Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Presentación

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Planeación y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1989, se presenta el Programa Nacional de Modernización del Campo para el período 1990-1994.

La existencia de una gran amplitud de necesidades y la complejidad misma de la problemática del campo han requerido la participación de la comunidad del sector agropecuario y forestal en la elaboración de este Programa.

Las medidas de política contenidas en este documento tienen dos objetivos principales: incrementar la producción y la productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural. La obtención de estos objetivos presupone, por un lado, la participación de los productores en un proceso con un claro sentido democrático y, por otro, el pleno respeto a las formas de organización y de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución.

El proceso mediante el cual el Gobierno de la República responde al reto de la transformación integral del campo sigue el programa de concertación que rige a la actual política económica. Este proceso culminó con las reuniones convocadas por el Presidente de la República el 6 de enero de 1990. En éstas se analizaron y propusieron cambios en diez puntos fundamentales:

1) El 15 de enero, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, comenzaron los trabajos necesarios para, simultáneamente, dar certidumbre en la tenencia de la tierra, fortalecer la concertación y la organización de los grupos de productores del campo, así como promover las nuevas formas de asociación que libremente elijan.

2) El 18 de enero, en Guadalajara, Jalisco, se inició el Programa de Estímulos a la Producción de Básicos, entre otros, maíz, frijol, trigo y arroz.

3) El 21 de enero, en Tepic, Nayarit, se anunciaron las acciones concretas de promoción de productos especiales, en particular aquellos en que se da una participación directa del Estado y otros con potencial de exportación como azúcar, café, tabaco, cítricos, hule, piña y hortalizas.

4) El 24 de enero, en Toluca, Estado de México, se establecieron las medidas concretas para estimular la transformación del campo en el propio campo, es decir, el programa integral de agroindustrias, como medio indispensable para el fortalecimiento de la actividad económica en el campo y del nivel de vida del productor agropecuario.

5) El 27 de enero, en Celaya, Guanajuato, se anunciaron las acciones para la ampliación de la infraestructura hidráulica mediante el aprovechamiento integral del agua, la rehabilitación de los distritos de riego, de pozos, de bordos y de aquellas medidas de política que permitan utilizar eficientemente este recurso estratégico para el desarrollo nacional.

6) El 30 de enero, en el puerto de Veracruz, se inició el Programa de Apoyo a la Producción del Campo por la vía de las políticas de precios, de crédito, de seguros, de producción y distribución de fertilizantes, de almacenamiento, de comercialización interna y externa, y de infraestructura en comunicaciones y transportes.

Se reproduce el texto editado por la Subsecretaría de Planeación de la SARH. *Comercio Exterior* hizo algunos cambios editoriales.

7) El 2 de febrero, en la capital del estado de Oaxaca se analizaron y propusieron las medidas para fortalecer el bienestar social de la familia rural en materia de educación, abasto, salud y vivienda, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, así como las acciones de apoyo y de respuesta a las demandas de los jornaleros del campo.

8) El 6 de febrero, en Villahermosa, Tabasco, se dio inicio al Programa Especial de Fomento a la Ganadería.

9) El 9 de febrero, en Durango, se expusieron las medidas relativas al programa de promoción a la producción y al uso racional de nuestros recursos forestales.

10) Por último, el 12 de febrero en Mérida, Yucatán, se discutieron las políticas tendientes a mejorar la educación superior y la ciencia y tecnología de apoyo y promoción de la actividad agropecuaria.

El diálogo y la concertación dieron lugar a la formulación de un conjunto de políticas que, estructuradas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, conforman el Programa Nacional de Modernización del Campo. Asimismo, desde la campaña, el Presidente de la República planteó la necesidad de modernizar cuatro aspectos fundamentales de las actividades en el campo: los relativos al marco jurídico, al institucional, a los de los instrumentos de política económica y a los de la participación democrática de los productores del campo.

Las premisas mencionadas permitieron elaborar el Programa Nacional de Modernización del Campo. Éste se divide en tres secciones: en la primera se presenta el diagnóstico y la problemática del sector agropecuario y forestal, analizándose la evolución de la producción y de la productividad en el sector agropecuario, así como la del bienestar rural.

En la segunda se exponen las políticas tanto generales como particulares derivadas del objetivo de aumentar la producción y la productividad del campo y elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el sector rural. En este apartado se define la estrategia de modernización del sector.

La política de modernización del campo es objeto de la tercera sección. Contiene tres apartados en que se desarrollan las medidas de política para los sectores agrícola, pecuario y forestal en materia de instrumentos de apoyo y estímulo al campo, productos específicos de estos sectores, y las acciones de política para mejorar el bienestar de la familia rural.

1. Diagnóstico y problemática del sector

Producción y productividad

El sector agropecuario y forestal ha sido determinante en el desarrollo económico de México. De 1940 a 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 25 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%, en la de los setenta disminuyó a 3.3% y en la de los ochenta a 1.3%. En los tres años anteriores a 1989 la tasa de crecimiento del sector fue de −0.8%. Una gran inestabilidad en los precios de los productos, en los costos de los insumos y en los ingresos de los productores acompañó a esta tendencia a la baja de la producción.

Como resultado de la pérdida de dinamismo en el campo, el PIB per cápita del sector agropecuario y forestal en 1988 fue menor que el de 1960. El análisis de la crisis del sector en el marco nacional permite afirmar que en los últimos años la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria y forestal ha sido menor que la del resto de la economía.

Como consecuencia de la caída de la producción, la oferta de alimentos para la población y la de materias primas para la industria se ha satisfecho cada vez en mayor escala con importaciones. Esto, aunado al descenso de la participación relativa de los productos agropecuarios y forestales en las exportaciones durante los primeros años ochenta, provocó una balanza comercial agropecuaria deficitaria. Para 1990, también se espera que ésta sea negativa.

La estrategia de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones industriales, exigió del sector agropecuario y forestal un esfuerzo y una contribución importantes. 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 los recursos naturales y humanos, inhibiendo la inversión y generando un regazo en el bienestar rural.

La caída en los niveles de producción agrícola se concentró en 17 cultivos que representan cerca de 80% del total. Éstos registraron tasas de crecimiento por debajo del de la población. 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 de la producción agrícola no ha sido igual en las tierras de riego que en las de temporal. En éstas la caída de la producción afectó a la mayoría de los cultivos, particularmente a los básicos de consumo humano.

De 1979 a 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, causó que la tasa de crecimiento del rendimiento promedio de los diez principales cultivos fuera de menos de 3% 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 aumen-

tarla es necesario, entre otras acciones, promover la productividad en las tierras disponibles mediante la aplicación de paquetes tecnológicos, la ampliación de la infraestructura de riego y drenaje y la nivelación de suelos.

El descenso de la producción y de la productividad no ha sido general; se concentra en algunos estados. Cabe destacar las regiones Noreste, Centro y Centro-Pacífico, que en 1985 representaron 42% de la producción total.

En contraste con decenios anteriores, la tasa de crecimiento del sector pecuario ha sido menor que la de la población. Así, mientras el PIB ganadero real creció 6.8% de 1980 a 1988, la población aumentó, en ese mismo lapso, 18.7%. La evolución de la producción obedece principalmente a la caída de la productividad, manifiesta en bajos pesos al destete, menores tasas de fertilidad y un alto índice de mortalidad que reflejan, a su vez, la caída de la inversión debido al reducido nivel de rentabilidad prevaleciente. Esta falta de dinamismo se manifestó en un crecimiento significativo del déficit de la balanza comercial pecuaria en 1988.

En particular, sobresale la caída en la producción de carne de porcino. Ésta pasó de 1.25 millones de toneladas en 1980 a 0.7 millones de toneladas en 1989. Esta baja significativa 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 importante incremento de 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 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 uso ineficiente de la tierra. Paralelamente, la alimentación del ganado presenta serios problemas, identificados según las zonas productoras. El método de engorda con granos no es competitivo con otros países. Aunado a esto, la mayoría de los ganaderos ha hecho poco uso del financiamiento por medio 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% 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 destacan las de leche en polvo, cuyo precio no refleja la estructura de costos del país de origen, y sus crecientes adquisiciones han reducido significativamente la demanda por el producto nacional.

La avícola 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% desde 1980 y, en el caso específico del pollo, dicha tasa 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% anual. Este comportamiento obedece a la contracción en el consumo; al efecto de los costos de los insumos en la rentabilidad de la producción, y al sistema de comercialización poco adecuado.

En lo que respecta al sector forestal, México cuenta con amplias superficies de alto potencial comercial maderable. Sin embargo, actualmente sólo se aprovecha cerca de 23% del mismo. La productividad por hectárea arbolada es cinco veces inferior que la de otros países. Esto es resultado 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 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 a que se enfrenta el sector agropecuario y forestal es cada día mayor. México tendrá que satisfacer una creciente demanda de alimentos 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.

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 de 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 en la producción agropecuaria y forestal. La estabilidad de precios que hoy se consolida por medio del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) reducirá la incerti-

dumbre 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 significativamente. Pasó de 2.4% del PIB del sector en 1980 a sólo 3.2% 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, las cuales redujeron la rentabilidad y aumentaron la incertidumbre.

Distorsiones y obstáculos

La caída de la inversión en infraestructura, mantenimiento y 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, la apertura comercial y 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 generado distorsiones y rezagos importantes en los sistemas productivos 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 con 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 de 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. Un alto porcentaje del financiamiento ha sido, además de insuficiente, inoportuno. También existen serios problemas de recuperación de carteras por parte de las instituciones crediticias debido, entre otras causas, a la caída de 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 que el 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 el uso inadecuado 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 o a que su mantenimiento es insuficiente. Asimismo, el parque de maquinaria ha disminuido considerablemente y un número importante de tractores, trilladoras e implementos agrícolas requieren reparación.

9) *Semillas*. Actualmente, la oferta de semillas mejoradas sólo alcanza a cubrir 17% 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 el acceso fácil a las zonas productoras. Hay insuficiencias en las redes de frigoríficos en los polos de venta, lo que eleva los costos de transporte y almacenamiento y merma 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 suministro de energía eléctrica en zonas rurales es insuficiente y se ha estancado la nivelación de nuevas tierras con potencial productivo.

11) *Comercialización*. El excesivo intermediarismo y la escasa planeación en los programas de comercialización de ciertos productos agrícolas, pecuarios y forestales han provocado 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 ampliación generalizada y poco congruente.

13) *Transferencia de tecnología*. La calidad y la oportunidad de este servicio no han sido las apropiadas 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 por diferentes instancias, es necesario profundizar en la organización y capacitación de las agrupaciones de productores en materia de planeación, gestoría, producción y comercialización de productos básicos.

15) *Condiciones climáticas*. Especialmente en los últimos dos años, el clima ha sido adverso a la actividad agropecuaria. Las heladas y las sequías prolongadas han mermado notablemente la producción de este sector.

Bienestar rural

En algunas zonas del país, la población rural está en una situación de marginalidad y pobreza inadmisibles. La crisis económica agravó las ya precarias condiciones de vida de innumerables productores del campo, en especial los jornaleros, los indígenas y otros grupos desprotegidos.

Los hombres del campo han realizado un gran esfuerzo, pero en muchos casos no han recibido los ingresos y los servicios que les permitirían mejorar y elevar sus niveles de vida. Los graves problemas de desnutrición, la menor capacidad de atención a la salud, los mayores índices de analfabetismo y deserción escolar, así como las agudas carencias de servicios básicos, adquieren un cariz preocupante en las zonas rurales.

El problema en el sector rural es mayor si consideramos que 33% de la población de muy bajos ingresos se localiza en Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca. En estos estados:

■ El 80% de los habitantes vive en circunstancias de marginalidad extrema y depende económicamente de la agricultura.

■ El ingreso per cápita es entre 30 y 50 por ciento inferior al promedio nacional. Al estar correlacionado el ingreso con la productividad agrícola y el capital humano, particularmente en la educación, persiste un círculo vicioso que es necesario romper.

■ Entre 30 y 40 por ciento de la población carece de servicios adecuados de salud y educación primaria, y 80% no tiene acceso a agua potable.

Cabe notar que los estados de Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Yucatán, también afrontan problemas serios en materia de bienestar rural.

Como consecuencia de la descapitalización del sector, la productividad del trabajador agropecuario y forestal es 2.5 veces menor que la del promedio nacional y 4.3 veces más baja que la del personal de la industria manufacturera, fenómeno que fomenta la migración a los centros urbanos.

El salario medio anual por persona ocupada en el sector agropecuario y forestal está muy por debajo del promedio del resto de las actividades económicas. Además, del total de la PEA en el sector, poco más de un tercio no percibía ingresos y cerca de la mitad restante obtenía sumas inferiores al salario mínimo legal.

El desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal está estrechamente relacionado con la disponibilidad de los servicios educativos, de salud y vivienda. Éstos determinan las condiciones de vida de la población. Su disponibilidad afecta la capacidad productiva de la PEA rural, afecta los ingresos generados por el sector y, consecuentemente, el bienestar.

Cabe destacar que, durante la época posrevolucionaria, gracias a un gran esfuerzo realizado por los diversos gobiernos, México experimentó una creciente mejoría en los niveles de vida de la población rural. Sin embargo, en algunas zonas del agro mexicano persisten graves problemas de educación, sanidad y, lo que es más grave, de nutrición. Este problema es consecuencia de varias causas. Destacan: bajos niveles de empleo e ingreso; aislamiento geográfico que dificulta la integración económica y social; existencia de un gran número de familias rurales que no producen ni siquiera lo suficiente para abastecer su propio consumo y una inadecuada educación alimentaria.

En el caso de productos con alto contenido proteínico y calórico como la carne de bovino, el pollo, la leche, el huevo y el pescado, el consumo de la población rural es menor que el de la urbana. Esto significa que la dieta de la población rural está constituida de alimentos de origen vegetal bajos en proteínas, como son el maíz y el frijol.

Entre 30 y 40 por ciento de la población rural no tiene acceso a servicios regulares de salud que cuenten con el equipo y el personal deseables. En general, subsisten limitaciones en el suministro de medicamentos, materiales de curación, equipos e instrumental médico, así como escasez de medios para su mantenimiento. Asimismo, 80% de los habitantes carece de agua potable.

En materia educativa persisten grandes rezagos y una alta desigualdad en la atención de la demanda de ingreso y permanencia de los estudiantes en los distintos niveles de enseñanza. Asimismo, el grado de aprendizaje de los educandos presenta, según la región del país, diversos niveles de deficiencia.

Resulta importante destacar que el número de escuelas primarias en el sector rural aumentó, durante el período 1980-1988, sólo 0.8%. Esto contrasta con el sector urbano, en donde el crecimiento fue de 4.3% en el mismo período.

Estos hechos indican la necesidad de un esfuerzo mayor, para que las familias del ámbito rural cuenten con algún miembro capaz de hacer cálculos simples, entender los documentos básicos

de instituciones financieras, de sus proveedores y de sus compradores, requisitos necesarios para tener un mayor control sobre los recursos y la toma de decisiones.

En materia de vivienda, de 1978 a 1988 la población con casa propia registró un crecimiento promedio de 2.9%. Sin embargo, las características de las unidades habitacionales en zonas urbanas y rurales marginadas no satisfacen los requerimientos mínimos para atender las necesidades básicas de sus ocupantes. En el sector rural 22.9% de las unidades habitacionales presenta pisos de tierra; 47.1% no tiene agua potable o la posee fuera de la vivienda; 54.8% carece de servicios sanitarios adecuados; 25.9% de cocina; 21.3% de electricidad y 67% cuenta con dos cuartos o menos.

Las consideraciones anteriores llevan a reconocer la importancia y la necesidad de aplicar un paquete coordinado de políticas que eleven el nivel de vida rural, tanto en términos absolutos como relativos.

2. Objetivos y estrategias

Objetivos

El objetivo fundamental del Programa es aumentar la producción y la productividad del campo, llevando justicia a las familias de los productores. Esto garantizará el abasto nacional y permitirá al país alcanzar la soberanía alimentaria. De este objetivo fundamental se derivan ocho generales y quince particulares:

En lo general

1. Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.

2. Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.

3. Asegurar el abasto y la soberanía alimentarios dentro de un programa de apertura comercial, logrando un superávit en el intercambio en este renglón de la actividad.

4. Alentar el potencial exportador.

5. Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos.

6. Impulsar el desarrollo de planes propicios para la inversión, tanto nacional como extranjera.

7. Conservar los recursos naturales.

8. Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

En lo particular

1. Establecer el marco propicio para las inversiones del sector, lo que requiere imprimir movilidad a los factores de la producción y permitir una asignación eficiente de recursos.

2. Garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra con respeto al estado de derecho y al orden constitucional.

3. Desincorporar las actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de productos e integrar, dentro de las instancias de beneficio y transformación, a los productores primarios, con el fin de incrementar la generación y retención del excedente económico.

4. Promover los cambios requeridos en el sistema financiero para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro rural.

5. Desarrollar y consolidar la investigación básica y establecer los estímulos adecuados para ajustar la infraestructura y las instituciones a la rápida evolución de la ciencia y la tecnología en escala mundial.

6. Lograr una verdadera vinculación entre el desarrollo tecnológico y el productor por medio de programas integrados de extensionismo.

7. Reducir los costos de producción mediante la desgravación arancelaria de los insumos en los casos en que la protección es excesiva, el uso de sistemas eficientes de comercialización, la construcción de pequeñas obras de infraestructura, y la transferencia y asistencia técnica que incrementen la productividad.

8. Transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias estructurales entre regiones y entre productores.

9. Apoyar la creación y el uso más intensivo de las agroindustrias por medio de la construcción y la promoción de corredores agroindustriales. Esto permitirá mantener empleos en el sector rural, arraigar a la población en sus lugares de origen y aumentar el valor agregado generado en el mismo.

10. Establecer los estímulos necesarios para incrementar las inversiones de los propios productores y de los sectores social y privado en proyectos de infraestructura, especialmente de riego, y lograr el uso intensivo de la existente.

11. Desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercados. Éste es necesario para apoyar la toma de decisiones de autoridades, productores y comercializadoras y la operación eficiente de los mercados. La información transmitida al sistema deberá ser difundida de manera oportuna y accesible a los interesados.

12. Lograr el mejoramiento sostenido de los sistemas y de los niveles de educación rural, así como impulsar la participación comunitaria en los programas de salud, saneamiento y mejoramiento ambiental.

13. Impulsar nuevas fuentes de ingresos para la familia rural que permitan mejorar su dieta en forma permanente, así como

reafirmar las bases de una cultura nacional alimentaria con apego a las tradiciones y los recursos de cada región.

14. Impulsar el proceso de construcción de vivienda rural y de ordenamiento de los asentamientos humanos en el campo; asimismo, fortalecer el Fondo Nacional de Vivienda Rural (Fonavir) y los programas de vivienda transitoria para los jornaleros.

15. Apoyar la organización de los productores para consolidar su estructura interna y su transformación en unidades que ayuden a superar las limitaciones productivas y facilitar tanto la comercialización de sus productos como el suministro de insumos, servicios y apoyos institucionales.

La estrategia: modernizar el campo

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 mediante la corrección de los desajustes, la eliminación de rigideces y la creación de nuevos programas 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 en el 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, en el contexto de una economía abierta. Estos propósitos tendrán eco siempre y cuando aumenten significativamente la productividad del sector rural y la oferta exportable.

La estrategia de modernización del sector agropecuario y forestal buscará que el aumento en la productividad del 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 los poblados cercanos.

El aumento del ingreso sin atacar en forma integral las causas estructurales de la pobreza sólo permitirá incrementar temporalmente el nivel de vida de los productores. Así, la estrategia para elevar el bienestar de la familia rural consiste de un conjunto de medidas coordinadas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, infraestructura y desarrollo tecnológico que permitan aumentar la productividad y la producción interna en forma permanente.

En una política bien definida, la coordinación de esfuerzos y la integración de acciones permitirán asegurar el bienestar de las comunidades indígenas sin recursos, de los jornaleros sin empleos y de otros grupos de la sociedad rural que carecen de los satisfactores básicos.

Los comités participativos nacionales y delegacional-distritales por especie-producto serán los ejes de concertación que funcionarán como foros de participación activa de todos los agentes de la cadena productiva y de las diversas instancias gubernamentales. Estos comités intervendrán en las etapas de la cadena productiva, desde la investigación y el desarrollo tecnológico hasta la comercialización de los productos pecuarios. De esta manera, será posible lograr un abasto suficiente y oportuno y aumentar la capacidad exportadora.

El Programa Nacional de Solidaridad, con apoyo de los gobiernos estatales y municipales, desarrollará proyectos en materia de educación, salud, nutrición, vivienda y empleos productivos.

La estrategia de largo plazo plantea consolidar al sector agropecuario y forestal como un elemento generador de riqueza en la economía nacional por medio 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 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 productivos.

La estrategia de modernización propuesta para cada una de las medidas de política es la siguiente:

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 la 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 de 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 de su potencial productivo. Asimismo, el seguro agropecuario y forestal operará con criterios actuariales a fin de que cumpla su función primordial 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 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 la distribución de los insumos debe presentar los mismos términos de competitividad que 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 por medio de la competencia externa.

e] *Infraestructura*. En lo que toca a infraestructura para la producción, el gasto público impulsará las obras que aumenten la productividad. Dadas las restricciones presupuestarias, 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 del social y del 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 de 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 los precios de los productos agrícolas, pecuarios y forestales, los cuales 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 Aduaneros y Comercio (GATT), los márgenes de protección a los productores del campo y los subsidios a la producción que se otorgan en otros países. Para inducir el mejoramiento de la calidad de la producción nacional, los precios reconocerán las diferentes variedades y cualidades 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 se propone 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. 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 de productividad.

La nueva estrategia en materia de ciencia y tecnología prevé la formulación de un sistema basado en méritos académicos; el control y la evaluación de los proyectos de investigación; permitir la extensión de los centros de investigación con un criterio de rentabilidad, y el establecimiento de mecanismos que permitan a los organismos de investigación y desarrollo del sector público competir 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 considera la aplicación adecuada de paquetes tecnológicos, para lo cual es necesario reformar el actual programa de "extensión" con miras a dotarlo de mejores recursos y transferir selectiva y gradualmente las estructuras, los activos y las funciones a las organizaciones de productores.

En este sentido, comenzará un programa de capacitación a los extensionistas, para que no sólo actúen como asesores en los procesos productivos, sino como consejeros de los productores en el marco de la gestión institucional y de la promoción económica. Este programa también prevé 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 programas 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 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 en las condiciones de producción y vida en el campo.

Por ello, es esencial modernizar el aparato estatal de servicio y apoyo al medio rural, por medio 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 la 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 en escalas 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 la 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. 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 la 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 la participación social ocurrirán en un marco de concertación democrática, sin soslayar las medidas que establece la ley y las que demanda el interés superior de la nación.

3. Política de modernización del campo

Instrumentos de apoyo y estímulo

Certidumbre en la tenencia de la tierra

La modernización del campo mexicano plantea dar certidumbre a la tenencia de la tierra. Ello permitirá usar de manera más eficiente los recursos productivos y fomentar la producción agropecuaria y forestal. El respeto al estado de derecho y al orden constitucional son los elementos esenciales de la seguridad agraria. Por tanto, son los elementos que orientan la nueva etapa de reactivación del campo.

El reconocimiento de la realidad del campo mexicano será pieza fundamental en la elaboración y aplicación de las distintas medidas de política. Asimismo, la experiencia y los intereses concretos de los productores son componentes esenciales en esta nueva etapa.

La modernización del campo requiere de la capitalización de las distintas formas de tenencia de la tierra para elevar su productividad y el nivel de vida de los productores. La modernización del sistema ejidal implica darle la flexibilidad que la legislación le concede, es decir, transformarlo en un aparato económico con unidades integrales de producción. De esta manera, se podrán generar mayores opciones de empleo rural.

En respuesta a la imposibilidad de continuar con el reparto agrario masivo, deberá procederse a solucionar de manera inmediata las peticiones de tierra que aún estén pendientes. Estas medidas estarán apoyadas con acciones de carácter administrativo en las entidades federativas, que garanticen la aplicación irrestricta de los certificados de inafectabilidad ya expedidos. Esto promoverá inversiones destinadas al campo, fomentándose la capitalización del sector.

En el corto plazo terminará la regularización de las últimas concesiones ganaderas vencidas. En este sentido, y con estricto apego a la ley, se reconocerá y apoyará a la pequeña propiedad como una de las formas de la tenencia de la tierra consagradas en la Constitución.

Por otro lado y de acuerdo con el artículo 27 constitucional, se autorizan de forma inmediata las inversiones para mejorar la calidad de la tierra, garantizando la inafectabilidad de las mismas. Esta garantía promoverá la capitalización del campo y fomentará un mejor nivel de vida entre los productores.

La aplicación de las medidas enunciadas y el reconocimiento de la realidad por la que atraviesa el campo mexicano, propor-

cionarán la certidumbre necesaria en la posesión y usufructo de la tierra, condición necesaria para promover la capitalización del agro mexicano. El objetivo es que el productor esté seguro de que la tenencia de la tierra ejidal, comunal o de pequeña propiedad, no tiene riesgo, que hay seguridad en ella y que puede empeñar sus mejores esfuerzos y recursos en buscar su capitalización.

Financiamiento

La estrategia de fortalecimiento del sistema financiero considera el otorgamiento oportuno de recursos suficientes para fomentar la producción del campo. Asimismo, plantea un tratamiento diferente a los productores, dependiendo de su nivel de ingresos y de su potencial productivo. Con este fin han sido tipificados los productores y se han redefinido las funciones de las instituciones que conforman al sector financiero rural en tres grandes estratos: productores de zonas marginadas, productores con potencial productivo, y productores que actúan dentro de la agricultura comercial.

El Programa Nacional de Solidaridad apoyará a los productores de zonas marginadas, con bajo potencial productivo, vinculando el otorgamiento de recursos a un proceso de conversión productiva.

Para que los productores de las zonas marginadas no sufran perjuicios por el retiro del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (Banrural), se crearán Fondos Estatales de Reconversión Productiva que deberán financiar a aquellos productores que no son sujetos del financiamiento normal y apoyarlos con estímulos. Una vez capitalizados, estos productores podrán tener acceso al sistema formal de financiamiento. La operación de estos fondos buscará que los productores reciban sus beneficios de manera expedita, de tal forma que los recursos que ahora canaliza el Banrural sean sustituidos de inmediato por los nuevos mecanismos de apoyo productivo.

En el caso de los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo y sin acceso a la banca nacionalizada, sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, los esfuerzos del Banrural, así como de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y del Fondo Especial de Garantía y Asistencia Técnica para Créditos Agropecuarios (FEGA), servirán para elaborar programas de créditos con tasas preferenciales determinadas por el costo del dinero en el mercado financiero nacional.

El nuevo programa para el otorgamiento de crédito del Banrural tendrá como base la concertación y la corresponsabilidad con los productores. Operará mediante asambleas y consejos consultivos, cuyos análisis serán "caso por caso". Esto es:

- La asamblea permitirá a los acreditados participar, junto con el banco, en la fijación del destino de los recursos y de las responsabilidades en el manejo del crédito.

- Los consejos consultivos serán los foros de coordinación y concertación entre el banco y sus acreditados. La idea es propiciar la participación de los productores para orientar la operación crediticia y evaluar su ejercicio.

Con el propósito expreso de reiniciar la capitalización del campo y la diversificación de las actividades económicas, el crédito refaccionario aumentará proporcionalmente con respecto al crédito de avío, cambiando la tendencia observada en los últimos años en el programa crediticio.

El fortalecimiento de las uniones de crédito existentes y el apoyo a la creación de nuevas, será una línea de transformación esencial en el sistema financiero del campo, con la condición de que su funcionamiento sea transparente.

Por otra parte, los productores que actúan dentro de la agricultura comercial serán atendidos por la banca nacionalizada en coordinación con los FIRA, la Nacional Financiera (Nafin), el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Para ello, se traspasarán los productores de altos ingresos, actualmente atendidos por el Banrural, al sistema bancario comercial, sin afectar el ritmo de la producción.

El Bancomext apoyará al sector agropecuario y forestal de exportación con un programa financiero integral. Esta institución otorgará financiamiento en dólares en condiciones competitivas en escala internacional para actividades de exportación. El programa será apoyado por los FIRA y las sociedades nacionales de crédito (S.N.C.), por medio del redescuento en el sistema bancario nacional.

El programa de apoyo a los exportadores agrícolas, pecuarios y forestales considera el financiamiento de las existencias exportables con recursos externos amparados en certificados de depósito y utilizando aceptaciones bancarias emitidas en el extranjero. Con el propósito de liberar mayores recursos en moneda nacional, el financiamiento de la producción agropecuaria exportable se completará con anticipos de compradores extranjeros.

Cabe notar que el Bancomex tiene previsto, para extender los créditos refaccionarios, financiar la inversión fija agropecuaria a productores que exporten parte de su producción con recursos de organismos internacionales.

Por otro lado, los FIRA, en estrecha coordinación con la banca nacionalizada, darán especial atención al mayor otorgamiento de créditos. Para ello realizarán las adecuaciones necesarias en las actividades de formulación, evaluación, dictamen y autorización de créditos. Simultáneamente, impulsarán proyectos de producción de básicos requeridos para la alimentación de la población nacional, de inversiones que permitan la exportación y de proyectos que generen, además de una adecuada rentabilidad, empleo bien remunerado.

Además, los FIRA continuarán con las políticas de apoyo a la capacitación y tecnificación de los productores, con el fin de elevar la productividad, dominar las prácticas de cultivo y minimizar los riesgos de producción.

La realización de los objetivos planteados en este Programa implica aplicar cuidadosamente los criterios para clasificar a los productores que deberán tener acceso al crédito del Banrural, a los que deberán pasar a la banca comercial apoyados por los fideicomisos de fomento y a los que, siendo productores de sub-

sistencia, requieran la atención de organismos especializados como el Programa Nacional de Solidaridad.

Seguro

En materia de aseguramiento a la producción del campo, la estrategia considera el apoyo de aseguradoras privadas y oficiales para que incluyan entre sus clientes a los productores localizados en regiones con potencial productivo. Así, se buscará promover planes de reaseguro para las compañías comerciales y apoyar a los productores con altos índices de siniestralidad con recursos del Programa Nacional de Solidaridad que fomenten el desarrollo de actividades productivas. De esta manera, los productores con potencial productivo podrán contar con un servicio de aseguramiento eficaz.

En cuanto a la definición de la unidad asegurable, el predio sustituirá a la hectárea. Así, el seguro pagará realmente siniestros que afecten el patrimonio de los productores, evitando indemnizar a quienes no hayan sufrido pérdidas reales. El nuevo plan eliminará "la industria del siniestro" que tanto ha dañado al campo mexicano.

En estas condiciones, los productores gozarán de un servicio eficiente y a precios internacionalmente competitivos.

La estrategia fomentará la creación de fondos de aseguramiento a la producción que surjan de la organización adecuada de los productores. Los socios tendrán contacto directo con las aseguradoras para protegerse con un reaseguro de siniestros que superen la media histórica de los miembros de la organización. Este cambio beneficia a los productores al hacer más transparente y eficiente la operación del seguro y al contribuir a incrementar su producción.

Es necesario apoyar la realización del Programa de Operación Participativa del Seguro, orientado a los productores que no poseen las características para formar un fondo de aseguramiento. Este programa trasladará a los productores del campo funciones y responsabilidades que hasta ahora había realizado la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA). Además, el seguro se gestionará por medio del Secretario Auxiliar del Seguro, nombrado por los miembros del ejido y capacitado por la institución aseguradora.

El programa de modernización del seguro agropecuario y forestal implica una nueva forma de canalizar los recursos públicos al sector agropecuario y forestal, eliminando paternalismos y acentuando corresponsabilidades.

Recursos hidráulicos

Los aumentos de producción y productividad considerados en la estrategia de modernización requieren incrementos en la superficie de riego del país y un uso más eficiente de la infraestructura existente.

Para el pleno aprovechamiento del agua disponible para riego es indispensable lograr una mayor eficiencia en la operación y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica existente. Por ello, se buscará gradual, pero firmemente, la autosuficiencia financiera de la infraestructura de riego, por medio de un sistema tarifario que permita reflejar en el precio los costos de suministro del recurso. Por esta razón, se promoverá la instalación de medidores en las obras de irrigación con miras a establecer un sistema de cobro por volumen. De esta manera disminuirán también los efectos ecológicos desfavorables por la sobresaturación en el uso del agua, producto del desperdicio ocasionado por las distorsiones en su cobro.

Una mayor participación de los usuarios en el manejo de la infraestructura hidráulica es condición necesaria para su buen funcionamiento. Para lo anterior, la operación y el mantenimiento de los distritos de riego será transferida a los usuarios. Dicha transferencia estará sujeta a la restauración de las obras, ya que, de lo contrario, los productores estarían en una situación financiera inviable desde el inicio de su operación.

La transferencia de los distritos implica, asimismo, una labor activa de capacitación a los usuarios en lo que se refiere a aspectos técnicos y administrativos. El objetivo es lograr que sean capaces de determinar con precisión la conservación y el mantenimiento necesarios, además de contar con la organización administrativa, contable y presupuestaria para planear oportunamente el nivel de ingreso necesario para hacer frente a esta política. La estrategia de desincorporación considera, como premisa fundamental, un decidido esfuerzo por parte de los gobiernos de los estados.

Los recursos que oriente el Gobierno federal a los programas hidroagrícolas servirán, en primer término, para conservar y mantener en forma eficiente la infraestructura actual. En segundo lugar, se canalizarán hacia la terminación de obras inconclusas, promoviendo la participación de los sectores social y privado en las inversiones. Los recursos restantes estarán dirigidos a la construcción de nuevas obras en zonas con un alto potencial productivo, también buscando la coinversión con los sectores social y privado.

La mayor canalización de crédito externo, el incremento de los recursos presupuestarios y la participación más activa del sector social y de la iniciativa privada, permitirán que el sector cuente con los recursos financieros necesarios para terminar las 127 obras de infraestructura hidráulica que están en proceso.

Los esfuerzos realizados en materia de recaudación y concertación financiera harán posible mantener una mayor continuidad en la construcción de nueva infraestructura hidroagrícola.

En las unidades de riego, que ya operan los propios agricultores, se aplicará un programa de uso pleno de la infraestructura, que lleva implícita una constante labor de capacitación y adiestramiento técnico, y el otorgamiento de mayores volúmenes de inversión y crédito para mejorar las técnicas de extracción, conducción y riego.

La conservación de acuíferos donde la extracción supera la recarga natural operará con programas específicos tendientes a garantizar su recuperación, cuidando el desarrollo viable de las actividades agropecuarias sustentadas en el aprovechamiento más racional de esté tipo de fuentes. Asimismo, se impulsarán las técnicas de captación y utilización de agua de lluvia, así como las

medidas necesarias para el saneamiento de ríos y lagos contaminados.

En donde existan mantos acuíferos inexplotados y donde el agua no se destine a usos productivos, se concesionará en lo posible su explotación.

Se buscará el aprovechamiento de las aguas negras en los casos en que sea posible y financieramente conducente, promoviendo una protección ecológica adecuada de los recursos hidráulicos mediante la plena identificación de los agentes contaminantes de las aguas nacionales y una política más estricta de estímulos y sanciones.

La solución de los diversos problemas del agua potable se concibe en el marco de la descentralización y se sustenta en la consolidación de los organismos operadores y de las instancias responsables en los estados.

Con objeto de mejorar el aprovechamiento, la preservación y el abastecimiento de agua potable a los centros urbanos, así como el servicio de agua en los distritos de riego, se promoverá, con un criterio descentralizador, la creación de empresas financieramente sanas y administrativamente autónomas. La constitución de empresas que tomen a su cargo el servicio de agua plantea un cambio fundamental para lograr el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos: el esfuerzo de los propios usuarios, quienes deben asumir una mayor responsabilidad en el manejo del recurso que los beneficia directamente.

La forma de organización que en cada caso habrán de adoptar las empresas que lleguen a constituirse, así como los mecanismos de participación de los usuarios, dependerá del marco jurídico vigente y de las condiciones específicas de cada sistema usuario.

Es indispensable aceptar que ya no es posible continuar con la situación contradictoria de mantener subsidiada la prestación de los servicios y, al mismo tiempo, exhortar al ahorro y al uso eficiente del recurso vital.

La consolidación de los organismos operadores de los sistemas de agua potable implica que los apoyos estén orientados a fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión, así como a asegurar que los recursos económicos provenientes del cobro de los servicios no se desvíen hacia propósitos que no sean los inherentes a sus funciones específicas.

Insumos

La estrategia de modernización del campo considera, como una de sus tareas fundamentales, lograr que los productores tengan acceso a insumos de calidad a precios adecuados, de tal forma que alcancen los niveles de rentabilidad que demanda el sector y la eficiencia que requiere la competitividad con el exterior. Para ello, el Gobierno eliminará los permisos previos a la importación de insumos, en los casos y en los tiempos que resulten congruentes con la política general de comercio exterior y adecuará la política de aranceles para otorgar una protección efectiva a los productos agropecuarios y forestales.

En materia de fertilizantes, los subsidios indirectos desaparecerán gradualmente, logrando así una mayor transparencia y permitiendo que lleguen a los productores que se pretende beneficiar. Lo anterior estimulará el mejor funcionamiento de las plantas, toda vez que su eficiencia quedará localizada y se hará comparable con criterios internacionales.

Las acciones públicas precisarán, regionalmente, la demanda de fertilizantes por producto específico. Así, en forma concertada entre los prestadores de los servicios de asistencia técnica de acreditamiento institucional y las organizaciones de productores, Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) conocerá oportunamente los requerimientos de la agricultura nacional. Para apoyar estas acciones, Bodegas Rurales Conasupo, S.A. (Boruconsa) actuará como distribuidora temporal de fertilizantes.

Los insumos que emplee Fertimex serán de la máxima calidad y a precios competitivos, con objeto de aliviar simultáneamente la situación financiera de la empresa y promover la productividad de la agricultura nacional. Para ello, se estimulará un mayor grado de competencia entre los proveedores nacionales y extranjeros.

En el mediano plazo, la producción de fertilizantes será desincorporada gradualmente. Fertimex se convertirá en una empresa comercializadora que obtendrá este insumo de los productores privados y los distribuirá a precios accesibles. La tendencia será, también, hacia el equilibrio financiero en la comercialización, con miras a su futura desincorporación.

La producción de agroquímicos procurará reducir el uso de los materiales con efectos nocivos sobre los ecosistemas. Por lo anterior y para complementar esta medida, la biotecnología tendrá que desarrollar nuevas variedades con mayor resistencia genética tanto a plagas y enfermedades como a climas y suelos adversos.

La modernización del campo requiere un uso más intensivo de maquinaria agrícola. Éste permitirá la utilización eficiente de los recursos destinados al campo, fomentando mayores estándares de calidad en los productos y mayor productividad en las tierras. Con el objetivo de vincular los precios de la maquinaria nacional a los que rigen en el exterior, se ha eliminado el permiso previo para la importación de maquinaria nueva. Adicionalmente, se suprimirá el que rige para la maquinaria usada en la forma y en los tiempos que indique la política comercial del país y las negociaciones de reciprocidad en el exterior. Para apoyar estas acciones y elevar la eficiencia productiva, la empresa Servicios Ejidales, S.A. (SESA), será objeto de un proceso de desincorporación.

El Gobierno cuantificará los faltantes de maquinaria, sobre todo en las regiones en donde su uso es imprescindible para elevar la productividad de las tierras. De la misma manera, se facilitarán los recursos para la adquisición de maquinaria nacional o extranjera, según convenga a los intereses de los productores.

En lo que toca a la producción de semillas, la insuficiencia de prototipos de calidad hace necesario buscar un mayor abastecimiento externo y liberar la investigación en la materia. Por esta

razón el Gobierno eliminó los aranceles a la importación de semillas mejoradas. Sin embargo, en la medida en que el país desarrolle su capacidad para producir variedades adecuadas a sus climas y suelos disminuirán las importaciones, las que serán sustituidas por semillas nacionales más eficientes que incorporen características específicas en respuesta a las condiciones en que se desarrolla la actividad agrícola en México. El propósito fundamental es aumentar de manera efectiva la productividad del campo.

Como la producción de semillas es uno de los pilares de la agricultura moderna comenzará la desregulación del sector, con el objetivo de que la producción en este insumo sea rentable y estimule al máximo la participación de capital social y privado en la actividad.

El paquete de desregulación que presentará el Gobierno de la República buscará minimizar los requisitos para la producción, comercialización e investigación, conservando sólo los requerimientos fitosanitarios imprescindibles.

En primera instancia, entrarán en acción medidas que otorguen plena libertad a las actividades de investigación, anulando la exclusividad que para tal efecto tenían las instituciones gubernamentales. Esto se complementará con la simplificación en los trámites necesarios para su circulación en el interior de la República, así como para su clasificación y comercialización.

Infraestructura

El desarrollo económico del sector agropecuario y forestal requiere inversiones en infraestructura que permitan elevar sus niveles de productividad.

La construcción de caminos rurales, que en los últimos años ha tenido un descenso importante, cobrará un nuevo dinamismo, lo que eliminará cuellos de botella en áreas altamente productivas.

Una de las políticas de mejoramiento de la infraestructura agrícola, pecuaria y forestal será la nivelación de tierras, ya que favorece mejores condiciones de trabajo y una mayor eficiencia en las técnicas de riego. La inversión en este tipo de obras tendrá la participación de los sectores social y privado, en un ambicioso programa que buscará la asociación con los productores del campo y la introducción de mecanismos financieros novedosos.

Las inversiones en infraestructura y aquéllas que la complementan pondrán especial atención en las políticas destinadas a facilitar y estimular la inversión de los sectores social y privado. Estas inversiones deberán poner especial cuidado en un todo coherente y coordinado, a fin de eliminar la presencia de los estrangulamientos económicos que pudieran surgir por falta o por exceso de inversión.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) concurrirá, por medio del Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco), en la evaluación de los proyectos de infraestructura convenidos, tanto con los productores como con los gobiernos estatales y municipales. La selección de los beneficiarios deberá ser resultado de:

a] un proceso de concertación, avalado por la SARH, entre los productores y las instituciones federales;

b] la evaluación técnica favorable del proyecto productivo, elaborada con el apoyo, cuando sea necesario, de otros organismos de fomento rural, así como de los gobiernos estatales y municipales;

c] la presencia de obras ociosas o inconclusas.

En congruencia con los lineamientos anteriores, la SARH cuidará que las organizaciones de productores cuenten con solidez formal y participativa para garantizar una negociación real y el establecimiento de compromisos que sustenten el proyecto.

El desarrollo de una red adecuada de bodegas refrigeradas tiene carácter prioritario en el programa de inversión en almacenamiento. La insuficiencia en el país de este tipo de instalaciones crea una disminución significativa en el ingreso de los productores, ya que los obliga a concurrir al mercado de inmediato y a sacrificar la posibilidad de obtener mejores términos de comercialización. Además, provoca un incremento en los costos de transporte y almacenamiento, y merma la calidad de los productos al momento de su venta final. Asimismo, es necesario fomentar la inversión en plantas deshidratadoras, de acopio, clasificadoras, de alimentos balanceados, quebradoras, y en todas aquellas obras de infraestructura que incentiven la producción comercial e industrial de los sectores agrícola, pecuario y forestal.

Los proyectos de infraestructura se conformarán a partir de los proyectos integrales que tengan posibilidades de concertación con las organizaciones de productores en el seno de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Participación Sistema Producto.

Comercio interior

La modernización del sistema de abasto interno de los productores del campo es un elemento clave en la estrategia general de desarrollo y bienestar en las zonas rurales. El nuevo sistema de comercialización, delineado en el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), redundará en beneficio no sólo de la población del sector rural sino también de los consumidores urbanos y constituirá un apoyo fundamental para el fomento de la agroindustria y la promoción del comercio exterior.

El proceso de aumentar la eficiencia de la red de distribución y comercialización promoverá el cambio de la legislación aplicable en la materia para evitar los monopolios en el sistema de abasto interno y permitir que los productores y los intermediarios sean retribuidos de acuerdo con su esfuerzo productivo. Esto elevará el ingreso real de las zonas rurales.

El sector público redefinirá sus funciones con el fin de abrir mayores espacios para los sectores social y privado en el acopio, la distribución y la comercialización de los productos agropecuarios y forestales. En este sentido serán necesarias condiciones propicias que permitan desarrollar la infraestructura requerida para la comercialización eficiente de los productos del campo.

El Estado garantizará el abasto de los productos básicos con una reserva técnica. A su vez, apoyará a los productores de menores recursos, adquiriendo a precios de garantía el maíz y frijol. En esta tarea, Boruconsa tendrá una función importante al actuar como agente de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

Para mejorar el abasto de los productos agropecuarios y forestales, se propiciará el desarrollo de mercados regionales, disminuyendo la dependencia del interior del país respecto a la central de abastos de la ciudad de México. Asimismo, se promoverá el establecimiento de un mayor número de centros de acopio y distribución en estas zonas, con nuevos modelos de asociación entre los sectores público, social y privado.

Del mismo modo, se definirán programas que permitan desarrollar un sistema adecuado de almacenamiento y redes de frigoríficos. Especial atención tendrán las bodegas localizadas en las zonas productoras, evitando así las presiones en precios, calidad y costos innecesarios. Se buscará un sistema de embalaje, presentación y traslado que otorgue un mayor valor a las exportaciones agropecuarias. La realización de estas inversiones estará a cargo de los sectores social y privado, con apoyo del sistema financiero nacional.

Continuará el esfuerzo de distintas dependencias para desarrollar un sistema de información integral que difunda las condiciones de los mercados entre los productores, orientándolos en los aspectos comerciales de su actividad.

La creación de una bolsa o lonja de productos agropecuarios y forestales servirá de vínculo entre los productores y los consumidores. Este instrumento abatirá los costos financieros y reducirá la incertidumbre sobre los ingresos derivados de la venta de las cosechas. La bolsa cumplirá con la función de fuente de información a todos los agentes involucrados sobre producción, precios y mercados agropecuarios y forestales. Con esto, los productores optimizarán sus decisiones de producción y conocerán la disponibilidad de los productos en las distintas zonas geográficos del país. Ello propiciará que el traslado de las mercancías ocurra del punto de producción al de consumo.

Por otro lado, los productores deberán participar más activamente en la comercialización directa de sus productos. Para ello, entrarán en acción nuevos modelos asociativos que garanticen la capitalización adecuada de las empresas comercializadoras de los productores, y aseguren el desempeño rentable de las mismas.

En materia de transporte, con el fin de reducir los márgenes de intermediación, seguirá adelante la liberación del sistema de transporte de carga, de acuerdo con la política de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En este sentido se continuará fortaleciendo la coordinación con los gobiernos de los estados.

La canalización de financiamiento poscosecha implicará la aplicación de las medidas necesarias para que operen, en el mediano plazo y con mayor amplitud y eficiencia, instrumentos de crédito en la comercialización de los productos del campo. El crédito concedido por los Almacenes Generales de Depósito, por medio de certificados o de bonos de prenda, así como la creación de la bolsa agropecuaria, permitirán a los productores obtener mejores términos en la comercialización de sus productos.

El Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) operará las actividades de captación directa de las cosechas de maíz y frijol en zonas temporaleras. De esta forma evitará el intermediarismo, el acaparamiento y la especulación de productos. Al proteger a los productores de menores recursos, la aplicación del PACE implicará un aumento en su nivel de ingresos.

Es preciso ampliar la cobertura geográfica de Boruconsa. Esta empresa dejará de operar como almacenadora exclusiva de la Conasupo y ofrecerá sus servicios a terceros, particularmente a las organizaciones de productores. Además, con el propósito de aprovechar al máximo la infraestructura existente, distribuirá insumos productivos y servirá como centro de abasto donde aún no existan tiendas rurales.

Comercio exterior y apertura comercial

La política de promoción del comercio exterior agropecuario y forestal se sitúa dentro de la estrategia general de integración de la economía nacional a los flujos internacionales de comercio, y es congruente con los objetivos planteados en el ámbito sectorial.

El impulso a la exportación de productos agropecuarios y forestales debe significar una fuente de dinamismo del sector en la elevación del ingreso en las zonas rurales y en el fortalecimiento de la balanza agropecuaria del país.

La política de modernización del comercio exterior incluye la uniformación arancelaria de los productos agropecuarios y forestales, tanto de importación como de exportación, y avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles tomando en cuenta los subsidios otorgados en otros países. La implantación de esta política requiere de una mayor participación de los sectores social y privado en la comercialización de los productos de exportación. En apoyo a esto, se eliminarán los permisos previos de importación para insumos que aún quedan y se adecuará el régimen arancelario para aquéllos cuyo nivel sea aún muy alto.

Por otra parte, se racionalizarán los programas de control de las exportaciones existentes, de forma tal que los productores puedan actuar con la flexibilidad necesaria para obtener el máximo beneficio de las oportunidades que brinda el comercio exterior. Esto requiere de la redefinición de las funciones de diversas entidades y organismos públicos que operan en el sector. El programa estimulará una canalización creciente de recursos de los sectores social y privado hacia las actividades de exportación. Ello fortalecerá la generación de divisas y propiciará la diversificación de las exportaciones agropecuarias.

Es necesario crear un sistema de información y promoción integral de los mercados agropecuarios y forestales. Este programa es un requisito necesario para maximizar el valor de las exportaciones, ya que permite a los productores tomar sus decisiones en forma óptima. Asimismo, brindará asesoría a los productores con

objeto de inducir una diversificación eficiente de las exportaciones agropecuarias.

Cumplir con las normas de calidad que exigen los compradores en el mercado internacional es fundamental para consolidar la estrategia exportadora del país. Por ello, es necesario formular un sistema nacional para la certificación (voluntaria) de calidad de productos agropecuarios y forestales, con la participación de las organizaciones de productores. La transparencia del nuevo sistema es fundamental para garantizar a todos los productores el acceso a los mercados de exportación.

El Gobierno buscará que desaparezcan las prácticas de competencia desleal y las barreras fitosanitarias que no tienen un propósito técnico sino económico. En primer lugar, es necesario intensificar las negociaciones con Estados Unidos y con todos aquellos países con los que México tiene intercambio comercial, con el fin de simplificar y dotar de mayor transparencia a las regulaciones fitosanitarias. Éstas no deben constituir una barrera al comercio exterior una vez definidas las normas aplicables, así como los procedimientos de inspección. En segundo lugar, es necesario intensificar las campañas nacionales para la erradicación de plagas, con prioridades claramente definidas. En este sentido, también es conveniente promover la coordinación con las autoridades sanitarias de Estados Unidos y otros países a efecto de eliminar las plagas que afectan a las partes. Asimismo, habrá que fortalecer la divulgación entre los productores de las normas fitosanitarias y zoosanitarias aplicables a los productos de exportación, evitando así la constitución de barreras técnicas al comercio exterior.

La promoción de las exportaciones agropecuarias requiere de un esfuerzo integral para la ampliación de la infraestructura de apoyo necesaria, principalmente en las áreas de financiamiento, transporte, almacenamiento y programas de comercialización. Con este fin, se inducirá una mayor cobertura por parte de las instituciones nacionales de crédito (Bancomext) en las actividades de producción y preexportación, garantizándole al productor un acceso oportuno al crédito. Adicionalmente, se elaborarán programas que permitan a las instituciones financieras fondear con recursos externos el crédito a la exportación. Para facilitar el acceso a los mercados externos, habrá que propiciar una mayor participación de empresas comercializadoras y sistemas de distribución adecuados a los países a los que México exporta.

Para facilitar la comercialización de los productos agropecuarios y forestales, propiciar el fondeo externo del crédito a la exportación, agilizar el proceso de inspección de la calidad del producto y evitar la dependencia de los corredores que operan en el mercado internacional, se promoverá la apertura de canales de comercialización directa en el extranjero.

El comercio exterior agropecuario se ha visto limitado durante los últimos años por las medidas proteccionistas de ciertos países. México participa activamente en las negociaciones de la Ronda de Uruguay que se celebran actualmente en el seno del GATT, con el objetivo de lograr un mejor acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales. El éxito de estos trabajos garantizará que el comercio de los productos mexicanos no se vea obstaculizado por la aplicación discrecional de medidas no arancelarias y regímenes fitosanitarios y zoosanitarios poco claros.

Industria rural y agroindustrias

La industria rural y la agroindustria constituyen una actividad importante para el desarrollo del sector agropecuario y forestal, ya que contribuyen a la generación de empleos productivos, agregan valor a los productos primarios y permiten obtener mejores condiciones en la comercialización nacional e internacional de estos productos. Asimismo, el desarrollo de este tipo de industrias promueve la descentralización geográfica de las actividades productivas y arraiga a la población en el sector rural.

Las oportunidades de inversión en el campo deben considerar un aspecto más amplio que abarque el beneficio y la transformación de los recursos agropecuarios y forestales, los espacios económicos derivados de la acuicultura y la pesca ribereña, las potencialidades de explotación de los recursos turísticos y otras actividades productivas como las artesanías, los insumos y servicios de apoyo, y las manufacturas no asociadas directamente al aprovechamiento de los recursos naturales del campo.

Los proyectos de modernización y rehabilitación de plantas tendrán que ser viables desde el punto de vista financiero y, en esa medida, serán apoyados por medio del sistema bancario. Adicionalmente, se desarrollarán importantes obras de infraestructura que impulsen estas actividades.

Destaca el proyecto para el desarrollo de corredores agroindustriales en diferentes regiones del país. Su localización estará determinada por la cercanía con los centros de abasto de insumos y, fundamentalmente, por las posibilidades de acceso a los mercados de exportación. Los corredores agroindustriales contarán con la infraestructura de los productos del campo. Esto redundará en beneficio de un amplio grupo de empresas y permitirá aprovechar las ventajas derivadas de las economías de escala. Asimismo, los corredores agroindustriales contarán con un sistema ágil de distribución de insumos y tendrán todo tipo de servicios complementarios.

La estrategia de desarrollo de estos corredores consiste en identificar proyectos viables en las diferentes etapas de cada uno de los sistemas-producto de la región; en la integración de cadenas y sistemas-producto, y en la articulación en sus zonas de influencia de nuevos proyectos agroindustriales con la producción de materias primas, con la mano de obra excedente y la infraestructura y servicios disponibles.

La modernización de los canales de abasto de la agroindustria apoyará la creación de centros de acopio tecnificados en las áreas de producción primaria, así como el desarrollo de sistemas de comercialización modernos, el mejoramiento tecnológico de procesos productivos y el otorgamiento oportuno de los servicios de asistencia técnica.

Tanto la industria rural como las agroindustrias en el sector social —especialmente las empresas formadas por productores— presentan una problemática particular y merecen acciones adicionales de apoyo. Se han detectado serios problemas de orden técnico, operativo y organizacional que han determinado que gran número de estas empresas estén fuera de operación o presenten bajos niveles de eficiencia. Habrá que resolver estos problemas

mediante la acción coordinada de las distintas dependencias o instituciones del sector público.

Es necesario que los apoyos que brindan las diversas entidades públicas, como financiamiento, asistencia técnica y comercialización, sean accesibles a los productores en el momento oportuno. Por ello, los servicios de apoyo serán conducidos de manera integral entre el Gobierno federal y los gobiernos de los estados, de acuerdo con condiciones regionales, de productos y beneficiarios.

Los problemas organizacionales hacen necesario crear nuevos programas para desarrollar los proyectos de inversión del sector social. El impulso a la industrialización del agro requiere de la participación de los sectores social, público y privado. Por esta razón se buscarán nuevas formas de asociación para poder garantizar la participación de los diversos agentes productivos en los proyectos agroindustriales. Adicionalmente, junto con las empresas integradas por productores del sector social se promoverán otras con participación conjunta de los sectores social y privado, y con participación de inversión extranjera.

Precios

La política de precios, sustentada en un sistema de comercialización más eficiente y una integración gradual a los mercados internacionales, busca redistribuir el ingreso entre los distintos agentes económicos que participan en los mercados en favor del productor del campo.

La eficiencia interna del sector agropecuario y forestal será posible sólo en la medida en que los precios de los distintos productos agrícolas, pecuarios y forestales, afecten las decisiones de asignación de recursos por parte de los productores. Es por ello que la claridad, regularidad y oportunidad en la determinación y difusión de dichos precios son elementos clave para que el productor pueda llevar a cabo sus decisiones de producción.

Dada la importancia económica y social que el maíz y el frijol tienen en México, la política de precios prevé que éstos continúen bajo el régimen de precios de garantía para así promover su producción.

De acuerdo con la nueva estrategia, los productores conocerán los precios con anticipación, aplicando una metodología automática que tome como referencia los precios internacionales con un grado de protección adecuada que impulse el dinamismo del sector y compense los subsidios otorgados en otros países. Para ello, entrará en vigor un programa de difusión permanente que informará sobre la evolución reciente y futura de los precios en los distintos mercados.

Para aquellos productos como el azúcar, cuyo precio internacional cambia brusca e inesperadamente, se elaborarán sistemas de bandas de precios que protejan la capitalización de los sectores involucrados así como su estructura de mercado.

La nueva política de precios al productor promoverá su estabilidad con mecanismos que reduzcan sus altibajos, proporcionando de esta manera un ingreso seguro y estable a la familia del campo. Con este propósito, la creación de la bolsa o lonja agropecuaria permitirá asegurar a los productores un precio en la venta adelantada de sus productos. Al generarse contratos donde se especifique la obligación de intercambiar en el futuro una cantidad y calidad determinada de algún producto al precio pactado en el momento de realizar el contrato, el productor podrá obtener recursos en forma inmediata para financiar su actividad productiva.

La nueva estrategia premiará, con un sistema de precios diferenciados, a los productos de mayor calidad. De esta forma, el productor que ponga un mayor esfuerzo en la elaboración de sus productos recibirá un precio más alto.

De la misma manera, y conforme las condiciones lo hagan posible, se fomentarán sistemas de precios que permitan incorporar los costos financieros y de almacenamiento. Tales costos, incluidos en el precio, fomentarán la inversión en infraestructura de almacenamiento. De esta forma, terminará la discriminación para quienes cosechan a finales de cada ciclo y el Estado podrá retirarse gradualmente de las funciones de almacenamiento y acopio.

Educación superior y ciencia y tecnología

Los incrementos de producción tendrán que lograrse por la vía de aumentos en la productividad de los recursos asignados al campo. Esto obedece a que la apertura de nuevas tierras será cada vez más difícil y costosa.

Por ello, el proceso de modernización del campo mexicano exige contar con una infraestructura sólida en educación superior e investigación científica y tecnológica, que impulse la productividad potencial de los recursos. La calidad de la educación superior y la investigación es de primordial importancia, ya que la experiencia mundial indica que el desarrollo tecnológico es uno de los factores fundamentales de aumento sostenido de la productividad del campo y, en consecuencia, del ingreso de los productores.

Dado que no es posible importar en su totalidad la tecnología de otros países, pues ésta no siempre responde a las condiciones climáticas y edáficas de México, el país tendrá que generar tecnología propia. Su desarrollo plantea la concurrencia de instituciones de los gobiernos federal y estatales, de los sectores social y privado, así como de los centros de educación superior.

Para lograr la realización concertada y congruente de las políticas enmarcadas en el Programa Nacional de Modernización del Campo, el Gobierno articulará las funciones de investigación. En este sentido, es preciso una coordinación eficiente entre las dependencias y organismos que participan en esta actividad, por lo que se definirán las áreas de investigación en las que permanecerá el Gobierno y las que pasarán a los sectores social y privado. Sobre este particular, se iniciará un proceso para transformar y restructurar las instituciones públicas de investigación.

Los recursos destinados a la investigación avanzada deberán canalizarse en forma organizada y coordinada, a fin de garantizar el uso racional y óptimo de los mismos, evitando duplicida-

des innecesarias. Con el mismo fin, se promoverá un sistema de competencia para la asignación de recursos, basado en los objetivos y prioridades que respondan a los intereses y problemas globales del campo.

Las instituciones del sector agropecuario y forestal y los centros de educación superior actuarán dentro del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología. Con ello, favorecerán una mayor articulación entre la investigación y los servicios de extensión para que la nueva tecnología generada tenga más y mejores canales de salida. Asimismo, se promoverá la eficiente adopción, asimilación y difusión de tecnologías existentes que no han sido debidamente incorporadas a los procesos productivos. Todo esto estará basado en un sistema de estímulos económicos que promueva la investigación en el país.

En el área de proyectos de investigación biotecnológica se promoverá la participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, y se adecuarán mecanismos que permitan allegar capital de riesgo a aquéllos. También se buscará proteger de manera adecuada, por medio de la ley de patentes, los productos que en esta área generen las empresas nacionales y extranjeras.

Para imprimir mayor operatividad y seguridad a los derechos de propiedad de investigaciones nacionales y extranjeras, es necesario redefinir la reglamentación en la materia. Específicamente, habrá que disminuir el número de acuerdos sujetos a registro, simplificar los procedimientos de registro e inscripción y acortar los plazos de entrega tanto de documentación por parte de los peticionarios, como de certificados por parte del Registro de Transferencia de Tecnología.

En el área de investigación de semillas se eliminará la regulación excesiva, y se promoverá la participación del sector privado y la libre competencia con la Pronase. De esta forma, los productores podrán obtener la semilla más adecuada a sus condiciones particulares.

La vinculación de la investigación científica con los productores fomentará la creación de patronatos de los sectores social y privado. Así, los productores manifestarán los requerimientos de tecnología y aportarán recursos para realizarlos.

Con la finalidad de producir paquetes tecnológicos viables para cada tipo de agricultor, se realizarán investigaciones que busquen adaptar técnicas existentes, tanto nacionales como extranjeras. Así, el país podrá aprovechar su potencial en materia de cooperación internacional para impulsar el desarrollo tecnológico necesario en la modernización de los sectores agrícola, pecuario y forestal. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) dará apoyo sustantivo a la consecución de estos objetivos.

Es necesario revertir la tendencia al deterioro en las instituciones educativas promoviendo la correspondencia y la cooperación entre las numerosas escuelas existentes, para que ejerzan una positiva influencia regional. Ello requiere encauzar los estímulos para que repunten el nivel académico y la matrícula. Por lo anterior, deberá continuar el esfuerzo de formación de recursos humanos de alto nivel emprendido por las distintas instituciones de educación superior en el área.

Asistencia técnica

La asistencia técnica es el eslabón entre la generación de nuevas tecnologías y el productor. Esta función tan importante ha sido descuidada por mucho tiempo. La consecuencia ha sido una deficiente comunicación entre los centros de investigación y el agricultor. La solución a este problema hace necesario que las labores del extensionista se lleven a cabo de manera más intensiva y eficiente.

El aumento de la eficiencia del servicio de asistencia técnica procurará que sean los propios productores, salvo los de bajos ingresos, quienes contraten y cubran los gastos de validación y transferencia tecnológica. Para ello, se promoverá la constitución de despachos extensionistas de reconocida capacidad técnica, como los que en menor escala ya son utilizados por los sistemas de financiamiento de los FIRA y Banrural. Esta medida ayudará a que aumente el número de extensionistas, sin que esto signifique una baja en la calidad del servicio.

Durante un período de transición determinado, el Estado rembolsará parte de los gastos de este servicio a los productores que lo requieran. El apoyo, en cuanto a asistencia técnica a los productores de bajos ingresos con potencial productivo, ocurrirá por medio del FEGA y del Programa de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica e Investigación (Procati), financiado con recursos del Banco Mundial, los que rembolsarán por un período limitado los gastos de asistencia técnica al productor.

Se harán los esfuerzos necesarios para reafirmar, consolidar e incrementar las áreas atendidas por el Procati. Paralelamente, comenzará el programa de capacitación y adiestramiento técnico para los productores beneficiados con la transferencia de los activos de las empresas del Estado que han sido desincorporadas. Esta capacitación abarcará, fundamentalmente, las áreas de producción, transformación, administración y comercialización. Este programa considera, además, acciones específicas en cuanto a problemas de organización interna de los grupos productores, la dispersión geográfica de las plantas que se transferirán, la problemática operativa y administrativa, así como las diferencias en capacidades técnicas y de gestión de los productores.

Se iniciará un programa de capacitación a los extensionistas, de forma que participen como consejeros de los productores en el marco de gestión institucional. El extensionista deberá ser un técnico que facilite la adopción de nuevas tecnologías, fomentando la competitividad en el sector.

En materia de transferencia de tecnología, la asistencia al productor estará apoyada con publicaciones que faciliten las decisiones referentes a la selección, contratación, adaptación o asimilación de tecnología.

De la misma manera, se promoverá la creación de patronatos estatales de investigación manejados por los productores, para vincular sus demandas con los trabajos de los técnicos especializados, poniendo fin así al aislamiento existente entre unos y otros. Soporte de este esfuerzo serán los Grupos de Intercambio Técnico (GIT) formados con el fin de que en la parcela y en el predio,

y no sólo en el campo experimental, ocurra la validación y transferencia de la tecnología más adecuada.

Como complemento de la asistencia técnica, los servicios fitosanitarios y zoosanitarios consideran acciones de rehabilitación y ampliación de la infraestructura de la red de laboratorios agrícolas, ganaderos y forestales. Esto permitirá el mejoramiento de la calidad de los servicios fitosanitarios y zoosanitarios, los cuales se basarán en los estudios de generación y validación de tecnología, métodos de muestreo, evaluación de daños y aplicación de métodos de control integrados, identificación de enemigos naturales, de plagas y enfermedades, para disminuir la aplicación de plaguicidas y agroquímicos. Del mismo modo, se fortalecerá la capacidad de producción de organismos benéficos, cebos envenenados y la dispersión de insectos que contribuyan al control biológico.

Organización y capacitación

Un punto central del Programa Nacional de Modernización del campo es el fortalecimiento de la organización de la población rural, como vía para garantizar la participación de los hombres del campo en los avances productivos y en la superación de sus condiciones económicas y sociales.

Una mayor congruencia con la realidad actual del agro mexicano hace necesario simplificar y desregular trámites, actividades y disposiciones legales que obstaculizan el buen funcionamiento de las organizaciones de productores, con el fin de que intervengan crecientemente en el manejo de los fertilizantes, las semillas, la comercialización y la conservación de la infraestructura.

El fortalecimiento de las organizaciones y de los procesos de autogestión requiere la integración de los productores en Comités Regionales de Organización, Producción y Comercialización en un ámbito más pequeño que el de los distritos, con funciones de organización, planeación, concertación, seguimiento y evaluación en las áreas de la producción primaria, comercialización y transformación de productos. Estos comités estarán integrados mayoritariamente por representantes de los productores, de dependencias y entidades del sector público (SARH, SRA, Banrural, Boruconsa) y de los gobiernos estatales y municipales. Los comités organizarán el padrón de productores y propiciarán la regionalización común como dos instrumentos fundamentales para lograr la concurrencia en la ejecución del propio programa de estímulos regionales.

Por otro lado, se constituirá un acuerdo con aquellas instituciones que participen en el sector a fin de unificar las políticas, acciones, criterios y recursos en los diferentes niveles de la estructura sectorial, para la planeación y ejecución de los programas de organización y capacitación. Para ello, continuará el establecimiento de acuerdos interinstitucionales en cada entidad, con la participación de los gobiernos estatales.

Se harán los esfuerzos necesarios para reafirmar, consolidar e incrementar las áreas atendidas por el Procati. Paralelamente, comenzará el programa de capacitación y adiestramiento técnico para los productores beneficiados con la transferencia de los activos de las empresas del Estado que han sido desincorporadas. Esta capacitación abarcará, fundamentalmente, las áreas de producción, transformación, administración y comercialización. Este programa considera, además, acciones específicas en cuanto a problemas de organización interna de los grupos productores, la dispersión geográfica de las plantas que se transferirán, la problemática operativa y administrativa, así como las diferencias en capacidades técnicas y de gestión de los productores.

Medidas de política para los sectores agrícola, pecuario y forestal

Sector agrícola

La política agrícola para el período 1990-1994 está definida dentro de un marco de participación responsable de cada uno de los sectores involucrados en estas actividades.

El incremento de la productividad física y la consecución de mejores niveles de rentabilidad derivan, en el mediano plazo, de bajar los costos unitarios de producción y de ampliar el uso de tecnología agrícola moderna. Las acciones por desarrollar comprenden el otorgamiento de paquetes tecnológicos y crediticios, la conservación del suelo y el agua, así como la ampliación de obras de infraestructura. De esta forma, se lograrán incrementar las fuentes de ingreso de manera permanente y, por tanto, el bienestar de la familia campesina.

a] *Productos básicos.* El fortalecimiento de la producción de básicos requiere inducir una mayor productividad de los insumos agrícolas, bienes de capital, materias primas, servicios y crédito. Para ello, es preciso racionalizar la aplicación de estos recursos e inducir incrementos en la producción y la productividad de cultivos básicos a partir de la aplicación diferenciada de instrumentos de fomento rural, aumentando el nivel de bienestar de los productores de estos cultivos. Por este motivo, las medidas de política para productores de tipo comercial serán diferentes de las que se apliquen a productores de bajos ingresos pero con potencial productivo, y a aquellos con niveles de productividad muy reducidos.

Para incrementar la producción y la productividad de básicos en zonas de temporal se promoverán unidades de explotación intensiva, que contarán con asistencia técnica en la preparación de tierras, siembra, cosecha, transformación, comercialización. Asimismo, se realizarán obras de conservación de suelo y agua y se establecerán programas permanentes de sanidad vegetal. La transformación de estas unidades de producción será financiada conjuntamente por la SARH, los gobiernos estatales involucrados y los propios productores.

Los subsidios generalizados se transformarán en estímulos dirigidos. De esta forma, representarán un instrumento eficaz para la consecución de metas de productividad, concertadas con los productores rurales. Así, aumentará la productividad, mediante la utilización de estímulos temporales, selectivos y transparentes en la preparación, uso y conservación de suelos, así como en la transferencia y adopción de tecnologías específicas que incrementen su productividad y fortalezcan la rentabilidad del campo. Con

este fin, se integrarán paquetes tecnológicos de acuerdo con las condiciones que existan en cada zona; se otorgarán servicios de asistencia técnica y capacitación permanente y se promoverá la utilización de semillas mejoradas. Asimismo, se fomentará la mecanización por parcela, considerando áreas compactadas. Para el caso de los minifundistas se apoyará y difundirá el uso de equipos adecuados a sus condiciones.

Para la planeación de políticas de estímulos al cultivo de básicos, se está levantando un padrón realista de productores así como un sistema de información estadística confiable y oportuno, que permita seleccionar por región y tipología a los beneficiarios. El padrón permitirá identificar de manera precisa a los productores para la individualización gradual de los compromisos entre éstos y el sector público.

El máximo aprovechamiento de la superficie cosechable promoverá e inducirá alternativas de producción en las regiones caracterizadas como críticas y de alta siniestralidad, mediante la realización de estudios que identifiquen, formulen y ejecuten proyectos integrados de desarrollo. Esto sucederá con la participación directa de los productores, articulando los recursos de inversión pública, crédito, estímulos y servicios por medio del Programa Nacional de Solidaridad.

Para alcanzar la soberanía alimentaria, es necesario incorporar las tierras ociosas e insuficientemente explotadas. Esto hace necesario realizar estudios técnicos en los distritos agropecuarios y forestales con mayores áreas subaprovechadas. La ampliación de la frontera agrícola estará sujeta a las restricciones ambientales para evitar la destrucción de áreas forestales y reservas ecológicas.

Paralelamente, con el fin de promover la producción de básicos de mejor calidad se establecerá una norma que distinga entre productos de diferentes calidades. En el caso del maíz, esto significará que el precio del blanco tendrá una prima sobre el del amarillo.

b] *Productos agrícolas industriales.* Los procesos agroindustriales de los productos de amplio alcance regional como tabaco, café, azúcar, cacao, hule, algodón, soya y otros similares serán objeto de una profunda restructuración que permita incrementar su oferta y fortalecer y capitalizar a los productores de bajos ingresos. Lo anterior estará enmarcado dentro de una nueva relación entre los productores y los compradores.

Dado que las entidades paraestatales involucradas en el proceso de producción, industrialización y comercialización de estos productos realizan actividades no estratégicas ni prioritarias, estarán sujetas a un proceso de desincorporación que permita elevar su competitividad en los mercados internacionales e incrementar el valor agregado de los productores en beneficio de sus ingresos.

La participación del Gobierno estará limitada a regular y a concertar precios y cantidades evitando conflictos y actividades especulativas. Su intervención tomará como guía los precios internacionales en los mercados que por su estructura monopsónica así se requiera.

El criterio básico que sustentará la política de desincorporación es garantizar la viabilidad económica de las transferencias. La ejecución de esta política significa, de acuerdo con las condiciones específicas de cada caso, emprender alguna o varias de las siguientes acciones:

- Racionalización de las estructuras administrativas.

- Promoción de las diversas formas de asociación entre productores, trabajadores e iniciativa privada.

- Formulación de programas de financiamiento que permitan la adquisición y la operación de los activos que se deban desincorporar.

- Capacitación y adiestramiento técnico de los involucrados en los procesos de desincorporación de entidades a fin de lograr una gestión óptima de dichas empresas.

La política crediticia del Gobierno federal orientará un flujo continuo de financiamiento por medio de la banca comercial y de desarrollo. El Bancomex apoyará el desarrollo de las actividades con potencial exportador con financiamiento en dólares y la promoción de los productos en el extranjero. Asimismo, los productos en donde la estructura de mercado lo permita regresarán a una relación de habilitaciones directas, evitando los costos administrativos ocasionados por el crédito bancario.

- Para imprimir competitividad a cada uno de estos sectores es necesario aprovechar las ventajas comparativas con que cuenta el país en los distintos tipos y calidades de cada producto. Así, México podrá aprovechar al máximo las ventajas que tiene con respecto a otros países en cuanto a fuerza laboral, productividad, tecnología y clima. Esto favorecerá la imagen y la participación de sus productos en el exterior y propiciará el mejoramiento de la balanza comercial agropecuaria y forestal.

Adicionalmente, habrá que eliminar los eslabones de la comercialización que encarecen o merman el producto final. Esto plantea ampliar y garantizar el acceso de los productores asociados, de acuerdo con la calidad de sus productos. El mecanismo de control sanitario, así como las normas de clasificación por calidades, serán lo suficientemente claras y transparentes para que los productos mexicanos puedan adquirir un prestigio sólido en el ámbito internacional.

c] *Hortalizas y frutas.* La exportación de hortalizas y frutas constituye una de las principales fuentes de divisas del país. Con el fin de aprovechar al máximo el potencial de este sector, se dotará a los productores de la flexibilidad necesaria para aprovechar cabalmente las oportunidades de comercialización en los mercados nacionales e internacionales. En este sentido, se eliminarán las restricciones a la exportación que aún prevalecen.

La calidad de los productos hortifrutícolas es condición fundamental para ingresar a los mercados del exterior. Por ello, se fortalecerán los programas de difusión de las normas internacionales de calidad; se inducirá la utilización de un sistema voluntario de clasificación de calidades claramente definido y se promoverán vínculos comerciales de largo plazo con el exterior.

Los programas de investigación aplicada y de organización productiva concertados con las organizaciones de productores impulsarán el mejoramiento de las diversas variedades de hortalizas y frutas, así como una mayor eficiencia en las prácticas de cultivo.

Asimismo, se desarrollarán sistemas que permitan a las organizaciones de productores fortalecer la promoción externa de los productos hortifrutícolas, así como establecer canales de distribución en el extranjero. Ello es fundamental para lograr la diversificación geográfica de las exportaciones y preservar la penetración de los productos del país en sus mercados tradicionales con el fin de aprovechar al máximo el potencial existente.

Finalmente, se buscará promover la agroindustria por su importancia en el desarrollo de estos cultivos. Principal atención tendrán la construcción y la modernización de las redes de frigoríficos.

Sector pecuario

Dentro del Programa Nacional de Modernización del Campo, el Gobierno federal llevará a cabo una activa labor de simplificación administrativa y de desregulación. La rectoría de la actividad pecuaria continuará conservando las funciones correspondientes a normatividad, programación, evaluación y control. Éstas se llevarán a cabo con la simplificación de normas jurídicas, acciones de política y directrices emitidas en el ámbito de la genética, la reproducción, la alimentación y la sanidad animal. Los gobiernos estatales establecerán, en conjunción con el Gobierno federal, las estrategias y las líneas de acción. Las delegaciones estatales de la SARH serán los ejes de enlace entre los productores y los agentes de cambio, tanto públicos como privados.

Además, con el fin de aumentar la productividad del sector, se elaborarán dictámenes técnicos que den validez a los certificados ganaderos y favorezcan la siembra de especies forrajeras por medio del mejoramiento de predios previsto en la Constitución. La integración vertical de los productores hacia la producción de alimentos permitirá generar ingresos adicionales para ellos.

El régimen sanitario adecuará sus preceptos vigentes para simplificar la clasificación de productos y diversificar procesos industriales y de presentación de los mismos. Las modificaciones considerarán campañas sanitarias para los productores y simplificarán trámites para la expedición de certificados sanitarios. Por otro lado, promoverán la revisión de la legislación actual sobre sanidad zoosanitaria y fomentarán la amplia participación y corresponsabilidad de los productores en las campañas sanitarias, en el control de movilizaciones de ganado, en la provisión de servicios sanitarios y en la administración de los laboratorios. Lo anterior permitirá contar con una norma y una clasificación de productos acordes con la demanda del consumidor nacional y extranjero.

Para incrementar la productividad por medio del mejoramiento de la calidad genética, de los índices de parición, de la conversión alimenticia, y del manejo y sanidad animal, se apoyarán los programas de transformación técnica en el sector pecuario. Además, por el lado de los costos de producción se promoverá la integración con la economía internacional a fin de lograr reducciones significativas en los rubros de alimentos y gastos financieros.

a] *Bovinos para carne*. El hecho de que la mayor parte de las extensiones ganaderas se destinen a la explotación extensiva hace necesario promover su reorganización en un sentido intensivo, mejorando las relaciones con la ecología regional, la agricultura y la propia ganadería ejidal.

Con el fin de promover la producción de carne de ganado bovino, tanto de tipo intensivo como extensivo, se apoyarán los programas de inseminación artificial y mejoramiento genético. Con la aplicación de estos programas y la eliminación de animales improductivos se logrará aumentar la tasa promedio de parición y los pesos promedio al destete en este tipo de ganado, disminuyendo la tasa de mortalidad. Con campañas sanitarias y de control de la calidad se logrará disminuir la incidencia de parásitos como el gusano barrenador y enfermedades como la brucelosis y tuberculosis que afectan actualmente la producción de carne. Se continuará e intensificará el esfuerzo para liberar al territorio nacional de plagas como la garrapata y reducir las parasitosis internas.

En materia de alimentación, por medio de la inducción de técnicas de manejo de praderas, como fertilización, rotación e implantación, se evitará su sobreexplotación. Con la definición del empleo de técnicas de conservación y enriquecimiento de esquilmos agrícolas y de un mayor uso de pajas, rastrojos y desechos animales se mejorará la alimentación del ganado, reduciendo los tiempos de sacrificio.

La estrategia de modernización promoverá la integración de productores hacia la transformación, distribución y comercialización, apoyando la creación de cooperativas regionales que empaquen y comercialicen la carne, incluso deshuesada. La eliminación del excesivo intermediarismo y la reducción de los costos del actual sistema comercializador procurará la mejor ubicación de rastros cerca de las zonas productoras y simplificará los requisitos para la transformación, el transporte y el expendio de carne a precios competitivos.

El impulso de las exportaciones de ganado bovino fomentará la participación directa de los pequeños y medianos productores en la formulación de un sistema de clasificación de carnes, en donde se elimine el subsidio cruzado entre distintos tipos de ganado y de cortes. Asimismo, se pondrá en marcha la norma oficial mexicana de ganado bovino para abasto y carne en canal.

Adicionalmente, se promoverá la organización con productores y empacadores tipo inspección fiscal (TIF) para mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada de matanza y minimizar mermas y pérdidas por transporte de ganado vivo. De la misma manera, se acentuará el apoyo a los productores de menores ingresos por medio del canje de sementales.

b] *Porcinos*. El desarrollo de programas mixtos de explotación de las productoras de pie de cría y semen, y el impulso al empleo de nuevas técnicas de selección de pie de cría y manejo productivo, permitirán disminuir la dependencia que tiene el país por el material genético del exterior, elevar los índices de fertilidad, acelerar el destete de los lechones y su incremento de peso.

Por otro lado, se promoverán las líneas de investigación aplicada sobre sustitutos de granos como la yuca, mieles incristaliza-

bles, subproductos industriales y otros cultivos de acuerdo con las condiciones regionales de explotación. Con la campaña contra el cólera porcino se avanzará en su erradicación y se logrará reducir las pérdidas por la enfermedad de Aujeszky. Asimismo, la promoción de la actividad en materia de sanidad y organización permitirá contrarrestar la contracción del financiamiento por falta de organización y de perspectivas de rentabilidad. Adicionalmente, se buscará integrar el proceso productivo de los pequeños y grandes productores enfocándose en la engorda los primeros y en la producción de pie de cría los segundos.

Se fomentará la exportación de carne en corte fino a fin de liberar para consumo nacional la piel y los cortes poco demandados en el exterior. Sin embargo, con el fin de estimular a los productores menos tecnificados, se mantendrán niveles de protección que permitan recuperar la productividad y eliminar las restricciones a la importación de Estados Unidos.

c] *Avicultura*. En materia de genética y reproducción, la estrategia para la producción de carne de ave consiste en mantener ocupada la infraestructura de progenitoras en el país, así como disminuir la dependencia. Las campañas de sanidad correspondientes tendrán como objetivos evitar la incidencia de la salmonelosis y el newcastle en las aves progenitoras y reproductoras.

Se fomentará la integración de asociaciones de fabricación de insumos alimenticios, así como la integración de organizaciones para defensa de los intereses de medianos y pequeños productores, evitando la gran polarización entre los productores tecnificados y aquellos poco organizados en segmentos familiares. Las organizaciones de productores facilitarán la viabilidad de los proyectos financieros para la instalación de rastros y empacadoras en zonas de producción y bodegas de venta directa al público en los centros de consumo. Se establecerá un sistema claro de normalización con el fin de elevar la calidad y hacer más transparente la comercialización de estos productos. La asociación de pequeños y medianos productores con grandes empresas permitirá la integración de canales directos de comercialización, disminuyéndose así los efectos nocivos del excesivo intermediarismo.

d] *Leche*. Para revertir la problemática de la producción de leche, la política del Gobierno prevé, en el corto plazo, estimular las explotaciones especializadas, buscando alcanzar economías de escala en la producción. Asimismo, y en la medida en que el programa de estabilización lo permita, se establecerá un sistema de precios más flexible que permita desarrollar plenamente el potencial de este sector y darle una rentabilidad adecuada.

En materia de genética y reproducción es necesario incrementar el empleo de técnicas de manejo y selección, inseminación artificial y trasplante de embriones, a fin de incrementar la producción promedio diaria de leche por vaca y elevar los índices de parición. Se impulsarán los sistemas de cruzamiento para el trópico, lo cual fomentará la recría de becerras lecheras nacidas en el país.

La promoción del desarrollo de la ganadería tropical de doble propósito y de la ganadería semiespecializada aumentará la producción de manera que se garanticen las necesidades de la población. Las campañas sanitarias y el apego a los calendarios de las mismas hará posible reducir los niveles actuales de brucelosis, tuberculosis y mastritis, así como la incidencia de la garrapata en zonas tropicales y subtropicales, y la del gusano barrenador.

En materia de alimentación, se mejorarán las técnicas de manejo de áreas de pastoreo y cultivos forrajeros, así como la implantación de praderas artificiales y mejoradas. Se fomentará la reducción de costos en el sistema especializado con alternativas forrajeras menos intensivas en agua. Se difundirá el empleo de técnicas de conservación y enriquecimiento de forrajes, esquilmos agrícolas y subproductos industriales en los sistemas semiespecializados y tropical. Por otro lado, los centros de recría se reubicarán en lugares con disponibilidad de agua.

Con el fin de incrementar la utilización de la capacidad instalada de la planta industrial, se facilitará el transporte y acopio de la producción del trópico mediante la instalación de plantas deshidratadoras de escala reducida. Igualmente, para absorber los efectos estacionales en la producción, el Gobierno apoyará la modernización de las deshidratadoras existentes así como la capacidad de transporte de leche para que puedan competir en los mercados internacionales. Así, con la tecnificación del proceso productivo se disminuirá la estacionalidad en la producción y, por tanto, se impulsará la instalación y operación de plantas de lacticinios así como de captación del producto por la industria formal.

La eliminación de los problemas inherentes a la comercialización y el abasto internos de lácteos hace necesario desregular la distribución de derivados, y continuar con el Programa de Abasto Social de Leche Industrializada Conasupo, S.A. (Liconsa).

e] *Huevo*. Con el fin de lograr el abasto suficiente y oportuno de huevo en el mercado nacional, es necesario establecer, a medida que el programa de estabilización lo permita, un modelo flexible de precios que reduzca la incertidumbre que generan sus continuas revisiones.

El nuevo programa de precios incorporará ya una norma de diferenciación de calidades con el propósito de estimular la eficiencia en la producción y comercialización. Con este propósito, se establecerán normas claras para el consumo del producto según la actividad para la cual esté destinado, ya sea consumo humano o industrial. Esto permitirá al país contar con un sistema adecuado de clasificación compatible con los de nuestros socios comerciales.

La integración vertical y horizontal de los avicultores, tanto en la producción de alimentos y empaques como en la utilización de los transportes, fomentará el incremento en la rentabilidad de la actividad, por medio de la reducción de costos.

La modernización del modelo de comercialización en cuanto a consumo y sistemas de distribución, deberá permitir que el avicultor tenga acceso directo a los centros de consumo.

Sector forestal

La política forestal para el período 1990-1994 está contenida en el Programa Sectorial Forestal y se define dentro de un marco de

participación responsable de cada uno de los sectores involucrados en las actividades forestales.

Es necesario reconocer que, debido a la naturaleza misma de la actividad, las acciones y políticas impulsadas en el sector tienen un largo período de maduración. En consecuencia, el presente gobierno sentará las bases de un desarrollo sostenido y equilibrado, cuyos resultados sólo se obtendrán en el mediano y largo plazos. De la permanencia y continuidad de la política y programas emprendidos dependerá, por tanto, el éxito del programa.

Este programa reconoce la diversidad de ecosistemas y de condiciones sociales imperantes en las distintas regiones del país. En consecuencia, la política forestal hará una aplicación diferenciada por regiones y grupos sociales.

La estrategia de la política nacional forestal persigue desarrollar, de manera permanente y sin deteriorar el medio, las diferentes actividades que forman al sector. Así, es necesario formular criterios para la ordenación territorial por cuencas hidrográficas defendiendo, entre otras acciones, la frontera agrícola, pecuaria y forestal.

Se definirán las zonas para la protección de suelos, del ambiente y de la producción de agua; las zonas para la conservación de la flora y la fauna, y las áreas para el aprovechamiento de productos maderables y no maderables. Para cada una de las caracterizaciones anteriores se aplicarán los programas de manejo integral adecuados a cada condición y ecosistema (bosques, selvas y desiertos).

Como parte integral de las acciones de protección forestal, se aplicarán programas de contención de la deforestación que erradiquen las actividades de desmonte no autorizado y de tala ilegal, la reducción del excesivo consumo de leña combustible y de prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades. Una vez que la actividad pueda ser más rentable, estos programas se tornarán más económicos y eficaces, ya que los mismos productores industriales y comercializadores serán estimulados para proteger, conservar y mejorar el recurso.

El Programa Nacional de Reforestación reconocerá la degradación del bosque y la necesidad de establecer los estímulos económicos necesarios. Una gran movilización nacional y la organización de la sociedad serán elementos indispensables de estas acciones.

Se promoverá la organización de los propietarios y poseedores a efecto de que se incorporen activamente a los procesos de conservación y mejoramiento del recurso, evitando con ello el rentismo y propiciando una mayor integración vertical en todos los casos en que las condiciones de rentabilidad así lo permitan.

En apoyo de la organización de los productores, los servicios técnicos continuarán siendo descentralizados y trasladados a los productores organizados y capacitados, para que éstos se responsabilicen del cuidado, del cultivo y el manejo de sus recursos.

Se aprovecharán y ampliarán las oportunidades de cooperación internacional en materia tecnológica, financiera y de asistencia técnica. En este contexto se encuentra el Plan de Acción Forestal Tropical de las Naciones Unidas y los convenios bilaterales y multilaterales de cooperación técnica, científica y comercial.

Se establecerá una política de largo plazo que permita a los dueños y poseedores del bosque un aprovechamiento permanente y racional del recurso, que promueva el establecimiento de plantaciones y la creación de nuevas y ordenadas áreas de aprovechamiento, y que garantice un abasto permanente, en cantidad y calidad cada vez mayores, para la industria.

Se integrará un servicio oficial profesional y eficiente con los recursos necesarios para atender sus funciones.

Se fortalecerán las actividades de investigación, educación y capacitación, con el fomento de una mayor vinculación de las mismas con las actividades y realidades específicas del sector y con la participación de instituciones académicas relacionadas con la actividad. Además, se otorgará amplio apoyo al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los recursos humanos y a la promoción de una verdadera cultura forestal.

En aspectos de producción y productividad primaria, se impulsarán proyectos de inversión en infraestructura vial con la participación de los sectores social, privado y público, a fin de superar las fuertes deficiencias de abastecimiento y de altos costos de transporte de materias primas.

Para dar solución a los obstáculos que inhiben la inversión en plantaciones silvícolas comerciales, se atenderán los problemas relacionados con la superficie de aprovechamiento, con las garantías en la tenencia y con la contratación y asociación a mediano y largo plazos.

Por otra parte, se estimulará la actividad mediante el desarrollo y la adaptación de tecnologías apropiadas para la producción y el abastecimiento de materias primas forestales, junto con la procuración de recursos financieros en montos, plazos y tasas adecuados a las características productivas del sector.

Conjuntamente, la estrategia industrial se propone incrementar la eficiencia de los procesos y mejorar la competitividad internacional del sector. De esta forma, se propiciará un clima adecuado para la inversión productiva. En este esfuerzo resulta también de primordial importancia la adopción de normas de clasificación para el mejor aprovechamiento de los recursos, el establecimiento de plantaciones y el desarrollo de la industria de la celulosa a mediano y largo plazos.

El impulso de la modernización industrial promoverá un régimen arancelario adecuado para la importación de maquinaria, equipo, materias primas y productos terminados.

En cuanto a la comercialización de los productos forestales, se promoverá una relación más estrecha y el intercambio de información entre productores, industriales y consumidores finales. De igual manera, se diversificarán los mercados internos y se fomentará la exportación. Se evitará el intermediarismo y se garantizará la libre comercialización de productos forestales a lo largo de todo el proceso productivo. □