

E14
190

49
CENTRO REFERENCIAL
BIBLIOTECA VENEZUELA
IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DESARROLLO RURAL Y PRIVATIZACION DE LA AGRICULTURA EN MEXICO

POR:

DR. HELIODORO DIAZ CISNEROS
DR. GILDARDO ESPINOSA SANCHEZ

DICIEMBRE DE 1991, MONTECILLO, EDO. DE MEXICO

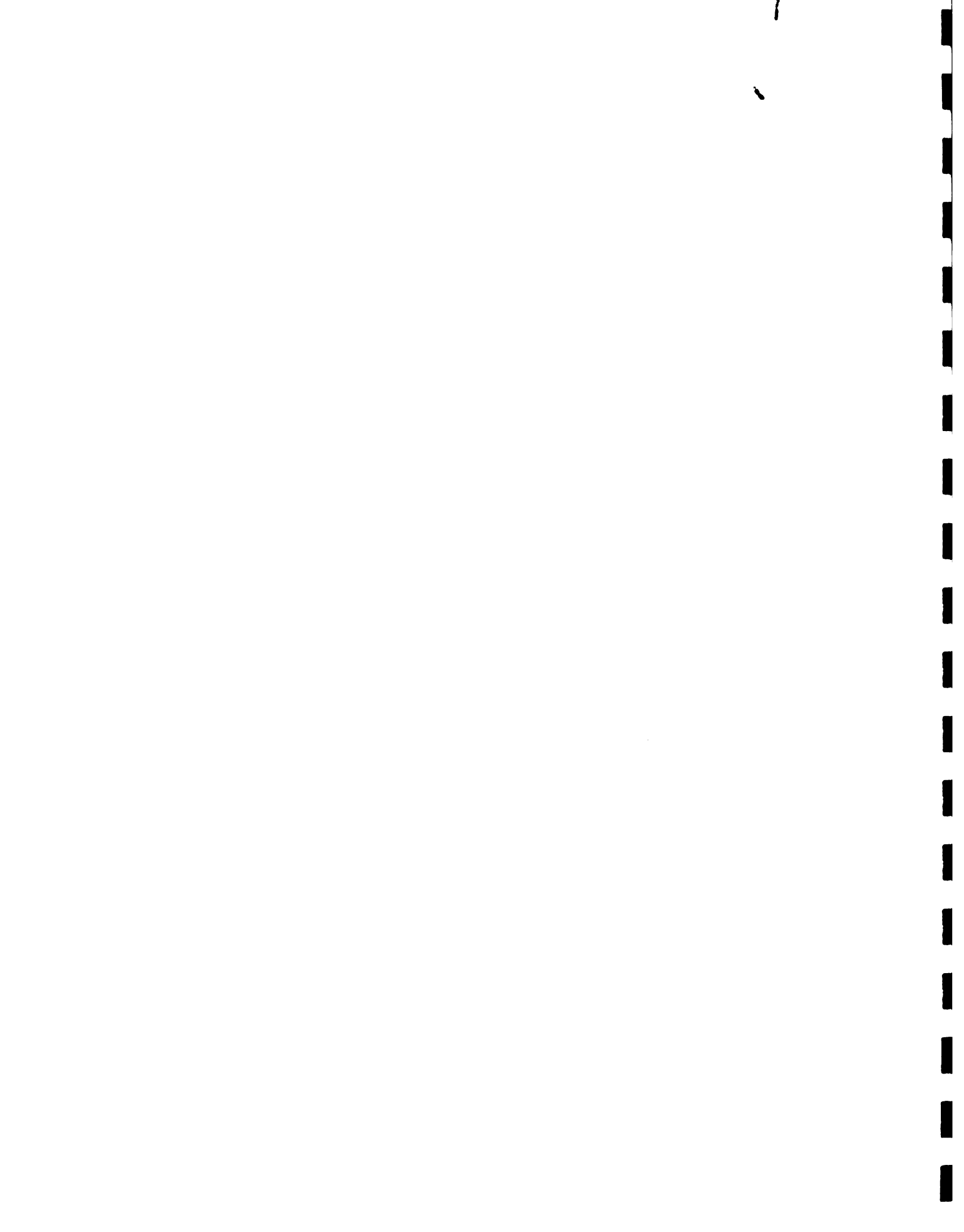
00004369

1107
E14
110



CONTENIDO

	PAG.
PRESENTACION	
PRIMERA PARTE	
CAPITULO I: BASE CONCEPTUAL DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL CAMPO	1
I. Antecedentes	1
1.1. El Modelo de Desarrollo Seguido por México después de la Segunda Guerra Mundial	1
1.2. El Diagnóstico de la situación del campo en 1988	8
1.2.1. Producción y Productividad	9
1.2.2. Entorno Macroeconómico	12
1.2.3. Distorsiones y Obstáculos	13
1.3. La Estrategía propuesta para Modernizar el campo Mexicano	15
1.4. Los Casos Estudiados para evaluar el Impacto de la estrategia de Modernización del campo a dos años de ser propuesta	20
SEGUNDA PARTE	
CAPITULO II: LOS PROGRAMAS ANALIZADOS EN EL PRESENTE DOCUMENTO	22
2.1. Antecedentes	22
2.2. La Estrategía de la Presente Administración para Privatizar la Asistencia Técnica a Productores de Maíz	23
2.3. La Participación en Asociación del Sector Privado y Ejidatarios Productores de Trigo y Frijol	25
CAPITULO III: EL PROGRAMA NACIONAL DE MAIZ DE ALTA TECNOLOGIA "PRONAMAT"	27
3.1. Antecedentes: El PIPMA, el Programa de Asesores Externos del FIRA y su relación con el PEPMA en el Estado de México y PRONAMAT en el Estado de	



Veracruz	27
3.1.1. Objetivos del PIPMA	27
3.1.2. Estrategia del PIPMA	28
3.1.3. Avances logrados en la operación del PIPMA	30
3.1.4. Propuesta del FIRA para Privatizar la Asistencia Técnica	31
3.1.5. Logros del Programa de Asesores Externos	32
3.1.6. La Relación de PIPMA y el Programa de Asesores Externos con PEPMA y PRONAMAT	32
3.2. El PRONAMAT Científico	33
3.3. El PRONAMAT Operativo	34
3.3.1. El Programa Especial de Producción de Maíz "PEPMA" en el Estado de México	34
3.3.1.1. Estructura Organizativa del PEPMA para la Operación	38
3.3.1.2. Avances en la Operación del PEPMA en el Ciclo P-V 91/91	42
3.3.2. El PRONAMAT en el Estado de Veracruz	48
3.3.2.1. Antecedentes para la puesta en marcha del PRONAMAT	48
3.3.2.2. La Operación del PRONAMAT	49
3.3.2.2.1. Los supuestos básicos de la Estrategia del PRONAMAT	49
3.3.2.3. Avances en la Operación	55
3.3.2.3.1. Los Problemas Afrontados	55
3.3.2.3.2. Logros del PRONAMAT en 1991	57
3.3.2.4. Limitaciones y Perspectivas del PRONAMAT como vía para Privatizar la Asistencia Técnica	59
CAPITULO IV: PARTICIPACION EN ASOCIACION DEL CAPITAL PRIVADO Y EJIDATARIOS: EL CASO "PROYECTO VAQUERIAS"	60
4.1. Antecedentes	60
4.2. La Asociación en Participación de San José de Vaquerías	60
4.2.1. El Marco Jurídico en que se dió vida al Proyecto	64
4.2.2. El Inicio del Proyecto en 1990	66



4.2.3.	Constitución del Capital de VAQUERIAS	67
4.2.4.	La Administración del Capital de VAQUERIAS	67
4.2.5.	La Responsabilidad Técnica en VAQUERIAS	68
4.2.6.	Objetivos del Proyecto	68
4.2.7.	Beneficiarios	68
4.2.8.	Garantía a los Productores	69
4.2.9.	Las Expectativas de Obtener Ganancia	69
4.2.10.	Superficie	69
4.2.11.	Sistema de Riego	69
4.2.12.	Maquinaria	70
4.2.13.	Otras Obras de Infraestructura	70
4.2.14.	Investigación y Tecnología	70
4.2.15.	Avances del Proyecto Vaquerías 1990-1991	70
4.2.16.	La Creación de empleos en VAQUERIAS	72
4.2.17.	La Viabilidad del Proyecto desde el punto de Vista Financiero	72
4.2.18.	Posibilidades de Multiplicación de la Experiencia en otras regiones del país	73

CONCLUSIONES

77

*Conasuyo ?
ejidos ?*



P R E S E N T A C I O N

El presente trabajo sobre **Desarrollo Rural y Privatización de la Agricultura en México**, fue realizado por los autores a petición del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) representación en México.

Aunque la exigencia de parte del IICA era en el sentido de hacer solamente una revisión de los documentos publicados en los últimos dos años, para evaluar los casos de proyectos específicos que era de interés conocer (por cuanto son las opciones que se tienen para el futuro en la País para promover la modernización del campo, al abandonar el Estado su papel protagónico en materia de Desarrollo Rural); se dio la coincidencia que en dos de los tres casos estudiados (PEPMA en el Estado de México y PRONAMAT en el Estado de Veracruz) los autores habían tenido experiencias de primera mano en la operación. Esas experiencias permitieron hacer un análisis más objetivo (adicional a la información encontrada en documentos) sobre las posibilidades y limitaciones que esos proyectos tienen en el futuro, como una opción para modernizar el campo, vía Privatización de la Asistencia Técnica.

En el caso del PROYECTO VAQUERIAS sobre Asociación en Participación entre un empresario y ejidatarios, aunque la información encontrada en los documentos analizados fue de buena calidad y rica en datos, consideramos conveniente que por lo menos uno de los autores visitara el área del Proyecto y hablara personalmente con los protagonistas de las diferentes acciones que se realizan en el campo, a fin de emitir un juicio evaluativo con mayor grado de objetividad, sobre las posibilidades y limitaciones de esa opción, para modernizar la agricultura en su ramo de granos básicos. El análisis de esta experiencia resulta particularmente de interés a partir de 1992, (una vez aprobada en las cámaras la Iniciativa Presidencial para modificar el Artículo 123 Constitucional) pues se ha considerado en círculos gubernamentales como la opción con mayores posibilidades para resolver el problema crónico de baja productividad de granos básicos.

Los autores somos profesores investigadores en el Centro de Estudios del Desarrollo Rural, del Colegio de Postgraduados. Sin embargo, queremos dejar constancia que los juicios emitidos en los casos analizados, son netamente personales y de ninguna manera representan la opinión o posición del Colegio de Postgraduados, o del IICA.

Heliodoro Díaz Cisneros
Y
Gildardo Espinosa Sánchez

Montecillo, Edo. de México; diciembre de 1991



PRIMERA PARTE

**BASE CONCEPTUAL DEL PROGRAMA DE
MODERNIZACION DEL CAMPO MEXICANO**

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

BASE CONCEPTUAL DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL CAMPO

I. Antecedentes

1.1. El Modelo de Desarrollo Seguido por México después de la Segunda Guerra Mundial

El modelo de desarrollo adoptado por México al término de la segunda guerra mundial, al igual que el resto de países de América Latina, fue el denominado de Substitución de Importaciones. En teoría, de acuerdo a los supuestos del modelo, a través de políticas de estímulo, gradualmente se iría propiciando el establecimiento de industrias en áreas estratégicas, a fin de desarrollar la capacidad interna que permitiera en el tiempo, substituir las importaciones de productos manufacturados que provenían de países desarrollados. Al consolidarse las industrias de esas áreas estratégicas, además del beneficio de la creación de empleos, el sector contribuiría a impulsar el desarrollo de otros sectores de la economía, fundamentalmente el primario.

Dentro del esquema concebido en el modelo de substitución de importancia, el sector agrícola debería contribuir al desarrollo y consolidación del sector industrial por dos vías: (1) mediante el abastecimiento de materia prima para la industria y alimentos baratos para alimentar a los obreros que trabajaran en las fábricas del sector industrial y, (2) con mano de obra barata a ser empleada por las diferentes industrias. En el tiempo, el sector industrial debería corresponder al sector primario con productos manufacturados baratos y de buena calidad, así como ofrecer empleos mejor remunerados a la mano de obra calificada que saldría del campo, con lo cual la familia rural mejoraría sus condiciones de vida.

Por problemas de origen, el sector industrial al ser subsidiado y en ocasiones sobreprotegido por las políticas gubernamentales, sobre todo en aquellas áreas denominadas estratégicas, no desarrolló la capacidad y eficiencia observada en países avanzados. Esto ocurrió a pesar de que el sector primario cumplió con creces las dos funciones anticipadas, al proporcionar materia prima y mano de obra barata.

Desafortunadamente los productos manufacturados a precios



competitivos y de buena calidad que demandaba el campo para su modernización (insumos, maquinaria e implementos, etc.) y los empleos mejor remunerados para los hijos de los campesinos, nunca se hicieron una realidad. Por el contrario, la industria fabricó productos de inferior calidad que los de importación y los precios a menudo fueron superiores. Esto ocurrió en razón a que las industrias nacionales no tenían el reto de la competencia interna o externa, y en consecuencia no hubo preocupación por la innovación tecnológica, llegando pronto muchas de ellas a la obsolescencia. A este respecto se ha dicho que la industria en México nació tardíamente, no alcanzó su desarrollo y madurez plena y envejeció prematuramente.¹

En congruencia con el modelo de sustitución de importaciones, en el caso del sector primario, el Gobierno Federal, a partir de 1947 y hasta 1988, financió proyectos de desarrollo regional cuyos objetivos centrales eran: (1) construir la infraestructura rural necesaria, para impulsar la producción agrícola ganadera y forestal y, (2) mediante programas de incrementos a la producción, propiciar el mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes del medio rural.

La escala de los proyectos de 1947 hasta mediados de la década de los ochentas varió desde macroregiones, que comprendían estados completos o parte de dos o tres estados de la República, hasta microregiones consistentes de tres a cinco municipios dentro de sus áreas de influencia.

La política de desarrollo en macroregiones, que se implementó en las cuencas hidrológicas de los ríos más importantes del país, probó su capacidad para construir la red de infraestructura necesaria, que hizo posible el control de las corrientes fluviales y el almacenamiento de las aguas en presas para generar energía y/o emplearla para riego. De igual manera hubo capacidad técnica para construir drenes que mejoraron substancialmente e incorporaron a la producción, terrenos agrícolas y ganaderos que anteriormente permanecían inundados la mayor parte del año. De igual forma hubo capacidad técnica para construir carreteras, escuelas y clínicas; que mejoraron substancialmente la comunicación interna, la educación y la salud de la población que vivía en esas regiones.

Aunque de acuerdo a los análisis económicos hechos sobre el impacto de esos proyectos en la región se logró un efecto positivo para la economía nacional (hacia el exterior de las regiones), cuando se analizó la situación hacia el interior se encontró que las grandes mayorías de pequeños productores, había empeorado sus

¹Harry K. Wright. 1971. Foreign Enterprise in Mexico: Laws and Policies. The University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1971.



condiciones de bienestar en términos relativos.² Este resultado indeseable en términos de desarrollo se explica en razón a que los programas de promoción y asistencia técnica para las actividades primarias, dirigidos a las grandes mayorías de pequeños productores no tuvieron la efectividad que logró el desarrollo de la infraestructura, al no contar con un presupuesto suficiente y una estrategia relevante para las condiciones socioeconómicas de ese tipo de productores. En contrastes, los agricultores y ganaderos comerciales con acceso al financiamiento y a la información tecnológica de los campos experimentales, capitalizaron los beneficios de las obras de infraestructura (i.e. caminos y drenes) lo cual les permitió incrementar substancialmente la productividad.

Adicional a las políticas de desarrollo macroregional, el gobierno estableció dentro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería a partir de 1947, el sistema de investigación y extensión agrícola, para atender a los productores ubicados fuera de las áreas de influencia de los proyectos regionales. En este caso el paradigma de desarrollo rural concebía al extensionista como el puente entre la estación experimental y los productores de las diferentes regiones agrícolas del país. Este esquema resultó efectivo a partir de la segunda mitad de la década de los noventas entre agricultores comerciales y semicomerciales, al irse liberando gradualmente la tecnología del tipo revolución verde, generada por investigadores de la Oficina de Estudios Especiales, basada en semillas de alto potencial productivo, uso intensivo de fertilizantes y de otros agroquímicos como los insecticidas, herbicidas y fungicidas. Empero, los incrementos en los rendimientos fueron espectaculares en aquellas regiones de agricultura comercial, en donde los propietarios o usufructuarios contaban con riego, maquinaria agrícola y tenían acceso al financiamiento para la adquisición de los insumos modernos de producción. Sin embargo, para la gran mayoría de campesinos minifundistas, localizados en áreas de temporal (más del 80% del total de integrantes del sector) esa tecnología no resultó apropiada. En los pocos casos que pudo haber sido relevante para las condiciones de estos productores, no llegó la asistencia técnica y tampoco tuvieron acceso al financiamiento para la adquisición de insumos, maquinaria e implementos, necesarios para modernizar la agricultura tradicional.³ Ello explica que esa gran mayoría haya permanecido al margen del espectacular progreso logrado en los distritos de riego por agricultores comerciales y semicomerciales.

² David Barkin. 1972. Los Beneficiarios del Desarrollo Regional. Capítulo II, por Angel Palerm. Ensayo de Crítica al Desarrollo Rural en México; pp 13-62. SEP SETENTAS, Mexico D.F. 1972.

³ Cynthia Hewitt de Alcántara. 1978. La Modernización de la Agricultura Mexicana: 1940-1970. Editorial Siglo XXI. México, D.F. 1978.



A pesar del rezago de las grandes mayorías en el campo, el sector agrícola creció a una tasa superior al 5% anual entre 1945 y 1965, pasando el país de importador a exportador no sólo de hortalizas y legumbres, sino también de granos básicos. Empero, la agricultura mexicana jugó un papel importante en el fenómeno económico conocido en la década de los 1960's como "El Milagro Mexicano", llegando a ser vista dicha actividad como un modelo a ser imitado en otros países en desarrollo para resolver el problema de insuficiencia en la producción de alimentos.⁴

El mito sobre el dinamismo del sector agrícola y la posibilidad de emplearlo como modelo por otros países en desarrollo, llegó a su término cuando hacia mediados de la década de los sesentas, investigadores sociales (economistas y sociólogos) basados en el análisis de los datos del censo agrícola de 1960 reportaron que el desarrollo del sector había sido desigual. Por un lado encontraron que el 0.5% de los integrantes del sector eran responsables del 32% de la producción, mientras que el 54% producía escasamente para satisfacer sus necesidades de consumo, contribuyendo apenas con el 4% de la producción que se vendía.⁵

En 1967 fue implementado el Plan Puebla en un esfuerzo conjunto entre el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) y el Colegio de Postgraduados (CP) de Chapingo; para probar una estrategia que permitiera aprender como llegar y asistir de manera efectiva, a productores minifundistas en áreas de temporal. En este caso, para generar las recomendaciones tecnológicas apropiadas a las condiciones de los pequeños productores bajo condiciones de temporal (Valle de Puebla) se establecieron experimentos en parcelas de agricultores cooperantes en sitios representativos en la región. Una vez generada la tecnología, ésta se promovió de inmediato entre los potenciales usuarios a nivel de comunidad, orientando a los interesados en emplearla, para tener acceso al servicio de crédito, que les permitiera adquirir los insumos recomendados.⁶

La operación de la estrategia del Plan Puebla mostró sus bondades desde el primer año de promoción en el campo, haciendo posible, (mediante el empleo de las recomendaciones tecnológicas gene-

⁴Fernando Carmona, Jorge Carrion, et al. 1970. El Milagro Mexicano. Editorial Nuestro Tiempo S. A. México D.F. 1971.

⁵ Sergio Reyes Osorio, Rodolfo Stavenhagen, et al. 1974. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1974

⁶Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. The Puebla Project 1967-1969. Progress Report of a Program to Rapidly Increase Corn Yields on Small Holdings. Mexico D.F. 1969.



radas por el grupo de investigación que se sustentaban en un buen manejo de suelos y el empleo de dosis apropiadas de fertilizantes, densidades óptimas de población y manejo de suelos) duplicar los rendimientos unitarios. El incremento en los rendimientos permitió a los campesinos mejorar no solo sus ingresos, sino diversificar sus actividades hacia el interior de la unidad de producción. Empero hubo quienes al iniciar un proceso de capitalización mediante las ventas de sus excedentes, perforaron pozos profundos, empezaron a bombear agua del subsuelo e iniciaron un proceso de diversificación de sus actividades agropecuarias, que les permitió elevar substancialmente sus condiciones generales de vida.⁷

Hacia finales de la década de los setentas y después de conocer por una parte los resultados de los programas de desarrollo en las cuencas hidrológicas y por otra la polarización observada en el sector, resultó evidente lo indeseable de ambos fenómenos. Para corregir esos problemas el Gobierno Federal concibió una nueva política denominada de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. El financiamiento provino de préstamos del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los programas implementados con ese financiamiento fueron conocidos en México como los PIDER (Programa Integral de Desarrollo Rural). Los primeros tres PIDER fueron implementados en microregiones marginadas de Durango y Baja California entre 1970 y 1972. Con sustento en los resultados logrados en esos programas y los observados en el Plan Puebla, se propuso la instrumentación dicha política a nivel nacional, habiéndose implementado alrededor de 120 programas en otras tantas microregiones marginadas en el país entre 1973 y 1980. *

Al igual que la política macroregional de cuencas hidrológicas, el objetivo central de los programas PIDER era construir la infraestructura rural que potenciaría posteriormente los aspectos productivos de las actividades primarias, que se empezaron a promover simultáneamente a la construcción de las obras de infraestructura. Parte central de esta nueva política fue la construcción de caminos rurales, introducción de agua potable, de luz eléctrica, perforación de pozos, etc.; además de dar la asistencia técnica a

⁷Para verificar los avances logrados en la operación del Plan Puebla se llevaron a cabo una serie de estudios evaluativos basados en muestras estadísticas de productores. Esos estudios comprendieron la Encuesta de Línea Base en 1967, antes de iniciar la promoción del programa a nivel de comunidad; la Encuesta Intermedia, conducida en 1971 y dos encuestas incluidas dentro de la Evaluación Retrospectiva, conducidas en 1982 y 1984 respectivamente.

*Erick J. Miller. 1976. Desarrollo Integral del Medio Rural. Fondo de Cultura Económica, 160 pp. México, D.F.

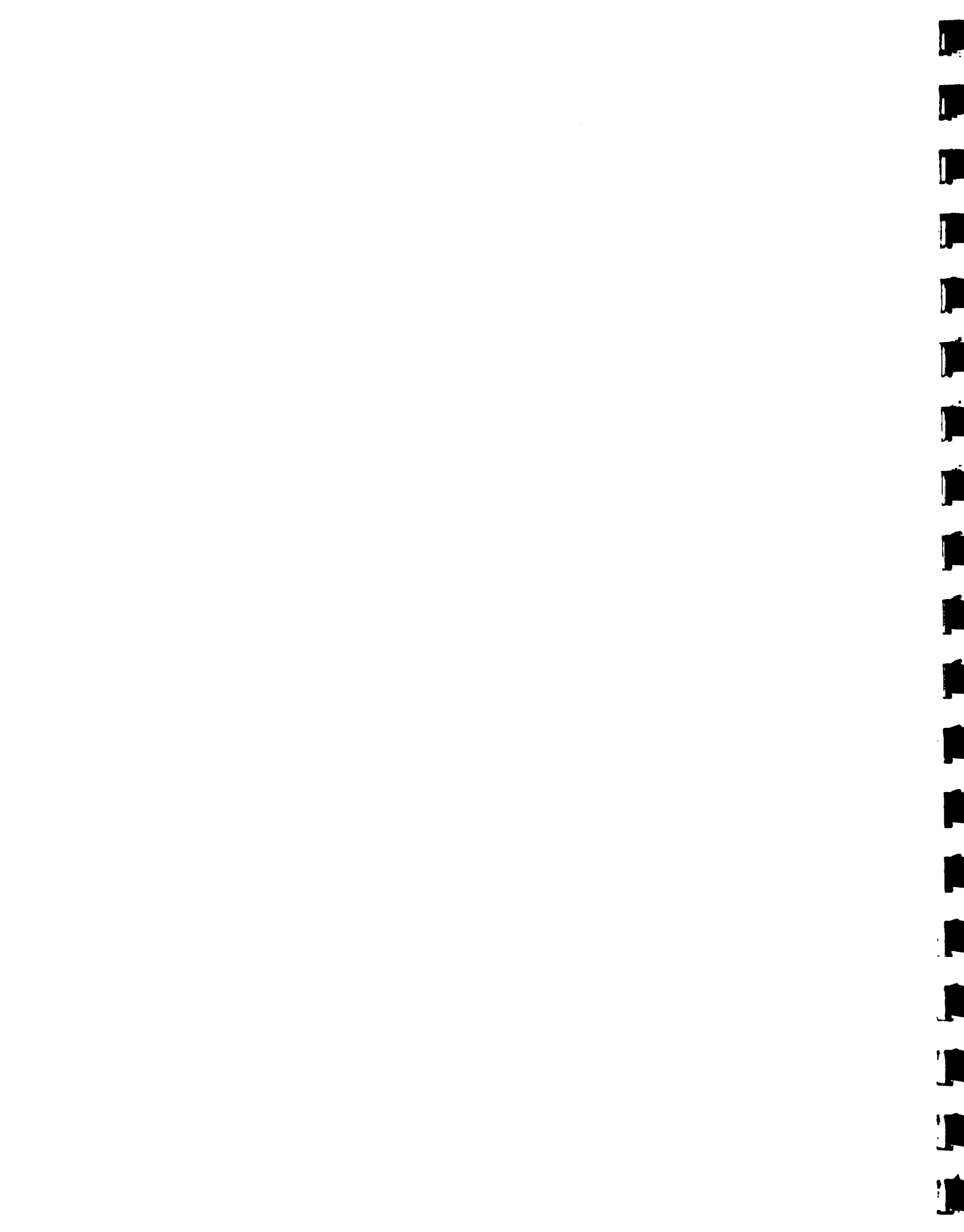


los productores para llevarles los beneficios de la tecnología moderna de producción a los campesinos, que les permitiera incrementar los rendimientos unitarios.

Los resultados de estudios evaluativos de algunos de esos programas mostraron, al igual que los programas de las cuencas hidrológicas, que habían sido eficientes en la construcción de las obras de infraestructura, pero habían fracasado en sus programas de promoción y asistencia para hacer partícipes a los productores de los beneficios de la tecnología moderna de producción. Esto ocurrió a pesar de la insistencia del BM y del BID para que el personal responsable de esas actividades se capacitara en el Plan Puebla, en donde como mencionamos, se habían logrado resultados positivos desde el primer año en la operación, llevándole a los productores una tecnología apropiada y las orientaciones necesarias para organizarse y tener acceso al servicio de crédito, que les permitiera adquirir los insumos recomendados.

La razón por la cual la estrategia del Plan Puebla no tuvo éxito en la mayoría de las regiones PIDER fue porque a pesar de que se capacitó a personal para algunas microregiones, con la idea de que constituyeran equipos de trabajo y realizaran como tales las funciones de investigación, divulgación y evaluación; al reintegrarse a sus regiones respectivas después de ser capacitados esos equipos fueron desintegrados. A los pocos que permanecieron integrados no se les proporcionaron los recursos necesarios para operar la estrategia como se había hecho en el caso de Puebla. Los PIDER llegaron a su término hacia mediados de los ochentas sin haber alcanzado los objetivos propuestos, 10 años después que se había apostado al Desarrollo Rural mediante el empleo de una estrategia financiada por el BM y el BID que desde el punto de vista teórico había sido considerada como impecable.

En resumen debe mencionarse que entre las razones que explican el fracaso de las políticas de desarrollo regional dirigidas al campo mexicano a partir de 1947, para impulsar el desenvolvimiento agropecuario, se encuentran ¹ el no haber contado con el personal capacitado y con el compromiso social para llevar a cabo sus funciones de una manera eficaz y con la participación de los productores, como se había concebido teóricamente en los planes de acción. Otro aspecto que explica el fracaso de la intervención del gobierno (Federal y Estatal) en la promoción del desarrollo rural es ² la ineficiencia con que se manejaron los recursos económicos asignados, a través de aparatos burocráticos que teóricamente buscaban la simplificación administrativa. Empero, esos aparatos burocráticos que se crearon para administrar los recursos a menudo crecieron y se complicaron, al incluir mecanismos de control que buscaban evitar la corrupción, constituyéndose en la mayoría de los casos, en obstáculos para una administración dinámica y eficiente que asegurara la disponibilidad oportuna de los medios de trabajo. Empero, a pesar de los controles establecidos no fue posible evitar la



corrupción, y por el contrario, esos mecanismos a menudo representaron el mayor obstáculo para alcanzar los objetivos y metas propuestos. En otros casos el aparato burocrático creado para operar los programas propició y/o no pudo evitar la desviación de los recursos asignados para la operación, utilizándose para resolver problemas diferentes de los originalmente propuestos.

Esta situación se fue tornando indeseable con el paso del tiempo en razón a que los recursos asignados en cada ciclo para operar los programas de acción, en su mayoría provenían de préstamos externos, contribuyendo a abultar la deuda externa, que creció de manera acelerada a partir de 1970. Aún más, el no poder cubrir el servicio de esa pesada deuda externa (catalogada como la segunda de mayor magnitud entre los países del tercer mundo) provocó el estallamiento de la crisis económica a principios de 1982, que al principio fue catalogada por el propio Presidente de la República como problema de flujo de caja, asegurando que sus efectos serían temporales. Sin embargo, después de casi 10 años, la crisis persiste y son bien conocidos sus efectos profundos en la economía en general y, en particular en el sector agrícola del país.

Los resultados magros de los proyectos de desarrollo regional a partir de 1947 financiados por el gobierno federal (la mayoría de ellos con recursos del BM y del BID) siempre por abajo de las expectativas, explican el abatimiento en la producción de granos básicos, sobre todo a partir de la década de los 1970's. La consecuencia indeseable fue que el Gobierno Federal, para satisfacer las necesidades de consumo interno de granos básicos, haya recurrido a crecientes volúmenes de importaciones, echando mano nuevamente de préstamos externos que han abultado a partir de 1982, la ya de por sí voluminosa deuda externa.

En resumen, los resultados pobres observados con la intervención del Estado para promover el Desarrollo Rural, explican el que nadie haya levantado la voz en tono de protesta, cuando la presente administración propuso la política de adelgazamiento del Estado, como un medio para limitar la intervención de la burocracia gubernamental en el proceso de modernización del campo mexicano.

La iniciativa gubernamental que se ha propuesto a partir de 1988 para modernizar al campo mexicano, ya no incluye el protagonismo del Estado, sino que privilegia la participación del capital privado, en asociación con pequeños productores (ejidatarios y pequeños propietarios). En la misma línea está la propuesta para privatizar la asistencia técnica entre aquellos agricultores de granos básicos con alto potencial productivo. En este caso la idea es que con la participación del Estado se propicie gradualmente la constitución de organizaciones privadas de profesionales ("buffetes") que vendan sus servicios de asistencia técnica a este tipo de productores.

¿quién paga?

privatización?



Para aquellos productores con escaso potencial productivo en áreas marginadas, la presente administración creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para canalizar el subsidio necesario en forma de crédito a la palabra, a fin de que estos por lo menos continúen produciendo lo necesario para su subsistencia y complementan sus ingresos con otras actividades fuera del sector.

Aunque la propuesta de modernización del campo consistente en privatizar el servicio de asistencia técnica para aquellos agricultores con alto potencial productivo y para auxiliar a aquellos en áreas marginadas, a través del PRONASOL en el último caso resulta novedosa y atractiva; debe reconocerse que esta no había sido probada previamente en ninguna región del país ni en otros países (desarrollados o en desarrollo) y en consecuencia se desconocen sus posibilidades y limitaciones. Sin embargo, al igual que en el caso del PIDER la propuesta resulta teórica inobjetable, aunque no se tiene la certeza de que produzca mejores resultados que los programas descritos anteriormente. Lo que sí podemos afirmar, sin temor a equivocarnos es que de haber continuado con la intervención ineficiente del Estado para promover el desarrollo del agro, lo único seguro era un mayor deterioro al paso del tiempo de las condiciones de vida de los habitantes del medio rural. Empero, debe reconocerse que la propuesta de la presente administración para modernizar el campo mexicano, incuestionablemente contiene elementos que pueden conducir a resultados exitosos, si la estrategia que se emplee para operacionalizarla tiene la virtud (como todo parece indicar) de estimular a los talentos individuales (empresarios, productores y técnicos de la agronomía). No obstante para verificar sus posibilidades y limitaciones será necesario hacer los estudios evaluativos necesarios, en los tiempos oportunos.

Los anteriores antecedentes constituyen el Marco de Referencia obligado en el análisis de los elementos de la propuesta específica de modernización del campo mexicano hecha por la presente administración, que presentaremos enseguida.

Para evitar el remitir permanentemente al lector al documento básico que contiene la propuesta de la presente administración, para modernizar al campo consideramos conveniente incluir literalmente los aspectos relevantes para el análisis de los estudios de caso que se presentan.

Por la importancia que tiene la información contenida en dicho diagnóstico y a fin de evitar repeticiones, se transcriben a continuación. Los textos se presentan entrecomillados, para indicar que estos son transcritos literalmente del documento denominado Programa Nacional de Modernización del Campo: 1990-1994, sin hacer



referencia al mismo en cada párrafo transcrito.' Como preámbulo a la propuesta, de modernización de la agricultura se presenta en primer término el diagnóstico de la situación del campo encontrada por la presente administración en 1988.

1.2. El Diagnóstico de la situación del campo en 1988

1.2.1. Producción y Productividad

En esta sección se empieza por reconocer que:... "el sector agropecuario y forestal ha sido determinante en el desarrollo económico de México. Entre 1940 y 1965, su evolución permitió satisfacer tanto las necesidades alimentarias de una población en aumento como la demanda industrial de materias primas. Durante este período, la consolidación de su capacidad productiva contribuyó a la creación de fuentes de trabajo y a la atracción de divisas, producto de una balanza comercial superavitaria' ?

'Sin embargo, en los últimos veinticinco años, el sector agropecuario y forestal no presentó el dinamismo que lo caracterizó en el pasado. Mientras que en la década de los sesenta la producción agrícola, ganadera y forestal creció a una tasa anual promedio de 3.8 por ciento, en la década de los setenta ésta disminuyó a 3.3 por ciento y en la de los ochenta a 1.3 por ciento. En los tres años anteriores a 1989, la tasa de crecimiento del sector fue de menos 0.8 por ciento. Una gran inestabilidad en los precios de los productos, en los costos de los insumos y en los ingresos de los productores acompañó esta tendencia a la baja de la producción.'

'Como resultado de la pérdida de dinamismo en el campo, el producto interno bruto (PIB) per cápita del sector agropecuario y forestal en 1988 fue menor al de 1960. La crítica situación del sector en el marco nacional permite afirmar que la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria y forestal ha sido menor en los últimos años que la del resto de la economía'.

'A consecuencia de la caída en la producción, la oferta de alimentos para la población y la de materias primas para la industria ha sido satisfecha cada vez en mayor escala con importaciones. Esto, aunado a la reducción de la participación relativa de los productos agropecuarios y forestales en las exportaciones durante los primeros años de los ochenta, provocó una balanza comercial

'Para mayores detalles ver: Programa Nacional de Modernización del Campo Mexicano 1990-1994. Secretaría de Agricultura y recursos Hidráulicos. México D.F. 1990.



agropecuaria deficitaria. Para 1990, también se espera una balanza comercial agropecuaria deficitaria."

Más adelante se reconoce que: "La estrategia de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones industriales, exigió del sector agropecuario y forestal un esfuerzo y una contribución importante. Para compensar la caída en la protección efectiva y en los términos de intercambio, una estructura institucional de apoyo, buscó impulsar al productor pero finalmente limitó su libertad de decisión y acción. Esto provocó un uso ineficiente de recursos naturales y humanos, inhibiendo la inversión y generando un rezago en el bienestar rural.'

'La caída en los niveles de producción se concentró en diecisiete cultivos que representan cerca del ochenta por ciento de la producción agrícola. Estos registraron tasas de crecimiento por debajo del poblacional. Entre estos cultivos destacan los cuatro granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo), algunas oleaginosas, la caña de azúcar, el cacao, el henequén y el tabaco.'

'El estancamiento en la producción agrícola no ha sido igual en tierras de riego que en zonas de temporal. En éstas últimas, la caída en la producción afectó a la mayoría de los cultivos y particularmente a los cultivos de consumo humano básico.'

'Entre 1979 y 1983, con el fin de aumentar la producción, se anexaron alrededor de 2.5 millones de hectáreas de tierras marginales a la actividad cuya productividad ha descendido rápidamente. Al mismo tiempo, creció el problema de la erosión. Este fenómeno, aunado a que el impulso de la revolución verde y el desarrollo de la infraestructura hidráulica ha perdido fuerza en los últimos años, ha causado que la tasa de crecimiento del rendimiento promedio de los 10 principales cultivos fuera de menos de 3 por ciento durante el segundo quinquenio de la década pasada.'

'En el futuro no será posible esperar que la producción crezca en función de la ampliación de la superficie agrícola. Para aumentarla es necesario, entre otras acciones, promover la productividad en las tierras ya existentes mediante la aplicación de paquetes tecnológicos, la ampliación de la infraestructura de riego y drenaje, y la nivelación de suelos.'

'El descenso en la producción y en la productividad no ha sido general, está concentrada en algunos estados. Cabe destacar las regiones Noreste, Centro y Centro Pacífico, que en 1985 representaron el 42.0 por ciento de la producción total.'

'En contraste con décadas pasadas, la tasa de crecimiento del sector pecuario ha sido menor a la de la población. Así, mientras el PIB ganadero real creció en 6.8 por ciento de 1980 a 1988, la población aumentó, en ese mismo lapso, en 18.7 por ciento. La evolución de la producción obedece principalmente a una caída en la



productividad manifiesta en bajos pesos al destete, menores tasas de fertilidad y un alto índice de mortalidad prevaleciente. Esta falta de dinamismo se manifestó en un crecimiento significativo en el déficit de la balanza comercial pecuaria en 1988.'

'En particular, sobresale la caída en la producción de carne de porcino. Esta pasó de 1.25 millones de toneladas en 1980 a 0.7 millones de toneladas en 1989. La baja sustancial obedece a distintas razones: la tendencia inestable de los precios reales de la carne en pie y en canal; la baja rentabilidad de la actividad, producto del incremento importante en los costos de alimentación, el escaso y decreciente apoyo financiero que la actividad recibe como porcentaje del sector pecuario; y los reducidos márgenes de comercialización.'

'La ganadería bovina mexicana registró un desarrollo desfavorable en los últimos años, lo que actualmente se refleja en bajos niveles de productividad en pesos al destete, parición y tasas de fertilidad y mortalidad. Esto se debe principalmente a: falta de inversión; políticas de precios inadecuadas; carencia de sistemas de producción de carácter intensivo; baja propensión a las prácticas de selección y evaluación del ganado; poca difusión y transferencia de tecnología; y al uso ineficiente de la tierra. Paralelamente, la alimentación del ganado presenta serios problemas identificados según sus zonas productoras. El método de engorda con granos no es competitivo con otros países. Aunado a esto, la mayoría de los ganaderos han hecho poco uso del financiamiento a través de la banca de desarrollo. Asimismo, el sistema de comercialización de la carne presenta ineficiencias, provocando que los márgenes del productor, comisionista, interlocutor y tablajero no guarden una relación de equidad.'

'Destaca la caída de 10 por ciento en la producción de leche entre 1980 y 1988. Lo anterior resultó de la baja rentabilidad como consecuencia de políticas erráticas de precios, de fomento y de importaciones, dentro de las que destaca la de leche en polvo, cuyo precio no refleja la estructura de costos del país de origen, y sus crecientes adquisiciones han reducido sustancialmente la demanda por el producto nacional.'

'La actividad avícola nacional es de las pocas ramas del sector que han evolucionado hacia niveles de competitividad y eficiencia comparables con los internacionales. Esto, gracias a su alto grado de integración y avance tecnológico. El tamaño de la parvada ha crecido a una tasa anual compuesta de 6.4 por ciento desde 1980; y en el caso específico del pollo la tasa anual compuesta ha sido de 7 por ciento.'

'El inventario de aves productoras de huevo continuó en crecimiento hasta 1984. A partir de 1985 y hasta 1989 muestra una caída de casi 4 por ciento anual. Este comportamiento obedece a los siguientes motivos: la contracción en el consumo; el impacto que



los costos de los insumos han tenido sobre la rentabilidad de la producción; y a un sistema de comercialización poco adecuado.'

'En lo que respecta al sector forestal, México cuenta con amplias superficies forestales de alto potencial comercial maderable. Sin embargo, actualmente sólo se aprovecha cerca del 23 por ciento del potencial de producción. La productividad por hectárea arbolada es 5 veces inferior a la de otros países. Esto es resultado de la utilización de prácticas inadecuadas en el manejo y el cultivo del bosque. así como de una insuficiente infraestructura caminera, troncal y de acceso.'

'Durante los últimos años, la producción nacional forestal ha permanecido prácticamente estancada. Las altas tasas de deforestación y la falta de esfuerzos por renovar este recurso han propiciado la pérdida de suelo, la disminución del nivel de los mantos acuíferos, la degradación del ambiente, la migración y en general, el deterioro de la calidad de vida de la población. Asimismo, el alto índice de desmontes por cambio de uso del suelo, los incendios, la tala ilegal, las plagas y los fenómenos meteorológicos mermaron este recurso, con el consiguiente desequilibrio ecológico. Las áreas afectadas que requieren trabajos urgentes de recuperación representan cerca de 18 millones de hectáreas.'

'En síntesis, el reto que enfrenta el sector agropecuario y forestal es cada día mayor. México tendrá que satisfacer una creciente demanda alimentaria y de materias primas para el sector industrial. En el corto plazo se espera que la demanda de los productos del campo tendrá un crecimiento mínimo de más de un punto porcentual por arriba de la tasa de crecimiento de la población, como resultado del aumento del ingreso per cápita y del dinamismo de la economía mexicana."

Se hace enseguida el análisis del entorno macroeconómico del problema del campo mexicano. También, por su obligada referencia en el contexto del presente documento, consideramos conveniente incluir el análisis efectuado.

1.2.2. Entorno Macroeconómico

"En años recientes, el conjunto de políticas macroeconómicas y de cambio estructural han sentado las bases para el establecimiento de un entorno económico más adecuado para el desarrollo del sector agropecuario y forestal. Sin embargo, aún persisten restricciones y distorsiones y un desfavorable entorno externo. Los precios relativos del sector continúan desalineados y, en algunos casos, rezagados. Asimismo, la caída en la inversión, tanto pública como privada, en infraestructura, mantenimiento y ciencia y tecnología impide en el corto plazo la reacción del sector al estímulo económico.'



'Los efectos del entorno macroeconómico sobre el sector agropecuario y forestal son:

- a). Estabilidad de precios. La variabilidad de precios relativos que acompañó al proceso inflacionario en el pasado, tuvo un efecto negativo sobre la producción agropecuaria y forestal. La estabilidad de precios que hoy se consolida a través del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) reducirá la incertidumbre y el riesgo, a la vez que estimulará la canalización de la inversión al sector.
- b). Política comercial. La política de protección a la industria restó capacidad competitiva al sector agropecuario y forestal. La apertura comercial favorecerá al productor del campo al hacer accesibles a precios y calidades internacionales, insumos como maquinaria e implementos agrícolas, ganaderos y forestales.
- c). Política cambiaria. La inestabilidad cambiaria afectó la competitividad del sector agropecuario y forestal. La mayor estabilidad económica al permitir una política cambiaria sin fluctuaciones tendrá un efecto positivo para la producción agrícola, ganadera y forestal.
- d). Inversión en capital físico y humano. La inversión pública en el sector agropecuario y forestal disminuyó sustancialmente. Pasó de 25.4 por ciento del PIB del sector en 1980 a sólo 3.2 por ciento en 1988. La inversión en educación, investigación y divulgación no ha sido constante. Por otra parte, la inversión privada también cayó, debido a las distorsiones y restricciones impuestas a la actividad que redujeron la rentabilidad y aumentaron la incertidumbre."

Se hace un análisis enseguida de las principales distorsiones y obstáculos que agravaron la situación de crisis en el campo mexicano.

1.2.3. Distorsiones y Obstáculos

"La caída de la inversión en infraestructura, en mantenimiento, en ciencia y tecnología, no ha sido el único factor que implica un retraso en la respuesta del sector agropecuario y forestal a los estímulos económicos originados por la estabilidad de precios y del tipo de cambio, por la apertura comercial, así como por la reactivación de la actividad económica.'

'La falta de respuesta de los niveles de producción y productividad proviene también de los siguientes factores:

- 1) Papel de Entidades y Dependencias Gubernamentales. Es preciso reconocer que el exceso de intervención del gobierno ha gene-



rado distorsiones y rezagos importantes en los sistemas prototipos al inhibir, junto con otros factores, la fuerza social de los productores y de sus organizaciones.

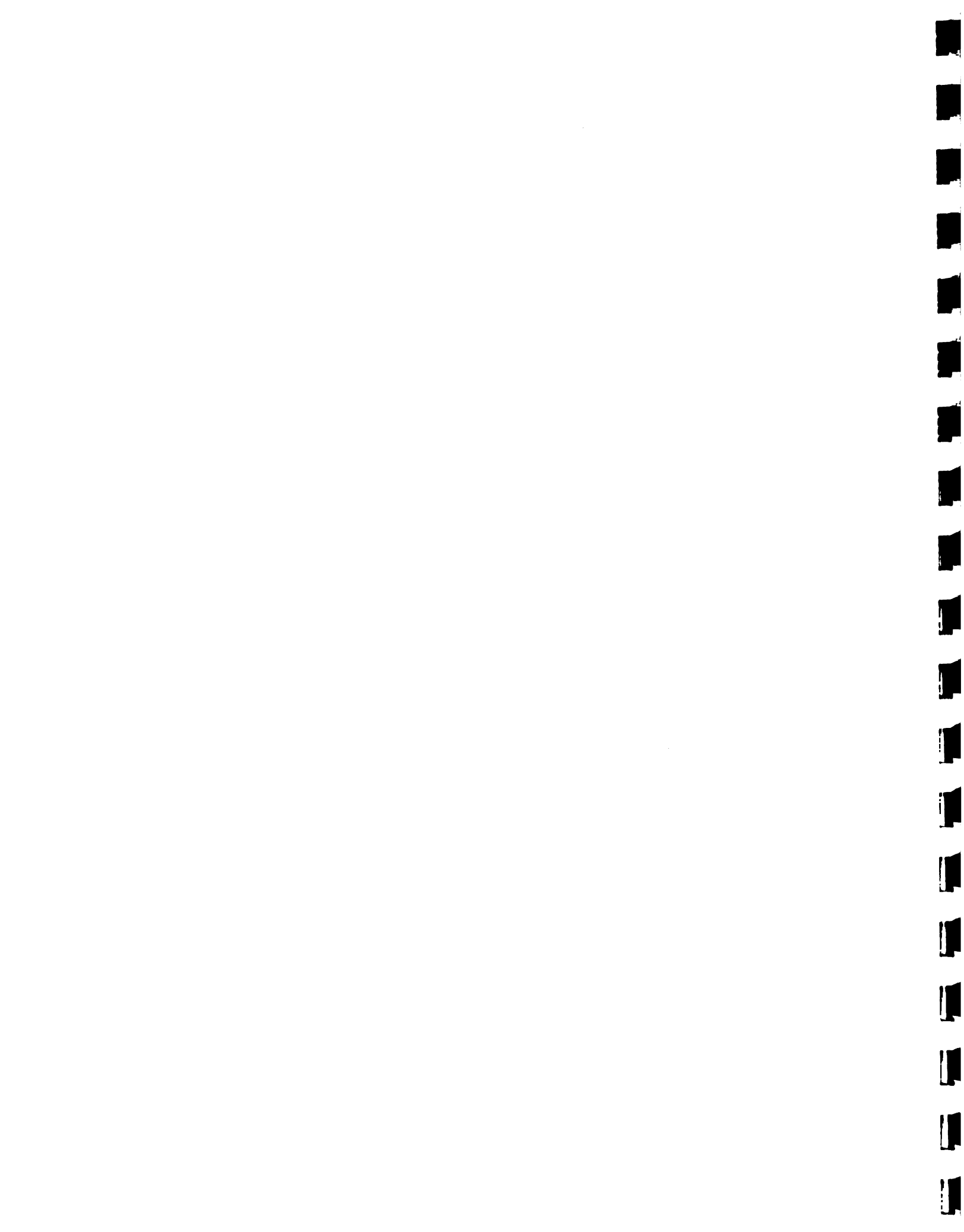
- 2) Inseguridad en la Tenencia de la Tierra. El rezago en la expedición de títulos agrarios y de certificados de inafectabilidad, aunado a que algunas disposiciones administrativas han carecido de un cumplimiento cabal de acuerdo a lo dispuesto en las leyes, son algunos de los problemas que provocan bajos niveles de inversión en todas las formas de tenencia de la tierra y, por tanto, la descapitalización del sector.
- 3) Minifundismo. El reducido tamaño de algunas parcelas, tanto de pequeña propiedad como ejidales, hace que la inversión sea poco rentable, pues difícilmente se logran las economías a escala necesarias. Esto ha propiciado la migración a las ciudades, el creciente abandono de tierras y la pobreza extrema en algunas zonas del país.
- 4) Crédito. Los niveles y la asignación del crédito han sido inadecuados, al igual que los paquetes tecnológicos empleados. En un alto porcentaje, el financiamiento ha sido, además de insuficiente, inoportuno. También, existen serios problemas de recuperabilidad de carteras por parte de las instituciones crediticias ocasionados, entre otras causas, por la caída en la rentabilidad del sector.
- 5) Seguro. El criterio de aseguramiento para la producción agropecuaria y forestal generó estímulos para que el productor cobrara primas mayores al valor de su producción, de tal forma que en algunas ocasiones resultó más rentable "provocar" siniestros y cobrar el seguro, que aprovechar al máximo el potencial productivo de la tierra.
- 6) Recursos Hidráulicos. La ausencia de un sistema de cobro por volumen y a precios adecuados ha generado entre los usuarios un creciente desperdicio de agua. Asimismo, la falta de este sistema ha ocasionado que los distritos de riego estén lejos de alcanzar la autosuficiencia financiera, generándose distorsiones y asignaciones ineficientes en el uso del agua. Muchos productores no reciben este insumo en las cantidades adecuadas.
- 7) Fertilizantes y Agroquímicos. En algunas regiones del país, la falta de aplicación o la utilización inadecuada de fertilizantes y productos agroquímicos ha afectado directamente la productividad del campo y la calidad de los productos.
- 8) Mecanización. Existen problemas en la utilización de maquinaria, debido a que en algunas zonas no se tienen equipos adecuados y debido también a un mantenimiento insuficiente. Asimismo, el parque de maquinaria ha disminuido considerable-



mente y un número importante de tractores, trilladoras e implementos agrícolas requieren reparación.

- 9) Semillas. Actualmente, la oferta de semillas mejoradas sólo alcanza a cubrir el 17 por ciento de la superficie cultivada. Esto ha provocado el uso de semillas no certificadas, adquiridas a precios altos, y con bajo potencial genético. Esto se debe a la estructura centralizada de la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) y a la subregulación que existe en la materia.
- 10) Infraestructura. La red alimentadora de carreteras estatales y rurales no permite un fácil acceso a las zonas productoras. Existe insuficiencia de las redes en frío en los polos de venta, elevando los costos de transporte y almacenamiento, además de mermar la calidad de los productos al momento de su venta final. La política de precios ha inhibido el desarrollo de almacenadoras en los sectores privado y social. Por otro lado, el abastecimiento de energía eléctrica en zonas rurales es insuficiente y existe un estancamiento en la nivelación de nuevas tierras con potencial productivo.
- 11) Comercialización. El excesivo intermediarismo y la escasa planeación en los esquemas de comercialización de ciertos productos agrícolas, pecuarios y forestales han provocados serias distorsiones, tanto en la distribución como en los precios al consumidor final, actuando en contra tanto de estos últimos como del productor.
- 12) Precios y Subsidios. La falta de una política clara y eficiente en materia de precios y subsidios a los insumos de los productos agropecuarios y forestales generó una mala asignación de recursos. Al tomar las decisiones de producción, el productor desconocía los ingresos que obtendría al no contar con un sistema de información accesible y oportuno, y al darse variaciones muy importantes en el costo real de los distintos insumos. Esto produjo una asignación ineficiente de los recursos del sector. Los subsidios, en muchas ocasiones no llegaron a la población objetivo, como resultado de una aplicación generalizada y poco congruente.
- 13) Transferencia de Tecnología. La calidad y oportunidad de este servicio no ha sido la apropiada ya que la vinculación entre la investigación y los productores no es suficiente. Asimismo, la organización de estos últimos ha sido inadecuada y desigual, por lo que no ha sido posible proporcionar este servicio de manera oportuna y eficaz.
- 14) Organización y Capacitación. A pesar del esfuerzo realizado desde diferentes instancias, es necesario profundizar en la organización y capacitación de las agrupaciones de productores en materia de planeación, gestoría, producción y comercializa-

*Esto me
trabaja
de economía
mucha d:
discriminación!*



ción de productos básicos.

- 15) Condiciones Climáticas. Especialmente en los últimos dos años, el clima ha sido adverso a la actividad agropecuaria. Tanto las heladas como las sequías prolongadas han mermado notablemente la producción de este sector."

Se concluye esta parte mencionando que "Las consideraciones anteriores llevan a reconocer la importancia y la necesidad de la aplicación de un paquete coordinado de políticas que eleven el nivel de vida rural, tanto en términos absolutos como relativos."

1.3. La Estrategia propuesta para Modernizar el Campo Mexicano

Quienes elaboraron la propuesta reconocen de entrada que: "La modernización del campo es uno de los lineamientos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. El Programa Nacional de Modernización del Campo pretende eliminar los vicios y las distorsiones que frenan la capacidad productiva del sector rural, y promover las acciones requeridas para su desarrollo. Para ello es necesario aplicar políticas claras y firmes que promuevan la eficiencia productiva; la descentralización de recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de la gestión de las organizaciones de los productores; y la negociación concertada."

'La estrategia de modernización del campo parte del artículo 27 Constitucional, que señala el carácter rector y promotor del Estado en el medio rural.'

'En el corto plazo, la estrategia consistirá en apoyar el proceso de modernización, a través de la corrección de los desajustes, de la eliminación de rigideces y la creación de nuevos esquemas de producción y comercialización que permitan al país aprovechar en forma óptima el potencial del sector agropecuario y forestal. Asimismo, el Programa Nacional de Solidaridad unirá esfuerzos en la lucha frontal contra la pobreza extrema. Apoyar a la población rural marginada para integrarla al proceso de desarrollo con mejores condiciones de vida tiene la más alta prioridad dentro del Programa Nacional de Modernización del Campo.'

'En el mediano plazo, la política del sector agropecuario y forestal seguirá dos vertientes: elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, bajo el contexto de una economía abierta. Estos propósitos tendrán eco siempre y cuando aumente sustancialmente la productividad del sector rural y aumente la oferta exportable.'

'La estrategia de modernización del sector agropecuario y forestal buscará que el aumento en la productividad en el sector no



signifique la migración de la población rural hacia las grandes ciudades. Por ello se promoverá la creación de fuentes de trabajo alternas en las comunidades rurales o en poblados cercanos.'

'La estrategia de largo plazo plantea consolidar al sector agropecuario y forestal como un elemento generador de riqueza en la economía nacional, a través de una política que atraiga recursos financieros hacia la explotación de proyectos agropecuarios y forestales.'

'La puesta en marcha de proyectos productivos garantizará a la población rural más necesitada, en especial a aquella en condiciones de pobreza extrema, empleo y un nivel de ingreso adecuado como vías de acceso permanente al proceso distributivo de los bienes y servicios producidos.'

La estrategia de modernización propuesta para cada una de las medidas de política que integran la estrategia se presenta a continuación:

a) **Certidumbre en la Tenencia de la Tierra**

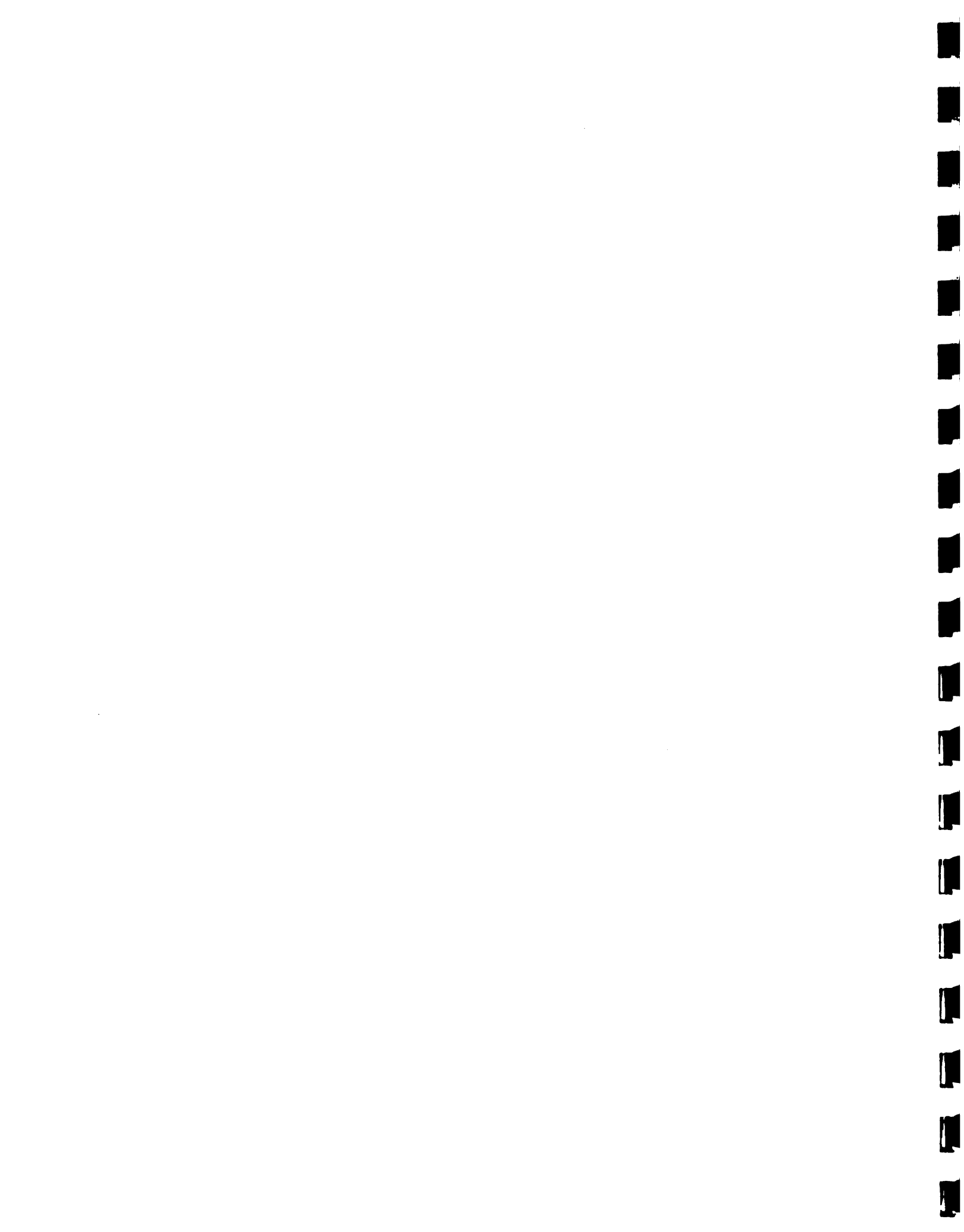
"Dado que la seguridad en la tenencia de la tierra es uno de los puntos de partida para promover la producción y productividad en el campo, tendrá especial importancia la cabal y adecuada aplicación de la legislación que norma el desarrollo del sector. Asimismo, habrá que proponer la eliminación o el sustancial atemperamiento de los factores que propician la subutilización o el abandono de tierras mediante la asociación entre distintos agentes económicos.'

b) **Financiamiento y Seguro**

'Con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos con los que cuenta el país, las políticas de crédito y seguro al campo dejarán de ser vías de subsidios indiscriminados para transformarse en instrumentos de fomento a la productividad y el bienestar del productor del campo. El sistema financiero dará un tratamiento diferente a los productores dependiendo de su nivel de ingresos y su potencial productivo. Acimismo el seguro agropecuario y forestal operará bajo criterios actuariales, con el fin de que cumpla su función primordial que es la de proteger a los productores ante siniestros meteorológicos.'

c) **Recursos Hidráulicos**

'En materia hidroagrícola, la estrategia de modernización busca lograr un mejor aprovechamiento del agua disponible. Por ello garantizará el oportuno abastecimiento a los productores del



campo mediante un uso más racional y eficiente. Se impulsará una mayor participación de los usuarios en el manejo de la infraestructura hidráulica existente para garantizar su buen funcionamiento y la construcción de nuevas obras.'

d) Insumos

'Para que los productos agropecuarios y forestales puedan concurrir a los mercados internacionales, la producción y distribución de los insumos debe presentar los mismos términos de competitividad que se dan hoy en los mercados internacionales. Esto significa contar con una participación más activa de los sectores social y privado, y profundizar en el proceso de apertura comercial. Cuando la producción de estos insumos presente un alto grado de concentración, se promoverá que los precios y las calidades resulten adecuados a través de la competencia externa.'

e) Infraestructura

'Por lo que toca a infraestructura para la producción, el gasto público impulsará aquellas obras que aumenten la productividad. Dadas las restricciones presupuestales, habrá que promover la participación de todos los sectores en la ampliación de la infraestructura. Los esfuerzos de inversión de los distintos participantes deberán orientarse a las obras de riego, de conservación de suelo y de nivelación de nuevas tierras con potencial productivo. Asimismo, es necesario impulsar la inversión en infraestructura que incremente la capacidad de transporte y almacenamiento mediante caminos rurales y centros de acopio debidamente equipados.'

f) Comercio Interior

'Para abatir los monopolios y el intermediarismo excesivo, el Gobierno desregulará el proceso de comercialización. El sistema de compras directas entre productores y compradores, tanto del sector público como social y privado complementado por un adecuado sistema de información, creará un sistema integrado de empresas comercializadoras que operen en forma eficiente.'

g) Comercio Exterior

'La estrategia de comercio exterior agropecuario y forestal forma parte del objetivo nacional de lograr una vinculación comercial eficiente con el resto del mundo, tanto en productos finales como en insumos. Esto favorecerá el acceso a los beneficios del comercio internacional; el aprovechamiento en forma cabal de las ventajas comparativas de la economía; y la generación del empleo y de las divisas que requiere el desarrollo del país.'

h) Industria Rural y Agroindustria



'La modernización de la agroindustria está vinculada al objetivo nacional de lograr una mayor eficiencia en el aparato productivo. El modelo de desarrollo económico, caracterizado por una franca apertura hacia el exterior, condiciona que los proyectos de desarrollo agroindustrial sean altamente competitivos y eficientes. El esfuerzo de promoción a la agroindustria consistirá en inducir la modernización y rehabilitación de las plantas en las que exista obsolescencia tecnológica; modernizar los canales de abasto; asegurar las fuentes de abastecimiento; aprovechar plenamente las ventajas comparativas con que cuenta el país; y por último, en el caso de la agroindustria del sector social, intensificar el esfuerzo en materia de asistencia técnica, comercial y organizacional.'

i) Precios

'Especial atención tendrán los mecanismos de determinación de precios de productos agrícolas, pecuarios y forestales. Estos deberán ser remuneradores y flexibles. Un mecanismo de consulta con los productores, industriales y consumidores definirá una fórmula de aplicación clara, automática y justa, que tome en cuenta el comportamiento de los mercados internacionales dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y los márgenes de protección a los productores del campo, así como los subsidios que se otorgan a la producción en otros países. Para inducir que la producción nacional mejore en calidad, los precios reconocerán las diferentes variedades y calidades de los productos agrícolas, pecuarios y forestales.'

j) Educación Superior y Ciencia y Tecnología

'Para aumentar la producción y la productividad, la nueva estrategia en materia de ciencia y tecnología perseguirá alcanzar una mayor eficiencia y productividad de los productos mexicanos con respecto a los de otros países. Asimismo, será indispensable la coordinación entre los organismos de investigación, tanto públicos como privados, con los productores. De esta manera, la respuesta más directa a sus demandas incrementará los niveles de productividad. De esta manera, la respuesta más directa a sus demandas incrementará los niveles de productividad. El financiamiento de los programas de investigación y desarrollo busca que sean los propios productores los que cubran los costos de esta actividad, con los recursos generados por los incrementos en productividad.'

'La nueva estrategia en materia de ciencia y tecnología contempla diseñar un sistema basado en méritos académicos; controlar y evaluar los proyectos de investigación; permitir la extensión a los centros de investigación bajo un criterio de rentabilidad; y establecer mecanismos a través de los cuales los organismos del sector público dedicados a la investigación y desarrollo compitan por recursos, de tal modo que participen en proyectos con otros centros de investigación y con empresas privadas. Este proceso



eliminará toda regulación excesiva sobre el sector social y el sector privado, nacional e internacional.

k) Asistencia Técnica

'La estrategia de mejoramiento del servicio de asistencia técnica consiste en validar la tecnología que ha demostrado eficacia en el incremento de los rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales. La estrategia de modernización contempla la aplicación adecuada de paquetes tecnológicos, para lo cual es necesario redimensionar el esquema actual de "extensión" con miras a dotarlo de mejores recursos y transferir selectiva y gradualmente las estructuras, activos y funciones a las organizaciones de productores.'

¿cómo?

'En este sentido, comenzará un programa de capacitación a los extensionistas, para que no sólo actúen como asesores en los procesos productivos, sino para que también participen como consejeros de los productores en el marco de gestión institucional y de promoción económica. Este programa contempla también la promoción de despachos extensionistas de reconocida capacidad técnica. Esto hará que aumente el número de extensionistas sin que baje la calidad del servicio. El extensionista tiene que ser un técnico a la altura de las necesidades del campo.'

l) Organización y Capacitación

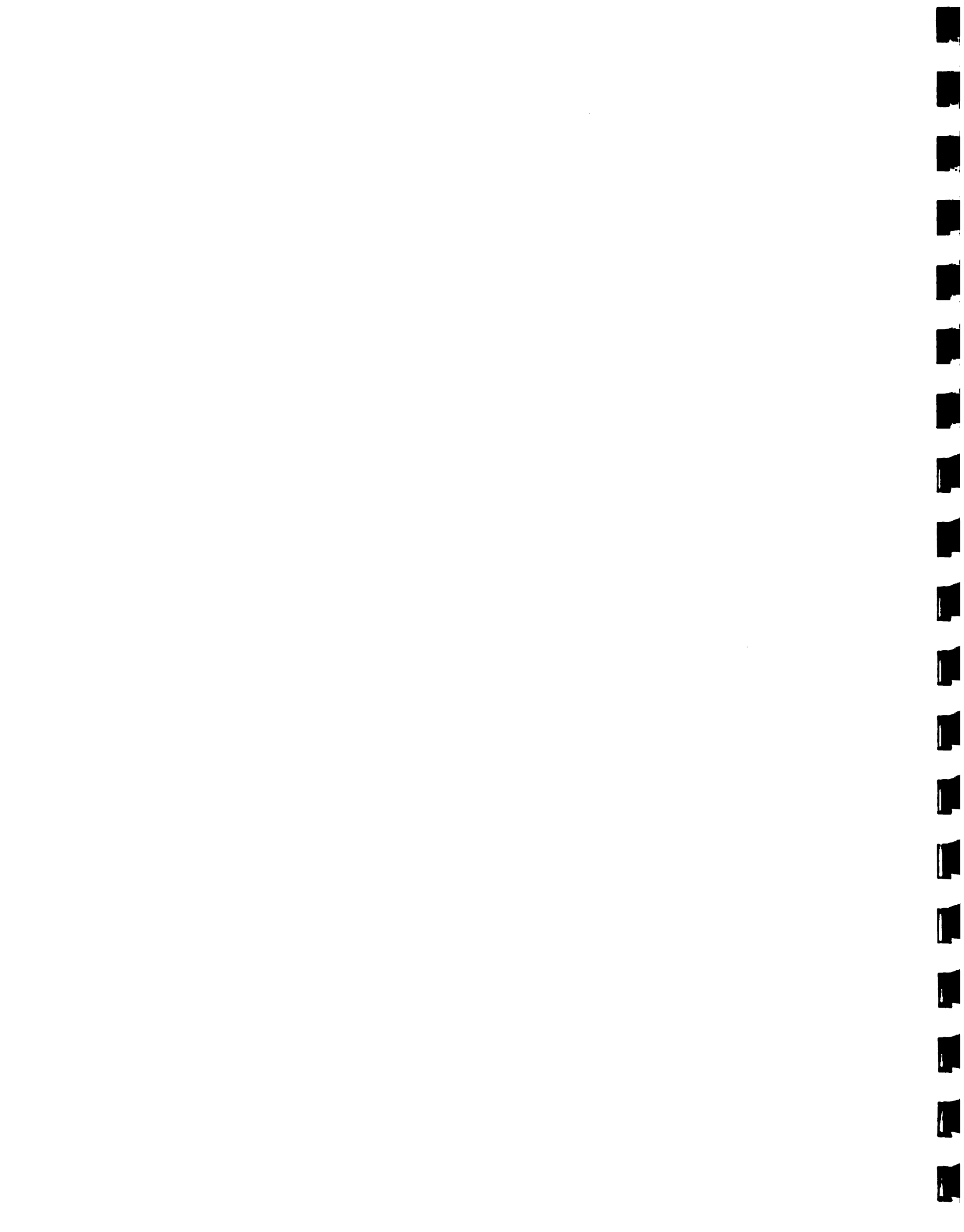
'Una implicación de la política de modernización es lograr que sean los propios productores quienes tomen las decisiones vinculadas con la producción del campo a la luz de definiciones claras, oportunas y ciertas, en materia de precios, insumos y política de comercio exterior. De esta forma, las autoridades no ejercerán tutelajes anacrónicos y nocivos. Es necesario poner en práctica esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y empresarios. Ello promoverá el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, así como el uso de mejores técnicas.'

'Con este fin tendrán especial importancia los procesos de capacitación técnica y administrativa, de manera tal que los productores asuman su responsabilidad en la programación de los trabajos.'

m) Participación de los Organismos Gubernamentales

'Una de las columnas vertebrales del proyecto de modernización del campo es la profunda transformación de la participación estatal y el nuevo papel de los organismos públicos en la sociedad rural. La finalidad es que los productores sean el factor determinante sobre las condiciones de producción y vida en el campo'.

'Por ello, es esencial la modernización del aparato estatal de servicio y apoyo al medio rural, a través de medidas tendientes a



lograr una mejor coordinación de actividades, la simplificación administrativa y, en especial, llevar a cabo un proceso de descentralización de funciones, desconcentración, y transferencia de infraestructura y recursos'.

'Los organismos públicos tendrán como tarea fundamental apoyar y dar servicio a la comunidad rural en el marco de responsabilidad compartida, basada en la concertación de compromisos mutuos. Esta responsabilidad compartida significa que los representantes directos de los productores deben participar en las instancias de planeación y definición de la política agropecuaria y forestal a nivel regional y nacional'.

'La descentralización persigue que los gobiernos estatales asuman, con el apoyo del Gobierno Federal, los procesos de modernización del campo. Con este fin, los gobiernos estatales deberán contar con recursos humanos y económicos. Asimismo, para transferir las funciones y los recursos a los lugares donde ocurre la producción, los Distritos de Desarrollo Rural y en particular los Centros de Apoyo serán unidades y medios eficaces para aumentar la producción y la productividad'.

n) Desincorporación

'El impulso y evolución de la eficiencia operativa del sector agropecuario y forestal y el incremento del valor agregado de las actividades de los productores, hace necesario desincorporar las entidades paraestatales que no son ni estratégicas ni prioritarias para el sector. El permitir que los sectores social y privado realicen actividades que hasta la fecha son llevadas a cabo por el Estado, no sólo permitirá elevar el rendimiento y eficiencia del sector en forma tal que los incrementos de productividad y valor agregado se traduzcan en mejores niveles de vida para los productores, sino que también favorecerá la capitalización del campo'.

'La descentralización y participación social ocurrirá en un marco de concertación democrática, sin soslayar las medidas que establece la ley y las que demanda el interés superior de la Nación'.

1.4. Los Casos Estudiados para Evaluar el Impacto de la Estrategia de Modernización del Campo a dos años de ser Propuesta

Con el propósito de evaluar el impacto de la estrategia de modernización del campo mexicano, entre productores de granos básicos, en el presente documento se analizan tres casos específicos, en donde se han probado las diferentes modalidades de proyectos productivos que se contemplan en el Programa de



Modernización del Campo, tendientes a privatizar la asistencia técnica (los dos primeros casos) y a propiciar la participación del capital privado en asociación con ejidatarios.

Los antecedentes de estos casos se dan en el Capítulo II (Segunda Parte). En los Capítulos III y IV se presentan y discuten los resultados obtenidos en la operación de esos tres programas durante los años agrícolas de 1990 y 1991.



SEGUNDA PARTE

**LOS PROGRAMAS ANALIZADOS
EN EL PRESENTE DOCUMENTO**



SEGUNDA PARTE

CAPITULO II

LOS PROGRAMAS ANALIZADOS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

2.1. Antecedentes

Los esfuerzos del gobierno federal por poner en práctica estrategias para hacer más eficiente el proceso productivo en el campo, sobre todo del subsector de productores de granos básicos, se redoblaron a partir de la administración 1982-1988, continuándose con mayor énfasis por la actual administración. Como parte de esos esfuerzos el FIRA (Fideicomisos Instituidos por el Banco de México para impulsar el Desarrollo de la Agricultura, Ganadería y Avicultura) inició en la Primavera-Verano de 1983 la operación del Programa de Incremento a la Producción de Maíz (PIPMA). La meta de ese programa era llegar a atender, mediante una asistencia técnica intensiva y oportuna, 2.5 millones de hectáreas de maíz. Se estimaba que con un rendimiento promedio de 3.5 ton/ha, se llegarían a producir 8.75 millones de toneladas de maíz, con lo cual el subsector de productores de granos básicos contribuiría substancialmente a la seguridad alimentaria del país.

Por otra parte, con la operación del PIPMA se esperaba validar una estrategia para inducir a los productores a aceptar la responsabilidad de pagar parcialmente el costo de la asistencia técnica.

El PIPMA se operó en tres modalidades dentro del sector agropecuario: (1) Con personal especializado de los Distritos de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SARH); (2) Con la participación de un grupo de especialistas húngaros, contratados "ex-profeso" por el Gobierno Mexicano, (en este caso la idea central era automatizar la mayor parte de las operaciones del proceso productivo); (3) Con la participación del FIRA, a través de su grupo de extensionistas denominados de asesores externos.

En el caso de la modalidad 1 y 3, la estrategia de operación consistió en asignar a los extensionistas responsables, módulos compactos de 500 a 1,000 hectáreas, trabajadas por unos 100 a 200 productores, quienes recibirían orientaciones sobre los servicios de crédito, seguro agrícola y aspectos de comercialización del grano, así como una asistencia técnica intensiva durante todo el proceso productivo del cultivo del maíz.

En cada módulo, además del asesor PIPMA, se tendría a un pasante de Ingeniero Agrónomo quien a la vez que hacía su servicio social, recibiría el estímulo de una beca de la SARH y un pago de parte de los productores, que se iniciaría con el equivalente de un



10% del salario del asesor técnico el primera año, hasta llegar al 100% en el tercer año.

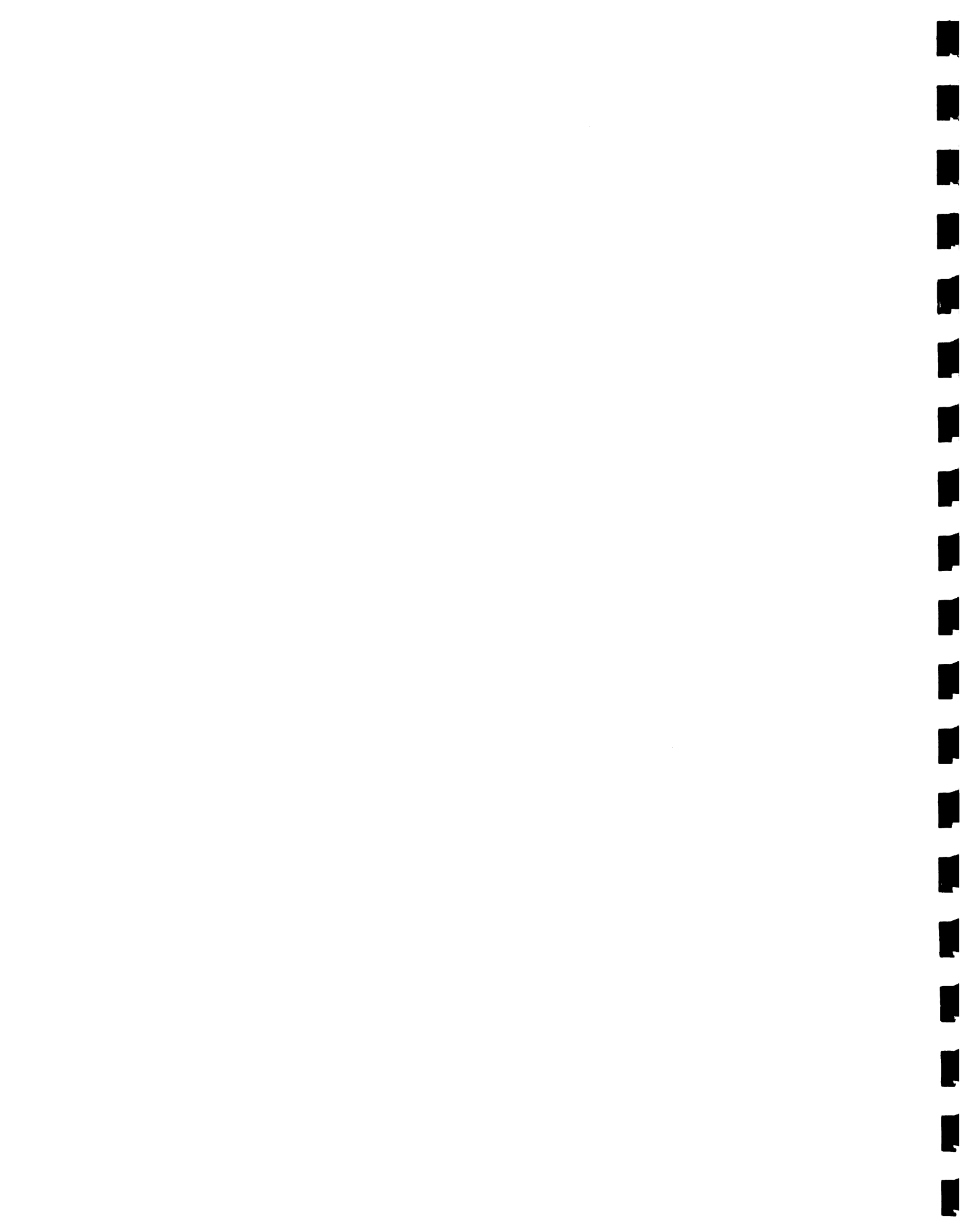
La idea fundamental de la estrategia del PIPMA era incrementar substancialmente los rendimientos unitarios de maíz y lograr que esta actividad fuera rentable. Empero, se trataba de mostrar a los productores que participaran, que podían pagar el costo de la asistencia técnica con una mínima parte de los incrementos adicionales en los rendimientos. Por su parte, los asesores profesionales, que se iniciarían como asistentes de los asesores externos, tendrían la oportunidad de mostrar a los productores el valor de sus orientaciones de la asistencia técnica intensiva, (durante los primeros dos años) con lo cual se crearía una fuente permanente de empleo a partir del tercer año.

Se insistió en que el salario asignado a los asesores profesionales del PIPMA sería suficiente para que estos se dedicaran de tiempo completo a sus actividades y pudieran adquirir un vehículo de trabajo además de los medios de comunicación necesarios para transmitir las recomendaciones tecnológicas, (proyectores, rotafolios, etc.).

Aunque el PIPMA se operó en 87 distritos de temporal de 23 entidades federativas, no alcanzó la meta propuesta de llegar a atender en 1988 las 2.5 millones de hectáreas. Sin embargo, en los módulos que se llegaron a conformar se alcanzó la meta específica de levantar 3.5 ton/ha de grano de maíz. Empero en los módulos en donde se mantuvo el nivel de salario que permitía al asesor profesional satisfacer sus necesidades mínimas y contar con los medios de trabajo indispensables, los responsables cumplieron satisfactoriamente con sus funciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos gradualmente se volvió al esquema tradicional del servicio ineficiente de extensión cuyos integrantes al percibir salarios poco atractivos, mostraban una presencia mínima en sus respectivos módulos, sobre todo en los Distritos de Desarrollo Rural de la SARH.

2.2. La Estrategia de la Presente Administración para Privatizar la la Asistencia Técnica entre Productores de Maíz y su relación con el PIPMA y con el PRONAMAT Científico

Los resultados en lo referente a rendimientos unitarios logrados en los pocos módulos PIPMA que funcionaron de acuerdo a los supuestos previstos en la estrategia, fueron evaluados por algunos gobiernos estatales (entre otros el Estado de México, Veracruz, Chiapas, Michoacán, etc.) interesados en participar con acciones específicas en el Programa de Modernización del Campo Mexicano, propuesto por la presente administración. Por otra parte, la disponibilidad de recomendaciones tecnológicas generadas por el Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología (PRONAMAT-Científico) del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales,



Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) en el período 1987-1989, con potencial para producir rendimientos de 4 a 6 ton/ha de maíz en zonas de riego o de muy buen temporal, en 25 estados de la República si se daba una asistencia técnica intensiva del tipo PIPMA, convencieron a los gobiernos de los Estados de México y Veracruz para operar durante el ciclo Primavera-Verano de 1991, programas pilotos para incrementar la producción de maíz, con la idea central de privatizar en un período de cuatro años, la asistencia técnica a ese tipo de productores.

El programa piloto del Estado de México operado en 1990 fue conocido como el PEPMA (Programa Especial de Producción de Maíz). En el Estado de Veracruz se operó con la misma modalidad el Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología (PRONAMAT). Ambos programas, (que presentaremos como estudios de caso en el presente documento) retomaron la idea del PIPMA, en el sentido de constituir módulos de 500 a 1,000 hectáreas en donde los asesores profesionales centraran su atención y dieran los servicios de orientación a quienes las trabajaran, así como la asistencia técnica intensiva que permitiera a los productores aplicar rigurosamente las recomendaciones tecnológicas liberadas por el PRONAMAT científico, ad hoc para las diferentes provincias agronómicas que se identificaran en cada módulo. De igual manera, se retomó la idea de dar un buen salario a los asesores profesionales, (en este caso 3 millones de pesos equivalentes a US \$1,000 de 1990) a fin de que éstos pudieran tener los elementos mínimos de trabajo para la actividad de asistencia técnica y se dedicaran de tiempo completo al desempeño de sus funciones.

Los resultados exitosos obtenidos en 1990 (alrededor de 4.5 ton/ha en promedio en PRONAMAT y 6.0 ton/ha en el PEPMA) producto de las excelentes condiciones climáticas vigentes en ese ciclo y del empleo correcto de la tecnología; motivaron a los gobernadores de ambos estados para ampliar la operación de PEPMA y PRONAMAT a toda la superficie identificada en dichas entidades, como de alto potencial productivo.

El plan propuesto por los Gobiernos de los Estados de México y Veracruz y aceptado por el Gobierno Federal a través de la SARH, consistía en hacer una coinversión entre 1991 y 1994, para financiar parcialmente el costo de la asistencia técnica y estimular de manera gradual la transferencia de esa responsabilidad a los productores a partir de 1995. La propuesta específica para lograr la transferencia del costo de la asistencia técnica a los productores conlleva los siguientes pasos: (1) En 1991 los Gobiernos Federal y Estatales cubrirían a los asesores profesionales el 80% de sus percepciones salariales (40% el Gobierno Estatal y 40% el Gobierno Federal) y los productores aportarían el 20% restante; (2) En 1992 los Gobiernos Estatales y Federal aportarían el 60% (30% cada uno) y los productores el otro 40%; (3) Para 1993 los Gobiernos cubrirían el 40% (20% cada uno) y los productores el otro 60%; (4) Finalmente, en 1994, último año de



participación de ambos Gobiernos, se aportará sólo el 20%, y los productores absorberán ya el 80%.

De la manera anterior se espera que a partir de 1995, al inaugurarse una nueva administración, los productores sean responsables de cubrir en su totalidad el costo de la asistencia técnica, haciendo así autosostenible el proceso productivo en materia de producción de maíz, grano básico en la alimentación de la población urbana y rural de México.

Con el propósito de tener una idea de las posibilidades y limitaciones de esta opción para modernizar el campo mexicano, en el presente documento se hace una evaluación de los resultados obtenidos por PEPMA y PRONAMAT en los Estados de México y Veracruz respectivamente, en el ciclo agrícola 1991.

2.3. La Participación en Asociación del Sector Privado y Ejidatarios Productores de Trigo y Frijol

La participación del capital privado en asociación con productores de granos básicos, es una de las formas que la presente administración ha propiciado y estimulado a partir de 1989, para reemplazar el anterior protagonismo del Estado, en materia de promoción del desarrollo del sector agropecuario y forestal, mediante el empleo de la tecnología moderna de producción, por parte de los productores.

Esta opción de participación en Asociación, que hasta 1982 no fue vista con buenos ojos en el ramo de granos básicos y con productores en la categoría de ejidatarios, fue aceptada a partir de 1983 en programas de ganadería (avicultura y porcicultura principalmente) y de agricultura no convencional (hortalizas y flores para la exportación). En efecto de los 94 proyectos de asociación en participación propiciados con el apoyo de FIRA a partir de 1983 y hasta 1988, el 44% correspondieron al área de ganadería (76% en avicultura y porcicultura) y, 31% en agricultura (86% en hortalizas para la exportación y flores).

En granos básicos sin embargo, aunque había interés del sector privado para participar, no se cristalizó ningún proyecto específico hasta 1988. En 1989, surge el interés de parte de empresarios del Estado de Nuevo León, con motivo de una reunión de trabajo del Presidente con empresarios de dicha entidad, en donde les hizo la invitación para participar en el desarrollo del campo, como un medio para resolver el problema de escasez de capital. El proyecto al que se dio forma y que se empezó a operar en 1990 mediante la modalidad de Asociación en Participación, es conocido en términos genéricos como VAQUERIAS. El socio capitalista en el PROYECTO VAQUERIAS, es la empresa Galletera Mexicana, S.A. (GAMESA) y los socios productores son los ejidatarios del conjunto de Ejidos de Vaquerías.



La modalidad de asociación en participación de la iniciativa privada y ejidatarios de Vaquerías, se logró mediante la participación de los Gobiernos Federal y Estatal, quienes aportaron el 50% del capital (12 millones de dólares) a través del mecanismo de conversión de deuda externa (compra de "swaps") para inversión en agricultura (65% el gobierno federal y 35% el gobierno estatal). El otro 50% del capital (12 millones de dólares) fue aportado por GAMESA.

Los ejidatarios (339) aportaron sus parcelas ejidales con disponibilidad de riego (4,000 has), la maquinaria adquirida en años previos y la mano de obra requerida para realizar las diferentes labores que implica el proceso productivo de trigo, frijol y soya. Por la importancia que le ha dado la SARH y el Gobierno del Estado de Nuevo León al Proyecto de Vaquerías, como una de las opciones más viables que ha propuesto la presente administración para impulsar el desarrollo de la agricultura en el ramo de granos básicos, el análisis de los logros obtenidos por este programa, a dos años de haberse instrumentado, resulta de suma importancia, por cuanto permitirá hacer un balance objetivo de sus posibilidades y limitaciones, para superar los problemas crónicos del agro en relación a suficiencia y oportunidad del capital, así como relevancia y oportunidad de la asistencia técnica.

En los siguientes capítulos se presentan los tres estudios de caso incluidos en el presente documento, relacionados con la producción de granos básicos en México, actividad en la que se ocupa alrededor del 80% de las familias que constituyen el sector agropecuario. Las tres experiencias que se analizan son representativas de los esfuerzos actuales por privatizar la agricultura en México, que el gobierno ha estimulado a partir de 1990, con la idea central de propiciar un desarrollo autosostenido en el campo, eliminando de esta manera la intervención ineficiente del Estado. El lector podrá juzgar por sí mismo en el análisis de estos tres casos, el valor de las estrategias en operación para impulsar la modernización del campo como la vía para alcanzar la autosuficiencia alimentaria en el país.



**EL PROGRAMA NACIONAL DE MAIZ
DE ALTA TECNOLOGIA "PRONAMAT"**



C A P I T U L O I I I

EL PROGRAMA NACIONAL DE MAIZ DE ALTA TECNOLOGIA "PRONAMAT"

3.1. Antecedentes: El PIPMA , el Programa de Asesores Externos del FIRA y su relación con el PEPMA en el Estado de México y PRONAMAT en el Estado de Veracruz

El Programa de Incremento a la Producción de Maíz (PIPMA) se basó en las experiencias del FIRA en el otorgamiento de crédito y asistencia técnica intensiva a productores de bajos ingresos. Fue operado a partir del ciclo Primavera-Verano 1983 por la Dirección General de Distritos y Unidades de Temporal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Como se mencionó, en la práctica se dieron 3 modalidades para la operación del PIPMA. La primera quedó bajo la responsabilidad total de la SARH, la segunda estuvo bajo la coordinación de un grupo de especialistas húngaros contratados por el Gobierno Mexicano, y la tercera modalidad fue dirigida por el FIRA dentro del Programa de Asesores Externos.

El trasfondo de la puesta en marcha de este programa era la insatisfecha demanda de alimentos básicos para la creciente población del país, con una deficiente producción nacional que obligaba a la importación de granos, renglones que anteriormente eran fuente de divisas y financiamiento para el desarrollo de otras actividades económicas.

Debe mencionarse que el PIPMA en su tiempo, representó la estrategia de la SARH a través de la Dirección General de Distritos de Temporal (que había absorbido el personal ya disminuido y las funciones no cumplidas de la Dirección General de Extensión Agrícola) para hacer mas eficiente el servicio de asistencia técnica entre productores de maíz.

3.1.1. Objetivos del PIPMA

Para cumplir la meta de atender una superficie de 2.5 millones de hectáreas en 1988 con un rendimiento promedio de 3.5 ton/ha y llegar a una producción total de 8.75 millones de toneladas de maíz en 1988; el PIPMA se propuso los siguientes objetivos:

1. Coadyuvar al fortalecimiento de la soberanía alimentaria nacional
2. Incrementar la producción y productividad del maíz



3. Incorporar año con año mayores superficies potenciales bajo el sistema de producción del PIPMA (cuadro 1).
4. Lograr que los productores utilicen mejores tecnologías .
5. Organizar a los productores para que obtengan mayores beneficios en los procesos de producción y comercialización del maíz.
6. Que en un plazo no mayor de 3 años los productores queden organizados y capacitados para administrar sus propias unidades de producción, para que la SARH se desligue del compromiso directo de la asistencia técnica.

Como se puede observar, ya este último objetivo apunta hacia la privatización de la asistencia técnica, pagada por los productores con sus propios recursos, producto de haberse apropiado de su proceso de producción y organización, así como de los excedentes obtenidos de una mayor productividad y una injerencia directa en la comercialización de insumos y cosechas que les retribuyan en una relación beneficio/costo mas favorable y atractiva.

3.1.2. Estrategia del PIPMA

Con pequeñas modificaciones, las tres variantes operadas en el PIPMA tuvieron prácticamente la misma estrategia, cuyos componentes básicos fueron los siguientes:

1. Determinación de áreas potenciales para la producción de maíz mediante un diagnostico regional que contenga aspectos técnicos sobre clima, suelo, temperatura, tecnología utilizada, infraestructura disponible, organización de productores, situación crediticia y regularización de la tenencia de la tierra.
2. Formar bloques compactos de por lo menos 20 hectáreas que permitan un uso más racional de la tecnología, maquinaria, control de plagas y malezas y en consecuencia reducir costos de producción.
3. Integración de un Grupo Operativo Estatal que tendrá la responsabilidad de la organización de productores, detección de áreas potenciales, coordinar y gestionar apoyos institucionales para los productores participantes en el programa (ver esquema 1).
4. Las áreas potenciales detectadas para incorporarse al programa deberán tener bajos índices de siniestralidad, tenencia legalmente constituida, con infraestructura mínima aprovechable y que estén ubicadas estratégicamente para causar im-



pacto en zonas aledañas.

5. Los productores participantes deberán ser sujetos de crédito y de seguro agrícola.

6. Los productores deberán aplicar la tecnología recomendada en base a los resultados del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, los conocimientos de los especialistas de la SARH y las experiencias prácticas de los agricultores.

7. La tecnología a utilizar deberá estar validada por las diferentes instancias y Comités de Decisiones establecidos en el esquema organizativo del Programa.

8. Cada unidad productiva deberá reunir de 500 a 1000 has. bajo la atención de un Asesor Técnico que será apoyado por un pasante de Ingeniero Agrónomo; cuya labor será equivalente a un servicio social. El pasante tendrá una ayuda mediante un Programa de Becas de la SARH. Se deberá sensibilizar al productor para que el primer año del programa el pasante reciba del productor el equivalente al 10% del ingreso de un asesor, el segundo año el 80% y el tercer año sea pagado totalmente por la comunidad.

Cuando las Unidades Productivas sean liberadas y contraten a su propio asesor, estarán auxiliados con supervisión de la SARH y apoyados por las demás instituciones que participan en el Programa.

9. Los asesores PIPMA deberán informar y motivar a los productores para participar en el Programa. Además deberán capacitar a 4-5 productores en el proceso de producción, administración y comercialización; para que en 3 años el manejo de la Unidad quede a cargo de los productores.

10. Los asesores y supervisores PIPMA deberán ser seleccionados del personal existente en la SARH o como último recurso por nuevas contrataciones.

11. A los supervisores y asesores que cumplan con las metas fijadas se les otorgara un Bono Anual de acuerdo a determinados niveles de eficiencia.

12. Los asesores y supervisores recibirán capacitación permanente en aspectos teóricos y prácticos.

13. Se programaran actividades para que los productores reciban los insumos, créditos y estímulos para ser utilizados en el momento, cantidad y calidad apropiados.

14. Las instituciones deberán realizar un esfuerzo mayor para lograr una verdadera coordinación, aportando nuevos métodos de



operación y trabajo común.

15. La maquinaria disponible del Programa Nacional de Mecanización deberá asignarse prioritariamente a las Unidades Productivas del PIPMA.

La operación de la Estrategia propuesta involucraba la participación de diferentes sujetos (productores, técnicos y funcionarios) de cuya acción o responsabilidad dependía el cumplimiento de los resultados previstos. Algunas de las acciones obligaba a la interacción de dos o mas actores y ello demandaba una estrecha coordinación, voluntad política, interés común y disposición para sumar esfuerzos y recursos.

3.1.3. Avances logrados en la operación del PIPMA

El Programa se instrumentó y ejecutó en la mayoría de los principales Estados productores de maíz. Para ello se delimitaron las áreas que se atenderían con cada una de las tres modalidades de la Estrategia.

Las áreas seleccionadas para ser operadas con la participación y asesoría de los especialistas húngaros coincidieron con zonas de riego y alto potencial productivo. El PIPMA inició su operación en 1983 en 87 distritos de temporal de 23 entidades federativas.

Estudios específicos realizados en diferentes regiones del país, mostraron que en el aspecto productivo el PIPMA logró el propósito de incrementar los rendimientos de maíz, mejorar el nivel de ingreso de los productores participantes y contribuir significativamente a la autosuficiencia alimentaria.

La coincidencia de su puesta en marcha con la repercusión de la fuerte crisis económica del país; así como los cambios de funcionarios de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos abortó una experiencia que estaba mostrando buenos resultados.

En la mayoría de los Estados de la República donde se implementó el PIPMA, su importancia fue disminuyendo al cambiar las prioridades en los programas oficiales. Bajo esas condiciones ya no se tuvieron los apoyos económicos y políticos con que se inició el programa.

En relación a la asistencia técnica, mientras se pudieron mantener salarios atractivos, los extensionistas cumplieron satisfactoriamente su trabajo; pero en cuanto se suspendieron los pagos se volvió al esquema tradicional de asistencia técnica extensiva, esporádica e ineficiente



3.1.4. Propuesta del FIRA para Privatizar la Asistencia Técnica.

El FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura) del Banco de México puso en marcha el Programa de Asesores Externos cuyos objetivos principales fueron:

- Lograr entre los productores la adopción de conocimientos y destrezas sobre aspectos técnico-productivos, socio-organiza-tivos y administrativos.
- Orientar la participación de los productores en la toma de decisiones y ejecución de las mismas relacionadas con sus empresas.
- Coadyuvar a incrementar la eficiencia y efectividad de las empresas agropecuarias en el manejo de sus recursos físicos, financieros, tecnológicos y humanos.
- Promover la capacidad de autogestión de los productores en la mayor utilización de los apoyos y servicios que brindan las dependencias oficiales y privadas.
- Propiciar el incremento del ingreso de los productores agropecuarios y su mejoramiento familiar.

Para lograr estos objetivos el FIRA planteó que la asistencia técnica debería cubrir tres funciones básicas: capacitación, asesoría y supervisión. La capacitación tendría el propósito de que los productores adquirieran conocimientos y destrezas sobre que hacer, cómo, cuándo, dónde, para qué, cuánto cuesta y con qué recursos. Esta capacitación debería hacerse en base a necesidades concretas manifestadas por los propios productores y estructuradas para satisfacerlas en un tiempo y lugar determinado.

La asesoría sería una ayuda al productor en la toma de deci-siones, proporcionándole información actualizada para analizar los pros y contras de la adopción de una tecnología determinada.

La Supervisión tendría el objetivo de verificar la ejecución de las acciones acordadas entre el productor y el asesor para de-ctectar posibles necesidades de asistencia técnica que permitieran reorientar las actividades de los asesores y de la empresa de los productores.

Para que el asesor técnico pudiera cumplir sus funciones se requería que tuviera determinadas condiciones humanísticas como son: idealismo, sensibilidad, capacidad técnica, vocación, modes-tia, iniciativa y conciencia social de su profesionalismo.

Además era deseable que el asesor técnico normara su actividad



considerando los siguientes principios del Código de Etica Profesional: Vocación de Servicio, Honestidad, Responsabilidad, Respeto, Lealtad, Dignificación, Espíritu de Superación, Capacidad de Trabajo, Capacitación Permanente y Realización Personal.

Es claro que el perfil aquí planteado del asesor técnico difícilmente se encuentra en las dependencias oficiales del sector agropecuario; donde la mística de servicio social está supeditada a situaciones elementales de supervivencia. En una institución como el FIRA este perfil si es común encontrarlo en virtud de que los problemas existenciales de los técnicos están resueltos con un salario satisfactorio y una serie de prestaciones económicas, sociales y culturales que le dan al técnico mayores posibilidades de trascender con su trabajo.

3.1.5. Logros del Programa de Asesores Externos

El Programa ha tenido éxito fundamentalmente entre agricultores con mayores recursos; por lo general propietarios privados que han obtenido créditos refaccionarios para pequeñas y medianas empresas agropecuarias o agroindustriales.

Con productores de bajos ingresos, ejidatarios y verdaderos pequeños propietarios que siembran en condiciones de temporal y minifundio, el Programa de Asesores Externos tuvo éxito en la operación del PIPMA porque coincidió que al Director General del FIRA fue designado como Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos; quien puso en puestos claves de la Secretaría, a personas que habían sido sus colaboradores por muchos años.

Además el pago de los asesores externos estaba garantizado por el FIRA; así como la disponibilidad de vehículos y otros apoyos importantes para el trabajo de campo.

3.1.6. La Relación de PIPMA y el Programa de Asesores Externos con PEPMA y PRONAMAT

Los logros obtenidos por el PIPMA a través de sus diferentes modalidades, fueron evaluados por los funcionarios de la SARH en la presente administración, después de haber concluido que no era posible continuar con el protagonismo ineficiente del Estado en materia de promoción del Desarrollo Rural. Para ello se buscaban estrategias en donde los propios productores adquirieran la responsabilidad en el tiempo, de pagar gradualmente el costo de la asistencia técnica. Se concluyó en esa evaluación que la estrategia del PIPMA, basada en una asistencia técnica intensiva en módulos de 500 a 1,000 has, era apropiada para avanzar en los planes de privatización del servicio, aspecto contemplado en el Programa de Modernización del Campo Mexicano.



Se consideró que la estrategia para proporcionar una asistencia técnica intensiva a productores de maíz que aceptaran cubrir parcialmente su costo, tenía mucho mayores posibilidades de éxito al conocerse los resultados del proyecto de investigación del INIFAP, realizado entre 1987 y 1989 conocido como PRONAMAT Científico. Los experimentos de PRONAMAT científico se habían conducido en 25 de los 32 estados de la República, que contaban con superficies identificadas como de alto potencial productivo.

3.2. El PRONAMAT Científico

El objetivo de este proyecto de investigación del INIFAP fue validar toda la tecnología de que se disponía y no se estaba empleando por los productores, sobre dosis de fertilizantes, semillas mejoradas, control de plagas y de malas hierbas. La idea central era disponer de recomendaciones específicas para los diferentes sistemas de producción identificados, que pudieran llevarse a los productores, con un alto porcentaje de probabilidad de obtener buenos resultados (por lo menos duplicar los rendimientos) bajo condiciones de riego, punta de riego y buen temporal.

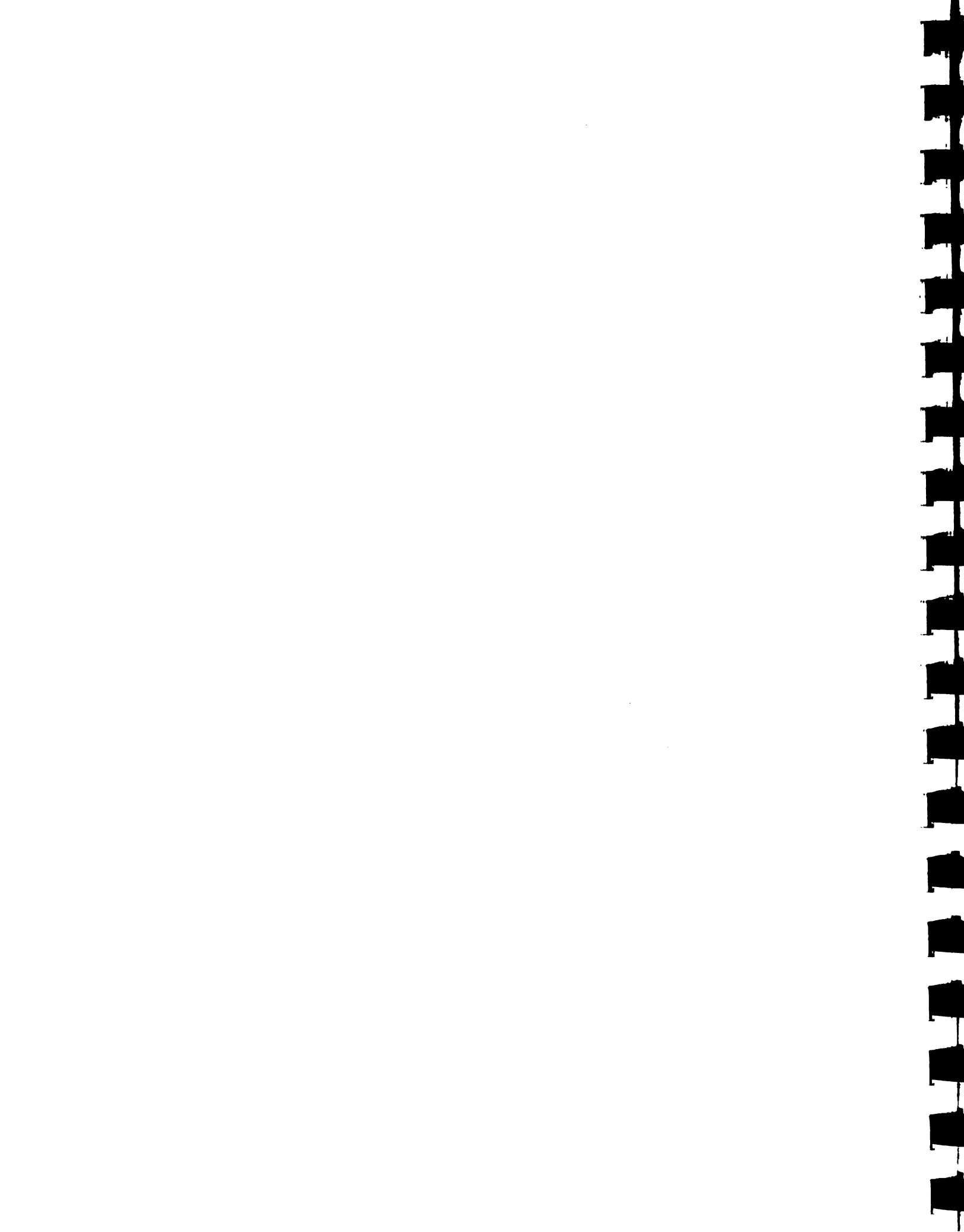
Los trabajos se llevaron a cabo en los estados de la República, en donde se habían identificado superficies de importancia económica sembradas con maíz, con alto potencial productivo. Al concluir los trabajos en 1989, se encontró que en 8 de los 25 estados de la República se ubicaba la mayor proporción de la superficie sembrada con maíz, de los cuales los estados de México, Jalisco y Veracruz ocupaban los tres primeros lugares.

El trabajo del PRONAMAT Científico se inició estableciendo experimentos y parcelas de validación en áreas de riego sembradas con maíz en el ciclo OI 87/88 y continuó en el PV 88/88 y OI 88/89.

En el ciclo PV 89/89 se ampliaron los trabajos del PRONAMAT científico a las áreas de temporal eficiente, probando y refinando de manera acelerada la tecnología de producción de maíz para elevar los rendimientos al máximo posible, en términos económicos.

Con sustento en los resultados de experimentación y de parcelas de validación, se procedió a hacer la delimitación de Provincias Agronómicas sobre cartas agrológicas, tomando en consideración el cociente de precipitación/evaporación (que indica la disponibilidad de humedad para el cultivo del maíz) y la profundidad del suelo. Considerando esos dos factores se determinó a nivel nacional la clasificación que se muestra en el cuadro siguiente.

La estimación hecha en base al potencial productivo de los 3'605,822 has clasificadas como de muy buena productividad, y considerando 4.0 ton/ha, era en el sentido que se podía llegar a producir 14'423,238 toneladas, suficientes para cubrir las necesidades de consumo interno de la población actual del país. De ahí la im-



portancia de encontrar el mecanismo para transferir la tecnología en base a métodos más eficientes que los empleados en el pasado.

PROVINCIAS AGRONOMICAS	SUPERFICIE EN HAS
Muy buena Productividad	3'605,822
Buena Productividad	2'328,643
Mediana Productividad	6'165,924
Baja Productividad	3'263,740
Tierras Marginadas	2'645,649
TOTAL sembrado maíz	18'013,796*

* Fuente: Turrent F.A. 1989. Breve análisis Estratégico del Recurso Tierra de labor en México. Documento inédito.

Los investigadores de INIFAP, combinando 10 factores de diagnóstico llegaron a determinar un gran número de agrosistemas con recomendaciones específicas de producción, que posteriormente se incluirían en manuales de campo a ser empleados por los extensionistas o asesores profesionales. El empleo del manual para diseñar un plan de producción a nivel de parcela, les permitiría llevar a cabo su trabajo de manera mucho más eficiente y efectiva que en el pasado. Esos manuales en opinión de su autor principal, se concibieron como el elemento clave a ser empleado por los asesores profesionales, quienes en su nuevo papel como agentes de asistencia técnica durante la década de los 1990's, deberán actuar como médicos con su clientela, realizando en primer término el diagnóstico a nivel de parcela, para diseñar enseguida un plan específico de producción para cada cliente.

3.3. El PRONAMAT Operativo

Los resultados del PRONAMAT científico fueron dados a conocer a los funcionarios de la SARH a principios de 1990, con la idea de que por lo menos en los 8 estados en donde se ubicaba la mayor superficie con alto potencial productivo, se iniciara un programa piloto para probar las bondades de la tecnología disponible por primera vez a nivel de parcela y de productor y que deberían ser recomendadas por un grupo de nuevos extensionistas o asesores profesionales.

3.3.1. El Programa Especial de Producción de Maíz "PEPMA" en el Estado de México

En el Estado de México se implementó el PEPMA en 1990, contra-



tando a 72 asesores profesionales que serían los responsables de orientar a los productores para: (1) obtener el crédito necesario para la adquisición de los insumos recomendados y (2) demostrar posteriormente de manera objetiva a sus clientes, el uso correcto de las recomendaciones o paquetes tecnológicos.

Los 72 asesores profesionales atendieron en 1990 un total de 37,750 has. El servicio de crédito fue proporcionado tanto por la Banca Oficial, como por la Banca Comercial, más un programa especial creado por el Gobierno del Estado y operado por la CODAGEM (Comisión para el Desarrollo Agropecuario del Estado de México) que solamente requería de garantía prendaria.

Las condiciones climáticas imperantes en 1990 fueron excelentes para el cultivo del maíz, lo que combinado con el empleo de las recomendaciones tecnológicas hicieron posible un rendimiento unitario de 6.0 ton/ha, récord en la historia del Estado de México.¹

Animados por los excelentes resultados obtenidos en el primer año con la tecnología del PRONAMAT científico, las autoridades estatales concibieron un plan para extender el PEPMA a todo el Estado. Ese plan contemplaba la participación del Gobierno Federal (representado por el FIRCO) y el Gobierno del Estado, representado por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), para operar el PEPMA en 150,000 has .

El aspecto técnico fue encomendado al INIFAP, en donde se procedió de inmediato a la delimitación de las provincias agronómicas con alto potencial productivo sobre mapas agrológicos del Estado, ubicando las áreas de potencial productivo en los 8 Distritos de Desarrollo Agropecuario. Una vez delimitadas las provincias agronómicas dentro de cada Distrito, se procedió a elaborar el manual de campo que sería empleado por los asesores profesionales, en base al cual se haría el diagnóstico y de diseñar el plan de producción a nivel de parcela. El diseño del plan de producción se haría por el asesor profesional, tomando en consideración el régimen de humedad, la profundidad del suelo, la pendiente, el contenido de materia orgánica, la textura, la estructura etc.²

¹ Expediente Técnico del PEPMA, Estado de México, 1991. Sección programa Especial de Producción de Maíz (3 páginas). Aunque no existen memorias sobre el método de estimación de rendimientos y las cifras a nivel de modulo de esas estimaciones, la cifra de 446.0 ton/ha. fue avalada por personal de INIFAP, que realizó un trabajo de muestreo en todo el Estado, incluyendo parcelas PEPMA y fuera de dicho programa.

² Tecnología para Maíz en el Estado de México, ciclo PV 91/91. manual del Asesor Técnico. Contiene la Metodología para que en función de Criterios Técnicos sobre las características de la



Para contratar a los profesionales idóneos que se desempeñaran en la posición de asesores profesionales para dar asistencia técnica a los productores, se lanzó una convocatoria a agrónomos con experiencia en el cultivo del maíz, de preferencia nativos del propio Estado de México. De un total de más de 400 solicitudes se seleccionaron a 275 para que participaran en un curso de capacitación ad hoc, impartido por personal del INIFAP y del Colegio de Postgraduados. El contenido de ese curso fue sobre aspectos técnicos de manejo de los paquetes tecnológicos, así como sobre aspectos de Divulgación, Evaluación y Seguimiento. De esos 275 que participaron en el curso, se seleccionaron finalmente 250, que agregados a los 68 que quedaban de 1990, se llegó a un total de 318 asesores profesionales, distribuidos en 15 zonas de supervisión para realizar el trabajo a partir de la segunda quincena del mes de febrero de 1991.

Los planes originales eran en el sentido que cada asesor profesional atendiera en promedio 500 has, con lo cual se esperaba atender 150,000 has en todo el Estado durante el ciclo de 1991. Se anticipaba, como parte del plan, que el 70% de esa superficie recibiera el beneficio del crédito de avío, tanto de la banca oficial como de la banca comercial, para lo cual el asesor profesional debería dar las orientaciones oportunas a quienes estuvieran interesados en el servicio.

El rendimiento esperado en esta nueva superficie era de entre 4.0 y 4.8 ton/ha, aunque el potencial de la mayor parte de los suelos, con una buena preparación, siembras oportunas y un buen control de malas hierbas y plagas, tenían potencial para 6.0 ton/ha con un temporal como el de 1990.

La estrategia del PEPMA, en congruencia con los lineamientos del Programa Nacional de Modernización del Campo Mexicano, busca privatizar en los próximos 4 años (incluido 1991) la asistencia técnica entre los productores ubicados en las provincias agronómicas con alto potencial productivo. El plan específico consiste en transferir gradualmente el costo de la asistencia técnica a los productores, quienes se estima que pueden pagarla con una mínima parte de los incrementos que se logren al recibir ese servicio de los asesores profesionales.

El plan específico consiste de la siguiente estrategia: en 1991 el Gobierno Federal a través del FIRCO, cubriría el 40% del costo de la asistencia técnica, el Gobierno Estatal otro 40% (a través de la SEDAGRO) y el 20% restante sería cubierto por los productores que participaran en el PEPMA. En 1992 la contribución de los productores sería con el 40% del costo y los gobiernos Fede-

parcela del productor y poderle dar la recomendación ad hoc, conducente a resultados óptimos.



ral y Estatal con el 30% cada uno. En 1993 el aporte de los productores sería del 60% y los gobiernos Federal y Estatal aportarían el 40% restante; para llegar a 1994, último año de la administración, con un aporte del 80% del costo de parte de los productores y el 20% restante por ambos gobiernos.

Bajo las anteriores condiciones se espera que en 1995, los productores cubran en su totalidad el costo de la asistencia técnica, con lo cual se mantendrán los niveles de rendimiento cercanos a las 6.0 ton/ha, que significarán ingresos substanciales para los productores. Por su parte los asesores profesionales tendrán una fuente permanente de empleo.

Los supuestos en que se sustentó el PEPMA en 1991, contemplaban estímulos tanto para el profesional que daría la asistencia técnica, como para los productores que recibieran el beneficio de la asistencia técnica. Esos estímulos eran los siguientes:

Para el Asesor Profesional

1. Percibir un salario de \$3'000,000 de pesos integrado de la siguiente manera (1) Salario: \$1'800,000; (2) Renta de vehículo \$1'000,000 y (3) Viáticos; \$200,000.
2. El asesor profesional sería contratado por los productores del módulo, representados por un comité de decisiones integrado por productores y autoridades locales.
3. El pago lo haría una instancia de la SEDAGRO conocida como ICAMEX (Instituto de Investigación y Capacitación del Estado de México) que sería la responsable de obtener los fondos aportados tanto por el Gobierno Federal como Estatal y los aportes de los productores que se harían a través del banco que les otorgara el financiamiento a estos. El comité de decisiones autorizaría mensualmente los recibos de honorarios a los asesores profesionales, representando a los productores en calidad de empleadores del asesor.

El sueldo fue considerado como satisfactorio, con lo cual se esperaba que los asesores profesionales se dedicaran de tiempo completo a la actividad de asistencia técnica intensiva y no buscar ingresos complementarios, como se sabe acostumbran los extensionistas del Servicio Nacional de Extensión.

Del lado del productor se tenían los estímulos siguientes:

1. El recibir orientaciones sobre el uso del servicio de crédito y seguro agrícola y ser apoyado en las gestiones ante el banco y el seguro para ser atendido oportunamente.



2. Recibir asistencia técnica sobre el cultivo del maíz, en lo referente a dosis y oportunidad de aplicación de fertilizantes, empleo de semillas mejoradas de alta capacidad de rendimiento, densidad de siembra y control de plagas y enfermedades, etc.
3. Al emplear correctamente los paquetes tecnológicos los productores, se esperaba que obtuvieran de dos 2.0 a 3.0 tons/ha de maíz adicionales, en comparación con la tecnología convencional empleada hasta 1990 (pasando de 2.0 a 3.0 tons/ha a 4.0 a 6.0 ton/ha).

Como se mencionó, para responder a las necesidades de crédito anticipadas por los potenciales participantes se anticipaba que la banca oficial y privada financiaran el 70% de la superficie del PEPMA en 1991 o sea unas 105,000 has.

La operación del PEPMA se consideró sería facilitada mediante la participación concertada de campesinos, instituciones y personal técnico del sector agropecuario en el Estado de México. Esa concertación sería estimulada por la intervención de las siguientes instancias, adicionales al Comité de Decisiones que se designaría a nivel de módulo.

1. Comité Directivo Distrital. Este órgano de gobierno reúne en su seno a todas las dependencias del sector, por lo que se considera idóneo para atender los problemas que rebasen el ámbito de competencia de los Comités de Decisiones, a fin de agilizar especialmente el suministro de insumos. Este Comité celebra reuniones de conformidad con lo dispuesto por la Ley de los Distritos de Desarrollo Rural.
2. Consejo Estatal del PEPMA. Esta instancia de nivel central en la que participan la SEDAGRO, SARH, FIRCO, FIRA, CODAGEM, ICAMEX, BANRURAL y Organizaciones Campesinas (CNC y CCI) se reunirá mensualmente para garantizar la atención preferente al programa y se agilicen las acciones de apoyo a los productores.

3.3.1.1. Estructura Organizativa del PEPMA para la Operación

A fin de lograr la máxima eficiencia en la operación en el PEPMA durante 1991, se decidió entre SEDAGRO y Delegación de la SARH en el Estado, incluir las siguientes posiciones:

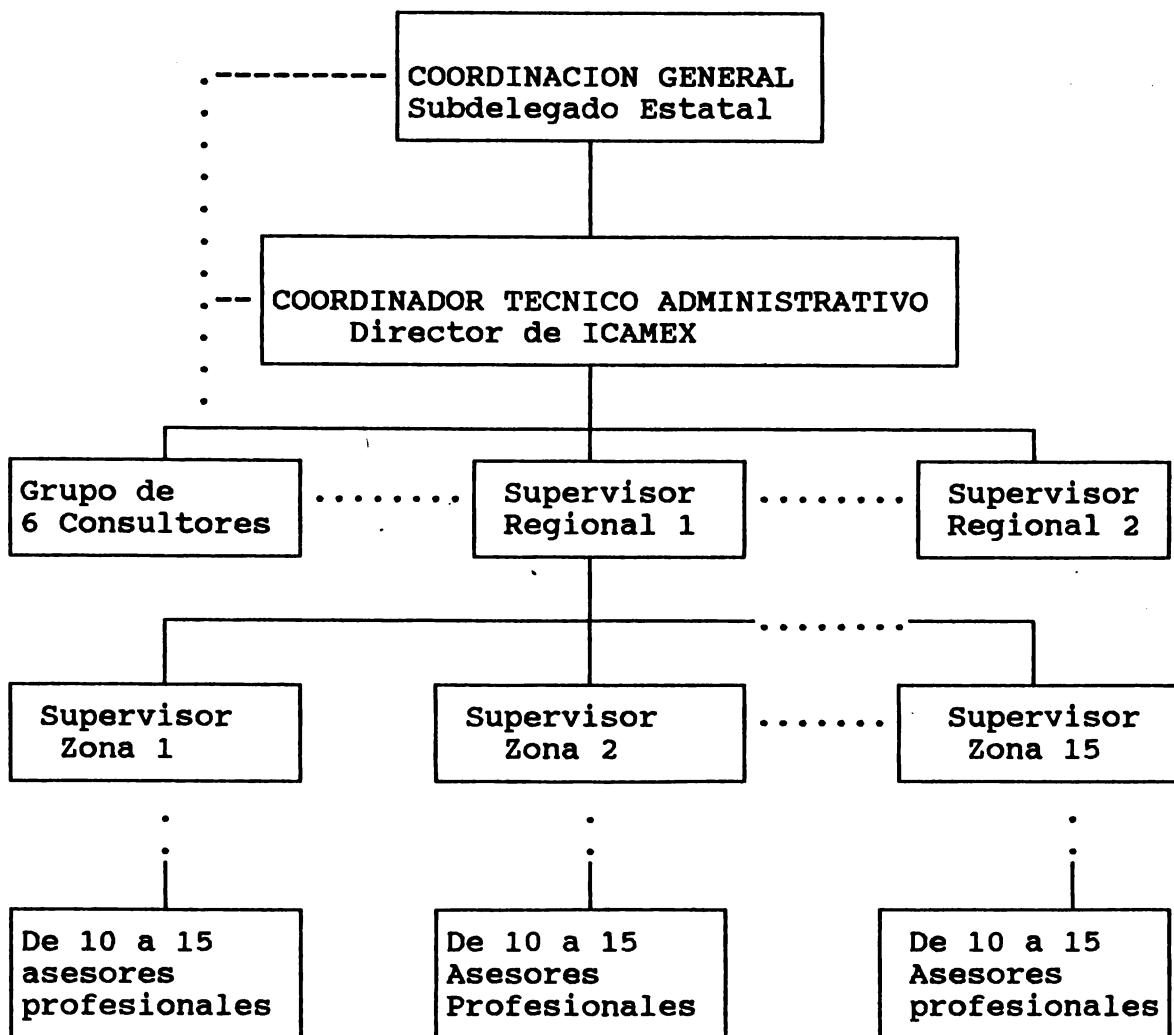
1. Coordinador General (Subdelegado de Operación de la SARH)
2. Coordinador Técnico Administrativo (Director de ICAMEX)



3. Dos coordinadores estatales, dependientes de ICAMEX
4. Quince supervisores de zona, con la responsabilidad de supervisar el trabajo de 10 a 15 asesores profesionales

El organigrama resultante se muestra en la Fig 1.

FIG. 1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PEPMA



Las funciones del Coordinador general se concibieron como las de supervisar y coordinar globalmente las diferentes funciones y actividades a ser realizadas tanto por las instituciones de servicio como por los supervisores y asesores profesionales. Como apoyo tendría al grupo de consultores en las áreas de productividad y sistemas de producción, producción de semillas, divulgación y eva-



luación.

El Coordinador Técnico Administrativo asumió la responsabilidad de obtener las aportaciones económicas que haría el Gobierno Federal a través del FIRCO y el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Finanzas; y administrar los recursos, a fin de hacer los pagos oportunos a los supervisores y asesores profesionales.

Los miembros del grupo de consultores tendrían las funciones de asesorar a los supervisores y asesores profesionales, para llevar a cabo las tareas de: promoción del programa a nivel de comunidad, diseñar del plan personalizado de asistencia técnica mediante el empleo del manual, dar la asistencia técnica a los productores, colecta de información a nivel de productor participante, como parte esencial del sistema de evaluación y seguimiento.

Los supervisores regionales tendrían las funciones de visitar las diferentes zonas de supervisión y celebrar reuniones con los asesores profesionales para conocer los avances y problemas de tipo técnico o administrativo, y buscar la solución, a fin de asegurar que los trabajos se llevaran a cabo en los tiempos oportunos. De igual manera el supervisor haría gestiones para que los salarios de supervisores de zona y asesores profesionales se pagaran también oportunamente.

Los asesores profesionales, como se mencionó, serían los responsables de llevar a cabo el trabajo de asistencia técnica a los productores en cada modulo, contando para ello con la asesoría permanente del grupo de consultores, quienes celebrarían reuniones semanales con los supervisores y/o atenderían demandas específicas de los asesores en sus propios módulos de trabajo.

En el expediente técnico del PEPMA se menciona que la asistencia técnica impartida por un asesor profesional es vital para el buen desarrollo del programa; es decir, este es el elemento principal en el proceso productivo, pues todos los demás elementos tales como el servicio de crédito, de seguro agrícola y distribución de insumos, giran alrededor del trabajo de asistencia técnica. En efecto, en el mismo expediente técnico se menciona que el asesor es gestor del crédito, sin perder de vista lo más importante del proceso, que es el cuidar técnicamente el cultivo y los intereses de los productores, ya que el asesor trabaja para ellos. Psicológicamente si el productor paga un servicio, este tiene que ser eficiente y económicamente rentable para él, provocándole un bienestar social. La asistencia técnica es un servicio generoso, que contribuye a solucionar la problemática que enfrenta el campesino productor de maíz en el Estado de México, que lo limita para beneficiarse plenamente de la tecnología moderna de producción e incrementar substancialmente la productividad y la producción, como un medio para mejorar sus condiciones a la vez que contribuye con la venta



de sus excedentes a la alimentación de la población urbana.³

Se enfatizó que por ningún motivo el servicio de asistencia técnica que proporcionaría el PEPMA debería burocratizarse, evitando así caer en la ineficiencia y vicios del pasado, que condujo a la irrelevancia del Servicio Nacional de Extensión.

Con lo expuesto anteriormente resulta claro que, desde el punto de vista teórico, el planteamiento es impecable, pues ofrece nuevas oportunidades tanto a agrónomos como a campesinos. En efecto, por una parte los agrónomos que en los últimos 10 años han tenido dificultades para encontrar un empleo, tendrían no sólo un trabajo, sino que estarían bien remunerados y en capacidad de atender eficiente e intensivamente a una clientela relativamente pequeña en comparación con lo que se esperaba de un extensionista convencional de la SARH, que daba un servicio catalogado como extensivo, con poco contacto con los productores. Adicionalmente, como se mencionó, los asesores profesionales del PEPMA tendrían acceso a una asesoría permanente de parte del grupo de consultores especialistas en las diferentes áreas de especialización para resolver de inmediato cualquier problema de tipo técnico en el campo; lo cual jamás habían tenido los extensionistas del Servicio Nacional de Extensión. De igual manera el grupo de asesores tendría acceso a cursos de capacitación en función de necesidades de conocimientos específicos, que serían impartidos a petición de ellos tanto por el grupo de consultores como por personal del INIFAP. A través de esos cursos se esperaba que los asesores estuvieran permanentemente actualizados sobre los diferentes conocimientos requeridos para llevar a cabo eficientemente su trabajo en el campo. De esta manera los productores verían en el asesor profesional a alguien útil que contribuía a su bienestar, como los enfermos ven al médico cuando recurren a una consulta.

Los campesinos por su parte, tendrían ahora la presencia permanente del asesor, quien viviría en la comunidad y por tanto tendrían acceso a él a cualquier hora del día, para plantearle problemas de orden técnico o de gestión. Con ello sin duda se espera avanzar hacia una mayor productividad, que les permita poder ser competitivos en el mediano plazo (después de 4 años) incluso en el mercado internacional, al adoptar las recomendaciones tecnológicas consistentes en: (1) un buen manejo de suelos, (2) semillas mejoradas de alta capacidad productiva, (3) densidades apropiadas de plantas/ha, (4) control de malas hierbas y de plagas en el cultivo.

Con un nuevo agente de asistencia técnica como el descrito actuando en el campo a partir de la segunda quincena del mes de

³ Expediente Técnico del PEPMA, op cit. Aspectos relacionados con la operación en el campo.



febrero, el PEPMA esperaba atender las 150,000 has mencionadas en 1991; los planes a mediano plazo (1994) sin embargo, eran llegar a cubrir 400,000 has. con alto potencial productivo en el Estado de México. Esa superficie, con un rendimiento conservador de 4.0 ton/ha promedio, produciría 1'600,000 ton. de maíz por año, a partir de 1994, con lo cual el Estado de México espera contribuir substancialmente a la autosuficiencia alimentaria del país y por supuesto espera conservar el primer lugar en cuanto a volumen de producción entre los estados productores de maíz en la federación.

3.3.1.2. Avances en la Operación del PEPMA en el Ciclo P-V 91/91

El Inicio

Después de haber hecho los ajustes presupuestales se pudo contratar a 215 asesores del total de 250 aceptables, mas los 68 que habían prestado sus servicios en 1990 y que decidieron continuar en 1991. Bajo estas condiciones se empezó a operar a partir de la segunda quincena de febrero, con 283 asesores, cada quien atendiendo un modulo de supervisión, ubicados en los ocho Distritos de Desarrollo Rural en el Estado. Con los 283 asesores profesionales se hizo el ajuste a la meta para atender 110,000 hectáreas y no las 150,000 anunciadas al principio.

Dificultades Afrontadas sobre la Marcha

Problemas en el pago oportuno de sueldos. Una de las dificultades no anticipadas por el grupo de asesores profesionales fue el retraso consistente en los pagos, que se habían prometido hacerse a tiempo y con frecuencia de cada dos semanas. En efecto, por problemas de disponibilidad oportuna de recursos económicos, ICAMEX (Instituto de Capacitación del Estado de México) hizo el pago de la primera quincena casi seis semanas después de iniciado el trabajo de campo. Este problema pudo haberse resuelto oportunamente, si se hubiera planteado en el seno del Comité Estatal del PEPMA, si se le hubiera convocado para tal efecto. En lugar de esa solución, el coordinador técnico administrativo optó por recurrir a sus relaciones personales dentro de la burocracia del Estado, con la consecuencia lamentable de no haber obtenido los recursos a tiempo.

Ineficiencia en el trabajo de promoción, para constituir los módulos. Por su parte, los asesores profesionales que en su gran mayoría no tenían un vehículo de trabajo, avanzaron lentamente en la conformación de sus módulos que se esperaba fueran de un mínimo de 500 hectáreas. Empero, aun cuando sobre la marcha los directivos de PEPMA decidieron disminuir el mínimo tamaño aceptable a 350 hectáreas por módulo, muchos asesores no pudieron reunir esa superficie, viéndose obligados a renunciar (un poco más de 100 de ellos) 6 semanas después de iniciado el trabajo.



Bajo las anteriores condiciones, hacia finales del mes de abril, fecha en que las siembras se habían efectuado en su totalidad en la región, sólo quedaban 177 asesores profesionales, quienes en total pudieron incluir en sus módulos de asesoría apenas 62,000 hectáreas.

El Problema de cartera vencida. Entre las mayores dificultades afrontadas por los asesores profesionales para conformar sus módulos, fue el hecho de que la gran mayoría de productores no calificaban como sujetos de crédito por registrar carteras vencidas, tanto en la banca oficial como en la banca comercial. Ello ocasionó que un considerable número de potenciales participantes ya apuntados en las relaciones iniciales, decidieran no participar en el PEPMA, por no contar con los recursos necesarios para adquirir los insumos y pagar el costo de la asistencia técnica. El resultado final fue que de 105,000 has que se esperaba tuvieran crédito, sólo se dio el servicio a 9,000 has entre la banca oficial y comercial, que represento apenas el 8.57% de lo anticipado y solo el 14.52% de la superficie atendida por los asesores PEPMA en 1991.

Resultó interesante verificar en el campo que un considerable número de potenciales clientes habían incurrido en cartera vencida justamente en el ciclo agrícola de 1990, que había presentado excelentes condiciones climáticas en general. Empero, algunos de ellos habían operado en el PEPMA pero tuvieron algún siniestro y por falta de una orientación oportuna (de parte del asesor profesional) para dar aviso a la Aseguradora que había substituido a la anterior compañía paraestatal, la nueva compañía no reconoció la pérdida, con la consecuencia de que el campesino no pudo cubrir su adeudo.

Otro grupo de productores que en 1990 habían recibido el denominado crédito necesario (sólo la cantidad requerida para la adquisición de insumos) otorgado por la CODAGEM, (Comisión para el Desarrollo Agropecuario del Estado de México) se encontraron con la noticia de que dicha institución no operaría en 1991.

Lo anterior explica el porque no se alcanzó la meta de 110,000 has que se pensó podría atenderse una vez hecho el ajuste con los 177 asesores profesionales.

Inoportunidad en la entrega del crédito. Ya en la operación, aquellos que habían sido atendidos con el servicio de crédito, afrontaron una dificultad adicional relacionada con la inoportunidad en la ministración de los recursos económicos. En efecto, la primera ministración se hizo cuando las siembras tenían ya 30 días de germinadas y la cantidad entregada fue apenas de 300 mil pesos por hectárea, indicándose a quienes la recibían que debería emplearse prioritariamente para cubrir la cuota del seguro agrícola. Esto ocasionó que la cantidad remanente después de pagar la prima del seguro, fuera insuficiente para adquirir las cantidades de fertilizantes recomendados para ser aplicados cuando muy tarde en la primera labor de cultivo que se estaba realizando por esas fe-



y cap. de...?
chas. La segunda ministración llegó después de haber efectuado la segunda labor, lo que ocasionó que no hayan podido aplicar rigurosamente la recomendación técnica dada por el asesor profesional. En efecto, paradójicamente en este caso, aún contando con el servicio de crédito muchos productores no pudieron aplicar las recomendaciones conducentes a resultados óptimos, pues sólo aquellos que contaban con recursos propios o consiguieron dinero prestado con prestamistas locales, estuvieron en capacidad de hacerlo, pagando a sus acreedores cuando finalmente llegó el dinero del banco. La gran mayoría sin embargo no estuvieron en capacidad de sembrar la variedad mejorada que se recomendaba y de aplicar las dosis óptimas de fertilizantes en la época oportuna, conducente a los resultados potenciales.

Una situación aún más desventajosa fue afrontada por quienes no tuvieron el servicio de crédito, pues en su mayoría no dispusieron de recursos propios suficientes para comprar la semilla mejorada y las cantidades de fertilizantes recomendados por los asesores para lograr las dosis óptimas en los diferentes tipos de suelo, a fin de maximizar los rendimientos mediante el empleo apropiado de las recomendaciones tecnológicas.

El FIRCO se negó a pagar el 40% de la asistencia técnica a quienes no tuvieron crédito. Cuando el FIRCO conoció las cifras finales de productores que habían tenido acceso al crédito, que trabajaban apenas el 14.52% de la superficie dentro del PEPMA, en contraste con el 85.48 de autofinanciados, anunció que no cubriría el 40% del costo de la asistencia técnica convenida a quienes no habían sido financiados, argumentando que ese era un requisito pactado con el Gobierno del Estado. Ello ocasionó el retiro del FIRCO del programa, asumiendo la SEDAGRO el compromiso de cubrir el costo de la asistencia técnica de los autofinanciados. El FIRCO aceptó canalizar los recursos comprometidos originalmente con PEPMA, para la construcción de obras de infraestructura en el Estado. Esta actitud de FIRCO claramente resulta una contradicción entre lo anunciado por el Secretario de la SARH y aún por el propio Presidente de la República, en el sentido de que el objetivo fundamental de esa institución es canalizar estímulos a los productores de granos básicos. En nuestra opinión, ese estímulo resulta aún más necesario entre aquellos que por razones ajenas a su voluntad, no reciben el beneficio del crédito para la adquisición de insumos que les permita aplicar las recomendaciones tecnológicas que les dan los asesores profesionales.

Conflicto por rivalidad en el mando de PEPMA. A partir del mes de mayo se empezó a agravar un conflicto surgido desde el inicio de la operación en el campo. Este conflicto se originó por una cierta rivalidad en el mando de PEPMA, que no había sido claramente definido en la estructura correspondiente. Como consecuencia se observó una división entre supervisores y asesores que habían operado en 1990, (que recibían un trato preferencial por el coordinador técnico administrativo), y el resto de asesores y supervisores (la gran



mayoría). Empero, los dos supervisores regionales empezaron a actuar como fiscales de aquellos supervisores y asesores en el grupo mayoritario. Como resultado se despidieron a dos supervisores y a alrededor de 8 asesores, substituyéndolos por personal que reforzaba la posición del primer grupo. Esta situación generó desconfianza entre los asesores y supervisores del grupo mayoritario con la consecuencia negativa para el PEPMA, de una baja eficiencia en el trabajo de campo.

Retiro del grupo de consultores. Hacia finales del mes de julio, después de seis meses de no recibir las remuneraciones convenidas se retiró el grupo de asesores que había estado apoyando a supervisores y asesores en diferentes aspectos técnicos en el manejo de las recomendaciones, de asistencia técnica a los productores y de diseño de una estrategia de evaluación y seguimiento. Bajo estas condiciones no fue posible realizar los estudios de evaluación y seguimiento que se tenían planeados.

Problemas de pago de la Asistencia Técnica de parte de los productores autofinanciados. Una dificultad más que se anticipaba en el mes de agosto era el pago del costo de 20% de la asistencia técnica dada a los productores libres (autofinanciados). En efecto, en su mayoría opinaban que esa decisión la tomarían en función de los resultados, pues sí no producían cuatro o más toneladas por hectárea (como lo había ofrecido el asesor) no estaban dispuestos a pagar. Esos niveles de rendimiento eran poco probables, en razón a que la mayoría de ellos como se comentó anteriormente no habían seguido las recomendaciones técnicas por falta de recursos económicos propios. Empero, la evidencia observada en el campo hacia mediados del mes de julio era que los asesores profesionales habían descuidado el trabajo de asistencia técnica con el grupo de productores libres, atendiendo preferentemente a quienes habían recibido crédito, pues el banco que los habilitó les había descontado el costo de la asistencia técnica para entregar los recursos a ICAMEX, con lo cual se cubría como se mencionó, parte del salario de los asesores y supervisores.

Aunque el esquema de Evaluación y Seguimiento diseñado para el PEPMA contemplaba la obtención de información referente a la tecnología que finalmente los productores habían podido emplear y compararla con la recomendación del asesor profesional (con lo cual se explicarían los resultados en el ciclo PV 91/91 que se anticipaban por abajo de los esperados, al no poder la mayoría de los participantes en el programa aplicar las recomendaciones rigurosamente). Desafortunadamente, esos planes para conducir los estudios evaluativos, que de manera realista pudieron haberse realizado con la participación del grupo de supervisores y asesores, se suspendieron al retirarse el grupo de consultores del PEPMA, por las razones explicadas.

Los resultados observados en la operación en PEPMA en el ciclo PV 91/91 a una escala que cubrió todo el estado, pero apenas el



15.5% de la superficie con alto potencial productivo (400,000 has) mostró mas limitaciones que posibilidades como una opción real para transferir en los próximos tres años, el costo de la asistencia técnica a los productores.

Entre las mayores dificultades observadas en la operación que se anticipa limitarán seriamente el avanzar con pasos firmes hacia la privatización del servicio de asistencia técnica, como una alternativa real de desarrollo autosostenido a partir de 1994 (en que los productores estén en capacidad de cubrir en su totalidad el costo de la asistencia técnica y los asesores profesionales tengan una fuente permanente de empleo) se mencionan las siguientes en el caso del PEPMA.

1. El no acceso al sistema de crédito de la banca oficial y comercial de parte de la gran mayoría de productores maiceros en la región (más del 90%) por razón de registrar cartera vencida de ciclos anteriores a 1991. Esto constituyó un serio obstáculo para que los productores del Estado de México pudieran participar en el PEPMA en 1991, dada la escasez de recursos personales para costear por su cuenta la adquisición de los insumos necesarios y preparar adecuadamente la tierra en los tiempos oportunos.

2. Por los procedimientos burocráticos que emplea tanto la banca oficial como la comercial para dar el servicio de crédito a productores de maíz, aún aquellos que califican como sujetos de crédito, no podrán aplicar la tecnología recomendada en los tiempos oportunos, a fin de asegurar resultados óptimos, en razón a que el servicio siempre es inoportuno (la primera ministración normalmente se hace después de efectuadas las siembras). Ello explica el círculo vicioso observado en el pasado, en que los resultados obtenidos estaban muy por abajo de los esperados por aplicar fuera de tiempo o no aplicar, los elementos de las recomendaciones técnicas. Al obtener rendimientos que apenas cubrían los costos de producción, los productores no pudieron pagar sus adeudos, pasando a ser clasificados en cartera vencida.

3. Aunque en teoría existe la posibilidad de que los productores a través de sus organizaciones a nivel de ejido (o de municipio) constituyan Uniones de Crédito para no depender del BAN-RURAL en cuanto a financiamiento, a partir de 1992 esa opción se contempla como prácticamente imposible por la falta de recursos económicos de los productores para aportar el capital requerido como mínimo para iniciar la constitución de dicha figura organizativa. En la actualidad el capital que se exige a los productores como aportación para constituir la unión es de 900 millones de pesos, lo que requeriría en el caso que 100 ejidatarios a nivel de ejido desearan formar la unión, una aportación de 9 millones por persona; o de 3 millones per capita en el caso que 300 desearan constituir la unión. Este



requisito, en opinión de los productores de maíz en el Estado de México, es una imposibilidad real. Una aportación de 1.0 millón por ejidatario les parece algo que estaría a su alcance, aunque ello requeriría la participación de 900 productores, que difícilmente podrían ponerse de acuerdo dentro de 3 o más ejidos que desearan participar.

4.

Aunque seguramente en 1992 se hará un esfuerzo más para avanzar en la operación del PEPMA con la participación de la SEDAGARO a través de INCAMEX, los problemas burocráticos en la administración seguramente estarán presentes en mayor o menor grado al igual que en 1991 (escasez de recursos económicos por no contar con las aportaciones oportunas de FIRCO y el Gobierno del Estado). Adicional a los problemas burocráticos seguramente continuarán los conflictos de interés entre diferentes partes que tengan el mando para dirigir al programa. Aunado a esa dificultad se tendrá el escepticismo de los productores y de los asesores profesionales que empezaban a actuar en 1991 de manera similar a los extensionistas de la SARH cuyo servicio llegó a ser irrelevante para los productores precisamente por no ofrecerles una asistencia técnica oportuna y útil y no resolverles los problemas de financiamiento. El aspecto lamentable de esta situación es que el costo en la operación para los Gobiernos Federal y Estatal es el mismo a fin de cuentas, cuando la ministración de los recursos se hace tardíamente, que cuando se entregan oportunamente. Lamentablemente los resultados en el campo son radicalmente opuestos, haciendo la diferencia entre lo funcional y eficiente y lo burocrático e ineficiente.

5.

Aunque la participación de empresas privadas interesadas en el desarrollo del agro puede darse en el futuro en forma de Asociación en Participación, es más probable que esto ocurra en aquellas áreas que cuentan con riego en el Estado y en donde se puedan sembrar cultivos hortícolas, con miras a la exportación. Para aquellos productores que deseen seguir sembrando maíz en los próximos ciclos, seguramente no habrá ninguna oferta de asociación con el capital privado, de tal manera que continuarán afrontando los problemas de escasez de capital para financiar las siembras de maíz y la ineficiencia en la asistencia técnica.

6.

Una forma viable en que el PEPMA pudiera avanzar con pasos sólidos hacia la privatización de la asistencia técnica entre productores con alto potencial productivo, a partir de 1994, sería el crear una Organización No Gubernamental (ONG) que contara con un capital social de riesgo en forma de Fideicomiso, constituido con recursos provenientes de los Gobiernos Estatal y Federal, aportaciones de los propios productores y de fundaciones u otro tipo de instituciones sin fines de lucro. Esa ONG, estaría gobernada por una junta de directores en donde estuvieran representados los productores, autoridades



y técnicos, y sería la responsable de la toma de decisiones técnicas y administrativas, lo cual evitaría acciones inoportunas, que en el campo tienen consecuencias desastrosas. Por otra parte se podría lograr que el pago de salarios a los supervisores y asesores profesionales fuera también oportuno. Incluso, mediante el empleo del capital constituido con las aportaciones arriba mencionadas, podrían otorgarse préstamos a quienes lo desearan (con el respectivo pago de intereses) para la adquisición de un vehículo de trabajo, lo cual les permitiría lograr una mayor eficiencia en el trabajo. Por otra parte, el problema de financiamiento a los productores podría resolverse propiciando la asociación con Uniones de Crédito ya existentes en el Estado, haciendo las aportaciones (de 1.0 a 3.0 millones de pesos por socio) a esa Unión ya establecida. La Unión ya establecida daría el servicio de crédito a ejidatarios de otros ejidos considerando la organización resultante como una subsidiaria de la Unión ya existente.

3.3.2. El PRONAMAT en el Estado de Veracruz

3.3.2.1. Antecedentes para la puesta en marcha del PRONAMAT

Los resultados del PRONAMAT Científico en el Estado de Veracruz obtenidos de los trabajos realizados durante 1989 y 1990, mostraron significativas diferencias en los rendimientos de las parcelas de validación de tecnología establecidas por el INIFAP, en comparación a las parcelas vecinas de agricultores que sembraron con su tecnología tradicional. Esta diferencia en rendimiento fue de 1.70 ton/ha en las provincias agronómicas de Muy Buena Productividad.

Con información proporcionada por la SARH sobre superficie cosechada y rendimiento actual, se calculó el potencial de producción de maíz en las áreas de Buena Productividad del Estado lo cual podemos observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Producción actual y potencial en las áreas de Buena Productividad del Estado de Veracruz

CICLO	SUPERFICIE COSECHADA (MILES HAS)	RENDIMIENTO ACTUAL	TON/HA POTENCIAL	PRODUCCION (MILES TONS)	
				ACTUAL	POTENCIAL
O-I	160	1.40	2.53	224	405
P-V	379	1.80	4.08	682	1548
TOTAL	539	1.68	3.62	906	1953



Veracruz es el Estado en la República que cuenta con mayor superficie de tierras de alta calidad para la producción de maíz. Dispone de 410,000 has de tierras localizadas en provincias agro-nómicas de "Muy Buena" y "Buena" productividad, por lo que existen bases para poder alcanzar la meta propuesta del millón y medio de toneladas de maíz en el año agrícola de 1992. En efecto considerando los dos ciclos de cultivo se estimó un potencial para duplicar la producción actual de maíz sin que esto representara fuertes aumentos en los costos de producción, sino más bien una utilización racional de las diferentes técnicas de producción que en mayor o menor grado están utilizando ya los productores.

Al conocer esos resultados potenciales, el Gobernador del Estado asumió el compromiso de estimular la producción de maíz blanco para lograr la meta en el año agrícola de 1991 de producir 1.5 millones de toneladas en ambos ciclos (otoño-invierno 91/92 y primavera-verano de 92/92).

El reto consiste en llegar a cosechar rendimientos promedio de 3.26 ton/ha en el ciclo P-V 91/91 en 130,000 has, y en 332,000 has en los ciclos OI 91/92, más el P-V 92/92, último año de la administración del actual Gobierno.

3.3.2.2. La Operación del PRONAMAT

3.3.2.2.1. Los supuestos básicos de la Estrategia del PRONAMAT

Disponibilidad de Crédito a quienes desearan Participar en PRONAMAT

Una condición establecida para la operación del PRONAMAT fue que las instituciones crediticias oficiales acreditaran una superficie mínima de 50,000 has. El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) se comprometió a financiar dentro del PRONAMAT una superficie de 35,000 has de maíz.

El problema se presentó en cuanto los asesores profesionales empezaron la promoción del Programa en el campo. La respuesta de los productores fue entusiasta y a 3 semanas de haber iniciado el trabajo ya se habían detectado cerca de 100,000 has en áreas con alto potencial productivo.

El otorgamiento del crédito por BANRURAL dependía de la recuperación y reestructuración de carteras vencidas. Al mes de abril de 1991 las carteras vencidas del pasado en el Estado de Veracruz por créditos otorgados para maíz, era del orden de 65,000 millones de pesos. Junto con otros créditos de avío y refaccionarios la cartera vencida en el estado era de 170,000 millones de pesos. Los mecanismos para la reestructuración de las carteras vencidas no fueron aceptados por los productores y por tanto prácticamente no



hubo recuperación. Por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por acuerdo del Consejo Directivo del Banrural, no se autorizó al Banco a endeudarse más; lo que significó que debería operar con sus propios recursos recuperados. Al interior del BANRURAL en el Estado, cada sucursal operaría de acuerdo a la recuperación. La decisión del Banco fue que lo poco recuperado se debería dirigir a créditos refaccionarios porque son los que menos carteras vencidas generan, resultan menos costosos por cada peso operado y capitalizan más al productor. Esta política del Banco prácticamente marginó a los productores maiceros por lo que el compromiso inicialmente contraído de BANRURAL con el PRONAMAT no se cumplió. La Banca Comercial tampoco operó lo que tenía programado, en parte por las carteras vencidas y en parte porque estaba el proceso de reprivatización de los Bancos.

Salarios atractivos a los asesores profesionales

Una de las principales limitaciones para proporcionar una asistencia técnica permanente, intensiva y eficiente es el bajo salario que se les paga a los extensionistas del sector oficial. Esta escasa remuneración obliga a los extensionistas a buscar otras fuentes de ingreso para complementar las necesidades fundamentales. En promedio los extensionistas ganan \$ 600,000.00 mensuales; cantidad insuficiente para sostener una familia normal. Por esta situación se planteó como un supuesto básico el que los asesores profesionales de PRONAMAT tuvieran la oportunidad de ganar un salario decoroso y atractivo para que puedan dedicarse de tiempo completo a su trabajo de asistencia técnica. Se propuso originalmente que tuvieran un sueldo de \$3'000.000.00 mensuales a cambio de consolidar una superficie mínima de 600 has. Posteriormente se tomó la decisión de establecer una tabla de honorarios en función de la superficie consolidada y los rendimientos alcanzados en cada módulo de asesoría profesional. Este es un procedimiento que obliga al asesor profesional no sólo a consolidar una superficie determinada sino que también lo orienta a cuidar la aplicación correcta de la tecnología para que el productor obtenga los mayores rendimientos posibles. Bajo este esquema del tabulador, existe la posibilidad de que el asesor profesional pueda obtener un salario mayor a los tres millones de pesos originalmente propuestos.

De igual manera, si los asesores no logran concertar la superficie media calculada, se ajusta su salario a lo realmente logrado (menos de los 3.0 millones).

En el cuadro 2 se muestra la tabla de honorarios y se ilustran los diferentes casos en base a los datos reales que se obtuvieron en el ciclo P.V. 91/91.



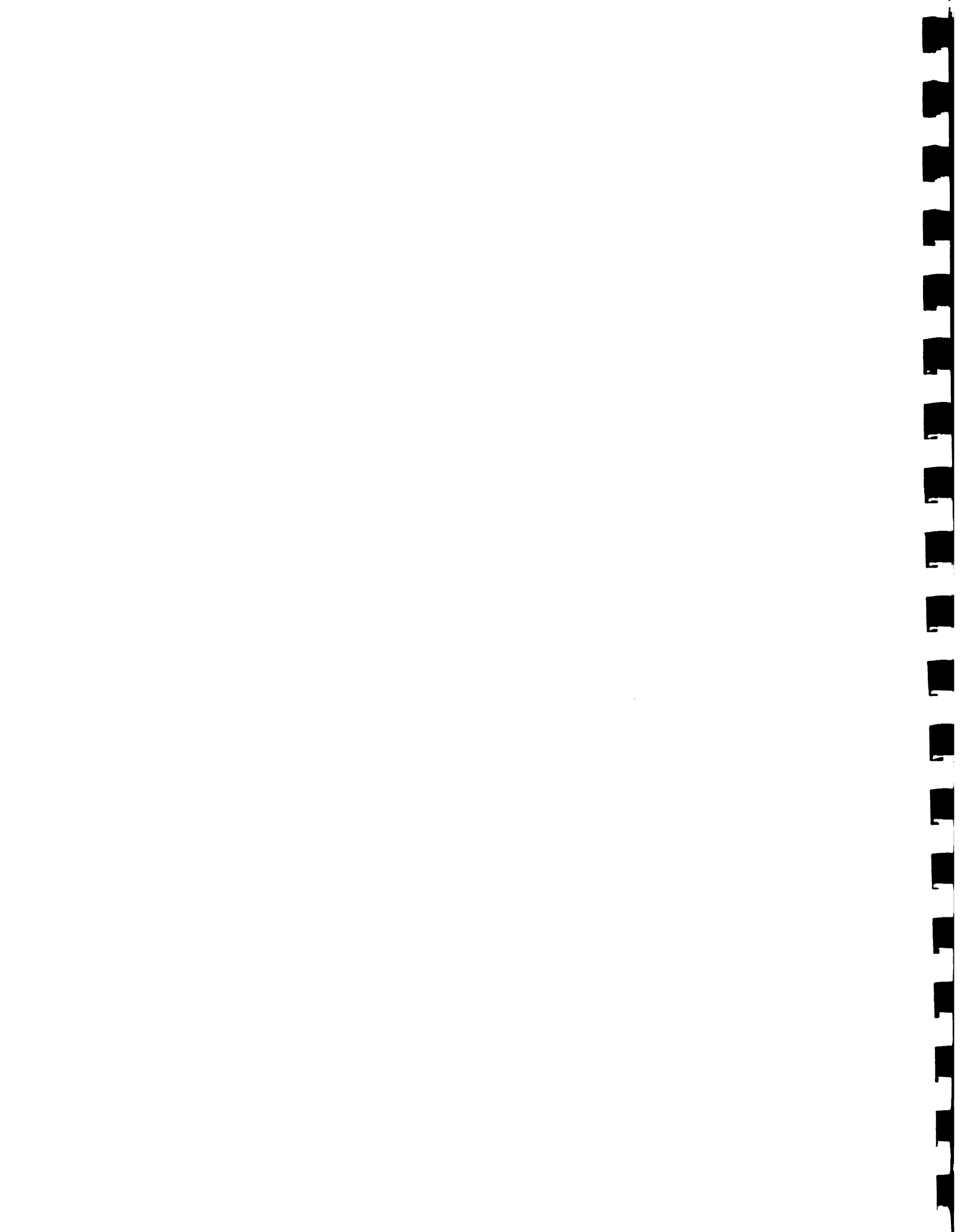
CUADRO 2. CALCULO DE HONORARIOS MENSUALES DE LOS ASESORES PROFESIONALES EN FUNCION DE LA SUPERFICIE ATENDIDA, Y EL RENDIMIENTO PROMEDIO OBTENIDO EN CADA CICLO. PRONAMAT VERACRUZ.

CASO	CICLO DE CULTIVO	SUPERFICIE ATENDIDA (HAS)	REND. PROM. TON/HA.	HONORARIOS MENSUALES		TOTAL PROMEDIO* \$ MILLONES
				PARCIAL PERIODO	MESES	
PROMEDIO	P.V.	250	3.3	1.612	4	
	O.I.	350	3.0	1.948	2	
SUMA		600	43.1	3.560	6	\$ 2.642
EXTREMO INFERIOR	P.V.	130	3.3	1.183	4	
	O.I.	100	5.0	1.238	2	
	SUMA	230	4.1	2.421	6	\$ 1.811
CASO MEDIO BAJO	P.V.	216	4.0	1.875	4	
	O.I.	250	3.0	1.538	2	
SUMA		466		3.413	6	\$ 2.588
CASO MEDIO ALTO	P.V.	293	4.0	2.125	4	
	O.I.	300	3.0	1.742	2	
	SUMA	593		3.867	6	\$ 2.932
CASO EXTREMO ALTO	P.V.	1.273	3.3	3.870	4	
	O.I.	250	3.0	1.538	2	
	SUMA	1.523		5.408	6	\$ 4.250

* PROMEDIO MENSUAL, SOBRE 12 MESES.

Para el pago de la asistencia técnica se concertaron las aportaciones del Gobierno Federal, del Gobierno Estatal y de los productores. Se acordó que paulatinamente los productores fueran asumiendo proporciones mayores, como se describió en el caso del PEPMA, hasta cubrir el costo total de la asistencia técnica en un período de 5 años.

De acuerdo a los gastos realizados en asistencia técnica por las diferentes fuentes de financiamiento en la operación del PRONAMAT-Veracruz, durante el ciclo P.V. 91/91; tenemos que el costo de la asistencia técnica fue de \$ 62,385.00/ha. Esta cantidad es menor comparada con la del PEPMA en el Estado de México, que fue el resultado de atender 65,000 has, con 177 asesores profesionales en módulos promedio de 367 has, con un salario mensual de 3 millones de pesos.



La Asistencia Técnica Oportuna y el Empleo Adecuado de la tecnología

Dentro de la estrategia del PRONAMAT la asistencia técnica proporcionada oportunamente a los productores se consideró como una premisa básica. Esta asistencia técnica se dividió en dos grandes rubros: actividades sustantivas y actividades adjetivas. Las primeras están relacionadas directamente con los aspectos tecnológicos del cultivo, desde la preparación del suelo hasta la cosecha. Las actividades adjetivas se refieren a la gestoría para la obtención de apoyos institucionales como crédito, seguro, insumos y pago de asistencia técnica.

La Evaluación del PRONAMAT

Como parte de la estrategia se propuso establecer un Sistema de Evaluación y Seguimiento para conocer de manera objetiva los avances logrados e ir haciendo las adecuaciones o reorientaciones en la operación del Programa. El sistema de evaluación y seguimiento comprende la realización de los siguientes estudios.

- 1) Muestreo en base a áreas, para determinar la proporción de la superficie de maíz que se siembra en el Estado de Veracruz.
- 2) Diagnóstico o inventario de los recursos con que cuentan las comunidades de cada modulo y las familias que las habitan.
- 3) Estudio para evaluar la efectividad de la asistencia técnica y el grado con que los productores participantes emplearon las recomendaciones tecnológicas.
- 4) Estimación de rendimientos unitarios de maíz de participantes y no participantes, y desarrollo de un modelo de estimación indirecta de rendimientos, basado en la técnica de análisis de regresión.
- 5) Establecimiento formal de un Marco de Referencia sobre la situación inicial de los diferentes aspectos de bienestar familiar y de la economía campesina
- 6) Estudio mensual de los precios regionales de maíz.

La Consultoría de un Grupo de Expertos

Otro aspecto fundamental de la estrategia del PRONAMAT fue la inclusión del Grupo de Consultores dentro de la estructura organizativa del Programa. Este grupo de especialistas con amplia capacidad y experiencia en la planeación y operación de Programas Regionales de Desarrollo Rural, fue determinante no sólo para el planteamiento de estrategias, sino también para dar una asesoría y



capacitación permanente a los asesores profesionales y supervisores de zona; mediante reuniones periódicas y visitas de campo para intercambiar experiencias, analizar avances, detectar problemas y proponer alternativas de solución.

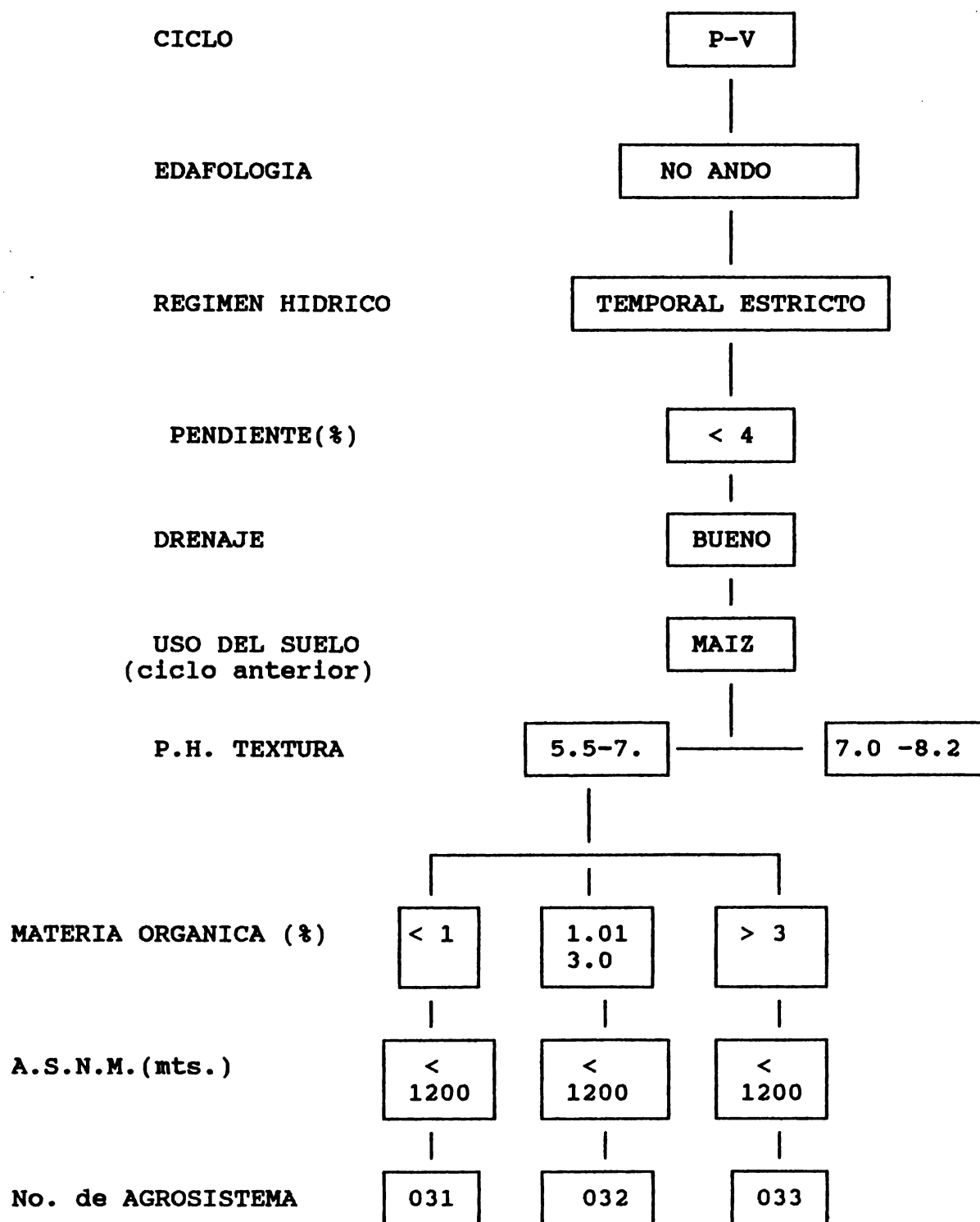
**La Capacitación Permanente a Supervisores y Asesores
Para el Manejo del Manual del Diagnóstico.**

Una de las bases para lograr eficiencia en la transferencia de tecnología fue aplicar correctamente el manual para llegar a determinar la recomendación tecnológica a nivel de la parcela del productor (ver esquema para determinar el agrosistema). Para ello hay que hacer la adecuada combinación de una serie de 10 factores de diagnóstico hasta llegar al número de agrosistema para el cual ya se tiene una recomendación determinada.

Con el número del agrosistema determinado se va al manual de recomendaciones que indica la Tecnología que el asesor profesional debe transmitir al productor.



**ESQUEMA PARA DETERMINAR EL AGROSISTEMA EN BASE
A LA ADECUADA COMBINACION DE LOS FACTORES DE DIAGNOSTICO**





La capacitación para asistir a los productores en aspectos de negociación y trámite

La capacitación a los asesores y supervisores para las actividades adjetivas de gestión se dio mediante el análisis de la normatividad y formatos específicos que cada una de las instituciones participantes elaboró para la operación del PRONAMAT. No obstante que existía una normatividad definida a nivel estatal, la interpretación de la misma por los funcionarios a nivel de sucursal operativa fue muy discrecional en cada situación particular.

En la mayoría de los casos la interpretación no coincidía con los lineamientos acordados por las máximas autoridades y esto llevó a frecuentes conflictos y largas negociaciones en las que por lo general el representante de la institución imponía su propio criterio. Esta situación provocó que la capacitación general que se dio a todo el personal técnico se ajustara a las condiciones regionales o locales, conciliando donde fue posible la posición de los funcionarios con los intereses de los productores.

3.3.2.3. Avances en la Operación

3.3.2.3.1. Los Problemas Afrontados

En la Conformación de los Módulos de parte de los Asesores

Por problemas de no disponibilidad de un vehículo de trabajo de parte de la mayoría de los asesores profesionales contratados, estos afrontaron serias dificultades de movilización, para transportarse de una comunidad a otra para promover el programa y conformar la superficie mínima en sus módulos de trabajo. Bajo estas condiciones un poco más del 50% del total de 195 asesores profesionales contratados, seis semanas después del inicio formal del programa, renunciaron a sus posiciones por no poder conformar la superficie mínima que les permitiera obtener un salario mínimo para la sobrevivencia en el programa.

Problemas en la Operación del programa del Crédito

El problema más serio fue que el asesor profesional ocupó el 66% de su tiempo laboral en tareas de gestoría del crédito y sólo una tercera parte de su tiempo la dedicó a las actividades sustantivas de transferir tecnología. Para superar parcialmente este problema se proporcionaron las recomendaciones técnicas en forma indirecta, sin realizar demostraciones de método en campo como se había planeado.

De acuerdo al Manual de Diagnóstico podrían resultar recomendaciones diferentes para cada productor si tenían más de un predio.



Esto representó un problema en la operación del crédito. En efecto, la dificultad para BANRURAL consistió en que sus inspectores estaban acostumbrados a utilizar un sólo paquete tecnológico a nivel de ejido o de una área mayor y difícilmente pudieron ajustarse a las recomendaciones de los técnicos.

→ Sin embargo, el principal problema fue la falta de crédito ya que BANRURAL no pudo cumplir el compromiso inicial por el alto índice de carteras vencidas. Para resolver este problema se le planteó al Gobierno del Estado la propuesta de un esquema especial de crédito a productores maiceros del Estado de Veracruz.

La propuesta consistió en que el Gobierno del Estado solicitara un préstamo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la cantidad de 35,000 millones de pesos para acreditar una superficie de 50,000 has. El Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario otorgaría a los productores un crédito de \$ 700,000.00/ha con los intereses bancarios normales. Esta cantidad cubriría gastos de insumos, seguro y asistencia técnica.

Para el problema del seguro agrícola se propuso la formación de un Fondo de Autoaseguramiento con el reaseguro de AGROASEMEX. La propuesta inicial se aceptó, modificándose en dos aspectos significativos: 1) El crédito obtenido por el Gobierno del Estado debería ser otorgado por BANRURAL y, 2) El seguro debería contratarse con AGROASEMEX. Esto era volver de alguna manera al esquema tradicional del Banco que operaría con todas las garantías para la recuperación del crédito otorgado.

Aval del Gobierno del Estado

Para operar el Programa Especial de Crédito (PEC) el Gobierno del Estado tuvo que solicitar autorización de la Legislatura Local para contraer dicho compromiso. Posteriormente la solicitud debería registrarse en deuda pública, lo que significa que en caso de que los productores no pagaran sus préstamos la Secretaría de Hacienda retendría la proporción necesaria del presupuesto normal del Estado, para cubrir el monto del crédito otorgado.

Problemas con AGROASEMEX

Con AGROASEMEX se acordó un programa especial de seguro para los productores acreditados con el aval del Gobierno del Estado. La ambición de los funcionarios de AGROASEMEX les llevó a incrementar la prima de seguro que debían pagar los productores. Los campesinos se negaron a cubrir la cuota mayor, máxime cuando las siembras estaban ya prácticamente logradas, lo que ocasionó que la mayor parte de las siembras quedaran sin seguro. También influyó en esta situación el que los inspectores de AGROASEMEX rechazaran siembras para las cuales se había solicitado el seguro. El motivo



del rechazo fue con criterio estrecho, juzgando indebidamente sólo uno de los factores de producción e ignorando otros que en conjunto contribuían a un rendimiento hasta 5 veces mayor al que se requeriría para pagar el crédito asegurado.

3.3.2.3.2. Logros del PRONAMAT en 1991

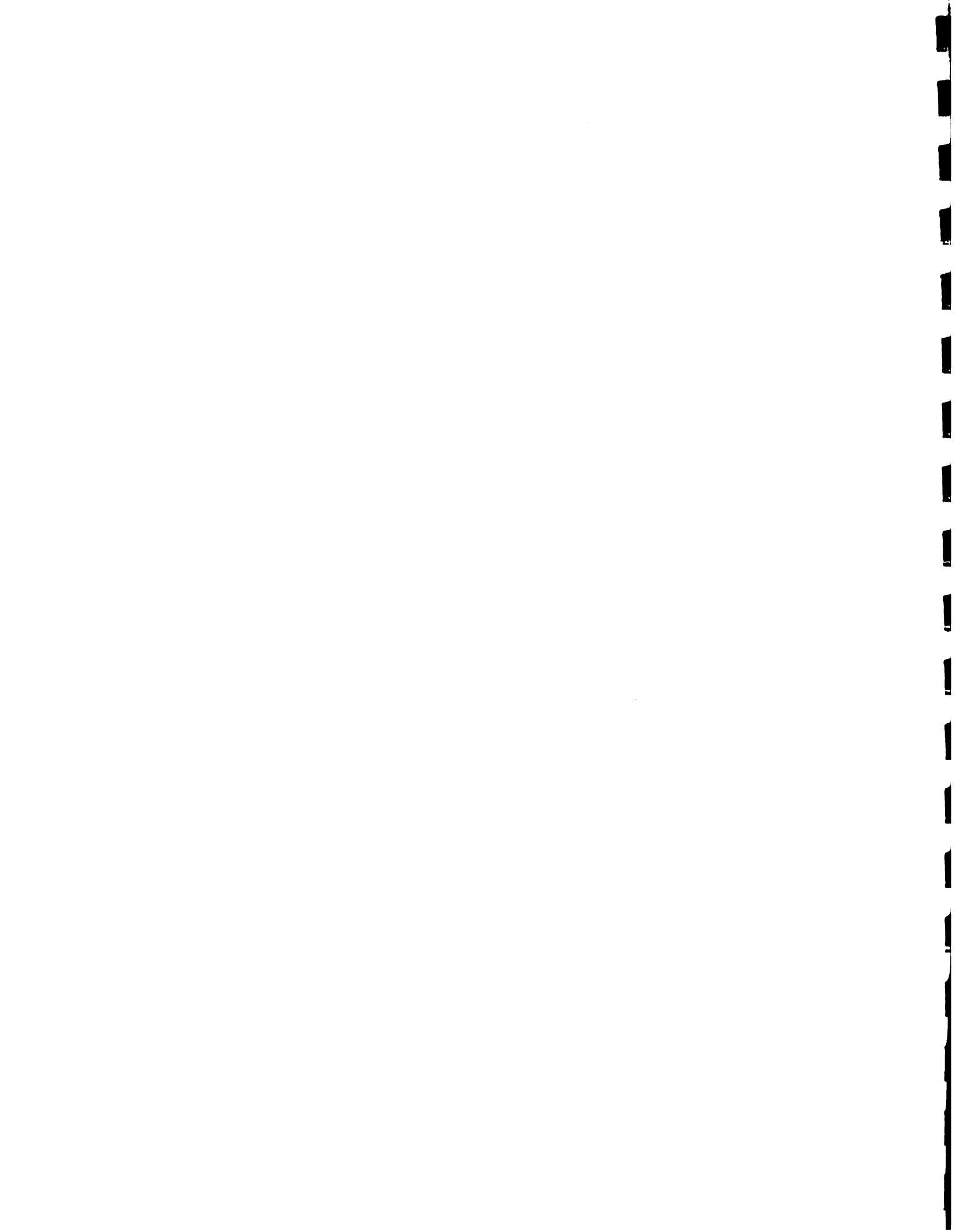
En superficie atendida durante el PV 91/91

Resultados preliminares de la evaluación indican que el PRONAMAT atendió finalmente a 22,627 has, que involucraron a 6,881 productores. De esta superficie total atendida, 8,600 has, correspondieron al Programa Especial de Crédito. El BANRURAL en su programa normal de crédito atendió 1,756 has, la Banca Comercial a crédito 1,238 has, el Instituto Nacional Indigenista (INI) proporcionó crédito para 1,674 has, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a través del "Crédito a la Palabra" financió 529 has. Los productores libres o autofinanciados sembraron dentro del PRONAMAT 8,830 has.

En el empleo de la Tecnología Recomendada. En cuanto a adopción de la tecnología recomendada hay avances significativos, ya que el empleo del Manual de Diagnóstico-Recomendación y el análisis de los principales factores de producción permitieron proporcionar una recomendación específica a nivel de cada parcela del productor. Esto marca una gran diferencia en la forma en que tradicionalmente se han venido dando recomendaciones a productores de maíz, con un alto espectro de generalización.

Por otra parte, a fin de dar seguimiento a la participación en el PRONAMAT, para cada agricultor se elaboró un "cardex" personal, conteniendo la información más relevante de sus condiciones socio-económicas y de sus parcelas. Esto simula al historial clínico que el médico lleva de sus pacientes. En este caso se trata de llevar el registro sistemático de los clientes del asesor profesional. Para cada productor se elaboró un Plan Triple de: a) Producción, b) Control de malezas y c) Control de insectos. Esto se hizo mediante una hoja desprendible a la mitad que el asesor entrega al productor (a manera de receta) en donde le indica las prácticas a realizar cada vez que visita su parcela. El asesor conserva la copia firmada por el productor para tener siempre la constancia e historial de lo que le recomendó a su cliente.

Además en cada parcela se establecieron sitios permanentes de lectura localizados completamente al azar, en los que el asesor registra los datos más importantes sobre el desarrollo del cultivo que posteriormente relacionará con los rendimientos obtenidos para explicar o justificar el nivel alcanzado.



Revisión

Estas acciones del asesor le dan el carácter de un verdadero profesional que está realizando su trabajo con método y sistematización de la información más relevante del productor y su parcela.

En la Operación del crédito

En el ciclo PV 91/91 el PRONAMAT pudo operar gracias al Programa Especial de Crédito con aval del Gobierno del Estado, que tuvo confianza en los productores. Sin embargo, las restricciones y excesiva normatividad del BANRURAL hicieron que de 50,000 has, previstas para financiarse con el PEC, tan sólo 8,600 has se acreditaran. La primera ministración del crédito se entregó 30-45 días después de la siembra; con la que se perdió la posibilidad de usar semillas mejoradas, fertilizar a la siembra y aplicar herbicidas preemergentes; lo cual se tradujo en menores rendimientos a los potencialmente factibles.

En la Operación del ciclo O-I, 91/92

En la mayor parte del Estado de Veracruz la presencia de lluvias durante el invierno hacen posible una segunda cosecha en el Otoño-Invierno. Para avanzar en la meta establecida por el gobernador de llegar a producir en 1992, 450,000 toneladas de maíz, se propuso la operación en el ciclo O-I, para sembrar mediante el empleo de las recomendaciones del PRONAMAT, unas 40,000 has.

A fin de ampliar la promoción del PRONAMAT en el O-I, se contrataron a 25 nuevos asesores mismos que se sumaron al grupo de 85, que habían permanecido hasta el mes de octubre.

Para el financiamiento de esas 40,000 has se propuso al Gobierno del Estado la renovación del aval ante el BANRURAL, y operar el resto del monto que había sido autorizado para el P-V 91/91, y que no fue posible ejercer.

Desafortunadamente la autorización para ejercer el PEC en el OI 91/92 se dio demasiado tarde, habiéndose operado alrededor del 10% de lo planeado, más los pocos autofinanciados que aceptaron adquirir los insumos que les recomendaban los asesores profesionales.

Por otra parte, por problemas para conformar sus módulos, los 25 nuevos asesores renunciaron durante el mes de diciembre.



conclusiones de la parte de la opinión anterior

3.3.2.4. Limitaciones y Perspectivas del PRONAMAT como vía para Privatizar la Asistencia Técnica

Los resultados obtenidos en la operación del PRONAMAT en el Estado de Veracruz, indican que el productor está dispuesto a ir cubriendo paulatinamente el costo de la asistencia técnica a cambio de que el asesor profesional le indique la tecnología a utilizar y le auxilie en la gestión de servicios institucionales como el crédito, el seguro y la adquisición de insumos apropiados. Entre las limitaciones y posibilidades de PRONAMAT se mencionan las siguientes:

1. Las limitaciones para el éxito mayor del PRONAMAT están en la excesiva normatividad para el otorgamiento de los servicios institucionales y en el alto grado de burocratismo de los funcionarios públicos. Esto se confirma con la gran cantidad de trámites y firmas de documentos que el asesor tuvo que realizar y obtener para que se otorgara el crédito de BANRURAL y el pago de honorarios por parte del Gobierno Federal y Estatal. A este respecto se menciona que no obstante que la voluntad política de las más altas autoridades del País y del Estado se manifestó públicamente en apoyo al PRONAMAT, la asignación de los recursos presupuestales y crediticios para la operación del programa fluyeron en forma lenta, tardía e insuficiente.

2. La perspectiva para que se superen los problemas administrativos está francamente al margen del marco institucional. Esto se observó cuando los distribuidores particulares de insumos decidieron asumir el riesgo de entregar semillas, fertilizantes, insecticidas y herbicidas; aún antes de que estuvieran elaborados y firmados los pagarés del crédito otorgado a los productores por BANRURAL. La respuesta de los productores a esta muestra de confianza de los distribuidores se está manifestando con la recuperación oportuna de los créditos otorgados.

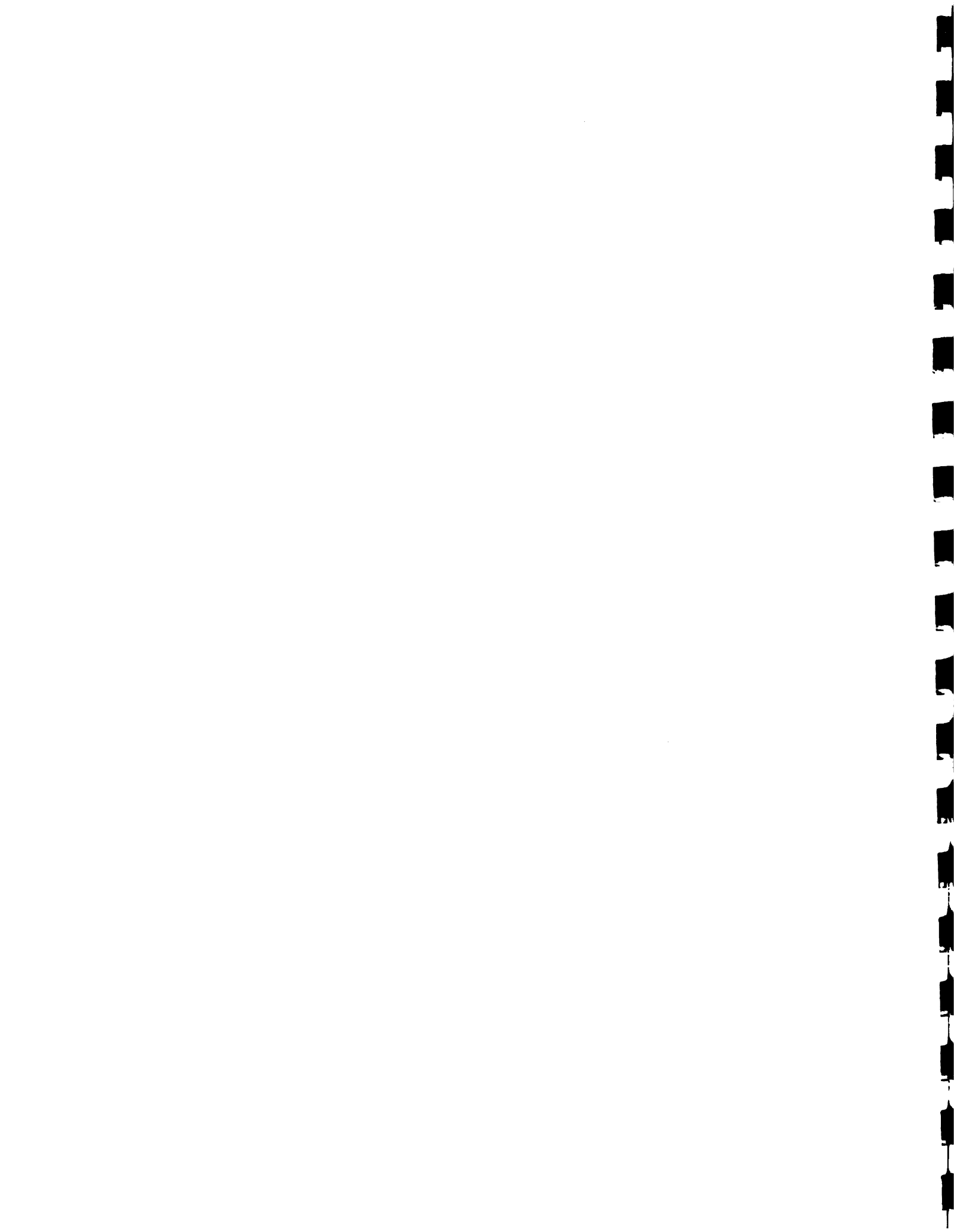
3. Pese a todas las irregularidades de la entrega de los insumos, los rendimientos de maíz han sido buenos y el productor los atribuye en buena medida al impacto de la asistencia técnica proporcionada por los asesores profesionales; por quienes sienten respeto, agradecimiento y reconocimiento por haberse mantenido firmes en sus puestos de trabajo aún cuando estuvieron hasta tres meses sin recibir el pago de sus honorarios. Esta actitud de los técnicos es sin duda una consecuencia directa de la selección, capacitación y asesoría permanente que se les brindó; así como por el compromiso social que todos asumieron para reivindicar la profesión de Ingeniero Agrónomo y de Extensionista que estaba ya muy deteriorada en el campo. *¿cuánto?*

4. La experiencia acumulada por asesores profesionales y productores en la operación del PRONAMAT durante 1991, ha permitido



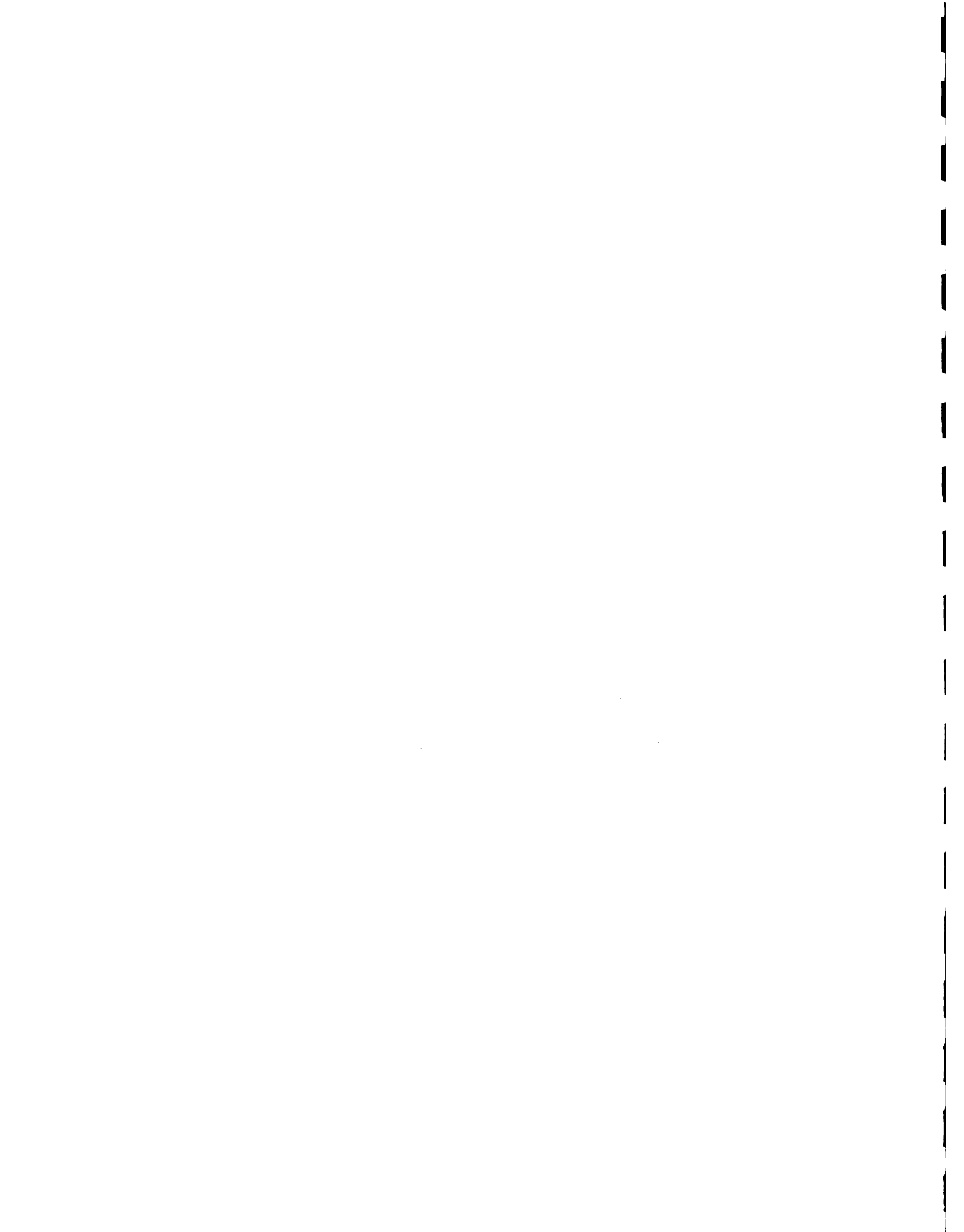
que entre ambos hagan ya planteamientos más concretos acerca de como eliminar tanta burocracia y excesiva normatividad de las instituciones.

5. Es de reconocer también que las instituciones están accediendo a cambios en su normatividad que conlleven a una mayor eficiencia y mejores resultados.
6. En cuanto a posibilidades de continuidad del programa en 1992, se anticipan mayores limitaciones para el financiamiento que las afrontadas en 1991, pues difícilmente el Gobierno Estatal en su último año de gestión, aceptará volver a dar el aval al BANRURAL para operar un crédito especial.
7. Una forma de superar esa limitante de financiamiento sería buscar la Asociación en Participación con el capital privado. Sin embargo, como hemos mencionado en el caso del PEPMA, los riesgos son mayores, sobre todo porque tendría que operarse prácticamente con productores individuales, pues no podrían consolidarse unidades de 4,000 has para ser trabajadas con maquinaria agrícola de manera uniforme, como fue el caso en el Proyecto Vaquerías. Por otra parte se tienen los riesgos propios de la incertidumbre del temporal, pues en la mayoría de los casos no se cuenta con riego.



**ASOCIACION DEL CAPITAL PRIVADO
CON EL SECTOR EJIDAL:**

**EL CASO DEL "PROYECTO VAQUERIAS"
ESTADO DE NUEVO LEON**



CAPITULO IV

PARTICIPACION EN ASOCIACION DEL CAPITAL PRIVADO Y EJIDATARIOS: EL CASO "PROYECTO VAQUERIAS"

4.1. Antecedentes

La participación del capital privado en diversas modalidades de asociación con el sector ejidal se ha propiciado en la presente administración, como una alternativa al problema de descapitalización del sector agropecuario que se ha agudizado en México a partir del inicio de la crisis económica en 1982.

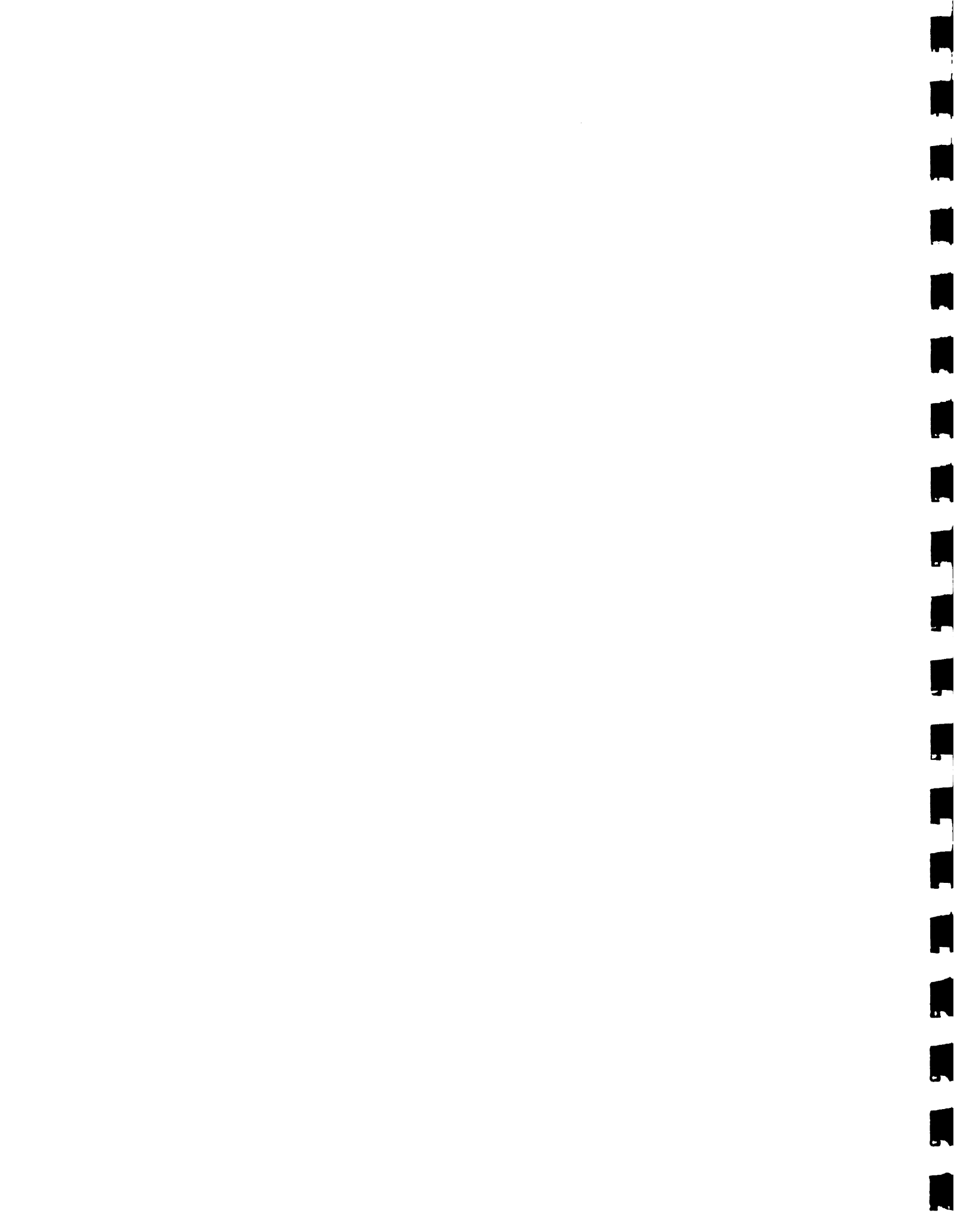
De acuerdo a la información proporcionada en el diagnóstico, incluido en el Programa de Modernización del Campo Mexicano, aunque México ha requerido de crecientes volúmenes de importaciones de granos básicos a partir de 1982 para cubrir sus necesidades de consumo interno, el sector ha registrado tasas de crecimiento positivo en las subactividades de horticultura, floricultura, fruticultura y avicultura, a donde ha concurrido el capital privado desde principios de la década de los ochentas.

La participación del capital privado sin embargo se dió mediante la tácita aceptación de modalidades no contempladas en el marco jurídico, tales como el rentismo, la aparcería, la agricultura de contrato, etc.

Una de las modalidades asociativas que la presente administración ha propiciado es la "Asociación en Participación", esquema sustentado en la complementariedad de la aportación de la tierra y trabajo por parte de los productores rurales y de capital de riesgo, tecnología, mercado y gestión por parte de los inversionistas privados¹. Para hacer posible esta participación hasta 1991 se recurrió a una excepción contemplada en la Ley y a una particular interpretación de ésta, como veremos mas adelante. Con la Iniciativa Presidencial para modificar el Artículo 27 Constitucional, aprobada por las Cámaras en diciembre de 1991, se ha zanjado este obstáculo, pues de acuerdo a la nueva ley se permite la participación en asociación de sociedades mercantiles, con productores de bajos ingresos en la categoría de ejidatarios.

En México hasta 1982 la participación del capital privado para asociarse con el sector ejidal no se vio con buenos ojos por dos razones: (1) Porque se consideraba que podría ser esa una vía de

¹ Manrubbio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación en el Campo Mexicano. Reporte de Investigación 05. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México. Noviembre 1991.

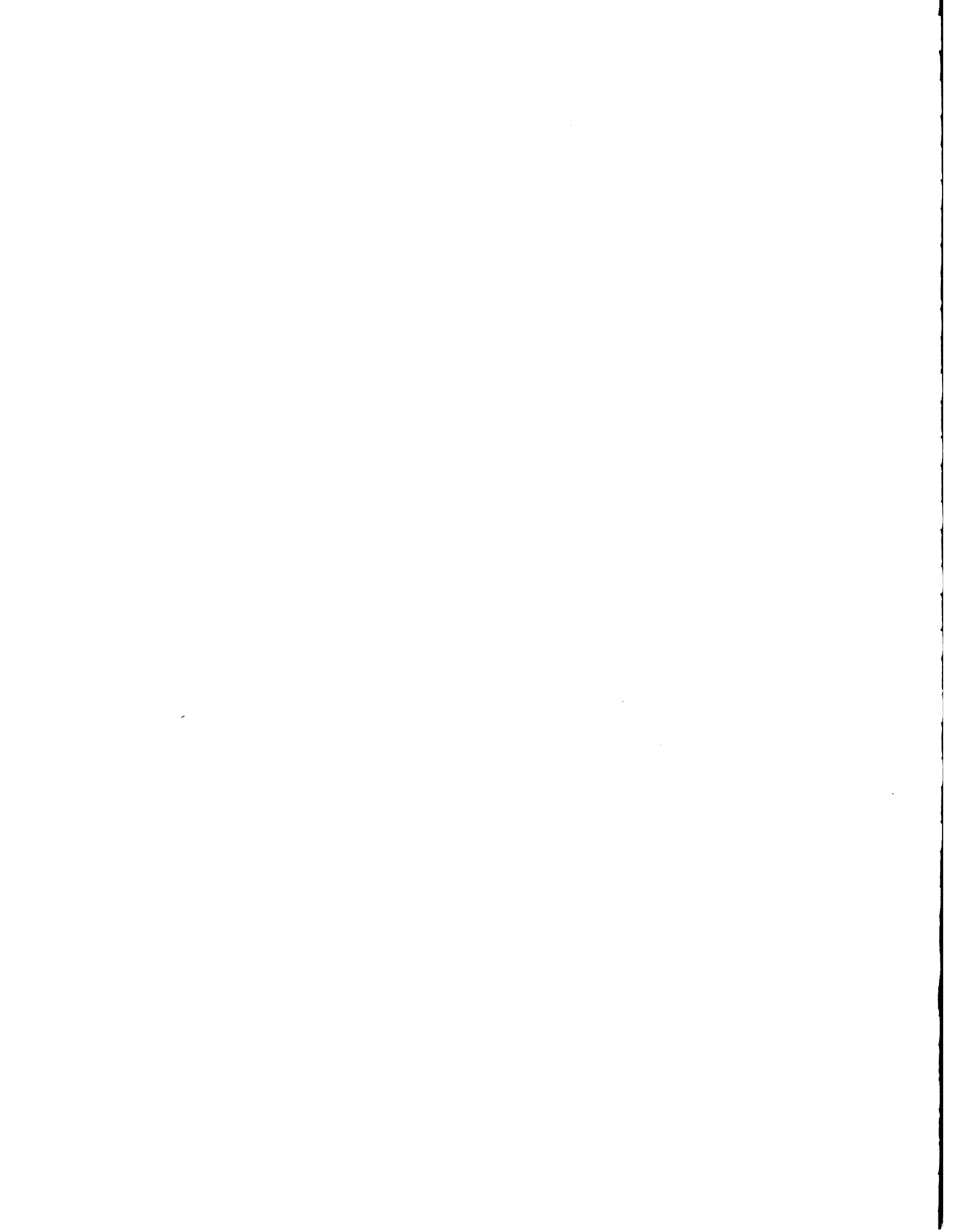


controlar a un sector estratégico y eventualmente acaparar las tierras de mejor calidad en posesión de ese sector y, (2) Con el descubrimiento de amplias reservas de petróleo y el acceso al crédito barato, el estado contaba con recursos provenientes de préstamos internacionales para promover y financiar el desarrollo del subsector de agricultores minifundistas, constituido en su mayoría por ejidatarios.

Como se mencionó en la primera parte de este trabajo, la intervención del Estado para promover el desarrollo del campo mexicano se inició en 1947 y duró hasta mediados de los ochentas. La ineficiencia en la administración de los recursos y los problemas de enfoque de los módulos y estrategias empleadas se tradujo en magros resultados para la familia campesina, empeorándose la situación a partir del inicio de la crisis en 1982, al retirarse gradualmente los subsidios del gobierno y disminuirse substancialmente la inversión pública destinada al sector agropecuario y forestal.

Aunque el crédito subsidiado se continuó otorgando al sector ejidal de 1982 a 1988, la ineficiencia del sistema de banca oficial para proporcionar el servicio se tradujo en la mayoría de las regiones de agricultura campesina, en entrega inoportuna de insumos y/o dinero en efectivo. Los ejidatarios por su parte al recibir el crédito fuera de tiempo emplearon los recursos recibidos en aspectos no productivos, desvirtuando así el propósito del servicio, no con una intención malévola como se ha mencionado por algunos funcionarios de BANRURAL misma que asocian con lo que ellos han denominado: la cultura de no pagar. Ciertamente, el no poder pagar entre los campesinos en la categoría de ejidatarios o pequeños propietarios minifundistas, es el resultado de la ineficiencia institucional para entregar el servicio oportunamente. Al respecto debe entenderse que en una situación de insuficientes ingresos como consecuencia de bajos rendimientos que no cubren los costos de producción, siempre hay necesidades que atender en la familia campesina. Bajo estas condiciones en el caso del crédito que supuestamente se otorga para que los campesinos puedan aplicar la tecnología moderna de producción, al entregarse fuera de tiempo impide a éstos que puedan comprar y aplicar los insumos recomendados en las épocas oportunas, pues normalmente la familia no cuenta con recursos económicos propios para hacerlo mientras llega el crédito. Al no aplicar los insumos en las dosis recomendadas y no sembrar las semillas mejoradas con alto potencial productivo, los campesinos aplican la tecnología tradicional heredada de sus ancestros, con lo cual obtienen resultados pobres en las cosechas y por tanto se ven incapacitados para pagar los préstamos inoportunos; pues el dinero recibido fuera de tiempo se emplea para satisfacer otras necesidades.

Fue de la manera anterior como entre 1982 y 1988, la mayoría de los ejidatarios en regiones temporaleras en donde se siembra el maíz, incurrieron en cartera vencida y en consecuencia se les cerraron las puertas del financiamiento de la banca oficial y comer-



cial. Una vez cerradas las puertas del BANRURAL como resultado de la cartera vencida y al no contar con recursos propios para la adquisición de insumos y aplicar las recomendaciones tecnológicas óptimas de que se dispone (sobre todo en áreas con alto potencial productivo) la mayoría de los campesinos se redujeron a aplicar una tecnología convencional en donde se aplica algo de fertilizantes y se hacen algunas labores culturales, lo cual apenas permite cosechar para el sustento de la familia. Obviamente, con rendimientos muy por abajo de los potenciales, la producción se destina fundamentalmente para satisfacer necesidades de autoconsumo (familia y animales domésticos) con escasa o ninguna participación en el mercado, lo cual se hace cuando hay excedentes, mismos que se emplean para el consumo de la población urbana. Ello explica los crecientes volúmenes de importación para satisfacer las necesidades de consumo interno.

Por lo anterior y ante la imposibilidad de que la banca oficial y comercial, participen en el futuro otorgando el financiamiento para impulsar el desarrollo del campo (por los problemas comentados de cartera vencida y de ineficiencia para dar el servicio) como lo muestra el análisis de los dos estudios de caso anteriores (PEPMA y PRONAMAT), la presente administración a partir de 1989 ha propiciado la participación del capital privado en asociación con el sector ejidal.

Aunque se ha mencionado reiteradamente que existe gran interés del capital privado por invertir en el campo, a la fecha esta participación no se ha constituido en una alternativa viable, con posibilidades de generalizarse para impulsar la producción de granos básicos en las diferentes regiones con potencial productivo.

La opción de Asociación en Participación como veremos enseguida, no sólo es viable desde el punto de vista financiero en regiones de bajo riesgo que cuentan con agua para riego, sino que resulta altamente rentable en actividades agropecuarias no tradicionales como la avicultura, la porcicultura y el cultivo de hortalizas destinados a la exportación. En efecto, de acuerdo a lo reportado por Manrrubio Muñoz, ... "a partir de la experiencia del FIRA durante aproximadamente diez años de vigencia del Programa Especial de Asociación de Empresarios Agropecuarios, con Productores de Bajos Ingresos (PBI) se encontró que de los 94 proyectos de asociación que se lograron constituir hasta 1990, 44% se ubicaban en ganadería (correspondiendo el 76% de ellos a avicultura y porcicultura), 31% en agricultura (correspondiendo el 86% de ellos a horticultura de exportación y floricultura), 18% en agroindustrias y 7% en silvicultura, comercialización de granos y piscicultura".²

² Manrrubio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación... op. cit. p.8



En el caso de granos básicos, la participación de empresarios con PBI no se reporta en la experiencia del FIRA, concentrándose la inversión en actividades que tienen las siguientes características:

- +Elevada rentabilidad por el alto precio de los productos en el mercado y por el proceso de agregación del valor.
- +Alta especialización (p.e. el caso cría de pollos para carne o gallinas ponedoras).
- +Son intensivas en el empleo de capital y tecnologías ya disponibles y probadas en cuanto sus bondades al ser aplicadas (p.e. en avicultura y hortalizas de exportación).
- +No intensivas en mano de obra, para el caso de la ganadería y son intensivas en mano de obra en el caso de la horticultura.
- +Altamente monopolizadas e integradas.
- +No implican la explotación directa de la tierra (para el caso de la avicultura y porcicultura) o bien requieren de reducidas superficies por su alto grado de desarrollo tecnológico, como es el caso de la horticultura.

Por la naturaleza de las actividades y la forma de participación del FIRA, el riesgo en que incurren tanto los productores como los empresarios es mínimo, y los beneficios son tangibles y substanciales.

Manrrubio Muñoz en su reporte de investigación sobre la asociación en participación, menciona las siguientes ventajas para empresarios y productores.³

Para los Empresarios

Entre las principales ventajas que obtienen los empresarios al asociarse con los PBI destacan los mayores niveles de productividad logrados en las unidades de asociación, siendo esta mayor que en sus propias filiales, en razón a que en la asociación el productor funge como socio y no como asalariado, poniendo mayores cuidados y dedicación al proceso productivo.

Otra ventaja la obtiene el empresario al reducir los costos de producción, además de reducir la carga financiera al otorgar la

³ Para mayores detalles sobre las ventajas y beneficios de la participación en asociación que obtienen tanto empresarios. Ver el trabajo de Manrrubio Muñoz y Angela Fontes. Asociación en Participación en el Campo Mexicano, op. cit. pp 11-15.



Banca de Desarrollo el crédito a los PBI a tasas de interés inferiores a los de los empresarios (del total de la inversión, el 92.6% es financiada por la banca al PBI, 2.6% financiado por el empresario y 4.7% por parte del productor).

Ventajas del Productor

Supuestamente la principal ventaja para los PBI al asociarse con los empresarios es la creación de empleo. En la realidad esto ha sido poco significativo según el reporte de Manrrubio Muñoz.

Los beneficios de mayor relevancia se refieren a los obtenidos vía utilidades. Al respecto se ha encontrado en dos casos documentados que la utilidad que recibe el productor es hasta 4 veces superior a los que podrían recibir por concepto de salarios (considerando el salario mínimo en cada región).

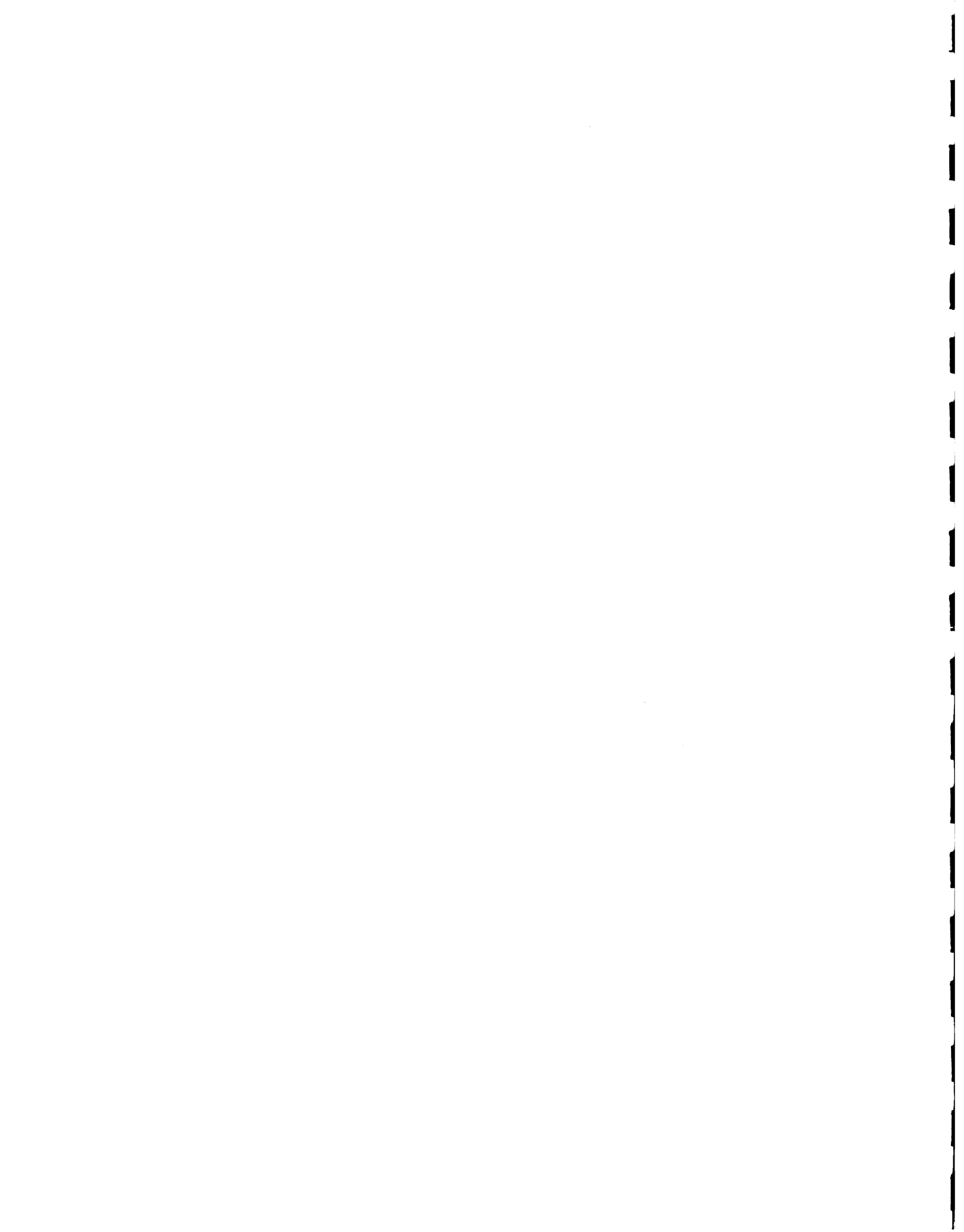
La asociación en participación para financiar la avicultura y horticultura de exportación (sobre todo en esta última) entre empresarios y PBI, por los beneficios que reporta para ambas partes, se prevé que tenga un crecimiento explosivo a partir de 1992, como resultado de la aprobación de los cambios al Artículo 27 Constitucional, al eliminarse los obstáculos que la legislación agraria representaba. Este crecimiento se espera que ocurra fundamentalmente en los distritos de riego del Centro y Norte del país (para sembrar hortalizas de exportación), a donde seguramente concurrirán no sólo los capitalistas nacionales, sino también los extranjeros.

Esa participación, por razones obvias, no se espera que se de en regiones temporaleras y entre productores de granos básicos, quienes seguramente seguirán afrontando en mayor o menor grado los problemas descritos en los casos de PEPMA y PRONAMAT.

4.2. La Asociación en Participación de San José de Vaquerías⁴

Una excepción en los proyectos o planes de Asociación en Participación entre Empresarios y PBI, propiciados por la presente administración que ha tenido incidencia en el subsector de productores de granos básicos (maíz y frijol) lo constituye el PROYECTO VAQUERIAS en el Estado de Nuevo León.

⁴Entre los estudios que han documentado en mayor detalle este importante caso de Asociación en participación entre PBI (Ejidatarios de los Ejidos del Complejo Vaquerías) y una empresa privada (Galletera Mexicana, S.A. o GAMESA) destaca el trabajo de Manrrubio Muñoz y Angela Fontes, al que ya nos hemos referido (Asociación en Participación en el Campo Mexicano) y al que nos referiremos con frecuencia en las siguientes secciones.



Según la información proporcionada en entrevista realizada por un reportero de la Revista Cambio al empresario de Galletera Mexicana, S.A. (GAMESA) Sr. Alberto Santos y al Gerente de Desarrollo Integral del Campo Mexicano, A.C. (DICAMEX) Ing. Pablo Livas Cantú⁵, el PROYECTO VAQUERIAS tuvo su origen en una visita que hizo a Monterrey el Presidente Salinas de Gortari, en la que se reunió con hombres de negocios de esa entidad. En dicha reunión menciona el Sr. Santos, el Presidente de la República invitó a los empresarios para que participaran de manera creativa en el Programa de Modernización del Campo, para impulsar su desarrollo; pues el proceso de descapitalización ocasionado por la crisis, había incidido negativamente en el subsector de productores de granos básicos.

A raíz de esa invitación, menciona el Sr. Santos, recordó que 17 años atrás había presentado un proyecto de asociación entre GAMESA y PBI en el Estado de San Luis Potosí. Aunque el Presidente López Portillo en ese entonces se mostró interesado en el proyecto y lo invitó a que siguiera trabajando en el mismo, el resultado final fue una negativa de parte de la SARH, argumentándose que políticamente no era deseable en esos tiempos, tal participación.

Al plantearle nuevamente la idea al Presidente Salinas, éste reaccionó positivamente y con entusiasmo, pidiéndole al Secretario de la SARH en ese tiempo (Lic. De la Vega Domínguez) que atendiera los aspectos particulares a través del Departamento Jurídico de dicha Secretaría, para que encontrara la forma dentro de la legislación vigente, de hacer viable esa participación en el Estado de Nuevo León.

Una vez abierta la posibilidad de participación por la SARH, el gobierno del Estado de Nuevo León sugirió los Ejidos conocidos genericamente como San José de Vaquerías, en donde se había construido una presa cuyas aguas no se estaban utilizando adecuadamente en la siembra de cultivos. Por otra parte, con la entrada del ciclón Gilberto dos años antes, se habían destruido unas casas de adobe que había construido el gobierno, por lo cual Vaquerías era objeto de frecuentes artículos periodísticos en contra del gobierno del Estado.

Como resultado del entusiasmo del Presidente, menciona el Gerente de GAMESA, se avanzó rápidamente dentro de la SARH, encontrándose la forma jurídica para hacer viable desde el punto de vista legal la asociación con ejidatarios.

⁵Revista Cambio.1991. Entrevista de Gustavo Armenta a Alberto Santos, Gerente de GAMESA, S.A. y a Pablo Livas Cantú, Gerente de DICAMEX, socios empresarios del PROYECTO VAQUERIAS. Monterrey Nuevo León; Octubre de 1991. México, D.F. No 99, Año III.



4.2.1. El Marco Jurídico en el que se dió vida al Proyecto

La asociación en participación de los inversionistas privados con los productores ejidales y comunales para la explotación directa de las tierras no se permitía en la Ley Federal de Reforma Agraria hasta diciembre de 1991 siendo aceptable solamente la explotación comercial y la transformación industrial de los recursos ejidales y comunales no agrícolas. Sin embargo se señala que cuando las inversiones rebasen la capacidad técnica o económica del ejido o comunidad, esta posibilidad es permisible, garantizándose plenamente los intereses de los mismos (Art. 132 Ley Federal de Reforma Agraria).

El Fundamento Legal que se aduce en el Convenio firmado por las partes intervinientes en el PROYECTO VAQUERIAS lo otorga el artículo 76 Fracción IV de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual señala lo siguiente:

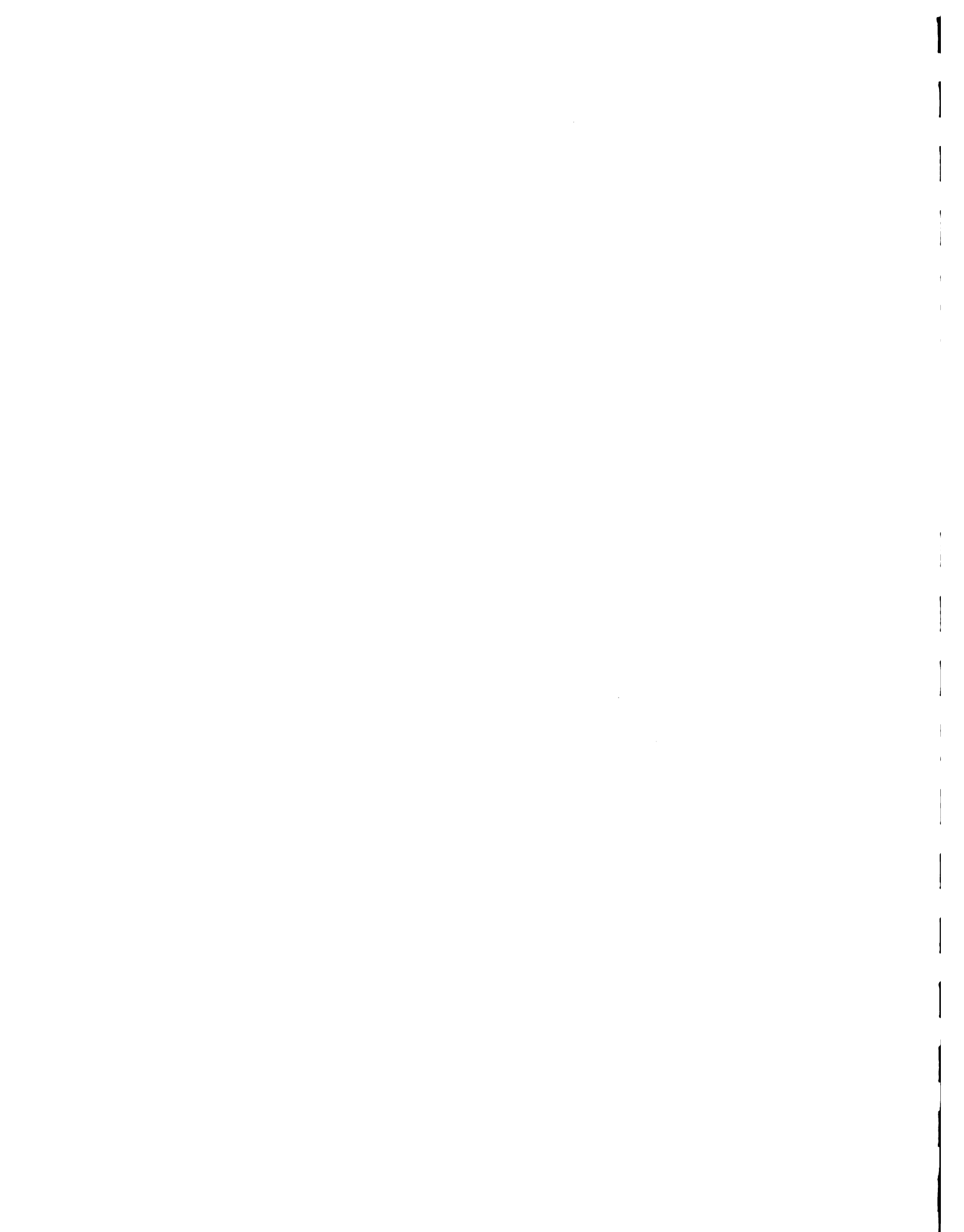
"Fracción IV. Para cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo los interesados solicitarán la autorización correspondiente a la Asamblea General, la cual deberá extenderla por escrito y para el plazo de un año, renovable, previa comprobación de la excepción aducida"

En el caso del PROYECTO VAQUERIAS en sí la violación del Contrato de Asociación está dada por el período de vigencia del mismo, ya que en la Ley se establece que sea por un año y este se firmó por 12, con 24 cosechas o más. Este aspecto se resolvió renovando el contrato cada año.

Por otra parte debe mencionarse que "La Asociación en Participación" a la cual recurrieron los abogados en el caso de VAQUERIAS la contempla la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1934, señalando que no tiene personalidad jurídica, ni razón o denominación social, y la define como "un contrato" por el cual una persona concede a otras que le aporten bienes o servicios, una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio.⁶

En resumen, puede decirse que en VAQUERIAS, la Asociación en Participación se dió más que nada por el aval del Gobierno Federal, aún cuando estrictamente se podía catalogar de ilegal, al violar los señalamientos de la Ley Federal de Reforma Agraria que hace en esta materia. Esta ilegalidad claramente se resuelve al aprobarse la Iniciativa Presidencial para modificar el Artículo 27 Constitucional, a la que nos hemos referido anteriormente.

⁶ Manrrubio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación... op cit. p.5



4.2.2. El Inicio del Proyecto en 1990

En abril de 1990, después de haber encontrado solución a la participación dentro del marco jurídico de la Legislación Agraria y de la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1934, se firma el "Contrato de Asociación en Participación" entre Promotora Agropecuaria GAMESA, S.A. y Desarrollo Integral del Campo Mexicano, A.C. (DICAMEX) por una parte y, y por otra los ejidos de San Juan de Vaquerías, Ejido Barretas y Anexas; Ejido Francisco I. Madero y Colonia Agrícola Ignacio Morones Prieto; representados por sus respectivos presidentes, secretarios y tesoreros del comisariado ejidal y los Presidentes, Secretarios y Tesoreros de los Consejos de Vigilancia.

4.2.3. Constitución del Capital del Proyecto

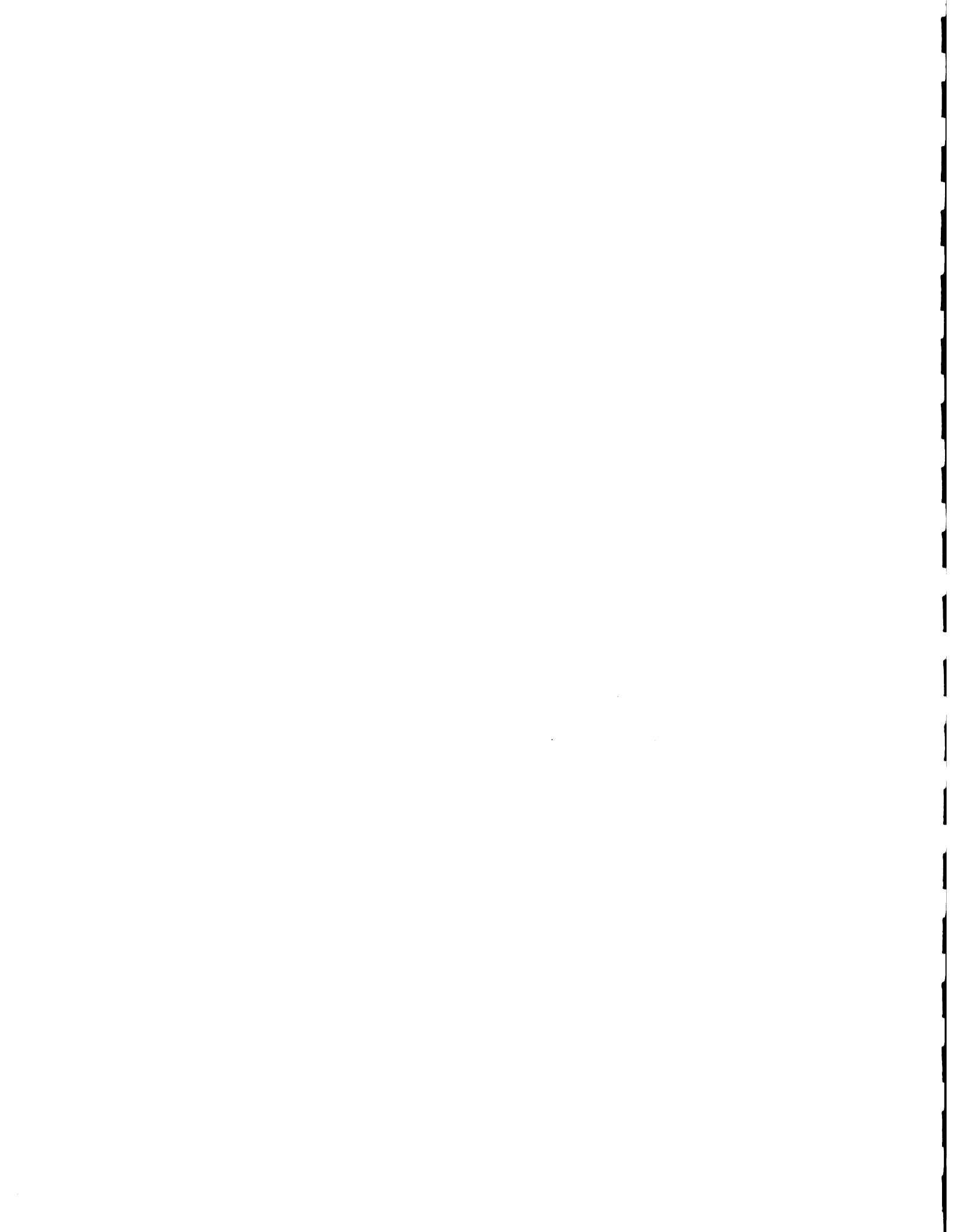
El capital del Proyecto, denominado "Capital de Riesgo" está constituido por 24 millones de dólares, integrado de la siguiente manera: 12 millones aportados por GAMESA, 3.6 millones aportados por el Gobierno del Estado y 8.4 millones aportados por el Gobierno Federal mediante la conversión de deuda externa (vía "swaps") para inversión en agricultura. O sea, considerando los 24 millones de dólares como el 100% del capital, se tiene que el 50% fue aportado por GAMESA, el 15% por el Gobierno del Estado y el 35% por el Gobierno Federal, como un aporte a los productores de VAQUERIAS, para hacer viable esta asociación.

4.2.4. La Administración del Capital de VAQUERIAS

Para lograr la transparencia, agilidad, supervisión y control de la inversión total, así como para liquidar los pasivos de los socios se creó el Fideicomiso Vaquerías. Se formó un Comité Técnico integrado por: (1) Promotora Agropecuaria GAMESA S.A. de C.V.; (2) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; (3) Secretaría de la Reforma Agraria; (4) Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León y; (5) Desarrollo Integral del Campo Mexicano, A.C.

También con fondos del Fideicomiso se ha convenido la terminación de las obras de infraestructura; además el Fideicomiso es el intermediario entre la iniciativa privada y los campesinos y es también el conducto mediante el cual se proporcionarán en especie los insumos para la producción: fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, agroquímicos, refacciones, combustibles y lubricantes.

El Fideicomiso se creó el 25 de abril de 1990 para administrar un Fondo de Coinversión, siendo los fideicomitentes: el Gobierno del Estado de Nuevo León y Promotora Agropecuaria Gamesa, S.A. de C.V.



La suma del Fideicomiso se integró de la siguiente manera:

a) El "Gobierno"	\$ 5,217,000,000.00 M.N.
b) "GAMESA"	\$ 16,584,000,000.00 M.N.
T O T A L	\$ 21,801,000,000.00 M.N.

La denominación de la figura jurídica que se constituyó para manejar los recursos económicos se designó como "Fideicomiso de Coinversión para el Desarrollo Integral de la Unidad de Riego de San José de Vaquerías, N.L". (Fideicomiso Vaquerías).

La parte "Fiduciaria" fue el Banco Mercantil del Norte, S.N.C., quien administra el fondo mancomunado de acuerdo a las instrucciones que por escrito le gira el Comité Técnico.

4.2.5. La Responsabilidad Técnica en VAQUERIAS

Los aspectos técnicos de planeación (contratación de personal técnico, tipo de maquinaria a ser adquirida, que cultivos sembrar, semillas a emplear, época y tipo de preparación de los terrenos, etc.) así como la organización del trabajo, capacitación a productores, etc. se asignó a DICAMEX, de la cual es Gerente el Ingeniero Agrónomo Pablo Livas Cantú.

4.2.6. Objetivos del Proyecto

Aumentar la producción y productividad de la unidad de Riego de San José de Vaquerías, N.L. en forma rápida, eficaz y eficiente, logrando un desarrollo humano y productivo de los campesinos, con participación de todos los sectores.

4.2.7. Beneficiarios

Del total de 400 familias de productores que viven en los 3 ejidos y 2 colonias mas 10 pequeños propietarios, 339 decidieron participar activamente en el Proyecto. En opinión de algunas autoridades ejidales entrevistados por el enviado de la Revista Cambio, de no haber sido por el Proyecto de Asociación en Participación, el negocio de la agricultura en Vaquerías no hubiera sido viable en la década de los noventas, pues al igual que la mayoría de los ejidatarios en el país registraban carteras vencidas con el BANRURAL, habiéndoseles cerrado las puertas de dicha institución para seguir siendo financiados. Bajo esas condiciones en opinión de Gustavo Armenta, la mayoría hubiera tenido que migrar hacia los Estados Unidos, o seguir produciendo apenas a nivel de subsistencia, con el consecuente peligro de que en años malos no se sacara lo esencial



para la sobrevivencia de la familia.⁷

4.2.8. Garantía a los Productores

Adicional a la remuneración que recibiría los socios que decidieran participar en la ejecución de las diferentes labores dentro del Proyecto, se les garantizó el 8% de la producción comercializada (se ganara o se perdiera). Este porcentaje sería a cuenta del 50% de la utilidad resultante, al descontar de la producción total comercializada, los costos de producción y el pago de la veinticuatroava parte de la infraestructura y el equipo correspondiente. Los socios no contrajeron pasivo alguno y se liberaron de los que tenía al inicio del Proyecto.

4.2.9. Las Expectativas de Obtener Ganancia

Al abatirse los costos de producción e incrementarse los rendimientos como consecuencia del empleo de la mas alta tecnología disponible para los cultivos de frijol (agosto noviembre) y trigo (diciembre abril) y una posible tercera cosecha de girasol u hortalizas (mayo a junio) se esperan ganancias substanciales que se distribuirían equitativamente; el 50% a los productores y el 50% a los socios capitalistas.

4.2.10. Superficie

Del total de 4,500 has consideradas dentro de la unidad de riego, 4,000 quedaron incluidas dentro del Proyecto. Las otras 500 pertenecen a las familias que no quisieron participar.

4.2.11. Sistema de Riego

Con los recursos asignados al Proyecto Vaquerías vía Fideicomiso, se adquirió el equipo más moderno que se encontró en el mercado para realizar el riego por aspersión. Al respecto se menciona que se cuenta con 200 "power rolls", que cubren 25 hectáreas cada uno (500 m x 500 m). El sistema está compuesto por 100 kilómetros de tubería de aluminio de 5 pulgadas con 8,000 aspersores y 8,000 ruedas de 2 m de altura. Por otra parte se cuenta con 10 estaciones de bombeo sobre el canal principal, equipadas con 42 bombas eléctricas, que generan la presión en la forma más eficiente

⁷Revista Cambio.1991. Entrevista de Gustavo Armenta, enviado especial al Proyecto Vaquería, al Comisariado Ejidal del Ejido Francisco I. Madero, Sr. Guillermo Juárez. Revista Cambio, p 16. No 99, Año III. Octubre de 1991.



posible.

4.2.12. Maquinaria

Para la preparación de la tierra, siembra, labores culturales y cosecha se cuenta con dos tractores Caterpillar Challenger 65 de 275 H.P., 4 Tractores John Deere 4955 (200 H.P.), 5 Trilladoras de 15 Ton. c/u, 6 Rastras de 8 mts. de corte, 6 Subsuelos, 6 Bordeadores, 6 Cortadoras de frijol, 8 Equipos de acarreo interno, 1 Equipo de secado, etc.

4.2.13. Otras Obras de Infraestructura

Para potenciar los aspectos productivos y facilitar el transporte de personal, equipo y productores, el proyecto construyó las siguientes obras de infraestructura: 138 kilómetros de tubería plástica de PVC subterránea en diámetros de 12, 10, 8 y 6 pulgadas, 60 Kms. de caminos revestidos, 20 Kms. de electrificación, 3 Bodegas, 9 Casas habitación para técnicos, 10 Kms. de canal principal, 10 carcamos de bombeo y 1 Campo Experimental.

4.2.14. Investigación y Tecnología

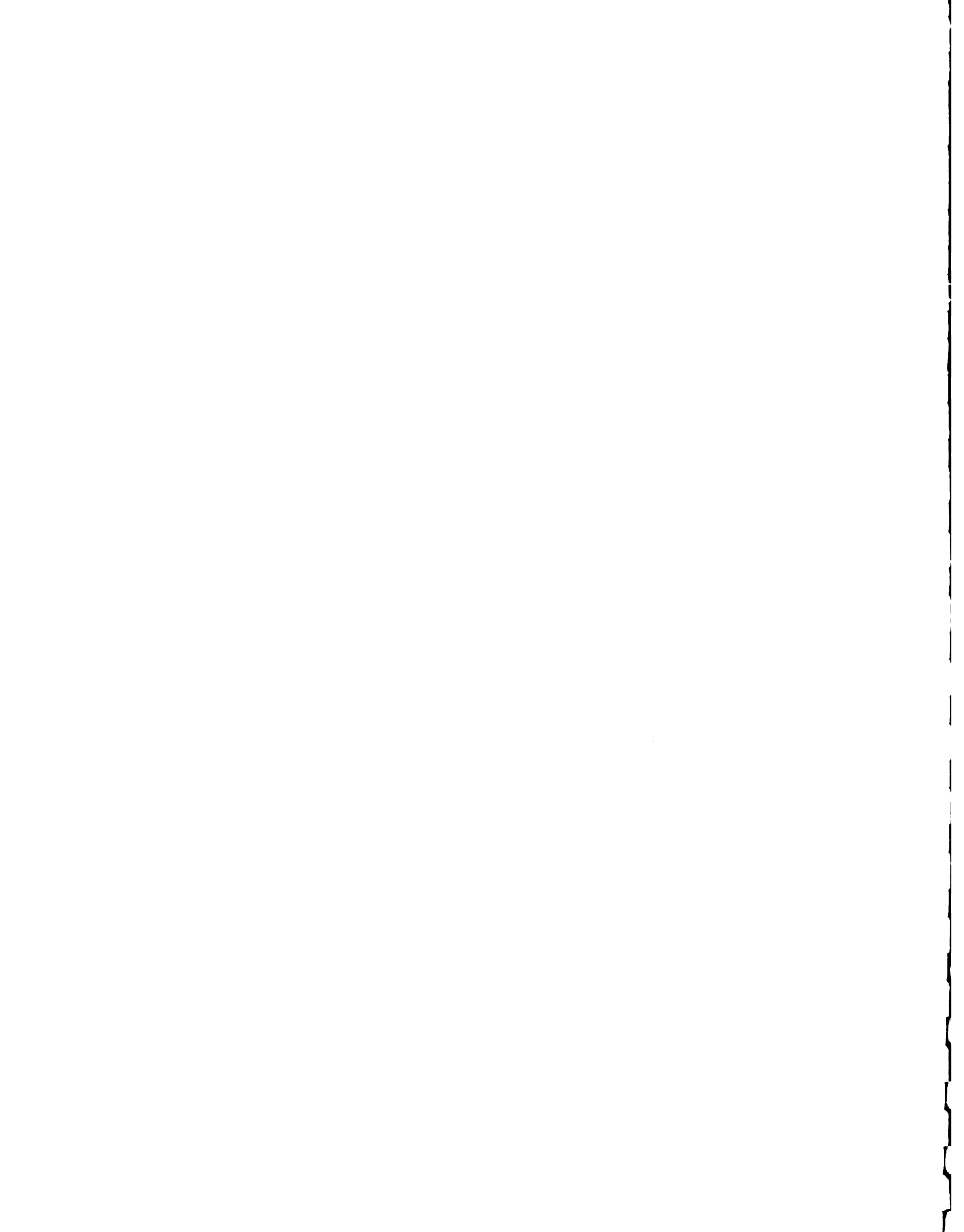
Para realizar los trabajos sobre validación y generación de las tecnologías de punta a ser empleadas en VAQUERIAS, se celebró un convenio entre GAMESA, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). La investigación se realiza en el campo experimental de DICAMEX, en los terrenos del Proyecto.

4.2.15. Avances del Proyecto Vaquerías 1990-1991

De acuerdo al Gerente de GAMESA, se pidió un período mínimo de 3 años para mostrar la viabilidad del Proyecto, antes de pensar en su multiplicación en otras regiones del país, mediante la Asociación en Participación.

A la fecha (fines de diciembre de 1991) se han levantado tres cosechas en VAQUERIAS, una de trigo y dos de frijol y soya. La primera cosecha de frijol fue catalogada como desastrosa al levantarse apenas 200 kg/ha, con lo cual escasamente se cubrieron los costos de producción. A pesar de ello en opinión del gerente de DICAMEX no hubo desánimo entre los socios productores, pues ellos recibieron, de acuerdo a lo pactado, el 8% de las ventas netas, independientemente de la pérdida registrada para el Proyecto.

En la cosecha de trigo se obtuvieron mejores resultados al obtenerse un rendimiento de 3.3 ton/ha, que aunque no representa un



récord nacional, (pues apenas es equivalente al rendimiento promedio que se obtiene en el País) en comparación a los rendimientos que se levantaban antes de implementarse el Proyecto, representó un 70% de incremento. Sin embargo, al abatirse los costos de producción al mecanizar la mayor parte de las labores, (apenas 713 mil pesos de costo por hectárea) la ganancia neta resultante fue de un millón 300 mil pesos/ha.

Los resultados con la segunda cosecha de frijol en noviembre de 1991 fueron catalogados como excelentes, al levantarse un rendimiento de 1,200 kg/ha con dicho cultivo y 2.32 en soya, en 3,256 has. De esta manera, "en el cierre del ciclo del frijol y la soya, hubo ventas consolidadas por 6 mil 863 millones de pesos, con costos de 3 mil 183 millones, ello arroja una utilidad del proyecto de 3 mil 675 millones de pesos".* El 50% de esa ganancia neta fue distribuida entre los 339 socios, quienes tuvieron un alcance individual líquido de 5 millones 420 mil pesos, casi 1.5 veces el salario mínimo anual vigente en la región. Este monto en utilidades distribuidas se explica por el abatimiento en los costos de producción logrados al mecanizar la mayor parte de las actividades de la siembra a la cosecha.

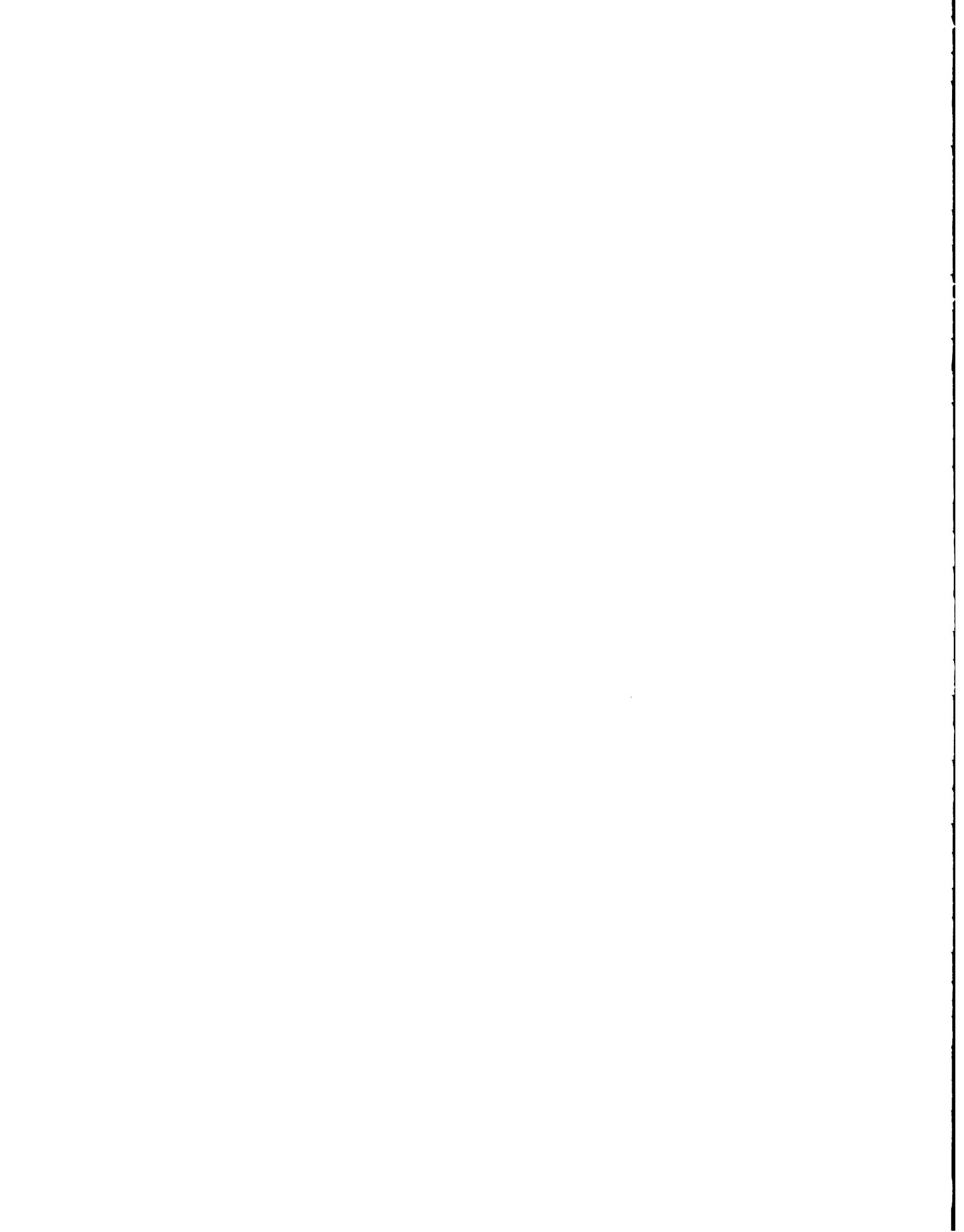
En total, durante el ciclo de 1991, según información dada a conocer por el Gerente de DICAMEX, durante la visita del Presidente de la República en el mes de diciembre, con motivo de la entrega de utilidades de los socios, cada uno de los 339 socios recibió en total durante el año, un promedio de \$14 millones 412 mil pesos considerando las utilidades de frijol y trigo, así como por compensaciones por el trabajo, equivalente a 1 millón 201 mil pesos mensuales.'

Por los riesgos que representa en opinión del Ing. Pablo Livas, no se ha sembrado un tercer cultivo (girasol y hortalizas), de tal manera que en 1991, después de levantada la cosecha del trigo, se prepararon nuevamente los terrenos para sembrar soya y frijol negro, este último para la venta y consumo directo en el centro y sur del país, en donde tiene buena aceptación.

En el caso del frijol se cuenta con una empacadora, en donde después de limpiado y pulido se embaza en bolsitas de plástico de 1.0 kg, para ser distribuido posteriormente y vendido al público consumidor. En esta actividad participan principalmente mujeres, esposas e hijas de los productores.

*Información publicada en el diario EL NORTE, Sección de Agronegocios, p 31 A; 17 de Noviembre de 1991.

'Diario EL NORTE. Sección de Agronegocios. Día 17 de Diciembre de 1991.



4.2.16. La creación de empleos en VAQUERIAS

Aunque en las entrevistas realizadas tanto al Ing. Pablo Livas como a las autoridades ejidales por el enviado especial de la Revista Cambio, queda implícito que la mayoría de los socios del proyecto encontraban empleo en el mismo como operadores de maquinaria o para realizar ciertas labores manuales especializadas, de acuerdo a Manrrubio Muñoz en su reporte de investigación de campo, trabajan en forma permanente apenas el 20% de los socios.¹⁰ El resto de los socios en opinión de dicho investigador, no tienen posibilidades de empleo, por lo que simplemente se limitan a esperar el alcance de las utilidades, sin aportar su mano de obra. Ante ello anticipa Manrrubio Muñoz, es probable que en el corto o mediano plazo, se empiecen a generar conflictos internos entre los productores debido a la disparidad en la aportación del trabajo, en contraste con el reparto equitativo de las utilidades.

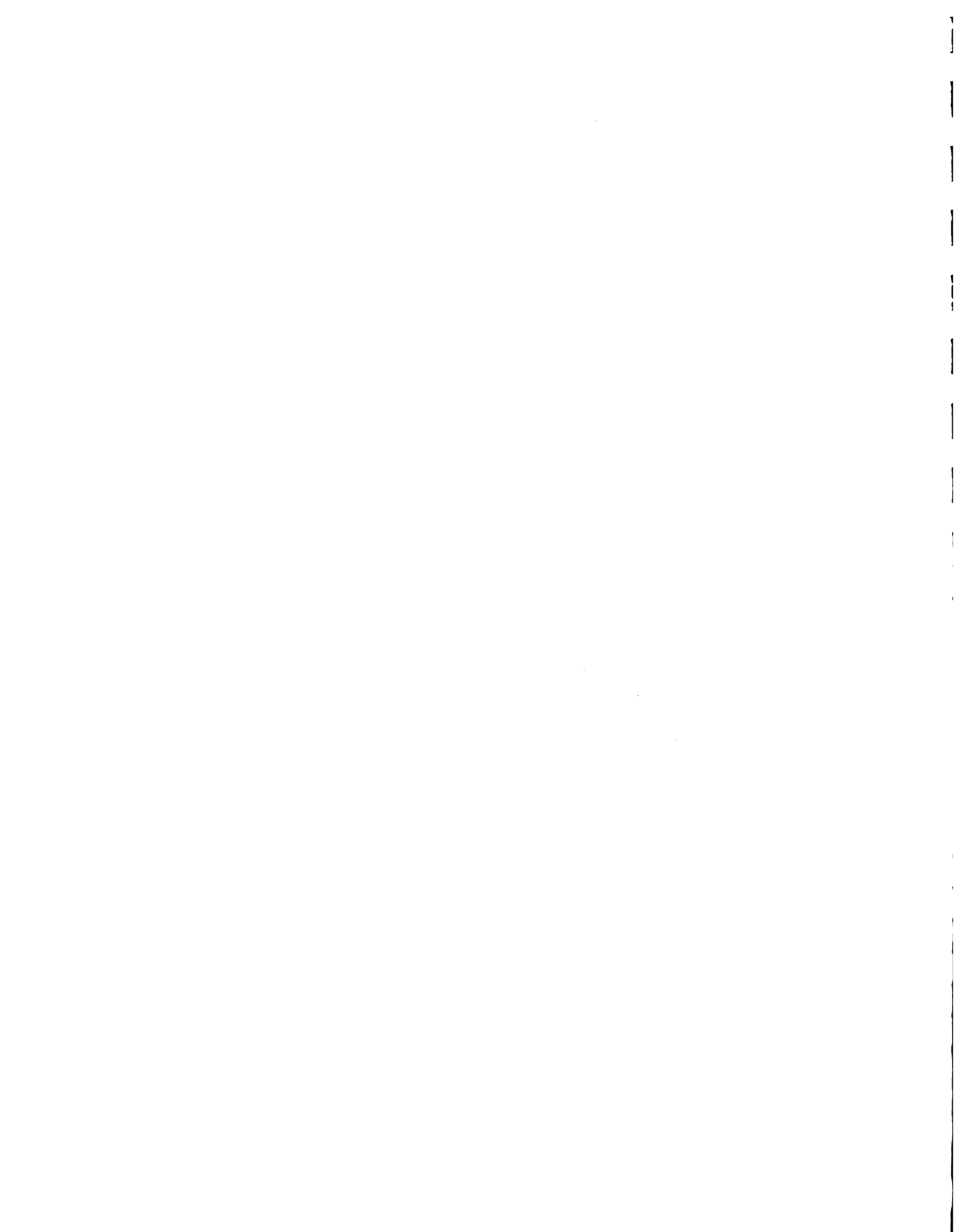
4.2.17. La Viabilidad del Proyecto desde el Punto de Vista Financiero

Aunque resulta paradójica, la propuesta estatal para propiciar dentro de la ley, la Asociación en Participación como opción de capitalización y tecnificación del campo mexicano en el subsector de granos básicos, el hecho constituye una prueba contundente de la importancia que reviste la intervención del Estado en materia de precios y subsidios en proyectos de desarrollo agrícola, como veremos enseguida. Al respecto Manrrubio Muñoz menciona que el análisis de rentabilidad financiera de las inversiones realizadas en el Proyecto Agrícola de Vaquerías, efectuado a partir del documento denominado "Análisis de Inversiones, Costos y Consideraciones para la Asociación en Participación en la producción de Granos Básicos", presentado por el propio inversionista (GAMESA, 1989) arroja conclusiones que evidencian las serias contradicciones entre la política macroeconómica y la sectorial. A partir de la consideración de 4 posibles alternativas de inversión, en donde las variantes son los precios de garantía y los vigentes en el mercado internacional por un lado, y la inversión utilizando o no los swaps por el otro, el investigador referido encuentra que:¹¹

1. El Proyecto Vaquerías no sería rentable, tal y como lo establece el propio empresario, con los precios de garantía vigentes y con las tasas de interés cobrados por la banca comercial nacional. En otras palabras si la inversión se hubiera hecho bajo las mismas condiciones en que trabajan los

¹⁰ Marrubio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación... op cit p 21.

¹¹Manrrubio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación...op.cit pp 19-21.



*¿cómo se piensa
ejidatarios?*

ejidatarios, la inversión no resultaría viable desde el punto de vista económico, pues al igual que la mayoría de los productores de granos básicos se incurriría no en una ganancia, sino en una pérdida de 3.4%.

2. Si la inversión se hubiera realizado sin "swaps" pero considerando los precios internacionales del trigo y el frijol, la inversión arrojaría beneficios de 13.8%.
3. Con "swaps" y con los precios de garantía nacionales para ambos granos, la rentabilidad de la inversión aumentaría a un 18.0%.
4. Obviamente, la rentabilidad más atractiva se tiene cuando se consideran las ventajas de los swaps y se da valor a la producción proyectada en función de los precios vigentes en el mercado internacional. Bajo estas condiciones la rentabilidad financiera se eleva a 57.6%.

Esta última alternativa fue por la que finalmente optó el Proyecto Vaquerías, por lo cual se espera que en la realidad, aún con niveles de productividad regulares, obtengan ganancias atractivas.

De acuerdo al juicio de Manrrubio Muñoz, emitido en su reporte de investigación, la alta tasa de rentabilidad del PROYECTO VAQUERIAS con dos granos básicos, y de hecho su concreción misma, no se explica porque se haya implementado bajo la modalidad de Asociación en Participación, sino por los apoyos estatales otorgados en materia de subsidios y desregulación de precios.¹²

4.12.18. Posibilidades de multiplicación de la Experiencia en otras regiones del país

El problema fundamental que se tendría en el futuro para repetir esta experiencia en otras regiones del país es que difícilmente podrán encontrarse condiciones ideales como las de Vaquerías en donde se cuenta con riego, se trata de ejidos relativamente nuevos, cuyos miembros tenían dificultades para seguir operando con el BANRURAL y fue fácil convencerlos para que la mayoría aceptaran la asociación, pues las alternativas que tenían enfrente prácticamente era seguir produciendo a niveles de subsistencia, emigrar a la Ciudad de Monterrey o cruzar la frontera para trabajar como braseros. Por otra parte difícilmente los Gobiernos Federal y Estatal estarían dispuestos a hacer un aporte en forma de capital de apoyo a los ejidatarios, de la magnitud de Vaquerías, aún mediante la conversión de deuda ("swaps").

¹²Manrrubio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación... op. cit p 21.



Sin embargo, El PROYECTO VAQUERIAS, en opinión de los señores Alberto Santos Gerente de GAMESA y del Sr. Pablo Livas Cantú, Presidente de DICAMEX, es la muestra que el gobierno tiene sobre las posibilidades de la Asociación en Participación, para resolver el problema de falta de capital para ser invertido en la producción de granos básicos. Empero, en la entrevista concedida al reportero de la Revista Cambio publicada en octubre de 1991, ya anticipaba que en ese mismo año se modificaría la Ley que regulaba al ejido, con lo cual se despejaría el camino para dar viabilidad a esta forma de asociación del capital privado y esa forma de tenencia de la tierra. En contra de lo esperado al tiempo de la publicación de la entrevista, como se mencionó anteriormente, el ejecutivo envió el 11 de noviembre la iniciativa de modificación del Artículo 27 Constitucional, que fue aprobada por la mayoría Priísta, haciendo válido el pronóstico del señor Santos.

Sin embargo, el hecho que la iniciativa haya sido aprobada, no significa que a partir de enero de 1992 se implementarán decenas de proyectos del tipo VAQUERIAS, pues como mencionamos difícilmente se podrán encontrar condiciones similares en el país, con disponibilidad de agua de riego y la pronta aprobación de los productores para constituir áreas compactas de más de 1,000 has, en donde se siembren granos básicos. Por otra parte la posibilidad de conversión de deuda es ahora menos atractivo por la vía de los swaps, pues el precio se ha incrementado a alrededor de 75 centavos (por dólar), que contrasta con los 42 centavos pagados en 1990.

Sin embargo, de superarse esas limitaciones, se anticipa que el modelo del PROYECTO VAQUERIAS, podría resultar exitoso entre productores de maíz en áreas de alto potencial productivo como las descritas en los casos de PEPMA (Estado de México) y PRONAMAT (Estado de Veracruz), con lo cual se resolverían los problemas de escasés de capital afrontados en la operación en el ciclo PV 91/91. En este caso, con la participación de empresas como GAMESA, podría constituirse una Sociedad de Inversión de Capital de Riesgo o Fideicomiso, para captar los aportes del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado y de los propios productores, a fin de evitar los problemas que se tuvieron en las dos regiones descritas, de pagos inoportunos de salarios a los técnicos, pero sobre todo de financiamiento a los productores. Lo ideal sería que esa sociedad de capital de riesgo contemplara la adquisición de maquinaria para la preparación de terrenos, para la siembra y la cosecha; dando el aval a los productores ante bancos comerciales para obtener los préstamos necesarios para la adquisición de insumos (semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y herbicidas) asegurando así que estos llegaran a tiempo y poder aplicar rigurosamente la tecnología recomendada por los asesores profesionales, con potencial para obtener rendimientos entre 4.0 y 6.0 tons/ha.

En el caso que la sociedad de capital de riesgo no estuviera en capacidad de financiar la adquisición de maquinaria, equipo e



insumos, habría que explorar la posibilidad de constituir las uniones de crédito a nivel de municipio o ejido, para resolver el problema de financiamiento, que definitivamente no va a otorgar ni la banca oficial ni la comercial a los productores de granos básicos en áreas de temporal.

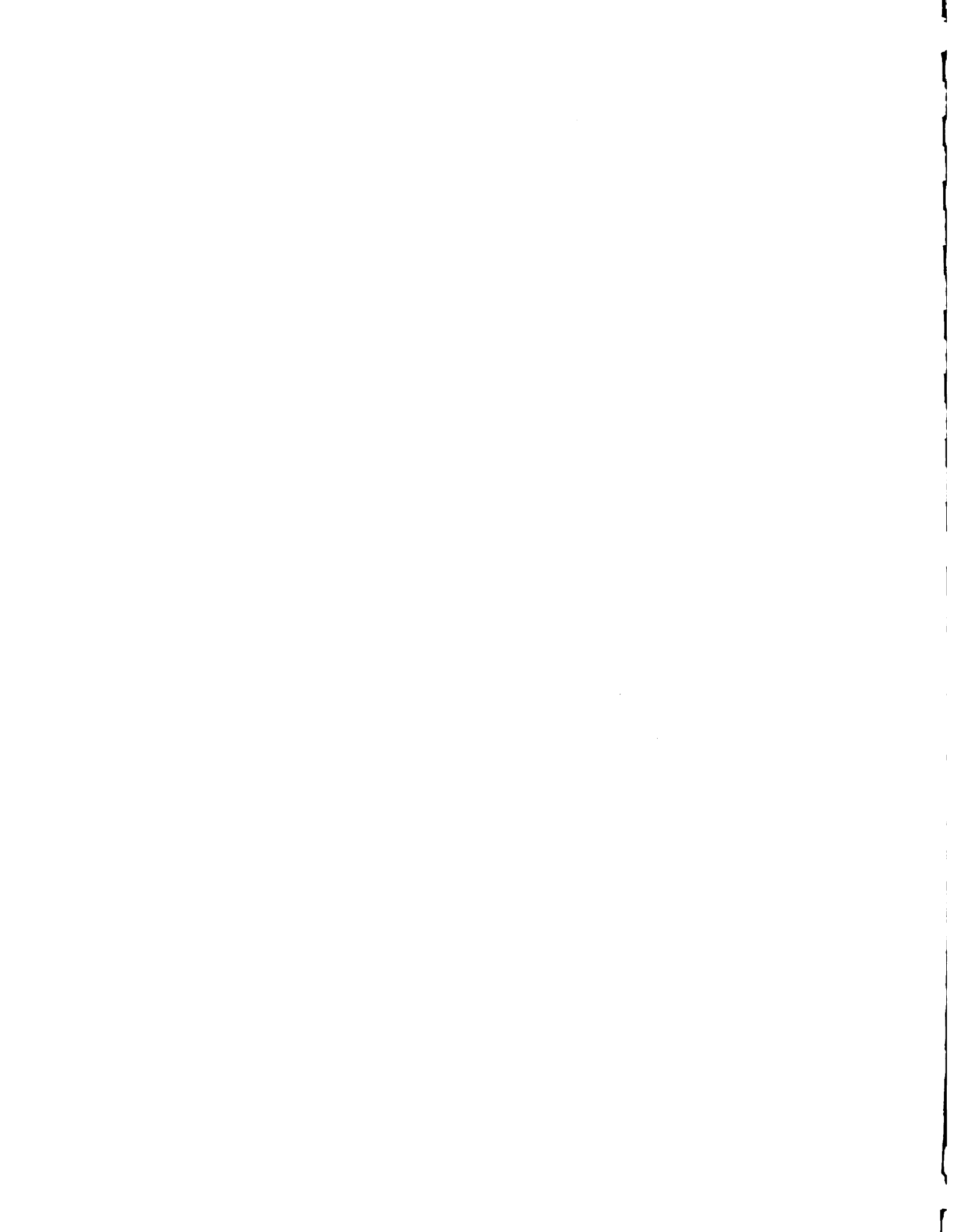
En opinión del Ing. Pablo Livas, la Empresa GAMESA incluso podría participar, si los gobiernos de los estados aceptaran contribuir con el 15% como lo hizo el Gobierno de Nuevo León, pues el 35% de aporte de los productores podría obtenerse de un préstamo a largo plazo (10 años) y ser pagado gradualmente por los ejidatarios, con las utilidades obtenidas.¹³

Manrrubio Muñoz llega en su reporte de investigación a conclusiones más pesimistas sobre las posibilidades de repetición del Proyecto Vaquería. Al respecto dicho autor opina que "...No existe ningún país en el mundo con un sector agropecuario fuerte gracias a la intervención única de los industriales, banqueros o comerciantes. En efecto, los países que se caracterizan por tener una agricultura que satisface plenamente las necesidades internas de alimentación y bienestar colectivo, además de generar cuantiosos volúmenes exportables, son aquellos en donde se han implementado una gran diversidad de instrumentos propios de la intervención estatal, orientándose a la estabilización de los precios internos, la regulación de la oferta (interna y externa) y los de promoción de exportaciones con el fin de proteger el ingreso de los productores".

Más adelante agrega, "La experiencia de estos países demuestra que no son los apoyos en sí los que causan la ineficiencia de la agricultura, sino la forma como se aplican y las interacciones que se producen con otros problemas estructurales como la tenencia de la tierra y el mercado. Los objetivos de política agropecuaria en los países desarrollados contrastan con las medidas que se han adoptado en países como México, en donde tácitamente se ha asumido que los apoyos otorgados al sector agropecuario y forestal han propiciado una agricultura polarizada, altamente ineficiente y no competitiva. Por ello se ha optado por impulsar una apertura comercial indiscriminada; disminuir -y aún cancelar- subsidios y créditos; reducir los recursos para generar y transferir tecnologías, desmantelar los instrumentos del Estado para regular la comercialización como la CONASUPO, INMECAFE, AZUCAR, S.A., TABAMEX, medidas que han puesto en jaque al sector agropecuario mexicano, particularmente al sector de granos básicos."¹⁴

¹³Información proporcionada por el Gerente de DICAMEX a uno de los autores durante la visita que se hizo a Vaquerías durante la primera semana del mes de diciembre de 1991.

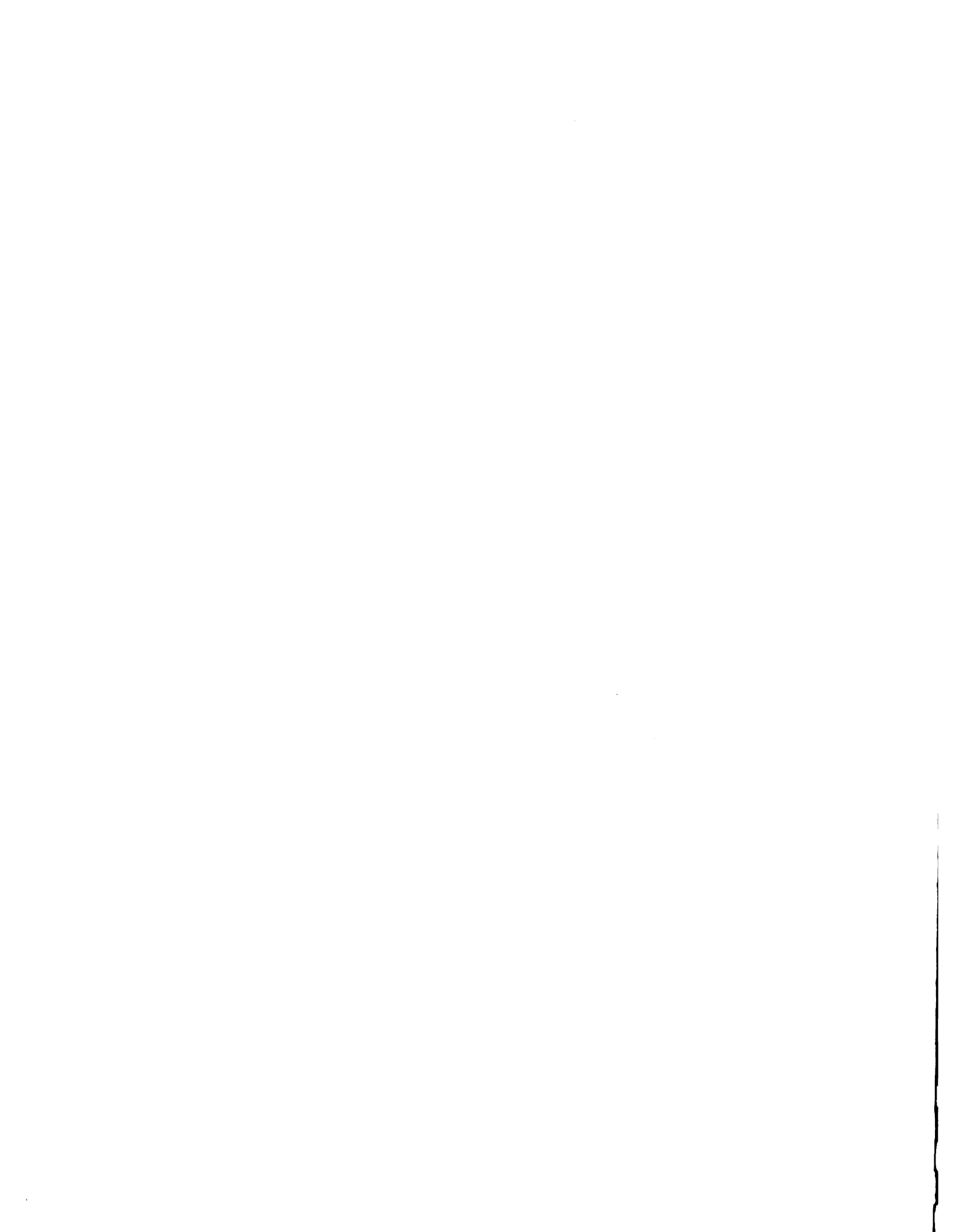
¹⁴Manrrubio Muñoz y Angela Fontes. 1991. Asociación en Participación... op. cit pp 21-24.



En resumen, podríamos decir que el Proyecto Vaquerías ha demostrado que cuando hay inversión oportuna de capital en el campo, la eficiencia productiva de la tierra y de la mano de obra pueden aumentarse en forma rápida y significativa. El problema de la distribución de la riqueza generada entre socios (empresarios y productores) puede controlarse si se establecen reglas claras y precisas sobre cuánto le corresponde a los productores y cuánto al empresario.

En el caso de Vaquerías la asistencia técnica la realiza también un organismo privado (DICAMEX) que además cumple la función de enlace entre los productores y el empresario. Por esta labor cobra el 5% de las utilidades (2.5% a los productores y 2.5% a GAMESA). La ventaja de ésta organización es la de estar dirigida por un profesional agrónomo que también es un empresario, estrechamente ligado con el sector empresarial, financiero, comercial y político nacional e internacional; lo que indiscutiblemente le da la posibilidad de moverse en el entorno en donde se toman las grandes decisiones económicas. En opinión de su Gerente, DICAMEX requiere de más proyectos para sostenerse y seguir creciendo. La promoción que se le ha hecho a Vaquerías es bien aprovechada por el Gerente de DICAMEX para explorar otras posibilidades en otras regiones del país con productores de granos básicos.

La frase favorita del Ing. Pablo Livas expresada en la conversación con uno de los autores, es que "no hay 'lunch' gratis", queriendo significar con ello que la asistencia técnica, la gestión de apoyos de capital y la formulación y ejecución de proyectos tiene un costo que parcial o totalmente deben pagar los productores y el gobierno. Hace énfasis en que el empresario asume su riesgo al participar con su inversión como capital de trabajo, del cual espera una utilidad proporcional a la del productor. Es por ello que en el caso de Vaquerías se acordó repartir estas por partes iguales después de deducir los costos de producción, de los ingresos brutos, que en el caso de Vaquerías la cantidad resultante fue muy atractiva en el ciclo de 1991, como resultado de un abatimiento en los costos.



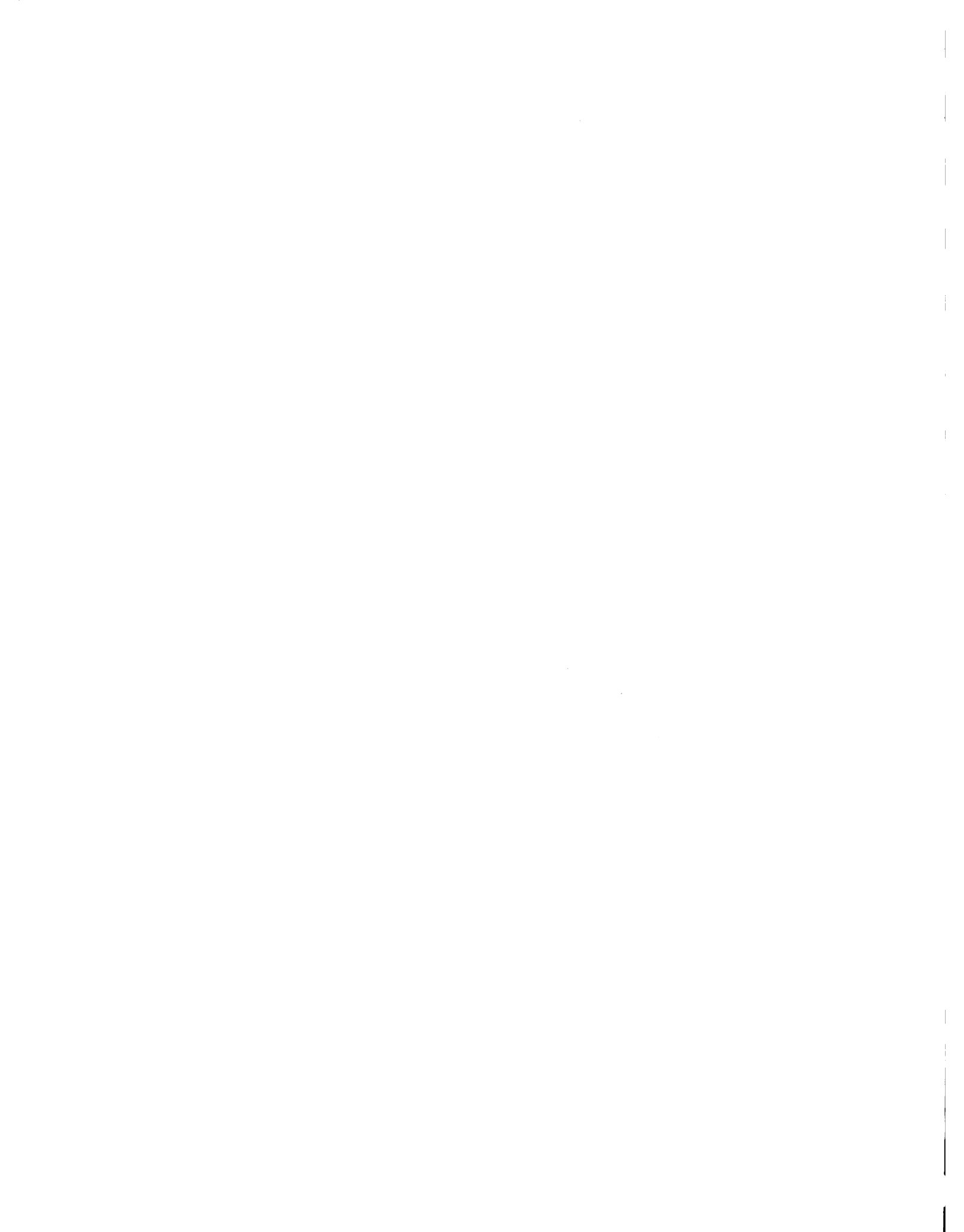
C O N C L U S I O N E S

Con sustento en la discusión de los resultados de los casos analizados sobre el tema Desarrollo Rural y Privatización de la Agricultura en México, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Los programas PEPMA en el Estado de México y PRONAMAT en el Estado de Veracruz, tuvieron como antecedente inmediato al PIPMA, que se operó de manera piloto al principio en algunos estados y posteriormente se trató de llevar a 25 entidades de la República Mexicana en donde se habían identificado áreas con alto potencial productivo. En ambos casos, mediante la concertación de acciones de los Gobiernos Federal y Estatal, se propuso en un período de 4 años y mediante una asistencia técnica intensiva del tipo PIPMA, transferir gradualmente el costo de la asistencia técnica a los productores. Aunque el planteamiento desde el punto de vista teórico resulta aceptable, al tratar de operar la estrategia en cada estado se afrontaron dificultades típicas de la burocracia gubernamental del pasado, que impidieron entre otras cosas que: (1) Los asesores profesionales recibieran el pago de sus honorarios en forma oportuna para la satisfacción de sus necesidades y la adquisición de los medios de trabajo mínimos para llevar a cabo sus funciones; (2) Que los productores que deseaban el servicio de crédito y que tenían cartera vencidas, pudieran reestructurar sus deudas para obtener el financiamiento necesario para la adquisición de los insumos recomendados en las fórmulas de producción de los asesores profesionales, hecho que explica que en el Estado de México de un total de 110,000 has programadas, solo se hayan podido atender con crédito alrededor de 9,000 has; en el caso de Veracruz en lugar de las 150,000 has programadas, apenas se llegó a alrededor de 8,000 atendidas con crédito; (3) Que aún aquellos que recibieron el servicio de crédito no hayan podido aplicar rigurosamente las recomendaciones conducentes a resultados óptimos, en razón a que este les fue ministrado tardíamente; (4) Que el FIRCO no haya aceptado cubrir el costo de la asistencia técnica al grupo mayoritario de autofinanciados en ambos programas, (aquellos que no tuvieron financiamiento de la banca oficial o comercial); (5) Que se haya contribuido a formar una mala imagen del programa entre la mayoría de los productores de los módulos finalmente conformados.
2. Como consecuencia de los problemas anteriores, en ambos programas se retiraron, antes de poder consolidar sus módulos de asistencia técnica más del 50% de los asesores profesionales contratados, lo cual en gran medida limitó el poder alcanzar las metas de atender con asistencia técnica intensiva a 110,000 has en el Estado de México y 150,000 has en el caso de

Veracruz. Por otra parte, los asesores profesionales que pudieron conformar sus módulos con la mínima superficie exigida, concentraron su atención para dar la asistencia técnica a quienes habían recibido financiamiento, desatendiendo en gran medida a los autofinanciados.

3. Por problemas de procedimiento en la burocracia del BANRURAL, los recursos económicos concedidos en forma de crédito se otorgaron fuera de tiempo. Ello explica que aún aquellos que tuvieron acceso al servicio de crédito, no hayan podido aplicar las recomendaciones tecnológicas con mayor potencial productivo (rendimientos entre 4.0 y 6.0 tons/ha). La situación a este respecto fue aún más limitativa para los autofinanciados, quienes compraron sólo las cantidades de insumos que sus escasos recursos les permitieron y no las dosis óptimas recomendadas. Como consecuencia de no aplicar rigurosamente las recomendaciones tecnológicas, los rendimientos esperados se anticipaban apenas de alrededor de 3.0 tons/ha. En el caso específico del PRONAMAT en el Estado de Veracruz, de acuerdo a evidencias encontradas en el campo, las diferencias en rendimientos de quienes aplicaron rigurosamente las recomendaciones y los que no pudieron hacerlo eran mayores a las 2.0 tons/ha.
4. Aunque en el Estado de Veracruz se puede hacer una segunda siembra de maíz, aprovechando las lluvias del otoño-invierno, por retraso en la otorgación del aval del Estado para reiterar la operación del PEC, con el BANRURAL, sólo fue posible operar el programa en alrededor del 10% de la superficie en donde había potencial para una segunda siembra de maíz.
5. En resumen, los resultados del PEPMA en el Estado de México y el PRONAMAT en el Estado de Veracruz, muestran una vez más que mediante la intervención de los aparatos burocráticos estatales, independientemente de la racionalidad de los planteamientos técnicos, no se logra eficiencia en la operación fundamentalmente por no atender en los tiempos oportunos las demandas y necesidades de los técnicos y los productores. Como consecuencia los servicios llegan siempre con retraso, lo cual impide el empleo correcto de la tecnología moderna de producción de que se dispone aún entre aquellos que cuentan con crédito, lo cual a fin de cuentas obliga a la mayoría de los productores a emplear la tecnología que está a su alcance, dependiendo de los recursos propios con que cuentan.
6. Con sustento en la experiencia vivida en 1991 se puede concluir, que la estrategia para privatizar la asistencia técnica en un período de 4 años entre productores de maíz con alto potencial productivo, mediante la intervención de la burocracia estatal para administrar los recursos aportados por los Gobiernos Federal y del Estado, aunque teóricamente viable, tiene pocas posibilidades de éxito entre productores de maíz



en los Estados de México y Veracruz.

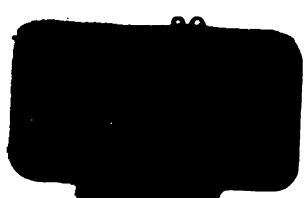
- Y transitorio a la inversión 20%*
inversión?
constitución?
7. Una opción para resolver los problemas de ineficiencia de las burocracias estatales para operar programas del tipo PEPMA y PRONAMAT en México, sería mediante la constitución de organismos no gubernamentales entre productores y asesores profesionales, mediante la cual se pudieran crear fideicomisos que administraran los recursos aportados por los Gobiernos Federal y Estatal, mas los recursos que pudieran allegarse de fundaciones u organizaciones sin fines de lucro, con interés en participar en el programa de modernización del campo mexicano.
 8. El PROYECTO VAQUERIAS en el Estado de Nuevo León, implementado en una unidad de riego, y que tuvo la virtud de nacer rico al constituirse un capital para financiar la operación, con el aporte del 50% de una empresa privada (GAMESA) y el otro 50% de parte de los Gobiernos Federal y Estatal; mediante la conversión de deuda externa (compra de "swaps") logró excelentes resultados en 1991, (después de algunos tropiezos en el primer año) que se tradujeron en utilidades substanciales tanto para los productores como para el socio capitalista. Estas ganancias fueron el resultado de una eficiente administración lograda por DICAMEX, que logró abatir los costos de producción, al mecanizar la mayor parte de las labores en el proceso productivo tanto del frijol como del maíz.
 9. El problema que se anticipa en el caso de Vaquerías, en donde sólo participan con su trabajo (mano de obra) alrededor del 20% de los 339 socios, es que lleguen a presentarse conflictos sociales ocasionados por la falta de participación de la gran mayoría, quienes pudieran ausentarse del ejido, desempeñarse en otras actividades y presentarse sólo a la hora del reparto de utilidades. En el tiempo esos productores pudieran perder sus derechos o ser expulsados del Ejido, dejándolos sin la opción de volver a trabajar su tierra cuando se les cierren las puertas en empleos urbanos.
 10. Aunque la Asociación en participación entre empresarios y ejidatarios productores de maíz y frijol en una unidad de riego pudiera dar, bajo las mismas condiciones de financiamiento, excelentes resultados entre productores de maíz en áreas con alto potencial productivo como lo son los Estados de México y Veracruz, es poco probable que el Gobierno Federal y el Estatal, estén dispuestos a hacer una inversión (subsidio) como la hecha en el caso de Vaquerías, con lo cual las posibilidades de avanzar en los planes de modernización entre productores de maíz mediante esta opción, se contemplan como limitados.
 11. Una forma en que el Proyecto Vaquerías pudiera multiplicarse en regiones temporaleras en donde se siembra maíz con alto potencial productivo, sería mediante la obtención de préstamos a largo plazo, otorgado a los productores con el aval de los



empresarios que participen en asociación (una vez resuelto el problema de cartera vencida) y que los gobiernos de los estados contribuyeran con el aporte del 15% para constituir un capital de riesgo, como fue el caso en el Estado de Nuevo León para el Proyecto de Vaquerías. Las fundaciones e instituciones sin fines de lucro con interés en participar en el programa de modernización del campo, podrían aportar también parte de ese capital de riesgo.

12. De no superarse los problemas descritos en la operación del PEPMA y PRONAMAT, y de no encontrar alternativas idóneas para la participación del capital privado entre productores de maíz con alto potencial productivo y avanzar con pasos firmes en el proceso de privatizar la asistencia técnica, que sin duda tiene más posibilidades de llegar a ser mejor que la prestada tradicionalmente por el Estado; no será posible que los ejidatarios lleguen a ser competitivos en la presente década mediante el empleo de la tecnología moderna de producción (que no estará accesible para la gran mayoría). Esto ocurrirá a pesar de los cambios en la legislación, que ahora le permite a los ejidatarios llegar a ser propietarios (y no sólo usufructuarios de sus parcelas) y que también les permite asociarse con organizaciones mercantiles en el proceso productivo. El resultado final sería que hacia mediados de la década de los noventas, en el contexto del tratado de libre comercio que está por firmarse entre México, Estados Unidos y Canadá, se llegue a una absoluta dependencia en materia de abasto de este grano básico para la alimentación de los mexicanos. Esto paradójicamente puede ocurrir, a pesar del potencial que existe en el país para producir y llegar en un período menor a los 5 años, a la autosuficiencia de este grano que debería ser considerado como estratégico en materia de seguridad alimentaria.

*pero si al fin de
esta década no
hubo más
ejidatarios!
si no se van a
privatizar.*



FECHA DE DEVOLUCION

FECHA DE DEVOLUCION			

IICA
E14-190

Autor

Título Desarrollo rural y privatización de la agricultura en México

Fecha Devolución	Nombre del solicitante

