismo tiempo el ingreso de los campesinos? o bien en la cota superior para garantizarles a éstos últimos un ingreso suficiente, pero contribuyendo a la inflación y a las ganancias extraordinarias de los agricultores más modernizados? Podrían plantearse interrogantes similares en el terreno de los subsidios, tasas de interés agropecuarias y los precios de los insumos agropecuarios.

En suma el problema de la polaridad rural es central en la planeación del desarrollo, exige de políticas específicas fundadas en una visión profunda de la heterogeneidad de la agricultura. De ahí que conforme se agudiza esta situación es fuente de conflictos y contradicciones cada vez más acentuadas entre los actores clave de la conducción del desarrollo agropecuario.

Ausencia de consensos fundamentales

Un estudio reciente basado en una encuesta, sobre las percepciones de los distintos actores clave (agricultores, agricultores-líderes, funcionarios, y técnicas del sector afines) que participan en el ámbito de la conducción del desarrollo agropecuario, respecto a los tópicos que giran alrededor del papel de la agricultura en el desarrollo nacional, arrojó interesantes resultados sobre los consensos:

- Se constata que la diversidad de percepciones entre los actores es más bien la regla que la excepción. También que esas diferencias no sólo se presentan entre los actores clave que participan en distintos ámbitos, sino entre aquéllos que comparten los mismos espacios. Asimismo, se llegó a determinar que si bien se presenta un amplio consenso respecto al papel importante del sector agropecuario, por una parte, no siempre se tiene preciso cuáles son los elementos básicos que definen dicho papel y, por otro lado, no se comparte por igual el carácter subordinado o no de ese papel.
- No es posible determinar un sólo patrón de diferencias de percepción, es decir, más allá de que la posición y el ámbito en el que se participe sea la determinante última o única de dichas percepciones, lo que parece estar claro es que de esta diversidad está presente una confusión y/o desconocimiento tanto del sector como de sus relaciones con el resto de la economía y con los distintos niveles de política.

- Las diferencias de percepción que se presentan entre actores que participan en las mismas posiciones, resultan ser sin duda una de las limitantes más lamentables, por cuanto las mismas generalmente ocasionan fracturas entre los actores clave de un mismo sector que lo hace más vulnerable respecto a otros sectores afines. Sin embargo, debe señalarse que las diferencias de percepción entre actores clave, no necesariamente son perjudiciales en las tareas de la conducción, por el contrario, éstas pueden contribuir favorablemente siempre y cuando existan mecanismos en los que puedan superarse y así enriquecer la discusión en la toma de decisiones. El problema se hace presente ahí donde las diferencias no pueden ser superadas.
- Más allá de las diferencias o coincidencias de percepción en los actores clave pertenecientes a un mismo sector son por sí mismas un elemento importante, pero no suficientes para una buena conducción; cuando las percepciones son coincidentes en puntos que difieren con la realidad misma, o agropecuaria, los resultados son entonces negativos. Separación de las instancias de decisión sectorial y macroeconómicas.

Aquí lo importante a destacar son las diferentes percepciones de los actores clave con relación a la influencia de la política macroeconómica y de los programas de ajuste que la contienen sobre la reactivación y desarrollo de la agricultura, así como sobre la efectividad de los mecanismos que se emplean para su definición, implementación y ajuste. Como se señaló en el análisis de las políticas de estabilización del capítulo 2, el problema se refiere a que los instrumentos de regulación de la economía y que inciden en la agricultura están fuera del ámbito de la política agrícola. La política cambiaria y de comercio exterior, la fiscal y monetaria, la de subsidios y otras más que tienen un gran impacto sobre la producción agrícola, se definen a partir de consideraciones macroeconómicas que casi no toman en cuenta los problemas del sector agrícola.

No es una exageración decir que hoy los verdaderos Ministros de Agricultura son los titulares de los Ministerios de Hacienda o de Comercio o bien de los Bancos Centrales. El análisis de los sectores clave está encaminado a aclarar esta situación y plantear bases que permitan mejorar la capacidad de análisis, asesoramiento y toma de decisiones concertadas al interior del sector público y con las diferentes fuerzas sociales.

El desarrollo de este apartado se realiza a partir de la confrontación entre el nivel declarativo formal de la política macroeconómica y el de aquélla realmente instrumentada, considerando sus efectos en el sector agropecuario.

Una somera revisión de la política en su nivel formal o intencional reflejada en distintos ámbitos, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial en sus recientes reformas a los artículos 25 y 27; o a nivel de la política macroeconómica y las políticas sectoriales expresadas en el PND 1983-1988; así como en las

políticas específicas plasmadas en los diversos programas de desarrollo y hasta las medidas y acciones formuladas, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- i. El discurso oficial reconoce el papel preponderante del sector rural en el desarrollo nacional y de sus contribuciones al resto de la economía.
- ii. En términos generales, existe correspondencia y congruencia entre los distintos niveles de la política formulada.

Sin embargo, como se mostró en el análisis de la política macroeconómica del período reciente, ésta no fue capaz de incidir de manera determinante en la recuperación y desarrollo del sector. Por el contrario, aun cuando la política económica de ajuste tendió a crear condiciones restrictivas y recesivas en prácticamente todos los sectores económicos, hay sectores que resintieron sus efectos más que otros como es el caso del sector agropecuario, el cual resultó ser uno de los más afectados en casi todos los ámbitos de la política macroeconómica.

Lo anterior, pone en evidencia que aunque la política formulada le otorga al sector agropecuario un papel prioritario en la estrategia de desarrollo nacional, la política instrumentada le da un tratamiento secundario.

Tomadas en su conjunto, estas percepciones parecen indicar que una gran parte de los actores consideran que las medidas de reajuste son dolorosas y negativas en el corto plazo, pero necesarias y positivas en el futuro. Se trata, al parecer, de una política "antipopular pero necesaria" o una política de "poda conveniente para la Nación". No obstante, la mayoría de los actores clave espera que las medidas de reajuste económico se traduzcan en una contracción de la actividad del sector, una concentración de los recursos y, en menor medida, que ello provoque mayor desarticulación de la agroindustria y que beneficie a agentes externos al sector.

Sin embargo, un 20%, en su mayoría líderes agricultores, consideró que este ajuste estimularía el crecimiento agropecuario. El grupo que en menor proporción opinó en este sentido fue el de funcionarios del sector agropecuario, lo cual puede indicar su mayor acceso a estimaciones recientes sobre el particular.

El análisis de esta situación ha puesto de manifiesto la existencia de una inadecuada relación de la política sectorial agropecuaria y la política macroeconómica. De una parte, la predominancia de políticas globales dirigidas fundamentalmente a establecer los equilibrios de los grandes agregados macroeconómicos, dejando relegado al sector agropecuario y en condiciones de subordinación contrasta con la declarada prioridad del sector. Por otra parte es clara la predominancia de una política macroeconómica que penaliza a la agricultura en relación con otros sectores. El resultado se manifiesta en el hecho de que los esfuerzos para lograr las metas que

permitan alcanzar el Desarrollo Rural Integral están siendo frustrados.

Concertación entre el Estado y las fuerzas sociales

Los resultados obtenidos en este análisis, además de expresar un pobre desempeño en los mecanismos de conducción en lo que a infraestructura y asistencia técnica para la planeación se refiere, son claros indicadores de la débil y tan proclamada concertación del Estado y los productores rurales. Es evidente que la falta de conocimiento de los problemas fundamentales de la agricultura, su imprecisión en las medidas necesarias para su reactivación y la escasa previsión de la penalización de las políticas de ajuste, reflejan dos situaciones igualmente graves: por una parte, la persistencia de un sistema de planeación tradicional cerrada a la participación, sobre todo, de los productores rurales; por otra parte, la débil presencia de organizaciones de productores consolidadas, que conscientes de sus intereses como sector, ofrezcan la capacidad técnica y política necesaria para hacer valer sus proyectos alternativos que efectivamente respondan a sus condiciones económicas y sociales.

Entre la mayoría de los entrevistados hubo consenso en el señalamiento de que la participación de los actores del sector agropecuario en las instancias de análisis y toma de decisiones de la política global o macroeconómica es muy reducida y limitada, abierta sólo a los grandes líderes del sector agropecuario y por si fuera poco, pasiva y con escasas posibilidades de incidencia real en la toma de decisiones.

Algunos aspectos específicos de las percepciones de los actores clave permiten entender la incapacidad del sector para hacer valer sus intereses respecto a otros sectores. Como antes se ha mencionado, prácticamente una mitad de los actores considera no sólo como correcta la gradualidad con la que se aplica la política de reajuste en el sector agropecuario, sino que en opinión, ésta debe acelerarse. Si se destaca que estos mismos actores estuvieron de acuerdo en que el sector agropecuario debiera tener un lugar prioritario en un proceso de reimpulso a la economía, y que en buena parte el ajuste está dado por una contracción del gasto y en especial de la inversión, podría inferirse que estos agentes no consideran que estas variables son determinantes en la reactivación agropecuaria.

IV. LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION RURAL: ORIENTACIONES GENERALES Y LINEAS DE ACCION

La promoción del desarrollo agropecuario y rural en México ha sido compromiso y propósito permanente de los gobiernos emanados de la Revolución. Primero, el reparto agrario acelerado y la construcción de importantes obras de infraestructura hidroagrícola, después la acción pública orientada a inducir la producción y la productividad, han sido las grandes vías por las que se ha procurado transitar hacia la modernización del sector.

El diagnóstico de la situación que prevalece en el campo registra avances significativos en distintos renglones de la actividad, regiones y grupos de productores; pero también destaca lo mucho que falta por hacer, sobre todo en términos de un mayor equilibrio en el desarrollo y la distribución de los beneficios. Los rezagos acumulados adquieren en ocasiones un rostro humano preocupante; la insuficiencia productiva vulnera la soberanía del país y la falta de participación democrática en el campo, comprometen la viabilidad de su desarrollo.

La situación de crisis que se vive desde 1982 ha restringido considerablemente los márgenes de maniobra para impulsar el crecimiento de la economía. Las políticas gubernamentales se han orientado a corregir los desequilibrios macroeconómicos, como punto de partida para la reformulación del proceso de desarrollo sobre bases más firmes, habiéndose instrumentado una serie de ajustes estructurales que se han traducido en una pesada carga para la mayoría de la población, agudizando las desigualdades y los conflictos sociales. La crisis económica tiene en la actualidad, aunque aislados, evidentes signos de desarticulación y aún de lucha política.

Las políticas adoptadas también han tenido un marcado sesgo antiagropecuario. En particular, la contracción y encarecimiento de los financiamientos, la apertura de la economía, el manejo del tipo de cambio, la contención salarial con su efecto acumulado en la demanda, las distorsiones en la estructura general de precios y muy destacadamente las severas restricciones en la inversión pública en infraestructura y en los gastos gubernamentales para el apoyo y estímulo a la producción y productividad, han deteriorado los procesos de formación de capital en el campo, la modernización tecnológica, la generación de ingreso y su distribución, los niveles de empleo, pero sobre todo, las condiciones de vida de los campesinos.

En el quehacer institucional hay importantes experiencias en materia de planeación y operación del desarrollo rural, desde fines de la década de los sesentas. Como programas integrales de desarrollo destacan el Plan para el Aprovechamiento de los Recursos Productivos de la Cuenca del Río Balsas, el Plan de Desarrollo de la Contalpa, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Programa para el Desarrollo de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y

el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que estuvo vigente de 1985 a 1988.

Es mucho lo que se ha avanzado en lo conceptual y operativo, pero quizá la lección más importante es que si no se cuenta con mecanismos que hagan efectiva la participación de los productores desde el diseño de las estrategias hasta su instrumentación, control y evaluación, los propósitos que se pretende alcanzar pueden no pasar de buenos deseos.

En general, las políticas agrícolas y los programas señalados en mayor o menor grado, han adolecido de un marcado corte vertical, para hacer fluir de "arriba hacia abajo" las interpretaciones de los problemas, recetas, decisiones y recursos, que en la gran mayoría de las ocasiones son ajenos a los productores y que por lo mismo, poco interés despierta su adecuado uso y conservación. De esta manera, lo que en el discurso político tradicionalmente se considera como una alianza entre el Estado y los campesinos se ha deformado, convirtiéndose en una relación paternalista, que ha abierto espacios importantes a la simulación y la corrupción.

También los campesinos han aprendido mucho en este proceso. Hoy tienen conciencia de la fuerza política que adquieren cuando se organizan; que son ellos quienes mejor conocen sus problemas y pueden enfrentar sus soluciones, que el paternalismo oficial más que beneficiarlos vicia las relaciones sociales en el campo; que la corrupción alentada por líderes y caciques locales significa sojuzgamiento. Se percibe un amplio consenso en la Sociedad Rural que rechaza la simulación y el tutelaje; los grupos campesinos demandan apoyos para hacer producir sus tierras; que no conlleven condicionamientos de ninguna especie, reclaman respecto a su forma de organización, mecanismos reales de participación democrática, y se muestran dispuestos a concertar acciones y compromisos con el gobierno y otros productores.

Bajo este marco habrá de reformularse la estrategia de desarrollo rural, para que dé cauce a la modernización requerida para la superación de los retos actuales.

Cualquiera que sea la estrategia que se institucionalice tiene que partir del hecho de que la reactivación de la agricultura bimodal exige un replanteamiento a fondo de la política agrícola para dinamizar al sector mayoritario de productores campesinos. Este cuenta con una parte significativa de los recursos naturales del país, posee capacidad para generar un monto importante de excedente económico y mediante sus organizaciones productivas y sociales, probadas y fortalecidas en experiencias reivindicativas particularmente en los últimos quince años, podrán desempeñar un papel clave en la reestructuración del sector.

Ello no significa hacer a un lado a la agricultura empresarial. Posee una gran importancia relativa en la producción de bienes agropecuarios para la exportación y de algunos productos e insumos industriales destinados al mercado interno; por lo que es recomendable seguirla fomentando, pero debe

tenerse presente que la reactivación del sector no puede fincarse sólo en el dinamismo de este segmento de la agricultura. La estrategia de modernización rural implica principalmente la incorporación de los campesinos más pobres al proceso de crecimiento. Se trata de ir reduciendo las desigualdades y la pobreza rural, al tiempo que se crean las condiciones para aprovechar los recursos inexplorados con el propósito de que su movilización resulte en un desarrollo lo más autosustentado posible.

La existencia de un amplio número de campesinos pobres y asalariados rurales, con recursos insuficientes para sobrevivir y que obtienen buena parte de sus ingresos mediante la venta de su fuerza de trabajo, exige el diseño de estrategias específicas. Se requiere de un mayor acceso a la tierra y a los recursos productivos, la creación de empleos extraprediales y en actividades fuera de la agricultura, así como el reforzamiento de la capacidad de la unidad doméstica para producir alimentos para el autoconsumo.

Un principio básico de la estrategia de desarrollo rural debe ser el de reforzar por todos los medios los mecanismos de multiplicación del ingreso y el empleo rural, y el avance hacia la autosuficiencia alimentaria en granos básicos se convierte en la mejor forma de lograr este propósito, además de las ventajas políticas que conlleva tener asegurado el abasto nacional.

La dinamización de la agricultura campesina es un requisito indispensable para que el sector se convierta en uno de los ejes de la reactivación de la economía en su conjunto, en tanto que ampliaría considerablemente el mercado para la realización de los productos industriales. Pero antes de fungir como un factor de reactivación, el sector agropecuario debe ser revitalizado, por que si la lógica de la agricultura bimodal sigue constriñendo la mayor parte de los avances tecnológicos y productivos al polo ya desarrollado, su influencia en la reactivación será limitada.

El problema esencial estriba en desactivar los mecanismos concentradores de la agricultura bimodal y crear las condiciones socioeconómicas para incorporar a los grandes sectores de campesinos hasta ahora marginados del desarrollo rural. Es necesario que los pequeños campesinos accedan a los mecanismos del crecimiento económico para impulsar paulatinamente una estructura económica más balanceada, en la cual las relaciones intersectoriales actúen en favor de la agricultura.

Esta incorporación tiene que hacerse en forma relativamente rápida y generalizada, con el fin de aprovechar los mecanismos mutuamente reforzantes de multiplicación del ingreso, el empleo y la adopción de nuevas tecnologías, y transformar la relación agricultura-industria en un vínculo creativo y reformador para ambas partes, pero en particular para la agricultura, sobre todo en una primera fase. Después de más de 50 años de reparto agrario en el país, es evidente que esta acción no basta para reanimar el sector agropecuario en su conjunto, así como también ha resultado insuficiente la política

agrícola tradicional, basada sólo en la manipulación de algunas variantes económicas, como los precios, el crédito o la inversión pública, sin ir acompañada de reformas económicas y sociales de corte más estructural.

Se requiere de una secuencia de cambios estructurales, cuyos elementos básicos serían:

- Una política económica, agrícola y tecnológica, coherente con los objetivos de dinamizar la agricultura campesina en zonas de temporal y al sector agropecuario como un todo.
- Un conjunto de reformas institucionales que abarque la organización y el funcionamiento de los principales organismos gubernamentales relacionados con el sector, con el fin de mejorar sustancialmente la instrumentación de las políticas de fomento.
- Cambios políticos de fondo que alteren en sentido positivo, para los campesinos las estructuras de poder regionales en que se asienta la dominación económica y política de éstos, y permitan una real participación democrática de todos los integrantes de la sociedad rural, a través de sus organizaciones productivas y sociales. Lo esencial es la voluntad política para aceptar la movilización campesina como medio indispensable de la reactivación económica.
- Medidas selectivas que atiendan de manera directa las graves carencias de alimentación, salud, educación y vivienda, principalmente, que padecen un gran número de comunidades rurales en el país y que difícilmente serán resueltas por la dinámica que pudiera generar la reactivación productiva.

A. PARTICIPACION SOCIAL RURAL EN LA VIDA NACIONAL

Considera la renovación del Pacto Social en el agro, con base en el fortalecimiento de la organización social y la democracia participativa de los productores y de las comunidades rurales, a fin de alcanzar como propósitos superiores el resguardo de la soberanía alimentaria y el bienestar social rural.

Se propone encauzar la renovación del pacto social en el agro a fortalecer la alianza histórica Estado-campesino, a través de las siguientes líneas de acción: La responsabilidad compartida entre el Estado y los productores, mayor participación social en las tareas de modernización rural y modernización de los organismos públicos de fomento al agro. Avanzar en torno a estas líneas de acción requerirá adicionalmente de la actualización del marco jurídico vigente, a fin de disponer de una legislación agraria y rural congruente con el proceso de modernización del campo.

La responsabilidad compartida entre el Estado y los productores

Conforme a las demandas recientes de los productores rurales, sería conveniente transferir aquellas funciones que actualmente desempeñan dependencias oficiales y que es factible que puedan ser mejor desarrolladas por las propias organizaciones de productores, así como por las entidades federativas y los municipios. Se pretendería con ello que sea en el ámbito regional donde se generen y se ejecuten las acciones de apoyo a la modernización del sector rural y que las propias organizaciones asuman la responsabilidad de distribuir equitativamente, en su interior los beneficios que se obtengan.

Esta descentralización de funciones requerirá la adopción de un proceso gradual y organizado que se fundamente en la concertación social como principal mecanismo, considerando el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales, el otorgamiento de los servicios complementarios que impliquen las nuevas tareas y la capacitación necesaria para desempeñar con eficiencia las funciones a desconcentrar. En el caso de las acciones a desconcentrar hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, habría que tomar en cuenta la capacidad financiera e institucional de cada entidad.

La estrategia de desarrollo rural ha de reconocer como categorías vigentes de la alianza Estado-campesino, el ejido, la pequeña propiedad y la comunidad, las cuales son las formas predominantes de la tenencia de la tierra y a su vez, constituyen la esencia de la voluntad social y del modo de vida de la población rural.

Es necesario impulsar la modernización del ejido y de las comunidades desarrollando políticas para fortalecerlos como órganos de representación campesina y transformarlos en unidades complejas de gestión económica: lo primero implica reforzar su capacidad política en el ejercicio democrático de su estructura interna; mientras que lo segundo se refiere al aumento de su capacidad para articular los procesos productivos, optimizar la administración de los recursos, retener y capitalizar los excedentes y en suma, reforzar su autonomía en la programación de sus metas productivas, en el manejo directo del crédito y de sus propios cuerpos de asistencia técnica, en la lucha por los mejores precios de sus productos, y en la adquisición directa de los insumos.

La auténtica pequeña propiedad, precisa una atención prioritaria en las acciones de fomento rural, en virtud de la importancia que tienen las unidades productivas que ahí se ubican, para la reactivación productiva agropecuaria y para combatir el minifundismo a partir de los mismos pequeños propietarios. La acción concertada con la pequeña propiedad tendría que sustentarse en las formas asociativas de los pequeños productores, entre las que destacan las sociedades de producción rural, las cooperativas y las uniones de asociaciones productivas.

La promoción de la participación social tendría un gran impulso en los municipios que se constituirían en promotores del desarrollo rural con capacidad para planear y ejecutar las acciones, así como para dar seguimiento en representación de la comunidad, a las

acciones de los organismos gubernamentales y de los participantes sociales.

El apoyo de los Gobiernos Federal y Estatales hará posible dotarlos de los recursos mínimos de inversión para el fomento productivo, así como para la construcción de infraestructura de bienestar social: vivienda, servicios complementarios, educación, cultura, seguridad social y salud. Deberá corresponder a los municipios, potenciar la acción institucional promoviendo el trabajo solidario de la comunidad y optimizar el uso de los recursos en estas actividades.

B. MODERNIZACION DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS

La modernización de los organismos públicos tendrá que orientarse a reducir la heterogeneidad de las dependencias que concurren en el agro, así como la dispersión de competencias y funciones cuya coordinación es compleja y reduce la eficiencia y eficacia de la actuación institucional para el fomento de la producción y el bienestar social rural.

Para ello, deberán diseñarse políticas administrativas y operativas que tiendan a fortalecer la unidad de mando en el sector público agropecuario, a establecer mayor congruencia en los criterios de sectorización, e impulsar la coordinación interinstitucional en todos los niveles. En este sentido, se considera que un propósito fundamental de la modernización del sector público agropecuario debe ser el de evitar duplicidades entre las dependencias y entidades del sector agropecuario y mejorar los mecanismos de coordinación sectorial.

Sin embargo, los mayores retos se ubican en lo que se refiere a la coordinación de las dependencias que concurren en el agro con aquéllas que toman decisiones globales que directa e indirectamente afectan la modernización del desarrollo rural. Por ello, resulta prioritario promover la adecuada participación sectorial en las instancias globales de coordinación, en el análisis y definición de políticas legislativas, administrativas, económicas y sociales a fin de que éstas sean congruentes con la estrategia de la acción institucional en el agro.

La adecuación administrativa en estos términos es una premisa básica que sustenta el desarrollo de una gestión participativa, la instrumentación de amplios procesos de desconcentración de funciones y de transferencia de recursos y la aplicación de una política de apoyo productivo y de servicios sociales con base en un mayor grado de selectividad conforme a los tipos de productores que prevalecen en cada región y comunidad.

La eficiente coordinación interinstitucional en los Centros de Apoyo podría consolidarse con la operación de una o varias ventanillas de atención a los productores cercana a su área de trabajo en los rubros de justicia agraria, fomento a la producción y productividad, y de bienestar social. Se pretendería coadyuvar

así a la reducción de los trámites administrativos, agilizar la atención a los beneficiarios y lograr mayor eficiencia en la respuesta a las exigencias de los campesinos.

C. MODERNIZACION DEL MARCO JURIDICO

Conforme con los planteamientos centrales de la política de modernización del desarrollo rural, se requiere promover un conjunto de reformas, adiciones y adecuaciones al marco jurídico normativo del sector rural que otorguen un sustento legal consistente a las acciones de responsabilidad compartida entre el Estado y los productores, y den impulso a la participación social.

En este contexto, resulta conveniente la revisión de la Ley de la Administración Pública Federal y su reglamentación correspondiente a fin de readecuar y precisar las responsabilidades y funciones de las dependencias y entidades del sector público agropecuario, reestructurar su composición administrativa y vincular sus acciones en concordancia con los sectores social y privado. De igual forma, las adecuaciones a este instrumento tendrían como propósito establecer las normas para la transferencia de funciones del sector público central hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, así como a los productores directos.

Se requiere que el proceso de transferencia considere el establecimiento de normas que posibiliten la descentralización de funciones a los núcleos agrarios, organizaciones de productores, centros de apoyo, distritos de desarrollo rural, municipios, entidades federativas, así como el establecimiento de ventanillas únicas de atención a los productores.

En el marco de la modernización de la reforma agraria, se propone promover una mayor autonomía jurisdiccional de las Comisiones Agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario, además de definir procedimientos más ágiles y expeditos de conciliación agraria.

Por otra parte, es necesario fortalecer los mecanismos normativos de la participación social en las tareas de planeación, programación, operación y evaluación de las actividades en el agro. En particular se recomienda fortalecer la participación activa y organizada de los productores en los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural y en los Centros de Apoyo, para reducir el manejo discrecional de las políticas de producción.

Asimismo, habría que consolidar el cuerpo jurídico del municipio, en aquellos aspectos que los consideren como promotor del desarrollo rural y no sólo como gestor, sino como ejecutor.

Por su parte, el perfeccionamiento de la Ley de la Reforma Agraria debe orientarse a lograr una mayor precisión en el reconocimiento de los derechos agrarios individuales, a incrementar las prácticas democráticas en los ejidos y comunidades y a fomentar la creación de consejos de comercialización, crédito, asistencia técnica y

bienestar social, entre otros, que funjan como órganos auxiliares del Comisariado Ejidal.

D. MODERNIZACION DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

La reducción de los desequilibrios estructurales en el agro implica la modernización y fortalecimiento de la economía campesina, como premisa para revitalizar la producción y productividad agropecuaria, propiciar la explotación racional de los recursos y satisfacer las necesidades básicas de bienestar social rural.

Conforme con este planteamiento, la política de modernización del desarrollo rural define directrices para fomentar la reactivación productiva agropecuaria con base en prioridades sectoriales para el fortalecimiento del aparato productivo y de comercialización rural, capitalización y reducción de los desequilibrios estructurales, la evolución de los procesos tecnológicos, la explotación racional de los recursos y preservación de los recursos naturales y la regulación del comercio exterior, en términos que se garantice un superávit neto de divisas en la balanza agropecuaria. El proceso de capitalización en el sector rural sólo será posible en la medida en que se estimule la retención del excedente sectorial, lo cual será viable modificando en favor del agro los términos de intercambio con el conjunto de la economía. Aquí será de gran importancia la armonización y direccionalidad en el manejo de los instrumentos de política económica sectorial: gasto público, precios, financiamiento y estímulos fiscales, entre los más importantes.

A nivel general, se trata de armonizar el sentido y orientación de los instrumentos macroeconómicos que responden a las prioridades nacionales, con los objetivos medios e instrumentos de la política económica sectorial, que habrán de incidir con énfasis en favor de procesos sostenidos de capitalización del medio rural.

En cuanto al sector externo y sin deterioro de las prioridades internas, las exportaciones de productos que proporcionen ventajas comparativas y que han sido insuficientemente explotadas, pueden desempeñar un papel destacado en la capitalización rural. Por ello resulta conveniente la diversificación e incremento de las exportaciones, lo que coadyuvaría a atenuar los efectos negativos de las fluctuaciones del mercado internacional.

Complementariamente, resulta indispensable la reducción de las importaciones agroalimentarias, mediante el fortalecimiento de la producción interna conforme los requerimientos del mercado. Sin embargo, no hay que descartar aquí la posibilidad de aprovechar los avances recientes en la racionalización del sector externo, para aprovechar las importaciones de maquinaria y equipo que apoyen la capitalización del agro con los menores costos que brinda el mercado internacional.

La instrumentación de la política económica para la modernización del desarrollo rural implica la definición de un marco de prioridades orientadas fundamentalmente a reactivar el proceso de

capitalización en el agro, con énfasis en las áreas y regiones económica y socialmente más rezagadas y en los productores rurales con menos posibilidades tecnológicas.

Particular importancia tendrá en este sentido, el logro de una adecuada coordinación entre la política macroeconómica y la orientación de los instrumentos sectoriales, a fin de eliminar eventuales sesgos antiagrícolas. Por ello, es altamente recomendable que en la definición de la política macroeconómica, además de considerar los grandes propósitos nacionales, se tomen en cuenta las prioridades establecidas a nivel sectorial.

Así los criterios y lineamientos de política económica sectorial complementarían el carácter global de las políticas macroeconómicas otorgándoles la especificidad necesaria mediante el cabal reconocimiento de la heterogeneidad en la estructura productiva agropecuaria, así como de la asimetría con otros sectores y con la economía internacional.

Otro aspecto a considerar, se refiere a la desigual estructura de los mercados sectoriales cuyo comportamiento es de carácter diferenciado, por lo que el manejo de los instrumentos sectoriales deberá responder a estrictos criterios de selectividad y eficacia.

Complementariamente y aprovechando las instancias colegiadas intersectoriales, se podrían establecer mecanismos de programación y evaluación en el manejo de la política sectorial, a fin de dar seguimiento a los efectos que en ella tiene la política macroeconómica y fortalecer así el marco de referencia para la toma de decisiones en estos dos niveles.

1. Gasto Público

Conforme con los propósitos de capitalización rural, la estrategia de gasto público agropecuario debe permitir un mayor control de los recursos presupuestales, con base en la adopción de criterios explícitos de austeridad, disciplina y corresponsabilidad en los procesos de programación y ejercicio presupuestario.

Se considera que la reestructuración del presupuesto es la base para la modernización del aparato productivo rural, por lo que se considera indispensable continuar ampliando el margen de racionalización del gasto corriente, con la desconcentración de la operación presupuestaria hacia las instancias regionales y con el proceso de racionalización de los subsidios.

Este proceso permitiría liberar recursos para apoyar las prioridades sectoriales y los procesos de capitalización sin generar presiones adicionales en las finanzas públicas. Además del gasto corriente, algunos rubros del gasto operativo se racionalizaría al promoverse la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los productores, en las acciones de asistencia técnica, capacitación y organización y mecanización, entre otras.

En el contexto de la corresponsabilidad, resultaría positivo transferir gradualmente a los productores la operación de la infraestructura hidroagrícola e instrumentar programas de optimización del uso del agua con fines productivos. Así, los recursos presupuestales podrían orientarse a fortalecer con mayor énfasis el gasto de inversión que se canalizaría hacia la capitalización agropecuaria.

Dentro de las prioridades que debe atender el gasto de inversión deben destacarse las de preservación de los recursos naturales, las de atención de proyectos integrales para las zonas temporaleras, la conclusión de las obras en proceso por sobre el inicio de nuevos proyectos y la rehabilitación y modernización de las áreas de riego.

2. Precios de Garantía

La política de precios de garantía resulta fundamental para mejorar la relación de intercambio entre el sector rural y el conjunto de la economía, a fin de favorecer el proceso de capitalización rural y retener parte del excedente generado en beneficio de los habitantes del campo.

Por sus implicaciones sociales y económicas, la política de precios de garantía debe estimular simultáneamente tanto la producción como el acceso al consumo a los granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz). En el caso de los otros productos tradicionalmente sujetos a este régimen de precios, podrían buscarse mecanismos más flexibles de comercialización y regulación de su mercado. Así hay que destacar que necesariamente el mejoramiento de los términos de intercambio entre campo y ciudad, implica necesariamente que los precios de garantía para los cultivos básicos se establezcan con base en criterios que no solamente beneficien a los consumidores, sino equitativamente también a los productores.

De lo que se trata es de encontrar una adecuada relación entre los costos de producción y el precio al consumidor; de tal forma que se incentive la producción y productividad agropecuaria y que el productor disponga de recursos para la adopción de nuevas tecnologías.

Es necesario reconocer que la heterogeneidad en los costos de producción, en el uso de tecnologías y en la tipología de los productores, genera beneficios desiguales con precios de garantía generales. Para reducir estos desequilibrios, se propone el diálogo y la concertación con los productores con la finalidad de definir mecanismos para la determinación de los precios que permitan niveles de beneficio, aceptables para la mayoría de los productores que atiendan a consideraciones de estructuras productivas regionales, así como a la calidad y variedad de los productos.

3. Financiamiento Rural

La política de financiamiento rural tiene que considerar las acciones necesarias para trasladar paulatinamente las funciones que actualmente desarrollan las instituciones de crédito hacia los productores.

La política crediticia constituye un elemento clave para promover concertadamente la instrumentación de nuevos paquetes de financiamiento, y la sustitución de créditos en especie por recursos líquidos, así como del crédito supervisado por el liberado.

En este propósito, resulta fundamental la concertación con los productores para que ellos mismos operen los créditos agropecuarios y además, introducir medidas que incrementen la recuperación de los préstamos otorgados.

La aplicación de tasas preferenciales en el financiamiento presupone criterios de mayor selectividad, en beneficio de los productores de bajos ingresos y que se dedican a la producción de granos básicos.

En lo que respecta a la capitalización del medio rural, es imperativo reactivar el crédito refaccionario para la reposición de maquinaria, proyectos estratégicos de diversificación productiva y mejoras tecnológicas, apoyando preferentemente a las zonas temporaleras con potencial productivo.

En cuanto al aseguramiento, su transferencia a los productores tendrá efectos inmediatos si se basa en el grado de desarrollo alcanzado por las figuras asociativas, como es el caso del autoseguro y las mutualidades, que podrían operar con una aseguradora como instancia de segundo piso. Con ello se pretende recuperar las funciones básicas del seguro agropecuario para la protección contra los riesgos del proceso productivo y la redistribución de los costos implicados en el aseguramiento.

4. Política de Subsidios

Se recomienda de manera especial que la política de subsidios a la producción agropecuaria se produzca con base en criterios estrictos de transparencia en su destino y su temporalidad, así como en un andamiaje institucional adecuado.

Esta política debe procurar como propósito fundamental el incentivar la producción agropecuaria, apoyar la producción de insumos estratégicos, inducir la transformación industrial del producto, abaratar los costos de producción y simultáneamente proteger el poder adquisitivo de los consumidores rurales. Es decir, se propone que los subsidios se encaucen selectivamente a distintas fases de la producción para reducir costos.

A fin de incidir con mayor precisión en estos rubros, el otorgamiento de los subsidios debe considerar criterios de mayor selectividad y su aplicación debería vincularse a metas específicas de productividad. De acuerdo con este planteamiento, deberán racionalizarse los subsidios generalizados entre la producción y el consumo, a fin de no propiciar mayores desequilibrios en las finanzas públicas.

5. Modernización Tecnológica

La modernización tecnológica en el medio rural es indispensable para propiciar una óptima movilización de los recursos con potencial productivo, y una organización eficiente de los procesos productivos del medio rural.

El reto del desarrollo tecnológico consiste en potenciar las actividades productivas, con base en aumentos significativos de los niveles de productividad y abandonando el esquema de crecimiento horizontal, que implica el crecimiento de las fronteras productivas y la disposición de grandes recursos de inversión.

Una de las bases para una revolución tecnológica de largo plazo será la incorporación de la biotecnología a los procesos agroalimentarios. Sin embargo, su desarrollo demanda el mayor esfuerzo del sistema de investigación dado el grado incipiente en que se encuentra en la actualidad y la desarticulación de los esfuerzos oficiales en este campo. Se requiere aprovechar la experiencia que tienen los países desarrollados en este rubro para desarrollar nuevas variedades de plantas, reducir los tiempos de los procesos productivos, avanzar en aumentos sustanciales de los rendimientos por hectárea, y modernizar todas las fases de la cadena alimentaria.

El desarrollo de la biotecnología permitirá consolidar la autosuficiencia de los granos alimentarios (maíz, frijol, trigo y arroz), fortalecer la oferta exportable de hortalizas, frutas y productos tropicales, así como mejorar el empleo y el bienestar social.

La oferta tecnológica podría estructurarse bajo criterios económicos y sociales, lo que implica el aprovechamiento de las áreas con mayor potencial productivo y la atención de las necesidades de los productores de autoconsumo.

Esta tarea, precisa de un profundo proceso de reestructuración del sistema de investigación y transferencia de tecnología al campo, y de la incorporación activa de los beneficiarios directos en los procesos de innovación tecnológica. El proceso de reestructuración podría incluir el funcionamiento de un subsistema de investigación aplicada y de enseñanza de tecnología, con cobertura geográfica preferentemente estatal, por lo que aquí será relevante la participación de los Gobiernos locales y del sector social y privado de cada región.

Mediante el financiamiento de largo plazo, las instituciones de investigación y enseñanza, tendrían capacidad para desarrollar su propia infraestructura humana y física. Con esta concepción se podrían crear mecanismos que estimulen la inversión del sector privado en el sistema.

6. Empleo y Ocupación Productiva

El fortalecimiento del empleo rural estará directamente asociado con la modernización de la producción agropecuaria, forestal y acuícola, así como al impulso a la capitalización y el fomento de las actividades complementarias a la producción primaria.

La reactivación productiva de los granos básicos puede constituirse en un elemento central para la generación del empleo rural, ya que tan sólo el maíz y el frijol absorben cerca del 50% del total de jornales agrícolas.

El desarrollo tecnológico rural, que incluye el uso de la biotecnología en la innovación de los procesos productivos, podría orientarse bajo el principio de incrementar la producción y simultáneamente el empleo.

En consideración a los límites de la actividad agropecuaria, se debe fomentar el desarrollo de actividades subyacentes a la economía primaria cuyo potencial de empleo es significativo, como es el caso del trabajo artesanal, la red de servicios agrícolas, la pequeña industria rural y el desarrollo de la acuicultura.

Adicionalmente, el apoyo a las actividades de traspatio y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios coadyuvaría a satisfacer los requerimientos ocupacionales de los estratos de productores más pobres, de los jornaleros sin tierra y de los avocados en los ejidos y en las comunidades rurales.

7. Preservación Ecológica

Con el propósito de conformar un sistema alimentario autosostenible en el largo plazo, las acciones de modernización productiva deben considerar como principio esencial el óptimo y racional aprovechamiento de los recursos naturales, evitando así su sobreexplotación y el consecuente atentado en contra de la ecología nacional.

Resulta imprescindible emprender una enorme campaña de restauración ecológica.

Para corregir la pobre relación entre la capacidad de uso de la superficie agrícola y la capacidad actualmente aprovechada, se debe procurar la creación de las condiciones e instrumentos de fomento para que sean las propias organizaciones las que avancen en el aprovechamiento integral de los recursos.

Función relevante tendrá en estas acciones, la participación coordinada del estado y las organizaciones de los productores, como la forma más idónea de enfrentar el reto de lograr una plena expresión del potencial productivo en la explotación integral y conservacionista de la agricultura, la ganadería y la silvicultura.

8. Fortalecimiento del Comercio Exterior Sectorial

La política de comercio exterior se ha sustentado en el reconocimiento de que la inserción del país en la economía internacional se orienta en función de los grandes propósitos nacionales.

La preservación y consolidación de la soberanía alimentaria debe ser el elemento rector de la política de comercio exterior agropecuario. Ello implica la necesidad de consolidar la autosuficiencia de maíz, frijol, trigo y arroz para satisfacer la demanda de la población; avanzar en la sustitución de importaciones de granos básicos en que el país es deficitario y participar activamente en los mercados internacionales de hortalizas, flores, frutas, otros productos tropicales, ganado y carne bovina, donde se tienen importantes ventajas comparativas.

Bajo estas consideraciones, se debe avanzar en la diversificación de mercados para los productos que han probado su competitividad externa y cuya producción se realiza en condiciones de alta productividad, por disponer de las mejores tierras y de una amplia infraestructura y equipo, con acceso a tecnologías modernas y al crédito.

Para ello es necesario que se aprovechen los foros multilaterales como el GATT y la ALADI, además de que debe fortalecerse la concertación con países que disponen de alto potencial importador como Japón y los países de reciente industrialización del sudeste asiático.

Con el propósito de reducir la vulnerabilidad del sector exportador, se requiere diversificar las líneas de exportación y la orientación de los mercados. En este sentido las acciones deben garantizar la mayor estabilidad posible para las exportaciones del sector, a través de la concertación de acuerdos que armonicen las normas sanitarias y de calidad, y eviten la aplicación discrecional de barreras al comercio y otras medidas proteccionistas.

Para incentivar las exportaciones, es conveniente promover entre los productores el aprovechamiento de los convenios internacionales, así como los mecanismos de comercialización, normas de control de calidad, tipificación de productos, formas de presentación, envases y embalajes, e información sobre mercados potenciales.

9. Mejoramiento del Bienestar Social Rural

La política de bienestar social rural tiene que sustentarse cada vez más en criterios que permitan diferenciar las necesidades y los satisfactores, así como los sujetos sociales y las regiones económicas que requieran el apoyo prioritario en este rubro.

Ello implica una mayor precisión y direccionalidad en las acciones institucionales, lo cual será más viable con base en los procesos de desconcentración administrativa y de conformación de un marco democrático participativo de los agentes sociales beneficiarios de esta política.

Se considera que el fortalecimiento del municipio y de sus instancias, será la base de una planeación participativa que incorporen las expectativas de las comunidades respecto a la concepción, gestión, ejecución y supervisión de las acciones de bienestar social.

Función relevante debe concedérsele el apoyo a la mujer campesina, agente de participación y cambio de la vida rural, puesto que el mejoramiento de los niveles de alimentación, salud y educación de sus hijos garantizará una modernización social sostenible en el mediano y largo plazo. Los jóvenes del campo, por su parte, requerirán de mayores alternativas de educación, recreación y cultura.

Para aprovechar mejor los recursos escasos y los esfuerzos sociales, se debe desarrollar un enfoque que armonice la instrumentación de políticas diferenciales de apoyo al bienestar social con los requerimientos de integralidad en las soluciones, tanto desde el punto de vista de los destinatarios, como desde el de las instituciones aportadoras. Complementariamente, se deben respetar las diversas concepciones de bienestar que existen en las comunidades y que están en el centro de sus formas de vida y cultura, por sobre los criterios de estandarización de los mecanismos y proyectos institucionales.

10. Apoyo a los Grupos de Pobreza Crítica

La atención de la pobreza crítica implica atender la prioridad de alimentación, por lo que debe impulsarse la autosuficiencia familiar, mediante programas como los de minigranjas o de economía de traspatio, que reduzcan los requerimientos materiales y financieros. Complementariamente, se debe impulsar el abasto básico, por medio de sistemas sociales de comercialización depurados, aprovechando para ello el aparato de comercialización institucional.

La modernización de la legislación laboral debe considerar una mayor protección a los jornaleros del campo en materia de salarios, riesgos de trabajo, servicios de alimentación, salud y educación para poblaciones migrantes temporales.

En el rubro de salud, se deben ampliar sustancialmente la coordinación de los servicios que presta el sector salud en el campo, aprovechando en este sentido, la habilitación de las parteras y curanderos locales como personal paramédico y la utilización, en lo viable, de los recursos de la medicina tradicional.

V. EL MARCO INTERNACIONAL DE LA REACTIVACION PRODUCTIVA. AREAS PRIORITARIAS DE ACCION

La estrategia para la reactivación productiva del sector agropecuario tiene en el marco internacional la segunda gran vertiente de estímulo. Tradicionalmente en México los planes y programas de desarrollo agropecuario y rural se han conceptualizado desde una perspectiva nacional, sin considerar articuladas en el análisis las influencias de cualquier signo que ejercen las variables externas. Esta omisión ha introducido sesgos importantes desde el planteamiento de la problemática hasta las propuestas operativas, en tanto que el sector agropecuario, lejos de ser en la realidad un subsistema aislado, se encuentra estrechamente vinculado a distintas tendencias internacionales que en ocasiones llegan a configurar un gran proceso productivo mundial, que imprime su propia dinámica a los procesos nacionales de desarrollo.

Estas consideraciones se toman en cuenta en el presente Capítulo y a través de las interacciones que ejercen esas variables pondera el fortalecimiento de las relaciones económicas y productivas entre México, Centro y Sudamérica, en tanto que se reconoce que el desarrollo rural adquiere una dimensión mucho mayor por la vía de la integración regional.

A. EL COMERCIO AGROPECUARIO INTERNACIONAL

1. Evolución y Tendencias de los Principales Mercados y Productos

El comercio internacional de productos agrícolas ha mantenido un lento dinamismo con precios reales que se encuentran por debajo de los observados durante la Gran Depresión. Esto ha sido producto básicamente, de la crisis económica internacional, del aumento de la producción mundial de alimentos, de la adopción generalizada de medidas proteccionistas y de políticas de subsidios a la exportación de los países industrializados, pero sobre todo, de la desfavorable interacción de dichas políticas con las financieras y macroeconómicas, aunada al sensible descenso de la demanda internacional, asociada a la recesión y a los problemas estructurales y endeudamiento del Tercer Mundo. Es muy probable que, los precios agrícolas internacionales hubieran descendido aún sin los programas de subsidios de los países de la OCDE, sin embargo, los elementos señalados aprobaron esta situación (Luiselli-Vidali).

Después de la crisis alimentaria mundial registrada a principios de los setentas, el comercio agrícola experimentó una fase de auge alentada por las medidas correctivas que adoptaron los países desarrollados, básicamente, y por el incremento de la demanda de los PED y de algunos países socialistas que obtuvieron mayores ingresos por sus exportaciones petroleras y/o por las vías del endeudamiento externo, además del trastocamiento de sus tradicionales patrones de consumo en otros inducidos por los complejos agroalimentarios transnacionales, basados en proteína animal y aceites vegetales que demandaban mayores cantidades de granos

forrajeros y oleaginosos. Entre 1972 y 1980, las importaciones agrícolas de los PED crecieron en más del 100% y las de los países socialistas, en cerca de 60%; cifras que contrastan con el 3% en que se incrementaron estas importaciones en los países desarrollados.

Sin embargo, desde los primeros años de la década de los ochentas, esta situación cambió diametralmente. Los enormes niveles de producción agrícola obtenidos a partir de las innovaciones tecnológicas en las grandes potencias, comenzaron a acumularse con los consecuentes costos financieros de su manutención, al no encontrar realización comercial en las proporciones anteriores. La caída de los precios del petróleo en más de 20 dólares por barril; el deterioro de los términos del intercambio de gran parte de los países que constituían su mercado; la pérdida de espacios de los PED para colocar sus exportaciones debido al proteccionismo reforzado de los desarrollados; el crecimiento de la producción alimenticia en distintos PED; y la contracción de la demanda nacional e importada de la mayoría de los países para controlar inflación y ahorrar divisas para cumplir con los compromisos financieros de los PED, fueron las principales causales de la reducción de la demanda mundial de alimentos. El resultado global ha sido la depresión de los flujos comerciales agrícolas en forma más aguda que los manufactureros, los cuales registraron un crecimiento del 12% entre 1984 y 1987, en tanto que el comercio agrícola sólo creció en 1.5% en el mismo período.

IMPORTACIONES MUNDIALES DE AUMENTOS
(Millones toneladas métricas)

	1981/87	1985/86 P/
Trigo	101.30	84.90
Granos Duros	107.80	83.30
Oleaginosas	36.08	34.08

P/ Preliminar

FUENTE: Foreign Agricultural Service, USDA, Washington.

No es desmesurado afirmar que la crisis agrícola mundial excede con mucho el mero ámbito de la política agrícola y se ubica en medio de la propia política macroeconómica y del proceso de reordenación productiva de la economía mundial; por lo cual, su recuperación dependerá en mucho de las posibilidades de armonizar ambos niveles de la política, concertadamente a escala mundial de tal forma que promuevan el crecimiento económico y la elevación sostenida de la demanda.

2. Proteccionismo, Aranceles y Barreras Técnicas

Los países desarrollados, particularmente, han adoptado una serie de medidas neoproteccionistas en los últimos años. Entre ellas destacan las no arancelarias (sanitarias, impuestos internos al consumo y otros), que han gravado la incertidumbre del mercado internacional, provocando una considerable reducción en las perspectivas exportadoras de los países en desarrollo y en el monto de sus ingresos provenientes de dicha fuente.

En los grupos de negociaciones del GATT sobre restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias, se han identificado ya más de 1200 variantes, entre las que destacan para el comercio agropecuario los precios de referencia, subsidios directos y créditos blandos a la producción y exportación, apoyos por desajustes financieros de productores, pagos en especie, servicios de extensión e investigación y la conocida aplicación discrecional de medidas sanitarias.

Existe un reconocimiento generalizado de que la agricultura es materia de más barreras pararancelarias que las manufacturas, y que éstas provienen en mayor medida de los países industrializados. Aunque las estimaciones más recientes parten de una medición bastante burda debido a la complejidad para identificar los efectos indirectos sobre el comercio agrícola de variables tales como el tipo de cambio, puede aventurarse que el índice de la frecuencia de aplicación de las barreras no arancelarias por parte de los países industrializados, ascendió en 1984 a 29.7% para el caso de la agricultura, mientras que para las manufacturas fue sólo 9.4%.

En su mayoría las medidas anteriores tienen un costo financiero que puede ser asumido por el Estado, por los contribuyentes y por los consumidores. El origen del financiamiento y la fuerza política de los diferentes agentes sociales para defender sus intereses particulares en cada país, dará a sus autoridades un mayor o menor margen para sostener estas medidas proteccionistas.

Desde esta perspectiva, la propuesta de la Delegación Norteamericana para liberalizar completamente el mercado mundial de productos agropecuarios, en un plazo máximo de diez años, además de tener como propósito la ampliación de exportaciones con base en su superioridad tecnológica frente a muchos de sus competidores, se explica también por la necesidad de eliminar la pesada carga financiera que los subsidios a la agricultura ejercen sobre su déficit fiscal.

La CEE, aunque con subsidios de magnitud similar a los de EUA, recibe la aportación de por lo menos dos tercios de ellos por parte de sus consumidores, por lo que su conservación no representa en estricto sentido una carga para su erario público. Más aún, las tradicionales hambrunas que históricamente han afectado a su población, han creado conciencia entre sus habitantes de la importancia de impulsar una política que tenga como objetivo primordial la autosuficiencia alimentaria. De allí que, contrariamente a lo que sucede en EUA, la presión de los diferentes agentes sociales va en el sentido de seguir apoyando a su sector

agropecuario. Incluso en su reciente incursión como exportador de alimentos.

El resto de los países exportadores, en particular los del grupo CAIRNS y Países Nórdicos, son productores relativamente eficientes y con ventajas naturales así como con escasa capacidad de financiamiento público, presentan un menor nivel de subsidios y éstos son financiados casi en su totalidad por los consumidores. Por estas razones, aunque con algunas reservas en cuanto a la metodología para determinar el monto de subsidios y su cobertura de productos, no ofrecen mayores inconvenientes en aceptar la propuesta norteamericana de liberalización total del comercio agropecuario.

Japón, al igual que los países en desarrollo, importadores de alimentos, no se opone a que los grandes exportadores continúen subsidiando sus agroexportaciones, dados los beneficios que le representan en su calidad de importador neto de alimentos. Sin embargo, tampoco ha rechazado los enfoques liberalistas y se ha pronunciado por un esquema en el que el proceso de liberalización tome en cuenta los factores sociopolíticos de cada país, sobre todo lo que concierne a la autosuficiencia alimentaria de sus pueblos. De allí su reticencia a eliminar los altos subsidios con que protege a su producción interna de arroz y soya de la competencia internacional y que, además, son cubiertos por sus consumidores nacionales.

En los países en desarrollo importadores de productos agropecuarios, se presenta la paradoja de la práctica inexistencia de subsidios al productor, no obstante el carácter básico de la actividad agropecuaria en sus economías nacionales. Los subsidios en estos países tienen una connotación inversa a la de los países desarrollados; se trata de transferencias cuyo costo asume casi totalmente el productor en beneficio del consumidor final o industrial, de ahí que este mecanismo se califique más bien como "desproteccionista" de la agricultura y constituya la principal causa de su rezago.

Varios países latinoamericanos históricamente han tenido un intenso sesgo antiagrícola y han ocasionado efectos desfavorables en el aumento a largo plazo de la producción agrícola. Por ello, más allá de los beneficios coyunturales que los países en desarrollo obtienen por vía de sus importaciones a precios subsidiados por los exportadores, la reorientación de los subsidios internos es un instrumento necesario para fortalecer los renglones básicos y/o vulnerables de su economía agrícola.

3. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales

La participación de los PED en un proceso de reforma tendiente a la liberación absoluta del comercio agrícola, como el que propone EUA, aún cuando en el corto plazo quedaran exentos de ella, significa una pérdida de su soberanía para definir su política de desarrollo rural y de la posibilidad de instrumentar programas de fomento a las actividades de sus sectores agrícolas. Pero incluso en el caso

de que no participaran, la eliminación de subsidios y apoyos a la producción y exportación de los países industrializados, repercutiría de inmediato en el alza de su factura de importaciones, como de hecho ya sucedió en el caso de la leche y más recientemente en algunos granos básicos debido a la pérdida de cosechas a nivel mundial, referida anteriormente.

Por ello, si bien las mayores dificultades sobre el comercio de los productos agrícolas se centran entre los países exportadores, en su mayoría desarrollados, los PED importadores como México no pueden quedarse al margen de las negociaciones, sino que deben asumir una posición mucho más activa. Al respecto, uno de sus planteamientos ha sido que en virtud de que sus prácticas de desarrollo rural no distorsionan el comercio mundial de productos agropecuarios, no tienen por qué intervenir en el proceso de ajuste que se propone, independientemente de su modalidad, además de exigir una compensación resultaría, a partir de dicho proceso, que podría cifrarse en términos de mayor apertura que sus agroexportaciones.

La importancia singular de las negociaciones comerciales en el Grupo de Agricultura, debido al carácter estratégico de los productos que incluye, tanto para la seguridad alimentaria como para la generación de empleos de gran parte de la población nacional de la mayoría de los países, ha provocado entre los países importadores la necesidad de establecer planteamientos conjuntos que destaquen sus intereses particulares, financieros y de desarrollo, pero sobre todo, sus objetivos estratégicos de seguridad alimentaria.

Para ello, los países exportadores deberán reconocer que la debilidad estructural del sector agrícola de dichos países, requiere que sus gobiernos adopten políticas que tiendan a ampliar su producción y el consumo interno de alimentos, incluidos los que se refieren a desarrollar su infraestructura rural. Lo anterior implica un respeto por sus políticas agrícolas, como parte integral de su política macroeconómica. Continuamente han denunciado que las negociaciones comerciales de productos agrícolas no pueden llevarse al margen de sus intereses ni hacer abstracción de la diferente situación que enfrentan con respecto de aquellos países que cuentan con grandes excedentes exportables.

México, como muchos otros países en desarrollo importadores de alimentos, mantiene una postura diferente a la de otros países que, aunque también en desarrollo, tienen ventajas comparativas que les permiten competir en los mercados internacionales, y si bien no se ha negado a hacer contribuciones (mismas que pueden ser cuantificadas a partir de la aceleración de su proceso de apertura externa realizado al margen de sus compromisos en el GATT), sí se opone a una apertura indiscriminada de su sector agrícola. En una de las primeras reuniones de este grupo, declaró:

"Son pocos los países en desarrollo cuya dotación de recursos les permite participar sin restricciones en el juego del comercio. La mayoría enfrentamos condiciones de producción poco propicias para

hacer de la agricultura una actividad rentable y eficiente. Aún así, en mi país se fomenta el sector para que produzca los alimentos que se necesitan, que genere empleos, ingresos y bienestar en el campo y además capte divisas para apoyar el cumplimiento de los compromisos financieros externos".

A partir de la firma de su Protocolo de Adhesión al GATT México ha sostenido que sus productos básicos no son objeto de negociación. Por otra parte, las restricciones cuantitativas a su importación (Art. XI), son indispensables para mantener un mínimo de correspondencia con la "ortodoxia" de las recomendaciones de los organismos financieros de producción del país.

Por otra parte, también se ha insistido en exigir mayor transparencia en las normas fito y zoonosanitarias debido a su frecuente aplicación como verdaderas barreras a las exportaciones de los países en desarrollo, en ocasiones imposibilitados técnicamente para determinar la veracidad de las insuficiencias sanitarias atribuidas. En el mismo sentido, México se ha unido a las demandas de estos países en torno a la necesidad de dar una mayor transparencia en la operación de los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP), en virtud de que se ven frecuentemente desviados de su propósito original de apoyar a países en desarrollo, para convertirse en un instrumento más de presión para ellos y de distorsión al comercio libre.

En lo que corresponde a las negociaciones sobre productos tropicales, aún cuando su tratamiento en el GATT es bastante anterior de los productos "Agrícolas", las dificultades para obtener acuerdos no han sido escasas. De hecho, aún cuando en Montreal se lograron algunas concesiones para las exportaciones de los PED a la CEE, Japón y algunos otros países europeos no fueron significativas y para México más bien fueron escasas, debido a que el comercio agropecuario que realiza con estos países es marginal.

Este grupo ha sido utilizado por los países desarrollados como instrumento para presionar el avance en otros grupos, situación que fue evidente con la oferta de concesiones de EUA, condicionada a la aceptación de su propuesta de liberalización en agricultura, y que por lo tanto no se concretó. Un escollo adicional es, sin duda, la reticencia de los países importadores para aceptar parámetros y normas estables en el comercio de estos productos y su proclividad a continuar con un manejo discrecional de concesiones y obstáculos, condicionando graduación y reciprocidad y sustentados, en el mejor de los casos, a partir del establecimiento de convenios preferenciales bilaterales o regionales, como sucede con el Acuerdo de Lomé y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Las negociaciones también se han hecho complejas debido a los avances en biotecnología, que desplazan aceleradamente los requisitos de determinadas condiciones naturales para el cultivo de productos tropicales, propias de países en desarrollo y eventualmente localizadas en algunas regiones de países desarrollados (caso EUA en California, Florida, Hawaii y Puerto Rico). Esto ha dado lugar a

que los países desarrollados protejan a sus productores internos, por la vía de aranceles estacionales y/o medidas fitosanitarias utilizadas a discreción, y que incluso pretenden hacerse acreedores a las concesiones logradas por los países tradicionalmente exportadores de productos tropicales, en su calidad de países en desarrollo.

Lo importante a destacar de estas prácticas proteccionistas, es su frecuente utilización por consideraciones que rebasan el ámbito estrictamente comercial y técnico sanitario. Así, en ocasiones, la aplicación de expedientes no arancelarios está encaminada a orientar el poder de compra del país importador, en favor de aquellos países que ofrecen una mayor integración a sus intereses económicos y políticos. Esta situación también se produce en el manejo discrecional y discriminatorio de los sistemas preferenciales, los cuales se utilizan como instrumentos de presión política y económica desvirtuando su propósito original de coadyuvar al desarrollo de las naciones más pobres, mediante un trato privilegiado y no recíproco a sus exportaciones.

La iniciativa de la Cuenca del Caribe responde con fidelidad a este esquema: discrimina en contra de los productos provenientes de países que no se ajustan a las exigencias de los EUA, en los renglones de liberalización comercial en otros sectores, en sus acciones de control de narcotráfico y sobre todo, en su actual política exterior en Centroamérica. En estos mismos términos también se puede citar el Acuerdo de Lomé que la CEE ha celebrado con el conjunto de sus excolonias, cuyo favor comercial se dá a cambio de su integración.

Es por ello que en este tema de negociaciones de Productos Tropicales, la acción de México se adhiere a la de los países exportadores que pugna por: la limitación del uso de las barreras comerciales a razones exclusivamente técnicas y biológicas; la desgravación arancelaria total; la eliminación del uso de los sistemas preferenciales como expediente político; la reglamentación de los esquemas de triangulación de exportaciones y la estandarización de las normas de calidad y empaque para la exportación de estos productos. Adicionalmente, la Delegación Mexicana ha venido solicitando que se incluya un octavo subgrupo de Tropicales, compuesto por las hortalizas de invierno boreal considerando que desde un inicio de la Ronda se señaló que la lista de productos no era exhaustiva. Hasta ahora persiste la clasificación de 7 subgrupos dictaminada durante las consultas 1983/84 del Comité de Comercio y Desarrollo del GATT: bebidas tropicales; especias; flores, plantas y otros; algunas semillas oleaginosas y aceites vegetales; frutas y nueces tropicales; maderas tropicales y caucho; yute y fibras duras.

4. La Concentración Comercial con EUA

Para México, la relación comercial con EUA en materia agropecuaria es determinante, en un grado cada vez mayor, pese a las intenciones y esfuerzos que se han hecho por diversificar mercados tanto de importación como de exportación, a partir del reconocimiento de que la concentración de los flujos comerciales agrícolas hacen sumamente

frágil la realización comercial de las agroexportaciones comerciales y vulnera sus bases productivas.

De acuerdo con datos de EUA, la balanza comercial agropecuaria México/EUA registró déficit continuos de 1981 a 1985, y sólo en 1986 y 1987 obtuvo superávit significativos. Los resultados para 1988 seguramente volverán a ser negativos para México, por la caída de los precios de sus principales agroexportaciones, pero sobre todo por el alza en los precios de los productos que constituyen sus mayores rubros de importación: granos básicos y leche, como resultado de su baja producción mundial por las sequías registradas durante el año.

CUADRO No. 2

SALDO DE BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA CON EUA'
(Millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
IMPORTACIONES	2,342	1,156	1,942	1,993	1,449	1,084	1,200
EXPORTACIONES	1,102	1,148	1,279	1,278	1,446	2,080	1,867
RESULTADO:	- 1,240	- 8	- 663	- 715	- 3	996	667

La incidencia de la relación comercial con los EUA sobre la balanza comercial del sector agropecuario mexicano, se refleja en sus saldos que registran una estrecha correlación no sólo en tendencias, sino también en su magnitud. Esto se aprecia en la comparación de los Cuadros 2 y 3, en donde salvo 1985, en el cual se incrementaron significativamente las compras de granos provenientes de Argentina, en el resto de los años los saldos de la balanza con EUA explican hasta un 95% del saldo comercial total del sector con el exterior. Esta comparación es sólo aproximada, dado que las fuentes de ambos cuadros son distintas.

En suma, la importancia de EUA como principal abastecedor y comprador de productos agropecuarios mexicanos se ha consolidado. Durante el trienio 1964-1966 de este país provino el 49% de las importaciones del sector, de Australia y Nueva Zelanda el 36% y de la CEE el 6%; actualmente el 76% proviene de EUA, de Canadá el 7% y de la CEE casi el 8%. En lo que se refiere a las exportaciones el 56% se colocó en EUA, el 13% en Japón y el 8% en la CEE entre 1964 y 1966; sin embargo, como ya se mencionó, a EUA se vende cerca del 85% de la agroexportación y la CEE el 7%; desplazando a Japón con el 2.7%.

Aunado a esta condicionante de concentración comercial por país, debe destacarse la concentración comercial por productos, cuya estructura si bien ha variado, no por ello se ha diversificado. Al inicio de los

setentas, se importaba sobre todo cebada, frijol y arroz; ahora se realizan compras masivas de maíz, trigo, sorgo, soya y leche, es decir alimentos básicos y forrajes, lo cual considerando su significativo monto en volumen, indica la debilidad de la agricultura mexicana para satisfacer las crecientes necesidades de la población nacional y la importancia que aún revestiría la aplicación de una política agresiva de sustitución de importaciones agropecuarias.

Por su parte, los principales productos de exportación como algodón, henequén, azúcar, hortalizas, ganado, café e incluso maíz, se redujeron a solamente café, hortalizas, frutas frescas y ganado. La baja en las exportaciones agropecuarias, aunque en buena parte se explica por el aumento del consumo interno derivado del incremento demográfico, las oscilaciones del mercado internacional y el deterioro de las relaciones de intercambio, fue también el resultado de la ausencia de una política definida de fomento a las exportaciones.

CUADRO NO. 3

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA (Millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 _{a/}
EXPORTACIONES	1,677	1,264	1,714	1,545	1,517	2,495	2,276	2,027
IMPORTACIONES	3,587	1,396	1,863	1,848	2,094	1,444	1,562	2,316
SALDO	-1,910	- 132	- 149	- 303	- 577	1,051	714	- 289

a/ Correspondiente de enero a octubre.

FUENTE: SARH, DGAI -BALANZA COMERCIAL DEL SECTOR AGROPECUARIO POR AÑOS.

En suma, las continuas transferencias de valor, el decreciente apoyo a la capitalización, la contención de los precios de los productos primarios, el agotamiento de las posibilidades de ampliación de la frontera productiva y el lento desarrollo de la investigación aplicada, son causas principales del deterioro de la productividad y rentabilidad del sector agropecuario, de su concomitante pérdida de dinamismo y de la contracción de sus exportaciones.

5. Las Condiciones de la Estrategia de Comercio Exterior

Las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay brindan a México la posibilidad de diversificar sus mercados de exportación e importación, disminuir su excesiva concentración comercial con

los EUA y con ello, modular los efectos de la conformación de un área de influencia definida alrededor de los intereses dominantes de ese país, y en la que México, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos, se integraría de manera subordinada.

La presente Ronda de Negociaciones ha adquirido un significado creciente para los países en desarrollo (PED) como México. Estos países han jugado sólo roles menores en las rondas previas, en parte porque el GATT fue creado originalmente como una organización para servir a los países industrializados y en parte también porque los PED se habían concentrado en modelos de desarrollo hacia adentro, con objetivos de sustitución de importaciones. Consecuentemente, los PED buscaron poco en las negociaciones pasadas y de hecho, recibieron poco. En los momentos actuales en que tratan de desarrollar sus políticas hacia el exterior, su acceso a los mercados internacionales se vuelve un tema importante para ellos.

La viabilidad de las recomendaciones de los organismos multilaterales y de los países de la OCDE para hacer del libre mercado el eje de la reactivación económica de los PED, deberá tener en cuenta varios factores: el establecimiento de reglas internacionales para corregir las distorsiones en los tipos de cambio; el hecho de que la solución a los problemas de los excedentes agrícolas y la necesidad de divisas de los países en desarrollo, en su gran mayoría importadores netos de estos productos, no puede resolverse por la vía del libre mercado cuando los principios teóricos de la ventaja comparativa en que se sustenta no tienen asidero en la realidad; que para reactivar la economía nacional de los PED se requiere que los países desarrollados efectivamente les otorguen un trato especial y más favorable, tanto en lo que se refiere a sus exportaciones como a la producción de sus sectores estratégicos.

La inserción del sector agropecuario mexicano en la economía mundial requiere de la modernización de sus estructuras productivas y de una mayor integración con la agroindustria y el resto de los sectores de la economía nacional. Este cambio sólo es factible si se suprimen los sesgos antiagropecuarios derivados de las políticas encaminadas a deprimir los precios al productor para mantener los grandes subsidios del consumo urbano; esto es, si se suprimen las históricas transferencias del campo a la ciudad, implícitas en el anterior modelo de desarrollo.

La participación de México en el comercio agropecuario internacional signada por su posición como fuerte importador de cereales, oleaginosas y lácteos, y exportador de ganado, productos tropicales y hortalizas de invierno, tiene que sustentarse en una estrategia de producción-exportación del sector agropecuario definida a partir del necesario equilibrio entre los propósitos de autosuficiencia y generación de divisas, de la superación de los sesgos antiagropecuarios y antiexportadores, y de la articulación inter e intrasectorial. Es decir, un amplio

planteamiento de desarrollo agropecuario que incorpora los condicionantes internos y externos para propiciar una inserción equilibrada del sector agropecuario en la economía mundial.

Para ello, a nivel nacional tiene que configurarse un marco genérico de políticas y programas que confluyan en su apoyo coordinadamente, a fin de contribuir a la resolución de los graves problemas que impiden la realización comercial externa, en un contexto internacional caracterizado por el proteccionismo, la reducción de los mercados, la dura competencia, la baja en las cotizaciones y la incertidumbre.

En esta estrategia debe procurarse que al mismo tiempo que se fomentan las exportaciones no petroleras para transformar la estructura exportadora del país, se promueva la sustitución de importaciones, adoptando lineamientos flexibles que atiendan con mayor eficiencia uno y otro aspecto, y se otorgue un mayor énfasis al fortalecimiento de nuestras relaciones con el exterior para buscar nuevos mercados, acelerar la integración regional, obtener de la cooperación internacional mayores contribuciones externas en los aspectos tecnológico, administrativo, financiero, de capacitación y, sobre todo, de comercialización.

Ya se ha avanzado en el propósito de hacer realidad el potencial que tienen el sector agropecuario para aumentar el volumen y valor de sus exportaciones, a través de la instrumentación (I-1987) de distintas acciones de fomento y promoción de las agroexportaciones, cuyos objetivos son los de fomentar las exportaciones, ampliar y consolidar su oferta exportable, diversificar mercados y productos de exportación y contribuir al incremento en la captación de divisas.

Para ello se identificaron 67 productos de exportación prioritarios, de origen agrícola, pecuario, forestal y agroindustrial, y se precisaron los requerimientos iniciales de infraestructura comercial y de financiamiento, para consolidar una oferta exportable competitiva en precio, calidad y oportunidad. Los productos seleccionados, que a nuestro juicio siguen teniendo prioridad y deben ser considerados en cualquier programa de fomento a las agroexportaciones son:

Productos con programas y/c productos ya iniciados: Fresa, tuna, aceite esencial de limón, aceite de ajonjolí, pasta de tomate, jugo concentrado de naranja, ajonjolí descuticulizado y fresa congelada.

Productos con demanda cuantificada y con requerimientos inmediatos: Brócoli fresco, brócoli congelado, plátano, piña fresca, chayote, zanahoria, coco, garbanzo, coliflor, semilla de ajonjolí, jugo de piña, jugo de naranja natural, piña en almíbar, espárragos en conserva y cáscara de limón.

Producto con potencial a mediano plazo: Naranja, limón, espárrago, toronja, vainilla, amaranto, orégano, jugo de limón, uva, pasa, gajos de toronja y naranja.

Con el fin de ampliar las posibilidades de desarrollo comercial de estos productos en los mercados tradicionales y en nuevos mercados externos, se logró un importante nivel de coordinación de las instituciones financieras del país, para definir las líneas de crédito susceptibles de apoyar la agroexportación. Esta coordinación permitió armonizar criterios y operaciones para que los créditos fluyeran de manera suficiente y oportuna hacia los productores y exportadores, abarcando todas las fases de la actividad: con equipamiento, capital de trabajo, un esquema de garantías y seguro de crédito, facilidades en el uso de divisas, mecanismos de cobertura a corto plazo y de riesgos cambiarios.

Asimismo, en el programa de referencia se proponen acciones conducentes a mejorar la organización del sistema de transporte para la exportación de productos agropecuarios, forestales y agroindustriales; así como para mejorar cualitativamente los servicios de asistencia técnica para la agroexportación, en aspectos tales como organización de productores, producción, uso de fertilizantes y pesticidas, información de precios y mercados, envases y empaques, y mejoramiento de sistemas de acopio y almacenamiento con técnicas adecuadas a cada producto.

Se incorporan también distintos estímulos, facilidades, incentivos y otras medidas adicionales, se analizan los períodos de cosecha y se han configurado mecanismos para realizar de manera sistemática y permanente acciones de promoción en el exterior de dichos productos, a fin de facilitar su colocación en los mercados internacionales.

En la actualidad es conveniente avanzar en la etapa de concertación entre los sectores público, privado y social para instrumentar de manera inmediata este programa; mediante la concertación entre instituciones oficiales y los productores exportadores, se deberán definir los compromisos de apoyo gubernamental a cada proyecto, las metas de exportación a que se comprometen los productores y los mecanismos y procedimientos susceptibles de emplearse para alcanzar niveles de competitividad aceptables en el exterior.

Las acciones a concertar consideran aspectos tales como el establecimiento de mecanismos para el control de calidad y condiciones de mercado, mecanismos de promoción externa bajo una programación conjunta y aportaciones correspondientes de cada uno de los sectores, la distribución de funciones y atribuciones para cada una de las instituciones participantes en el marco de su responsabilidad, y las posibilidades de asistencia técnica externa en algunos de los proyectos.

Asimismo, el potencial exportador tiene en las agroindustrias un importante renglón a desarrollar. Durante el período 1965-1980 el constante crecimiento del mercado interno mexicano atrajo e incrementó el establecimiento de una industria alimentaria fuertemente penetrada por corporaciones transnacionales, las que a su vez introdujeron

desajustes en el segmento agroalimentario debido a que su crecimiento no estuvo articulado al marco del proceso nacional de desarrollo.

Estudios recientes muestran que la exportación de productos agroindustriales está concentrada en unas cuantas empresas: -6.3% del total, que poseen la más alta tecnología y mayor integración con las actividades primarias. Frente a este núcleo reducido, contrasta una mayoría de establecimientos que representan casi el 70% del total, que aportan solamente el 25% de la producción agroindustrial que prácticamente se canaliza hacia el mercado interno, y en el nivel intermedio, se destaca el 20.8% del total de establecimientos que no obstante controlar el 60% de la producción agroindustrial, sólo tiene una presencia menor en las exportaciones equivalente al 45% del total.

En el primer segmento, las empresas tienen prácticamente cubierta toda su capacidad productiva, por lo que ampliar la cobertura de sus exportaciones requeriría de grandes volúmenes de inversión; en el otro segmento, es prácticamente imposible intentar algún programa en tal sentido, por lo que sólo en el tercer segmento es donde radican las mayores posibilidades de buscar su ampliación en las exportaciones sin descuidar la atención del mercado interno.

En esta estrategia de comercio exterior, no se conciben como antagónicos los esfuerzos por consolidar la soberanía alimentaria con los de fomentar las agroexportaciones; aún más, se les considera complementarios y sujetos a distintos lineamientos para su atención y tratamiento.

En síntesis, la estrategia pretende compatibilizar los objetivos de consumo nacional con el de generación de divisas, racionalizar la protección efectiva para fomentar la ampliación y eficiencia de la producción interna, programar los potenciales de oferta exportable para coincidir con las demandas externas en las condiciones más favorables y modernizar al sector agropecuario.

6. México y el Comercio Intrarregional

La ampliación y diversificación de las agroexportaciones mexicanas no debe soslayar las posibilidades de integración económica y comercial de Latinoamérica, especialmente con Argentina y Brasil y de alguna manera con Centroamérica. Ello implicaría, desde luego, también mayores importaciones mexicanas de estos países. Evidentemente, este proceso no implica un aislamiento de los demás países del mundo, dadas las insuficiencias tecnológicas y financieras de la región, sino que se ubica en una estrategia de complementariedad de sus recursos naturales y productivos en el citado marco de "liberalismo controlado" (más bien debiera llamarse "concertado").

En un esquema en que las posibilidades para América Latina, ya no sólo para México, de ampliar su comercio con el exterior y mejorar sus condiciones de intercambio están limitadas también por su creciente concentración en el mercado norteamericano, el aumento del comercio regional de productos alimentarios y agrícolas se convierte en una necesidad de primer orden para el desarrollo del sector agropecuario. La complementación económica de nuestros países en este sector es esencial para reactivar la actividad económica en su conjunto, a partir de una dinámica propia que conjugue ventajas comparativas y modelos de consumo acordes con nuestras necesidades específicas.

En el fortalecimiento de las relaciones comerciales con el exterior habrá de otorgarse especial prioridad a los avances que puedan lograrse en la integración regional de América Latina, particularmente en su comercio agropecuario que en la actualidad es casi nulo, superando los obstáculos naturales o impuestos, a través de la búsqueda de proyectos de cooperación e integración concretos.

La cooperación regional también proporciona espacios que tienen que ser reforzados con acciones internas tendientes a modernizar sus procesos de producción, a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia en la atención de las demandas internas de alimentos, al tiempo que se logra una participación más amplia en los mercados externos. Sin embargo, debe destacarse que las políticas de cada país, aunque lo fundamental converjan hacia una integración y cooperación regional, tendrán que definirse en consideración de las peculiaridades específicas que adoptan a nivel de cada una de las naciones. Algunos ejes para la definición y conducción básica de la estrategia común de desarrollo agropecuario de los países de la región serían:

- Reconocer que las posibilidades de crecimiento y reactivación del sector agropecuario se ubican en buena medida, en la capacidad que posea cada país para fomentar su intercambio comercial agrícola y alimentario con el exterior.
- Que este reconocimiento implica adecuar las políticas de autosuficiencia alimentaria a un marco más amplio de interacción con el exterior que, definido brevemente, significa adoptar en nuestros países una especie de "liberalismo controlado o concertado"; lo que equivaldría a complementar los propósitos de autosuficiencia con el potencial que ofrece la cooperación regional, en vez del esfuerzo aislado de cada país.
- Que bajo estas bases el principio de soberanía alimentaria nacional y regional adquiere un carácter rector, porque significa hacer uso de la capacidad de decisión soberana para determinar qué nivel de autosuficiencia alcanzar y en qué productos, y cuáles comerciar con el exterior, en atención a criterios económicos y sociales.

- Finalmente habría que considerar el carácter social del problema alimentario. Esto implica que las estrategias se definan en torno a una doble vertiente: por una parte, como estrategias de modernización productiva, pero al mismo tiempo, como estrategias de fortalecimiento de los ingresos de los campesinos.

No hay que perder de vista que en la realidad de los países en desarrollo sigue vigente la atención de la demanda interna como factor básico de orientación de la reactivación productiva del sector, sin que ello signifique subestimar las agroexportaciones como directriz dominante en las transformaciones a realizar.

Los proyectos que se han identificado para desarrollar la estrategia de comercio exterior de México en materia agropecuaria, constituyen el marco en el cual se podrían iniciar distintos trabajos de cooperación comercial con los países de la región latinoamericana, como en adelante se verá. La expresión integrada de este conjunto de proyectos que va desde la constitución de un sistema de información de mercados y oportunidades comerciales, la incorporación de mecanismos no tradicionales de intercambio y el establecimiento de una empresa multinacional hasta la instrumentación de programas de siembra-exportación para coordinar la actividad productiva de los países.

B. LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO TECNOLOGICO

La reactivación del sector agropecuario en América Latina, orientado a propiciar el bienestar de las comunidades rurales como propósito central, enfrenta también las serias limitaciones que impone el bajo nivel de desarrollo tecnológico alcanzado en la región en materia de fomento a la producción de granos básicos, por haberse encauzado preferentemente a los cultivos tradicionales de exportación y otros de alta densidad económica. Además, la astringencia presupuestal y financiera que en la actualidad afecta por igual a los institutos de investigación de los países latinoamericanos con mayores grados de dificultad a la atención de la prioridad del bienestar, alimentación, empleo e ingresos rurales, como eje de la reactivación.

Casi nadie pone en duda que la evolución del conjunto de estos aspectos tendrá mayores posibilidades de éxito en la medida en que se profundicen las acciones integrales conjuntas entre países como una clara manifestación de la voluntad de avanzar en el proceso de integración latinoamericana.

Mediante el aprovechamiento del potencial productivo y la movilización de recursos económicos, científicos y tecnológicos por la vía de la cooperación bilateral y multilateral se puede coadyuvar de manera importante a cumplir con los objetivos prioritarios de soberanía y autosuficiencia alimentaria, empleo e ingreso rural, producción y productividad y bienestar social rural.

La magnitud de los problemas que implica retomar la senda del desarrollo agropecuario hace necesario consolidar y expandir las actividades de cooperación internacional a nivel regional como elemento estratégico para enfrentar los desafíos que no pueden solucionar los países en forma individual sin duplicar esfuerzos. La similitud de condiciones entre los países cooperantes del continente ofrece la posibilidad de compartir acciones comunes de beneficio mutuo o colectivo. Asimismo, permite el intercambio y transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos con un alto grado de compatibilidad con las características inmanentes a cada Nación.

La acción conjunta de los países de la región incrementa la capacidad de negociación externa, en tanto que genera un mayor mercado y permite desarrollar ventajas comparativas al interior de la región, que los llevará a aumentar la escala de producción y hacer rentables proyectos de inversión que resultarían irrealizables si se emprendieran de manera individual.

Es un hecho que las iniciativas conjuntas para lograr un mayor nivel de cooperación entre los países incrementan la viabilidad de la reactivación agropecuaria y el desarrollo de las economías de la región latinoamericana. La situación actual plantea como imperativa la necesidad de emprender acciones conjuntas en la región y fortalecer el proceso de integración. Existe consenso en que sólo mediante la dimensión regional es posible enfrentar el reto del desarrollo agropecuario en un mundo crecientemente interdependiente, abierto, competitivo y en rápida transformación.

1. México y la Cooperación Internacional

La concertación de acciones a nivel internacional constituye la mejor alternativa de vinculación con el exterior frente a la confrontación entre países. México, apegado a los principios básicos de su política exterior -autodeterminación, no intervención e igualdad jurídica entre las naciones-, se ha definido por el camino de la cooperación internacional, incorporándola como plataforma de sus lineamientos estratégicos para impulsar el desarrollo interno del sector agropecuario y forestal, así como también por la promoción de estas bases entre la comunidad internacional.

La cooperación internacional, especialmente en su dimensión regional, constituye un importante apoyo complementario al esfuerzo nacional que el país ha venido haciendo para desarrollar el sector agropecuario y forestal; pero se requiere una adecuada planeación en el establecimiento de las prioridades cooperativas y la atención oportuna de sus demandas, a fin de que se puedan aprovechar de manera amplia las potencialidades de la cooperación. Esta puede llegar a convertirse en uno de los puentes a través de los cuales se transite de una década de escaso crecimiento económico, con grandes desequilibrios financieros y baja generalizada de los precios de las materias primas, a una etapa de reactivación donde el sector agropecuario y forestal sea uno de los ejes dinámicos del proceso de acumulación a través de la atención simultánea al consumo interno y la exportación

México tiene ya una larga tradición en materia de cooperación internacional. En particular con los países de América Latina, las acciones concertadas han atendido tanto a la capacidad operativa real que posee el país de ser oferente tecnológico, como a las necesidades que plantea el desarrollo del sector agropecuario y que pueden aprovecharse de manera complementaria a través del intercambio científico-técnico. También se ha participado activamente en la resolución de acuerdos de interés común para distintos países, en especial los de la región.

Entre los aportes más destacados a la comunidad internacional cabe mencionarse haber contribuido a mitigar el problema del hambre, mediante el desarrollo y transferencia a más de cuarenta países, de los trigos resistentes al caustile. Asimismo, dada la gran variabilidad genética de plantas y animales que existe en el país, se han aportado una gran cantidad de especies y variedades, entre las que sobresalen: papa, maíz, algodón, jitomate, varios chiles, pinos, cactáceas, el mezquite, algunas acacias y diversas plantas leguminosas de uso múltiple como el guaje.

Como receptores de la cooperación, el país ha obtenido beneficios importantes. De una muestra de cerca de 300 acuerdos y/o convenios internacionales vigentes hoy en día, cabe destacar que más de la tercera parte tienen como beneficiario al sector agrícola, seguido en orden de importancia por el sector pecuario y el área relativa a sanidad animal y vegetal.

Del total de proyectos existentes, la mitad incluyen acciones de intercambio, transferencia o diseminación de información; en veintinueve proyectos el objetivo es el intercambio de expertos, y en diecinueve se contempla el intercambio de insumos y material genético. La formación de recursos humanos y su capacitación es el fin perseguido en treinta y seis de los proyectos existentes, y se registran quince acciones de cooperación en apoyo a proyectos de investigación científica y tecnológica conjunta, así como diecisiete a través de los cuales se recibe asesoría técnica diversa.

Dentro de los proyectos regionales en negociación destaca por su importancia el establecimiento de un banco de germoplasma animal.

No obstante los beneficios que ha recibido el país con las diferentes acciones de cooperación internacional, al igual que el conjunto de naciones con las cuales se han concertado acuerdos y convenios, es amplia la problemática que se puede enumerar y que se debe enfrentar y superar para aprovechar integralmente las ventajas del intercambio técnico, científico-tecnológico y de recursos humanos y materiales, para apoyar el desarrollo del sector agropecuario y forestal.

Las oportunidades y ventajas que posee la cooperación internacional no han sido aprovechadas plenamente por la insuficiencia de mecanismos e instrumentos tanto financieros como organizacionales que encauce a las actividades de intercambio. Dicha insuficiencia se observa no sólo en el país, sino también en toda el área latinoamericana. En ningún país

existe, por ejemplo, un sistema de planeación, presupuestación y programación de las actividades de cooperación internacional, por lo que la sola participación de las entidades encargadas de esta actividad al seno de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de Agricultura, resulte insuficiente.

En el caso de la cooperación Norte-Sur, existe un conocimiento parcial de las áreas en las que se pueden establecer convenios para la recepción de tecnología, específicamente en los campos en que el país enfrenta insuficiencias estructurales. Además, los acuerdos y convenios establecidos por los países manifiestan la voluntad de emprender acciones concertadas. Sin embargo, cuando los mecanismos establecidos para el logro de dicho objetivo son ineficaces y poco operativos, las acciones de cooperación solamente cumplen de manera parcial el alcance proyectado.

Es claro que en México hay una multiplicidad de acciones de cooperación establecidas mediante acuerdos, convenios, comisiones mixtas o por la vía diplomática, pero es notorio cómo esos instrumentos se han concentrado exclusivamente en el mero intercambio de información. Las actividades de asistencia técnica, intercambio de expertos, formación de recursos humanos y capacitación, y el intercambio de insumos, material genético y/o productos, no han sido desarrolladas plenamente. Los proyectos de investigación científica tecnológica, así como proyectos de inversión conjunta tampoco han sido objeto de la cooperación. Esto sugiere que las actividades de intercambio no han sido del todo integrales.

Los acuerdos de cooperación internacional establecidos por el país han enfrentado situaciones en las que el establecimiento de compromisos ha rebasado la capacidad que se tiene para cumplirlos, por insuficiencia de recursos principalmente.

Otra situación que merece ser atendida se refiere a la concentración excesiva en ciertas regiones, instituciones y organismos nacionales, como actores para la donación, recepción o cooperación recíproca. Por otra parte, no obstante que la cooperación internacional a nivel gubernamental ha alcanzado importantes impactos, es menester señalar la escasa participación de actores no gubernamentales -sector privado y social- en estas actividades, particularmente de organizaciones de productores e industrias rurales.

En el caso particular de proyectos de investigación científica y tecnológica, la poca participación de agentes no gubernamentales y la concentración en entidades públicas afecta el desarrollo de los vínculos entre las instituciones de investigación y las necesidades del aparato productivo agropecuario, así como la transferencia de conocimientos y la capacitación de los productores.

2. Principales Orientaciones de la Cooperación Internacional

Es recomendable que la estrategia operativa de la cooperación internacional se continúe llevando a cabo de manera interrelacionada en los niveles bilateral y multilateral, a fin de que la participación de los organismos y países con quienes se concerten acciones se haga de manera coordinada, en torno a las áreas de trabajo, propósitos y prioridades. El propósito es unificar en un esquema integral las acciones y estrategias que se realizan en los distintos niveles de cooperación internacional. Para ello, lo esencial es armonizar, o por lo menos evitar contradicción, entre las relaciones bilaterales que se establezcan con países desarrollados y las correspondientes relaciones de cooperación latinoamericana.

Así, en lo que se refiere a las relaciones bilaterales con las diferentes regiones del continente no es posible omitir a Norteamérica, cuya vecindad geográfica y alto grado de desarrollo hace que adquiera una importancia vital para el sector en materia tanto tecnológica como comercial y económica.

El gran número de actividades de colaboración emprendidas con esta área geográfica ha sido enmarcado dentro de una estrategia novedosa consistente en el mantenimiento de un diálogo constante entre funcionarios y técnicos agropecuarios de alto nivel por una parte y, por la otra, en el reforzamiento de las relaciones con diversos estados que conforman la Unión Americana, atenuando un poco la relación federal.

Dentro de los esquemas de cooperación internacional, es importante fortalecer la participación de los países en desarrollo en los foros multilaterales con posiciones de consenso, para revertir la tendencia al predominio los intereses de los países desarrollados.

3. La Cooperación Científico-técnica con el Area Latinoamericana

Existe un alto potencial para la cooperación en la generación, adaptación, asimilación y difusión tecnológica, modernizando y aumentando la productividad en el sector agropecuario y forestal. Con ello se amplía la posibilidad de que el sector participe y contribuya a la reactivación económica global no sólo generando un mayor valor agregado, sino participando como exportador.

Para fortalecer la competitividad tecnológica de los países de la región e incorporar el progreso técnico al sector agropecuario deberán reforzarse los programas de investigación cooperativa entre los países e instituciones participantes, poniendo especial énfasis en la mayor vinculación entre los centros de investigación y el sector.

Los países de América Latina no pueden ni deben quedar al margen de los avances tecnológicos y ver irremediamente deterioradas sus posiciones y capacidades actuales. Al mismo tiempo, los recursos que demanda el desarrollo tecnológico son, en muchas ocasiones, mayores a los que pueda reunir un país en particular. De

ahí que los acuerdos y convenios regionales y/o subregionales para el uso compartido de recursos para la realización de investigaciones conjuntas y la creación de empresas multinacionales para operar a escala regional sean alternativas viables en ese sentido.

Por medio de la investigación compartida y conjunta sobre problemas comunes pueden reducirse los costos per cápita y extenderse los beneficios de la investigación, logrando con ello una mejor asignación de recursos. Es necesario apoyar esfuerzos de redes y de trabajo conjunto que involucre prioridades comunes a la región, dentro del marco de una planificación global que racionalice las asignaciones parciales de recursos y esfuerzos.

Crecientemente la tecnología se encuentra implícita en diversos insumos de origen industrial, como semillas, agroquímicos y maquinaria e implementos. De ahí que la viabilidad del cambio técnico se apoye también en la disponibilidad efectiva, oportuna y accesible a dichos elementos.

Tradicionalmente, el esfuerzo tecnológico se ha concentrado primordialmente en tecnologías no incorporadas, como lo son las prácticas agronómicas y de manejo. Sin embargo, el desempeño tecnológico de los países de la región depende en buena medida de disponer internamente y en condiciones ventajosas de una oferta de insumos apropiada por lo que será necesario desarrollar programas regionales para cubrir esta insuficiencia. Para ello se pueden establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la tecnología internacional en materia de insumos a fin de identificar oportunidades estratégicas para la región. Esto podrá hacerse con base en programas en los que colaboren universidades e institutos de investigación.

Un aspecto clave en la cooperación científica y tecnológica de la región es disponer de estrategias específicas para el pequeño productor. El cambio técnico inducido entre los pequeños agricultores no depende tanto de la generación de tecnología en forma aislada, sino de un esfuerzo conjunto entre productores, investigadores y extensionistas para superar restricciones técnicas ya identificadas tomando en consideración las limitaciones existentes en cuanto a disponibilidad de recursos.

A fin de ampliar el ámbito de acción tecnológica con los pequeños productores los países deben incrementar su esfuerzo específico dirigido hacia ello a través de investigaciones en predios y en sistemas de producción, en los cuales participen conjuntamente organismos de generación y transferencia de tecnología en sociedad con los productores; desarrollar también un servicio de seguimiento y monitoreo de la oferta tecnológica mundial apropiada al pequeño productor y retroalimentar asimismo al conjunto del sistema tecnológico, a través de la consolidación de resultados de manera tal que se puedan articular innovaciones tecnológicas no sólo apropiadas sino también exitosas.

Para el éxito de la estrategia es menester concentrar los recursos disponibles en las áreas de mayor prioridad y, además, inducir la participación de otros actores, en particular el sector privado. Una acción apropiada en este campo implica desarrollar políticas e instrumentos en los países y a nivel regional que permitan al sector privado captar y/o reservar recursos de su actividad para labores de generación, adaptación y transferencia de tecnología; además, desarrollar políticas, mecanismos y normas que faciliten y propicien esfuerzos bilaterales y multilaterales para un mayor desarrollo tecnológico en áreas prioritarias.

Asimismo, se requiere desarrollar una acción especial de apoyo y ayuda a los países en formular políticas e instrumentos que institucionalicen, normen y articulen mejor la acción tecnológica agropecuaria del estado a fin de asegurar con ello una mayor efectividad, eficiencia y contribución de ésta a los objetivos sociales y de desarrollo del país. Algunos aspectos a contemplar incluyen: financiamiento de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria; comercio y transferencia de tecnología y de componentes de éste; propiedad tecnológica y estímulos y regulación a la explotación de nueva tecnología; relación tecnológica del sector privado y público; organización institucional de la función tecnológica agropecuaria; política tecnológica agropecuaria en relación con políticas más generales agropecuarias, económicas y de ciencia y tecnología y con las de comercio internacional.

En principio resulta necesario conceder al desarrollo científico tecnológico la prioridad necesaria para que los fondos destinados a este campo no constituyan un gasto prescindible, sino una respuesta homogénea y urgente para revertir los efectos negativos de la crisis económica.

En este contexto, las políticas para la transferencia de tecnología, inversión extranjera, patentes y regalías deben reflejar un esfuerzo coordinado y coherente que garantice la adecuación y asimilación de la tecnología en nuestros países y sienten las bases para mejorar los términos de negociación que fortalezcan a la región, frente a las dinámicas de transnacionalización y monopolio del conocimiento tecnológico.

A efecto de aprovechar las ventajas comparativas de los países de la región en materia de infraestructura para la investigación, destacando la necesidad de considerar el espectro de ecosistemas de las zonas productoras en toda la región, debe impulsarse la especialización por sistema agroindustrial a través de centros regionales de investigación tecnológica asociados a la producción que cubran desde las fases de estudio, experimentación, escalamiento industrial y tomen en cuenta el conocimiento empírico y los avances prácticos que el sector productivo genera por sí mismo a nivel de planta.

Asimismo, se propone como línea de estrategia específica, definir un universo básico de actividades agroindustriales para la cooperación científico-tecnológica en materia de productos, procesos y equipo con base en una metodología afín a todos los países de la región.

Por lo que respecta a la cuestión comercial, los países de la región deberán adoptar normas de tipificación tendientes a la estandarización de calidad y presentación de productos agroindustriales con el objeto de integrar una oferta única cuando esto sea factible y propiciar el intercambio comercial intrarregional en productos de calidad uniforme y presentación homogénea.

En materia de asistencia técnica, es necesario promover mecanismos de asociación entre empresas del mismo giro con distintos grados de desarrollo en los diversos países del área a fin de que las más avanzadas apoyen técnicamente y capaciten a sus empresas asociadas.

Finalmente, el diseño de esta estrategia y su instrumentación requiere de la constitución de un Foro Latinoamericano y del Caribe en el que las naciones que lo conformen, asumirían el compromiso de asesorar en la regulación de la importación de tecnología con miras a alcanzar la complementariedad y el justo balance entre la importación y la generación local de tecnologías, que sienten las bases para un sólido desarrollo científico-tecnológico de la región encaminado a redefinir nuestro espacio económico en el entorno mundial.

4. Lineamientos Estratégicos para la Participación de México en la Cooperación Internacional

La cooperación internacional como instrumento de apoyo y complementación al desarrollo agropecuario y forestal debe enmarcarse dentro de los propósitos generales del Desarrollo Rural Integral y en función de ello, responder a un esquema definido de prioridades respecto al quehacer científico y tecnológico.

En lo general, la orientación de este instrumento puede normarse bajo la búsqueda de los siguientes objetivos:

- Preservar la soberanía alimentaria nacional.
- Apoyar los esfuerzos internos para el aumento de la producción y productividad agropecuaria y forestal, así como del empleo e ingreso rural a través de una vinculación eficiente con la comunidad internacional.
- Alcanzar un mayor grado de autodeterminación tecnológica.
- Crear nuevos canales y modelos de cooperación que coadyuven al desarrollo rural integral.
- Insertar los esfuerzos de cooperación dentro del marco de la política interna de desarrollo y los principios de la política exterior.

Las estrategias particulares deben enfocarse hacia el logro de una adecuada inserción del sector agropecuario y forestal mexicano en el escenario internacional, lo que significa reducir la desarticulación, dependencia y debilidad que lo caracteriza en la actualidad. Para ello habrá que:

a. Diversificar e intensificar las relaciones de cooperación internacional

- Intensificar la cooperación Sur - Sur, otorgando la preferencia hacia aquellos países y/o acuerdos con los que se obtienen beneficios recíprocos.
- Apoyar los esfuerzos de integración y complementariedad con el área latinoamericana. En especial la atención del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación del Desarrollo Agropecuario.
- Continuar la diversificación de los acuerdos de cooperación Norte-Sur especialmente con la CEE, el CAME y la Cuenca del Pacífico, en áreas de recepción estratégicas.
- Interconectar de manera más eficiente los diversos esquemas de cooperación bilateral y multilateral.

En el área latinoamericana la estrategia de reactivación y desarrollo de la agricultura puede contar con un apoyo importante en el fortalecimiento de la cooperación internacional. Se debe partir del reconocimiento de que la reactivación y el desarrollo de la agricultura no es una responsabilidad aislada, ni tampoco es posible lograrla cabalmente sin un concurso amplio de países que hagan válido el propósito de incentivar la agricultura como agente dinamizador de la economía.

La cooperación Norte Sur debe ser el resultado de una adecuada negociación entre los países concertantes y siempre debe establecerse en función de las prioridades nacionales en materia agropecuaria y forestal. En estos acuerdos debe evitarse la imposición de condiciones onerosas, contrarias o simplemente inadecuadas en relación con los objetivos del desarrollo rural integral. A pesar de que en este tipo de acuerdos los países en desarrollo son fundamentalmente receptores de cooperación, la aceptación de proyectos o convenios debe ser el resultado de una cuidadosa selección, acorde con las prioridades nacionales.

b. Modernizar y readecuar los mecanismos internos y externos para la cooperación, lo que es posible lograr mediante:

- Incrementar la coordinación y concertación de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, especialmente de los productores rurales, de acuerdo con los propósitos fundamentales de la cooperación.

- Incorporar las operaciones de comercio de tecnología dentro del ámbito de la cooperación regional.
- Descentralizar y ampliar el número de organismos e instituciones cooperantes en el país.
- Perfeccionar los instrumentos, hacer más expeditos los mecanismos y aumentar la difusión, negociación y realización de los acuerdos de cooperación.
- Orientar las acciones de cooperación bilateral y multilateral de acuerdo con los objetivos del desarrollo agropecuario y forestal.
- Alcanzar un balance adecuado entre la cooperación para la recepción y la donación buscando siempre la inclusión de ambas orientaciones.

Los mecanismos de cooperación son el sustento operativo de la estrategia de reactivación agropecuaria a nivel regional, ya que condicionan los procesos reales que se dan para el análisis, asesoramiento y toma de decisiones, tanto en la definición como en la implementación y ajuste de las políticas nacionales para el sector. Se considera que los mecanismos de cooperación son conjuntos articulados de actividades de conducción en cuya realización interactúan los actores clave de varios países para contribuir a la viabilidad de los resultados deseados en la oportunidad y el tiempo requeridos.

A nivel interno, la participación de los productores rurales como sujetos activos, y sus necesidades y requerimientos como objetivo fundamental del desarrollo rural, puede constituir el punto de partida y base fundamental de las acciones de concertación. Para ello, sería necesario readecuar y crear mecanismos que aseguren una participación más directa de los productores en su definición y desarrollo.

Las formas tradicionales de cooperación internacional deben ceder el paso a nuevas formas de verdadera concertación -mediante la identificación y negociación de conflictos, el logro de acuerdos y el mantenimiento de compromisos- entre múltiples actores públicos, privados y sociales, y desarrollar así las condiciones necesarias para la concertación. Para que la concertación sea efectiva, se requiere necesariamente que sus bases hayan sido negociadas previamente.

Es preciso diseñar nuevos mecanismos que permitan aprovechar las ventajas de la acción conjunta en numerosas áreas clave para el desarrollo agropecuario y agroindustrial (comercialización interna y externa, desarrollo tecnológico, inversión y otros). Asimismo, profundizar en el proceso de integración en el área agropecuaria requerirá, seguramente, una mayor coordinación de las políticas nacionales.

c. Incrementar los mecanismos de apoyo para el logro de la seguridad alimentaria regional, por la vía de:

- Concertar acciones para la complementación de la oferta agropecuaria de América Latina y el Caribe.
- Crear mecanismos regionales de información sobre excedentes, déficit y precios.
- Concertar contratos de comercialización de mediano y largo plazo entre los países y/o grupos de países de la región.

La seguridad alimentaria regional no sólo implica un fuerte estímulo a la producción nacional de productos con los cuales se satisfacen precisamente los mínimos nutricionales requeridos, sino también conlleva el apoyo explícito a otros países que, por sus condiciones, no pueden garantizar plenamente el acceso a los alimentos por parte de los grupos de población más vulnerable, grupos marginados y campesinos pobres. Es en ese sentido que la cooperación puede jugar un papel estratégico, al concertarse acciones de complementación de la oferta agropecuaria y mecanismos de información y comercialización de productos.

En esa perspectiva, deben potenciarse los programas de seguridad alimentaria que ya se ejecutan en la región y que cuentan con el apoyo de los países (Programa de Seguridad Alimentaria Regional, CADESCA, Programa Mundial de Alimentación, y otros de carácter bilateral). La atención que hay que brindar a esta área debe ser integral desde el punto de vista de la nutrición, producción, políticas de estímulos económicos, sistemas de información y correcta distribución de los beneficios del crecimiento productivo. El impulso que esta área ofrece a la reactivación agrícola es notable si se toma en consideración el estímulo al incremento de la demanda que significaría la participación de los pequeños y medianos productores.

d. Atender los requerimientos de apoyo para el desarrollo rural integral de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Alcanzar la autosuficiencia en granos básicos para preservar la soberanía alimentaria.
- Aumentar el empleo e ingreso rural.
- Incrementar los niveles de producción y productividad.
- Ampliar la participación de las organizaciones de productores.
- Asegurar el bienestar social.

La definición, implementación y ajuste de estrategias y políticas para la cooperación internacional debe ser articulada con unidad y continuidad, y también coherente de manera integral con las políticas nacionales para la agricultura, lo cual implica lograr la adecuada vinculación entre objetivos nacionales y los propósitos de la cooperación.

e. Realizar las acciones de cooperación técnica internacional de manera integral, para lo cual habría que:

- Insertar el intercambio y diseminación de información en formas más complejas de concertación.
- Afianzar el intercambio de expertos y/o técnicos.
- Fortalecer la formación y capacitación de recursos humanos.
- Desarrollar un mayor intercambio de insumos estratégicos, material genético y/o productos.
- Apoyar la realización de proyectos conjuntos.

En las acciones de cooperación técnica internacional debe buscarse, como norma general, el mayor grado de integración posible en los contenidos que adopta, para aprovechar al máximo su apoyo complementario al desarrollo económico y social del sector rural. Esto significa que los acuerdos de concertación entre países y con los organismos multilaterales deben abarcar más de un componente de cooperación técnica, es decir, inducir un mayor grado de complejidad y complementariedad y por tanto, un mayor grado de integración.

A pesar de que el intercambio y diseminación de información entre los países y/o entidades constituye la forma menos costosa de cooperación, ese debe ser punto de partida de acciones de mayor envergadura y no punto de llegada. Asimismo, con el intercambio de expertos y/o técnicos de alto nivel en áreas prioritarias se fortalece la capacidad productiva del sector en particular y al sistema nacional de ciencia y tecnología en general.

El intercambio de recursos humanos constituye una de las formas más directas y eficaces para la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos y, sobre todo, a un costo muy reducido si se compara con los gastos inducidos por la transferencia de tecnología a nivel comercial.

El fortalecimiento de la formación de recursos humanos y la capacitación permite ampliar y consolidar la infraestructura de

recursos humanos en áreas en donde los países tienen carencias para su formación (recepción) o sobrada experiencia para su capacitación (donación). Especial mención merece la provisión de becas para este propósito, tanto a nivel regional, como en la cooperación Norte-Sur.

El intercambio de insumos estratégicos, material genético y/o productos es también una forma de intercambio tecnológico. La experiencia de nuestro país al respecto ha sido favorable a este tipo de actividades, aunque no ha sido tampoco explotada plenamente. Con las oportunidades abiertas, pero también por las amenazas encubiertas, fruto de las innovaciones biotecnológicas, este componente de cooperación adquiere una mayor relevancia, especialmente en la región latinoamericana y en la dirección Sur/Sur.

Una de las mejores manifestaciones de un proceso real de integración entre los países, lo constituye la realización de proyectos conjuntos en los que la aportación de recursos se da de manera equivalente, al igual que los beneficios potenciales. La materialización de este proceso ha sido bastante escasa en la región latinoamericana, aunque las oportunidades subsisten en espera de ser aprovechadas. La oportunidad abierta por los programas de reactivación agropecuaria puede permitir una mayor utilización de este componente vital de la cooperación regional.

f. Apoyar y complementar el esfuerzo nacional para el desarrollo científico y tecnológico del sector:

- Incrementar la capacidad de absorción y adaptación tecnológica de las unidades productivas.
- Orientar y articular el intercambio científico-tecnológico de acuerdo con las prioridades establecidas para el desarrollo rural integral.
- Apoyar el desarrollo de capacidades tecnológicas por parte de los organismos e instituciones públicas y privadas de investigación.
- Orientar el desarrollo de proyectos integrales de investigación conjunta (paquetes tecnológicos).
- Fortalecer la vinculación entre las entidades generadoras de tecnología y las unidades productivas usuarias.

Con el objeto de incrementar la productividad y competitividad del sector agropecuario y sobre todo de los pequeños agricultores, es importante fortalecer las capacidades de absorber, desarrollar y utilizar tecnología. Se propone que la cooperación internacional fortalezca la capacidad tecnológica nacional, desarrolle la cooperación recíproca como estrategia

prioritaria para los países de la región, e impulse nuevas capacidades y orientaciones.

La cooperación internacional en el área tecnológica es de vital importancia en la medida en que las actuales ventajas comparativas que pueda poseer el país podrían desvanecerse a mediano plazo. La caída vertiginosa en los precios internacionales del azúcar por abajo del costo de producción a partir de la reducción en la demanda inducida por la utilización de sustitutos, constituye un ejemplo de lo que podría acontecer en el futuro con algunos productos tradicionales de exportación.

Nuestra capacidad de respuesta puede residir en la inserción adecuada en la nueva división internacional aparejada por la revolución tecnológica en curso. De no hacerlo, la pérdida de mercados y la capacidad del país para enfrentar los retos del desarrollo rural puede convertirse en una realidad trunca.

En la actualidad ya no es sólo cuestión de reactivar el desarrollo agropecuario y fomentar nuestras exportaciones tradicionales, sino de prever su transformación a partir de la incorporación del progreso tecnológico mediante mecanismos adecuados a las realidades del desarrollo rural.

De cualquier manera, la irrupción de la biotecnología es un hecho irreversible no sólo en nuestro país sino en toda la región latinoamericana a mediano plazo. Se puede tratar entonces de evitar que la brecha se profundice, en la medida de lo posible, mediante la cooperación internacional integrada.

Ante los acontecimientos ocurridos en los mercados internacionales de productos agrícolas, es imperativo que México fortalezca y complemente su capacidad científica y tecnológica con el fin de aumentar la productividad y el empleo, al mismo tiempo que se fortalece su posición competitiva en los mercados internacionales.

5. La Instrumentación de las Acciones

Una vez planteados los objetivos estratégicos, así como identificadas las áreas prioritarias tanto para la recepción como para el otorgamiento de cooperación, es importante señalar los instrumentos que se consideran necesarios para llevarlos a cabo.

a. **Planeación**

Con el fin de aprovechar todas las potencialidades de la cooperación se considera conveniente el establecimiento de un sistema nacional de planeación, programación, seguimiento y evaluación específico para las acciones de concertación entre México y la comunidad internacional de naciones. Este sistema debiera tener una doble dimensión. Por una parte, lo que se refiere al proceso continuo de identificación de prioridades, evaluación y selección de programas y proyectos, y por otra, el

proceso social de participación de los principales actores involucrados.

Asimismo, a un nivel más particular, se propone el desarrollo de un plan regional específico para el desarrollo de la biotecnología, concertado básicamente con países de desarrollo similar -Argentina y Brasil- pero que sea el resultado de la participación de todos los agentes participantes en el proceso de creación y gestión tecnológica: productores rurales, empresarios, centros de investigación y entidades gubernamentales relacionadas con esta área tecnológica. Las líneas de investigación específicas a partir de las cuales se podría avanzar son aquéllas ya señaladas en el apartado anterior.

b. Financiamiento

Con el fin de suministrar apoyo financiero a la generación, adaptación e innovación tecnológica se puede plantear la creación de organismos subregionales de financiamiento al desarrollo tecnológico.

México tiene experiencia al respecto, sobre todo en el área industrial, aunque también en el caso del sector agropecuario y forestal cuenta con mecanismos de apoyo financiero para el desarrollo tecnológico al interior de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

Sin embargo, de prosperar esta iniciativa deben considerarse cuidadosamente las políticas generales para el otorgamiento de créditos, en la medida en que dentro de los criterios tradicionales utilizados por los fondos financieros, pocas veces se asume que el desarrollo tecnológico es una actividad con un alto riesgo y, por tanto, los sistemas de garantías tradicionales son más bien un obstáculo que un apoyo. Los programas de riesgo compartido pueden ser el punto de partida para ese propósito.

C. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO COMO COMPLEMENTO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO

1. Tendencias y Problemática General

Desde la década de 1950, el financiamiento externo ha tenido una función importante en el crecimiento económico de América Latina, aunque fue durante las décadas de 1960 y 1970 cuando el financiamiento externo tuvo un crecimiento bastante acelerado.

Durante el período de 1970 a 1981, el saldo positivo en la cuenta de capital de las balanzas de pagos de los países de la región, excedieron a los pagos de intereses de la deuda externa y a la remisión de utilidades de la inversión extranjera. Durante estos años, América Latina recibió una importante transferencia neta de capital, la cual se prolongó y alcanzó su nivel más alto en 1981, lo que le permitió mantener así una tasa de crecimiento económico relativamente alta hasta 1980.

Sin embargo, las condiciones prevalecientes en la economía mundial a principios de la década de 1980, entre otros efectos, implicaron un profundo deterioro en los términos de intercambio de la región y un extraordinario crecimiento de la deuda externa, al mismo tiempo que en los mercados financieros internacionales prevalecían altas tasas nominales y reales de interés, que prevalecieron durante el primer lustro de la década. En este contexto, a partir de 1982, América Latina se convirtió en una gran exportadora neta de capitales, a la vez que su capacidad de desarrollo económico sufría graves deterioros.

El flujo neto de préstamos a la región ha disminuido drásticamente desde 1982, mientras que el pago de los intereses de la deuda y la remisión de utilidades de la inversión extranjera se han mantenido a niveles muy elevados. El resultado de esta combinación de elementos ha sido el saldo neto de recursos durante el período de 1983 a 1987, sea comparable en términos nominales al flujo de ingresos que tuvo lugar en el período 1974 a 1981.

A pesar que durante los últimos años América Latina ha hecho una transferencia neta de recursos hacia el exterior, la expansión de la deuda ha sido causada, en medida importante, por las frecuentes renegociaciones que han permitido capitalizar intereses, de tal manera que la deuda ha aumentado mientras que la cuenta de capital ha disminuido a niveles extraordinariamente bajos.

Estos fenómenos, en su conjunto, han determinado la suspensión del proceso de desarrollo en la mayoría de los países deudores, tendencia que se observa al revisar sus tasas de crecimiento del producto, consumo e ingreso por habitante.

El flujo neto de recursos financieros externos de largo plazo, definido como los desembolsos de los préstamos a uno o más años garantizados por los gobiernos, más la inversión extranjera directa, aumentó rápidamente durante los años setenta, de manera que en 1981 registró un incremento de 568%. Durante este período, el

financiamiento oficial aumentó sólo un 67%, mientras que el privado creció 843%.

Las diferencias en las tasas de crecimiento entre el financiamiento oficial y privado, cambiaron notablemente la composición y condiciones del financiamiento. Así, el oficial, que representaba un 35% del total en 1970, disminuyó al 8% en 1978, pero se estima que alcanzó 48% en 1984. La caída y la posterior recuperación del financiamiento oficial, estuvo acompañada de un movimiento en sentido contrario realizado por el flujo de recursos privados.

Los cambios en la composición de las fuentes de financiamiento y en las condiciones del mercado mundial de capitales, han modificado sustancialmente los costos del financiamiento externo recibido por América Latina.

Las tasas nominales de interés de los préstamos de desarrollo aumentaron significativamente entre 1970 y 1982, puesto que su nivel casi se duplicó durante el período. Sin embargo, dado el aumento en la tasa de inflación mundial, la tasa real no aumentó en la misma medida. De hecho, la tasa real de los préstamos de desarrollo fue negativa o cercana a cero durante la mayor parte del período. Las estimaciones de las tasas reales implícitas de la deuda total indican que, entre 1970 y 1979, éstas fluctuaron entre -2.5% y 2%.

En la década de los años setenta el costo del financiamiento externo fue muy bajo, lo que estimuló significativamente la demanda por créditos externos. A pesar de las bajas reales de interés, las condiciones de financiamiento externos empezaron a mostrar características preocupantes durante dicha década. Los períodos promedio de gracia para los préstamos de desarrollo se redujeron de seis años en 1970, a cinco años en 1979; mientras que los plazos promedio de amortización disminuyeron de 19 a menos de 14 años durante el mismo lapso.

Las condiciones y el costo del financiamiento externo se agravaron precisamente cuando la situación económica de la región empezaba a debilitarse. Así, en 1980 la tasa de interés real total de la deuda desembolsada, aumentó a niveles sin precedentes, entre 5% y 7%, en los cuales se mantuvo hasta 1984. Los períodos de gracia y los plazos de los préstamos de desarrollo detuvieron su deterioro entre 1979 y 1982, pero ambos empeoraron en 1983. Sin embargo, en 1984 la tasa de interés descendió ligeramente y los períodos de gracia y de vencimiento tendieron a ampliarse, comparados con las condiciones financieras promedio de los préstamos en 1983. Datos preliminares indican que el mejoramiento continuó en 1985 y principios de 1986, ya que los préstamos presentaron condiciones más favorables, reflejando un descenso adicional en las tasas de interés promedio y una ampliación moderada de los períodos de gracia y de vencimiento.

Las corrientes financieras a los países en desarrollo, no obstante esta relativa mejoría, continúan siendo insuficientes para poder contribuir de manera importante a una reanudación del crecimiento y del desarrollo económico de los países miembros.

Tres años después del lanzamiento del "Plan Baker" y ya en el umbral del "Plan Brady", el balance sobre el grado de avance en la solución del problema de la deuda externa arroja resultados ambivalentes. Si bien se ha mantenido la estabilidad del sistema financiero internacional y los países deudores han cubierto, en términos generales, sus compromisos de servicios de la deuda, en la mayoría de los casos, el estancamiento económico ha continuado y las pesadas cargas del servicio de la deuda han persistido o se han agravado; esto se ha traducido en la imposibilidad práctica para mejorar sustancialmente los indicadores de solvencia crediticia de dichos países.

Al analizar las causas de esta virtual parálisis en el proceso de solución del problema de la deuda, se observa que la reforma de políticas por parte de los países deudores ha sido amplia, pero no ha arrojado los resultados previstos en términos de ajuste económico. Las otras condiciones contempladas en la estrategia (financiamiento adecuado para apoyar el ajuste y un entorno económico mundial favorable), han estado ausentes en los hechos.

En los organismos financieros internacionales se reconoce que las acciones realizadas hasta la fecha para resolver los graves problemas de liquidez que enfrentan los países en desarrollo han sido insuficientes.

El volumen de recursos financieros hacia los países en desarrollo no son suficientes para contribuir a solucionar los problemas de la pobreza y el crecimiento económico; aun cuando los préstamos han tenido aumentos nominales, los desembolsos netos de todos los países en desarrollo de todas las fuentes de recursos disminuyeron en 1987.

Los desembolsos netos de los préstamos otorgados por los organismos financieros internacionales para apoyar al desarrollo, de los cuales los países más pobres son altamente dependientes, se redujeron en términos reales en 1987 en comparación con los niveles de 1986. De igual manera, los desembolsos netos de créditos otorgados por organismos financieros privados se redujeron en 1987, a pesar de que su participación en los flujos totales tuvo un incremento importante.

Desde 1986 se observa cierta reactivación en el proceso de crecimiento de la actividad crediticia del BIRF, aunada a una mayor agilización en el ritmo de desembolso de los préstamos, y todavía parece existir algún margen para aumentar los beneficios que esta institución puede aportar al proceso de crecimiento económico de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular.

Lo anterior resulta debilmente pertinente en razón del sustancial descenso en las entradas de capital provenientes de los mercados financieros privados en los últimos años, que sólo en forma parcial han sido sustituidas por mayores corrientes de recursos oficiales.

El esfuerzo por otorgar una mayor potencialidad a la labor de promoción del desarrollo que debe impulsar el BIRF, se relaciona con tres órdenes de problemas: por un lado, se debe resolver la paradoja

consistente en que, mientras por una parte se tiene que algunos países se encuentran sumamente urgidos de créditos externos, al Banco le resulta difícil encontrar nuevos proyectos de inversión para financiar, ya que ni los gobiernos ni las empresas privadas tienen los fondos de contraparte necesarios; es decir, se trata de un problema de utilización eficaz de los recursos disponibles.

En segundo lugar, parece conveniente considerar el evaluar, como ya ha sido percibido al interior de la propia institución, si la capacidad de financiamiento del Banco responde actualmente con la dimensión de las responsabilidades que debe cumplir.

Por último, podría ser oportuno proponer la readecuación de las reformas de política que conllevan los préstamos de ajuste sectorial y estructural del BIRF, tanto en su concepción de los problemas que pretenden atacar como en el grado de generalidad y la rapidez con que se plantea su aplicación. El Banco ha dado señales de estar dispuesto a considerar este replantamiento, el que ha venido siendo impulsado por los países latinoamericanos desde hace varios años.

La perspectiva es difícil, ya que se prevé una reducción adicional de los flujos financieros hacia los países en desarrollo. Por otra parte, los pagos por intereses y otros cargos pueden incrementar la transferencia neta negativa de capital para los países de América Latina. En términos generales, las posibilidades para modificar esta situación requiere, ante todo, voluntad política para la concertación.

Si no se realizan correcciones en las actuales tendencias y condiciones del financiamiento internacional, será inevitable que los organismos se conviertan en receptores netos de recursos de los países prestatarios, siempre y cuando éstos puedan cubrir el servicio de su deuda. El proceso de solución al problema de la deuda no ha registrado avances significativos: más aún, en 1987 era evidente que se había llegado a una situación de "fatiga de deuda", que se traducía en una mayor posibilidad de endurecimiento por parte de acreedores y deudores.

2. El Crédito Externo en el Desarrollo Agropecuario de México

Los recursos que dispone el Gobierno mexicano han sido insuficientes para atender los servicios públicos, crear infraestructura económica y social, e impulsar sectores estratégicos de la economía; en consecuencia, se ha visto obligado a complementar sus recursos con ahorro externo.

Desde la década de los sesentas, el sector agrícola y recursos hidráulicos ha venido ejecutando importantes proyectos que cuentan con el apoyo financiero de organismos internacionales. Estos proyectos han contribuido a incrementar los niveles de producción y productividad en el campo y al suministro de agua potable a ciudades.

En el año de 1961, el BIRF y el BID otorgaron a México créditos por 15 y 13 millones de dólares, respectivamente, los cuales fueron destinados a obras de infraestructura hidráulica. A partir de ese año

y hasta el 31 de agosto de 1988, se han obtenido recursos del extranjero para apoyar proyectos de irrigación, desarrollo rural, crédito agrícola, asistencia técnica, infraestructura hidráulica y comercialización por más de 5,200 millones de dólares.

La estrategia económica y financiera seguida por el Gobierno Federal tiene como objetivo disminuir los efectos de la crisis, abatir el crecimiento de la inflación y racionalizar las finanzas públicas.

En el pasado reciente fue necesario readecuar las metas físicas y de desembolso de diferentes proyectos agrícolas en operación, así como cancelar montos importantes de recursos, que para el Banco Mundial han alcanzado un total de 600.8 millones de dólares, y de 121.1 millones en el caso del BID.

Consecuentemente, se ha tenido que reprogramar y cancelar créditos y pagar montos significativos por concepto de comisiones de compromiso, hasta llegar a situaciones en el sector, de flujos negativos de divisas de estos préstamos, agravando con ello aún más las finanzas públicas.

Durante los últimos tres años, las líneas de crédito contratadas ascienden a 634 millones de dólares, con posibilidad de disponer de 287 millones con base en su calendarización. Para ello, los recursos presupuestarios requeridos eran del orden de los 586,763 millones de pesos; no obstante, sólo se asignaron 224,636 millones (38%), lo que obligó a reducir, en el mismo período, más de 324 millones de dólares (51%) del monto total de las líneas convenidas.

En los últimos años se presentaron modificaciones sustanciales en relación con el tipo de proyectos a ser financiados parcialmente con recursos externos. Los proyectos agrícolas con períodos de maduración largos han sido paulatinamente desplazados por proyectos de corta maduración y de montos bajos. También se han tenido que realizar una serie de reestructuraciones derivadas del entorno económico vigente en nuestro país, el cual ha incrementado notoriamente la demanda de crédito para capital de trabajo.

Así, los recursos obtenidos para inversión en obras de infraestructura representan el 22.8% del monto total del financiamiento otorgado por la banca de desarrollo y comercial; de éstos, el 22.7% corresponden al concepto de riego y el 45.3% a inversiones agrícolas. Tal distribución muestra que se han aumentado sustancialmente este tipo de inversiones, con valores máximos de 1,200 y 2,400 millones de dólares en riego e inversiones agrícolas, respectivamente. Parte de estos recursos se han destinado a obras de grande y pequeña irrigación, alcanzando montos de 212.211 millones de pesos, principalmente en la región noroeste, destacando Sinaloa con el 25.5%, además de los estados de Guerrero con 10.3%, Tamaulipas con 9.4% y Michoacán con el 8.8%.

Al 31 de agosto de 1988, el BIRF había otorgado a nuestro país 8,285.8 millones de dólares para apoyar a 111 proyectos. De este monto, el 37.9%, equivalente a 3,174.5 millones de dólares, fue destinado a 33

proyectos del sector agropecuario. Por su parte, el BID había concedido 3,549.0 millones de dólares, de los cuales 2,040.0 millones (58%), fueron para 59 proyectos agropecuarios.

3. Problemática Reciente en la Operación y Negociación de los Créditos Externos

A partir de 1983 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha presentado una cartera de 24 proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos externos, de los cuales se contrataron cinco y uno está en proceso de negociación, con pocas posibilidades de que se ejecuten y pongan en marcha en 1989 (1). Estos resultados obedecen a que las dependencias del Gobierno Federal encargadas de formular los estudios de factibilidad socioeconómicos, técnicos y financieros de proyectos de desarrollo no han contado con los recursos presupuestarios y humanos suficientes. En la mayoría de los casos sólo se ha llegado a la elaboración de perfiles y anteproyectos, por lo que no se dispone de una cartera de proyectos debidamente clasificados a fin de establecer opciones de financiamiento con base en beneficios, tiempos y costos.

Se observa una disminución en los costos de los proyectos en dólares y un incremento en moneda nacional, lo que provoca variaciones en el "cost-sharing" acordado con los organismos financieros internacionales.

En algunos programas existen numerosas obras en proceso que requieren de un volumen importante de recursos para su terminación. Tal situación se explica en parte porque en el pasado no se cuidó, o no fue posible prever, la congruencia entre el número de obras en construcción y la disponibilidad financiera para cubrirlas; en otras palabras, las asignaciones presupuestarias no alcanzan a cubrir los programas de inversiones originalmente diseñados, provocando un bajo ritmo de ejecución y el consiguiente desfase del calendario de desembolsos de los recursos del crédito externo que, a su vez, incide en el aumento del costo financiero.

De hecho, se ha generado una situación aparentemente paradójica. Por un lado, la crisis obliga a usar más eficientemente los recursos; por el otro, se registra una baja utilización de los fondos financieros externos. El surgimiento de la crisis, y su posterior intensificación, ha reducido la disponibilidad de recursos presupuestarios; además, los programas de ajuste estructural impulsados por los organismos financieros internacionales postulan la reducción significativa del gasto público. Ambos factores se han traducido en una menor disponibilidad de recursos del Gobierno para

(1) Los proyectos contratados son: Plan Chiapas, PRODERITH II, PROCATI, Préstamo Sectorial Agropecuario, la VI Etapa del Plan Nacional de Obras Hidráulicas para el Desarrollo Rural, el Proyecto en negociación es el que corresponde al Desarrollo Forestal Chihuahua-Durango.

cumplir con los compromisos contraídos en la firma de los contratos de crédito externo, particularmente el "pari-passu".

Así, aunque los proyectos hayan sido formulados y evaluados correctamente en su oportunidad tanto por las dependencias mexicanas como por el organismo financiero, la imposibilidad de pronosticar satisfactoriamente la evolución económica durante el período de vida útil del proyecto en un contexto de falta de flexibilidad para ajustar el "pari-passu" a la nueva situación, se traduce en dificultades para que el Gobierno aporte los recursos inicialmente comprometidos.

Con base en los contratos respectivos, esta situación implica el pago por compromisos incumplidos del país, agravando el endeudamiento externo. La solución a este problema radica en la comprensión de sus causas por parte de los acreedores, reconociendo los esfuerzos del Gobierno para reducir su gasto y déficit, así como su intención de continuar cubriendo el pago de su deuda. Los organismos internacionales deberían flexibilizar el manejo del "pari-passu" para adecuarlo a las condiciones actuales de la economía, vigilando corresponsablemente con el Gobierno que esta nueva modalidad no conduzca a una ejecución ineficiente de los proyectos.

Algunos problemas relacionados con lo anterior son el alargamiento innecesario en la ejecución de los proyectos, el retraso en su producción de bienes y servicios, la disminución en la rentabilidad de la inversión, el retraso en la entrada de divisas por concepto de desembolsos y su posible reducción, y en general, el aumento del servicio de la deuda.

Ante las circunstancias descritas y con el fin de adecuarse a la realidad actual y previsible, ha sido necesario replantear casi todos los proyectos con crédito externo, tanto desde el punto de vista conceptual y de costo, como presupuestario y de prioridades, lo que ha determinado cancelaciones parciales o totales de los montos contratados de recursos externos.

Invariablemente, el costo total ejercido del proyecto superó el programado como consecuencia de la subestimación de los costos en la etapa de formulación, la selección inadecuada de hipótesis para la evaluación, el retraso en los plazos de ejecución de las obras, los problemas para liberar con oportunidad y suficiencia los recursos presupuestarios del Gobierno Federal previamente comprometidos en el contrato de préstamo, y el comportamiento desigual de los precios relativos durante el período de ejecución que altera las evaluaciones financiera, económica y social originales. En este último caso destacan las distorsiones provocadas por las devaluaciones y la inflación creciente.

Se pueden señalar dos causas que han provocado modificaciones de los proyectos originales: deficiencias en los estudios de factibilidad, y contexto económico y financiero cambiante. La primera causa ha sido la de mayor importancia para las modificaciones en tanto que la segunda ha influido en la redefinición de metas (montos y plazos) y desembolsos.

Es pertinente precisar que el cambio del contexto económico nacional e internacional, apartándose de las proyecciones originales no se puede considerar como una deficiencia de los estudios. En esta situación se procede a la modificación del proyecto, ajustándolo flexiblemente a la nueva realidad y perspectivas. Asimismo, la no disponibilidad de recursos financieros del Gobierno para cumplir con el "pari-passu" contratado tampoco es una deficiencia. Ambas situaciones obedecen a una razón ya mencionada: el estado actual de las técnicas de análisis no permite proyectar con una gran aproximación procesos inflacionarios, devaluaciones, crisis de balanza de pagos y otros, de ahí que no se puedan prever estos fenómenos durante los períodos de ejecución y de vida útil del proyecto.

La falta de estructuras y mecanismos de financiamiento internos y externo adaptables a la cambiante situación económica y financiera del país, y la ausencia de planteamientos formales al respecto, ha provocado que, al menos hasta la fecha, no se incorporen en la medida deseada recursos externos a los proyectos sectoriales.

Por otra parte, debido a su nivel de desarrollo, México tiene acceso únicamente a recursos no concesionales del Banco Mundial y del BID lo que significa que sólo puede obtener capital "ordinario y duro". Esta es una de las razones por las que los financiamientos se han concentrado en zonas geográficas (norte del país), régimen hídrico (riego), en el tipo de productor más adelantado, ya que los productores pobres de zonas marginadas no ofrecen garantías productivas suficientes siendo también excluidos de los beneficios que se conceden a otros países de menor grado de desarrollo.

La obtención de fondos externos también se ha dificultado, particularmente en los últimos tiempos, debido al condicionamiento que los organismos internacionales establecen en materia de política económica general y sectorial, lo que conduce a que si no se adopta el paquete completo de medidas de política, no se otorgan los recursos. Los programas de ajuste estructural que impulsan estas instituciones comprenden un paquete integrado de políticas, a diferencia de los ajustes económicos puestos en práctica en el pasado que se enfocaron a políticas individuales.

De hecho, como se ha comprobado empíricamente, la implantación de este tipo de programas ha generado un conjunto de implicaciones desfavorables para el sector agropecuario que inhiben su desarrollo, provocando desequilibrios que, a su vez, se revierten sobre la economía en su conjunto. Estos aspectos no han sido objeto de una atención especial por parte de los organismos financieros internacionales, aunque ya se ha venido generando un mayor interés sobre el tema y se han concedido préstamos que han comenzado a considerar explícitamente las características distintivas del sector.

4. Lineamientos Estratégicos para la Captación y Utilización de los Créditos Externos

Las perspectivas de la economía mexicana, particularmente en el corto y mediano plazos, presentan una fuerte astringencia presupuestaria e

insuficiencia del ahorro interno en relación con las necesidades derivadas del crecimiento demográfico y económico, como consecuencia de la crisis interna y de la influencia en el ámbito nacional del contexto internacional. Asimismo, es previsible el surgimiento de mayores dificultades para obtener recursos financieros en apoyo al proceso de desarrollo agropecuario y rural.

En consecuencia, es importante evaluar las posibilidades de complementar el ahorro interno y disponer de un fondo suficiente para financiar los requerimientos de la reactivación productiva en el campo. Es recomendable que la captación de fondos del exterior se realice en las condiciones más favorables posibles, sin menoscabo de la soberanía del país ni perjuicio del sector agropecuario y forestal.

Las diversas modalidades mediante las cuales ingresan recursos externos al país (empréstitos, inversiones, donaciones y otros), pueden apoyar la consecución de los objetivos de la política de desarrollo rural siempre y cuando se sustenten sobre bases que no se traduzcan en un flujo de divisas negativo. De hecho, la importancia del financiamiento externo radica en su capacidad para contribuir al desarrollo sin caer en situaciones de insolvencia financiera o carga excesiva del servicio de la deuda que impliquen estancamiento o retroceso económico.

En relación con las futuras negociaciones de crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, habría que tener presente las siguientes consideraciones:

a. Préstamos para ajuste estructural

La tendencia crediticia del Banco Mundial apunta hacia el otorgamiento de créditos para ajustes estructurales en forma creciente, que se canalizan a los sectores y subsectores económicos de los países. Sin embargo, este tipo de financiamiento exige comprometer políticas, provoca rigideces en el uso de los instrumentos de política económica y, sobre todo, en el sector agropecuario tiene altos costos políticos y sociales, por lo que se considera altamente conveniente que en las negociaciones de su contratación se hagan valer los objetivos, prioridades y estrategias de las políticas nacionales de desarrollo rural, como marco normativo de los compromisos a contratar.

b. Préstamos subsectoriales

En fechas recientes se ha manejado la posibilidad de que el Banco Mundial financie todo el programa de inversiones de un subsector (por ejemplo, el hidráulico) acordando previamente el porcentaje del presupuesto que se asignaría a dicho programa, el cual sería equivalente al monto del financiamiento. Obviamente, el programa de inversiones deberá ser aprobado por el Banco, lo que implica que la política del subsector responda a sus propósitos y lineamientos.

c. Préstamos por programa

Una variante del financiamiento externo la constituye la obtención de recursos para la ejecución de programas conformados por proyectos, no específicos, sino caracterizados por una serie de parámetros. Esto permite asignar un monto global al programa y un monto global de recursos crediticios, introduciendo o extrayendo proyectos en función de las asignaciones presupuestarias que se fueran aprobando.

d. Proyectos específicos

En la actualidad, esta forma tradicional de captar recursos externos no resulta tan conveniente como las dos modalidades anteriores; sin embargo, a veces es recomendable su uso. En este caso, deberá tratarse de flexibilizar al máximo las categorías de inversión, elevando además el "pari-passu" en la medida de lo posible. Deberá cuidarse también que las condiciones contractuales sean igualmente flexibles, en relación con las adquisiciones, licitaciones, montos de contratación, etc.

Con el Banco Interamericano de Desarrollo no existen las opciones de los créditos para ajuste estructural ni los créditos subsectoriales. Por lo tanto, sólo deberán considerarse las posibilidades de la ejecución de programas o proyectos específicos. Preferentemente deberá tenderse a la obtención de financiamiento para programas bajo las condiciones que se establecen en el apartado anterior.

Asimismo, considerando la dificultad que plantean las políticas del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en materia de financiamiento para que México sea sujeto de crédito, parece claro que será necesario renegociar las condiciones para que el país pueda obtener mayores financiamientos de este organismo. Dentro de estas condiciones se descarta cualquier otra posibilidad que no sea el financiamiento de programas cuyos proyectos estén enfocados a la producción de alimentos básicos, en zonas marginadas, para el beneficio de los productores más pobres. De otra manera, cualquier proyecto específico, de alto costo y beneficios múltiples, quedaría fuera de las estipulaciones del Fondo.

5. Aplicación y Operación de Fondos

En los lineamientos generales de política para la utilización de recursos externos que contribuyan al financiamiento del desarrollo rural y agropecuario, debe establecerse que los proyectos involucrados destaquen el objetivo nacional de consolidar la soberanía alimentaria. Para tal efecto, es prioritaria la consecución de la autosuficiencia de productos básicos alimenticios, el desarrollo de una tecnología que responda a la realidad nacional y la adecuación de la proveniente del exterior.

Los proyectos con financiamiento externo deberán impulsar el desarrollo rural integral, lo que implica en esencia, una estrategia de modernización que se oriente a redefinir procesos productivos y

revertir tendencias en las relaciones socioeconómicas, incrementar la formación de capital, e integrar las actividades productivas, así como a superar las causas de los rezagos en el bienestar rural, posibilitando la participación de la población en los procesos económicos y sociales que le afectan, y redistribuyendo con mayor equidad la riqueza social. En lo fundamental, el destino del financiamiento externo habría de dirigirse hacia la inversión productiva con el claro propósito de acrecentar la formación de capital en el campo. Esto no significa descartar financiamientos que tiendan al mejoramiento de los niveles de bienestar social de la población rural en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios de agua potable, drenaje, electrificación, caminos de penetración, telefonía y otros.

Es importante que el financiamiento externo también atienda el combate a la pobreza extrema, en el ámbito de los Distritos de Desarrollo Rural, colaborando con los esfuerzos del Gobierno mexicano para consolidarlos como ejes de las acciones de fomento al desarrollo integral del agro.

En general, los fondos provenientes del exterior pueden coadyuvar de manera importante a la explotación óptima de los recursos naturales, para incrementar la generación y retención de su excedente económico, acelerar la capitalización de las unidades productivas, asegurar la autosuficiencia en granos básicos, aumentar el abastecimiento de materias primas, mejorar la balanza comercial y reducir la dependencia externa, dando prioridad a la participación en estos procesos a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados.

Es recomendable que los financiamientos externos se destinen a los proyectos productivos en función de sus resultados esperados en lo económico y social. Con respecto a la investigación e innovación básicas para la transformación estructural, los fondos externos podrían dirigirse a proyectos que privilegien el ahorro de tierra auxiliándose de mecanismos que prevengan la polarización del ingreso rural y fomenten la organización social para la producción.

Desde un inicio, convendría que los nuevos programas y proyectos financiados parcialmente con fondos externos sean seleccionados por los ejecutores, ya que de esta manera se mejoraría su contribución a la eliminación de los principales desequilibrios estructurales del agro, dando prioridad a:

- terminación de las obras inconclusas;
- reactivación de las obras ociosas;
- rehabilitación de las áreas de riego;
- innovación tecnológica ahorradora de tierra; y
- en general, incorporación de recursos productivos, aunque sean escasos, si aún tienen una rentabilidad económica y social positiva.

Una de las medidas que es urgente adoptar por parte de los organismos financieros internacionales es la relativa a la flexibilidad en el manejo del "pari-passu". Asimismo, otra medida complementaría a la

anterior es la flexibilización de las normas administrativas internas a fin de que permitan la utilización de los fondos disponibles en las llamadas "cuentas especiales", adoptando las medidas operativas necesarias que aseguren el mantenimiento de la disciplina presupuestaria. En este mismo sentido, es altamente recomendable aprovechar las facilidades de los fondos de preinversión para realizar los estudios que sustenten la mejor utilización de financiamientos externos y generar una cartera amplia de proyectos cuya atención se jerarquice en función de sus aportes a los objetivos del desarrollo rural.

Dado que no es posible determinar unilateralmente las condiciones del mejor uso del financiamiento externo, sino que es necesario considerar las políticas de los organismos financieros y las políticas del país, las condiciones operativas de los organismos y las estrategias operativas del sector, así como los mecanismos que determinan el flujo de recursos, tanto por parte de los organismos como por la parte nacional, es conveniente establecer una combinación adecuada de financiamiento que permita incidir en cuestiones macroeconómicas (préstamos de ajuste sectorial), en ramos específicos (préstamos subsectoriales), en aspectos de producción, de productividad o de bienestar de la población rural (préstamos por programa), o en la solución de un problema particular (préstamos a proyectos específicos).

De esta manera, la combinación de proyectos y fuentes de financiamiento permitirá una mayor flexibilidad en el uso de los recursos externos, tratando de minimizar los aspectos negativos del proceso provenientes de los organismos financieros o de la normatividad nacional para el uso de dichos recursos, y optimizando las ventajas que puedan brindar los organismos financieros.

6. Apoyo Financiero Mexicano a los Procesos de Integración y Complementación Regional

a. **Acuerdo de San José**

El 3 de agosto de 1980 entró en vigor el Convenio de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José), suscrito por Venezuela y México. Bajo este Acuerdo, México otorga financiamiento a países centroamericanos y caribeños por el 20% de la factura petrolera a un plazo de cinco años y una tasa de interés del 8% anual. El financiamiento generado es susceptible de ampliarse hasta 15 años con tasa del 6% anual si los recursos se destinan a proyectos de desarrollo económico, en especial, los del sector energético y los relativos a la integración regional.

En virtud de que la redocumentación de los adeudos de largo plazo se llevaba a cabo en forma muy limitada, los países del Mercado Común Centroamericano, beneficiarios del Acuerdo de San José, solicitaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que efectuara gestiones ante los Gobiernos de México y

Venezuela para que los recursos a largo plazo disponibles en el Acuerdo se canalizaran a través de dicha institución.

En respuesta a la iniciativa del BCIE, el Gobierno de México y el Banco realizaron conversaciones a partir del último trimestre de 1983, con el fin de suscribir un Convenio de Cooperación Financiera, el cual fue firmado en forma bilateral el 22 de noviembre de 1984.

Con la firma de este Convenio se dispone de un mecanismo que permite la utilización de los recursos convertibles en créditos de largo plazo derivados del Acuerdo de San José, y en el cual se incluyen preferencias que aseguran la participación de empresas mexicanas y facilitan la asociación con empresas de Centroamérica para el desarrollo de proyectos.

Mediante este instrumento, el Gobierno mexicano se comprometió a canalizar a través del BCIE el equivalente al 20% de la factura petrolera de los países centroamericanos, por el período comprendido entre el 3 de agosto de 1983 y el 2 de agosto de 1984, que asciende a la suma de 72 millones de dólares. El BCIE reconoce una tasa del 6% anual fija sobre saldos insolutos.

Del monto total de los recursos del Convenio, el 20% se destina a formar parte del capital social del Banco, con base en su apertura de capital; de esta manera, México amplía su participación como miembro del BCIE, en las demás licitaciones de proyectos financiados por el Banco. El 80% restante se utiliza para financiar proyectos de desarrollo en los cuales los proveedores de bienes y servicios mexicanos tienen una participación preferencial que consiste en que cuando menos el 50% se destina a la adquisición de bienes y servicios mexicanos, y el 30% restante a latinoamérica, incluyendo gastos locales.

Por otra parte, el 4 de septiembre de 1986 se suscribieron los documentos que formalizan la participación de México en el "Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica" (Fondesca). Su contribución asciende a 57.6 millones de dólares, de los cuales 14.4 millones (25%) corresponden a recursos comprometidos para este fin en el Convenio de Cooperación Financiera suscrito en 1984 y el 75% restante (43.2 millones) queda como aportación contingente.

Con los recursos del Convenio se pueden financiar proyectos de integración económica regional, de desarrollo económico y social de los países centroamericanos y de complementación económica con México. Debe resaltarse que los proyectos a financiar deben calificar como regionales, de acuerdo a los criterios del Banco, con énfasis en aquéllos que contribuyan a la producción de alimentos, que se orienten a generar exportaciones al mercado mexicano, al desarrollo de los recursos energéticos, a la utilización racional de los recursos naturales y la infraestructura básica, además de la realización de estudios de preinversión.

De conformidad con lo estipulado en el Convenio, el financiamiento de los proyectos se distribuye en un 80% para el sector público de los países miembros del BCIE y el 20% al sector privado, a un plazo de hasta 15 años con cuatro de gracia, y hasta 10 años con tres de gracia, respectivamente. El monto máximo a financiar con estos recursos es del 80% del costo total de cada proyecto, estableciéndose, asimismo, que no serán financiados proyectos total o parcialmente licitados, a menos que las partes convengan lo contrario.

Adicionalmente, con el objeto de adecuar las condiciones de crédito para estudios de preinversión, respecto a las que ofrecen otras fuentes de financiamiento en la región, el 27 de febrero de 1987 se suscribió un "Addendum" al Convenio para constituir un Programa de Preinversión con recursos del Convenio México- BCIE por un monto de 5 millones de dólares, y se establece una tasa de interés máxima de 4%. En este Programa se incluyen modalidades de crédito de recuperación contingente y en casos especiales, aportaciones no reembolsables, siendo los primeros aquellos en que participen empresas promotoras con el BCIE para llevar a cabo estudios de preinversión, los que no resultaran factibles se considerarán como aportaciones no reembolsables. Asimismo, se incluye el desarrollo de proyectos de preinversión de interés regional, los cuales podrán financiarse sobre una base no reembolsable.

Con el propósito de aprovechar la labor de promoción que se ha llevado a cabo en esta región y continuar con el financiamiento de proyectos ya identificados, el 22 de marzo de 1988 se suscribió el Segundo "Addendum" al convenio, a fin de considerar una reposición de recursos por 50 millones de dólares, de los cuales se destinan 5 millones para estudios de preinversión y asistencia técnica. En este sentido, se amplía a 107.6 millones los recursos destinados al financiamiento de estudios de preinversión y proyectos de desarrollo.

En el marco del Segundo "Addendum", los 50 millones de dólares deben utilizarse para el financiamiento de proyectos y estudios de preinversión, destinándose un mínimo de 70% a la adquisición de bienes y servicios de origen mexicano, y hasta el 30% a la compra de bienes y servicios latinoamericanos y gastos locales. La tasa de interés que el Gobierno de México cobra al BCIE es de 6% anual sobre saldos insolutos para proyectos de los sectores público y privado. Sin embargo, el gobierno mexicano puede reducir esta tasa cuando lo considere necesario. Al respecto, en Carta Complementaria al Segundo "Addendum" se establece que la tasa de interés que México cobra al Banco puede reducirse al 5% cuando los recursos de la reposición sean canalizados a través de los Bancos Centrales de países centroamericanos.

Como se señaló anteriormente, el Segundo "Addendum" contempla recursos adicionales por 5 millones de dólares para el financiamiento de estudios de preinversión y asistencia técnica, y se establece que los términos financieros aplicables a dicho

monto serán iguales a los considerados en el "Addendum" al Convenio México-BCIE del 27 de febrero de 1987.

En resumen, la distribución de los recursos totales del Convenio por 107.6 millones de dólares (100%) es la siguiente:

- 71.0 millones de dólares (66%) para la compra de bienes y servicios de origen mexicano.
- 36.6 millones de dólares (34%) para la adquisición de bienes y servicios latinoamericanos, incluyendo gastos locales. De este monto, 10 millones (9.3%) se destinarán al financiamiento de estudios de preinversión y asistencia técnica, sin perjuicio de que dichos recursos sigan disponibles para financiamiento de programas y proyectos elegibles en el marco del Convenio México-BCIE.

Los esfuerzos realizados han permitido que a la fecha se encuentren en ejecución dos proyectos en Honduras, con un financiamiento de recursos del Convenio por 13.8 millones de dólares, de los cuales se han desembolsado 2.5 millones; además, se tienen 14 proyectos aprobados con un monto de financiamiento por 97.9 millones. Adicionalmente, existen 16 proyectos "elegibles de financiamiento" por 102.8 millones. En resumen, se cuenta con 32 proyectos en cartera, cuyos requerimientos de crédito ascienden a 214.5 millones, lo cual rebasa el monto comprometido.

Por otra parte, es una respuesta a las inquietudes manifestadas por diversos sectores en el país de aprovechar los recursos del Acuerdo de San José para apoyar y promover la exportación de bienes y servicios nacionales hacia Centroamérica, región que constituye un mercado natural insuficientemente aprovechado.

Asimismo, la firma del Convenio forma parte de la estrategia que se inició a nivel de Gobierno Federal para aprovechar las oportunidades que ofrecen diversas instituciones financieras multilaterales en el ámbito de las licitaciones internacionales.

Cabe destacar que el Sector Agropecuario de la región Centroamericana ha sido muy poco beneficiado con los acuerdos incorporados en este Convenio, en el marco del Pacto de San José. Hasta fechas recientes no se habían canalizado fondos de apoyo al sector por esta vía, aunque afortunadamente el CORECA ha empezado a realizar gestiones para captar recursos para proyectos de inversión que pueden cristalizar en proyectos financiables en el corto plazo. Esta alternativa se encuentra abierta a los planteamientos de los países centroamericanos, que se orienten a impulsar la reactivación del Sector Agropecuario.

b. Banco Centroamericano de Integración Económica

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es una institución de carácter internacional constituida mediante

convenio suscrito el 13 de diciembre de 1960 por las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, al cual se adhirió Costa Rica en 1963. Inició formalmente sus operaciones el 31 de mayo de 1961, con sede en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras.

A lo largo de 25 años de operaciones (1961-1986), el BCIE ha contribuido al desarrollo de los países miembros mediante el financiamiento de proyectos por un monto de \$CA 1,718.4 millones (1), de los cuales se han desembolsado \$CA 1,350.4 millones, distribuidos entre los diferentes sectores económicos y sociales del área.

Los recursos financieros captados en el período aludido ascienden a \$CA 1,772.3 millones, y comprenden recursos propios y externos; los primeros están constituidos por aportes de capital de los países miembros, los cuales suman \$CA 230.8 millones, y por reservas acumuladas y donaciones que ascienden a \$CA 190.2 millones. Los fondos externos, por un monto de \$CA 1,351.3 millones, se refieren a los recursos obtenidos en los mercados regionales e internacionales de capital en forma de empréstitos y colocación de valores. A este monto debe añadirse 72 millones de dólares estadounidenses, derivados del Acuerdo de San José que México canaliza a través del BCIE hacia los países centroamericanos de conformidad con el Convenio de Cooperación Financiera firmado el 22 de noviembre de 1984, así como la reposición por 50 millones con base en el Segundo "Addendum" al convenio suscrito el 22 de marzo de 1988.

En cumplimiento de su Convenio Constitutivo y conforme con las necesidades de la región, el BCIE atiende principalmente:

- Proyectos de infraestructura que completen los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado en Centroamérica.
- Proyectos de inversión a largo plazo en industrias de carácter regional o de interés para el mercado centroamericano, que contribuyan a incrementar los bienes disponibles para el intercambio centroamericano o para éste y el sector exportador.
- Proyectos coordinados de especialización agropecuaria que tengan por objeto el mejoramiento, la ampliación o la sustitución de las exportaciones que conduzcan a un abastecimiento regional centroamericano.

(1) El peso centroamericano (\$CA) es una unidad de cuenta equivalente al dólar de los Estados Unidos de América.

- Proyectos de financiamiento de empresas que requieran ampliar sus operaciones, modernizar sus procesos o cambiar la estructura de su producción para mejorar su eficiencia y capacidad competitiva dentro del Mercado Común, a fin de facilitar el libre comercio centroamericano.
- Proyectos habitacionales para los estratos poblacionales de ingresos medios y bajos.
- Proyectos de servicios que sean indispensables para el funcionamiento del Mercado Común.
- Proyectos de impacto social en los campos de empleo y productividad, salud, higiene, nutrición, educación y capacitación y desarrollo rural.
- Otros proyectos productivos que tiendan a crear complementación económica y social entre los países miembros y aumentar el intercambio centroamericano.

c. Banco de Desarrollo del Caribe

El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) es una institución financiera regional establecida por Convenio firmado el 18 de octubre de 1969 en la ciudad de Kingston, Jamaica. Inició formalmente sus operaciones el 26 de enero de 1970, con sede en Wildey, Saint Michael, Barbados, con el propósito de contribuir al crecimiento y desarrollo armónico de los países miembros y promover la cooperación e integración económica entre ellos, poniendo especial atención en los países de menor desarrollo económico de la región.

México ingresó al Banco de Desarrollo del Caribe a partir del 5 de enero de 1982. Como miembro no prestatario se comprometió a suscribir 2,080 acciones del capital ordinario y realizar una contribución al Fondo Especial de Desarrollo (FED). Actualmente, sus aportaciones ascienden a 15.3 millones de dólares, siendo la aportación original de 7.0 millones y 8.3 millones para dos reposiciones efectuadas a fin de financiar los Programas de Préstamos correspondientes a los períodos 1984-1988 y 1988-1991, respectivamente.

Las contribuciones de México al BDC efectuadas hasta el mes de mayo de 1988 ascendieron a 4.3 millones de dólares para el capital social y 9.5 millones para el FED.

El ingreso de México al BDC permite ampliar sus relaciones con el Caribe en materia económica, reafirmar el interés por fortalecer su presencia en esta importante subregión, así como la participación de empresas mexicanas en proyectos financiados por el Banco a través de licitaciones que para tal efecto se llevan a cabo. Dicha participación se asegura al realizarse las contribuciones sobre la base de 50% en dólares y 50% en pesos.

Adicionalmente, en el propio Banco se ha reconocido la necesidad de otorgar preferencias en las adquisiciones de bienes y en la precalificación de consultores, cuando se trate de los países miembros en desarrollo. En tal virtud, los países regionales no prestatarios (Colombia, México y Venezuela) cuentan con un margen preferencial de 7.5% cuando participen en ofertas de bienes y de 0.75 puntos cuando se realiza la precalificación de empresas consultoras.

Las contribuciones de México abren también posibilidades de llevar a cabo acciones de cooperación y asistencia técnica con los países del Caribe. Al respecto, la experiencia obtenida por México en áreas como la construcción, petroquímica, pesca, turismo y agropecuaria, pueden ser de gran utilidad para el desarrollo de sus economías. Asimismo, la realización de programas educacionales y de entrenamiento coadyuvarán al desarrollo de los recursos humanos de esos países.

En este sentido, con el propósito de lograr un mayor acercamiento entre las economías de la región y México, se considera conveniente ampliar el conocimiento sobre los requerimientos específicos y prioritarios de los países miembros prestatarios del BDC y sobre la experiencia industrial y tecnológica disponible en México y susceptible de ser aprovechada por éstos, que coadyuve a la participación de empresas mexicanas en la ejecución de proyectos financiados con recursos del BDC.

VI. AREAS PROGRAMATICAS PRIORITARIAS PARA MEXICO EN EL MARCO DEL PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION AGROPECUARIA EN ALC (PLANALC)

Tanto la dimensión económica-demográfica como la geográfica, hacen de México un país de peculiar inserción en el ámbito regional de América Latina y el Caribe; que sin duda debe reflejarse en el PLANALC, habida cuenta de sus repercusiones en la realidad cotidiana. Por un lado el país presenta la oportunidad de una capacidad instalada de institucional grande y diversificada, que posibilita las tareas de intercambio y cooperación, además que el tamaño de su mercado interno ofrece importantes atractivos al comercio agropecuario intrarregional. Pero, por otro lado, es evidente el desafío de cómo estrechar los lazos de cooperación internacional con países remotos geográficamente, pero de análogos niveles de desarrollo y dimensión económica.

Para tratar con estas circunstancias particulares, de modo que resulte en beneficio recíproco para México y otros países de la región latinoamericana que se involucren, se propone la inclusión en el PLANALC de los siguientes programas que por sus características están estrechamente relacionados con casi todos los programas y proyectos hemisféricos de acción conjunta:

A. AREAS BASICAS DE PROGRAMAS DE ACCION CONJUNTA ENTRE MEXICO Y AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Programa Cooperativo de Investigación Agrícola

La dependencia tecnológica de las actividades agrícolas hace necesario fortalecer las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, especialmente las dirigidas hacia los productores de temporal y de bajos ingresos, con el fin de integrar los procesos de producción y consolidar la soberanía alimentaria del país.

En términos prioritarios se señala la necesidad de buscar mecanismos que permitan dar el apoyo tecnológico a la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, soya y otros productos básicos, para contribuir de manera importante a la reducción del saldo negativo de la balanza comercial y al mismo tiempo, fortalecer el grado de autosuficiencia alimentaria del país.

Este esfuerzo demanda concertar acciones con otros países por lo que se promoverá la incorporación de México a los Programas Multinacionales que operan en la Zona Andina (PROCIANDINO) en la Zona Sur (PROCISUR), y en el futuro, el Area de Centro América (PROCICENTRAL), con el fin de institucionalizar mecanismos de cooperación técnica que permitan, al igual que a los países participantes, compartir y aprovechar la tecnología disponible en cada uno de ellos, así como lo proveniente de los Centros Internacionales y fortalecer al mismo tiempo, las entidades y programas involucrados, en términos de la capacidad científica de sus recursos humanos, la priorización del esfuerzo y de capacidad metodológica de investigación.

Estos propósitos son similares al objetivo general y los específicos señalados en el "Programa Hemisférico de Promoción de la Cooperación Recíproca, Relacionamiento Internacional, Modernización Institucional y Fortalecimiento de la Investigación y Transferencia de Tecnologías", por lo que podría lograrse con facilidad una adecuada inserción de las siguientes prioridades en que México tendría interés como país receptor, bajo una estrategia de complementación regional.

a. Desarrollo de tecnologías para el cultivo de maíz

i) Tecnología para condiciones de alta siniestralidad. Variedades de ciclo corto resistentes a sequía y óptimas para condiciones de alto riesgo de heladas; ii) Variedades mejoradas por cruza simples; iii) Variedades de alto valor para consumo humano. Tecnología sobre maíces con buenas características organolépticas y de nixtamalización (Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua).

b. Desarrollo de tecnologías para el cultivo de frijol

Variedades de frijol resistentes a sequía y de alta productividad. Variedades resistentes a plagas y enfermedades (Colombia, Brasil).

c. Tecnologías poscosecha de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz)

Tecnología a nivel rural para la conservación y almacenamiento de los granos de cultivos básicos. Conocimientos para preservar del ataque de insectos y hongos a los granos almacenados a nivel rural familiar (Brasil, Chile, Argentina).

d. Tecnología de semillas de interés agropecuario y forestal

Procedimientos más expeditos y económicos para la multiplicación de semillas. Tecnologías para la producción y multiplicación de semillas a partir de básicas hasta certificadas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, Canadá).

e. Desarrollo de tecnología para el cultivo de trigo

i) Tecnología de producción en áreas tropicales. Tecnología de producción y variedades de trigo en condiciones de trópico húmedo; ii) Tecnología para optimizar el uso del agua. Sistemas de riego para eficientar el uso del agua en la producción de trigo; iii) Variedades resistentes a carbones de la espiga. Variedades mejoradas resistentes al carbón de la espiga (Argentina, Estados Unidos, Canadá).

f. Desarrollo de tecnologías para el cultivo del arroz

Técnicas de cultivo y variedades para condiciones de temporal en áreas tropicales. Cultivo de arroz en áreas del trópico húmedo bajo condiciones de temporal (Colombia, Perú, Brasil, Cuba, República Dominicana, Cuenca del Caribe).

g. Desarrollo del cultivo de oleaginosas

i) Técnicas de cultivo y variedades de alta productividad de soya. Cultivo de soya bajo condiciones de trópico húmedo; ii) Producción y control de enfermedades del cocotero. Variedades y tecnología para la producción de cocotero resistente al amarillamiento letal; iii) Nuevas especies con potencial en la producción de aceites y grasas vegetales (Cuenca del Caribe, Brasil).

Las unidades productivas que requieren más apoyo tecnológico son las unidades campesinas, ya que constituyen más del 80% de las unidades de producción agrícola, ocupan cerca del 60% de la superficie arable del país y generan un poco más del 40% del producto agrícola. Los bajos rendimientos obtenidos pueden aumentarse a través de métodos más modernos de producción, adaptados a las condiciones de las unidades de pequeña producción.

El apoyo tecnológico a la producción de maíz, frijol, trigo, arroz, soya y otros productos puede contribuir de manera importante a la reducción del saldo negativo de la balanza comercial en estos productos y, al mismo tiempo, fortalecer el grado de autosuficiencia alimentaria del país.

2. Programa Cooperativo en el Area de la Biotecnología

Las líneas de acción conjunta que se proponen en este tema se enmarcan en los objetivos y estrategias del "Programa de Acción Conjunta para el Desarrollo y Aprovechamiento de las Agrobiotecnologías", principalmente en lo que respecta al desarrollo y difusión de las bases teóricas y metodológicas para la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas para el desarrollo de las capacidades en biotecnología y la creación de mecanismos de cooperación horizontal. Las prioridades son:

a. Area de investigación

Ingeniería genética destinada al mejoramiento de semillas, particularmente maíz, soya, sorgo, alfalfa, frutas y hortalizas.

Líneas progenitoras de híbridos para semillas de diversos cultivos.

Ingeniería genética destinada a mejorar la calidad de los diferentes tipos de ganado en el país, principalmente ovinos.

Desarrollo de procesos biotecnológicos para la producción industrial de alimentos tanto para uso humano como animal.

Biotecnología para el cultivo de tejidos (Brasil, Argentina, Cuba).

Producción y síntesis de metabolitos de aplicación agrícola y pecuaria (Brasil, Argentina, Cuba).

b. Organización y promoción tecnológica**- Patentes**

El tema de la propiedad intelectual, enfocado particularmente hacia las tecnologías de punta es de importancia capital, sobre todo si se toma en cuenta que las nuevas tecnologías contienen el código genético del futuro desarrollo económico y que las barreras a su acceso significan precisamente obstáculos hacia éste.

A corto plazo, la definición explícita de una política de patentes con criterios comunes en toda el área latinoamericana podría ser barrera de contención ante los intentos por parte de los países industrializados por reservarse los avances en nuevos.

La experiencia de México en este sentido es bastante aleccionadora. Las recientes modificaciones a la ley de patentes no permiten el patentamiento de plantas, animales ni alimentos de consumo humano. Sin embargo, en 1987 se concesionaron patentes en procesos biotecnológicos de todo tipo, procesos genéticos para obtener especies animales y vegetales, alimentos para animales y fertilizantes y agroquímicos. Dicho cambio obedeció en buena parte a las presiones por parte de los países industrializados, pero se logró obtener una transacción adecuada. Frente a ello es sumamente importante no ceder en rubros adicionales y que sobre todo exista un consenso regional al respecto en todos los foros internacionales.

Es necesario utilizar el sistema de propiedad industrial como factor dinámico del proceso de desarrollo nacional y regional, al ofrecer servicios, información e infraestructura al sistema productivo y a las actividades de investigación y desarrollo que realiza el país. Al mismo tiempo que facilita y promueve la adquisición de tecnología adecuada a las necesidades del país en términos de procesos, materias primas, dimensión de mercado, nacional y extranjero, y su adaptación a las necesidades de desarrollo de los países de la región.

Con el propósito de convertir a las patentes en un mecanismo de promoción regional, sería deseable la creación de un Banco Regional de Patentes. Una institución de este tipo puede permitir reforzar la protección necesaria de los derechos de los países en cuanto a patentes y marcas y, sobre todo, utilizar el registro de ellas como fuente de información tecnológica de primer orden.

Asimismo, con un Banco de esta naturaleza podría fortalecerse la posición negociadora de América Latina frente a las presiones externas existentes en cuanto al patentamiento de procesos y productos naturales como resultado de los avances biotecnológicos.

De cualquier manera, resulta de importancia crucial para el futuro desarrollo agropecuario y forestal de ALC la conservación, preservación y adecuado aprovechamiento de los recursos genéticos de la región, en términos de las prioridades que el desarrollo plantea. En este sentido, las consideraciones de México son coincidentes con los objetivos, estrategias, componentes y los proyectos iniciales propuestos en el "Programa Hemisférico de Recolección, Conservación y Aprovechamiento de Recursos Genéticos", por lo que se suscriben en todas sus partes, a la luz de los señalamientos que México ha venido haciendo en el seno del CARFIT, de cuya constitución ha sido un precursor interesado y activo.

- Empresas clave

Es importante el desarrollo de iniciativas estratégicas de acción en áreas en las cuales existan ventajas comparativas adoptando la modalidad de "joint ventures" entre instituciones de investigación y la industria privada; iniciativas conjuntas entre países (v.g. bajo la modalidad de multinacionales regionales) para efectos de suministrar apoyo financiero a la generación, adaptación e innovación tecnológica.

La creación de empresas tecnológicas permite ensamblar de manera integral los paquetes tecnológicos en todas sus fases hasta la transferencia efectiva a los usuarios de la misma. Muchas de las experiencias de cooperación tecnológica han quedado trunca precisamente por la falta de organismos y empresas de este tipo.

- Gestión tecnológica

En relación también con los mecanismos regionales de apoyo para el desarrollo tecnológico, habría que fortalecer los núcleos de gestión tecnológica ya existentes y crear nuevos con el fin de articular los esfuerzos de los centros de investigación con las necesidades reales del sector agropecuario, forestal y agroindustrial.

Esta función de articulación entre ofertas y demandas tecnológicas puede ser llevada a cabo por organismos tanto públicos como privados. De lo que se trata ahora es de extender y ampliar el ámbito de esta función a escala regional e internacional precisamente a través de las acciones de cooperación.

3. Programa de Desarrollo del Comercio Agropecuario de México con el Resto de América Latina y El Caribe

La ampliación y diversificación de las agroexportaciones de los países de la región requieren de un proceso sostenido de integración económica y comercial, que encuentra una amplia posibilidad de realización en la complementariedad existente entre los recursos naturales y productivos disponibles.

Es un hecho que el comercio agropecuario intrarregional ha estado limitado al intercambio de unos cuantos productos, entre un reducido número de países. Casi las tres cuartas partes de las exportaciones e importaciones globales de latinoamérica se realizan con países fuera de área, en especial los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, generándose una fuerte competencia por ganar y mantener los mercados.

Además, la participación desarticulada de los países latinoamericanos en los mercados mundiales de la mayoría de los productos agropecuarios ha repercutido en un debilitamiento de su posición de negociación, que ha conllevado a una pérdida de participación del conjunto de países del área en un volumen total de comercio, limitando el desarrollo del potencial productivo de la región.

México es -con mucho- el principal importador de alimentos de América Latina. A su vez es un exportador importante de frutas, hortalizas, café y productos tropicales. Casi todo ese comercio se da con América del Norte y otros países de la OCDE. Sería un gran estímulo a la reactivación agropecuaria de la región el poder crear mayores corrientes de comercio entre México y el resto de los países de ALC. En términos de la composición de la oferta y la demanda, esto es enteramente posible. En el futuro previsible México importará cantidades notables de granos, oleaginosas y lácteos, y ALC puede ofrecer esos productos. Habría que desarrollar proyectos de estímulo al comercio agropecuario en tres circuitos comerciales básicos.

El primero, sería el del área centroamericana (países del CORECA); donde México mantiene un saldo comercial global altamente superavitario y donde ha ofrecido estimular sus importaciones. El proyecto de estímulo comercial debería buscar utilizar los convenios de "Alcance Parcial" que se han firmado entre esos países (y tal vez añadir otros). Así como potenciar y perfeccionar los mecanismos financieros abiertos a través del BCIE y otros vehículos financieros. El foro de GISA es el idóneo para avanzar en este proyecto tan visible como estratégico.

El segundo sería el de comercio con el Caribe, y operaría de modo similar al anterior, aunque tal vez de manera más limitada. Afortunadamente, también en este caso cuenta con la participación de México en el BDC. Habría que explorar mecanismos complementarios de información comercial y financiamiento.

El tercero sería el proyecto de estímulo al comercio con el área sur del continente -notablemente Brasil y Argentina- en este caso, habría que partir de bases más modestas, ya que no existen mecanismos predeterminados de información y financiamiento. Esquemas imaginativos como el uso de la deuda externa para pagos, intercambio compensados y otros, deberían ser considerados. México puede ser un importante socio comercial de los grandes países sudamericanos, pero es imprescindible buscar mecanismos ágiles de concertación y financiamiento del comercio. Obviamente la participación de ALADI en estos proyectos sería indispensable.

En el caso de México, la operatividad de dichos programas podría lograrse mediante convenios y/o acuerdos comerciales que se firmarían con los países interesados, estableciendo las condiciones que concretarían las operaciones comerciales: compromisos, financiamiento, facilidades, entregas y las características productivas.

Una parte fundamental de este proyecto la constituye el diseño y operación de un acuerdo latinoamericano sobre comercio agropecuario, en el marco de ALADI, que entre otras actividades desarrolle un sistema de información regional de mercados y oportunidades comerciales que proporcione de manera oportuna datos actualizados sobre: precios demanda de productos, países competidores, estacionalidad de oferta y la demanda, normas de calidad para los productos, exigencias sanitarias, y requisitos de empaque y embalaje, entre otros aspectos normativos de comercio exterior agropecuario. El sistema deberá ser una vía rápida y confiable y lo más directa posible para identificar oportunidades comerciales que se presenten en los mercados de los países de la región, las cuales puedan ser aprovechadas por otros países abastecedores de la propia región. Asimismo, deberá ser el medio de mayor penetración para aprovechar las oportunidades que pudiera enfrentar la oferta agropecuaria de América Latina.

Este planteamiento es coincidente en sus términos con los propósitos del "Programa de Fortalecimiento Institucional para la Promoción de Exportaciones y Negociaciones Comerciales Internacionales", considerando especialmente lo que se señala respecto a los mecanismos de coordinación regional y subregional, tanto para negociaciones multilaterales, los convenios por productos y los acuerdos de alcance parcial, como para lo que se refiere a los sistemas de información comercial y los estudios de mercado.

4. Cooperación Internacional

La cooperación internacional, especialmente en su dimensión regional, constituye un importante apoyo complementario al esfuerzo nacional que el país ha venido haciendo para desarrollar el sector agropecuario y forestal; pero se requiere una adecuada definición de las prioridades cooperativas y la atención oportuna de sus demandas, a fin de que se puedan aprovechar de manera amplia las potencialidades de este esfuerzo recíproco.

A nivel bilateral, es necesario seguir fomentando el intercambio científico y tecnológico con aquellos países y zonas que por su desarrollo y/o posición geográfica tienen un interés especial para el sector agropecuario y forestal como son los de América del Norte y algunos de Centro y Sudamérica, Europa Occidental y de la Cuenca del Pacífico, a través de una activa participación en los foros de negociación establecidos -comisiones mixtas, subcomisiones, grupos de trabajo especializados, etc.- y la formalización de acuerdos y programas de colaboración tanto a nivel general como de apoyo a ciertos subsectores específicos.

En particular, con los países de Centroamérica y el Caribe, habrá que continuar con el proceso de consolidación de las relaciones de cooperación que se han establecido con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, y será necesario abrir los espacios de la concertación al resto de los países del área y los caribeños, por la vía de apoyar la solución de problemas particulares. Con las naciones sudamericanas, la promoción de un más amplio acercamiento en especial con las naciones de mayor grado de desarrollo relativo, puede llevar a fortalecer las posiciones latinoamericanas frente a los países industrializados en la búsqueda de soluciones a los retos comunes que enfrenta el sector agropecuario y forestal en la región.

En el plano multilateral, es conveniente seguir atrayendo recursos, proyectos y programas de los organismos internacionales especializados del sistema de Naciones Unidas -FAO, PNUD y otros, y mantener el esfuerzo por establecer posiciones con un alto grado de consenso en la región, orientadas a readecuar los trabajos de los organismos regionales a las necesidades cambiantes de los propios países miembros. Asimismo, habrá que buscar, de manera conjunta, soluciones a los problemas comunes que han frenado la dinámica del desarrollo de las naciones latinoamericanas.

La posibilidad de materializar esta estrategia de cooperación internacional desde la perspectiva de integración regional se cifra en la constitución de un foro latinoamericano y del Caribe en el que se discutan, se negocien y se decidan las orientaciones generales de política, se lleven a cabo ajustes a la estrategia adoptada y se otorgue seguimiento a proyectos específicos a partir de la valoración conjunta de la tecnología importada, una capacidad negociadora reforzada por la unidad de criterios y la exigencia de un mayor acceso a la información.

Los rubros de complementación tecnológica regional en los que México ofrece posibilidades de cooperación son:

a. Subsector agrícola

- 1) Desarrollo de tecnologías para el cultivo de maíz: a) Técnicas de cultivo y variedades mejoradas para condiciones de alta productividad. Maíces de alta productividad en condiciones de riego y con una óptima condición de cultivo; b) Técnicas de cultivo y variedades para condiciones de temporal (Guatemala, Honduras, Nicaragua).

- 2) Desarrollo de tecnologías para el cultivo del frijol: a) Técnicas de cultivo y variedades mejoradas para condiciones de semidesierto y de alta productividad; b) Microorganismos asociados al proceso de nitrificación del suelo. Intercambio de microorganismos nitrificantes del suelo (Colombia, Brasil).
- 3) Tecnologías poscosecha de los granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz): Técnicas de almacenamiento y conservación de granos (Brasil, Chile y Argentina).
- 4) Tecnología de semillas de interés agropecuario y forestal: Técnicas de producción de semillas certificadas (Argentina, Brasil, Chile y Colombia).
- 5) Desarrollo de tecnología para el cultivo de trigo: Técnicas y variedades para producción de trigo en áreas de alta productividad bajo riego. Variedades resistentes a roya y de porte bajo (Argentina).
- 6) Desarrollo de tecnologías para el cultivo de arroz: Técnicas de cultivo y variedades mejoradas para condiciones de alta productividad bajo riego (Colombia, Perú, Brasil, Cuba, República Dominicana, Cuenca del Caribe).
- 7) Desarrollo de cultivo de oleaginosas: Técnicas de cultivo y variedades de cártamo, girasol, ajonjolí y soya (Cuenca del Caribe y Brasil).

b. Subsector pecuario

- 1) Manejo de pastizales: a) Recuperación de áreas de agostadero; b) Inducción de especies deseables; c) Identificación, preservación y multiplicación de germoplasma forrajero nativo sobresaliente en áreas tropicales.
- 2) Forrajes: Mejoramiento de especies forrajeras e intercambio de germoplasma de áreas tropicales (Cuba y Costa Rica).
- 3) Nutrición animal: a) Utilización de alimentos no convencionales tales como yuca, arbustos forrajeros y forrajes y esquilmos agrícolas tratados física y químicamente; b) Sistemas de alimentación en regiones tropicales (Cuba, Costa Rica, Brasil y Argentina).
- 4) Técnicas de producción lechera: a) Metodologías de producción lechera bajo condiciones de alta productividad; b) Medicina preventiva y diagnóstico de enfermedades; c) Producción de doble propósito (leche-carne) en áreas tropicales; d) Reproducción. Asistencia técnica para el

sexado del semen bovino y para el procesamiento de semen congelado de ganado caprino. Asistencia técnica en inseminación artificial y transferencia de embriones (Brasil, Colombia, Perú y Cuba).

- 5) Producción de huevo y carne de aves: a) Técnicas de producción de alta eficiencia; b) Control y combate de enfermedades; c) Sistemas de nutrición animal.
- 6) Producción pecuaria de bovinos y caprinos: a) Técnicas de producción y medicina veterinaria; b) Mejoramiento genético. Asesoría técnica en la elaboración de programas de mejoramiento genético (Brasil, Cuba, Costa Rica y Venezuela).

c. Subsector forestal

- 1) Reforestación y plantación: a) Viveros y reforestación. Establecimiento de plantaciones de gmelina, teca y acrocarpus; b) Sistema Taugnya; c) Germoplasma de especies potencialmente útiles (Brasil, Cuba, Colombia, Perú y Argentina).
- 2) Protección forestal: a) Incendios forestales; b) Control y combate de plagas forestales (Honduras, Belice, Argentina, Costa Rica y Brasil).
- 3) Promoción del cultivo del recurso forestal: a) Manejo y ordenación de bosques de coníferas; b) Técnicas de recolección y domesticación de especies forestales no maderables (barbasco, palma camedor, resina de pino) (Honduras, Nicaragua, Cuba, Venezuela, Colombia, Brasil, Panamá y Costa Rica).
- 4) Incorporación y desarrollo de los dueños y poseedores de bosques y selvas a los procesos de producción, transformación y comercialización: Germoplasma de especies con potencial en producción de leña en climas templados, áridos y tropicales (Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Colombia).
- 5) Promoción del financiamiento a la actividad forestal: a) Experiencias en gestión de créditos internacionales para el desarrollo forestal; b) Experiencias en estímulos fiscales.
- 6) Promoción para el cultivo del recurso forestal: Elaboración de planes de manejo de bosques de clima templado.

- 7) Incorporar y desarrollar a los dueños y poseedores de bosques y selvas a los procesos de producción, transformación y comercialización: a) Comunicación rural orientada a la promoción y organización de traductores forestales. b) Estufas rurales ahorradoras de leña combustible; c) Producción de carbón a nivel comunitario.

d. **Subsector hidráulico**

- 1) Racionalización del uso y aprovechamiento del agua: a) Tecnología para estudios geohidrológicos; b) Tecnología para la perforación y equipamiento de pozos.
- 2) Aprovechamiento y desarrollo de la infraestructura hidráulica necesaria para controlar y utilizar eficientemente el recurso: Tecnología para el manejo y administración de las captaciones de acuíferos en presas y su distribución con fines agrícolas.

e. **Subsector agroindustrial**

- 1) Maíz: Tecnología para el proceso de nixtamalización y obtención de harinas e ingeniería de detalle. Almacenamiento, secado, procesamiento, maquinaria y equipo, capacitación técnica, asistencia técnica en manejo de equipo (CONASUPO, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados).
- 2) Frijol: Tecnología de conservación. Almacenamiento y conservación (Instituto de Biología de la UNAM. Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados. Unidad Irapuato).
- 3) Trigo: Tecnología para molinería e ingeniería de detalle, almacenamiento, secado, procesamiento, maquinaria y equipo, capacitación técnica, asistencia técnica en manejo de equipo (Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados. Unidad Irapuato).
- 4) Arroz: Tecnología para el beneficio de arroz palay e ingeniería de detalle. Almacenamiento, secado, procesamiento, maquinaria y equipo, capacitación técnica, asistencia técnica en manejo de equipo (Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados. Unidad Irapuato).
- 5) Alimentos balanceados para animales: Tecnología para la elaboración de alimentos para aves, cerdos y bovinos, así como sistemas de nutrición y formulación e ingeniería de detalle, almacenamiento, secado, troceado, molido y picado de esquilmos y granos, fabricación, maquinaria y equipo, formulación de alimentos, capacitación técnica (ALBAMEX).

- 6) **Cueros y Pieles:** Tecnología para el proceso de curtición e ingeniería de detalle. Conservación de cueros verdes. Asistencia técnica en manejo de equipo. Capacitación en proceso. Selección tecnológica (Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Guanajuato, Instituto Politécnico de la Universidad de Guadalajara).
- 7) **Miel:** Tecnología para el beneficio e ingeniería de detalle, tecnología para el control de la abeja africana. Tecnología de cosecha. Tecnología para el procesamiento. Control de calidad, Ingeniería (SARH: Programa de la Abeja Africana. Dirección General de Desarrollo Agroindustrial).
- 8) **Frutas y hortalizas:** Tecnología de conservas y selección y empaque. Acopio, procesamiento, asistencia técnica, capacitación, maquinaria y equipo. Ingeniería (SARH: Dirección General de Desarrollo Agroindustrial CONAFRUT).
- 9) **Carne:** Tecnología para el sacrificio. Acopio, sacrificio, maquinaria y equipo, asistencia técnica, capacitación (SARH)

f. Sanidad vegetal y forestal

- 1) **Generación de tecnología fitosanitaria:** Catálogos de plagas, enfermedades, maleza, roedores, aves y moluscos que atacan a los principales cultivos básicos: maíz, trigo, frijol y arroz. (países de América Latina y el Caribe).
- 2) **Manejo integrado de roya y broca del cafeto:** Asesoría técnica en el manejo integrado de broca y roya del cafeto de acuerdo con las experiencias que se han tendido en el país (países de América Latina y el Caribe).
- 3) **Manejo integrado de moscas de la fruta:** a) Capacitación, biología y métodos de control, en especial el autosida, el químico y el biológico en el Centro Internacional de Capacitación de Moscamed en Metapa, Chiapas; b) Información sobre los resultados de la campaña nacional que se tiene establecida en el país (países de América Latina y el Caribe).

- 4) **Manejo integrado de problemas fitosanitarios en frutales para la exportación:** Proporcionar información sobre los métodos de combate efectuados en México (países de América Latina y el Caribe).
- 5) **Manejo integrado de problemas fitosanitarios para productos hortícolas de exportación:** Proporcionar información sobre los métodos de combate efectuados en México (países de América Latina y el Caribe).
- 6) **Manejo integrado de problemas fitosanitarios en ornamentales para la exportación:** Proporcionar información sobre los métodos de combate efectuados en México (países de América Latina y el Caribe).
- 7) **Fitosanidad en granos almacenados:** Asesoría técnica en sistemas de almacenamiento y métodos de combate que se llevan a cabo en México para el control de los problemas fitosanitarios en granos almacenados, principalmente por las empresas descentralizadas del gobierno federal como ANDSA y CONASUPO.
- 8) **Sanidad en plantaciones forestales:** Tecnología para la prevención y control de agentes destructores de los ecosistemas forestales. a) Metodología para la detección y evaluación de áreas afectadas por insectos descortezadores de coníferas; b) Métodos de combate para insectos descortezadores de coníferas; c) Asesoría para la aplicación aérea de Bacillus Thuringiensis para el combate de insectos defoliadores; d) Métodos de evaluación para áreas piñoneras afectadas por insectos barrenadores de conos y semillas (Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica).
- 9) **Implementación y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional:** Asesoría sobre la implementación de sistemas cuarentenarios nacionales (todos los países de América Latina).
- 10) **Implementación y aplicación de acciones en materia de cuarentenas internacionales:** Inspección y detección de plagas agrícolas en puertos y aeropuertos internacionales (todos los países de América Latina).

g. Salud animal

- 1) **Combate a la garrapata y a la tuberculosis del ganado bovino:** Asesoría técnica en programas contra la garrapata y la tuberculosis (Centro América, Panamá y el Caribe).
- 2) **Condiciones sanitarias del ganado y de productos de la porcicultura:** Asesoría técnica en programas contra el cólera porcino (Centro América, Panamá y el Caribe).

- 3) **Manejo sanitario en la avicultura: Asesoría técnica en programas contra Newcastle y salmonelosis aviar (Centro América, Panamá y el Caribe).**
- 4) **Implementación y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional: a) Distribución y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional; b) Distribución geográfica de plagas y enfermedades; c) Asesoría sobre el establecimiento de sistemas cuarentenarios (países de América Latina que tengan establecidos sistemas de inspección y vigilancia en la movilización de animales).**

h. Biotecnología (áreas no incluidas en los subsectores)

- 1) **Capacitación de personal a nivel de posgrado.**
- 2) **Técnicas de cultivo de tejidos e ingeniería genética.**

B. OTRAS AREAS DE POSIBLE CONCERTACION ENTRE MEXICO Y AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Lineamientos Específicos para el Programa de Cooperación Internacional Agroindustrial

La premisa fundamental para definir una estrategia de cooperación internacional en materia agroindustrial es la de concebir a la región latinoamericana como un ente económico integrado y no como un conjunto de países cuyos esfuerzos y recursos aislados son insuficientes para marcar un nuevo derrotero para su inserción en la economía mundial y cerrar la brecha científico tecnológica que nos separa de los países industrializados.

En ese sentido, la generación científico tecnológica de proceso y producto en materia alimentaria debe ser patrimonio de Latinoamérica con libre acceso para todos los miembros de la comunidad, buscando la modernidad del sector agrícola en las líneas más avanzadas del desarrollo científico tecnológico: biotecnología, informática, energía solar y otros, que tienda a reducir los costos de los productos agropecuarios y agroindustriales, logrando con ello mejores condiciones de competitividad en el mercado internacional.

Para ello se deberá formular perfiles tecnológicos por sistema producto agroindustrial a nivel regional y proyectos de inversión que faciliten las posibilidades de explotación y transformación de los productos agropecuarios y agroindustriales, y aunado a la identificación de un inventario de los centros tecnológicos en América Latina vinculados a la actividad agroindustrial e incluso de un padrón latinoamericano de generadores y proveedores de tecnología.

Las líneas de producción que ameritan un tratamiento prioritario para acelerar el proceso de desarrollo agroindustrial, como elemento de integración nacional son:

- a. **Arroz:** i. Beneficios (perfecciones y/o adoptar tecnología); ii. Investigación para el proceso de postcosecha; iii. Tecnología de proceso para obtener un uso integral de subproductos.
- b. **Trigo:** i. Modernización de equipo y/o adaptación de tecnología; ii. Tecnología de proceso para alcanzar integración de diversos procesos; iii. Procesos para enriquecer los productos.
- c. **Maíz:** i. Tecnología de proceso de nixtamalización; ii. Aprovechamiento de variedades criollas; iii. Equipo para la producción de harina de maíz.
- d. **Alimentos para animales:** i. Integración de productores primarios industriales; ii. Productos sustitutos; iii. Utilización de esquilmos forrajeros; iv. Capacitación y asistencia técnica a pequeña y mediana plantas.
- e. **Cueros y pieles:** i. Integrar sacrificio con curtiduría; ii. Modernización y sistemas para reducir la contaminación; iii. Identificación de tecnologías adecuadas.
- f. **Miel:** i. Diversificación geográfica de la producción; ii. Mejorar y proteger la genética aplicada; iii. Modernizar apiarios y plantas beneficiadoras; iv. Mejorar la presentación del producto.
- g. **Frijol:** i. Empaque; ii. Aprovechamiento del maíz endurecido.
- h. **Frutas y hortalizas:** i. Conservación de frutas y legumbres por deshidratación; ii. Integración producción primaria industria; iii. Equipos de procesos múltiples para pequeñas unidades; iv. Ingeniería y desarrollo de nuevos productos; v. Selección de procesos y equipo para la producción en plantas de algunos Estados.
- i. **Carne:** i. Sistemas de sacrificio modernos; ii. Manejo y procesamiento de ganado; iii. Capacitación de operación técnica y administrativa; iv. Aprovechamiento de subproductos derivados del sacrificio; v. Fomento a especies menores.
- j. **Leche:** i. Integración vertical; ii. Modernización de planta; iii. Diversificación de procesos; iv. Equipo de pasteurización (en pequeñas unidades); v. Tecnologías nacionales de envase y empaque; vi. Conservación; vii. Crear centros de acopio con instalaciones adecuadas para la conservación.
- k. **Oleaginosas:** i) Modernización de la molienda y extracción; ii. Aprovechamiento integral de productos y subproductos; iii. Obtención alternativa de aceites.
- l. **Forestal maderable:** i. Infraestructura y red de brechas forestales; ii. Reagrupación de pequeñas y medianas agroindustrias; iii. Asistencia técnica administrativa y contable; iv. Incrementar el aprovechamiento, industrialización y

comercialización de zonas tropicales; v. Desarrollo de tecnología; vi. Capacitación y formación de recursos humanos.

- m. **Productos de zonas áridas:** i. Transformación de plantas de zonas áridas; ii. Técnicas de explotación en lechuguilla, palma de candelilla, mezquite; iii. Desarrollo tecnológico para el aprovechamiento de subproductos; iv. Propagación de productos como jojoba, orégano, candelilla; v. Desarrollo de agroindustrias en la zona ixtlera para producción poliéster.

La agroindustria es uno de los sectores que mayor apoyo tecnológico requiere, ya que cerca de la mitad de la producción agropecuaria y forestal sufre algún grado de transformación o procesamiento. Fuera del ámbito de las empresas transnacionales, el resto de industrias requiere de un fuerte impulso para su desarrollo, especialmente la industria rural.

2. Lineamientos Específicos para el Programa de Cooperación Técnica en el Subsector Hidráulico

- a. **Racionalización del uso y aprovechamiento del agua:** i. Tecnologías modernas y eficientes para la detección, aprovechamiento y manejo de acuíferos. Tecnologías más expeditas y económicas para la detección de acuíferos; ii. Recuperación de acuíferos sobreexplotados (Estados Unidos, Venezuela y Argentina).
- b. **Aprovechamiento y desarrollo de la infraestructura hidráulica necesaria para controlar y utilizar eficientemente el recurso:** Mejor aprovechamiento y distribución del agua. Uso eficiente del agua captada para cultivos agrícolas de alto valor. Sistemas de construcción y mantenimiento de canales de riego (Estados Unidos, Brasil y Venezuela).
- c. **Abatir y controlar la contaminación del agua:** Tratamiento de acuíferos contaminados. Metodologías para la recuperación de tierras ensalitradas (Estados Unidos, Brasil y Venezuela).
- d. **Tecnologías de riego:** i. Sistemas de construcción y mantenimiento de canales de riego; ii. Tecnologías de riego y drenaje para zonas de producción agropecuaria en condiciones de trópico húmedo y trópico seco, con especial interés en áreas de suelos pesados de drenaje lento (Estados Unidos, Brasil y Venezuela).

A pesar de que México no cuenta con grandes cuencas hidráulicas, el potencial de agua que posee puede ser suficiente para la atención de las necesidades agrícolas y pecuarias del país. A pesar de que existen 1283 presas y vasos artificiales, además de lagunas naturales y aguas subterráneas solamente el 22% de la tierra cultivable es de riego, lo cual indica que la distribución de este recurso no es equilibrada. Entre otros factores explicativos destaca el desaprovechamiento de volúmenes importantes de agua que desembocan en el mar, uso indebido del

agua disponible, así como por la deficiente operación de los sistemas de riego existentes. De ahí que se requiera de tecnologías para un mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos, principalmente de técnicas que permitan sistemas de riego con un uso mínimo de agua, así como la capacitación de los productores rurales.

3. Programa Cooperativo en el Sector Forestal

Los lineamientos básicos de un Programa Cooperativo para el Sector Forestal, deberán cubrir prioritariamente las siguientes líneas:

- a. **Reforestación y plantación:** Plantaciones de rápido crecimiento en los trópicos con fines papeleros. i. Técnicas de establecimiento, manejo y protección de plantaciones forestales tropicales; ii. Germoplasma de especies con potencial. Técnicas de plantación y germoplasma de coníferas tropicales para la producción de celulosa, especies de latifoliadas de rápido crecimiento para la producción de celulosa (Brasil, Cuba, Colombia, Perú, Argentina).
- b. **Utilización óptima del suelo:** i. Técnicas agroforestales. Uso masivo de las técnicas agroforestales; ii. Manejo de cuencas. Elaboración de planes de ordenación de cuencas.
- c. **Protección forestal:** Prevención y combate de incendios forestales. Elaboración y ejecución de planes de prevención de siniestros forestales (Estados Unidos, Honduras, Belice, Argentina, Costa Rica, Brasil).
- d. **Promoción para el cultivo del recurso forestal:** i. Aprovechamiento integral de los bosque tropicales evitando el uso selectivo de especies. Estudios de demanda de especies forestales; ii. Planeación del manejo forestal en bosques tropicales considerando los multirrecursos y su interrelación. Técnicas de inventario operativo en selvas; manejo de multirrecursos en selvas; evaluación de impactos ambientales producidos por los aprovechamientos forestales (Honduras, Nicaragua, Cuba, Venezuela, Colombia, Brasil, Panamá, Costa Rica).
- e. **Desarrollar eficientemente la industria forestal:** estudios de mercado y de demanda que no sean referidos exclusivamente a especies individuales.
- f. **Promoción del financiamiento a la actividad forestal:** experiencias en estímulos fiscales para plantaciones industriales.
- g. **Incorporar y desarrollar a los dueños y poseedores de bosques y selvas a los procesos de producción, transformación y comercialización:** i. Uso de la madera como energético con fines industriales y domésticos. Clasificación de la madera para producción de energía eléctrica; ii. Producción de leña combustible y procesos de carbonización: Técnicas de manejo y

plantación de especies forestales con fines energéticos. Establecimiento de plantaciones y manejo del recurso natural con fines de producción de leña combustible; Metodologías para la producción de carbón. Tecnología para la producción de carbón en forma eficiente y de alta calidad (Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Colombia, Argentina).

4. Programa Cooperativo para Sanidad Vegetal

Los programas de sanidad vegetal han sido tradicionalmente núcleos de importantes iniciativas de acción conjunta entre países. A continuación se mencionan las áreas específicas que requiere un acuerdo regional o subregional:

- a. **Generación de tecnología fitosanitaria:** Directorios de especialistas en todas las ramas de la parasitología agrícola para la plena identificación de los agentes causales de los problemas fitosanitarios (países de América Latina y el Caribe).
- b. **Manejo integrado de roya y broca del cafeto:** Intercambio de información sobre el manejo de estos problemas en las campañas fitosanitarias realizadas en México, así como los resultados obtenidos (países de América Latina y el Caribe).
- c. **Manejo integrado de moscas de la fruta:** i. Mayor comunicación y coordinación de acciones entre los países para lograr el manejo integrado de esta plaga; ii. Crear y declarar zonas libres, así como lograr mantener poblaciones mínimas en hospederas de mayor importancia económica; iii. Se requiere asesoría sobre métodos de tratamiento postcosecha para la eliminación de plagas de importancia cuarentenaria como, por ejemplo, tratamiento hidrotérmico, radiaciones, etc (países de América Latina y el Caribe).
- d. **Manejo integrado de problemas fitosanitarios en frutales para exportación:** i. Intercambio de catálogos de problemas fitosanitarios plenamente identificados en frutales de importancia económica en los principales países productores; ii. Información sobre aspectos biológicos y métodos de combate; iii. Metodologías efectivas para la transferencia de resultados de control hacia los productores que permita una asistencia técnica fitosanitaria efectiva (países de América Latina y el Caribe).
- e. **Manejo integrado de problemas fitosanitarios para productos hortícolas de exportación:** i. Intercambio de catálogos de problemas fitosanitarios plenamente identificados en hortalizas de importancia económica en los principales países productores; ii. Información sobre aspectos biológicos y métodos de combate; iii. Metodologías efectivas para la transferencia de resultados de control hacia los productores que permita una asistencia técnica fitosanitaria efectiva (países de América Latina y el Caribe).

- f. **Manejo integrado de problemas fitosanitarios en ornamentales para exportación:** i. Intercambio de catálogos de problemas fitosanitarios plenamente identificados en ornamentales de importancia económica en los principales países productores; ii. Información sobre aspectos biológicos y métodos de combate; iii. Metodologías efectivas para la transferencia de resultados de control hacia los productores que permita una asistencia técnica fitosanitaria efectiva (países de América Latina y el Caribe).
- g. **Fitosanidad en granos almacenados:** i. Información sobre sistemas de almacenamiento; ii. Información sobre métodos de combate; iii. Información sobre el tipo de asistencia técnica que se imparte a los pequeños productores, principalmente de granos básicos (países de América Latina y el Caribe).
- h. **Sanidad en plantaciones forestales:** Tecnología para la prevención y control de agentes destructores de los ecosistemas forestales. Metodologías para la detección y control de plagas y enfermedades en vegetación de clima tropical (excepto coníferas) (Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica).
- i. **Implementación y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional:** i. Medidas de control en la movilización de plantas y sus productos; ii. Sistemas de inspección y vigilancia fitosanitaria; iii. Intercambio de información técnica en materia de cuarentenas agrícolas nacionales (todos los países de América Latina).
- j. **Implementación y aplicación de acciones en materia de cuarentenas internacionales:** i. Diseño e instrumentación de módulos de captación de información y estadística de notificación de plagas y enfermedades para la protección agropecuaria; ii. Capacitación del personal de las inspectorías internacionales (todos los países de América Latina).

5. Programa Cooperativo de Investigación Pecuaria

Las áreas prioritarias que se detectan para un programa cooperativo son las siguientes:

- a. **Manejo de pastizales:** Intercambio de experiencias, de personal calificado y de apoyo para la formación de recursos humanos (Cuba, Costa Rica).
- b. **Forrajes:** Intercambio de germoplasma de áreas tropicales (Cuba, Costa Rica, Brasil, Argentina).
- c. **Nutrición animal:** Intercambio de experiencias en la utilización de alimentos no convencionales, principalmente yuca y pastos tropicales (Cuba, Costa Rica, Colombia, Venezuela).
- d. **Técnicas de producción lechera:** i. Técnicas de producción para condiciones de trópico húmedo y trópico seco. Tecnología de producción para condiciones de trópico húmedo y seco a nivel

familiar y semicomercial; ii. Razas de alta productividad en condiciones rurales tropicales y subtropicales. Razas adecuadas para condiciones de trópico húmedo a nivel familiar y semicomercial (Brasil, Colombia, Perú, Cuba).

- e. Manejo de animales en sistemas de producción de traspatio: i. Aves de corral para carne y huevo. Tecnologías de producción y manejo de aves en sistemas de producción a nivel familiar en áreas tropicales y subtropicales; ii. Razas porcinas para producción a nivel familiar en áreas tropicales y subtropicales. Tecnologías de producción y manejo de porcinos en sistemas de producción a nivel familiar en áreas tropicales y subtropicales; iii. Técnicas de producción y manejo y conocimientos para la prevención y combate de enfermedades. Salud animal, diagnóstico, prevención y control de enfermedades (Cuenca del Caribe, Brasil, Colombia, Perú).
- f. Producción de huevo y carne de aves: i. Técnicas para el control de enfermedades; ii. Optimización en el uso de insumos. Elaboración de dietas y sistemas de manejo más eficientes y rentables.
- g. Producción pecuaria de bovinos y caprinos: i. Razas de doble propósito (leche carne) para condiciones tropicales. Tecnología para el mejoramiento genético de ganado bovino y caprino; ii. Caprinos para la producción de carne y leche en áreas tropicales y zonas áridas. Manejo y producción de caprinos; iii. Mejoramiento genético. Razas de alta producción para áreas tropicales, medicina veterinaria y salud animal (Brasil, Cuba).

El fortalecimiento de las acciones de cooperación internacional que contribuyen a intensificar la ganadería de bovinos para carne es muy importante con el fin de reconvertirla en una actividad socialmente más rentable para el país, ya que en la actualidad utiliza una superficie superior a la mitad de todo el territorio nacional; es factor de trastornos ecológicos; alimenta a una proporción muy reducida de la población y sus exportaciones han disminuido. También deberá prestarse especial apoyo a la cooperación y proyectos internacionales que favorezcan el desarrollo de la ganadería de doble propósito en el trópico.

El aprovechamiento de zonas áridas y semiáridas para la explotación ganadera con técnicas específicas para su manejo y aprovechamiento permite revertir en buena medida el proceso de desutilización de tierras con vocación agrícola para fines forrajeros.

El mejoramiento de la productividad del hato ganadero, especialmente el productor de leche, a través de su mejoramiento genético, puede ayudar al abatimiento de las importaciones de este producto.

El desaprovechamiento y manejo indebido de pastizales, esquilmos y otros subproductos agrícolas también debe ser objeto de atención con el fin de mejorar los niveles de productividad.

6. Programa Cooperativo en el Area de Salud Animal

A continuación se mencionan las áreas que podrían ser sujetas a una acción regional o subregional:

- a. **Combate a la garrapata y a la tuberculosis del ganado bovino de exportación:** Metodologías y técnicas de programas regionales de garrapata, tuberculosis, plantas tipo inspección federal y residuos tóxicos (Centroamérica, Panamá y el Caribe).
- b. **Condiciones sanitarias del ganado y de productos de la porcicultura:** Metodologías y técnicas de programas regionales de cólera porcino, plantas tipo inspección federal y residuos tóxicos (Centroamérica, Panamá y el Caribe).
- c. **Manejo sanitario en la avicultura:** Metodologías y técnicas de programas regionales de Newcastle y salmonelosis aviar, plantas tipo inspección federal y residuos tóxicos (Centroamérica, Panamá y el Caribe).
- d. **Implementación y aplicación de la legislación cuarentenaria nacional:** i. Medidas de control en la movilización de animales y sus productos; ii. Sistemas de inspección y vigilancia sanitaria nacional; iii. Distribución de plagas y enfermedades en otros países; iv. Intercambio de información técnica en materia de cuarentenas nacionales (países de América Latina que tengan establecidos sistemas de inspección y vigilancia en la movilización de animales).

Es bien conocido en forma general el impacto económico, social y ambiental que representan las enfermedades y plagas de animales y plantas en la producción, conservación, transformación y comercialización agropecuaria, limitando la disponibilidad de alimentos, fibras, pieles y otros productos. No obstante, son muy limitados los estudios existentes y la información disponible para cuantificar específicamente las pérdidas económicas causadas por esos problemas sanitarios, que permitan definir prioridades para la instrumentación y desarrollo de programas para su control y/o erradicación. Pese a ello, no cabe duda que la solución de los problemas sanitarios es una condición para mejorar la productividad agropecuaria, facilitar el comercio intrarregional y el acceso a terceros mercados, al superarse barreras sanitarias que han proliferado en los últimos años.

Una de las principales y primordiales acciones que se debe desarrollar en los países latinoamericanos es la implementación de un sistema de información y monitoreo de datos de pérdidas económicas por enfermedades y plagas de animales y plantas que permita la caracterización y evaluación económica de la problemática fito y zoonosológica a nivel de cada uno de los países con lo cual, tanto las autoridades, los productores y otros sectores interesados, puedan establecer las prioridades para la instrumentación de programas, ya sea a nivel de país o

multinacional, enfocados a la solución de los problemas más importantes, tanto desde el punto de vista de producción y productividad, como de comercialización agropecuaria.

C. **CONCERTACION DE ACCIONES EN EL AREA DE INVERSION EXTRANJERA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA**

1. Lineamientos para la Concertación Conjunta de la Inversión Extranjera

La reactivación del desarrollo agropecuario requerirá sin duda alguna, un fuerte componente de inversión. Sin embargo, la deuda externa y la reducción del financiamiento externo neto implica no sólo contar con una menor disponibilidad de recursos "frescos" sino además, la necesidad de transferir al exterior una buena parte del ahorro interno por concepto de servicio de la deuda. Por otra parte, la capacidad de generar ahorro interno se ha limitado por el propio deterioro del aparato productivo, resultando difícil considerar la posibilidad de contar con el flujo de inversiones necesario para reactivar el sector agropecuario si no se registra un fuerte apoyo externo, al menos en la etapa inicial.

Los lineamientos generales para la inversión extranjera podrían ser:

- a. Buscar la consolidación del proceso de reactivación agropecuaria mediante proyectos de inversión extranjera con el mayor potencial de integración y cooperación.
- b. Seleccionar áreas que incluyan un componente específico de seguridad alimentaria desechando proyectos no prioritarios.
- c. Identificar aquellos proyectos con un alto potencial exportador.
- d. Fomentar proyectos de inversión con apoyo complementario hacia las actividades nacionales de generación tecnológica, tal y como es establecido en el "Programa México".

Las alternativas de inversión productiva deberán favorecer aquellos procesos que presentan mayor grado de eslabonamientos con el objeto de incrementar los efectos multiplicadores de la inversión.

Los programas y proyectos de inversión extranjera deben integrar un conjunto mínimo de características que coadyuven a la consolidación del proceso de reactivación agropecuaria. Deben poseer el mayor potencial de integración, cooperación y complementación; promover actividades que aprovechen ventajas comparativas reales en términos de eficiencia y competitividad para penetrar los mercados regionales y extrarregionales; contener componentes que potencialicen los eslabonamientos intersectoriales y por ende que posean la capacidad de incrementar su impacto a través de incrementos en el valor agregado del producto final, como es el caso de la agroindustria; aprovechar la infraestructura productiva ya existente; potenciar el desarrollo rural en áreas específicas, a través de la promoción del incentivo a la capacitación y organización campesina.

La política de México en materia de inversión extranjera ha venido promoviendo la participación de capital foráneo en aquellas áreas generadoras netas de divisas y de empleo, así como también ha apoyado los proyectos de inversión que incorporan y adaptan tecnología. El objetivo general ha sido el de que la inversión extranjera directa apoye al crecimiento económico del país, sin desplazar a la inversión nacional.

Como parte del enfoque promocional y del carácter selectivo de la política de inversión extranjera, se ha llevado adelante un esfuerzo de sistematización y simplificación administrativa que, reconociendo la flexibilidad que la Ley permite cuando la inversión extranjera contribuye a los objetivos nacionales sin desplazar a la doméstica, agiliza y simplifica todo el sistema de autorización de proyectos y lo enmarca en un sistema de concertación de metas y compromisos.

Entre las medidas que el Gobierno Federal ha instrumentado en ese sentido, se encuentra la "Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

2. Transferencia de Tecnología

En el rubro de transferencia de tecnología, uno de los criterios vertebrales seguidos por la política mexicana de inversión extranjera es que ésta incorpore tecnología de vanguardia bajo tres objetivos fundamentales:

- Transferir tecnología que permita mantener al país en la vanguardia de las tendencias económicas internacionales, en especial en los campos en que México es dotado de recursos para conquistar mayor competitividad global.
- Buscar que la tecnología transferida contribuya a los objetivos de desarrollo del país y propicie una auténtica transformación mediante el desarrollo de proveedores y otros esquemas que estimulen ese proceso.
- Alentar la investigación y desarrollo tecnológico en el país, propiciando una estrecha vinculación entre el sector productivo y los centros de investigación y desarrollo.

Al mismo tiempo y reconociendo que los objetivos propios de las empresas deben ser compatibles con las necesidades del país y que en forma concertada deben orientarse hacia su desarrollo, se puso en marcha el "Programa México", por medio del cual las empresas contribuyen más efectivamente al desarrollo tecnológico del país en las áreas consideradas como prioritarias.

Este programa permite que las empresas financien programas de investigación y desarrollo específicos aprovechando al máximo los centros de investigación existentes en el país. Ese apoyo es al mismo tiempo un importante respaldo al desarrollo de la investigación en

México y contribuye a orientar la tecnología hacia los campos en que el país tiene potencialidades reales.

La política de inversión extranjera ha sido enmarcada en el proceso de cambio estructural que favorezca una inserción eficiente del país en el entorno internacional. Entre las ventajas que se consideran que México ofrece al inversionista extranjero se cuenta a la estabilidad política, abundancia de recursos naturales, mano de obra calificada y competitiva, un grado de desarrollo industrial relativamente importante, posición geográfica, mercado interno de más de ochenta millones de habitantes, y una estrategia de desarrollo viable y adecuada a las necesidades del país.

D. CONCERTACION DE ACCIONES EN EL AREA DE FINANCIAMIENTO

Acuerdo de San José

Bajo este Acuerdo, México otorga financiamiento a países centroamericanos y caribeños por el 20% de la factura petrolera a un plazo de cinco años y una tasa de interés del 8% anual. A través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Mediante este instrumento, el Gobierno mexicano se comprometió a canalizar a través del BCIE el equivalente al 20% de la factura petrolera de los países centroamericanos, por el período comprendido entre el 3 de agosto de 1983 y el 2 de agosto de 1984, que asciende a la suma de 72 millones de dólares.

Por otra parte, el 4 de septiembre del 1986 se suscribieron los documentos que formalizan la participación de México en el "Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica" (FONDESCA). Su contribución asciende a 57.6 millones de dólares, para financiar proyectos de integración económica regional, de desarrollo económico y social de los países centroamericanos y de complementación económica con México.

Con la implantación de este Convenio, el Gobierno de México reitera su compromiso en dos aspectos: tanto con los postulados del Grupo Contadora -los problemas de Centroamérica son básicamente de origen económico- como con la política comercial externa orientada a la promoción de exportaciones de bienes y servicios mexicanos.

///



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC - FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA