

1990-91

**I N D I C E**

<b>I.</b>	<b>EL ENTORNO MACROECONOMICO DEL SECTOR AGROPECUARIO</b>	
1.1	Antecedentes	1
1.2	El período reciente	1
1.3	Las repercusiones en el sector agropecuario 1980-1988	3
<b>II.</b>	<b>LA PROBLEMATICA DEL SECTOR AGROPECUARIO.</b>	<b>4</b>
2.1	Comportamiento económico agropecuario 1980-1988	4
2.1.1	La problemática en el subsector agrícola	4
2.1.2	Producción en el subsector agrícola	6
2.1.3	Balanza comercial agropecuaria	6
2.2	Política de fomento agropecuario	6
2.2.1	Gasto público sectorial	6
2.2.2	Financiamiento rural	7
2.2.3	Precios de garantía	8
2.2.4	Estimulos fiscales y otros apoyos	8
2.2.5	Crédito externo	9
<b>III</b>	<b>LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y LOS PROYEC TOS DE INVERSION PARA 1989.</b>	<b>10</b>
3.1	Evolución esperada de la economía para 1989	10
3.2	Proyecciones macroeconómicas independientes para 1988 y 1990-1991.	11
3.3	La estrategia para el sector agropecuario	12
3.4	Los proyectos de inversión	13
<b>IV</b>	<b>POSIBLES AREAS DE ACCION DEL IICA EN EL PAIS.</b>	<b>14</b>
4.1	El IICA en México	14
4.2	Determinación de las posibles áreas de acción del IICA	20
4.2.1	Parámetros derivados de la política económica del nuevo Gobierno	20
4.2.2	El mandato para el sector agropecuario	21
4.2.3	Las áreas de acción del IICA	22
4.3	Principales ideas-fuerza	24
4.4	Compatibilización de las "ideas fuerza" con las áreas potenciales de cooperación del IICA.	27
4.5	Viabilidad de atender las áreas identificadas	29
4.5.1	Programa de desarrollo rural/pobreza	29

00003805

4.5.2	Programa en apoyo al sistema de generación y transferencia de tecnología.	30
4.5.3	Programa de comercialización	30
4.5.4	Programa de salud animal y sanidad vegetal	31
4.6	La estrategia para el período	31
4.6.1	Acciones de corto plazo: Ajustes en los proyectos	31
4.6.2	Estrategia general de mediano plazo para los programas de cooperación técnica de la unidad: listado de proyectos.	33
V.	NECESIDADES DE RECURSOS.	46
5.1	Recursos humanos	46
5.2	Recursos financieros	46
5.3	Plan para obtención de recursos externos	47



## ESTRATEGIA DE ACCION DEL IICA EN MEXICO.

### RESUMEN EJECUTIVO.

#### 1. El Entorno Macroeconómico del Sector Agropecuario.

El modelo de desarrollo ha desembocado en un agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, con estancamiento de la industria manufacturera.

El auge petrolero amortiguó algunos efectos negativos, aunque no se constituyó en una solución definitiva de los problemas del crecimiento.

En los 80's se manifestó una aguda crisis y estancamiento en el crecimiento económico, acompañados de un severo proceso inflacionario. Las políticas del gasto público por otra parte, se vieron reducidas notablemente por el peso de la deuda externa.

En años recientes se ha dado especial importancia a medidas de ajustes macroeconómicos orientados a reducir el gasto, establecer una apertura comercial y de incrementos concertados de precios y realinear precios relativos, procurando evitar al mismo tiempo una franca recesión. Aún cuando se han logrado resultados muy importante para detener la inflación y se han mejorado las finanzas públicas, esto ha sido conseguido a un alto costo económico y social.

Continúa siendo importante el peso de los servicios de la deuda, la cual no sólo afecta la producción actual, sino la futura, a través de la inversión.

Entre los indicadores sociales más importantes para medir el costo social de esta medida, está el de la reducción drástica en los salarios reales de la población trabajadora del país.

El sector agropecuario, aún cuando vió descender su tasa de crecimiento, ha alcanzado un mejor desempeño que otros sectores de la economía, destacándose el crecimiento en el sector agrícola que superó el del sector pecuario en los últimos años.

El crecimiento de la disponibilidad de alimentos y materias primas per cápita ha sido negativo y se ha acentuado el desempleo y subempleo en el campo. Por otra parte, los términos de intercambio con otros sectores se han reducido cerca de 34%, lo que esteriliza en cierta medida el subsidio a los consumidores que aporta el sector.

Consecuente con la política de restricción en el gasto público, se ha observado una reducción en el del Gobierno Federal en inversión pública rural, en relación al inicio de la década de los 80's.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

En este contexto continúa siendo importante, y en cierto sentido más importante que en el pasado, por el ahondamiento de las brechas, la extrema heterogeneidad que caracteriza a la población de unidades de producción agropecuaria. La así llamada -por simplicidad- bipolaridad o "bimodalidad" en la producción agropecuaria, viene condicionando los resultados de las políticas, tanto en el plano productivista, como en el social y de desarrollo rural en general.

La superficie destinada a granos básicos registró una tasa media anual de crecimiento del 0.8%. La producción promedio de los 4 granos básicos declinó en el último trienio, con excepción del trigo y sorgo que manifestaron ligeros incrementos. La productividad por hectárea en granos básicos a disminuído en estos últimos años.

Por otro lado la producción pecuaria ha mostrado un estancamiento fundamentalmente en los rubros de carne de bovino, porcino y leche. Se han alcanzado sin embargo logros importantes en la producción de carne de ave y huevos. La actividad forestal creció a ritmo moderado durante este último período.

Un hecho importante es lo que ha ocurrido con la Balanza Comercial Agropecuaria, ya que a partir de 1986 registró superávit, el que se incrementó en los años 1987/88.

Aparentemente estos desarrollos se deben a una fuerte contracción de las importaciones agropecuarias, a la caída de los precios internacionales de los granos básicos y a algunos elementos coyunturales en los mercados de café y hortalizas.

Esta situación se manifiesta dentro de un marco de precios desfavorables para el país, que ha implicado que a pesar de un crecimiento de un 145% en el quantum de exportación para el período 80/87 se incremente el valor de las mismas en solamente un 30%.

Al interior del sector agropecuario, las tendencias observadas por los precios de garantía indican un atraso con respecto a los niveles inflacionarios, que ha deteriorado el poder adquisitivo de los productores rurales.

Un análisis de series históricas de precios para el período 70/87 de 8 productos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo y algodón) demostró que la tendencia hacia el alza observada hasta 1976 se convierte en una fuerte tendencia a la baja a partir del 77, la cual aún hasta la fecha aún no se ha revertido.

La utilización del crédito externo se ha visto limitada por la cancelación de proyectos por dificultades en la obtención de recursos de contrapartida. Esta situación no ha sido resuelta y parece de difícil manejo para el año 89. Al mismo tiempo se ha sustituido el financiamiento externo de proyectos específicos por





el de ajustes estructurales y sectoriales, que incorporan condicionalidades en lo que se refiere a la participación del estado, precios de garantía, producción externa y subsidios.

De acuerdo a algunas fuentes se espera para el presente año un crecimiento económico del 1.5%, con una perspectiva inflacionaria del 18%, cercana a la devaluación del peso por ajuste concertado del mismo.

La línea de acción más importante actualmente se estableció sobre la base del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico. El PECE plantea un estricto control de las finanzas públicas, una política para la generación de recursos internos a través de mejoramiento de los ingresos públicos, una nivelación de la balanza comercial por desarrollo de exportaciones no petroleras y una política de concertación de ajustes en salarios y precios.

Es claro que los resultados de la aplicación de cualquier medida económica estén supeditados en gran medida a la renegociación de la deuda externa, acción que ha ocupado la primera prioridad para el gobierno en sus primeros días.

Existen algunos trabajos que prevén una continuación de las severas condicionantes negativas en la economía mexicana.

Según recientes estimaciones se prevé una tasa de crecimiento del PIB de alrededor de -2.6% para el año 1989, como resultado del proceso recesivo que ha venido sufriendo la economía en estos últimos años.

Según estas fuentes el endeudamiento externo neto que es de 500 millones de dólares en el 88, se octuplicaría en el 89. Estas y otras condicionantes negativas tendrían serias presiones sobre la balanza de pagos del país.

Para el sector agropecuario se prevee una acción orientada a coadyuvar los esfuerzos de control de la inversión en un contexto de recuperación de la actividad productiva. Para ello se apoyará el mejoramiento de la producción agrícola (prioritariamente granos básicos); se promoverá el incremento en la oferta de productos pecuarios orientados a incrementar la productividad y sustituyendo la utilización de granos básicos de consumo humano, se impulsará el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural ligada a las actividades forestales.

En términos de los proyectos de inversión se visualiza una priorización de aquellos orientados a modernizar el sector agropecuario. Se han definido alrededor de 46 proyectos prioritarios de los cuales 11 serán ejecutados con recursos fiscales y financiamiento externo.

Se está negociando un paquete de financiamiento externo por 7,000 millones de dólares para atender el área industrial,



comercial y agropecuaria. Dentro de esta ultima se ha dado gran importancia a los proyectos de irrigacion y fomento agropecuario.

## 2. Determinacion de las posibles areas de accion del IICA.

El análisis de los antecedentes disponibles al momento permiten establecer varias condicionantes que sirven como parámetros para definir la política económica del nuevo gobierno. Entre ellas vale destacar el imperativo de reducir el papel económico protagónico del gobierno, fomentar una política de crecimiento hacia afuera basada en las exportaciones no petroleras, llegar a definir conceptos claros que apunten a una soberanía alimentaria, reconociendo la existencia de grupos sociales y económicos que caracterizan una sociedad bimodal. Como un elemento importante aparece la necesidad de lograr la descentralización de la gestión del gobierno y definir una política de financiamiento con una mínima gravitación en el endeudamiento externo.

El análisis de estas condicionantes de las áreas estratégicas de acción para el sector público agropecuario permitieron definir 14 Ideas-Fuerza o áreas prioritarias hacia las cuales debe apuntar la acción de cooperación técnica.

En este análisis se destacan los aspectos institucionales, los de financiamiento de la capitalización, la investigación y transferencia de tecnología, las acciones en el campo de la comercialización, el apoyo a los cambios estratégicos, las acciones orientadas hacia la conservación de recursos naturales, la idea de adecuar regionalmente el plan y las acciones orientadas a reducir la dependencia externa.

Las primeras acciones de concertación que se han realizado con las nuevas autoridades permiten definir un interés porque el IICA cubra áreas potenciales enmarcadas en sus cinco programas definidos por el Plan de Mediano Plazo.

Los proyectos y otras acciones específicas se comienzan a definir a partir de las ideas-fuerza mencionadas anteriormente y la disponibilidad de recursos para el futuro.

Las acciones futuras de la Oficina se estructurarán en base a:

### i) Proyectos aprobados.

- Proyecto: Fortalecimiento del Modelo de Investigación y Transferencia de Tecnología del INIFAP.
- Proyecto: Fortalecimiento de los Servicios de Laboratorios de Salud Animal.
- Proyecto: Apoyo a la SARH en materia de Sanidad Vegetal.



ii) Proyectos aprobados que requieren ajustes:

- Apoyo a la SARH en la formulación y ejecución de la Política Comercial.

iii) Proyectos Nuevos.

- Proyecto: Estrategias y Políticas de Desarrollo Agropecuario y Rural en el Contexto de Relaciones Macroeconómicas e Intersectoriales.
- Proyecto: Apoyo Técnico a PROCATI.
- Proyecto: Programa Integral de Comercialización para el Desarrollo Rural.

### 3. Necesidad de Recursos.

Para atender las áreas identificadas, el IICA cuenta con un equipo de profesionales nombrados recientemente integrados de la siguiente manera:

Representante  
Especialista en Planificación  
Especialista en Comercialización  
Especialista en Salud Animal  
Especialista en Proyectos (Oficial de Proyectos)  
Especialista en Sanidad Vegetal  
Especialista en Generación y Transferencia de Tecnología.

Se ha estimado una cantidad cercana a los US\$ 1.2 millones anuales para cubrir las necesidades financieras de los proyectos propuestos en la estrategia presentada anteriormente para el bienio 1990/91. De ellos el 53% corresponde a recursos de cuotas y el resto a recursos de fuentes externas.

De acuerdo a la orientación de los proyecto se han programado varias acciones orientadas a obtener nuevo recursos y/o asegurar las asignaciones comprometidas. En el caso del Programa de Desarrollo Rural se plantea la reactivación del Convenio con la SARH para utilizar fondos del Banco Mundial. Se contempla la reactivación del Proyecto con FIDA, donde el IICA podría hacerse cargo del componente de la cooperación técnica. También se plantean posibilidades de financiamiento a través del PNUD en áreas claves.

Para el Programa de Generación y Transferencia de Tecnología se espera la promoción de nuevas fuentes de recursos sobre la base de una ampliación de los proyectos regionales que ejecuta el IICA en Centro y Sudamérica, probablemente con recursos del BID.

En el Area de Planificación la nueva orientación del respectivo proyecto exigirá una renovación del Convenio que



termina en marzo del presente año y que permite la utilización de recursos de la SARH.

En forma puntual se espera la canalización de recursos del Proyecto CIDA.

En el área de Salud Animal se reactivarán las negociaciones para obtener los depósitos correspondientes, de acuerdo al Convenio firmado con la SARH, en apoyo a la Red de Laboratorios. Asimismo durante el año 1989 se iniciará la utilización de los fondos provenientes de los laboratorios privados, en los términos contemplados en las cartas de entendimiento ya firmadas.

Una fuente probable de financiamiento adicional puede ser la de JICA (Japón) quienes apoyan uno de los centros más importantes de Salud Animal en el país.

En el área de Sanidad Vegetal y Comercialización, aún no se pueden definir acciones concretas en el área de obtención de recursos financieros.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100



ACCIONES EN MONEDA

1990

1991

CATEGORIA BASICA / PROYECTO	C U O T A S			REC. EXT.:	TOTAL	C U O T A S			REC. EXT.:	TOTAL
	1 y 2	1 al 9	TOTAL	3 al 9		1 y 2	1 al 9	TOTAL	3 al 9	
I COSTOS DE LA ESTRUCTURA BASICA	117,304	97,360	214,664	:	214,664	120,987	93,677	214,664	:	214,664
PROYECTOS				:					:	
A. APROBADOS				:					:	
1. Proyecto: FORT.SERV.LAB.S.ANIM.	23,455	18,400	41,855	195,000	236,855	24,391	17,464	41,855	195,000	236,855
2. Proyecto: APOYO SARH SAN. VEGETA	20,539	2,539	23,078	:	23,078	21,360	1,718	23,078	:	23,078
3. Proyecto: AF. FORM. EJEC. PGL CG	71,329	19,246	90,575	:	90,575	72,919	17,656	90,575	:	90,575
Proyecto: FORT MOD. INV. TRAN. INIF	25,467	35,385	64,852	:	64,852	29,764	35,088	64,852	:	64,852
B. RECURSOS A PROGRAMAR				:					:	
Proyecto: PROCATI		0		350,000	350,000		0		350,000	350,000
2. Proyecto: COM. Y DESARROLLO RURAL				:	0				:	0
Proyecto: APOYO FORMULACION PROY	68,476	14,543	83,019	:	83,019	68,476	14,543	83,019	:	83,019
4. Proyecto: EST.POL. BAR. CONTEX.	66,232	24,225	90,457	20,000	110,457	66,232	24,225	90,457	20,000	110,457
RELACIONES MACR/INTERSECT				:					:	
5. OTROS		19,300	19,300	:	19,300		19,300	19,300	:	19,300
TOTAL DE ACCIONES A NIVEL NACIONAL	396,802	230,998	627,800	565,000	1,192,800	404,129	223,671	627,800	565,000	1,192,800
II ACCION PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL PAIS										
1.- FORT. SERVICIOS SALUD ANIMAL		8,792					8,792			
2.- FORT. CAPAC. TEC. INST. SAN. VEG		12,185					12,185			
3.- PROMEDAFE		7,510					7,510			
4.- CORECA		9,351					9,351			
5.- PROGRAMA II		5,816					5,816			
TOTAL CIFRA PAIS	396,802	274,652	627,800	565,000	1,192,800	404,129	267,325	627,800	565,000	1,192,800



## I. EL ENTORNO MACROECONOMICO DEL SECTOR AGROPECUARIO

### 1.1 ANTECEDENTES

Con el modelo de desarrollo adoptado en México a partir de los años cuarentas, se pretendió promover el crecimiento económico y satisfacer las necesidades sociales sobre la base de una política de industrialización proteccionista sustitutiva de importaciones.

Este proceso registró un notable avance y le permitió al país crear una plataforma industrial considerable, pero sus deficiencias estructurales generaron negativos efectos sociales y el rezago del sector agropecuario como consecuencia de la gran cantidad de recursos que éste transfirió hacia otros sectores.

El sector productivo del país, sobreprotegido e ineficiente, no aportó con suficiencia las divisas que exigía el crecimiento de la economía, por lo que se recurrió al financiamiento externo, generándose desequilibrios, brotes inflacionarios y déficit en la balanza de pagos.

Estos fenómenos evidenciaron durante los setentas un agotamiento del modelo sustitutivo y el estancamiento de la industria manufacturera. Los efectos fueron temporalmente amortiguados con los ingresos provenientes del auge petrolero, no obstante, la economía registró un comportamiento errático con tendencia al deterioro.

En los primeros años de los ochentas, la economía entró en aguda crisis y por primera vez en cuarenta años no creció, la inflación llegó a los tres dígitos y la deuda externa representó una carga onerosa para el país, reduciendo considerablemente su margen de maniobra para planificar sus acciones.

Ante la disyuntiva de impulsar el crecimiento económico pero con el riesgo de fomentar la inflación y el deterioro de las cuentas con el exterior, o bien ejercer su control pero a costa del estancamiento, se optó por corregir y estabilizar la economía y por cambiar el modelo de desarrollo, revisando para ello la función y participación del Gobierno de la economía, propiciar la apertura comercial con el exterior y el fomentar las exportaciones.

### 1.2 EL PERIODO RECIENTE

Para apoyar los propósitos anteriormente señalados se instrumentaron a partir de 1983 algunos programas de estabilización como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); Programa de Acción Inmediata y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). Se redujo la protección de la industria nacional liberando la mayor parte de las importaciones con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PROMAFICE), se impulsaron

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

las exportaciones en el Programa de Fomento de Exportaciones (PROFIEEX) y se formalizó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un nuevo paquete financiero obligándose el Gobierno Mexicano en contrapartida, a cumplir con determinadas metas de ajuste macroeconómico.

Con dichos programas se pudo equilibrar la balanza de pagos, pero no se pudieron corregir los desequilibrios de los precios internos, agravados en algunos casos por la caída en los precios del petróleo y, en otros, por falta de profundidad en la política económica.

En diciembre de 1987 se inició la aplicación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), con el cual se pretendió reducir la inflación a través de un conjunto de medidas fiscales, monetarias, de realineación de precios relativos, de apertura comercial y de incrementos concertados de precios, procurando impedir al mismo tiempo una recesión.

Los avances en este sentido son notables, de acuerdo con la información disponible. Para 1988 se logró reducir considerablemente la inflación, se han mejorado las finanzas públicas y se ha logrado un cierto equilibrio externo, aunque sensible a las fluctuaciones del precio del petróleo.

Sin embargo, este ajuste macroeconómico sólo ha sido posible alcanzarlo a un alto costo económico y social, expresado en una caída de la actividad económica; se estima que el crecimiento del PIB se reducirá de 1.4 por ciento en 1987 a 0.4 por ciento en 1988, y en menores niveles de empleo e ingreso nacionales. \*/

Aunado a lo anterior, la alta transferencia de recursos hacia el exterior derivada del servicio de la deuda sigue constituyendo una limitante fundamental para el desarrollo del país. Ello es así por dicha transferencia no sólo limita la producción actual, sino que también ha afectado la inversión comprometiendo el crecimiento futuro. Complementariamente, también ha repercutido en el producto por habitante y en los salarios, cuya reducción drástica vuelve aún más inequitativa la distribución del ingreso.

En el período 1970-1981 el efecto del peso de la deuda representó el 35 por ciento del PIB de nuestro país, en 1982-1987, en cambio, asciende a un 65 por ciento. En lo que se refiere a la inversión bruta interna respecto al PIB, pasa del 23 por ciento durante el primer período a 17.8 por ciento en el segundo. Respecto a la variación acumulada del salario real registra un comportamiento negativo de 15 por ciento a -30 por ciento, y en cuanto a la variación acumulada del producto por habitante, ésta se reduce a 49.2 por ciento a -14.4 por ciento. \*\*/

-----  
\*/ Criterios Generales de Política Económica para 1989.

\*\*/ Panorama Económico de América Latina.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

### 1.3 LAS REPERCUSIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO 1980-1988

En el contexto económico descrito se ha desempeñado el sector agropecuario, y sus logros han sido determinados en gran parte por el comportamiento de las políticas y variables macroeconómicas que impusieron los programas de estabilización.

No obstante, el sector agropecuario registró un crecimiento medio anual de 1.5 por ciento, que resulta superior que el alcanzado por el resto de la economía que solamente fue de 0.95 por ciento.

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR SUBSECTOR (1980-1987)

	1980-1985	1986-1987
Nacional	1.9	1.4
Agropecuario y Forestal	2.5	1.3
Agrícola	2.8	2.9
Pecuario	1.9	-1.9
Forestal	2.0	4.2

FUENTE: SPP Estadísticas Históricas de México, 1986; y cálculos propios con información de INEGI-SPP.

Respecto al abasto de alimentos y materias primas se registró una tendencia de crecimiento por abajo del 2.0 por ciento anual. En cuanto al comercio exterior agropecuario, fue hasta 1986 cuando la balanza comercial observó un superávit, que se mantuvo en 1987 y se espera lograrlo para este año.

El desempleo y el subempleo en el campo se han acentuado como consecuencia de la creciente mecanización alcanzada en varias regiones del país, lo que repercutió en la utilización de un menor número de jornadas anuales por hectárea cultivada. Durante 1946-1950 se estimaban 44.7 jornadas por hectárea. Este comportamiento explica en gran parte, la creciente migración, principalmente la interestatal, que aumentó de 2.6 millones de habitantes en 1960 a 4.3 millones en 1980.

En cuanto a los términos de intercambio, durante 1980-1987 la diferencia de los precios que recibe el productor y los que paga para mantener su actividad productiva y adquirir los satisfactores básicos, se ha reducido en un 34.3 por ciento lo que ocasiona una gran transferencia de subsidios a los consumidores e implica una descapitalización gradual del campo.

Estos resultados evidencian el impacto que en el sector ha tenido la política de ajuste macroeconómico, ya que la astringencia financiera redujo el gasto de operación, el gasto de desarrollo rural disminuyó su participación en el gasto programable del





Gobierno Federal de 12.0 por ciento en 1980 a 7.5 por ciento en 1988 y la inversión pública rural como proporción de la inversión pública total bajó de 15 por ciento en el primer año a 8.2 por ciento en el último. Similar comportamiento han registrado el financiamiento y los apoyos y estímulos a la actividad agropecuaria, que en conjunto reducen la capacidad de fomento del Estado hacia el sector, obstaculizan su desempeño eficiente y provocan el debilitamiento del aparato productivo agropecuario.

## II. LA PROBLEMÁTICA DEL SECTOR AGROPECUARIO

### 2.1 COMPORTAMIENTO ECONOMICO AGROPECUARIO 1980-1988

Durante el período la actividad económica del sector agropecuario expresada a través del comportamiento del producto interno bruto creció en términos reales a un ritmo promedio anual del 1.6 por ciento.

Dicho crecimiento es más dinámico que el 1.0 por ciento promedio anual que registró la economía en su conjunto, aunque hay que destacar que es menor que la tasa de 2.4 por ciento correspondiente al de la población. Esto implica que persiste una tendencia hacia el debilitamiento en la estructura productiva, con efectos negativos en la producción de alimentos y de materias primas.

El subsector de mayor contribución al producto sectorial es el agrícola, cuyo incremento promedio anual fue de 1.6 por ciento, mientras que el pecuario lo hizo a un promedio anual del 1.4 por ciento y el forestal en un 1.5 por ciento. Sin embargo, los desequilibrios acumulados sobre todo en la economía agrícola hacen indispensable propugnar por mayores tasas de crecimiento y una mejor complementariedad intersectorial.

Aunque no se dispone de la información definitiva para 1988, es probable que los resultados obtenidos durante este año, no modifiquen sustancialmente las tendencias de bajo crecimiento registradas en los últimos años.

#### 2.1.1 La problemática en el subsector agrícola

La frontera agrícola disponible que se estima en alrededor de 30 millones de hectáreas, no ha sido posible aprovecharla, ya que la incorporación de las áreas susceptibles de cultivarse implican la canalización de grandes recursos de inversión y de apoyos institucionales complementarios, cuyo financiamiento no ha sido factible y de acuerdo con las expectativas que se avizoran para el mediano plazo no estarán al alcance de la economía del país.



Así, la superficie cosechada a nivel nacional durante 1980-1988 ha registrado un comportamiento irregular, al crecer de 17 millones de hectáreas en el primer año a 19.5 millones en 1981, y descendiendo a 16.4 millones de hectáreas en 1982, para alcanzar los 21.3 millones de hectáreas en 1985. Este comportamiento errático ha tendido en los tres últimos años hacia la baja, como consecuencia de factores climatológicos y de mayores índices de siniestralidad.

En 1987 la superficie cosechada fue de 20.5 millones de ha. En 1988 tanto la sequía del noroeste como las heladas impactaron negativamente las metas, estimándose cosechar alrededor de 19 millones de hectáreas.

Del total de la superficie cosechada, alrededor de 6 millones de hectáreas, que representan más del 28 por ciento, corresponden a los cultivos ubicados en las áreas de riego, mientras que la superficie restante se localiza en las áreas temporaleras, sin que se hayan registrado durante el período cambios importantes en la estructura productiva.

En lo que corresponde a la superficie cosechada de los diez principales cultivos, en 1980 fue de 12.0 millones de hectáreas y para 1987 aumentó a 12.9 millones, ésto implica un ritmo de crecimiento de 1.0 por ciento que se programó rebasar durante este año.

En este resultado destaca la superficie destinada a los granos básicos, que registró una tasa media de crecimiento del 0.8 por ciento, la superficie por persona, en cambio, decreció ligeramente al pasar de 0.13 hectáreas por persona en 1980 a 0.12 en 1987.

En lo que corresponde al comportamiento de la producción, un análisis trianual concluye que la producción promedio de los cuatro granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) durante el período 1980-1982, se incrementó de 17.6 millones de toneladas a 19.2 millones en 1983-1985 y declina a 18.4 millones durante el trienio 1986-1988. Esta tendencia se observa para los diez cultivos básicos, con excepción del trigo y del sorgo que manifestaron ligeros incrementos.

La productividad por hectárea en los granos básicos ha disminuido durante 1980-1987, presentándose las mayores dificultades en el maíz, cuyos rendimientos decrecieron de 1.8 a 1.7 toneladas por hectárea cosechada, lo que evidencia que no se han registrado avances en el patrón tecnológico aunado a la falta de vocación productiva de la tierra.



### 2.1.2 Producción pecuaria y forestal

La producción pecuaria ha tendido en la presente década al estancamiento, fundamentalmente en la producción de carne de bovinos y porcinos y de leche, situación que se agrava si se considera el crecimiento de la población. Esta problemática se vincula directamente con el menor poder adquisitivo de los trabajadores, y con la pérdida del mercado de exportaciones de EUA a partir de 1980.

Por el contrario conviene destacar que los logros alcanzados en la producción de carne de ave y huevo, válidas fundamentalmente a los bajos precios de los concentrados.

La actividad forestal creció a un ritmo moderado durante todo el período, la producción de maderables que en 1980 fue de 9 080 millones de m<sup>3</sup> rollo se espera que llegue en 1988 a los 9 791 millones de m<sup>3</sup> rollo.

### 2.1.3 Balanza comercial agropecuaria

El comercio exterior agropecuario ha observado durante los últimos años un avance significativo al revertir la tendencia deficitaria de la balanza comercial que presionaba la balanza de pagos y la disponibilidad de divisas.

Desde 1980 y hasta 1985 (con excepción de un superávit de 133.8 millones de dólares en 1982), el déficit agropecuario promedio anual fue de 513.3 millones de dólares. En 1986 se alcanzó un superávit de 1 160.8 millones de dólares y en 1987 de 434 millones de dólares, se espera que en 1988 se mantenga un resultado similar al del año inmediato anterior.

Estos desarrollos positivos se debieron en gran medida a la fuerte contracción de las importaciones agropecuarias, a la caída de los precios internacionales, de los granos básicos, y a la favorable coyuntura de algunos rubros de exportación como café y hortalizas. Es importante señalar que el quantum de exportación creció en un 145% en el período 1980-87 mientras que sólo registro un incremento en volumen del 30% para el mismo período.

## 2.2. POLITICA DE FOMENTO AGROPECUARIO

### 2.2.1 Gasto público sectorial

La política de astringencia financiera que se ha venido aplicando en el país con el propósito de sanear las finanzas públicas, ha tenido severas repercusiones en la política de fomento agropecuario. Destaca la de gasto público, cuyo deterioro se expresa en la menor canalización de recursos para la operación e inversión sectorial.



El gasto programable para el desarrollo rural, que incluye los recursos de la SARH, SRA, BANRURAL y ANAGSA fundamentalmente, ha venido decayendo durante el período, hasta representar en 1987 solamente el 49.8 por ciento de lo que se ejerció en 1982.

Asimismo, la participación relativa del gasto de desarrollo rural en el gasto programable del Gobierno Federal, registró un comportamiento deficiente al pasar del 12.0 por ciento en 1980 a 7.5 por ciento en 1988. También como proporción del PIB decayó, al bajar de 3.1 por ciento en el primer año a 1.3 en el último. Estos datos contrastan con las previsiones de política de gasto señalado en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, el cual estableció un crecimiento de 10 por ciento en términos reales o una mayor participación en el gasto programable total.

Ante la escasez de recursos se ha procurado atenuar sus efectos negativos mediante una política orientada hacia una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos, considerando lineamientos de mayor apoyo al gasto de inversión y fomento; la racionalización del gasto corriente; la desconcentración presupuestaria, (que ha pasado del 2.0 por ciento al 50 por ciento del gasto ejercido centralmente); la racionalización de los subsidios y transferencias y la instrumentación de un proceso de desincorporación en las entidades paraestatales no prioritarias.

## 2.2.2 Financiamiento rural

Los recursos canalizados por el sistema financiero y de apoyo al sector agropecuario (BANRURAL, Fideicomisos y FIRA), han beneficiado fundamentalmente a las actividades agrícolas, las cuales, absorbieron durante 1983-1987 alrededor del 56.0 por ciento del total suministrado en esos años, mientras que al subsector pecuario le correspondió el 30.6 por ciento.

El financiamiento total a las actividades agropecuarias ha decrecido en términos reales, estimándose un rezago acumulado del 15 por ciento hasta 1987. Esta situación determinó que la cuota por hectárea se redujera en términos reales, de 9 030 pesos a 5 143.8 pesos.

En cuanto a las tasas de interés, éstas registraron incrementos significativos acordes con el aumento en los costos porcentuales de captación y la eliminación de subsidios. Así, las aplicadas a los créditos de avío para los productores de bajos ingresos se revirtieron del 16.5 por ciento al 71.3 por ciento. Las tasas aplicadas al crédito refaccionario pasaron de 15.3 por ciento al 63.2 por ciento.





Adicionalmente, en marzo de 1986, el estrato de productores medios fue homologado con el de otro tipo de productores y se les eliminó de la categoría de tasa preferencial.

### 2.2.3 Precios de garantía

Las tendencias observadas por los precios de garantía indican un atraso con respecto a los niveles inflacionarios, que ha deteriorado el poder adquisitivo de los productores rurales.

Esta situación es particularmente seria para los pequeños agricultores que producen granos básicos como el maíz y frijol. El precio del maíz autorizado descendió en términos reales de 4 450 pesos en 1980 a 310 mil pesos en 1988 y el frijol, aunque su precio se ha revalorizado en algunos ciclos productivos, acumuló un rezago del 41 por ciento en el mismo período afectando con mayor énfasis a los productores de baja capacidad para concurrir al mercado libre. Los productores de arroz y trigo son los menos afectados ya que en todo el período su reducción fue de 8 y 10 por ciento, respectivamente.

Estas tendencias hacen patente un proceso de deterioro de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad y dificulta la reactivación productiva agrícola, puesto que los bajos precios impactan a la producción y productividad y por lo tanto los niveles de ingreso y de bienestar social rural.

Sobre la base de un análisis de series históricas de precios para el período 1970-1987 de los ocho productos básicos principales: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo y algodón se observaron pronunciados quiebres, o cambios de régimen, hacia la mitad del período global de tiempo considerado lo que representa una dramática reversión de los últimos tiempos, de condiciones favorables que gozaba el productor agrícola.

En todos los casos se da un juego de tendencias similares: creciente hasta 1976 y decreciente desde 1977. Los valores numéricos de las tasas anuales de crecimiento o disminución de los precios reales de garantía (como proporción de sus respectivos niveles de medias aritméticas para el período completo considerado, para permitir comparaciones mediante dicha homogeneización básica) son relativamente similares: crecimiento mínimo (trigo) de 3.6% y máximo (arroz) de 12.2%, con media de 8.0%; y disminución mínima (cártamo) de 1.0% y máxima (soya) de 6.3%, con media de 3.6%. Por último, en promedio de los ocho productos básicos señalados, la tasa anual de disminución relativa fue, durante 1977-87, de alrededor de la mitad, en valor absoluto, de la correspondiente tasa anual de crecimiento predominante durante el subperíodo 1970-77.

### 2.2.4 Estímulos fiscales y otros apoyos



No obstante que a principios de la pasada administración habían sido suspendidos, en septiembre de 1984 se restableció el sistema de estímulos fiscales para el campo, a través de otorgamiento de CEPROFIS en apoyo al Sistema Nacional para el Abasto y posteriormente se instrumentó el correspondiente al desarrollo y fomento integral de la actividad pecuaria y forestal.

Mediante esta política fiscal, durante el presente año se ha beneficiado a cerca de dos mil inversionistas que incrementaron el capital en un monto aproximado de 60 mil millones de pesos. Con ello se pretende fomentar la capitalización rural y atenuar los efectos inflacionarios en los costos de producción.

Sin embargo, la política agropecuaria enfrenta dificultades e insuficiencias en algunos otros de los apoyos institucionales que se brinda a los productores como el de insumos para la producción.

Así por ejemplo, se observa un crecimiento de fertilizantes, la lenta penetración de las semillas mejoradas en las áreas de temporal e insuficiente demanda de tractores agrícolas, propiciado fundamentalmente por restricciones en el crédito refaccionario, altas tasas de interés e incertidumbre en los precios agrícolas.

#### 2.2.5 Crédito externo

De un total de 834.9 millones de dólares, originalmente contratados con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (609.4 millones de dólares) y Banco Interamericano de Desarrollo (225.5 millones de dólares), al 31 de agosto de 1988, se han cancelado 348.799 millones de dólares, que representan el 41.8 por ciento de la cifra originalmente contratada, quedando un monto de créditos vigentes por 486.1 millones de dólares. Se han cancelado 90 millones a Apatzingán, 115.775 millones a San Fernando, 22 millones a Plan Chiapas, 121.024 millones a Elota Piaxtla. Se encuentran en trámite cancelaciones por 46.5 millones de dólares distribuidos en Río Fuerte - Río Sinaloa II (\$10.2 millones), Apatzingán (\$5.6 millones), Plan Chiapas (\$10.0 millones) y PRODERITH II (\$20.7 millones).

Los créditos programados para 1988 ascendieron a 91.2 millones de dólares, requiriéndose para su ejercicio una asignación presupuestal del orden de los \$389 717 millones de pesos; sin embargo, sólo se asignaron \$76 479 millones que cubrirán alrededor de 17.3 millones de dólares (19.6%), existiendo una diferencia de 63.4 millones de dólares sin la contrapartida correspondiente.

De los créditos programados en años anteriores a 1988, existe un desfase de 92.5 millones de dólares, cuyo ejercicio requeriría un monto de 425 692 millones de pesos adicionales.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

En resumen, los créditos programados para 1988 y el desfase acumulado de años anteriores, asciende a un total de 183.7 millones de dólares, que hubiesen requerido de un presupuesto adicional por 738 931 millones de pesos; ante la imposibilidad de cubrir dicho monto es previsible solicitar nuevas cancelaciones de crédito externo.

La actual situación económica hace prever dificultades para el adecuado ejercicio de los proyectos con financiamiento externo durante los próximos años, sobre todo por la astringencia de recursos que padece el país y que se ha reflejado en las bajas asignaciones presupuestales al Sector.

Esta perspectiva hace prever mayores erogaciones por concepto de comisiones de compromiso, las cuales a la fecha alcanzan 28.7 millones de dólares; desfase en la ejecución física de las obras, comprometiendo su rentabilidad económica; posibilidad de nuevas cancelaciones de créditos, con la consecuente eliminación del ingreso de divisas al país y sus efectos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es importante mencionar la tendencia a sustituir el financiamiento externo a proyectos específicos por préstamos de ajuste estructural y sectorial. En el caso de México se han iniciado negociaciones con el Banco Mundial para obtener financiamientos bajo estas modalidades para el fomento agropecuario por un monto de 300 millones de dólares. La condicionalidad para el préstamo se refiere a precios de garantía, protección externa y subsidios.

En esta modalidad se han negociado créditos para la modernización de la producción de fertilizantes, así como para la comercialización agropecuaria, a cargo de FERTIMEX y de CONASUPO, respectivamente.

### III. LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y LOS PROYECTOS DE INVERSION PARA 1989.

#### 3.1. EVOLUCION ESPERADA DE LA ECONOMIA PARA 1989

De acuerdo con el documento de Criterios Generales de Política Económica para 1989, se espera para el presente año un crecimiento económico de 1.5 por ciento y una perspectiva inflacionaria que se sitúa en 18 por ciento, que es casi un tercio de la esperada para 1988.

Estos planteamientos de política económica tienen como propósito consolidar los avances logrados en la estabilidad de precios y



crear las bases para la recuperación gradual y firme de la economía.

Para ello se propone como líneas de acción, tal como quedó establecido en el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, una política de estricto control de las finanzas públicas, de generación de recursos internos mediante una política de ingresos públicos para alcanzar un superávit primario del 6.7 por ciento como proporción del PIB.

En lo que corresponde al sector externo, se prevé que la balanza comercial quedará en ceros, ya que es probable que los precios del petróleo se mantengan en un nivel cercano a los 10 dólares por barril, lo que se procurará compensar con exportaciones no petroleras superiores a los dos mil millones de dólares con respecto a las registradas en 1988.

Adicionalmente, y para facilitar mayores márgenes de maniobra a la política económica, se han establecido lineamientos para la renegociación de la deuda externa con base en premisas que se refieren a la reducción de la transferencia neta de recursos al exterior y de la deuda acumulada, además de garantizar el acceso a recursos frescos en un horizonte de largo plazo, así como evitar incertidumbres en las negociaciones anuales. De lo que se trata aquí es de reducir el monto global de la deuda como proporción del PIB.

### 3.2 PROYECCIONES MACROECONOMICAS INDEPENDIENTES PARA 1988 Y 1990-1991.

Mientras que, como se comentó en el apartado anterior, la previsión oficial de crecimiento de la economía para 1989 contempla una tasa positiva del 1.5%, proyecciones independientes\*/ muy recientes contemplan una caída del Producto Interno Bruto (PIB) (tasa negativa) del 2.6%.

Con base en dichas proyecciones y mediante procesamientos simples y simplificadores, se puede cerrar el área de proyecciones para el futuro inmediato, con los resultados que se indicarán a continuación. En todos los casos se tratará de hacer referencia a los periodos 1988, 1989 y al promedio anual de 1990-1991.

Tasa de crecimiento del PIB: 1988 .6%, 1989 -2.6%, 1990-91 2.3%. Indicadoras en general del proceso recesivo que se viene viviendo últimamente.

---

\*/ ECONOMIA APLICADA S.C., Modelo "Galileo", Proyección de principales variables macroeconómicas.  
Tasa de crecimiento del salario mínimo real: 1988 -12.2%, 1989 -6.6%, 1990-91 .7%, que se complementan consistentemente con las siguientes proyecciones de la tasa de desempleo urbano

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100



(siempre creciente): 1988 7.9%, 1989 8.9%, 1990-91 9.2%. Y ambas con las escasas perspectivas de crecimiento señaladas en el párrafo anterior.

En el sector público se llega a previsiones consistentes con lo que se busca por medio de los procesos de ajuste y estabilización, parcialmente -al menos- provocadores de los resultados ya comentados. Así, el déficit financiero público, como proporción del PIB es siempre descendente: 1988 12.6%, 1989 8.4%, 1990-91 5.7%. El descenso de estas tasas es similar (33%) en 1989 y 1990-91.

Y se llega así ahora a algunas de las causas principales de los desarrollos y resultados previamente enunciados: deuda externa y sector externo.

El endeudamiento externo neto, que en 1988 es de 500 millones de dólares, se octuplica en 1989 (siendo este uno de los supuestos centrales en los ejercicios de proyección ensayados y a los que se hace referencia abajo) (4000 millones de dólares) y se mantiene a este nivel para 1990 y 1991.

Devaluación del Peso Mexicano (a fines de año): 1989 18.0%, 1990-91 (dependiendo de la forma de su cálculo) 8.0% a 9.5%.

Exportaciones petroleras constantes a prácticamente el mismo nivel de 1988 (6400 millones de dólares anuales aproximadamente) en todos los años del período 1989-1991. Y exportaciones no petroleras con las siguientes tasas de crecimiento: 1989 25.4%, 1990-91 solamente 3.1%.

Tasa de crecimiento de las importaciones totales de bienes: 1989 13.0%, 1990-91 17.9%.

Como consecuencia de los desarrollos comentados en los dos párrafos precedentes se prevee una continuación de las severas condiciones negativas en materia de saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos; 1989 con crecimiento del saldo negativo (de 2585 millones de dólares en 1988 a 2885 mdd) de 11.6%, 1990-91 103.1% (o sea, una duplicación del nivel del saldo negativo).

### 3.3. LA ESTRATEGIA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

De acuerdo con los propósitos de la política económica para 1989, la estrategia del sector agropecuario se orientará a apoyar el control de la inflación en un contexto de recuperación moderada de la actividad económica.

Se fortalecerá la infraestructura económica y social del sector que propicie la recuperación de la actividad productiva en el corto plazo, impulse el crecimiento de la oferta de alimentos y



materias primas, promueva las exportaciones y genere empleos productivos e ingreso.

Los principales objetivos son:

- Apoyar el incremento de la producción agrícola, otorgando atención preferente a los granos básicos, para asegurar la disponibilidad alimentaria y los requerimientos de la industria. Desarrollar las áreas de temporal para garantizar la generación de empleos permanentes a la población rural.
- Promover el aprovechamiento de los recursos pecuarios para satisfacer las necesidades de consumo humano en condiciones de eficiencia productiva y evitar la utilización de granos básicos en alimentación animal.
- Impulsar en la actividad forestal el bienestar socioeconómico de los productores, a través del fortalecimiento de sus organizaciones y de su incorporación a la explotación, transformación y comercialización de bienes maderables y no maderables, protegiendo el recurso forestal y preservando el equilibrio ecológico.

### 3.4. LOS PROYECTOS DE INVERSION

Una estrategia de esta naturaleza, implica la definición de una estrategia de gastos público agropecuario, que le otorgue un amplio rango de prioridad a los recursos canalizados a los proyectos de inversión prioritarios para la modernización del sector agropecuario.

Ello ha sido considerado así en el proyecto de presupuesto del sector para 1989, en donde se considera un paquete de 46 proyectos prioritarios y de los cuales 11 serán ejecutados con recursos fiscales y financiamiento externo proporcionado por organismos internacionales.

Será necesario garantizar los recursos implicados en los proyectos que se prevé terminar para 1989, puesto que impactarán las metas del sector en el corto plazo.

Por lo que hace al financiamiento externo, México continuará siendo apoyado por la banca internacional a través del financiamiento a programas y proyectos prioritarios, principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

No obstante, seguirán instrumentándose cancelaciones de créditos debido a las insuficiencias presupuestales para otorgar los recursos de contrapartida (véase cuadro No. 14).

Dentro de los nuevos préstamos en trámite, destaca el préstamo al



Sector Agropecuario por 300 millones de dólares, el cual constituye un préstamo de ajuste estructural orientado a instrumentar un conjunto de reformas políticas en materia agropecuaria y alimentaria.

Entre los objetivos propuestos destacan los siguientes:

- La Reducción drástica de subsidios globales a los consumidores y redistribución de los subsidios restantes.
- Equilibrar la relación precios al productor - precios al consumidor.
- Hacer más eficientes las actividades de almacenamiento, transformación, distribución y comercialización de las empresas paraestatales, incluyendo entre estas metas su privatización.
- Liberar el régimen comercial, en cuanto a la importación y exportación de insumos y productos agropecuarios.
- Disminución de subsidios en el crédito, vía tasas de interés.
- Racionalización de la fijación de precios, tendiendo a su equiparación con los precios internacionales.
- Reestructura y descentralizar a la SARH.

De acuerdo a la información disponible, se está negociando un paquete de financiamiento externo por 7 000 millones de dólares, los cuales serán destinados a acciones prioritarias del Gobierno Federal en las áreas industrial, comercial y agropecuaria. Con este propósito, el Gobierno Mexicano ha iniciado pláticas con el Banco Mundial a fin de concretar acuerdos de financiamiento por más de 3 000 millones de dólares, los cuales se canalizarían prioritariamente a proyectos de irrigación y de fomento agropecuario.

#### IV. POSIBLES AREAS DE ACCION DEL IICA EN EL PAIS.

##### 4.1. El IICA en México.

Hasta la fecha el IICA, en los proyectos que ha venido ejecutando la oficina, se enmarcan en forma bastante adecuada a los mandatos del Plan de Mediano Plazo. Prácticamente los cinco programas del IICA, han definido acciones en apoyo a la SARH. A continuación presentamos una síntesis de los trabajos que se ha venido realizando en los últimos cinco años ya que en gran medida definen las acciones futuras de la institución.



Programa I. Cooperación Técnica SARH-IICA para Fortalecer las Actividades de Identificación, Preparación y Manejo de Proyectos en los Estados.

Las contribuciones más importantes de este proyecto son:

a) contribución a la solución de problemas específicos previamente identificados con la preparación proyectos de inversión que se presentarán a entidades financieras.

b) elaboración de una metodología para evaluar y dar seguimiento a los proyectos y programas a nivel nacional, estatal y distrital.

c) capacitación de profesionales de diferentes instituciones del país en la preparación de proyectos de inversión.

El proyecto terminó su ejercicio en Septiembre de 1988.

Programa I. Formulación del Proyecto de Estrategias y Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural en Contexto de Relaciones Macroeconómicas e Intersectoriales.

Esta es una acción reciente del Instituto. En función de este trabajo se ha avanzado hacia la preparación del Proyecto respectivo que se espera estará listo para iniciar sus actividades en mayo de 1989. Hasta la fecha los resultados más importantes son:

La concertación con autoridades nacionales del Sexenio anterior y del nuevo sobre la naturaleza y contenido del proyecto. Una concertación similar se realizó en la Dirección del Programa I y se recabó información sobre desarrollo del Proyecto Global (de la Dirección del Programa) y su componente ACDI.

Se avanzó en el reconocimiento de la situación nacional y el análisis de algunos elementos empíricos relacionados con la misma. Asimismo, se prepararon los términos de referencia para consultores que están realizando tareas específicas que terminarán a fines de 1988.

Por último, se logró avanzar en el reconocimiento de elementos esenciales del Plan de Gobierno que se estima será presentado en el segundo trimestre de 1989.

Programa II. Fortalecer las Actividades de Generación y





Transferencia de Tecnología del INIFAP. Acción de Coyuntura.

Mediante esta acción se concertó la cooperación técnica del IICA al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias mediante la formulación del proyecto correspondiente lo cual fue logrado a cabalidad.

En los sustantivo esta acción dió pie para el inicio del desarrollo del proyecto en este campo con la celebración del Taller sobre Dirección y Administración de la Investigación para Centros Estatales.

La Acción de Coyuntura terminó en septiembre de 1988.

Programa II. Fortalecimiento Modelo de Investigación y Transferencia de Tecnología del INIFAP.

El Proyecto se derivó de la Acción de Coyuntura que lo precedió. Este Proyecto se enfocará a fortalecer la estructura operativa y funcional del INIFAP en los niveles central, estatal y regional a través de cuatro áreas de acción: a) Gestión y Administración de la Investigación; b) Sistema de Planeación, Seguimiento y Evaluación; c) Mecanismos de Financiamiento de la Investigación y Transferencia de Tecnología; d) Vinculación con el sector educativo a nivel superior. El proyecto inicio sus actividades con la capacitación de 33 Jefes de Innovación Tecnológica (JIT's) en el Taller para la Actualización de los JIT's en funciones.

Este Proyecto comenzó sus actividades en octubre de 1988.

Programa IV. Apoyo a la Dirección de Asuntos Internacionales de la SARH en la Formulación y Ejecución de Políticas de Comercio Internacional Agropecuario.

La colaboración con la D.G.A.I. en la formulación de la política internacional de productos agropecuarios siguió siendo la más importante del proyecto y estuvo centrada al apoyo a las negociaciones de México en el GATT en materia agropecuaria. Dentro de este campo se colaboró activamente en la elaboración de la propuesta sobre productos tropicales, en el desarrollo de una metodología para estimar los subsidios a los agricultores y en revisar las medidas sanitarias actuales.

Se participó también en un estudio sobre el significado de la política de racionalización de la protección para el sector agropecuario donde se realizó una revisión analítica del papel de la SARH en la implementación de esta política y el impacto que la liberalización tuvo para un grupo de rubros



seleccionados. Con respecto a esta tarea se preparó el libro "La Racionalización de la protección y el Comercio Exterior Agropecuario de México", que se publicará en enero de 1989. Se colaboró además con el grupo de trabajo sobre Comercio Exterior que integra el equipo encargado de elaborar el Plan de Reactivación de la Agricultura para México.

Aunque el énfasis del proyecto es en comercio exterior también se han realizado aportes importantes al comercio interior como el análisis de la comercialización de productos agropecuarios en los Distritos de Desarrollo Rural No. 1 y 2.

En general el proyecto en este su primer año de apreciación ha alcanzado logros significativos en relación a la meta de desarrollar documentos básicos sobre política de comercio internacional. Los aportes a la meta de formación de personal si bien importantes en términos cuantitativos, adolecen de una adecuada estructuración programática. La meta de información de mercados no ha sido todavía convenientemente atendida.

Programa V. Apoyo a la SARH para el Mejoramiento de la Capacidad Técnica y Operativa en Materia de Sanidad Vegetal.

Este proyecto recién comenzó sus actividades en octubre de 1988. En este período se han definido varias acciones en apoyo a la SARH entre las que se señalan:

- Acuerdo para la Creación del Centro Internacional e Información y Capacitación sobre Cuarentena Agropecuaria, como mecanismo de apoyo para mejorar los procedimientos fitocuantenarios como apoyo gerencial en la oportuna toma de decisiones.
- Creación del grupo técnico regional sobre plaguicidas para los países de México, Centroamérica, Panamá y República Dominicana como instrumento de apoyo a la Comercialización nacional e internacional de productos agrícolas.
- Acuerdo para la Co-Organización con SARH y OIRSA, y elaborada convocatoria y programa del III Curso Internacional de Capacitación sobre Manejo Integrado de Moscas de la Fruta.
- Iniciadas las actividades de capacitación en apoyo a Sistemas de Información Fitocuantenaria.
- Inicio de las actividades relacionadas con diagnósticos de los sistemas de información fitosanitaria.

El proyecto inició sus actividades en octubre del presente



año.

Programa V. Fortalecimiento de los Servicios de Laboratorios de Salud Animal.

Este proyecto que se inició a comienzos del año 1988, ha sido muy exitoso en el logro de los productos que se programaron para el período. En lo esencial ha venido desarrollando, las siguientes tareas:

a) contribución a la mejora de la calidad, eficiencia y rapidez de los diagnósticos de las enfermedades de los animales mediante la capacitación de 176 médicos veterinarios que trabajan en 30 laboratorios ubicados en las distintas regiones del país.

b) se integró un grupo evaluador para realizar un diagnóstico de la capacidad técnica y operativa de los laboratorios para facilitar la programación de los apoyos necesarios a cada laboratorio en 1989, así como la capacitación del personal técnico, el apoyo a la infraestructura y la concertación de la cooperación financiera por parte de los productores.

c) Se han actualizado 11 Convenios de Cooperación Financiera para el funcionamiento de los laboratorios, firmados con organizaciones de productores pecuarios, estableciéndose los mecanismos de administración para el manejo de fondos.

d) Por último, en lo que respecta al mejoramiento de la infraestructura y dotación de capital para la operación del Sistema de Laboratorios de México, se ha logrado reforzar a los dos Centros Nacionales de Referencia y 12 laboratorios regionales.

Se encuentra en fase de consolidación ya que se inició en febrero de 1988.

Actividades a cargo del Oficial de Proyectos.

a) Se elaboró la propuesta técnico-económica para la preparación del Proyecto de Desarrollo Forestal de los Estados de Guerrero y Oaxaca. Esta propuesta se presentó al Consejo Nacional Forestal (CONAFOR) para su consideración.

b) Se desarrolló un programa de capacitación de técnicos en la preparación y evaluación de proyectos de desarrollo agrícola. Esto se hizo aprovechando la necesidad de preparar la documentación del Programa y Perfiles de Proyectos para presentar al FIDA.



El producto más importante hasta el momento, lo constituye la contribución del Oficial de Proyectos en la formulación y puesta en marcha del proyecto PROCATI, el que fue negociado satisfactoriamente con el Banco Mundial. Producto de este trabajo, es la firma del Convenio de Cooperación del IICA con la SARH, para la ejecución de componente importante del Programa de Cooperación Técnica.





#### 4.2 DETERMINACION DE LAS POSIBLES AREAS DE ACCION DEL IICA.

##### 4.2.1 Parámetros derivados de la Política económica del nuevo Gobierno.

De la interpretación de los pronunciamientos y declaraciones del Presidente electo y de otros personeros calificados y de la praxis político económica de los últimos años del Gobierno actual se podría sintetizar en ocho los parámetros fundamentales -entre objetivos, criterios estratégicos y restricciones- que seguramente inspirarán la política económica del nuevo Gobierno. Estos son los siguientes:

- a. Reducción del protagonismo económico del Gobierno. Por imperativos de la débil situación del país en materia fiscal y balanza de pagos se hace necesario reducir el gasto público y revisar el rol protagónico del Estado como ejecutor de emprendimientos económicos que podrían ser realizados por la iniciativa privada. El nuevo Gobierno seguirá por tanto el proceso de privatización de las empresas públicas y tratará de reducir el gasto público eliminando y reduciendo servicios no esenciales a la par que impulsará y promocionará el desarrollo de la iniciativa privada en aquellas áreas consideradas prioritarias.
- b. Crecimiento hacia afuera. Este seguirá siendo el objetivo central de la política económica del Gobierno: el crecimiento en el valor de las exportaciones como motor del desarrollo económico. Lo esencial de este factor de crecimiento y la necesidad de reducir la dependencia, obligará a plantear una política que busque la diversificación tanto de mercados como de productos.
- c. Soberanía alimentaria. Se seguirá adelante con la política de racionalización de la protección reduciendo las restricciones a la importación y exportación que no estén debidamente justificadas. Sin embargo el Gobierno excluirá de esta política todo lo referente a productos alimentarios básicos y garantizará, al margen de las señalizaciones del mercado internacional, la autosuficiencia alimentaria de esos productos.
- d. Reconocimiento de la economía bimodal. El Estado reconoce la existencia de amplios sectores de la población en un estado de marginalidad económica que difícilmente podrían acompañar por sí solos y participar de los frutos del desarrollo económico. Consecuentemente la política diferenciada para superar y reducir la marginalidad y privilegiará dentro de las iniciativas públicas, acciones en favor de los grupos marginados.
- e. Descentralización de la gestión del Gobierno. El nuevo Gobierno delegará funciones y ampliará las atribuciones de



los gobiernos y administraciones públicas a nivel estatal y distrital en un esfuerzo por reducir la burocratización, agilizar la toma de decisiones y asegurar una rápida y eficiente acción pública a nivel de base.

f. Sustitución del modelo de economía petrolera. La aguda caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, la hegemonía de los países árabes en el mercado petrolero y las consecuencias negativas que el boom petrolero tuvo para el desarrollo económico del país, obligan a plantear una política económica donde el sector petrolero no sea el factor decisivo de la evolución económica del país y en la cual se privilegien el desarrollo de otros sectores productivos donde el país tenga ventajas comparativas.

g. Fortalecimiento de las relaciones Estados Unidos-México. El nuevo Gobierno consolidará y fortalecerá las relaciones económicas con Estados Unidos buscando establecer un mercado común similar al que ahora existe entre Canadá y Estados Unidos.

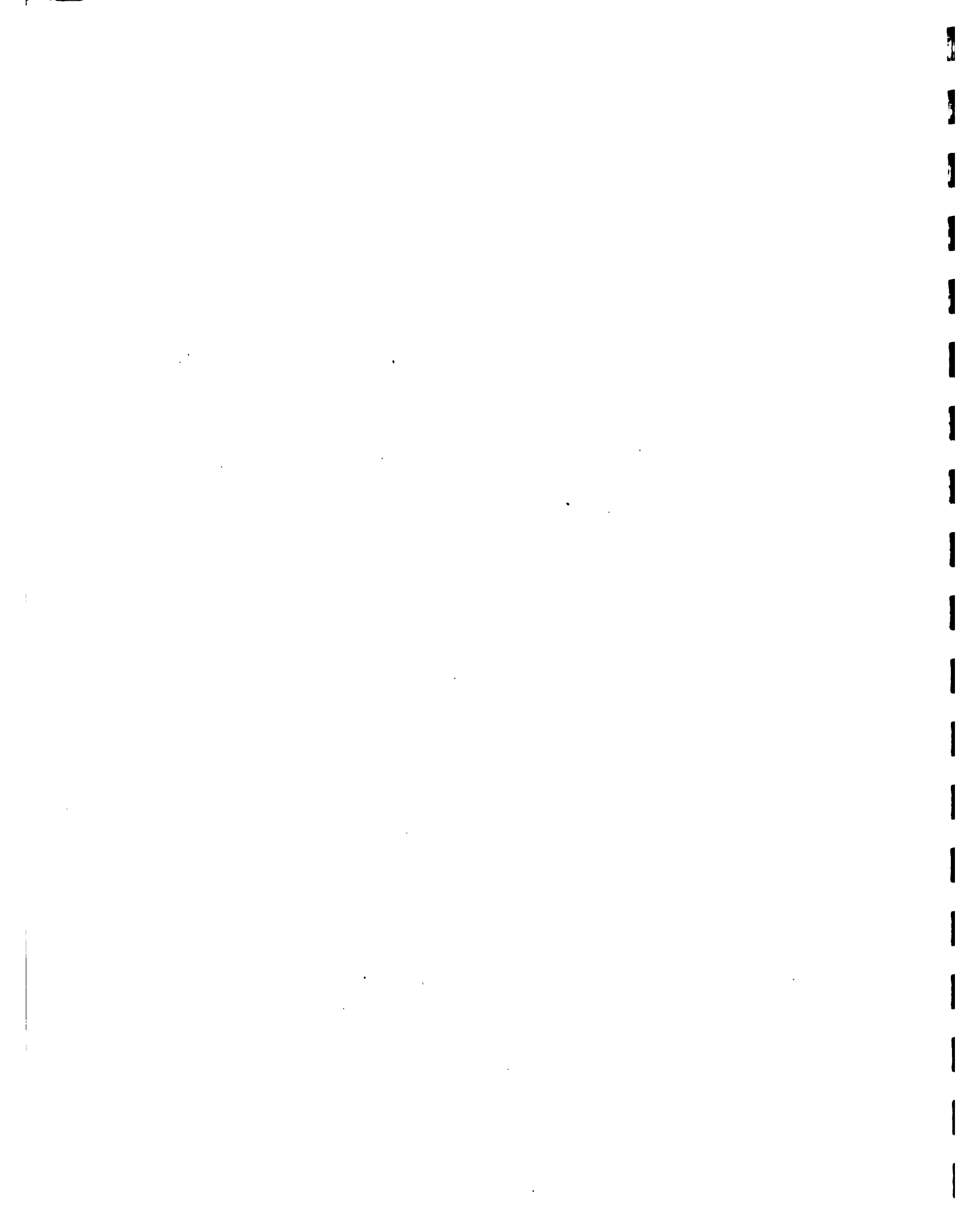
h. Autofinanciamiento. Como consecuencia de la crítica situación de la balanza de pagos de México el Gobierno racionalizará la política de endeudamiento externo y buscará financiar sus programas de desarrollo con ahorro e inversión interna.

#### 4.2.2 El mandato para el sector agropecuario.

La configuración de la política de desarrollo agrícola y rural del país debe derivarse de los ocho parámetros anteriores. En este sentido el sector debe responder a los dos mandatos siguientes:

- Mandato productivista para coadyuvar eficientemente el cumplimiento de los objetivos de crecimiento hacia afuera (b) y soberanía alimentaria (c) donde la iniciativa privada asuma un rol más protagónico (a), las acciones, programas y proyectos sean diseñados, administrados y ejecutados en el contexto y de acuerdo a la problemática de cada zona (e) y buscando obtener altos niveles de rentabilidad tanto para la inversión pública como la inversión privada nacional (h). Dado que el sector manufacturero no logró el nivel de desarrollo esperado el sector agropecuario junto con el de turismo seguirán siendo los sectores estratégicos para impulsar el desarrollo (f).

- Mandato desarrollista para coadyuvar eficientemente el cumplimiento de los objetivos de soberanía alimentaria (c) y reducción de la marginalidad (d) en donde se buscará propiciar y fomentar la capacidad de autoayuda de los grupos marginados (a y h) y donde las acciones, programas y



proyectos serán diseñados, administrados y ejecutados conjuntamente por los grupos marginados organizados y los respectivos representantes del gobierno a nivel distrital y ejidal (e). Los criterios de asignación presupuestal pública privilegiarán estos desarrollos (a y h).

#### 4.2.3 Las áreas de acción del IICA.

Para facilitar la tarea de identificar las posibles áreas de cooperación técnica del IICA se establece a continuación una división convencional del anunciado Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario derivado de los mandatos anteriores; en las siguientes Areas Estratégicas de Acción (AEA):

- a. Marco Institucional referida a la adecuación del aparato institucional público y privado para asegurar una gestión eficiente del Plan.
- b. Financiamiento y capitalización encargada de aportar, actualizar y modernizar los bienes de capital requeridos por el sector para cumplir con el mandato y de proveer el financiamiento necesario para la producción y comercialización.
- c. Investigación y Transferencia de Tecnología encargada de generar, adaptar y transferir los paquetes tecnológicos necesarios para cumplir tanto con el mandato productivista como desarrollista.
- d. Comercialización encargada de desarrollar las estrategias, funciones y acciones necesarias para traducir el esfuerzo productivo en utilidad económica.
- e. Cambio estructural encargada de implementar las medidas y estrategias necesarias para alcanzar un mejor equilibrio y distribución de los recursos, ingresos y oportunidades entre los distintos grupos sociales del medio rural.
- f. Conservación de los Recursos Humanos encargada de velar por el equilibrio ecológico y de preservar la capacidad productiva de los recursos naturales estableciendo los criterios y limitantes pertinentes a los programas de desarrollo agropecuario.
- g. Adecuación regional del Plan encargada de traducir los mandatos nacionales y las aspiraciones locales y regionales en estrategias y programas específicos por región.
- h. Dependencia externa encargada de valorar el ámbito de posibilidades para el desarrollo agropecuario que ofrece el panorama económico internacional y de interpretar y diseñar estrategias específicas para contrarrestar o aprovechar las coyunturas económicas externas.



Los mandatos sectoriales definidos en B. tendrían entonces su traducción en mandatos específicos para cada una de estas ocho áreas estratégicas de acción.

Para poder cumplir con estos mandatos cada A.E.A. tendría a su vez que resolver las limitantes o puntos de estrangulamiento derivados de su situación actual (diagnóstico). De la identificación de estas limitantes surgen precisamente los programas y proyectos que tendría que acometer el Gobierno para impulsar su Plan de Desarrollo Agropecuario.



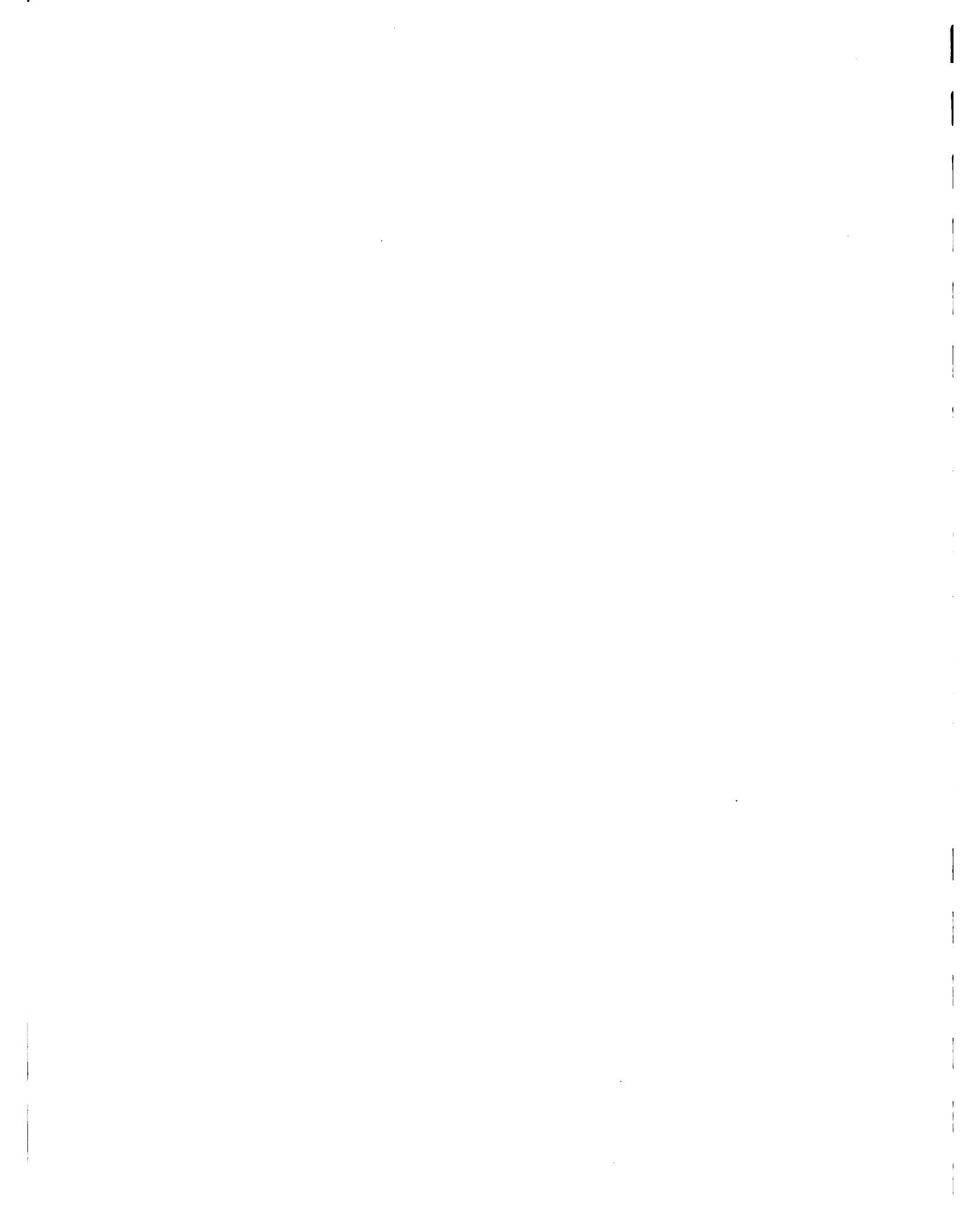


#### 4.3 PRINCIPALES IDEAS-FUERZA.

De todas las posibles limitantes y puntos de estrangulamiento el IICA selecciona aquellas donde tiene ventajas comparativas y donde es más viable el establecimiento de acuerdos de cooperación técnica con el Gobierno. Como producto de un ejercicio preliminar realizado por el equipo técnico de la Oficina del IICA en México surgieron las siguientes ideas-fuerza o áreas potenciales de cooperación técnica:

##### IDEAS FUERZA PARA UN PLAN ESTRATEGICO DE ACCION DEL IICA EN MEXICO 1989-1995.

A. E. A.	L I M I T A N T E	IDEA - FUERZA
Marco Institucional	SARH y SRA tienen una estructura region que cubre todos los distritos agropecuarios pero carece funcionalidad y de mandato apropiado.	1 Fortalecimiento de la estructura regional del SPA para posibilitar el desarrollo de programas y proyectos de Desarrollo Integral Departamental con participación de los grupos privados.
Financiamiento y Capitalización	El sector agropecuario ha sufrido una fuerte descapitalización como consecuencia de la caída de los precios internacionales y los requerimientos de inversión para la modernización sectorial son cuantiosos.	2 Apoyar el desarrollo agropecuario con estrategias que busquen aprovechar la abundancia de factor -- abundancia de factor trabajo y que sean ahorradoras de requerimiento de capital.
Investigación y Transferencia de Tecnología.	La oferta tecnológica no cubre los requerimientos del sector agropecuario especialmente el subsector de pequeños agricultores y las altas inversiones realizadas por el Gobierno en Generación y Transferencia de Tecnología no parecen haber producido la rentabilidad y beneficios esperados.	3 Programa de créditos selectivos del exterior para apoyar proyectos altamente prioritarios. 4 Programa de desarrollo de tecnología apropiada para el pequeño agricultor.
Comercialización	Los ingresos por las exportaciones agropecuarias dependen excesivamente de la coyuntura del mercado de Estados Unidos y la presión del sector productor de ese país.	5 Concertación con el sector privado para desarrollar y ejecutar conjuntamente un Programa Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología. 6 Desarrollo de un Programa de diversificación de exportaciones y mercados que privilegian el intercambio comercial intrarregional y sistemas no monetarios de valoración de intercambio.



	La rígida delimitación de funciones y la compartimentalización sectorialista del Sector Público Comercio -- impiden la implementación de una política integrada de comercialización tanto interna como externa.	7 Establecimiento de un mecanismo institucional intrasectorial de gestión y administración de la política de comercialización -- agropecuaria.
	El bajo poder adquisitivo de los sectores marginales impide garantizar una canasta alimentaria esencial a amplios sectores de la población. Esto se -- agrava con la población rural dado la dispersión de la demanda.	8 Programa de abastecimiento alimentario a la población urbana de bajos ingresos.
	El bajo poder de oferta y de negociación del pequeño productor aislado - impide su participación eficiente en el mercado y por ende sus posibilidades de mejorar el nivel de ingreso.	9 Programa de comercialización para pequeños agricultores.
Cambio estructural.	La población rural campesina tiene un potencial de autoayuda que no es aprovechado ya sea por su falta de organización o por ausencia de estrategias específicas por el excesivo paternalismo de los programas y proyectos de desarrollo rural, tanto públicos como privados.	10 Fomento y apoyo a empresas y programas de autoayuda en el medio rural.
Conservación de los Recursos Naturales.	La talas y deforestaciones realizadas en el pasado y los sistemas de producción aplicados por un -- gran número de explotaciones atentan contra el patrimonio productivo del país y han producido daños en algunos casos irrevertibles a la ecología.	11 Programas de Manejo Integrado de Cuencas en los Distritos de Desarrollo Rural. 12 Adopción de tecnologías de cultivos apropiada al equilibrio ecológico de cada zona.
Adecuación regional del Plan.	Se carece de una vía de comunicación efectiva que permita a las comunidades rurales participar e interesar de su problemática a - los niveles centrales de toma de decisiones y éstos dar la oportuna especificidad y dimensión regional a sus planes y programas nacionales.	13 Sistema de participación regional en el diseño e implementación de los planes de desarrollo agropecuario.



A. E. A.	L I M I T A N T E	I D E A - F U E R Z A	Depende
Dependencia externa.	Los programas y estrategias de fomento de exportaciones agropecuarias están afectados continuamente por variaciones coyunturales en el volumen y condiciones de importación de Estados Unidos produciéndose inestabilidad en los volúmenes de ingreso y pérdidas de rentabilidad en los programas de inversión.	14 Establecimiento de un sistema de vigilancia e interpretación de las coyunturas económicas externas que permita el Ejecutivo Nacional la formulación de estrategias de contingencia.	



#### 4.4. COMPATIBILIZACION DE LAS "IDEAS FUERZA" CON LAS AREAS POTENCIALES DE COOPERACION DEL IICA.

Una misión oficiosa de la Oficina Central que visitó México a principios de noviembre de 1988 adelantó parte del ejercicio de concertación que viene realizando la Oficina, al hacer una revisión de los Programas que tiene el IICA y al escuchar las demandas generales que surgieron del grupo comisionado por el Presidente Electo, para revisar los lineamientos básicos del Programa Sectorial.

En dicha ocasión, quedó claro frente a los funcionarios mexicanos que participaron, y que hoy ya ocupan las más altas posiciones del sector, que el IICA continuara trabajando en las áreas temáticas que se enmarcan en los cinco programas del Plan de Mediano Plazo. El punto a precisar con las nuevas autoridades consiste en definir los detalles de los proyectos dentro del marco de prioridades ya señalados y las posibilidades reales del IICA.

Las acciones futuras de la Oficina se estructurarán en base a:  
i) proyectos aprobados (Generación y Transferencia de tecnología, Sanidad Animal y Vegetal); ii) Proyectos aprobados que requieren ajustes, (Comercialización externa); iii) Proyectos nuevos (Desarrollo Rural, Planificación y Comercialización interna).

En el cuadro que sigue se presenta una matriz de compatibilización entre las ideas fuerza y las áreas programáticas que enmarcan los proyectos de la Oficina. La presentación se hace de acuerdo a la organización programática del IICA y las ideas envueltas en la identificación de los proyectos. (En la sección 4.6.2 se describe con algún detalle el contenido de los mismos).

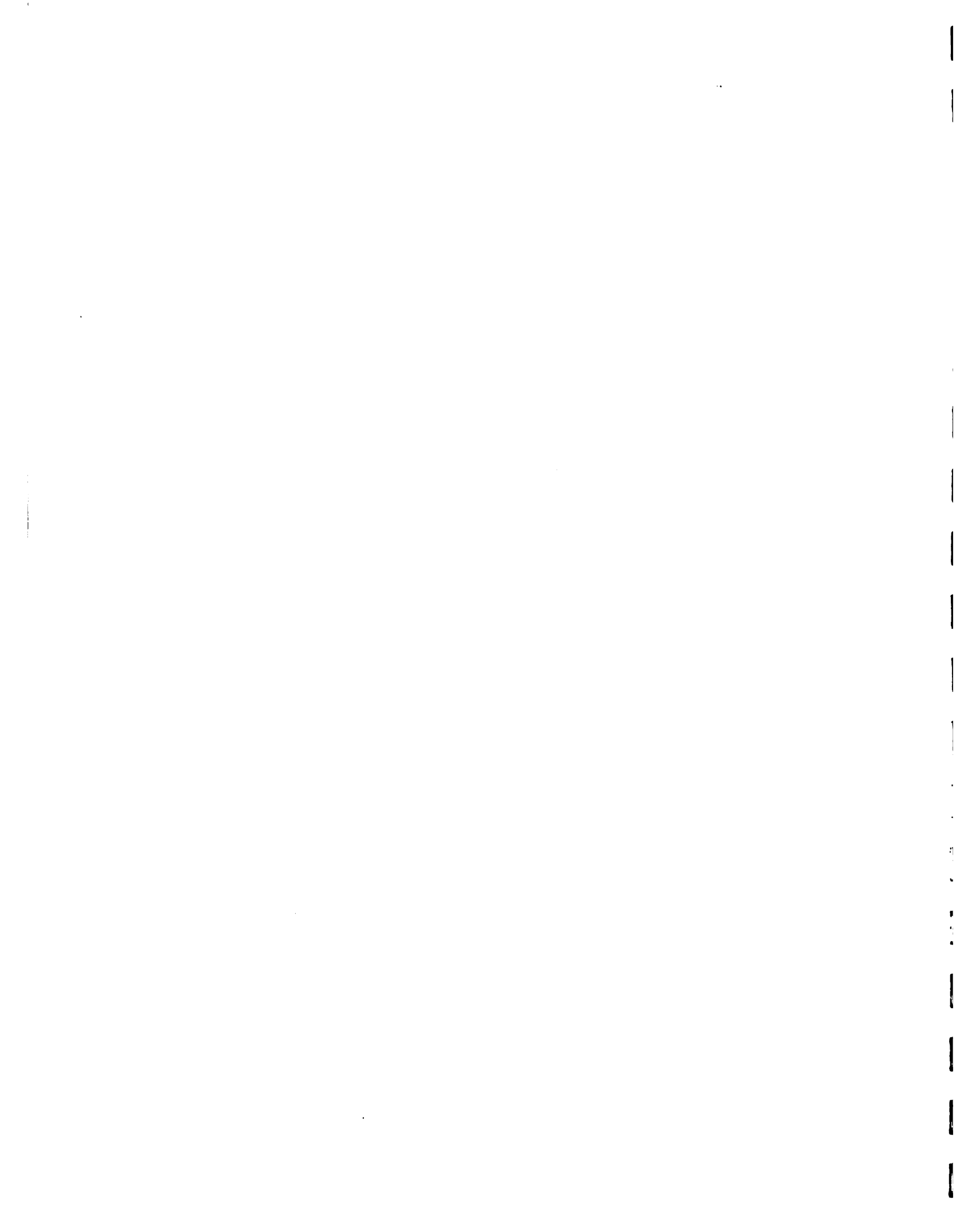




COMPATIBILIZACION ENTRE "IDEAS FUERZA" Y AREAS PROPUESTAS.

Clave para identificar la idea fuerza (*)	Desarrollo Rural/ Pobreza	Generación y Transfe- rencia de Tecnología	Comerciali- zación	Sanidad Vegetal y Salud Animal	Planifi- cación.
1	X	X	X	X	X
2	X	X			X
3	X	X			X
4	X	X	X	X	
5		X		X	
6				X	X
7			X		X
8			X		X
9	X		X		
10	X		X		
11	X			X	X
12		X		X	
13	X	X			X
14	X	X	X		X

(\*) La clave para la identificación de la idea fuerza corresponde a la enumeración empleada en la Sección 4.3 de este documento.



#### 4.5 VIABILIDAD DE ANTENDER LAS AREAS IDENTIFICADAS.

Para el desarrollo de los programas mencionados anteriormente, ya se cuenta con importantes instrumentos que están disponibles como apoyo en diversas fases del desarrollo de los mismos.

Nos limitaremos a mencionar aquellos en que el IICA puede comprometer de inmediato su participación, a través de aportes de recursos de personal o financieros.

##### 4.5.1 Programa de Desarrollo Rural/Pobreza.

###### a) PROCATI.

El proyecto de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica e Investigación (PROCATI), tiene como objetivo principal, fortalecer técnica y operativamente a las dependencias de la SARH a nivel de Distritos de Desarrollo Rural para que desempeñen adecuada y eficientemente sus funciones de promotores de DRI.

Adicionalmente el proyecto persigue: adecuar dicha estructura operativa institucional para posibilitar la acción integral articulada y coordinada del aparato del Estado y de los productores organizados en el desarrollo de las acciones de programación, ejecución y evaluación del Programa.

Por su parte el IICA a través del Convenio firmado con la SARH en marzo de 1987, ha comprometido su participación en tres áreas de Cooperación Técnica:

###### i) Realización de Estudios de base.

- Diseño y prueba de sistemas de extensión agropecuaria viables para distintas regiones en el país.
- Propuesta para el financiamiento diferencial de sistemas de extensión.
- Comercialización de los productos a nivel de Distritos.
- Otros estudios a definir de acuerdo a las necesidades del Programa.

ii) Capacitación de recursos humanos en los diferentes niveles de la SARH, dando prioridad a nivel de campo y líderes campesinos.

iii) Fortalecimiento técnico gerencial para la ejecución del proyecto a nivel de las Oficinas Centrales, Delegaciones y Distritos de Desarrollo Rural.



Para la implementación de las acciones de cooperación técnica, de acuerdo con el Convenio mencionado, se dispondrán de recursos financieros por un monto inicial de US\$1,900.000 para cuatro años.

b) Recursos FIDA/IICA.

En 1988 el IICA participó con consultores del FIDA, en la elaboración de los lineamientos de un programa de apoyo a productores marginados en tres Estados: Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas. En la próxima administración del Gobierno Federal, se deberá reactivar las etapas subsiguientes de este esfuerzo para concretar el Proyecto a financiar por el FIDA. Se estima un préstamo de US\$25'000.000 (VEINTICINCO MILLONES DE DOLARES), aproximadamente, que tendrá un plazo de desembolso para la primera etapa del Programa de cuatro años.

La idea central de la estrategia propuesta para el Proyecto FIDA es la de manejar los recursos del préstamo a través de un mecanismo que necesita su utilización eficiente a través del uso directo por los consumidores, minimizando las instancias burocráticas de intermediarios.

El IICA está pronto a reiniciar su participación en la etapa de formulación del proyecto, tomando como base las directivas que surjan de los lineamientos de las nuevas autoridades. Para estos propósitos podría asignar un Especialista en Proyectos, y apoyo puntual en el desarrollo de las áreas temáticas correspondientes.

4.5.2 Programa en Apoyo al Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología.

El IICA cuenta con un Proyecto de Cooperación Técnica de Apoyo al INIFAP.

El objetivo general de este proyecto es el de fortalecer la estructura funcional y operativa del INIFAP a nivel Central, Regional y Estatal con el fin de apoyar el modelo de investigación forestal y agropecuaria a través de cuatro áreas de acción:

- Gestión y administración de la Investigación.
- Sistema de Planeación, Seguimiento y Evaluación.
- Mecanismos de financiamiento de la investigación y transferencia de tecnología.
- Vinculación con el sector educativo.

Cuenta con un presupuesto de US\$270,000 para cuatro años, más el apoyo de los técnicos del Programa de Generación y Transferencia de Tecnología del IICA.

4.5.3 Programa de Comercialización.



El IICA cuenta con un Especialista en el tema y recursos de operación. El proyecto aprobado se orienta básicamente al apoyo de los esfuerzos de la SARH, en sus actividades relacionadas con el Comercio Externo Agropecuario.

#### 4.5.4 Programa de Salud Animal y Sanidad Vegetal.

El IICA cuenta con especialistas y proyectos aprobados en cada una de estas áreas. En el caso de Sanidad Animal, cuenta además con un Convenio de Cooperación Técnica que le permite movilizar alrededor de 500 millones de pesos al año en apoyo a las operaciones de la red de Laboratorios del país.

#### 4.6 LA ESTRATEGIA PARA EL PERIODO.

Con el inicio de la nueva administración en diciembre de 1988, se hace necesario una revisión en profundidad de la estrategia del IICA en el país, tanto para definir nuevas áreas de acción, como para realizar los ajustes que sean necesarios frente a las potenciales nuevas demandas. En esta etapa del proceso de negociaciones con el nuevo gobierno, sólo estamos en condiciones de presentar el resultado del "trabajo hacia adentro" que ha realizado la oficina, incluyendo los resultados de una primera consulta realizada extraoficialmente con funcionarios que cumplieran una labor de coordinación para el Presidente electo. (Noviembre de 1988).

Desde esta perspectiva, es muy importante destacar que este documento debe ser considerado como un documento de trabajo, sujeto a modificaciones de cierta importancia, como resultado de la continuación del proceso de concertación, cuyo ritmo de avance está definido por las decisiones de política que se continúan dando su afinamiento, y la consolidación del funcionamiento de la nueva estructura organizativa que se está promoviendo para el sector.

De acuerdo a los avances en los trabajos, en estos momentos ya hemos realizado una primera aproximación de los ajustes tanto desde el punto de vista sustantivo en la definición de los Proyectos, así como en aspectos formales de vinculación con el sector.

##### 4.6.1 Acciones de corto plazo: Ajustes en los Proyectos.

En lo sustantivo se está previendo un excelente ambiente para el desarrollo del Proyecto que se está planteando en el área de relaciones macroeconómicas e intersectoriales, en el campo de la planificación. De hecho se han comenzado a realizar los ajustes necesarios para insertar el proyecto dentro de la nueva estructura que se ha creado dentro de la Subsecretaría de Política y Concertación.

En el área de Comercialización, se está elaborando un





planteamiento para incorporar el enfoque de comercio interno en los términos del Proyecto que se ejecuta en este campo. Este ajuste surge como una necesidad de respuesta a las prioridades que han señalado las nuevas autoridades del sector. Este ajuste implicará la apertura de la acción del IICA hacia otros organismos del sector o relacionados con el sector (CONASUPO entre otros). Se está planteando mantener el apoyo en el área de comercio externo, a través de la operación de un fondo para la contratación de consultores nacionales y apoyos puntuales, específicos en el área de Sistemas de Información, (aún no se concreta esta posibilidad).

El trabajo del Oficial de Proyectos, permitirá ampliar la cobertura de acción del IICA, ya que su actividad estará directamente vinculada al desarrollo de proyectos en el área de Desarrollo Rural.

No se vislumbran cambios de importancia en las áreas de Sanidad Vegetal y Salud Animal.

A corto plazo y como resultado del primer encuentro con las autoridades, la Oficina está preparándose para atender una solicitud aún no formalizada, que atenderá como una acción coyuntural:

- La realización de un evento de consulta internacional sobre alternativas de desarrollo para el sector.
- Apoyo a la Subsecretaría de Política, en el montaje de una Unidad de Asesoría Externa de Alto Nivel (por unos cinco meses), para colaborar en los esfuerzos de formulación del Plan de Desarrollo Rural.

En el transcurso del primer trimestre del año 89, se tendrá una definición del ámbito de las relaciones del IICA con el sector agropecuario.

En el área de Salud Animal, se ha conversado con las nuevas autoridades quienes han manifestado una excelente disposición para continuar su apoyo al desarrollo de las actividades del Convenio suscrito con el IICA. Esto significa el manejo de alrededor de unos doscientos mil dólares para 1989.

Uno de los temas que se analizarán en el curso de los próximos meses, será la posibilidad de que el IICA, tome a su cargo la ejecución de parte del Programa de Cooperación Técnica que ejecuta el JICA (Japón) en el país en apoyo a Sanidad Animal. Este planteamiento fue presentado por las autoridades de Salud Animal con motivo de una visita que realizó al país una misión del Japón.



En el área de Desarrollo Rural, continúa el análisis sobre la disposición del gobierno para dar inicio a las actividades de PROCATI, financiadas con recursos del Banco Mundial. Es prematuro saber si dicho proyecto se continuará o será cancelado, principalmente a instancias de la SPP. Por parte de la SARH, se tiene evidencias de que es un proyecto que cuenta con el apoyo de los Subsecretarios actuales. De concretarse el proyecto, el IICA participará como ejecutor de los temas contenidos en el Convenio, ya que de hecho existe la partida correspondiente en el presupuesto de 1989 para estos propósitos.

Otra de las áreas que se están reactivando, es la relacionada con el Proyecto del FIDA en México. Aparentemente existe una buena disposición para negociar este proyecto en el transcurso del primer semestre del próximo año. Nuestra posición es la de incorporarnos a esos trabajos a través de la participación del Oficial de Proyecto de la Oficina. El propósito en términos de obtención de recursos es el de negociar la ejecución del componente de cooperación técnica del proyecto, el manejo del sistema de seguimiento y evaluación y si es el caso la posibilidad de cumplir el rol de organismo financiero del proyecto (ésto merece un análisis más en detalle).

Cabe destacar una situación muy particular que se da a partir de enero de 1989. Con el cambio de local se abren nuevas perspectivas de cooperación con el sector, al habilitarse nuevos servicios que estarán en condiciones de ofrecer a sus interlocutores. Estos servicios comprenden trabajos en el campo del procesamiento de datos, (elaboración y manejo de base de datos), manejo de programas de autocapacitación en el área de computación, disponibilidad de áreas para reuniones, uso de la biblioteca, entre otros.

#### 4.6.2 Estrategia general de mediano plazo para los programas de Cooperación Técnica de la Unidad: listado de proyectos.

El resultado primario del ejercicio interno, permitió definir las ideas generales que se presentan a continuación, para cada una de las áreas programáticas que conceptualmente ha adoptado el Instituto.

- a) Programa de Cooperación Técnica en el Área de Planificación.  
Proyecto: "Estudio de Políticas de Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Rural dentro del contexto de relaciones macroeconómicas intersectoriales". En formulación. Recursos Cuotas y Externos (SARH).

Por su naturaleza eminentemente abarcadora de todas las áreas problemáticas, disciplinas, problemas sustantivos específicos, etc., el componente de planificación permea en principio todos



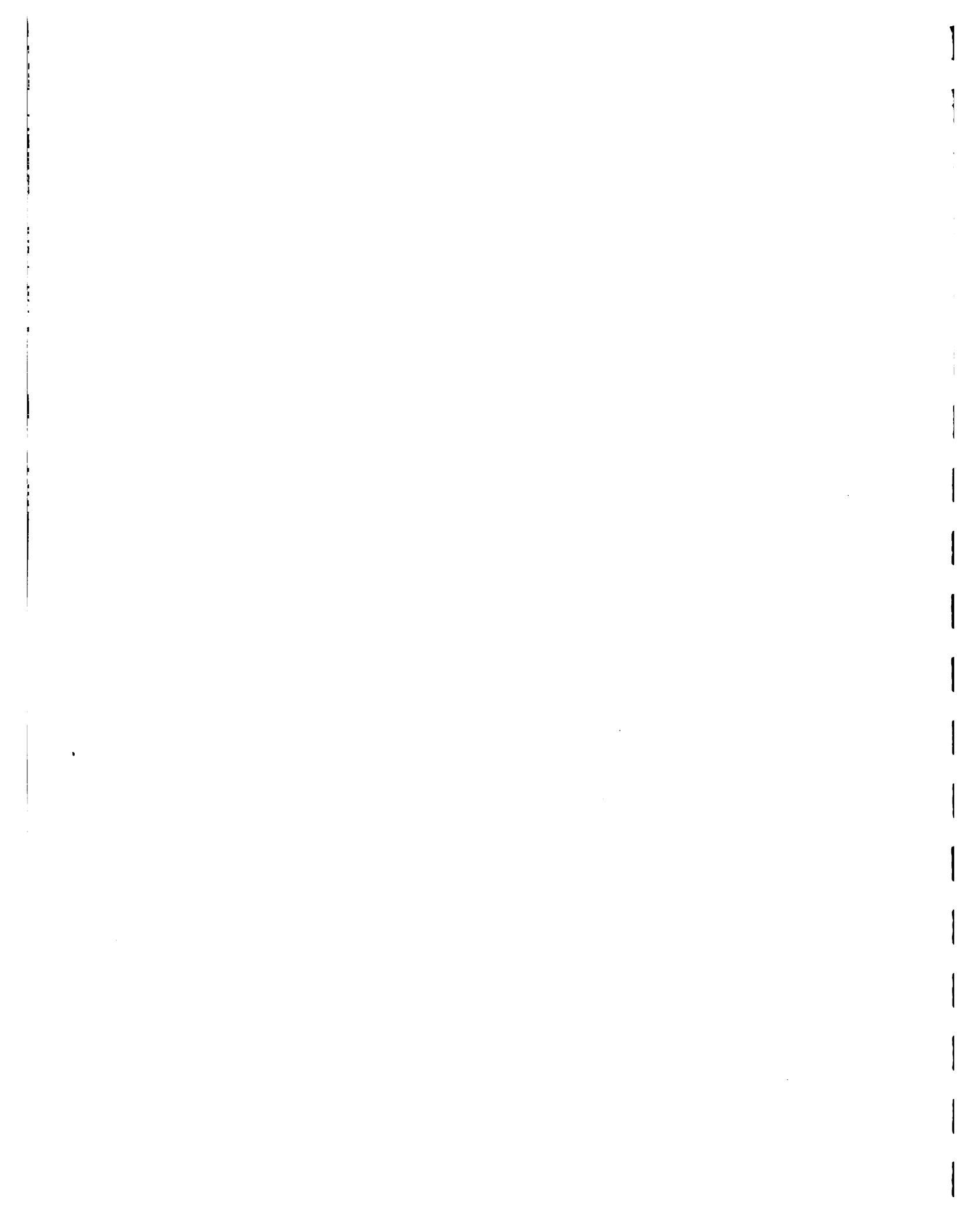
los ocho parámetros fundamentales relacionados con la política económica considerada por el nuevo gobierno de México, a los que ya se ha hecho alusión. La cooperación técnica del IICA en México, en relación con su Programa I, de Análisis y Planificación de la Política Agraria, puede también ser ampliamente abarcadora, en principio. Sin embargo, razones de eficiencia operativa indican la conveniencia de no desperdigar esfuerzos, dirigiendo la acción a una de las tres áreas de concentración temática principales contempladas por el Programa.

Precisamente, el Area de Concentración del Programa I es la de naturaleza más ampliamente abarcadora y general, ya que se dirige al diseño, ejecución y evaluación de nuevas estrategias y políticas de desarrollo agropecuario y rural, en el contexto de las nuevas condiciones impuestas por la presente crisis económico-financiera, de carácter generalizado. Y en México, el inicio de una nueva Administración Federal coincide con la ya impuesta y creciente realización de que se abre una nueva etapa, incluso de carácter conceptual, en la consideración del papel de la agricultura para re-impulsar el crecimiento y el desarrollo, haciendo frente simultáneamente a los desafíos que la misma crisis impone.

Dentro de este contexto, y considerando los dos mandatos principales a los que la política agrícola y rural debe responder (ya analizados precedentemente: el mandato productivista y el mandato desarrollista), el componente de planificación puede y debe dirigirse (aunque con distintos énfasis relativos) a las ocho áreas estratégicas de acción (AEA) previamente delineadas y que son alimentadas por, y alimentan a, las catorce "ideas-fuerza" a las que también se ha hecho referencia precedentemente.

Pero en estos momentos críticos, generadores en cierta medida de confusión y perplejidad, es ya patente la necesidad de nuevos enfoques generalizadores y globalizantes, que permitan "quitar anteojeras" al análisis y planificación de la política agraria en América Latina en general, y en México en particular. Porque los enfoques tradicionales eminentemente sectorialistas son parciales e inadecuados, y lo son mucho más ahora, cuando resulta crítico ver al sector agropecuario y rural -como causa y como efecto interrelacionado con otras fuerzas. Esta necesidad surge no solamente como impuesta por los fracasos o inoperancias de enfoques parciales y eminentemente "agriculturistas" en sí mismos; sino, además, porque la propia idea de desarrollo contempla (y la praxis del desarrollo reconoce) la creciente importancia de la compleja red de interrelacionamientos de todo tipo.

A pesar de su alta y creciente importancia, desafortunadamente poco se sabe acerca de dichos interrelacionamientos, y en especial y en ambos sentidos, los que se dan entre desarrollos generales de tipo macro y agricultura, y los que se dan entre los demás sectores y el agropecuario-rural. Y menos aún se sabe acerca de como tomarlos adecuadamente en cuenta en el diseño,



ejecución y evaluación de políticas económico-sociales generales y las dirigidas al sector agropecuario-rural en particular.

Es así que se ha llegado a reconocer la necesidad de un nuevo enfoque globalizante de naturaleza amplia, que precisamente el componente de planificación de la Oficina del IICA en México, en interacción con la Dirección del Programa I del IICA, debería impulsar como Area Estratégica de Acción, en los próximos años (1989-1994/1995). En términos operativos dicha Area Estratégica de Acción se debería concretar principalmente a través de la ejecución de un Proyecto de "Estrategias y Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural en el Contexto de Relaciones Macroeconómicas e Intersectoriales", que las ayudara a ser diseñadas, ejecutadas y evaluadas en México, aportando elementos para ser realmente usables y usados en la práctica del análisis y planificación de la política agraria nacional.

b) Programa de cooperación técnica en el campo del Desarrollo Rural.

(Proyecto "Apoyo Técnico a PROCATI" Documento terminado, pendiente de ajuste . Financiamiento externo aprobado).

Elementos Generales.- Los lineamientos básicos de acción se refieren al Nuevo Sexenio 1989-1994, y al instrumento interno de programación "Plan Estratégico de Acción 1989-1994" (PEA89-94). Ellos serán afinados, complementados y -en general- sistematizados por medio de trabajo a ser ejecutado con el apoyo de la Oficina IICA en México y el IICA y sus Programas en general, durante el semestre DIC 88 a MAY 89, que constituirá el "período de despegue".

Conceptualmente se parte del reconocimiento de los severos problemas que afectan a la población rural y el de la pobreza en particular, y de que la estrategia de Desarrollo Rural y Combate a la Pobreza debe permear a, y entrelazarse con, los demás Programas de Gobierno.

En términos operativos se reconoce a los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) como ejes fundamentales del accionar desarrollista.

Este accionar se guiaría con la ayuda instrumental de "Mapas de Pobreza" basados en los DDR, orientados a un conocimiento cabal de la estructura y la dinámica de la pobreza rural, y de los efectos que sobre ellas ejerce la crisis.

La razón de ser de tales instrumentos, a su vez, radica en el reconocimiento de que no es posible un enfoque único (homogéneo) para combatir la pobreza rural, dada la profunda diversidad (heterogeneidad) productiva y social de las unidades básicas económicas, y poblacionales en general, que en los últimos años han estado sujetas además a acentuados procesos de





diferenciación.

En las áreas esquemáticamente apuntadas hasta aquí, tanto en lo conceptual, como en lo operativo e instrumental, se da una afortunada coincidencia de intereses, doctrinas, conocimientos y experiencias, por parte de la comunidad política, científica e institucional de México y del aparato de cooperación técnica del IICA. Se advierte además que en los últimos tiempos el grado de confluencia ha aumentado sensiblemente.

Con el trasfondo de estos elementos generales, a continuación seguirá un enunciado esquemático de las principales ideas-fuerza identificadas y propuestas para dar mayor contenido sustantivo al presente segmento o programa.

1. Marco institucional. Limitación: Agencias involucradas (en especial SARH y SRA) con estructura regional adecuada y cobertura plena de Distritos de Desarrollo Rural (DDR), pero con fallas de mandatos y funcionalidad y brechas entre lo formal y lo real (especialmente en cuanto a su funcionamiento efectivo).

Fortalecimiento de la estructura regionalizada del Sector Público Agropecuario (SPA) para facilitar y eficientear el diseño y ejecución de programas y proyectos de Desarrollo Rural y Combate a la Pobreza, con participación y delegación de funciones a nivel LOCAL.

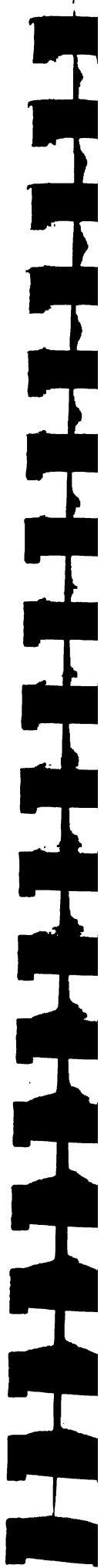
2, 3. Financiamiento, capitalización y recapitalización. Limitación: Sector fuertemente descapitalizado como consecuencia de la crisis, caída de precios relativos internacionales y crecientes requerimientos de inversión para su modernización.

2. Generación de "bienes de capital" por medio de empleo de mano de obra total o parcialmente ociosa, subempleada, etc., y en general diseño y ejecución de estrategias y políticas ahorradoras de factor escaso (capital) e intensivas en factor abundante;

3. Créditos selectivos externos para desarrollo y apoyo de proyectos altamente prioritarios.

4. Investigación y transferencia de tecnología. Limitación: Oferta tecnológica no cubre adecuadamente, requerimientos específicos de subsectores de pequeños productores. Programa de desarrollo y aplicación de tecnología apropiada para tipos específicos de pequeños productores agropecuarios.

9, 10. Comercialización. Limitación: Bajo poder adquisitivo real de sectores marginalizados impide proveer canasta alimentaria esencial a amplios sectores de la población rural; alta dispersión de la demanda implica dificultades de aprovisionamiento y altos costos resultantes. Bajo poder de oferta y negociación de pequeños productores aislados impide participación efectiva en mercados y aumento de sus niveles de ingresos monetarios.



9. Programa especial de abastecimiento alimentario a población rural de bajos ingresos;

10. Programa especial de comercialización y agroindustria para pequeños productores, con énfasis en su organización, desarrollo empresarial, capacitación y autoayuda.

9-10. Fondo Nacional de Desarrollo Comunitario.

13. Conservación recursos naturales. Limitación: Daños irreversibles a sistemas ecológicos y tecnología productiva depredadora de recursos e ingresos. I-F: Desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas al equilibrio y conservación ecológicos de conjuntos de DDR.

14. Diferenciación-regionalización. Limitación: Ausencia de intercomunicación entre niveles centrales de adopción de decisiones y comunidades rurales; ausencia de diferenciación de políticas como consecuencia de ausencia de sistematización y conocimiento acerca de realidades altamente diferenciadas a nivel global y regional; derivación de dificultades para participación real en planes de desarrollo rural y combate a la pobreza.

Diseño diferenciado de políticas específicas y desarrollo agropecuario para regiones diferenciadas, facilitados por sistematización acabada de estructura y dinámica de la pobreza rural, "mapas de tipos de pobreza", etc.

c) Programa de cooperación técnica en el campo de la Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria. (Proyecto "Fortalecimiento del modelo de investigación y transferencia de tecnología del INIFAP". Aprobado en ejecución. Recursos de Cuotas).

La oferta tecnológica no cubre adecuadamente los requerimientos del sector agropecuario, especialmente en relación con el sub-sector de la pequeña agricultura. Las inversiones pública en este campo no han generado los beneficios y rentabilidad esperados. Se sugiere, por lo anterior, la dirección de actividad del sector público hacia el diseño y aplicación de instrumentos y mecanismos que permitan atender, en forma diferenciada, las demandas de la agricultura tradicional (cuya tecnología no es generalmente apropiable por aquellos que la producen) y las del subsector comercial, permitiendo, en los casos pertinentes, la captura privada de los beneficios que genere la tecnología.

Deberán desarrollarse y ejecutarse programas y proyectos que atiendan los aspectos funcionales de la generación y transferencia de la tecnología apropiada a cada sub-sector; y que



introduzcan innovaciones institucionales orientadas a captar y canalizar recursos adicionales para el financiamiento de los anteriores. Esto implica la realización de actividades específicas, enmarcadas en las siguientes áreas.

1. Fortalecimiento de la estructura institucional del SPA, para permitir la canalización y concreción de las demandas de los diversos sub-sectores hacia la generación de resultados adecuados a sus necesidades. Esto implica:

- . definición de las demandas diferenciadas;
- . identificación de la capacidad del sistema de generación y transferencia de tecnología para enfrentarlas;
- . definición del papel del SPA y del sector privado en la satisfacción de tales demandas; y
- . elaboración de programas y proyectos específicos para alcanzar el cumplimiento de tales papeles, a través de la concertación con:
  - (i) el sector privado, para propiciar y acelerar la generación y transferencia de conocimientos (incluyendo el desarrollo y aplicación de biotecnología selectiva), aplicables a la agricultura de mayor grado de desarrollo relativo, incluyendo la recuperación económica de la inversión realizada; y
  - (ii) los usuarios o población objetivo principal de los servicios del SPA, para asegurar la utilización de conocimientos y técnicas adecuadas al aumento de su producción.

2. Utilización selectiva de financiamiento externo, a fin de reforzar la capacidad del sistema para generar y transferir tecnología adecuada a las condiciones de la producción del sector, que considere, entre otros, los siguientes elementos:

- . el mantenimiento y conservación de los recursos físicos de producción;
- . la intensificación y uso racional de aquellos recursos y factores sobre los cuales el productor tiene mayor disponibilidad y control;
- . la capitalización del trabajo, que mejore la posición de ingreso de la población objetivo de las acciones del SPA, en proyectos de producción, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura social y productiva, o de dotación y acceso a recursos fijos de producción.



3. Desarrollo y aplicación de tecnología apropiada al manejo de cuencas, que permita el mantenimiento de su equilibrio ecológico y su explotación económica. Lo anterior significa, entre otras cosas, dar atención especial a:

- la programación y manejo coordinado de los planes y programas ejecutados por los DDR;
- la calificación de la concertación con los productores, para evitar o minimizar la generación de tecnologías depredadoras de los recursos físicos, o su utilización a nivel de explotación individual.

d) Programa de cooperación técnica en el área de Comercialización.

Perfil de proyecto a ser elaborado: "Programa integral de Comercialización para el Desarrollo Rural.

a) Definición de problemas.

- Limitada capacidad de acceso y poder de mercado del pequeño agricultor para aprovechar con ventaja las oportunidades de mercado.
- Limitada capacidad del sistema de comercialización para abastecer eficientemente a la población rural de bajos ingresos.
- Pobre nivel de concertación y coordinación entre el Sector Público Agropecuario y el Sector Público Comercio para desarrollar una política integrada de comercialización.

b) Objetivo.

- Coadyuvar al mejoramiento de los niveles de ingreso del subsector de pequeños agricultores por medio de una estrategia que permita desarrollar poder de mercado.
- Contribuir al objetivo nacional de soberanía alimentaria por medio del establecimiento de un sistema de distribución que permita proveer a la población rural de los niveles nutricionales adecuados.
- Contribuir al objetivo nacional de soberanía alimentaria por medio del establecimiento de una estrategia que permita mejorar la capacidad de compra de la población rural de bajos ingresos.





c) Criterios estratégicos.

1. El programa fomentaría el desarrollo de comités u organizaciones básicas de comercialización de pequeños agricultores a nivel de caserío y su integración a nivel municipal o distrital en una empresa autogestionaria de comercialización. Esta empresa autogestionaria municipal, que manejaría, a su vez, un complejo acopio servicios para establecer un canal de comercialización y abastecimiento alimentario de las organizaciones de base, estaría integrada en un sistema de comercialización nacional monitoreado por una instancia comercializadora nacional encargada de promoción de mercados, negociación de compra venta y centralización de compras.
- ii. La producción de las organizaciones de base, tanto en volumen como en línea de productos, se planificaría para poder aprovechar las oportunidades del mercado futuro. Para ello se establecería un sistema de cuotas de producción por producto y por zona que sería implementado por las respectivas empresas autogestionarias.
- iii. El programa sería administrado y ejecutado conjuntamente por SARH y SECOFI a través de un ente intersectorial. La participación pública en el Programa sería temporal y tendría como objetivo posibilitar el surgimiento de un emprendimiento campesino de comercialización de ámbito nacional totalmente autogestionario y autosostenido.
- iv. El sistema de comercialización del Programa serviría también como sistema de abastecimiento de alimentos donde las empresas autogestionarias municipales actuaría de distribuidor mayorista y los comités u organizaciones de base de distribuidores detallistas. Las empresas públicas de abastecimiento (CONASUPO, DICONSA, etc.) privilegiarán este canal de distribución para el abastecimiento rural.

d). Aportaciones del IICA.

1. Apoyo en la identificación de áreas y en el desarrollo de la etapa piloto del Programa.
- ii. Diseño en los sistemas operacionales del Programa.
- iii. Programa de capacitación para el personal de campo encargado de apoyar el establecimiento de los comités de comercialización y las empresas autogestionarias municipales.



1

- iv. Asistencia técnica a nivel central en la Programación de la Producción y Promoción y Gestión de Ventas.

Programa nacional de diversificación de comercio exterior.

Proyecto actual aprobado: (se introducirán algunas modificaciones): "Apoyo a la SARH en la formulación y ejecución de la política comercial".

a). Áreas problemas que atendería.

- i. Inestabilidad de los ingresos por exportaciones como consecuencia de la dependencia de pocos mercados y pocos productos.
- ii. Limitada capacidad de aprovechar y/o contrarrestar la coyuntura económica externa.
- iii. Pobre concertación y coordinación del sector público agropecuario y sector público comercio en la implementación de la política de comercio exterior agropecuario.

b). Objetivos del programa.

- i. Contribuir al crecimiento sostenido del valor de las exportaciones asegurando la conquista de mercados externos no tradicionales.
- ii. Coadyuvar al desarrollo agropecuario abriendo las posibilidades de exportación a los productos agropecuarios no tradicionales en los cuales México tenga ventajas comparativas.
- iii. Contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos del país reduciendo los requerimientos de importaciones agropecuarias que representen exoneración de divisas fuertes.
- iv. Contribuir activamente a la integración económica latinoamericana promocionando e impulsando el intercambio comercial agropecuario entre los países de la región.

c). Criterios estratégicos.

- i. Establecimiento de un sistema de información e inteligencia de mercados capaz de interpretar anticipadamente las variaciones económicas de



otros países con implicaciones para la política de exportaciones agropecuarias mexicanas y de instrumentar un intercambio comercial con regiones no tradicionales sobre todo con Latinoamérica.

- ii. Formalización de acuerdos comerciales con los países de América Latina para el fomento y desarrollo de intercambio comercial de productos agropecuarios.
  - iii. Establecimiento de un sistema de valoración monetario que permita el intercambio comercial agropecuario entre los países latinoamericanos.
  - iv. Impulsar y promover foros regionales de comercio internacional que ayuden a fijar posiciones y establecer estrategias comunes entre los países latinoamericanos para la promoción y conquista de los mercados extrarregionales.
  - v. Creación de un ente público intersectorial (SPA y SPC) capaz de desarrollar e implementar el Programa.
  - vi. Desarrollo de un sistema de planificación de la producción para aprovechar las posibilidades de exportación que cree el Programa.
  - vii. Fomento de un ente regional para el diseño y adecuación de un sistema de normas de clasificación, empaque, sanitarias, etc., adaptadas a las condiciones y requerimientos del comercio interregional agropecuario.
- d. Aportaciones del IICA.
- i. Apoyo en los estudios de mercados no tradicionales.
  - ii. Diseño del sistema de información e inteligencia de mercados.
  - iii. Intermediación con otros países para el desarrollo de c.i., c.iii, c.iv y c.vii.
  - iv. Organización de una Reunión de alto nivel sobre Comercio Intrarregional de productos agropecuarios.
  - v. Asistencia técnica para el desarrollo del programa.
  - vi. Identificación y formulación de proyectos de inversión para implementar el Programa.



- e) Programa de cooperación técnica en el área de Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Proyecto Salud Animal "Fortalecimiento de los servicios de Laboratorios de Salud Animal". Aprobado y en ejecución. Recursos de cuotas y externos.

Proyecto de Sanidad Vegetal : "Apoyo a la SARH en materias de Sanidad Vegetal" Aprobado y en ejecución.

#### 1. Problemática General.

La problemática institucional fitosanitaria que prioritariamente en la actualidad afecta a México es el resultado de una insuficiente capacidad organizativa, técnica y operativa del servicio nacional vegetal para adecuarse y adaptarse a los cambios y tendencias provocados por el proceso de desconcentración, descentralización y reducción del gasto público. En adición de lo anterior existe cada vez un mayor incremento de la producción y comercio nacional e internacional de productos agrícolas, lo cual ha provocado un significativo incremento en la demanda de los servicios fitosanitarios, los cuales el país no está en condiciones de otorgarlos tanto a nivel público como privado.

#### Areas Problema.

Las áreas problema que actualmente se identifican como limitantes críticos para el desarrollo de un programa eficiente en México son:

- No existe una planificación, programa o comisión fitosanitaria que sirva de marco de referencia para la identificación de la problemática nacional de Sanidad Vegetal en el país y que coordine la acción participativa de instituciones públicas y privadas dedicadas a la fitosanidad en las áreas de: Educación, Investigación, Servicios, Extensión, Producción y Comercio Industrial, marco de referencia para la identificación de la problemática nacional de sanidad vegetal en el país y coordine la acción participativa de instituciones públicas y privadas y exportación entre otros, situación que redundará en un uso ineficiente de los recursos dedicados a la fitosanidad en México.
- La falta de una política y estrategia nacional fitosanitarias, no obstante que existe una ley y reglamento en materia de sanidad vegetal y la ausencia de un mecanismo que coordine, supervise y controle los programas nacionales fitosanitarios, y la acción participativa de los grupos públicos y privados involucrados en la fitosanidad, propicia

|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|



ineficiencia en el uso de los recursos fitosanitarios, además de fricciones institucionales y entre grupos, lo cual redundaría en una inadecuada protección de los cultivos y sus productos.

- La infraestructura organizacional técnica operativa y física de los laboratorios regionales fitosanitarios (identificación diagnóstica, control biológico y plaguicidas), no proporciona los servicios para los que fueron programados, debido a que en los últimos años se ha venido sufriendo un constante y permanente deterioro.
- La estructura organizacional para la coordinación de la realización de campañas fitosanitarias a niveles local, regional y nacional, se ha venido debilitando en los últimos años, lo cual limita la acción participativa y oportuna de los sectores públicos y privados involucrados en la solución de los problemas fitosanitarios.
- La demanda de apoyo fitosanitario al comercio de productos agrícolas para que éstos cumplan con las normas y requisitos de salud y sanidad que se establecen a nivel nacional e internacional ha rebasado la capacidad organizativa técnica y operativa del servicio nacional de sanidad vegetal lo cual le impide cumplir adecuadamente con las funciones que le corresponden.
- El proceso de desconcentración y descentralización de las funciones fitosanitarias ha propiciado durante los últimos años el desarrollo de diversos esquemas organizativos y operativos a nivel regional y local, sin embargo a la fecha aún no se ha logrado una plena identificación e integración eficientemente los servicios fitosanitarios en apoyo a pequeños productores y productores organizados dentro del esquema de los Distritos de Desarrollo Rural Integral.
- La estructura organizativa y operativa del servicio nacional de sanidad vegetal se considera que actualmente es insuficiente e inadecuada para poder dar atención por un lado a pequeños productores y productores organizados, y adicionalmente poder cumplir con las funciones y compromisos establecidos a nivel nacional e internacional para evitar la introducción y dispersión de nuevas plagas y enfermedades al país y hacia áreas y regiones actualmente libres de ellas.

## 2. Objetivo General del Programa.

Colaborar con el Gobierno de México a fin de que la SARH esté en condiciones de poder elaborar, desarrollar y controlar un programa nacional fitosanitario con la participación de todos los sectores públicos y privados, involucrados en la sanidad vegetal en el país.



### 3. Criterios Estratégicos.

- Mejorar la estructura organizacional de la comunidad fitosanitaria mexicana para el mejor desarrollo de los Programas de Sanidad Vegetal a través de la creación de un mecanismo de acción racional y participativa de los diversos grupos e instituciones públicas y privadas, dedicadas a la sanidad.
- Apoyar el desarrollo agrícola del país a través del fortalecimiento de la infraestructura regional de laboratorios fitosanitarios de identificación, diagnóstico, control biológico y plaguicidas.
- Fortalecer la infraestructura organizacional técnica y operativa del sistema nacional de cuarentena vegetal en apoyo a la promoción y desarrollo de programas de incremento a la producción y comercio nacional e internacional de productos agrícolas.
- De acuerdo a las características agroecológicas de las áreas cultivadas en el país, y dependiendo de la problemática fitosanitaria existente a nivel regional y local, determinar la estrategia organizacional técnica y operativa que habrá de adoptarse para otorgar los servicios fitosanitarios a los pequeños productores y productores organizados a los niveles de:
  - . Distrito de Desarrollo Rural Integral, delegación y nivel regional.
  - . Propiciar el fortalecimiento de los organismos auxiliares de sanidad vegetal, con el objeto de que fortalezcan su capacidad empresarial y en el mediano y largo plazo puedan funcionar como organismos autosuficientes en apoyo a fitosanidad de los cultivos.
  - . De manera muy particular propiciar una mayor integración en la coordinación de actividades entre las dependencias e instituciones dedicadas a la investigación, educación y asistencia técnica fitosanitaria, con el objeto de ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles.

### 4. Aportes del IICA.

En apoyo al programa antes mencionado, el Programa de Salud Animal y Sanidad Vegetal del IICA, cuenta con experiencia para búsqueda de soluciones de los problemas que en materia de sanidad vegetal actualmente existen en México. En apoyo a estas actividades la Oficina del IICA en México actualmente cuenta con un Técnico Especialista en Sanidad Vegetal, con experiencia a nivel nacional e internacional y con capacidad para poder dar o



brindar asesoría en las áreas de:

- Organización Institucional Fitosanitaria.
- Organización de Comisiones Nacionales Fitosanitarias.
- Organización de Campañas Fitosanitarias.
- Asistencia Técnica Fitosanitaria.
- Apoyo Fitosanitario al Comercio Nacional e Internacional de Productos Agrícolas
- Organización de Eventos Técnicos y de Capacitación.
- Organización y Participación del Sector Público y Privado en Programas Fitosanitarios.
- Elaboración de Proyectos Técnicos y Financiamiento para Programas Fitosanitarios.

## V. NECESIDADES DE RECURSOS

### 5.1 RECURSOS HUMANOS

Se está trabajando sobre la base del supuesto de que el plantel de técnicos que tiene la Oficina, se mantendrá por lo menos por unos tres años a partir de la fecha. (Todos ellos son de reciente nombramiento). Este equipo está compuesto por los siguientes especialistas:

Representante

Especialista en Planificación

Especialista en Comercialización

Especialista en Salud Animal

Especialista en Proyectos (Oficial de Proyectos)

Especialista en Sanidad Vegetal

Especialista en Generación y Transferencia de Tecnología.

De acuerdo a los términos que se describen para cada cada proyecto en la sección anterior, este equipo técnico tiene capacidad suficiente para tomar la responsabilidad de ejecución de los mismos.

En el caso de Desarrollo Rural, la coordinación del proyecto estará a cargo del Oficial de Proyectos. La mayor parte de las acciones se realizarán con la participación de Consultores nacionales, ya incluidos en el presupuesto.

### 5.2 RECURSOS FINANCIEROS.

Se ha estimado una cantidad cercana a los U\$S 1.2 millones para cubrir las necesidades financieras de los proyectos propuestos en la estrategia presentada anteriormente por año para el bienio 1990/91. De estos el 52.6 por ciento corresponden a recursos de cuotas y el resto a recursos de fuentes externas.

En el cuadro se presenta la distribución de recursos para 1990 y 1991.



### 5.3 PLAN PARA OBTENCION DE RECURSOS EXTERNOS.

En la sección correspondiente a la estrategia de la Oficina, se mencionaron algunas acciones concretas que se realizarán para la asegurar la asignación de fondos ya comprometidos y la obtención de nuevos recursos.

A continuación presentamos una síntesis de las acciones que se han programado para estos propósitos:





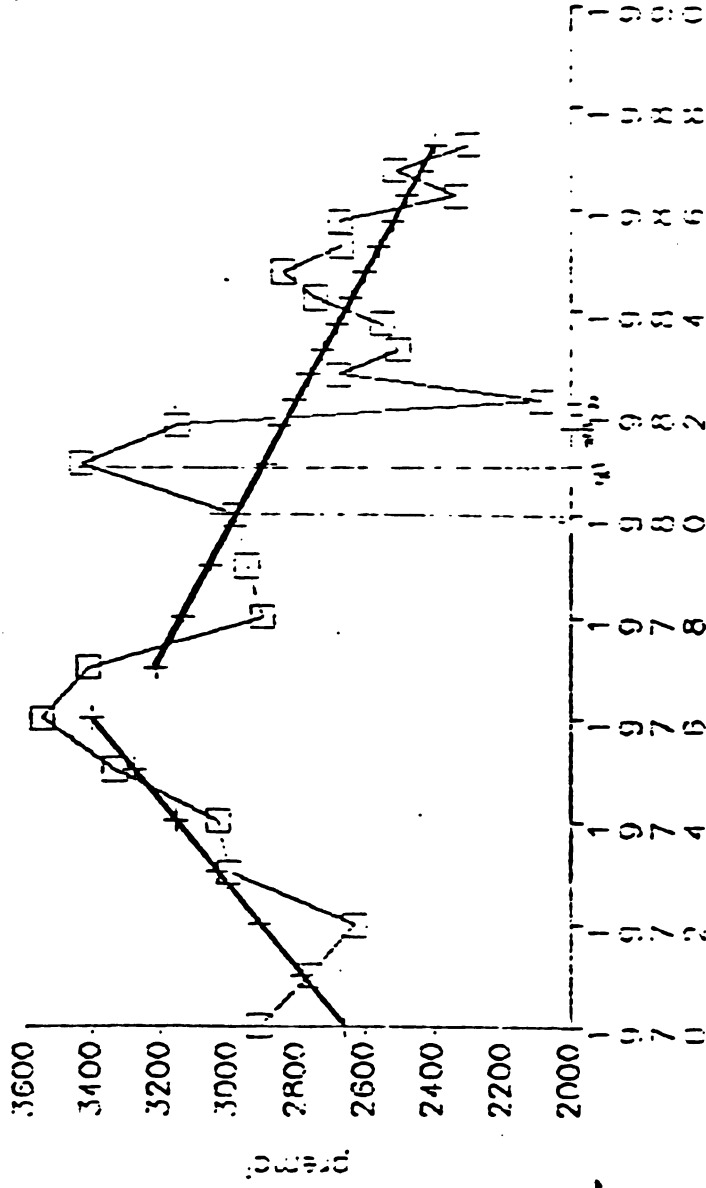
Area o Programa	Acción programada	Fuente Probable de financiamiento
Desarrollo Rural	Reactivación del Convenio con la SARH , para dar inicio formal a las actividades cooperación técnica	SARH/BANCO MUNDIAL
	Reactivación del Proyecto FIDA/SARH para tres Estados	FIDA/ SARH
	Analizar perspectivas de participación del IICA en Proyecto de Desarrollo Rural del PNUD, para Oaxaca y Guerrero.	PNUD
Generación y Transferencia de Tecnología	Visita del Director del Programa a México para analizar con nuevas autoridades posibilidades de recursos para el proyecto, tomando en cuenta la experiencia Procisur/andino/central.	BID/ Recursos SARH
Planificación	Negociar la renovación del convenio que está vigente hasta marzo del presente año con la SARH, sobre la base de la nueva orientación del proyecto.	Recursos de la SARH Proyecto CIDA
Salud Animal	Realizar las gestiones necesarias para asegurar la asignación comprometida a este proyecto y contemplada en el presupuesto de la SARH.	Recursos SARH Recursos de la carta de entendimiento firmada con la SARH y Laboratorios Privados
	Realizar las gestiones para obtener la administración de los recursos de la JICA, en apoyo a la red de laboratorios de salud animal.	JICA (Japón)
Sanidad Vegetal	Pendiente de definir	
Comercialización	Pendiente de definir	



A N N E X O S



Tendencias precio real maiz



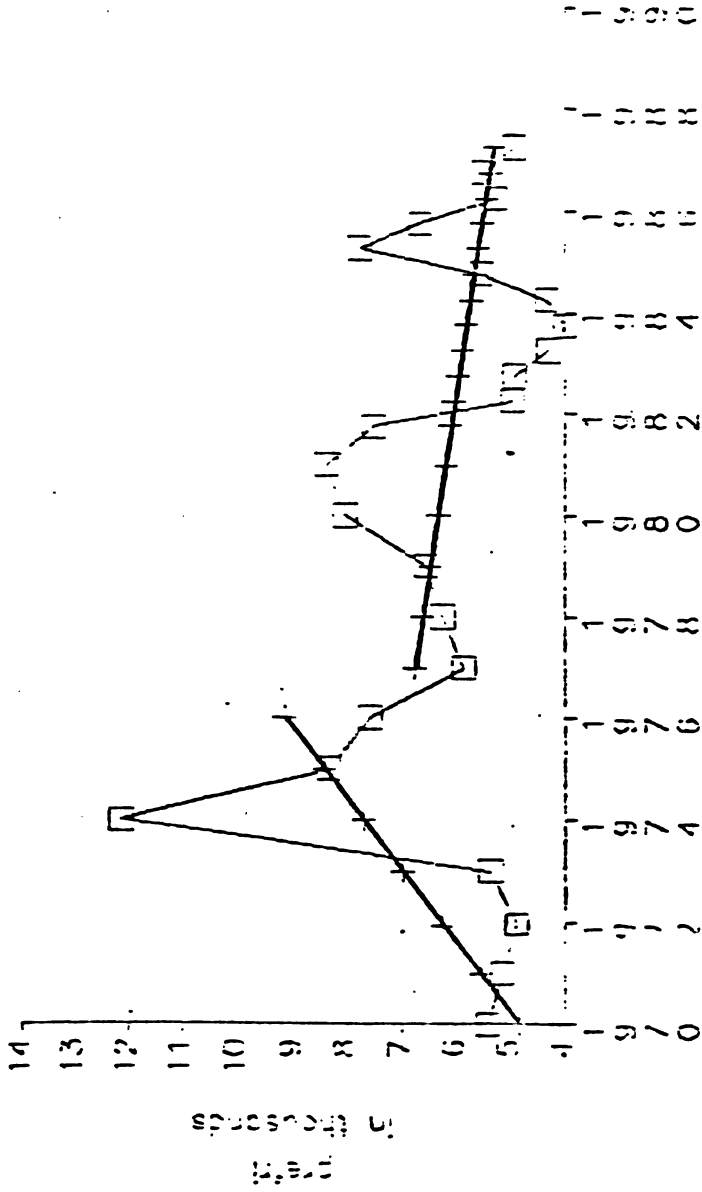
Tiempo

□ Precio real maiz + Tend pr real maiz

1970, 1980, 1990  
1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990



Tendencia precio real frijol



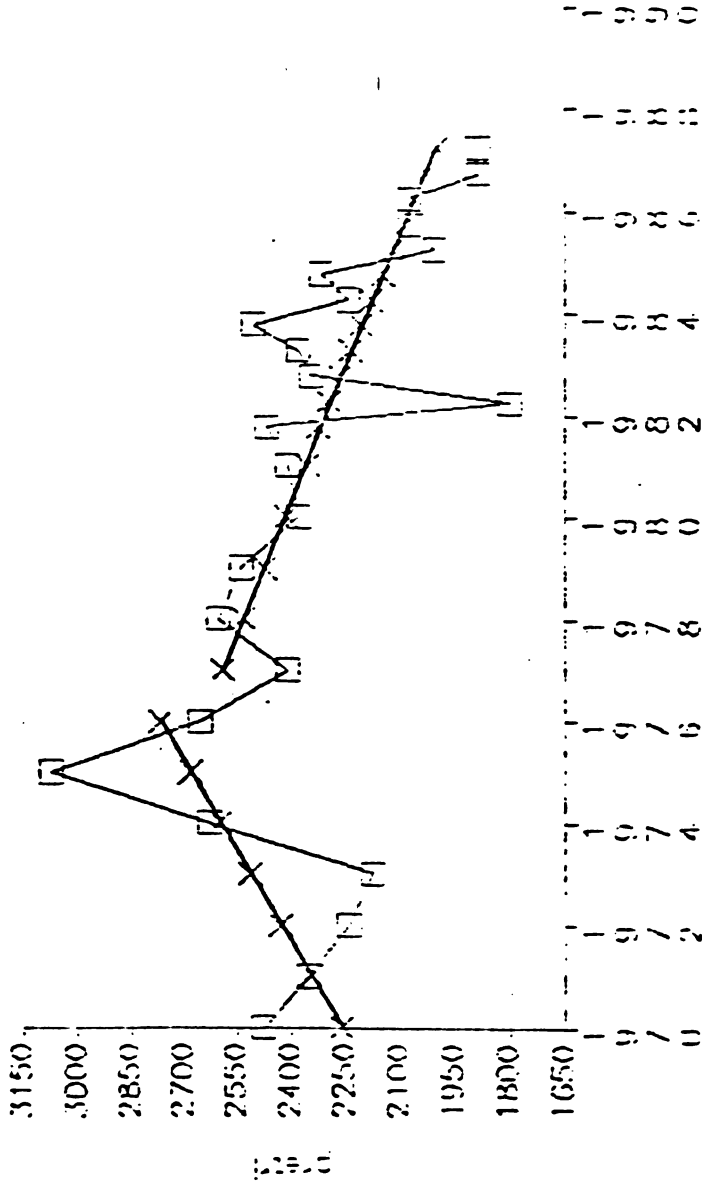
□ Tend. prec frijol [△] Precio frijol

1970; 1980  
M. 10 1985





Tendencia precio rent trigo

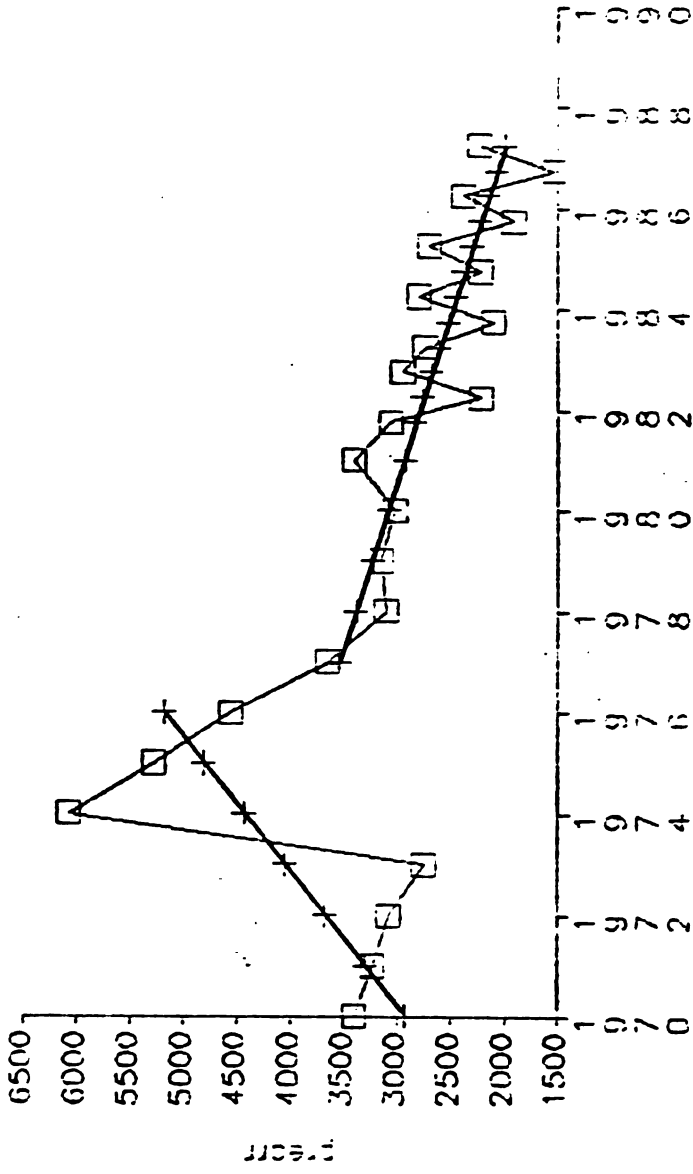


Precio trigo  
 Tend. precio trigo

1919, 1920  
Cts. 11 1/2 an



evolución precio deq arroz

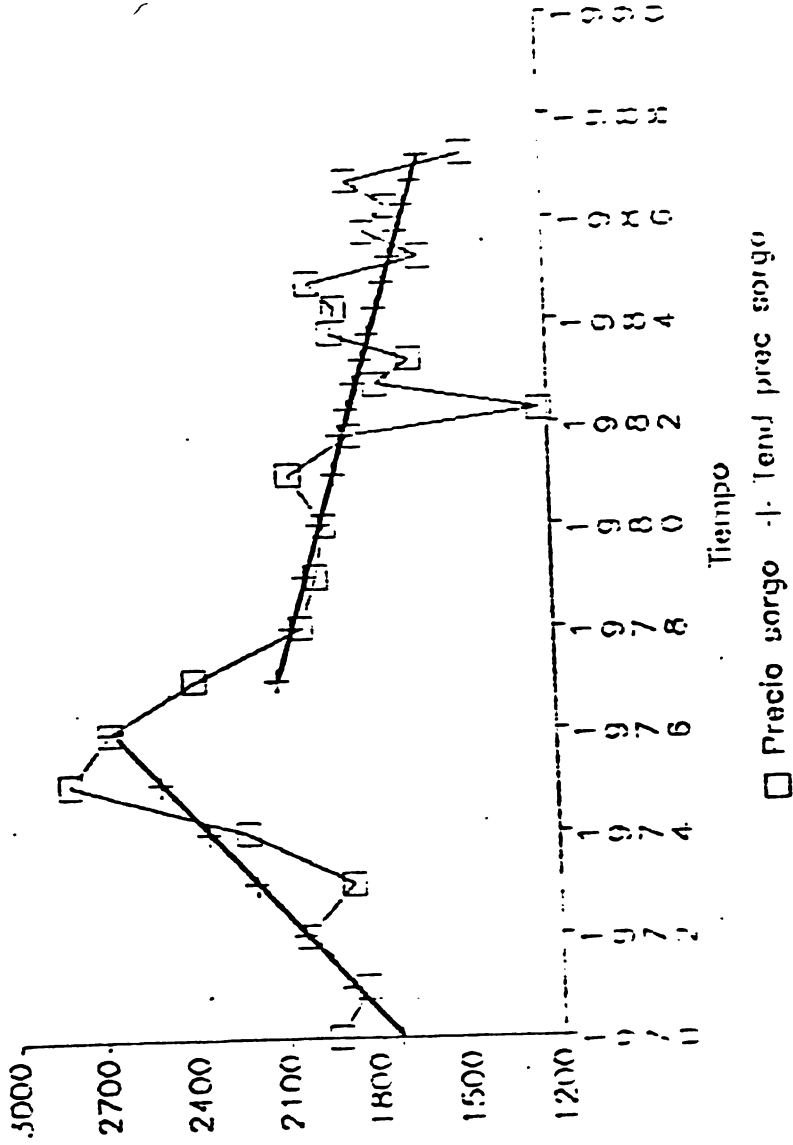


□ Precio arroz + Tend prac arroz

1970, 1991  
Mo, 13 DC 88



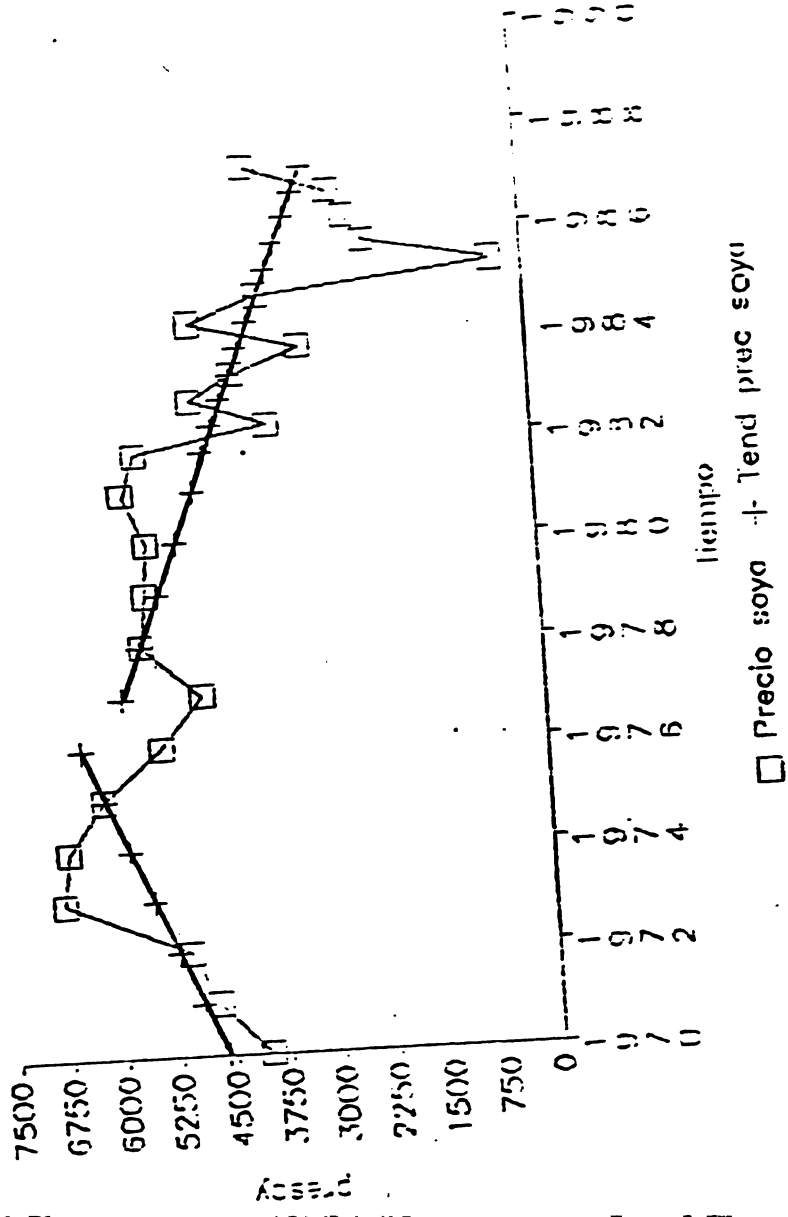
Tendencia precio real sorgo



UNIVERSIDAD  
DE CALIFORNIA



Tendencia precio real soya

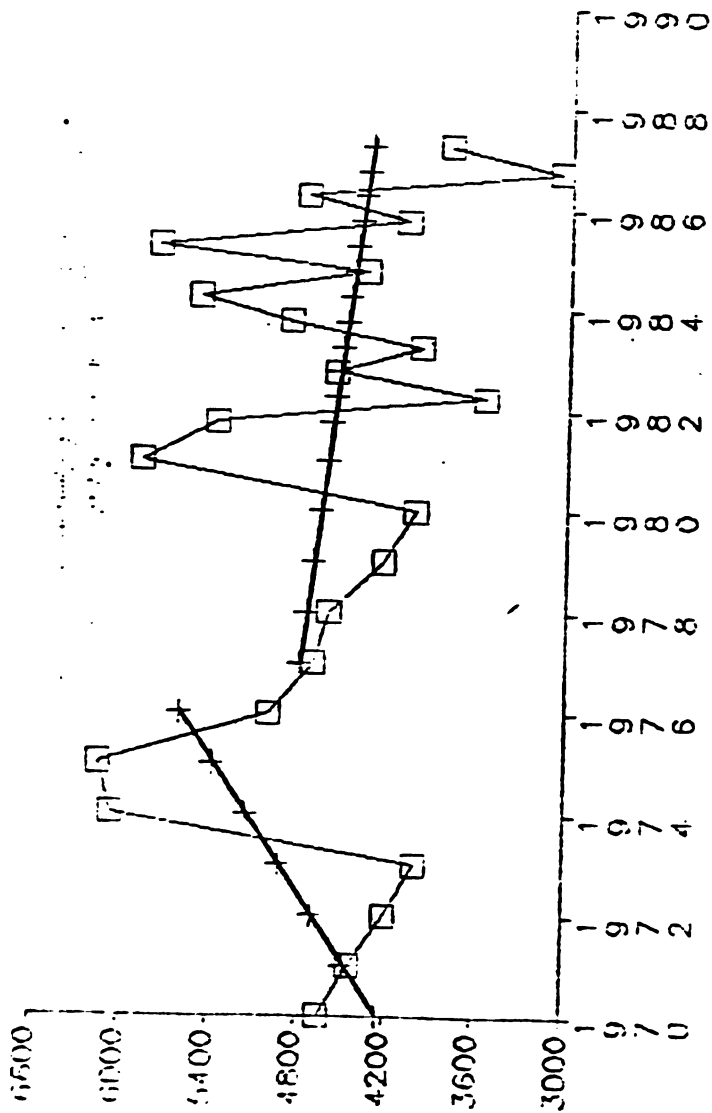


UNIM, marzo  
no. 13 pag. 16





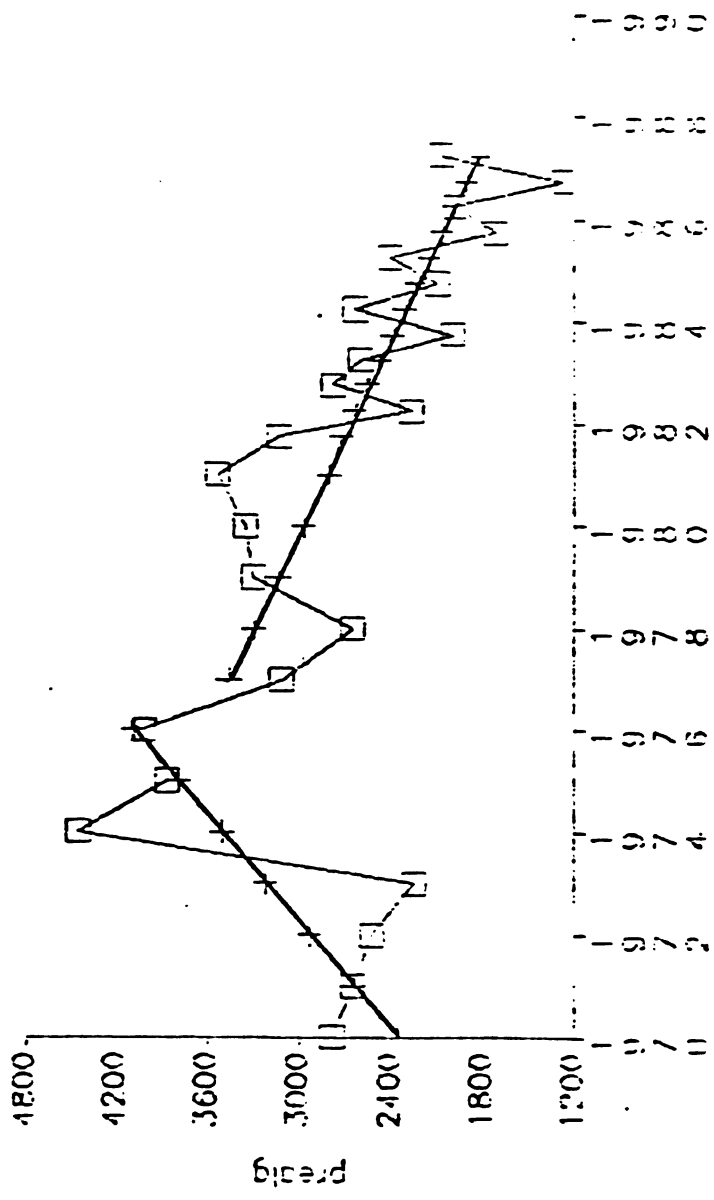
# Tendencia precio real cartamo



□ Precio cartamo + Tend prec cartamo



Tendencia precio real algoritmo



tiempo

□ Precio algoritmo -△ Tend prec algoritmo

10000, 10000, 10000

