



Banco Mundial



Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México

**Grupo Interagencial de Desarrollo
Rural – México**

México, junio de 2007



Banco Mundial



Distr.
LIMITADA

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

ORIGINAL: ESPAÑOL

TEMAS PRIORITARIOS DE POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

ÍNDICE

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

México cuenta con una autoridad nacional de aguas muy sólida, con influencia determinante en el desarrollo de mercados locales de agua, pero la aplicación de regulaciones no

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2168

