

# La inserción de la comunidad rural en la sociedad global

## Hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo

*Gustavo Gordillo de Anda\**

**S**e parte del reconocimiento de que hace falta un nuevo tipo de Estado que preste más atención a las demandas de la sociedad civil. Las comunidades rurales deben ser el punto de partida de la acción estatal, que debe crear mejores condiciones

para el desarrollo rural. Esto supone abandonar los viejos dogmas que definieron las políticas del Estado frente al campo, no para crear nuevos artículos de fe o fórmulas mágicas de aplicación universal, sino para sustituirlos por consideraciones de realidades complejas. Se trata, asimismo, de llevar adelante la concertación, entendida como un método de gobierno que enlace las necesidades sociales de una manera coordinada y con ello oriente a la sociedad en su conjunto hacia los objetivos nacionales de crecimiento y justicia en la distribución. En tales objetivos

\* Subsecretario de Política Sectorial y Concertación, SARH. Las opiniones vertidas en este trabajo son estrictamente personales.

los intereses de las diferentes partes deberán coincidir con los de la nación.

#### EL MODELO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: UN MODELO DE PROMOCIÓN AGROPECUARIA POLARIZADOR, COSTOSO E INEFICIENTE

##### El sesgo antiagrícola de la política macroeconómica

El sesgo antiagrícola de la política macroeconómica provino fundamentalmente de las políticas cambiaria y comercial, que castigaron la producción agrícola exportable y la sustitutiva de importaciones. Los efectos de esas estrategias se atemperaron con "políticas compensatorias" en materia de créditos, tasas de interés, gasto público y salarios. La agricultura empresarial fue la principal beneficiaria de esas políticas. La confluencia de "políticas sesgadas y compensatorias" incrementó el ingreso real de los productores grandes y medianos, pero en poco o nada resarcó la exacción del excedente económico de la agricultura campesina.

El crecimiento polarizador, desigual y heterogéneo del sector agropecuario y el rezago de éste frente al resto de la economía fueron consecuencia del trato discriminatorio contra el campo y, en particular, contra la población rural de más bajos ingresos.

Es necesario, sin embargo, hacer tres precisiones: a) el sesgo antiagrícola lo determina el modelo de desarrollo, no la política macroeconómica; b) esta última no es el elemento fundamental para empeorar o mejorar la situación; son tendencias inherentes al modelo de desarrollo las que trabajan en esa dirección, y c) el sesgo es particularmente grave para la agricultura campesina. Dicho de otra manera, el modelo de desarrollo elegido polariza el agro y este fenómeno es transmitido por la política macroeconómica.

##### Las relaciones entre el sector agropecuario y el resto de la economía

La crisis agropecuaria se distingue por el crecimiento de la producción agrícola menor que el de la población, la importancia creciente de las importaciones en la oferta nacional, la menor generación de divisas, la descapitalización progresiva y sostenida de las unidades de producción y la menor capacidad para generar empleos. De ser un soporte del crecimiento, el sector agropecuario tiende a convertirse cada vez más en un lastre para el resto de la economía. ¿Cómo se llegó a esta situación que no es sana ni para el sector ni para el resto de la economía?

##### Las tendencias sectoriales

El primer elemento destacable es que el crecimiento de la producción de los dos últimos decenios ha obedecido a la ampliación de la superficie cosechada más que a mayores rendimientos. Esto contrasta con períodos anteriores en que la superficie no creció y el apoyo central de la producción era el aumento sos-

tenido de los rendimientos. Al ser predominantemente extensiva, la actividad del sector está limitada por las cada vez menores posibilidades de expandir la frontera agrícola (véanse los cuadros 1, 2 y 3).

#### CUADRO 1

México: valor de la producción agrícola, 1980-1988  
(Millones de pesos de 1977)

	1980	1985	1988	Tasa de crecimiento	
				1980-1985	1985-1988
<i>Alimentos</i>	55 213	66 722	48 665	3.9	-10.0
Granos básicos	47 458	58 497	43 861	4.3	-9.2
Arroz palay	1 341	2 432	1 337	12.6	-18.1
Frijol	5 081	4 955	4 657	-0.5	-2.0
Maíz	35 112	40 018	30 072	2.7	-9.1
Trigo	5 924	11 092	7 795	13.4	-11.1
Oleaginosas	6 653	7 110	4 076	1.3	-16.9
Ajonjolí	1 117	610	278	-11.4	-23.0
Algodón semilla	1 849	1 025	1 586	-11.1	15.7
Cártamo	2 008	635	1 034	-20.5	17.6
Soya	1 679	4 840	1 178	23.4	37.6
Cebada	10 471	14 294	12 506	6.4	-4.4
	1 102	1 115	728	0.2	-13.2
<i>No alimentos (sorgo)</i>	9 369	13 179	11 778	7.1	-3.7
<i>Total</i>	64 582	79 901	60 443	4.3	-8.8

#### CUADRO 2

México: tasas anuales de crecimiento de la producción agrícola

	De 1930- 1932 a	De 1946- 1948 a	De 1964- 1966 a	De 1977- 1978 a
	1946-1948	1964-1966	1977-1978	1984-1985
<i>Producción agrícola</i>	3.5	7.1	2.4	2.6
Alimentos	3.2	6.8	2.5	3.4
Granos básicos	2.1	7.5	1.3	4.2
No alimentos	4.8	8.5	1.7	-1.1
Consumo interno	—	—	2.3	4.4
Exportación	—	—	2.5	-4.6
Riego	—	—	—	2.0
Temporal	—	—	—	3.2

El comportamiento de la inversión ha sido el factor determinante de esa evolución. Desde principios de los ochenta la formación bruta de capital fijo en el agro descendió en forma abrupta: en 1987 la inversión alcanzó el nivel registrado en 1960, un desplome superior al de la inversión en la economía en su conjunto.

El descenso de la inversión total en el campo es producto de la convergencia de los siguientes fenómenos: a) la inversión pública disminuyó como resultado de la política de ajuste, la cual

CUADRO 3

México: incremento de la producción agrícola total y los factores que lo originan  
(Millones de pesos de 1977)

	Promedio anual					Tasas de crecimiento		
	1946-1948	1964-1966	1976-1978	1977-1978	1984-1985	De 1946-1948 a 1964-1966	De 1964-1966 a 1976-1978	De 1977-1978 a 1984-1985
	Producción	27 575	95 143	120 316	127 256	152 462	7.1	2.0
Incremento	—	67 568 <sup>a</sup>	25 173 <sup>b</sup>	—	24 744 <sup>c</sup>	—	—	—
Origen del incremento								
Superficie	—	43 836	1 877	—	10 581	4.6	0.2	1.1
Rendimiento	—	30 328	17 506	—	16 090	3.2	1.4	1.7
Composición <sup>1</sup>	—	-6 439	8 066	—	11 302	-0.7	0.6	1.2
Efecto combinado	—	-157	-2 276	—	-13 229	-0.01	-0.2	-1.4

a. Respecto a 1946-1948.

b. Respecto a 1964-1966.

c. Respecto a 1977-1978.

1. Se cuantifica el efecto en el rendimiento global generado por cambios en la composición de los cultivos.

CUADRO 4

México: inversión agropecuaria total, pública y privada  
(Millones de pesos de 1977)

	Inversión bruta			Inversión de reposición			Inversión neta		
	Total	Pública	Privada <sup>1</sup>	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Valor									
1960	21 718	2 373	19 345	13 445	3 865	9 580	8 273	-1 492	9 765
1966	22 147	4 182	17 965	16 469	3 941	12 528	5 678	241	5 437
1981	58 178	23 918	34 260	37 570	13 207	24 363	20 608	10 711	9 897
1987	21 778	8 613	13 165	38 658	14 999	23 659	-16 880	-6 386	10 494
Tasas de crecimiento									
1960-1966	0.3	9.9	-1.2	3.4	0.3	4.6	-6.1	-26.2	-9.3
1966-1981	7.1	13.3	4.7	6.1	9.0	4.9	9.6	31.1	4.4
1981-1987	-5.1	-15.7	-14.7	0.5	2.1	-0.5	-3.3	-8.3	1.0

1. Es la su suma de: maquinaria y otras, plantaciones, construcciones agrícolas, ganado, colmenas y construcciones pecuarias, expresada en términos de reposición, brutos y netos.

redujo el monto del gasto público con cierto sesgo antiagrícola, pues las erogaciones al campo descendieron en mayor proporción; b] la baja de la inversión pública eliminó el efecto de arrastre sobre la privada, y c] como la inversión privada responde no sólo al estímulo de la pública, sino también a la política de precios, al usar ésta para combatir la inflación y no para apoyar la producción, se desestimuló la inversión en el campo (véase el cuadro 4).

La caída de la inversión pública agropecuaria en los ochenta tenderá a producir problemas en la capacidad productiva del agro a mediano y largo plazos. Por ello, es urgente comenzar a revertir ese proceso en el menor tiempo posible, mediante mecanismos eficientes de transferencia de recursos al campo.

### Flujo de recursos

Frente a la crisis del sector la primera respuesta fue aumentar la transferencia neta de recursos.<sup>1</sup> Más allá de la evaluación cuantitativa de esas transferencias, importa destacar que los recursos canalizados por el Estado a ese sector ganaron mucha importancia en los setenta y los ochenta (véase el cuadro 5). A la luz de los resultados productivos del sector agropecuario, se deduce que las transferencias han sido ineficaces y de poco efecto

1. De 1940 a 1969 el sector transfirió recursos al resto de la economía por 20 000 millones de pesos de 1977 (5% en promedio del PIB sectorial); a partir de 1970, las transferencias cambian de signo en favor del sector y, sobre todo, sus montos aumentan espectacularmente, al llegar a 622 057 millones de pesos de 1977 (18% en promedio del PIB sectorial).



CUADRO 5

México: consolidación de los subsidios del sector público canalizados al sector agropecuario, 1970-1987  
(Millones de pesos de 1977)

	Sistema de banca rural	Gasto	Precios y tarifas	Sacrificio fiscal	Total subsidio
1970	8 710.1	4 664.0	n.d.	n.d.	13 374.1
1971	10 140.9	4 830.7	n.d.	n.d.	14 971.6
1972	12 251.2	6 715.4	n.d.	n.d.	18 966.6
1973	11 922.7	5 924.7	n.d.	n.d.	17 847.4
1974	13 062.3	6 992.5	n.d.	4.0	20 058.8
1975	13 654.9	17 458.7	4 492.8	8.0	35 614.4
1976	15 724.3	5 176.6	6 981.8	9.0	27 891.7
1977	15 411.0	8 291.0	5 035.0	9.0	28 746.0
1978	11 295.3	6 440.7	6 977.5	n.d.	24 713.5
1979	9 415.3	9 726.1	9 752.5	21.0	28 914.9
1980	17 301.0	17 797.0	9 460.0	24.0	44 582.0
1981	23 228.9	16 290.0	9 417.1	12.0	48 948.0
1982	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983	15 808.2	4 250.3	4 689.6	517.3	25 265.4
1984	14 921.2	3 173.4	5 547.5	184.1	23 826.2
1985	11 475.3	3 235.1	5 700.0	217.4	20 627.8
1986	10 279.9	2 172.0	6 271.6	258.3	18 981.8
1987	7 364.6	1 045.8	5 702.6	179.1	14 292.1
<i>Acumulado</i>					
1970-1981	162 117.9	110 307.4	52 116.7	87.0	324 629.0
1983-1987	59 849.2	13 876.6	27 911.3	1 356.2	102 993.3
<i>Participación porcentual</i>					
1970-1981	49.93	33.979	16.054 <sup>a</sup>	0.02 <sup>a</sup>	100.0
1983-1987	58.10	13.500	27.100	1.30	100.0
<i>Tasa media de crecimiento</i>					
1970-1981	9.3	12.0	13.1	20.0	12.5
1983-1987	-17.4	-29.6	5.0	-23.3	-13.3

a. 1975-1981.

productivo. Se suma a ello la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que dichos flujos se han canalizado a los grupos de productores con mayor capacidad para movilizar en su favor la "renta institucional", y no a los productores más necesitados, aumentando así la heterogeneidad productiva del sector.

"Renta institucional" significa —por analogía— la obtención de recursos y servicios públicos derivada de la *colocación* de los agentes productivos *vis-a-vis* determinada institución de fomento rural.

### Heterogeneidad sectorial

La heterogeneidad productiva se refleja en tres aspectos principales: a) Los ejidatarios tienen un débil incremento del capital, mientras que entre los agricultores empresariales la tasa de crecimiento de aquél fue cuatro veces mayor que la de los ejidatarios (véase el cuadro 6). b) Los recursos públicos y los servicios productivos se canalizan de modo desigual a las diferentes regio-

nes del país.<sup>2</sup> c) Los niveles productivos y de rendimientos físicos son muy contrastantes y la evolución del patrón de los cultivos es desigual, con un descenso marcado en la superficie dedicada a los cultivos básicos.

### Las rupturas del modelo por la crisis de la deuda: potencialidades y riesgos del ajuste

El efecto último del modelo de desarrollo fue un conjunto de políticas sesgadas y compensatorias en la agricultura que la han hecho muy dependiente del Estado. La combinación de políticas no tuvo efectos productivos y condujo al estancamiento del sector durante los ochenta. Es decir, el sistema de compensaciones fue, además de costoso, ineficiente en términos productivos.

2. Por ejemplo, en 1986 las regiones noroeste y centro-occidente del país recibían 50% del crédito total del Banrural y poseían 56% de la superficie de riego total.

CUADRO 6

México: capital invertido en las unidades de producción  
(Miles de pesos de 1977 y participación porcentual)

	Total		Privadas, menos de 5 hectáreas		Ejidales y comunidades		Subtotal		Privadas, más de 5 hectáreas	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1950	19 885 255	100.0	402 119	2.02	6 256 025	31.46	6 658 144	33.48	13 277 111	66.76
1960	33 542 154	100.0	2 272 395	6.77	8 944 510	26.66	11 216 906	33.44	22 325 248	66.76
1970	45 122 687	100.0	3 534 795	7.83	7 993 008	17.71	11 527 803	25.54	33 594 884	74.46

Índice, tasa de crecimiento anual

	Índice	TCA	Índice	TCA	Índice	TCA	Índice	TCA	Índice	TCA
1950-60 (1950=100)	168.67	5.4	565.10	18.9	142.97	3.6	168.46	5.4	168.14	5.4
1960-70 (1960=100)	134.52	3.0	155.55	4.5	89.36	-1.1	102.77	0.3	150.47	5.2
1950-70 (1950=100)	226.91	4.2	879.04	11.5	127.76	1.2	173.13	2.8	153.02	4.8

Capital agrícola por hectárea de labor

1950	997	314	711	661	1 341
1960	1 408	1 790	865	967	1 827
1970	1 950	4 977	626	856	3 472

Fuente: Elaborado con datos del Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1950, 1960 y 1970.

vos. En el fondo, se trata de mecanismos de canalización de recursos que, más que responder a una lógica económica, se vinculan a una lógica político-institucional de captación de una renta institucional por parte de ciertos segmentos del sector agropecuario.

Estos mecanismos no son resultado de un "sobredesarrollo" del Estado, sino más bien de un aparato estatal subdesarrollado con una administración desarticulada, en la cual predominan los feudos y las rivalidades y cuya legitimación se basa en una disciplina clientelar. Esto tiende a desembocar en el modelo de un Estado patrimonialista.

De ahí que el reto fundamental sea reconstruir el Estado. No se puede apostar a que el mercado resuelva por sí solo los problemas estructurales de la agricultura. De hecho, si avanzamos demasiado rápido en los procesos de liberación, sin una reforma del Estado y sin consolidar una base social que proporcione sustento al nuevo modelo de desarrollo, se corre el riesgo de regresar a las formas anteriores.

El origen de la crisis del sector agropecuario debe situarse en el momento en que las políticas del Estado hacia el campo optaron por segmentar la economía rural: fortalecieron al sector de la agricultura comercial muy subsidiado y mantuvieron la subordinación de la agricultura campesina en su papel de reserva de mano de obra barata y de base social de apoyo al Estado en el campo. Esta opción suponía que era posible desconectar a ambos subsectores, sin que sus dinámicas respectivas se influyeran entre sí. Este supuesto resultó falso: la crisis de la economía campesina perjudica a la parte comercial al frenar su crecimiento.

El modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad rural hizo crisis en 1982. El problema de la deuda condujo a la aplicación

de drásticos programas de estabilización que modificaron las políticas macroeconómica y sectoriales. La sociedad rural fue arrasada a una dinámica nueva para la cual no estaba preparada. Las políticas de ajuste entrañaron elementos favorables y desfavorables para la agricultura. Entre los primeros figuran la liberación de los precios y las correcciones cambiarias. Los desfavorables, asociados al ajuste presupuestario y la estabilización monetaria, fueron básicamente tres: a) la reducción de la mayor parte de los subsidios; b) la supresión casi completa de las tasas de interés preferenciales, y c) los problemas ligados a la transición hacia sistemas privados de comercialización.

Las potencialidades y los riesgos de las políticas de ajuste pueden combinarse en forma diferente. Dejadas a su inercia, dichas políticas fortalecerían la agricultura moderna, lo cual quizá ahondaría la polarización de la estructura agrícola. Es factible, también, que el cambio radical en la combinación de políticas macroeconómica y sectoriales, al eliminar el sesgo, pudiera traducirse en un comportamiento más favorable del sector, lo cual podría facilitar un estilo de desarrollo menos costoso y más sostenible. Sin embargo, para concretar estas potencialidades favorables de la política de ajuste, es necesario que el Estado oponga a las inercias de esa estrategia medidas explícitas y selectivas de inducción. El programa de estabilización iniciado en 1987 es un primer paso en ese sentido.

### El ambiguo efecto del programa de estabilización en el sector agropecuario

En diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), cuyo objetivo primordial era controlar la inflación. En ese acuerdo se establecían algunos compromisos con respec-



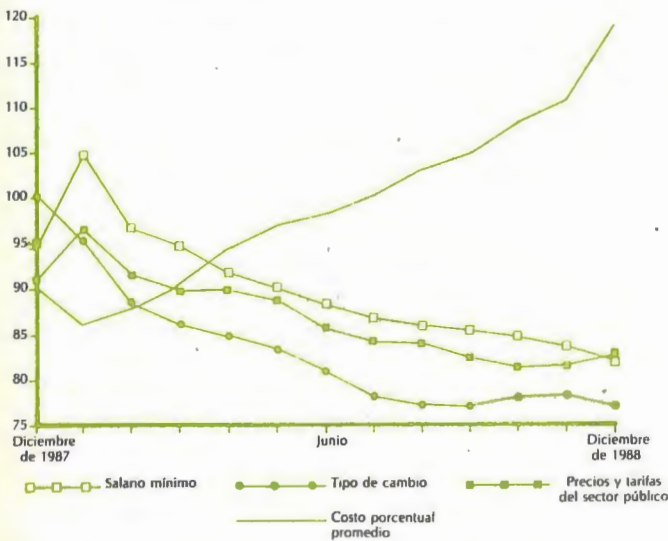
to al sector agropecuario como contrapartida a su esfuerzo en el combate contra la inflación.

**Precios clave y variable de ajuste en el programa de estabilización**

Controlar la inflación implicaba modular la evolución de tres precios clave de la economía que serían el ancla del resto de los precios: el tipo de cambio, el salario nominal y los precios y las tarifas del sector público. La variable de ajuste sería la tasa de interés, cuya determinación se dejó a las fuerzas del mercado. Durante el primer año de vigencia del PSE los tres precios clave redujeron su ritmo de crecimiento real y la tasa de interés registró un aumento sostenido (véanse las gráficas 1 y 2).

GRÁFICA 1

*Evolución de los precios clave, 1988 (En términos reales, enero de 1987=100)*



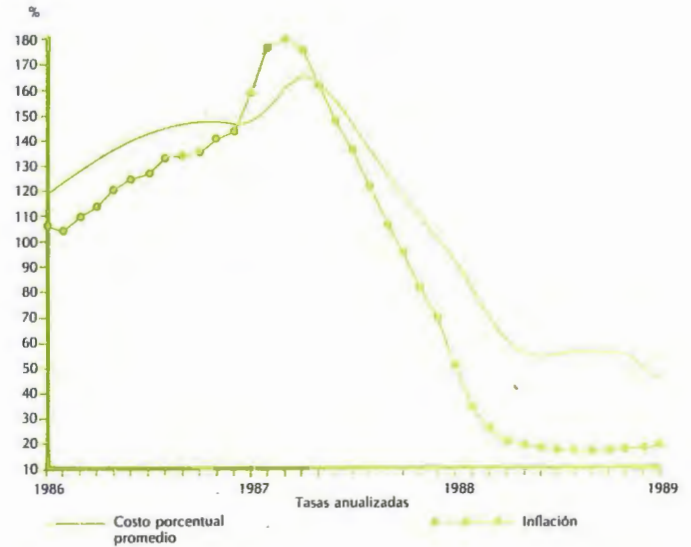
Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Los logros antiinflacionarios del programa de estabilización eran evidentes en 1989. Sin embargo, la producción registraba un relativo estancamiento. Por ello, la lucha contra la inflación se complementó con políticas tendientes a favorecer el crecimiento. En diciembre de 1988 se firmó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que produjo resultados importantes: a) una recuperación moderada de la producción; b) una nueva baja y la estabilización de la tasa de inflación, y c) la estabilidad de los tres precios clave en los niveles del final del primer año del programa. Desde el punto de vista de la política macroeconómica, el resultado negativo de esta segunda fase del programa

de estabilización fue la resistencia a la baja de la tasa de interés real. Este resultado se manifestó también en la política sectorial (véanse las gráficas 2 y 3).

GRÁFICA 2

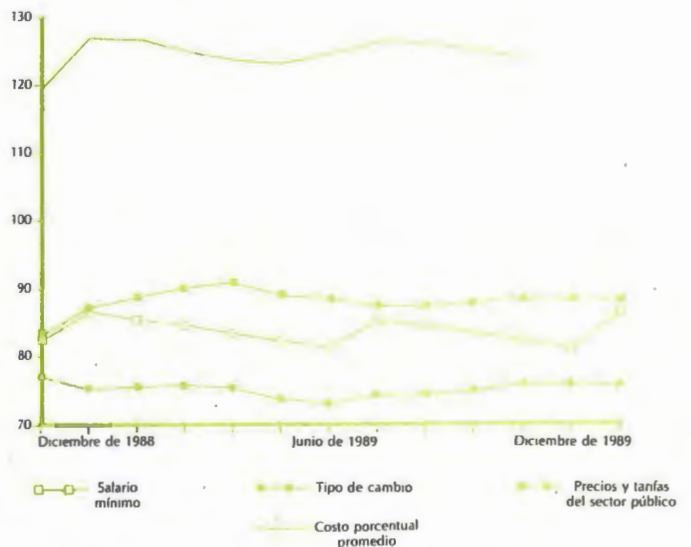
*Inflación y tasa de interés (Diciembre)*



Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

GRÁFICA 3

*Evolución de los precios clave, 1989 (En términos reales, enero de 1987=100)*



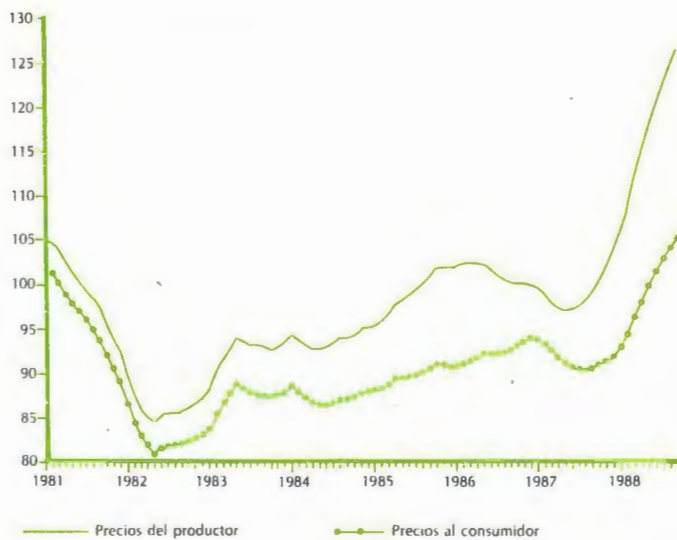
Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

### Los efectos diferenciados de la política sectorial

Los efectos de las principales variables de la política sectorial sobre el sector agropecuario durante el programa de estabilización (1988-1989) fueron de diversa índole.

GRÁFICA 4

Evolución de los precios reales de la agricultura (1980=100, diciembre)



Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

### Precios agrícolas y rentabilidad

Los precios reales de la agricultura considerada en su conjunto tuvieron una evolución favorable.<sup>3</sup> Empero, el comportamiento de los precios de diversos productos agrícolas fue diferente: a) los de los forrajes y las frutas aumentaron muy por encima de los correspondientes a la agricultura en su conjunto; b) los de los cultivos industriales y las legumbres se redujeron, y c) si bien los de los cereales se elevaron en términos reales, el aumento fue menor que los de la agricultura en su conjunto<sup>4</sup> (véanse la gráfica 4 y los cuadros 7 y 8).

Un indicador de la evolución de la rentabilidad se obtiene comparando el comportamiento de los precios con el de tres indica-

3. Los precios agrícolas reales fueron en promedio 17.5% mayores en 1988-1989 que en 1986-1987.

4. Si se considera la evolución del precio del maíz, se observa un aumento real de sólo 9.9%, por debajo del aumento de los otros productos y del promedio de la agricultura en su conjunto.

CUADRO 7

Precios reales del sector agrícola (Precios del productor)

	Promedio <sup>1</sup>				Crecimiento (%)	
	1986	1987	1988	1989	(D+C/B+A)	(D/C)
	(A)	(B)	(C)	(D)		
Agricultura	104	102	109	134	17.5	23.0
Cereales	102	86	95	117	12.5	23.3
Forrajes	141	189	306	357	101.1	16.8
Cultivos industriales	95	85	79	92	- 4.5	16.8
Legumbres	94	102	85	107	- 1.8	25.5
Legumbres secas	99	68	57	72	- 22.4	26.9
Frutas	142	160	192	250	46.3	30.5

1. Precios deflactados con el índice nacional de precios del productor. Fuente: Banco de México.

CUADRO 8

Precios reales del sector agrícola: frijol, maíz, sorgo y trigo (Precios del productor)

	Promedio <sup>1</sup>				Tasas de crecimiento anual (%)	
	1986	1987	1988	1989	(D+C/B+A)	(D/C)
	(A)	(B)	(C)	(D)		
Agricultura	104	102	109	134	17.5	23.0
Frijol	191	191	199	338	40.5	69.9
Maíz	100	84	91	111	9.9	21.5
Sorgo	104	96	100	134	17.2	33.6
Trigo	107	87	111	129	23.6	16.1

1. Precios deflactados con el índice nacional de precios del productor. Fuente: Banco de México.

dores de costos: el salarial (medido por el salario mínimo), el de materias primas (por el índice de materias primas de la rama de la agricultura, IMPRA) y el financiero (por el costo porcentual promedio). Los dos primeros muestran una evolución favorable, mientras que el tercero presenta un comportamiento neutro, al compensarse las alzas con las bajas (véase la gráfica 5). Sin embargo, en el caso de los cereales, en particular el maíz, esos efectos se deben matizar, pues sus precios aumentaron menos que los de la agricultura en su conjunto. De hecho, la rentabilidad del maíz aumentó sólo considerando el costo salarial.

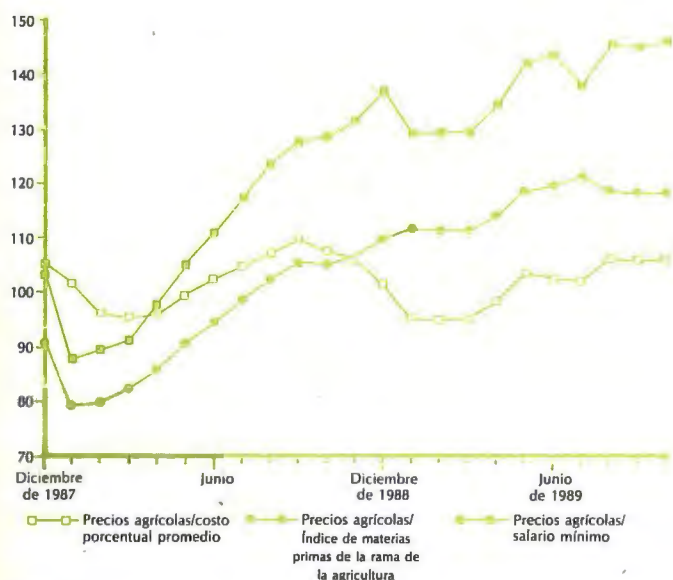
### Crédito

Antes del programa de estabilización la tendencia del crédito mostraba un doble comportamiento: la caída del crédito total otorgado al sector privado de la economía y el descenso de la partici-



GRÁFICA 5

## Indicadores de rentabilidad de la agricultura



Fuente: Banco de México.

pación del financiamiento agrícola con respecto al total. El programa de estabilización revirtió esa doble tendencia. Los préstamos al campo aumentaron en términos absolutos reales y su participación en el total del crédito mejoró (véase el cuadro 9). Cabe señalar que durante el programa de estabilización la super-

CUADRO 9

Crédito otorgado al sector privado  
(Miles de millones de pesos de diciembre de 1985)

Trimestres	Total (A)	Sector agrícola (B)	(B/A)	Índices (%)	
				Total	Sector agrícola
1985				100.0	100.0
IV	12 562	1 267	10.1	100.0	100.0
1986					
I	12 315	1 077	8.7	98.0	85.0
II	12 155	1 029	8.5	96.8	81.3
III	12 030	964	8.0	95.8	76.1
IV	12 063	884	7.3	96.0	69.7
1987					
I	11 318	773	6.8	90.1	61.0
II	10 674	776	7.3	85.0	61.3
III	10 514	778	7.4	83.7	61.4
IV	11 034	692	6.3	87.8	54.6
1988					
I	8 492	590	6.9	67.6	4.6
II	9 034	733	8.1	67	7.9
III	9 247	854	9.2	73.6	67.4
IV	9 954	1 012	10.2	79.2	79.9
1989					
I	9 793	996	10.2	77.9	78.6
II	10 888	1 107	10.2	86.7	87.4

Fuente: Banco de México.

ficie habilitada por créditos del Banrural disminuyó, tal vez como resultado de los siguientes factores: la probable concentración del crédito otorgado por esa entidad; la eliminación de la práctica ilegal de acreditar "hectáreas fantasmas", y la conducta de algunos productores con capacidad de ahorro de sólo recurrir al crédito en los momentos en que representaba una mayor oportunidad económica.

## Subsidios

El comportamiento de los subsidios antes del programa fue similar al del crédito: la caída de las transferencias a la economía en su conjunto y la disminución del peso relativo de los subsidios otorgados por la SARH. La aplicación de la estrategia estabilizadora revirtió esas tendencias, aunque los subsidios canalizados por esa entidad en 1989 sólo alcanzaron 60% del monto real otorgado en diciembre de 1985; los subsidios totales lograron recuperar su nivel real de este año. Los subsidios financieros se redujeron drásticamente, ya que la tasa de interés del Banrural tendió a acercarse a las del mercado (véanse los cuadros 10 y 11).

CUADRO 10

## Valor del subsidio financiero como proporción del PIB

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Agricultura	0.42	0.46	0.38	0.44	0.54	0.29	0.13	0.09

Fuente: Dirección General de Banca de Desarrollo, SHCP, *Subsidios financieros implícitos en el crédito preferencial y transferencias fiscales al sector agrícola, 1986-1989*, marzo de 1989.

CUADRO 11

Subsidios canalizados por la SARH  
(Diciembre de 1985=100)

	Totales (A)	SARH (B)	B/A (%)
1986	77.35	78.39	12.70
1987	74.88	52.43	8.80
1988	87.34	48.35	6.89
1989	93.85	60.58	8.06

Fuente: Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

## Inversión

Este rubro es quizá el que muestra una de las evoluciones más preocupantes durante el programa de estabilización. Durante 1987 y 1988 la superficie total beneficiada por nuevas obras de irrigación disminuyó 69% y la participación de la inversión agropecuaria en la pública total se redujo de 7.1 a 6 por ciento. Más grave aún es que esas tendencias se sitúan en un largo período de deterioro de la inversión pública en el sector agropecuario, la cual cayó 85% de 1980 a 1988; en el mismo lapso la inversión pública total disminuyó 52% (véase el cuadro 12).



CUADRO 12

*Inversión pública total y agropecuaria  
(Millones de pesos de 1970)*

	Total	Agropecuaria	Participación %
1980	94 594	17 858	18.9
1981	117 108	13 108	11.2
1982	97 200	9 700	10.0
1983	67 400	6 000	8.9
1984	68 800	6 700	9.7
1985	60 643	5 424	8.9
1986	54 974	5 959	10.8
1987	49 015	3 478	7.1
1988	45 843	2 756	6.0
Incremento 1980-1988 (%)	- 52	- 85	-

Fuentes: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980-1985, INEGI, 1986; cuarto, quinto y sexto informes de gobierno de Miguel de la Madrid, anexos estadísticos, 1986-1988, y primer informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1989.

### *Producción a la baja, rendimientos estancados y comercio exterior deficitario*

La evolución de las variables señaladas determinó el comportamiento del sector agropecuario en los últimos años. El PIB agropecuario registró una caída de 1.6% en 1988 y 3.1% en 1989.<sup>5</sup> La producción de granos básicos, en particular, permaneció estancada en 1989, luego de tres años de caer de manera continua, mientras que de 1983 a 1989 sus rendimientos descendieron sistemáticamente, aunque de manera diferenciada: el rendimiento del arroz empezó a bajar en 1985, el del frijol en 1984, el del maíz en 1986 y el del trigo en 1985.

La balanza comercial agropecuaria registró saldos negativos del 101 millones de dólares en 1988 y 248.6 millones en 1989.<sup>6</sup> Esto refleja sobre todo el aumento acelerado de las importaciones, que pasaron de 1 772.9 millones de dólares en 1988 a 2 002 millones en 1989. Así, la capacidad de generación de divisas de la agricultura disminuyó en forma progresiva hasta el punto de convertir esta actividad de excedentaria en deficitaria.

### Conclusiones

■ La caída de la inversión y de los subsidios financieros, así como el aumento de la tasa real de interés, afectaron en forma negativa a la agricultura. En cambio, el notable descenso del salario real resultó positivo para la agricultura empresarial, pero negativo para los jornaleros.

■ La política de precios agrícolas cumplió con sus objetivos y propició un cambio en los precios relativos en favor de los forrajes y las frutas. Asimismo, favoreció el precio del sorgo con res-

pecto al del maíz, aunque esta tendencia comenzó a revertirse en 1990, cuando el precio del maíz blanco tuvo un incremento porcentual tres veces superior al otorgado al sorgo.

■ La evolución de los precios agrícolas fue favorable con respecto a los costos salariales y al IMPRA y se mantuvo constante con respecto a los costos financieros. En términos de estos indicadores parciales, excepto en el caso del maíz, la rentabilidad evolucionó de manera positiva.

■ La política crediticia dio lugar a un aumento del financiamiento agrícola, tanto en términos absolutos reales como en su participación relativa. Sin embargo, el costo del crédito se elevó en forma considerable.

■ Los subsidios otorgados por la SARH aumentaron en términos reales (aunque su peso relativo no se ha recuperado), mientras que los subsidios financieros disminuyeron.

■ El programa de estabilización tuvo en general un efecto positivo al frenar y revertir las tendencias limitativas de la política económica que afectaban la evolución del sector. Sin embargo, el comportamiento de la producción y de las importaciones sugiere que no basta revertir las inercias que han afectado al sector para reactivar el crecimiento sostenido y durable. Por ello, parece imponerse la necesidad de aprovechar los efectos parciales positivos del programa de estabilización para impulsar un pacto sectorial de crecimiento y de reactivación económica. Este pacto entrañaría un nuevo papel del Estado y la participación activa de la sociedad rural en un nuevo modelo de desarrollo del campo.

### **PAPEL DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA SOCIEDAD RURAL: HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO PARA EL CAMPO**

La transformación del papel del Estado en el campo y el fortalecimiento de su alianza con los productores rurales son prerequisites indispensables para reactivar la economía agropecuaria. Se requiere erigir un interlocutor sólido, que desde las organizaciones campesinas oriente el cambio y apoye tanto la aplicación de políticas diferenciadas como los nuevos mecanismos de transferencia de recursos de apoyo a la producción.

### **Las nuevas características del papel del Estado**

El nuevo esfuerzo de organización encara dos factores de índole estructural: 1) la heterogeneidad productiva y organizativa complica el planteamiento de una propuesta frente a la crisis que exprese el interés global de los productores rurales, y 2) las instituciones estatales, además de sus ineficiencias notables y sesgos respecto a sus propósitos originales, están atrapadas en una dispersión orgánica; esto las incapacita para incidir en la formulación de los instrumentos macroeconómicos que tienen repercusiones directas en el sector agropecuario.

De no superarse, estos dos factores entrarán en conflicto cada vez más con las actuales cuestiones estratégicas: ¿Cómo reactivar la agricultura campesina de suerte tal que alcance niveles eco-

5. *Avances de Información Económica*, INEGI.

6. *Avances de Información Económica: Balanza Comercial*, abril de 1990, INEGI.

nómico, tecnológico, social y político que le permitan un desarrollo autosostenido y durable? ¿Cómo afectar el perfil de la agricultura comercial —fuertemente supeditada a los subsidios públicos— para inducirla a una articulación más armónica con la agricultura campesina? ¿Cómo inducir a estas dos hacia una articulación más coherente con el resto de la economía? Las respuestas suponen un nuevo arreglo institucional instrumentado y coordinado por el Estado, con la participación activa de la sociedad rural y concertado con toda la sociedad.

El nuevo papel del Estado deberá incluir lo siguiente:

i) Formular esquemas operativos que permitan la *participación real* de los productores en la estructura organizativa de las instituciones estatales.

ii) *Descentralizar* esas estructuras y redistribuir los poderes de decisión en favor de los productores rurales.

iii) Lograr una *concertación social* que aglutine y articule las demandas sociales con base en un instrumento que incluya tanto la definición precisa de los apoyos estatales, como los compromisos de los productores en materia de producción y productividad.

iv) *Desactivar* los nichos generadores de la renta institucional que han polarizado a la agricultura.

v) El nuevo perfil de la participación estatal en el campo debe tener tres orientaciones fundamentales: a) fomentar distintas formas de asociación entre los agentes productivos, b) impulsar el desarrollo de la infraestructura rural, y c) otorgar máxima prioridad al estímulo de las tareas de investigación, transferencia de tecnología, asistencia técnica y capacitación.

Lo anterior exige que la acción estatal reconozca en los hechos cotidianos —sin ejercer algún tipo de tutelas— la plena libertad de las organizaciones para desarrollar toda clase de formas asociativas en su interior y hacia el exterior.

El reto es fortalecer las organizaciones de campesinos para lograr una verdadera autogestión campesina que se concrete en organismos de nivel superior y aparatos económicos regionales. El propósito básico de éstos es la apropiación del excedente económico, sobre todo en los mercados, por medio del control del ciclo productivo. Todo ello deberá dar origen a un nuevo modelo de desarrollo del campo.

### Tipología y padrón de productores en una estrategia de desarrollo regional

La heterogeneidad productiva, reforzada por los mecanismos tradicionales de intervención del Estado y de transferencia de recursos, está en la base de la pérdida de dinamismo del sector agropecuario.

El reto de la modernización del campo es transitar a una agricultura más equilibrada mediante políticas diferenciadas que tomen en cuenta la heterogeneidad productiva, incorporen la pro-

blemática específica del tipo de productor, el producto y la región, y desagreguen las políticas de precios, estímulos y subsidios, crédito y seguros, inversión, investigación, transferencia tecnológica, asistencia técnica y de organización y capacitación. Para ello, se requiere contar con una tipología y un padrón de productores que den mayor flexibilidad a las instituciones estatales de fomento y, por ende, un nuevo perfil al Estado. Éste debe promover un efecto nivelador en las condiciones de vida e incluso en los procesos productivos, para que los productores marginales o con potencial productivo alcancen gradualmente los índices de productividad, rentabilidad, ingreso y bienestar de la agricultura comercial.

El proyecto modernizador exige ciertas características para ser viable:

i) una dimensión *regional* acompañada de políticas diferenciadas y *flexibilidad* de las instituciones estatales de fomento agropecuario;

ii) una *conexión* entre la economía campesina y la agricultura comercial que permita que sus dinámicas se apoyen mutuamente, y

iii) un *contenido productivo* en las políticas de apoyo a los productores marginales que les dé viabilidad económica en el mediano plazo y los aleje de cualquier forma de "administración de la pobreza".

La política de modernización rural retoma la lógica y la dirección de las movilizaciones rurales para impulsar un conjunto de reformas y mecanismos que generen una profunda transformación de la participación estatal en el campo. La finalidad es devolver a los productores el control sobre sus condiciones de producción y ampliar sus espacios de negociación económica y política.

### Las vertientes del cambio

La transición de una estrategia de desarrollo rural basada en la renta institucional hacia una agricultura más armónica, cuyo sustento sea la soberanía del productor, tiene tres vertientes fundamentales:

La primera se relaciona con las reformas a las entidades gubernamentales de fomento rural, que deberán instrumentar una nueva forma de rectoría estatal en el campo. La finalidad es conformar un Estado que realmente promueva diversas formas de asociación entre los agentes productivos y tenga en su quehacer institucional una visión estratégica, resumida básicamente en sus actividades de investigación, desarrollo y fomento.

La segunda vertiente se refiere a la necesidad de que los agentes productivos participen en la definición y la conducción de los programas del medio rural. La enorme heterogeneidad productiva del campo exige liberar la iniciativa de los productores a efecto de generar una amplia gama de formas organizativas que respondan al principio de la cooperación voluntaria para la organización productiva.



La tercera vertiente parte de la base de que las reformas institucionales generan condiciones favorables para que los instrumentos de política agropecuaria se orienten de manera muy selectiva y se establezcan políticas y programas diferenciados por producto, tipo de productor y región.

Así, es necesario incluir los requerimientos específicos del sector agropecuario en la formulación de la política macroeconómica. Para avanzar en ese sentido, el Gobierno mexicano ha emprendido acciones orientadas a modernizar las instituciones, los instrumentos de fomento, la participación social y el marco jurídico. Las líneas de acción prioritarias que actualmente se instrumentan son las siguientes:

i) Dar a los gobiernos estatales un papel central en la promoción rural mediante la transferencia de instrumentos, recursos e infraestructura, a fin de que puedan comprometerse con el impulso del desarrollo del campo de sus entidades.

ii) Hacer que el sector privado participe en el desarrollo rural integral por medio de formas asociativas entre productores rurales e inversionistas privados para abrir los flujos de capital y tecnología y ampliar los canales de acceso a los mercados.

iii) Dotar de mayor transparencia y selectividad a los subsidios al productor y al consumidor. Deben tener una clara orientación productiva: ser transparentes y temporales, y sujetarse a compromisos de productividad y producción.

iv) Lograr que la modalidad del seguro promueva la autogestión y las mejoras tecnológicas, eliminando los subsidios simulados; debe fomentar una cultura de la producción, no del siniestro.

v) Estimular la capitalización de las unidades productivas mediante el crédito y contribuir a lograr un mayor equilibrio entre las regiones.

vi) Formular una nueva estrategia de precios rurales. La obtención del precio remunerador se llevaría a cabo en forma gradual, a fin de no alterar la estabilidad de precios, pero con un horizonte de certidumbre, de manera que el productor disponga de una alternativa de capitalización. Esta política, para ser viable, debe acompañarse de un programa que realmente reduzca los costos de producción.

vii) Aumentar el efecto productivo de la inversión pública vinculándola a las necesidades reales de los productores. Se requiere una nueva forma para que la inversión llegue al campo, promoviendo las aportaciones de los gobiernos estatales y de los sectores social y privado con criterios de concertación, selección y jerarquización.

viii) Articular, por medio del Programa Nacional de Solidaridad, la atención a los grupos de extrema pobreza con el fomento productivo; inducir en las zonas marginadas procesos de reconversión productiva, con especial atención en la tecnología y la comercialización.

ix) Replantear en la legislación agraria y en el accionar estatal la concepción del ejido. La reforma del sistema ejidal debe liberar su potencial productivo y, en particular, establecer una políti-

ca de desregulación que desencadene múltiples formas de producción dentro del ejido y abra sus posibilidades de asociación con otros agentes económicos.

x) Maximizar los esfuerzos gubernamentales de fomento de la organización y la capacitación. Es preciso convertir el Instituto Nacional de Capacitación Rural en canal único colegiado que ordene y racionalice las actividades en la materia que realizan hasta ahora una multitud de instituciones.

xi) Convertir la política internacional agropecuaria en un catalizador de la reactivación productiva, mediante su conversión en un vector de transferencia selectiva de las nuevas tecnologías, la formación de recursos humanos, el financiamiento de proyectos estratégicos y el concurso de las empresas agroindustriales en el mercado internacional.

### El ejido en el centro de la estrategia de modernización

El ejido, los ejidatarios, son agentes activos del proceso de modernización. El ejido siempre ha mostrado su vinculación estratégica con los intereses nacionales. En condiciones críticas, el ejido ha mantenido productivas sus tierras, pero sobre todo ha realizado avances notables en sus formas de organización. Sin regatear su producción, los ejidatarios han asumido su parte de esfuerzo en la concertación social y en la estabilización de la economía. Por ello, la institución ejidal es pasado, presente y futuro de los campesinos y del país. Esto, sin embargo, no impide analizar los problemas que la afectan y frenan el despliegue de sus potencialidades.

El carácter paternalista de las relaciones entre el Gobierno y el ejido ha debilitado a ambos. Se requiere ahora que el Estado reconozca la conveniencia de que los ejidatarios sean los agentes de su propio desarrollo.

Contingentes muy importantes de ejidatarios han realizado avances cualitativos en la autogestión de sus procesos productivos y en su participación en los mercados de insumos y productos agropecuarios y forestales. Los adelantos han obedecido principalmente a la maduración y la diversificación de sus formas organizativas.

Estas experiencias exitosas conforman una tendencia hacia nuevas formas orgánicas y económicas que revelan la existencia de "terceras vías", en las cuales han incursionado las movilizaciones campesinas y cuya vertiente principal plantea que el camino es la apropiación campesina del ejido, no su privatización ni una mayor estatización.

Se requiere de planteamientos y propuestas cuyas premisas básicas sean la libertad de asociación de los ejidatarios, su autonomía de gestión y el control sobre sus procesos productivos y comerciales.

Los avances en la autogestión campesina y la transformación de la participación estatal en el campo abren perspectivas reales para que el ejido desempeñe un papel determinante en la modernización del campo y, por ende, garantice una modernización

que permita avanzar hacia una agricultura más equilibrada en lo productivo y más justa en lo social.

#### ACCIONES PRIORITARIAS PARA REACTIVAR EL CAMPO

La participación del Estado en el campo se debe transformar con el propósito de alcanzar la eficiencia económica sin desatender el principio fundamental de la justicia. La concertación nacional para reactivar el campo es una vía hacia un nuevo modelo de desarrollo del campo.

Esa concertación debe plantearse contribuir a la transformación tecnológica de los procesos productivos con base en nuevas formas organizativas de los productores. Se debe buscar el aumento de su ingreso en congruencia con las necesidades propias del programa de estabilización. Destacan cuatro temas centrales: a) los rendimientos y la generación y transferencia de tecnología; b) la política de precios agrícolas; c) los costos de producción, y d) la política de subsidios.

#### Rendimientos y reformas en el Inifap y la Pronase

Los rendimientos cayeron durante el período de referencia; es preciso recuperar los niveles históricos. Dado lo difícil que puede ser alcanzarlos, las metas en materia de rendimientos deben ser de mediano plazo. Ello exige cambios de carácter institucional en el funcionamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (Inifap) y la Productora Nacional de Semillas (Pronase) que se traduzcan en un nuevo circuito de generación y transferencia de tecnología.

#### *La reforma del Inifap*

Los objetivos del Inifap son generar, desarrollar, validar y divulgar las tecnologías que incrementen la productividad en forma económica. El diagnóstico sobre el funcionamiento del Instituto señala que su estructura es inadecuada para permitir una verdadera descentralización de la toma de decisiones que responda a las necesidades de tecnología de los productores de las distintas regiones.

Se ha comprobado, asimismo, que no hay vinculación de los centros de investigación básica y de desarrollo con el aparato de investigación agropecuaria y forestal de la SARH, lo cual conduce a una escasa integración de las actividades de investigación básica, aplicada y adaptativa. En suma, el Inifap no ha fijado con claridad sus prioridades de investigación porque los propios productores, en forma directa o mediante los extensionistas, no han definido sus necesidades específicas.

Los ejes de la reestructuración del Inifap deben ser una mayor vinculación entre los organismos públicos encargados de las funciones de generación y transferencia de tecnología con los productores y entre ellos mismos, una mayor participación de los usuarios y la determinación clara de las prioridades.

#### *Hacia una nueva relación entre el Inifap y la Pronase*

Hasta la fecha la Pronase no ha logrado promover plenamente la generación de semillas mejoradas, ni incorporar en forma integral a los productores de esos insumos. Éstos tienen un papel de primera importancia en los propósitos de aumentar los rendimientos, la productividad y la producción.

Los problemas principales del funcionamiento de la Pronase son: a) la aplicación deficiente de las normas de calidad; b) la multiplicación de productos obsoletos; c) los bajos rendimientos de producción; d) el diferencial entre el precio medio rural y el precio oficial, que ocasiona que los productores prefieran vender como grano la semilla contratada, perdiéndose así valioso material genético, y e) el manejo de un gran número de productos, lo que refleja la ausencia de prioridades.

Para que la Pronase cumpla con sus objetivos se precisan lineamientos adecuados para transferir a los productores, en forma gradual y selectiva, la producción, el beneficio y la comercialización de las semillas mejoradas; relaciones orgánicas con el Inifap mediante una división del trabajo entre los sectores social y privado nacional y extranjero, así como la incorporación del criterio regional en la producción de semillas.

El Inifap y la Pronase deben centrar sus actividades en generar tecnología apropiada, producir y comercializar semillas mejoradas para las zonas temporáneas con agricultura tradicional, y elaborar material genético adecuado para las microrregiones maireras y frijoleras del centro y el sur del país.

#### Política de precios agrícolas de garantía y de concertación

La política de precios de garantía en las tres últimas décadas ha sido muy inconsistente. Esto se ha reflejado en la gran inestabilidad de los precios reales y el sesgo antiagrícola que ha ocasionado su caída sistemática. También se ha creado mucha incertidumbre con respecto a los precios futuros y la política de precios administrados.

Debe definirse una política clara y general de precios agrícolas para los próximos cinco años. Los objetivos deben ser contribuir a capitalizar las unidades agrícolas y estimular la producción, reorientando su estructura en favor de los cultivos básicos. Se propone, para ello, una fórmula clara, automática y justa para fijar los precios de garantía que, además, podría servir de base para fijar los de concertación.

Esa fórmula comprende dos factores: el interno, un elemento de indexación, y el externo, una referencia internacional. La fórmula permitiría iniciar la transición de un plano en que los precios se determinan con base en consideraciones internas a otro donde prevalezca la referencia internacional. Al final, el precio se iguala a esta última sumando o restando cierto grado de protección diferencial por producto. Éste consideraría el diferencial de subsidios de la producción nacional frente a los de otros países, así como posibles diferencias de costos que se deseara compensar.



## Costos de producción

Alinear los precios agrícolas con los internacionales requiere hacer más competitiva la producción interna. Para mantener los márgenes de rentabilidad, es necesario abatir los costos de producción mediante una política específica vinculada a las características del precio de los diferentes elementos de la estructura de costos.

La recuperación gradual de la rentabilidad de la producción de granos básicos debe pasar por una recuperación de los precios relativos de éstos frente a sus costos de producción. La apertura externa no es el mecanismo adecuado para abatir los costos de todos los productos. Ésta es una tarea compleja que requiere mecanismos de políticas crediticia, cambiaria e industrial, así como un nuevo perfil de la de subsidios.

## Los subsidios en la agricultura mexicana y su comparación internacional, 1982-1987

No se pone en tela de juicio la pertinencia de otorgar subsidios al agro mexicano, cuando se sabe que hasta en los países desarrollados los agricultores no subsisten sin aquéllos. De lo que se trata es de avanzar en su selectividad y temporalidad.

Es decir, hay que partir del principio de que las transferencias y los subsidios son indispensables para el crecimiento de la agricultura en cualquier país. Sin embargo, en el caso de México, los mecanismos tradicionales para otorgar subsidios presentan algunos problemas que exigen ciertos compromisos para resolverse. En particular, se debe clarificar a quiénes y de qué forma se destinan esos subsidios.

Los problemas principales de los mecanismos para otorgar subsidios son la ausencia de prioridades y su dispersión. Ésta resta claridad e impide evaluar su verdadero efecto productivo. Superar esa situación implica, en primer término, concertar una política que oriente las transferencias y los subsidios al incremento de la producción mediante el apoyo a la reconversión productiva, con atención especial en la tecnología y la comercialización. Asimismo, se requiere establecer un sistema único que aglutine todos los subsidios en la SARH como cabeza de sector. Así, es preciso definir un mecanismo de operación eficiente, transparente y oportuno que diferencie a los productores identificando al productor (padrón de productores) y sus características y potencialidades (tipología de productores), y que favorezca el subsidio directo al productor frente a las formas indirectas por las cuales éste se ha venido manejando.

## Las acciones prioritarias

Las acciones prioritarias que se deben incluir en una concertación nacional para reactivar el campo se resumen en los siguientes compromisos:

i) Incrementar la producción de granos básicos con un verda-

dero esfuerzo para recuperar y consolidar los niveles máximos de rendimientos físicos alcanzados en el período reciente.

ii) Abatir los costos de producción mediante las siguientes medidas: a) reducir las tasas de interés; b) promover la apertura externa en materia de insumos y maquinaria; c) establecer una política de precios de las semillas que contribuya a recuperar el precio relativo de los granos básicos; d) fijar las cotizaciones de los fertilizantes en función del compromiso de recuperar los precios relativos de los granos básicos, y e) regular el mercado de servicios a la producción rural (maquila, reparaciones).

iii) Profundizar el cambio estructural del Inifap y la Pronase. Se deben consolidar centros de operación regionales y ampliar la participación de los usuarios en la toma de decisiones. Para ello será necesario reubicar al personal mejor calificado del Inifap en regiones de agricultura de temporal, coordinar las acciones de los organismos públicos y privados encargados de generar y transferir tecnología, y vincular esas entidades con los productores, fijando con claridad las prioridades regionales y transfiriendo a éstos, de manera gradual y selectiva, la producción, el beneficio y la comercialización de semillas mejoradas.

iv) Fijar los precios de los granos básicos conforme a una fórmula clara, automática y justa, alineándolos gradualmente con sus respectivas referencias internacionales y manteniendo la protección y el fomento a los agricultores en un grado acorde con los objetivos de aumentar la producción y la productividad. Asimismo, anunciar los precios agrícolas antes de la siembra para generar certidumbre en los productores.

v) Mantener el monto actual en términos reales de los subsidios. Éstos se deben orientar fundamentalmente a la reconversión productiva de la agricultura tradicional, con atención especial a la tecnología y la comercialización. Para que el sistema de subsidios funcione en forma adecuada, debe establecerse un sistema único que aglutine todos los subsidios en la SARH como cabeza de sector. El mecanismo de su otorgamiento debe ser eficiente, oportuno y transparente. Los subsidios han de ser selectivos, diferenciados y directos, atendiendo a las características de los diferentes tipos de productores y sus potencialidades.

vi) Incrementar gradualmente la inversión pública de forma que se traduzca en una verdadera reasignación de los recursos hacia el campo. Asimismo, para recuperar el potencial productivo de la inversión pública, ésta se debe canalizar mediante mecanismos de concertación con los productores para garantizar la prioridad, la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos.

vii) Avanzar en la eliminación de prácticas paternalistas e improductivas en el servicio del crédito; adecuarlo a las necesidades y las circunstancias específicas de los productores agropecuarios e incorporar como un elemento fundamental de la política crediticia el establecimiento y la consolidación de uniones de crédito manejadas por las organizaciones de productores.

viii) Reconocer en la dinámica institucional —sin ejercer prácticas tutelares— la plena libertad de los productores rurales, sobre todo los ejidatarios, para desarrollar todo tipo de formas asociativas. □