



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005

Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria



México, 31 de Octubre de 2006

Proyecto Evaluación
Alianza para el Campo 2005

**Análisis Prospectivo de
Política Agropecuaria**

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Antonio Ruíz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

MVZ. José Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director en Jefe de SENASICA

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino
Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca
Oficial Técnico

Iván Cossío Cortez
Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

Octavio Sotomayor Echenique
Consultor Internacional

La versión final de este documento fue revisada por:

Santos Santillanes Chacón
Consultor Nacional

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	9
Capítulo 1 El contexto internacional.....	11
1.1 Dinamismo de la economía mundial	11
1.2 Integración comercial.....	12
1.3 Cambios tecnológicos.....	13
1.4 Importancia de las cadenas agroalimentarias	13
1.5 Calidad y sustentabilidad	14
Capítulo 2 Políticas agropecuarias: Tendencias y lecciones aprendidas.....	17
2.1 Desacoplamiento subsidios-producción-intercambios.....	17
2.2 Enfrentamiento de distorsiones y ciclos de precios.....	18
2.3 Focalización y externalización	19
2.4 Operación por demanda	21
2.5 Participación de la sociedad civil	21
2.6 Alianzas público/privadas	23
2.7 Visión de Estado.....	23
Capítulo 3 La situación del Agro Mexicano.....	25
3.1 La base de recursos	25
3.2 Comportamiento productivo y comercial.....	26
3.3 Ventajas competitivas.....	26
3.4 Debilidades sectoriales	27
Capítulo 4 La Política Sectorial	29
4.1 La existencia de un dispositivo de política	29
4.2 Condicionantes macrosectoriales	31
4.3 Política comercial.....	31
4.4 Política de fomento	32
4.5 Integración de cadenas	35
4.5.1 <i>Distinciones conceptuales: lo público y lo privado</i>	35
4.5.2 <i>Comités Sistema Producto</i>	36
Capítulo 5 Alianza para el Campo y Política Sectorial.....	41
5.1 La experiencia de Alianza	41
5.2 Orientaciones conceptuales: seis dilemas estratégicos	42
5.2.1 <i>Bienes públicos versus bienes privados</i>	42
5.2.2 <i>Agricultores pobres versus agricultores comerciales</i>	43
5.2.3 <i>Producción primaria versus transformación industrial</i>	45
5.2.4 <i>Acciones individuales versus acciones asociativas</i>	46
5.2.5 <i>Actividades agrícolas versus no agrícolas</i>	47
5.2.6 <i>Rubros nuevos versus rubros tradicionales</i>	48
5.3 Cobertura temática	49
5.3.1 <i>Riego</i>	49
5.3.2 <i>Invernaderos</i>	50

5.3.3 Recuperación de Suelos.....	50
5.3.4 Mejoramiento genético.....	52
5.3.5 Infraestructura y mecanización.....	52
5.3.6 Asistencia técnica y gestión.....	52
5.3.7 Otros ámbitos temáticos.....	53
5.4 Mecanismos de asignación de recursos.....	54
5.4.1 Planeación.....	55
5.4.2 Información.....	57
5.4.3 Focalización.....	57
5.4.4 Selección.....	59
5.4.5 Implementación.....	60
5.5 Sanidad e inocuidad.....	61
5.6 Fondo de Estabilización y Reordenamiento del Café.....	63
Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones.....	65
6.1 Conclusiones.....	65
6.2 Recomendaciones.....	69
Anexo 1 Bibliografía.....	73
Anexo 2 Profesionales entrevistados.....	75
Anexo 3 Agendas por agrocadenas: Tres referencias chilenas.....	79

Lista de cuadros

Cuadro 1. Roles institucionales en el proceso de prestación de asesorías técnicas.....	20
Cuadro 2. Dos modelos de toma de decisión.....	23
Cuadro 3. Condiciones de éxito de un CSP.....	39

Siglas

ACOLECHE	Asociación de Centro de Acopio de Leche de la X Región – Chile
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
APEC	Cooperación Económica Asia – Pacífico
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
ASILAC	Asociación de Industriales Lácteos – Chile
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
BPG	Buenas Prácticas Ganaderas
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
COLPOS	Colegio de Posgraduados
COOPRINSEM	Cooperativa de Inseminación Artificial – Chile
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica – Chile
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CRI	Centro Regional de Investigación – Chile
CSP	Comités Sistema Producto
CTA	Comité Técnico Agrícola
CURP	Clave Única de Registro Poblacional
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DR	Desarrollo Rural
EE.UU.	Estados Unidos Americanos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
ENA	Escuela Nacional de Administración – Francia
PSE	Estimación de Apoyo al Productor
EXPORLAC	Asociación de Exportadores Lácteos – Chile

FA	Fomento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDELECHE	Federación Nacional de Productores de Leche – Chile
FENALECHE	Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras de Chile
FG	Fomento Ganadero
FIA	Fundación para la Innovación Agraria – Chile
GAEC	Grupos Agrícolas de Explotación en Común
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
HACCP	Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control
INE	Instituto Nacional de Estadística – Chile
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario – Chile
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias – Chile
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería – Ecuador
MEP	Modelo de Evaluación de Políticas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINAGRI	Ministerio de Agricultura – Chile
OCDE o OECD por sus siglas en inglés	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – Chile
OMC	Organización Mundial de Comercio
PABCO	Planteles Animales Bajo Control Oficial – Chile
PAPIR	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas
PBIZNM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas
PEC	Programa Especial Concurrente
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFO	Proyectos de Fomento – Chile
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera

PROMOAGRO	Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos
PROMOLAC	Sociedad Promotora de Lácteos – Chile
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RP	Resto de Productores
RURALTER	Plataforma Interinstitucional en la Región Andina
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero – Chile
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería – Honduras
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SIRSD	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados – Chile
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SOPROLE	Sociedad Productores de Leche S.A. – Chile
SURLAT	Surlat S. A. – Chile
TLC	Tratados de Libre Comercio
TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPR	Unidad de Producción Rural
UGEA	Unión de Agrupaciones para la Explotación Agrícola

Resumen Ejecutivo

Este documento se inscribe en el marco de colaboración que mantiene desde 1998 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para llevar a cabo la evaluación anual del programa Alianza para el Campo y la elaboración de estudios sobre temas centrales de política sectorial. De esta manera este documento es uno de los siete estudios de prospectiva de la política agropecuaria y de desarrollo rural que se realizaron como parte de la evaluación de Alianza 2005. Su contenido aborda el análisis de prospectiva de la política de desarrollo agropecuario.

Bajo esta perspectiva, los resultados de este estudio pretenden hacer un aporte, aunque sea modesto, al debate sobre las directrices de política sectorial que pudieran orientar al sector agropecuario mexicano en el largo plazo. La experiencia acumulada en el reciente sexenio, el cambio en la administración de gobierno y la existencia de un rico material de evaluación de las políticas sectoriales hacen posible una reflexión que sugiera una nueva etapa. Es por ello que el principal objetivo de este documento es hacer un análisis crítico de la política sectorial mexicana, a fin de identificar sus problemas y soluciones y enriquecer el actual debate público/privado acerca de su orientación futura.

Para enfocar correctamente el problema de la política sectorial mexicana, el estudio parte con una reseña de los principales cambios que está experimentando la agricultura mundial, así como de las tendencias y lecciones aprendidas en los últimos años en materia de políticas agropecuarias. El análisis continúa con una valoración de las ventajas competitivas y de las debilidades de la agricultura mexicana, para luego adentrarse en los elementos estructurantes de la política sectorial. Así, en esta última sección se hace una reseña de las principales etapas que ha tenido México en materia de estrategia de desarrollo económico y se realiza una descripción de la evolución reciente de su política comercial y de su política de fomento agrícola.

El documento se centra posteriormente en Alianza para el Campo, que es identificada como el principal programa de apoyo a la competitividad sectorial, por lo que se realiza un balance respecto de sus resultados y se plantea la necesidad de una mayor claridad estratégica acerca de diversos dilemas que actualmente enfrenta, y que atraviesan también a los otros programas de fomento. Finalmente se incluye un apartado reflexivo sobre las principales conclusiones y recomendaciones.

La necesidad de una política sectorial

La agricultura mexicana tiene un alto potencial productivo, que es resultado de su ubicación geográfica y de su diversidad de climas y ecosistemas, entre otros muchos factores. Estas ventajas están haciendo posible un proceso de apertura comercial exitoso, que se refleja en las cifras de crecimiento anual de la producción y en el rápido aumento de las exportaciones observado en los últimos años.

Sin embargo, este proceso no ha estado exento de problemas y dificultades, que implican grandes desafíos para el sector. Quizás el principal de ellos es adecuarse con éxito al

esquema de apertura total que se alcanzará cuando se completen los calendarios de desgravación pactados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el año 2008. Ello debería traducirse en mejoramientos tecnológicos e incrementos de la productividad agrícola, en una balanza comercial crecientemente superavitaria o en una reducción más acelerada de la pobreza rural. Todos ellos son objetivos positivos que por definición deberían ser apoyados por todos los actores políticos y sectoriales.

Pero sucede que dichos objetivos sólo pueden ser alcanzados a través de un gran esfuerzo político de coordinación público-privado. Y muchos actores están concientes de que una de las debilidades del sistema agroalimentario mexicano está referida al sistema institucional que regula su funcionamiento. Por una parte, los problemas de regulación del mercado de tierras y aguas impiden un adecuado uso de estos factores de producción. Por otra, el sistema público de fomento presenta vacíos institucionales y regulatorios, a pesar de que México cuenta con una valiosa tradición administrativa y un alto presupuesto sectorial. También existen muchas opiniones que señalan que no hay claridad y coherencia en materia de orientaciones estratégicas para asignar estos recursos públicos.

Muchos de estos problemas son el resultado del juego político y del choque de visiones entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, a lo que se suma la presión política que ejercen sobre ellos los actores sociales. Esto se traduce en problemas de diseño que se expresan en descoordinaciones y duplicidades entre organismos públicos, y en una ejecución del gasto público que no responde a las prioridades identificadas.

La magnitud de los desafíos que enfrenta cada país obliga a diseñar estrategias de largo plazo, cuya implementación debe ir más allá de los ciclos políticos que son propios de una sociedad democrática. Esto implica que debe invertirse tiempo y energía en lograr consensos políticos más amplios acerca de lo que hay que hacer, incorporando la visión de los diversos grupos o alianzas políticas, ya sea que estén el gobierno o en la oposición. La generación de una visión de Estado adquiere una urgencia mayor en el caso de México, pues la existencia de un régimen federal obliga a un esfuerzo adicional para resolver las tensiones que normalmente existen entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

Integración de cadenas

Uno de los aspectos novedosos de la política sectorial se centra en la necesidad de integrar las cadenas agroalimentarias. México ha hecho un avance importante desde el momento en que, con mayores o menores dificultades, ha acumulado una experiencia de trabajo con los Comités Sistema Producto (CSP). Estos son instancias pública/privadas en donde participan todos los eslabones de una agrocadena (productores agrícolas, agroindustrias, agentes de comercialización, organismos públicos), con el propósito de consensuar una visión estratégica acerca de la evolución deseada de dicha agrocadena, y en función de ella, identificar una agenda o Plan Rector que debe ser ejecutado para hacer realidad dicha visión.

Las entrevistas realizadas y los textos consultados denotan el estatus asignado a los CSP como herramientas para lograr la integración de las agrocadenas, pues todos los actores señalan que esta tarea es de la mayor importancia. Sin embargo, existen diferentes concepciones para definir los objetivos de los CSP que deben ser aclaradas. La discusión mexicana define la integración de las agrocadenas como un problema de *“avance del productor hacia otros eslabones de la cadena”* o de estímulo para *“una mayor*

especialización en cada eslabón y una mejor articulación entre las diversas etapas para hacerlas más rentables”, pero no pone el acento en definir la integración como un problema de política pública.

Se propone entonces un enfoque basado en la separación de dos niveles específicos para integrar agrocadenas:

- La articulación del eslabón primario e industrial a nivel de empresas, para lo cual existen instrumentos de tipo privado (programas de proveedores o agricultura de contrato).
- La definición de políticas y acciones públicas que afectan a todos los integrantes de la cadena, y que apuntan a incrementar su competitividad global. Para ello son insoslayables los Comités Sistema Productos como espacios institucionales de coordinación.

Sobre la base de esta distinción, el documento analiza diferentes formas de integrar cadenas, poniendo especial énfasis en instrumentos privados para enfrentar desafíos específicos y en los CSP como herramientas de política pública.

Dilemas estratégicos

La Alianza para el Campo es el principal programa de apoyo a la competitividad sectorial, razón, por la que este programa debería crecer en el futuro inmediato, transformándose en una suerte de plataforma a partir de la cual estructurar el dispositivo de política de fomento de la próxima etapa.

Sin embargo, para enfrentar con éxito esa perspectiva de crecimiento es necesaria una mayor claridad estratégica acerca de diversos dilemas que actualmente enfrenta Alianza por el Campo, que atraviesan también a los otros programas de fomento.

- **Bienes públicos versus bienes privados:** ¿Falta inversión en bienes públicos? ¿Son adecuadas las condiciones de operación de instituciones claves para el desarrollo sectorial, tales como el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), las Fundaciones Produce o el Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentario y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO)?

Estas preguntas son legítimas desde el momento en que existe un gran volumen de recursos públicos dirigidos a financiar bienes privados, los cuales adicionalmente han ido a beneficiar a grupos específicos de agricultores que aparentemente reciben una y otra vez este tipo de subsidios.

- **Agricultores pobres versus agricultores comerciales:** las definiciones conceptuales de Alianza señalan que los recursos deben asignarse a proyectos de agregación de valor y a fomentar la integración de cadenas agroalimentarias. Por otra parte, Alianza prioriza al sector más pobre, por razones de equidad, lo que se expresa en el avance que ha experimentado el Programa de Desarrollo Rural (DR).

De este modo, Alianza esta frente a un dilema, a un *trade off*, que es propio de cualquier programa de desarrollo agrícola: atender a los agricultores pobres versus los medianos o grandes productores. Atender al segmento de los agricultores

pobres es correcto por razones de equidad y porque allí existe un potencial productivo importante que el país debe aprovechar. Sin embargo: ¿Hasta que punto la opción por los agricultores más pobres no bloquea las posibilidades de un mayor impacto de Alianza sobre la competitividad sectorial? Por razones de claridad conceptual y de tipo operativo, se recomienda separar con mayor nitidez las dos “clientelas” que debe tener Alianza: agricultores pobres y agricultores comerciales. Esto sólo puede lograrse estableciendo líneas de apoyo específicas para ambos segmentos, definidas a priori por la autoridad correspondiente.

- **Producción primaria versus transformación industrial:** De las entrevistas con los informantes calificados y de la lectura de los Informes de Evaluación FAO-SAGARPA se desprende que la estrategia adoptada por Alianza busca “escalar” desde la producción primaria al eslabón industrial, procurando que los agricultores se asocien entre sí para hacer inversiones productivas que les permitan agregar valor a su materia prima, incrementando así la obtención de ingresos. Esta estrategia es válida, pero sólo para grupos específicos, que cuentan con rubros rentables, altos grados de desarrollo organizacional, capacidades técnicas y gerenciales, alianzas y redes, conexiones ya establecidas con los mercados y un entorno favorable. Es de fundamental importancia tener claro que esta estrategia no puede aplicarse en forma masiva, ni menos con los agricultores más pobres, que son justamente los que tienen menos condiciones para que esos emprendimientos sean exitosos.

Existe suficiente evidencia, en muchos países, que demuestran los límites, riesgos y dificultades que tiene la estrategia seguida por Alianza, lo cual debe llevar a considerar estrategias alternativas. En contraposición a la idea del “escalamiento productivo”, una solución posible podría encontrarse si se “desciende” desde las agroindustrias ya establecidas hasta el ámbito de los productores. No obstante, esta opción implicaría problemas de diseño, por cuanto las agroindustrias ya existentes no parecen ser actores válidos en el actual esquema de Alianza.

- **Acciones individuales versus acciones asociativas:** Como se ha señalado, los factores de éxito de los emprendimientos asociativos son básicamente los mismos, ya sea que se trate de inversiones orientadas a resolver problemas de la producción primaria (por ejemplo, la administración de un tractor, de una obra común de riego o de otro tipo de infraestructura), ya sea que se trate de inversiones para lograr un “escalamiento” agroindustrial. Aún así, en el documento se hace un análisis específico de este dilema (individual versus asociativo) en su dimensión de producción primaria, por cuanto la agricultura mexicana presenta una fuerte atomización de sus unidades productivas, lo cual obliga a buscar nuevos instrumentos para resolver los problemas de escala de producción.
- **Actividades agrícolas versus no agrícolas:** Otra forma de enfrentar los problemas de escalas de producción es fomentar actividades económicas no agrícolas en los segmentos de agricultores más pequeños, que tienen dificultades estructurales para enfrentar los problemas de producción agrícola. Estas actividades normalmente son complementarias con las actividades agrícolas intraprediales, desde un punto de vista técnico y/o de uso de la fuerza de trabajo, lo que hace posible complementar los ingresos agrícolas que se generen en los predios, reforzando a veces la capacidad de inversión productiva dentro de ellos. Esta línea de trabajo ha sido impulsada por Alianza a través del Programa de Desarrollo Rural. El éxito alcanzado señala un camino a seguir. Sin embargo, debe

tenerse presente que este tipo de emprendimientos requiere de asistencia técnica y de redes comerciales específicas para ser viables.

- **Rubros nuevos versus rubros tradicionales:** Como en otros países del mundo, la agricultura mexicana está actualmente siendo sometida a una fuerte presión competitiva, que es consecuencia de la integración de México a la economía mundial. En este contexto, aparece con fuerza la idea de que, para enfrentar esta presión en el caso de ciertos rubros y/o regiones productivas, es necesario un cambio tecnológico, concebido como un proceso de reconversión productiva.

La reconversión productiva ha sido establecida por SAGARPA como una de las cuatro líneas estratégicas de la política sectorial. Sin embargo, las dificultades para obtener resultados hacen reflexionar acerca del alcance de esta línea de trabajo. La agricultura mexicana tiene regiones productivas de alto potencial productivo, cuyos productores pueden emigrar desde los actuales cultivos tradicionales hacia rubros más rentables y de mayor valor. El tema de la reconversión productiva adquiere connotaciones más complejas en áreas que tienen menos opciones productivas, ya sea porque presentan mayores limitaciones de suelo y clima o porque sencillamente no cuentan con rubros rentables hacia los cuales migrar.

En algunas regiones los programas de reconversión pueden tener impacto, mientras que en otras puede ser más conducente un enfoque distinto, que se denomina modernización productiva. A diferencia del primero, en que se trata de sustituir un rubro tradicional por otro nuevo, el enfoque de modernización apunta a valorizar y a potenciar el rubro tradicional, provocando cambios tecnológicos que lo hagan competitivo a nivel internacional. También pueden ser válidas las estrategias mixtas, que combinan en una misma región proyectos de reconversión productiva con proyectos de modernización.

Operación de Alianza

Alianza se caracteriza por promover un amplio abanico de componentes de inversión y de servicios técnicos entregados a los agricultores. Analizar el funcionamiento de Alianza desde este punto de vista es clave para acceder a una mirada más agronómica acerca de sus posibilidades de impacto en las explotaciones de los agricultores.

- **Riego:** Los antecedentes disponibles señalan que en esta área se ha evolucionado en la línea correcta, pues es claro el alto impacto que tiene el riego en la productividad agrícola.
- **Invernaderos:** Ellos tienen un alto impacto en los ingresos brutos, lo que lo sitúa como el componente de inversión de mayor impacto dentro de Alianza. También es interesante el aporte de este componente en relación a los objetivos de reconversión productiva.
- **Recuperación de Suelos:** Alianza apoya el mejoramiento de tierras de pastoreo, pero ello se hace principalmente a través de la introducción de infraestructura y equipos para el manejo de agostaderos. Si consideramos además que el porcentaje restante de la inversión en tierras de pastoreo es básicamente entrega de semillas forrajeras, se concluye que existe un vacío pues Alianza no está abordando los problemas de fertilidad de suelos. Este tema es estratégico, considerando que el pequeño tamaño de los predios mexicanos induce a una

rotación intensiva de los suelos y a una sobreexplotación de las praderas.

- **Mejoramiento genético:** Alianza hace un aporte al implementar esta línea de trabajo, en la medida en que interviene en la base genética del ganado, un área crítica que tiene un efecto sistémico sobre el manejo posterior del hato ganadero. Aún así, es necesario avanzar hacia una mejor focalización de estas inversiones en los segmentos menos avanzados, a fin de provocar cambios tecnológicos y no sólo reponer semovientes de características similares a los preexistentes en las unidades de producción.
- **Infraestructura y mecanización:** Al igual que respecto de otros tipos de maquinaria, cabe hacer una evaluación más fina sobre la real pertinencia de estas inversiones, pues normalmente ellas son de alto costo y tienen impactos aislados, que no alcanzan a generar un efecto sistémico en el sistema global de producción. Esta opinión se ve refrendada con los datos de la evaluación, en donde estos componentes son los que alcanzan un menor impacto sobre los ingresos brutos.
- **Asistencia técnica y gestión:** Esta área es clave para los agricultores y los resultados de las evaluaciones demuestran que cuando hay asistencia técnica los procesos de inversión en general tienen mejores resultados. Sin embargo, se observa un avance discontinuo entre los diversos programas de Alianza, por cuanto Fomento Ganadero (FG) opera a través del Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), mientras que Fomento Agrícola (FA) no cuenta con un programa equivalente, razón por la cual se ha generado un vínculo entre los agricultores beneficiarios de este programa con los servicios entregados por Desarrollo Rural a través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA). Sin embargo, por diversas razones este esquema no ha entregado los resultados esperados.

El análisis sobre el funcionamiento de Alianza concluye con diversas consideraciones de tipo operativo referidas al ciclo de proyectos: planeación, información, focalización, selección e implementación. También se analizan con algún detalle los programas de sanidad e inocuidad implementados por SENASICA, así como el esquema de operación del Fondo de Estabilización y Reordenamiento del Café.

Conclusiones

Considerando todos los antecedentes planteados, a continuación se formulan las principales conclusiones:

- Como tendencia general, la política sectorial mexicana evoluciona positivamente en muchos sentidos, pues los subsidios transferidos a los agricultores tienen un mayor impacto y generan menos distorsiones en los mercados, si comparamos la actual situación con aquella que existió hasta mediados de los años 80.
- Pero también hay dificultades y limitaciones, pues el sistema institucional que regula y fomenta el desarrollo del sistema agroalimentario presenta diversas fallas, y por tanto existe un amplio espacio en donde es posible mejorar.
- Es necesaria una mayor convergencia de los diferentes programas, de modo de eliminar (o reducir) las actuales duplicidades y de mejorar la eficacia global.

- Alianza debe ser una plataforma básica, pues su trayectoria y consolidación institucional la hacen más apta para ampliar la calidad y diversidad de los servicios entregados a los agricultores.
- Hay que mejorar la competitividad de las agrocadenas, para lo cual es clave reforzar la idea de que la esencia de los CSP es la implementación de Planes Rectores que apunten a mejorar la competitividad. Para ello es necesaria una mayor precisión de tipo conceptual acerca del rol de los CSP mexicanos, por cuanto se advierte que en el actual diseño no está suficientemente perfilada su función de elaboración de políticas públicas.
- Es necesaria una nueva relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, pues la experiencia reciente de la democracia mexicana indica que la existencia de un régimen federal obliga a un esfuerzo especial para resolver las tensiones que normalmente existen entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Los instrumentos de planeación son fundamentales para generar un marco común que le de coherencia al proceso de ejecución del gasto público realizado a través de Alianza. Otra reforma clave es completar el traspaso de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Desarrollo Rural (CADER) a los Estados.
- Hay que seguir avanzando hacia una nueva cultura empresarial, en donde los pequeños, medianos y grandes agricultores, las empresas agroindustriales y los organismos técnicos privados sean capaces de pensar los problemas de política agrícola en términos globales. El desarrollo empresarial también supone una mayor capacidad gremial, esto es, organizaciones capaces de entregarles servicios profesionales de calidad a sus asociados y de representarlos frente a los organismos del Estado, estableciendo al mismo tiempo una relación proactiva con las autoridades.

El documento finaliza con una serie de recomendaciones, que se han ordenado en cinco grandes áreas: orientación estratégica, dispositivo de fomento, componentes de inversión de Alianza para el Campo, operación de Alianza y, estrategia de cambios.

Introducción

Desde 1998, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, mantiene un acuerdo de colaboración con el gobierno mexicano, representado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para llevar a cabo la evaluación anual del programa Alianza para el Campo.

En el marco de ese acuerdo, FAO ha elaborado un conjunto de documentos de análisis de políticas que buscan brindar elementos de decisión al gobierno de México para una mejor orientación de la política agropecuaria y de desarrollo rural. En este sentido, para la evaluación de Alianza 2005 se incluyó un componente dentro del proyecto denominado “Análisis prospectivo de la política agropecuaria y de desarrollo rural”.

El propósito de este componente de análisis prospectivo es contribuir a generar reflexiones sobre la trayectoria reciente de las políticas públicas orientadas al sector, y sobre sus posibles líneas a futuro. Para ello, FAO ha desarrollado siete estudios de análisis prospectivo que abordan los siguientes ámbitos temáticos de política: desarrollo agropecuario, desarrollo rural, acuacultura y pesca, sanidad e inocuidad agroalimentaria, investigación y transferencia de tecnología, integración de cadenas agroalimentarias y producción cafetalera. En este documento se presenta el estudio prospectivo de política de desarrollo agropecuario.

El estudio aprovechó la experiencia internacional de FAO en el diseño y evaluación de políticas al sector, pero también se basó en la rica experiencia generada en el proyecto de evaluación de Alianza para el Campo, así como en entrevistas realizadas a funcionarios de los distintos niveles de gobierno, a expertos y productores.

Los temas que se abordan en este estudio son de especial relevancia porque constituyen los principales ámbitos de política sobre los que puede incidir el gobierno mexicano para lograr un sector agropecuario más productivo, rentable y competitivo en el entorno económico actual.

Este documento se integra de seis capítulos. En el primero se presenta un breve análisis del contexto internacional y se destacan las principales tendencias en el entorno productivo y comercial del sector agropecuario en el mundo. En el segundo capítulo se analizan las principales características de las políticas de fomento agropecuario que hoy día aplican la mayoría de los países y, en el capítulo tres se expone un resumido diagnóstico del sector agropecuario mexicano. El capítulo cuatro se destina a realizar un balance de la política sectorial en México y profundiza especialmente en la caracterización de la política de fomento. En el capítulo cinco se analiza la Alianza para el Campo, al hacer un balance de sus logros e identificar los retos que enfrenta. El capítulo seis presenta las principales conclusiones y recomendaciones. Finalmente, el documento incluye tres anexos: bibliografía consultada, actores entrevistados y tres casos sobre agendas de cadenas chilenas.

La FAO agradece a todos los funcionarios, expertos y productores que brindaron información para este estudio y, espera contribuir al diseño e instrumentación de políticas sectoriales más efectivas que resuelvan la problemática del mundo rural.

Capítulo 1

El contexto internacional

1.1 Dinamismo de la economía mundial

La economía mundial ha crecido a un ritmo superior al 4% promedio anual durante los últimos cuatro años, en gran parte influida por el dinamismo de las economías de China e India, que en conjunto comprenden aproximadamente 2,500 millones de consumidores. Ello ha generado una fuerte alza en la demanda de los *commodities* en los mercados mundiales, lo que representa un beneficio para los países latinoamericanos, ya que muchos de éstos son grandes productores de petróleo y de diversos productos minerales y agrícolas.

Las previsiones realizadas durante 2006 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación,¹ auguran un crecimiento económico que debería generalizarse en el mediano plazo, conjugado con un lento crecimiento de la población y la mantención de débiles tasas de inflación. Según las proyecciones, la producción agrícola mundial debería experimentar un crecimiento regular en los próximos diez años, a tasas más lentas sin embargo que las del decenio precedente. Esta reactivación se enmarcará en un proceso de crecimiento demográfico en desaceleración, con un promedio anual del 1.1% en el periodo 2006-2015, cifra levemente inferior a la tasa de 1.3% que exhibió en el periodo anterior. Ello implica que la población mundial pasaría desde los 6 mil millones de habitantes existentes en 1999 a 7.2 mil millones en el año 2015, lo cual también afectará la oferta y la demanda de productos agrícolas.

El consumo alimentario por habitante aumentaría gracias al crecimiento de las rentas y al progreso de los intercambios. En los países en desarrollo esta evolución se ve reforzada por las alzas de la producción local y la baja de los costos de transporte y de distribución de los productos, así como por la evolución del consumo debido a la urbanización y a la modificación de los hábitos alimentarios. Los países en desarrollo pesan cada vez más en la expansión de los mercados agrícolas mundiales. Esta tendencia debería acelerarse en el próximo decenio, a medida que las inversiones en las infraestructuras de producción desplacen a la producción, especialmente de productos agrícolas no transformados, desde los países desarrollados hacia el mundo en desarrollo. A ello deberían sumarse las reformas de las políticas agrícolas en los países desarrollados, que están modificando lentamente la naturaleza de los subsidios a la producción, lo cual repercute en los niveles y lugares de producción.

Las hipótesis sobre el comportamiento de las tasas de cambio son muy importantes para las proyecciones por cuanto ellas influyen sobre el nivel de competitividad sectorial y en consecuencia sobre los intercambios agrícolas a través del mundo. Durante 2005 el dólar americano volvió a ganar terreno en relación a sus principales competidores, el euro y el

¹ OCDE-FAO, "Perspectives agricoles de la OCDE et de la FAO: 2006-2015", Paris, 2006. Todos los antecedentes de esta sección han sido extraídos de este documento.

yen, después de un período de depreciación en 2003 y 2004. El alza del dólar en relación a estas grandes monedas debería perdurar en los primeros años del próximo decenio. Si un dólar más fuerte es un alivio para los exportadores europeos, el debilitamiento del yen afecta las importaciones japonesas de productos agrícolas y alimentarios. La tasa de cambio del euro debería seguir estable durante todo el período de análisis; sin embargo, el yen debería apreciarse, dado la débil inflación de Japón respecto a la de Estados Unidos.

Estos resultados estarán fuertemente ligados a la situación geopolítica y económica, así como a la profundización de las políticas sectoriales y la puesta en marcha de nuevas políticas en los diferentes países. Una reforma política más acentuada sobre los intercambios mundiales podría tener un impacto sobre las perspectivas de los mercados agrícolas. Ello efectivamente podría suceder si culminan con éxito las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre los intercambios multilaterales, si se revisan las políticas agrícolas de los Estados Unidos en el contexto de la próxima Farm Bill prevista para 2007, o si se suscriben acuerdos comerciales significativos que actualmente están en estudio.

1.2 Integración comercial

Las políticas agrícolas implementadas por muchos países del mundo provocan dificultades objetivas en los procesos de integración que experimenta la economía mundial. Aún así, en los últimos años se ha observado un fuerte incremento de los acuerdos de libre comercio entre la mayor parte de los países del mundo, lo cual genera una mayor apertura comercial y un nuevo equilibrio entre dichas economías (incluido el sector agrícola). A los avances conseguidos en la última Ronda Uruguay, se han sumado una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales, y a pesar de las dificultades recientes, todavía están abiertas las posibilidades que brindan las negociaciones que se desarrollan actualmente en la OMC (Agenda del Desarrollo).

México no ha estado ajeno a esta tendencia, como lo denotan sus procesos de integración con EE. UU. y Canadá, -a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-, con la Unión Europea -a través de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), con Japón, Israel y diversos países de América Latina, y por su pertenencia a la Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC). Aunque estos acuerdos permiten la creación de comercio y el respeto a las reglas establecidas, es un hecho que ellos impactan en la economía y en la agricultura. Por una parte, un 16.6% del PIB sectorial depende de las exportaciones. Por otra, la competencia internacional ejerce presiones sobre el sector agrícola que substituye importaciones, lo que ha hecho que la balanza comercial agroalimentaria sea negativa, alcanzando un déficit de US\$ 3 mil millones en el año 2004.

A pesar de las dificultades, la competencia externa crea las condiciones adecuadas para el desarrollo de un proceso de modernización y de especialización. Así lo indican el rápido desarrollo de las exportaciones, el incremento de los rendimientos físicos de algunos rubros productivos (maíz, cebada, jitomate), así como los avances logrados en materia de productividad de la mano de obra ocupada en la agricultura a escala nacional, la cual creció en 23.4% entre 1994 y 2002, superando a la tasa de incremento a nivel de toda la

economía (9.8%).² Con todo, el problema de los rubros sensibles, el de los segmentos sociales más vulnerables y el de las dificultades para sustituir importaciones plantean interrogantes y desafíos a la política sectorial.

1.3 Cambios tecnológicos

Para hacer viable la estrategia comercial de México es preciso que las exportaciones crezcan a tasas altas, lo que implica continuar abriendo mercados a través de una combinación de reducciones arancelarias bilaterales y multilaterales. Ello acontece en un contexto en que la agricultura mundial vive un momento de profundo cambio tecnológico, cuyas consecuencias son difíciles de prever.

Desde principios del siglo XX los países más industrializados han experimentado un proceso de cambio tecnológico basado en la motorización, mecanización, química agrícola, riego, selección vegetal y animal, y en el desarrollo de procesos regionales de especialización productiva. Este modelo se ha expandido con rapidez en el resto de los países del mundo desde la Segunda Guerra Mundial, modificando las prácticas tecnológicas de los agricultores. En los años recientes se observan desarrollos todavía más radicales, que se manifiestan a escala global. Por una parte la informática revoluciona los métodos de gestión y de comercialización de las explotaciones agrícolas y empresas industriales, generando fuertes incrementos de productividad. Por otra parte, la biotecnología, recién en su fase inicial, modifica los procesos de producción, haciéndolos más eficientes desde el punto de vista económico y en ciertos casos desde el punto de vista ambiental; en este contexto surge la transgenia, uno de los desarrollos de esta área del conocimiento, en donde a pesar de los avances de los últimos años, existen preguntas que todavía no tienen respuesta en el estado actual de los conocimientos científicos y que generan dudas legítimas en organizaciones ambientales y de consumidores.

En los países más avanzados emerge la nanotecnología o la tecnología de microsistemas como otro vector tecnológico relevante, que promete modificar radicalmente los procesos de producción en la agricultura. A través de nuevas aplicaciones utilizadas para el manejo sanitario de los cultivos, el enfrentamiento de la sequía o la transformación de los desechos agrícolas en biopolímeros, se pretende desarrollar una agricultura sin pérdidas, donde los fertilizantes, los productos fitosanitarios o el agua de riego serán dispensados en cantidades óptimas. Del mismo modo, esta tecnología tendrá un profundo impacto en la industria alimentaria, modificando sus procesos productivos, generando nuevos productos y nuevos desarrollos en la gastronomía. En el plano más agronómico, la agricultura de precisión representa otra tendencia relevante, al adaptar los consejos técnicos a espacios pedoclimáticos homogéneos y acotados, haciendo más eficiente el proceso de incorporación de tecnología agrícola en los predios de los agricultores.

1.4 Importancia de las cadenas agroalimentarias

Los cambios en la agricultura mundial también deben llevar a una re-conceptualización del sector agropecuario, a fin de identificar los vínculos cada vez más estrechos que se establecen entre la agricultura como sector que genera productos primarios, y el eslabón

² Andrés Rosenzweig, "El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", CEPAL, enero de 2005.

industrial, que procesa y agrega valor a dichos productos. La constitución de un sector agroindustrial cada vez más integrado a escala mundial, en el que intervienen explotaciones agrícolas, agroindustrias, empresas exportadoras e importadoras, almacenes, ferias y supermercados, empresas de servicios y organizaciones de consumidores, constituye una realidad insoslayable que condiciona el comportamiento sectorial y que, por lo mismo, debe implicar cambios en nuestros conceptos y en las formas de aplicación de las políticas públicas.

Estos cambios conceptuales se reflejan en un Producto Interno Bruto (PIB) Agroalimentario que en México alcanza al 10.9%, lo cual expresa la verdadera importancia económica y social de la agricultura y del sector agroindustrial.³ Al mismo tiempo, estos nuevos conceptos deben llevar a la implementación de una política sectorial en donde además de los temas de carácter transversal, es clave la coordinación de todos los actores que participan en una determinada agrocadena, en función de una estrategia de mediano y largo plazo.

Finalmente, el nuevo escenario también debe llevar a una reflexión sistemática acerca de los modos de regulación del sistema agroalimentario, en donde las interacciones entre los diversos organismos que lo conforman son claves para asegurar su competitividad y su capacidad de satisfacer los nuevos estándares ambientales o de inocuidad. En este escenario es clave la relación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación– y especialmente del Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria– con otras entidades públicas que intervienen en el sector agroalimentario, especialmente la Secretaría de Salud, que vela por la higiene e inocuidad de los alimentos para así garantizar la salud humana. El resultado de este proceso debe conducir en el corto plazo a una mejor coordinación operativa de los servicios públicos que regulan el funcionamiento de las cadenas alimentarias y, más adelante, a nuevos enfoques y propuestas institucionales que unifiquen y optimicen la realización de estas funciones.

1.5 Calidad y sustentabilidad

La evolución de los modos de vida está transformando profundamente los comportamientos alimentarios de los consumidores en la mayor parte de los países del mundo. Estos son cada vez más exigentes en materia de calidad de los servicios asociados al proceso de alimentación (facilidad de uso, disponibilidad y regularidad, comodidad de acceso, diversidad de bienes alimentarios), así como en relación a las propiedades de los productos alimentarios (gusto, composición, calibre, embalaje, entre otros). Todo ello se traduce en una diferenciación creciente de estos productos, que es un correlato de la diversidad de preferencias de los consumidores y de la existencia de un poder de compra que por definición es desigual. Además, los consumidores son cada vez más sensibles a las relaciones entre salud y nutrición, entre estado físico y régimen alimentario.

La tendencia actual en el mercado internacional de alimentos es imponer exigencias cada vez mayores: las crecientes restricciones técnicas al comercio y la aplicación cada vez más frecuente del principio de “trato nacional”, -la exigencia a países terceros de

³ Si se incorpora el sector pesquero a esta visión –como de hecho lo hace SAGARPA en México- se debería hablar en estricto rigor de sistema alimentario.

condiciones equivalentes a las que imperan en los mercados domésticos-, son dos fenómenos que fundamentan la necesidad de desarrollar productos de calidad.

El desarrollo agrícola y forestal ha estado marcado por una “carrera de productividad”. Desde la denominada “revolución verde”, los esfuerzos de desarrollo agrícola se han puesto en optimizar las relaciones insumo-producto. Si bien ello se ha traducido en un mayor abastecimiento de los mercados mundiales, este enfoque parece ya no ser suficiente para lograr dicho objetivo. Ya no bastan las estrategias de precios para poder ganar espacios en dichos mercados de alimentos. Hoy las ventajas competitivas deben expresarse en todas las fases y dimensiones de los procesos productivos, de forma de incrementar no sólo la eficiencia económica, sino también la capacidad de producción de alimentos inocuos y de calidad.

Un aspecto característico de la agricultura mexicana es su gran heterogeneidad de recursos: México dispone de una gran variedad de suelos, climas, regímenes pluviométricos, grupos humanos y tradiciones culturales. Para lograr un mayor desarrollo agrícola es necesario, en el ámbito de los recursos, valorizar y capitalizar esta diversidad ecosistémica y cultural, poniéndola en función de las demandas de los consumidores. La valorización de los productos agropecuarios vía incremento de calidad debe ser una opción estratégica para el mejoramiento de la competitividad del agro mexicano.

El reconocimiento de la variación experimentada por los recursos productivos motiva dos tipos de acciones de política pública. Por una parte, aquéllas de protección, es decir, acciones que permitan evitar la pérdida patrimonial, como por ejemplo la protección del patrimonio sanitario, el resguardo de la calidad de las aguas de riego, las medidas de control de la erosión o las acciones de protección de las denominaciones de origen. Por otra, aquéllas asociadas al mejoramiento en la condición de estado de dichos recursos, tales como realización de inversiones en infraestructura de riego, mejoramientos genético en la producción pecuaria o erradicación de enfermedades específicas. En estos dos ámbitos es preciso avanzar para garantizar la sustentabilidad de los recursos productivos naturales agropecuarios.

Capítulo 2

Políticas agropecuarias: Tendencias y lecciones aprendidas

En la mayor parte de los países el proceso de integración a la economía mundial se ha visto acompañado por la aplicación de políticas de fomento a la agricultura, con el fin de incrementar su competitividad y posibilitar su inserción en el esquema global. El análisis de esa experiencia arroja algunas conclusiones y tendencias que se consignan en este documento.

2.1 Desacoplamientos subsidios-producción-intercambios

Parte importante de las políticas sectoriales suponen la aplicación de subsidios o transferencias desde el Estado hacia los agricultores, fenómeno que se observa principalmente en los países industrializados. Aunque este tema está en el centro de los debates que se desarrollan en la actual Ronda OMC, la tendencia de largo plazo sugiere que esos subsidios deberían decrecer en el tiempo, desacoplándose simultáneamente de los procesos productivos, y reduciendo por tanto las distorsiones en los mercados locales e internacionales.

El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura, esto es, la reducción de las interferencias del Estado en las decisiones de producción de los agricultores, es un elemento esencial para mejorar el impacto de las acciones de gobierno y constituye un objetivo clave de muchas de las reformas recientes que se están aplicando en las agriculturas de los países desarrollados. Bajo el efecto de estos desacoplamientos, el mercado juega un rol más importante en la determinación de los volúmenes de producción y de los tipos de productos generados por los agricultores. Al mismo tiempo, el desacoplamiento permite a los gobiernos alcanzar sus objetivos estratégicos con la ayuda de programas focalizados, menos costosos y más eficaces⁴.

Las medidas aplicadas por el gobierno interfieren con las decisiones de los agricultores cuando los subsidios modifican la relación entre los precios de los productos y los precios de los insumos (efecto sobre el mercado), disminuyen los riesgos a los cuales se enfrentan los agricultores, influyen sus decisiones de inversión o generan anticipaciones respecto de la acción futura de las autoridades. Las variaciones del impacto sobre la producción dependen de las condiciones de entrega de estos subsidios a los agricultores, de las modalidades de cálculo de estos pagos, de las condiciones de elegibilidad fijadas, de las expectativas generadas en los agricultores y del nivel general de los subsidios que determina la política sectorial.

⁴ OCDE, "Lettre d'orientation N° 4 sur le découplage", Paris, 12 mai 2006. Ver también : OCDE, "Papers special issue on decoupling agriculture support", Paris 2005; OCDE, "Découplage: enseignements pour l'action publique", Paris, 2006.

El desacoplamiento es más claro si los apoyos son calculados en función de un factor de producción fijo o relativamente fijo, como la superficie, que si lo es en función del precio, de la producción o de otros factores variables de producción. De acuerdo al modelo de evaluación de políticas (MEP) de la OCDE, los pagos simplificados fundados en la superficie provocan muchas menos distorsiones en la producción y en los intercambios que aquellos que se hacen en función de los precios de mercado, la producción o los niveles de utilización de insumos.⁵

2.2 Enfrentamiento de distorsiones y ciclos de precios

Otra lección relevante aprendida en estos años es que los gobiernos, al tiempo que mantienen su compromiso con la apertura comercial, tienen que tener herramientas para enfrentar en las fronteras la transmisión de precios internacionales excepcionalmente bajos hacia los mercados agrícolas domésticos y/o las distorsiones que generan los subsidios aplicados por los países más desarrollados.⁶

Los rasgos estructurales de la actividad agropecuaria tales como la irreversibilidad de las decisiones de producción, la especificidad de los activos productivos, la alta proporción de costos fijos y la inelasticidad de la oferta en el corto y mediano plazo, hacen que su desempeño sea afectado seriamente por la competencia desleal y las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales.

Es por tal razón que el sistema internacional de comercio reconoce la necesidad de aceptar y reglamentar situaciones excepcionales en las cuales se justifica el establecimiento de una intervención temporal al libre flujo de bienes. Los criterios aceptados para el establecimiento de tales medidas se basan en dos principios. En primer lugar, el principio de competencia leal, a partir del cual empresas y países deben comerciar sobre la base de sus ventajas y fortalezas reales, sin que ese comercio se vea distorsionado por el uso de subsidios o por la venta de productos por debajo de su valor normal (*dumping*). Este principio permite el establecimiento de derechos compensatorios, para corregir el efecto pernicioso que genera en los mercados la aplicación de estos subsidios gubernamentales. Del mismo modo, la legislación internacional contempla medidas *antidumping* para enfrentar la competencia desleal realizada por empresas que venden sus productos en mercados externos a precios más bajos que los aplicados en su mercado doméstico o en terceros mercados.

El segundo principio aceptado se refiere a la posibilidad de otorgar protección y apoyo temporal a la industria doméstica, de modo de facilitar su adaptación a las nuevas condiciones de competencia internacional, minimizando los costos económicos y sociales de dichas adaptaciones. En razón de este principio las normas OMC permiten la aplicación de cláusulas de salvaguardia para enfrentar las variaciones espontáneas que se producen en los mercados mundiales por razones naturales (sequías, plagas y enfermedades, otros), cuando un incremento brusco en el flujo de importaciones daña o amenaza con dañar a la industria interna.⁷ Estos tres mecanismos se operacionalizan a

⁵ OCDE, "Lettre d'orientation...", op. cit.

⁶ Francisca Silva y Gonzalo Vargas. "Mecanismos de corrección de distorsiones en el comercio internacional agropecuario: institucionalidad, experiencias y perfeccionamiento". Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica, Santiago de Chile, febrero de 1998.

⁷ Se plantean situaciones excepcionales para diferenciarlas de situaciones normales, en las que los gobiernos pueden determinar sus barreras arancelarias, dentro de un margen preestablecido. Los países se comprometen en la OMC con un nivel máximo de aranceles para determinados productos, nivel que es

través de la aplicación de derechos o aranceles adicionales (a los aranceles *ad valorem* preexistentes), o restricciones cuantitativas (cuotas), dependiendo de cada situación particular.

Pero el enfrentamiento de los ciclos de precios y de otros tipos de riesgos también es un área que debe ser enfrentada por los privados al nivel de cada empresa, con o sin la ayuda del Estado. En complementación a las medidas que aplican los gobiernos en frontera, existen diversos sistemas o mecanismos para reducir y/o eliminar el riesgo de caída de precios entre el momento de la siembra y el de comercialización de la cosecha, tales como los sistemas de compra venta de contratos de futuros y forwards, o las opciones sobre futuros, entre otros. Incorporar este tipo de instrumentos a la gestión diaria de las empresas agrícolas es una tarea de la mayor importancia, considerando el efecto de las variaciones de precios sobre sus resultados económicos finales.⁸

2.3 Focalización y externalización

Para enfrentar la diversidad de empresas y de regiones agrícolas, los países se han visto obligados a segmentar y a diferenciar el universo social y territorial en el cual se aplican estos subsidios, a fin de mejorar la eficiencia del gasto público y alcanzar sus objetivos estratégicos. Esto ha implicado un gran desarrollo conceptual y metodológico acerca del tipo de agricultores que deben ser apoyados por el Estado -pequeños campesinos pobres *versus* medianos y grandes agricultores de tipo empresarial- así como acerca de las fórmulas que deben ser utilizadas para enfrentar los procesos estructurales de diferenciación regional que surgen de la especialización productiva y de la competencia internacional.

La premisa de base es que los dispositivos y programas de apoyo deben variar dependiendo del tipo de productores, rubros y regiones productivas, siendo éstos más complejos y caros en el caso de aquellas zonas o tipos de productores de alto potencial, que por lo mismo demandan una asistencia técnica y financiera más especializada y sofisticada.

Por razones de equidad social y territorial, las zonas geográficas de bajo potencial productivo y/o los segmentos de agricultores pobres deben recibir una atención preferencial por parte del Estado, entendiendo que muchos de ellos logran parte importante de su sustento a través de fuentes de ingreso de tipo extrapredial. No debe perderse de vista que en estos segmentos existe un potencial de producción, que requiere de programas de apoyo de calidad para aprovechar y ampliar dicho potencial. Sin embargo, una adecuada administración de los recursos públicos supone que esos dispositivos de apoyo están adaptados a esas realidades. Por una parte, los modelos de asistencia deben considerar sus especificidades (por ejemplo, el trabajo fuera del predio). Por otra, ellos deben ser menos complejos (y eventualmente menos onerosos), sin que esto vaya en desmedro de la calidad de los servicios prestados a esos agricultores.

denominado arancel consolidado. Los países pueden modificar sus aranceles sin intervención de terceros, siempre y cuando se ubiquen por debajo del arancel consolidado en la OMC. Se entiende que ningún país puede establecer aranceles por sobre tal nivel, a menos de que se base en algunos de los mecanismos de excepción descritos precedentemente.

⁸ Para un análisis de los mecanismos para enfrentar éstos y otros tipos de riesgos (de producción, de mercado, ecológicos, regulatorios o institucionales), véase: OECD, "Income risk management in agriculture", Paris, 2000.

Cuadro 1. Roles institucionales en el proceso de prestación de asesorías técnicas

Roles requeridos	Actores		
	Productores	Instituciones públicas de fomento	Consultores privados
Orientación y regulación general del proceso de desarrollo tecnológico	Participación	Responsabilidad pública con participación de los productores	Sin responsabilidad
Identificar carencias y demandar tecnología	Responsabilidad de los productores asociados con el apoyo de Consultores	Sin responsabilidad	Participación
Financiar las asesorías técnicas requeridas	Participación	Responsabilidad pública, co-financiada por los productores en forma creciente	Sin responsabilidad
Seleccionar y contratar Consultores privados para entregar las tecnologías requeridas	Responsabilidad compartida entre los productores y el Estado		Sin responsabilidad
Proveer Asesorías Técnicas de calidad	Sin responsabilidad	Participación	Responsabilidad de los Consultores, contando con el apoyo público
Control Técnico y Social del proceso	Responsabilidad en el control social de los Servicios prestados	Responsabilidad en el control técnico del logro de resultados	Responsabilidad en el control de calidad de las metodologías y procesos
Evaluación de resultados y logros	Responsabilidad compartida de los tres actores institucionales		

Fuente: Renzo de Kartzow, 1999.

En una vertiente complementaria, las lecciones aprendidas a través de la implementación de estos dispositivos indican que el Estado debe centrar su rol en aquellos aspectos que son esenciales para el cumplimiento de su misión, y que no puedan ser naturalmente abordados por el sector privado. Por razones de buena administración, ello implica que el Estado transfiera aquellas funciones que son auxiliares, que pueden ser mejor cumplidas por los organismos privados, reservándose para sí aquellas en que su participación es insoslayable: en el caso de los programas de asistencia técnica, por ejemplo, los modelos actuales le adjudican a las entidades privadas la prestación de ese tipo de servicios a los agricultores, dejando a los gobiernos las funciones de financiamiento (o co-financiamiento) de dichos servicios, de supervisión técnica y de fiscalización.

2.4 Operación por demanda

La mayor parte de los Estados está abandonando el enfoque de oferta de servicios, en donde los organismos públicos no sólo definían que tipo de servicios otorgar y como ellos serían transferidos a sus usuarios, si no que a menudo jugaban un rol activo en la prestación de los mismos. Actualmente predomina un enfoque de demanda, en donde el Estado delega la prestación del servicio a operadores privados y les otorga a los agricultores la facultad de decidir acerca del tipo de servicios que obtendrán de los programas públicos y de la forma en que estos serán aplicados

Este cambio supone una readecuación de los roles que tradicionalmente han jugado el Estado y el sector privado en el proceso de desarrollo. El primero, además de ofrecer una batería de alternativas y de financiarla con sus recursos, cumple una función básicamente normativa y fiscalizadora. Los segundos también juegan un rol activo en materia de financiamiento, pues normalmente se exige que los privados hagan aportes complementarios a los apoyos públicos, para asegurar su efectiva implementación. Pero lo central es que este esquema supone la transferencia de mayores responsabilidades al sector privado para que éste defina el tipo de programas a emprender, logrando con ello una suerte de autorregulación y un mayor compromiso de los agricultores y las empresas agroindustriales con sus resultados.

2.5 Participación de la sociedad civil

En áreas cada vez más amplias de la acción pública, los enfoques convencionales utilizados para la formulación de políticas y la toma de decisiones han hecho crisis y se han confrontado con una mayor movilización ciudadana. Este fenómeno es consecuencia de la multiplicación de los actores que intervienen en los temas públicos, así como de la delegación de atribuciones y competencias de los estados nacionales, tanto “hacia arriba” (nivel supranacional) como “hacia abajo” (nivel regional, estatal o municipal). A ello se suma la importancia que empiezan a adquirir los tribunales en el tratamiento de las cuestiones públicas, luego de la multiplicación de recursos presentados a la justicia contra el Estado o sus responsables, por particulares y organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, se observa una complejización creciente de los problemas públicos a los cuales el Estado debe hacer frente, la cual responde a la interdependencia de las sociedades y economías contemporáneas, así como al vertiginoso avance de los conocimientos científicos. Así, los problemas públicos son progresivamente más transversales y desbordan los límites tradicionales de las lógicas sectoriales y de los ámbitos de gestión de los órganos habituales de la administración.

También esta tendencia se ve influida por la emergencia de nuevas formas de legitimación de la acción pública, en donde ésta no sólo es el resultado de la eficacia, la pertinencia o la aceptación de las decisiones de la autoridad, sino que también de la transparencia, de la “manera” de decidir. Ante decisiones cada vez más complejas, la verificación de los procedimientos utilizados permite asegurar la expresión de todos aquellos que puedan ser afectados, así como que todas las aristas y connotaciones asociadas a esa decisión hayan sido debidamente analizadas.

La experiencia de haber enfrentado diversos tipos de crisis -conflictos indígenas, medioambientales o alimentarios-, ha llevado a los formuladores de políticas agrícolas a revalorizar el aporte de los diversos actores o grupos de interés (*stakeholders*) en los

procesos de toma de decisión y diseño de dichas políticas. Frente a estas crisis la autoridad del Estado se ha erosionado en su capacidad de interpretar el bien común, debilitando a los sistemas de decisión, muchas veces perplejos frente a problemáticas “nuevas”, más complejas e inciertas, que escapan a los criterios de gobernabilidad y a las soluciones tradicionales.

Para tratar de responder a estos desafíos, en diversos países se han desarrollado esfuerzos para ampliar el compromiso de los ciudadanos en la formulación de las políticas, a través de la exploración de nuevas formas de diálogo público, de modalidades innovadoras de consulta y de participación: desde la existencia de mesas o comisiones de trabajo para negociar conflictos o definir políticas macrosectoriales,⁹ hasta la existencia de procesos de consulta pública a través de Internet para definir normas y regulaciones, pasando por conferencias temáticas relativamente masivas para recoger la percepción de los *stakeholders*, o la utilización de la modalidad del “cuarto adjunto” para hacer participar al sector privado en las negociaciones comerciales internacionales¹⁰.

Estos enfoques apuntan a mejorar la calidad de las decisiones y políticas públicas, así como a aumentar la transparencia y la legitimidad de la acción de los gobiernos, reforzando con ellos a los sistemas democráticos. Ellos suponen un cambio conceptual respecto del modelo tradicional de formulación de políticas públicas, en donde el enfoque lineal o secuencial de decisión (concepción -> evaluación -> decisión -> implementación) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una combinación de modalidades de cooperación y competencia, por una red de actores organizados, tanto públicos como privados.

⁹ Más allá de sus limitaciones o especificidades, sobre este tema hay que valorar diversas experiencias acumuladas recientemente en América Latina: entre otras, el Acuerdo Nacional para el Campo firmado en México en 2003, y las experiencias realizadas en Chile, Ecuador y Honduras para la definición de Políticas de Estado para el sector agrícola, a través de diversas modalidades de consulta. Véase: MINAGRI, “Una Política de Estado para la Agricultura, período 2000-2010”, Santiago, Chile, 2001; SAG, “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2003-2021”, Tegucigalpa, Honduras, 2003; MAG, “Políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016”, Quito, Ecuador, 2006.

¹⁰ Existen otras modalidades que se han utilizado en países desarrollados, tales como las “conferencias de consensos”, “jurados de ciudadanos”, “paneles permanentes de ciudadanos”, “sondeos deliberativos”, “procedimientos formales de debate público”, “escenarios workshops”, “voting conferences”. Véase: Jean Jacques Duhart, “Gestion publique et participation citoyenne: leçons de l’expérience internationale et stratégies pour le Chili. Une analyse des dispositifs innovants de consultation et dialogue public”. Mémoire de Recherche, ENA, Paris, 2002.

Cuadro 2. Dos modelos de toma de decisión

Decisión tradicional ("Elección irreversible")	Decisión en incertitud ("Encadenamiento de encuentros")
Momento único, un acto	Una actividad iterativa encadenando decisiones de segundo nivel
Tomada por un actor legítimo	Comprometiendo a una red diversificada de actores
Clausurada por la autoridad científica o política	Reversible, abierta a nuevas informaciones o a una reformulación del problema

Fuente: Callon et al (2001)

2.6 Alianzas público/privadas

La competencia internacional ha internalizado en los gobiernos, empresas privadas y otras instituciones de fomento una visión sistémica, en donde son las agrocadenas y no exclusivamente las empresas individuales las que compiten entre sí. Ello ha llevado a revalorizar el impacto de las alianzas entre el Estado y el sector privado para implementar la política sectorial.

Sin dejar de cumplir las funciones que les son propias, esto supone un cambio en las actitudes tradicionales que han tenido ambos actores. El Estado abre espacios de participación y al mismo tiempo, asume como propios los problemas del sector privado, mientras que éstos también asumen responsabilidades en temas de política pública, abandonando un rol pasivo que normalmente sólo se limita a comentar y/o a criticar las decisiones públicas.

Operacionalmente, estas alianzas público privadas debe expresarse a través de agendas de trabajo o planes rectores que impliquen acciones sistemáticas para incrementar la competitividad sectorial. Estas agendas pueden ser de carácter transversal -abarcando al conjunto de temas y problemas que afectan el desarrollo del sector agroalimentario- o pueden comprender ámbitos temáticos más acotados, tales como los que afectan a una agrocadena en particular. Mas allá de sus limitaciones, en los dos niveles o planos existen experiencias valiosas que deben ser rescatadas para seguir avanzando en esta línea, tales como el Acuerdo Nacional para el Campo firmado entre el gobierno y diversos grupos privados en 2003, o la implementación de algunos Planes Rectores de Comités Sistemas Producto que han sabido proyectarse más allá de la coyuntura (aguacate, limón, arroz, entre otros).

2.7 Visión de Estado

La última tendencia se refiere a la necesidad de contar con una visión compartida acerca de la evolución deseada del sistema agroalimentario mexicano, la cual debe estar sustentada en un esquema institucional estable, que perdure en el tiempo, de modo de lograr que las políticas públicas perseveren hasta alcanzar los objetivos planteados.

La magnitud de los desafíos que enfrenta cada país obliga a diseñar estrategias de largo plazo, cuya implementación debe ir más allá de los ciclos políticos que son propios de una sociedad democrática. Esto implica que debe invertirse tiempo y energía en lograr consensos políticos más amplios acerca de lo que hay que hacer, incorporando la visión de los diversos grupos o alianzas políticas, ya sea que estén el gobierno o en la oposición. Dicha visión debe expresarse en documentos conceptuales de carácter temático, que aclaren los dilemas enfrentados y las opciones tomadas en materia de política pública. Del mismo modo, esta visión debe expresarse en compromisos políticos de largo plazo, idealmente respaldados por leyes plurianuales que le den estabilidad presupuestaria y proyección a los diversos programas de fomento impulsados por el Estado.

La generación de una visión de Estado adquiere una urgencia mayor en el caso de México, pues la existencia de un régimen federal obliga a un esfuerzo adicional para resolver las tensiones que actualmente existen entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Estas tensiones emergen del juego de las diferentes sensibilidades políticas, y pueden ser consideradas como algo inherente a un régimen de tipo federal. Sin embargo, ellas deben ser reguladas y mantenidas a raya, dentro de ciertos marcos, de modo de no erosionar el principio de co-responsabilidad que debe existir entre ambos niveles de gobierno.

Toda administración de gobierno aspira legítimamente a marcar un sello que le de identidad a su gestión y que la diferencie de la administración anterior, aunque sea de su misma tendencia política. Aún así, es necesario contar con una estrategia marco de largo plazo, de modo de darle respaldo al quehacer del Gobierno Federal, así como al de los gobiernos estatales y municipales¹¹. Para este efecto, los instrumentos de planeación que contempla la institucionalidad mexicana son fundamentales para generar un marco común, que permita darle coherencia a la política sectorial, ahorrar energía política y social, así como valiosos recursos materiales. En suma, ellos son indispensables para lograr una aplicación sistemática y ordenada de los esfuerzos públicos y privados requeridos para alcanzar los objetivos planteados.

¹¹ Sobre este punto, y entre otros casos de interés en América Latina, se sugiere remitirse a las experiencias de México, Chile, Ecuador y Honduras ya citadas. En un plano más acotado, otra referencia interesante es el plan de largo plazo impulsado por el gobierno y el sector privado australiano para promover su industria vitivinícola. Véase: Winemaker's Federation of Australia. "The marketing decade: setting the Australian wine marketing agenda 2000-2020". Adelaida, 2000.

Capítulo 3

La situación del Agro Mexicano

3.1 La base de recursos

De los 198 millones de hectáreas que conforman la superficie nacional, 16% son tierras agrícolas, 61% tierras de agostadero y 23% bosques y selvas. La tierra de labor *per cápita* decrece en forma acelerada: en la década de 1960 fue de 0.75 ha., actualmente es de 0.34 ha. y para el año 2010 será de sólo 0.25 ha. El 60% de las unidades de producción tienen 5 ha o menos.¹²

Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, la actividad agropecuaria se desarrolla en 3.3 millones de unidades productivas agropecuarias, cifra que refleja una contracción de la estructura agraria si se considera que en el año 1991 había 4.3 millones de explotaciones.¹³ De este total, los datos del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) sugieren que existirían 2.3 millones de productores de granos y oleaginosas, de los cuales el 83.2% se dedica al maíz. Por otra parte, estimaciones de de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) señalan que habría 483 mil productores de café y 157 mil productores de caña de azúcar.

La agricultura mexicana cuenta con una alta diversidad de rubros, siendo los más importantes en superficie el maíz, sorgo, trigo y frijol entre los cultivos básicos. Las hortalizas ocuparon en 2004 una superficie de poco más de 450 mil ha., mientras que en ese mismo año los frutales ocuparon una superficie levemente superior a 1 millón de ha.

En el medio rural habitan 25.6 millones de personas. La población ocupada en 2004 ascendió a 6.9 millones de personas, lo que representa el 16.4% de la población ocupada total. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, en las zonas rurales los niveles de extrema pobreza (pobreza alimentaria) han bajado desde el 42.4% en 2000 hasta 27.6% en 2004.

¹² SAGARPA, "Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006". México, D.F., 2001.

¹³ En este sentido, estas cifras señalan que México sigue la tendencia internacional planteada por los países más desarrollados, en donde está en marcha desde hace muchos años un proceso activo de disminución de explotaciones agropecuarias. Este tema remite al debate acerca del impacto del TLCAN en el agro mexicano, en donde hay visiones que consideran que la permanencia de la población en el medio rural es un "objetivo nacional". Véase: A. Rosenzweig, op.cit. Este misma discusión, muy ideologizada, se realizó en Europa en la segunda mitad del siglo XX, siendo Suecia el primer país en aceptar que esta tendencia era ineluctable, antes de 1950; posteriormente, a través del Censo General de Población de 1962, los franceses se enteraron con estupefacción que la población activa agrícola había disminuido a razón de 3,5% anual en los ochos años precedentes, lo cual hizo evolucionar este debate. Hoy día la disminución del número de explotaciones agrícolas en Europa es una tendencia que está aceptada por todos. Véase: J. Klatzmann, "L'agriculture française", Editions du Seuil, 1978, pag 162. Aclarar este tema en el caso mexicano y de otros países de América Latina es de la mayor importancia: si optamos por una visión "dinámica" de la estructura agraria es claro que los problemas del sector rural no se resuelven exclusivamente en el marco sectorial, si no que lo hacen en un contexto más amplio, en donde es determinante la capacidad del resto de la economía (nacional o supranacional) y de la sociedad para integrar a esa población rural que migra hacia la ciudad en busca de mejores oportunidades de vida. Desde otro punto de vista, es claro que las políticas públicas (sectoriales y no sectoriales) deben jugar un rol activo para moderar estas tendencias estructurales, procurando un proceso de readecuación que sea exitoso y equitativo, pero no traumático.

3.2 Comportamiento productivo y comercial

La producción agropecuaria primaria de México representó el 5.7% del PIB nacional durante el período 2000-2004. Considerando al sector primario más la industria de alimentos y bebidas, -que da origen al sector agroalimentario-, esta cifra en el mismo período alcanzó al 10.9% del PIB nacional. El valor promedio del PIB agroalimentario durante 2000-2003 alcanzó los 555.5 miles de millones de pesos.¹⁴

La producción de carne (bovina, porcina, ovina, caprina, aves) en canal pasó de 3.1 millones de toneladas en el período 1990-1994 a un nivel de 4.7 millones en 2000-2004. La producción de leche bovina, por su parte, ascendió desde 6.9 millones de litros en 1990-1994 a 9.6 millones en 2000-2004. La industria de alimentos y bebidas es la división más grande de la industria manufacturera de México, al aportar el 29.8% del PIB manufacturero nacional en 2003.

En 2004 la balanza comercial agroalimentaria fue deficitaria en US\$ 3,100 millones, alcanzándose exportaciones por un valor de US\$ 10,388 millones e importaciones por US\$ 13,503 millones. Medidos en dólares, los cinco principales productos de exportación en 2004 fueron la cerveza (1,309 millones), el tomate (973 millones), los bovinos en pie (563 millones), el tequila (512 millones) y los camarones (358 millones). Los cinco principales productos de importación fueron, por su parte, la soya (1,707 millones), la carne bovina (721 millones), el maíz (704 millones), el algodón (549 millones) y la carne porcina (549 millones). El saldo comercial es favorable para México en frutas, hortalizas, cultivos industriales, productos pesqueros y bebidas alcohólicas y jugos, principalmente. Por su parte, en granos básicos, carnes, lácteos, alimentos balanceados y aceites y grasas la balanza es deficitaria. Estos antecedentes revelan el tipo de especialización productiva hacia donde tiende México en el mediano y largo plazo.

3.3 Ventajas competitivas

El sector agropecuario de México posee diversas fortalezas que justifican la elaboración de apuestas de mediano plazo para alcanzar el éxito en el desafío de la apertura económica. En primer lugar es un sector con capacidad exportadora, la que se traduce en una amplia oferta de productos tradicionales de exportación, derivada de la riqueza de sus recursos naturales y de la existencia de una amplia variedad de climas; también en los cultivos no tradicionales existe una amplia gama de oportunidades, derivadas de la diversidad genética presente en la geografía mexicana. En forma complementaria, otra ventaja competitiva lo constituye un amplio mercado interno, constituida por un mercado de poco más de 100 millones de consumidores, con uno de los ingresos promedios más elevados de América Latina, de aproximadamente US\$ 8.500 *per cápita*.

La posición geográfica estratégica es otro de los elementos relevantes sobre los cuales se funda la competitividad de la agricultura mexicana. En primer lugar está la gran ventaja que implica su conexión marítima y terrestre con Estados Unidos y Canadá, a lo que se suma su cercanía geográfica relativa respecto de los otros grandes mercados del mundo, como Asia y Europa. Otra ventaja está dado por la larga frontera con los Estados Unidos - un país que normalmente presenta altos estándares sanitarios- lo que sumado al hecho

¹⁴ Sin autor, "El sector agropecuario mexicano: evolución, retos y perspectivas". Versión preliminar, mayo de 2006.

de contar con una sola frontera sur (con Guatemala y Belice) de cerca de mil kilómetros, le permite una más fácil gestión de su patrimonio sanitario, constituyendo una suerte de isla sanitaria.¹⁵ De su geografía México también aprovecha la posibilidad agronómica de tener oferta exportable a través de todo el año.

Finalmente, la existencia de alianzas público privadas que se manifiestan en los Comités Sistema Producto de las diversas agrocadenas y el espíritu emprendedor del sector privado sectorial, son elementos calificados como fortalezas para implementar exitosamente una política agropecuaria con visión de mediano plazo.

3.4 Debilidades sectoriales

No obstante lo anterior, también se identifican algunas debilidades que limitan el desarrollo sectorial. Por una parte, México tiene una estructura agraria excesivamente fragmentada, con una fuerte presencia de minifundios campesinos e indígenas que practican una agricultura basada en el maíz y en otros granos básicos.¹⁶ En estos sectores los jefes de explotación son de edad avanzada y presentan bajos niveles de escolaridad, a lo que se suma la fuerte descapitalización de sus predios y el rezago tecnológico de sus procesos productivos.

Este rasgo singular determina el tipo de estrategia de desarrollo agrícola que debe adoptar el país en el largo plazo, en donde la opción de salida parece estar dada por la producción de *especialities* (en contraposición a los *commodities*), apoyándose en la fuerte imagen país que tiene México más la existencia de una comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos con buen poder adquisitivo, que en 2003 alcanzó a 26.7 millones de personas. Ejecutar esta estrategia no es fácil y es probable que sólo sirva para ciertos segmentos de productores. Aun así, creemos que es válida como concepto general. Para precisar sus alcances es necesario promover una reflexión detallada sobre las ventajas comparativas de la agricultura del país, para lo cual debieran hacerse estudios de competitividad por agrocadenas, con la participación de especialistas internacionales de alto nivel.

Otra debilidad de la agricultura mexicana está dada por la excesiva concentración geográfica de las exportaciones agroalimentarias. A pesar de los numerosos tratados de libre comercio (TLC) firmados por México, algunos de los cuales tienen un enorme potencial, el TLCAN concentra el 86.5% de los envíos sectoriales. Esta tendencia es peligrosa por cuanto genera dependencia de un sólo mercado, acentuando la vulnerabilidad del sector. Aún así, la internacionalización creciente del agro mexicano debería permitir superar esta debilidad con relativa facilidad, gracias al pleno aprovechamiento de los acuerdos comerciales y TLC que México tiene con la Unión Europea, Japón y otros mercados.

La última debilidad relevante que se consigna en el documento está referida al sistema institucional que regula el funcionamiento sectorial. Por una parte, la legislación agraria impide generar un verdadero mercado de tierras que contribuya a la readecuación de las

¹⁵ De hecho, México logró la erradicación de la fiebre aftosa en 1954 y ha progresado recientemente en el control de la tuberculosis bovina y de la erradicación de la fiebre porcina clásica. En el área vegetal México tiene un buen control de la mosca de la fruta y de otras plagas del aguacate. Véase: FAO, "Sistema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México. Visión Estratégica". Octubre 2005.

¹⁶ De los 2.3 millones de productores de granos y oleaginosas, 1.79 millones (77.9%) tienen menos de 5 hectáreas.

estructuras agrarias, limitando el valor de la tierra y obstaculizando la realización de inversiones productivas. Otro tanto sucede con la legislación que regula el manejo de los recursos hídricos, pues genera graves problemas de sobreexplotación de este recurso. Por otra parte, el sistema público de fomento presenta vacíos institucionales y regulatorios, a pesar de que México cuenta con una valiosa tradición administrativa y un alto presupuesto sectorial. Finalmente, todos los entrevistados para la elaboración de este estudio señalan que no hay claridad y coherencia en materia de orientaciones estratégicas para asignar estos recursos públicos.

Muchos de estos problemas son el resultado del juego político y del choque de visiones entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, a lo que se suma la presión política que ejercen sobre éstos los actores sociales. Ello se traduce finalmente en problemas de diseño que se expresan en descoordinaciones y duplicidades entre organismos públicos,¹⁷ y en una ejecución del gasto público que no responde a esas prioridades.

La experiencia acumulada en el reciente sexenio, el cambio en la administración de gobierno y la existencia de un rico material de evaluación de las políticas sectoriales mexicanas hacen posible una reflexión que sugiera una nueva etapa. Ese será quizás el principal objetivo del presente documento.

¹⁷ Como lo señala un funcionario de SAGARPA entrevistado: “*Todos dan apoyos para invernaderos, existen siete u ocho programas estatales que compiten por la misma población objetivo, con modalidades y montos distintos, ofreciendo este tipo de apoyo*”. Parte de estos problemas se deben a la existencia de Comités Intersecretariales de nivel nacional y estatal, creados al amparo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que no operaron como tales durante la actual administración.

Capítulo 4

La Política Sectorial

4.1 La existencia de un dispositivo de política

Durante las entrevistas realizadas para elaborar este documento algunos informantes se preguntaban acerca de la existencia efectiva de una política sectorial en el país: ¿Hay una política agropecuaria? ¿Existe una visión de largo plazo, a partir de la cual se puedan identificar apuestas y estrategias? ¿Se ha consensuado esta visión con las organizaciones de productores y con el mundo parlamentario?

Al revisar el debate mexicano y la documentación correspondiente, se concluye que existe una política agropecuaria definida. Más allá de sus fortalezas o debilidades, esta política ha estado marcada por la dinámica macroeconómica, los procesos de apertura comercial, la revisión del rol del Estado en materia de regulación y fomento productivo y los ciclos políticos institucionales que ha vivido el país en los años recientes. De hecho, es posible identificar los siguientes períodos:¹⁸

- Primera etapa, situación pre 1986: tal como en el resto de los países de América Latina, esta etapa está marcada por largas décadas de implementación de un modelo de sustitución de importaciones, con un sesgo anti-agrícola de las políticas macroeconómicas de modo de favorecer un proceso de desarrollo industrial orientado hacia adentro. Las políticas sectoriales son de tipo compensatorio y operan a través de mercados protegidos selectivamente, de un control de los precios internos, de un suministro asegurado del crédito subsidiado, de un régimen fiscal laxo, del uso de empresas estatales para la comercialización de productos e insumos estratégicos (fertilizantes, semillas, otros) y de una fuerte presencia de los organismos públicos en el área de la planeación, la asistencia técnica, y la investigación agronómica. Durante este período se observa un desajuste entre la legislación en materia de tierras y aguas con la dinámica efectiva de los mercados, lo cual inhibe los procesos de inversión en el campo.
- Segunda etapa, 1986 - 1993: esta etapa está marcada por el inicio del proceso de apertura comercial, lo que se expresa en la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986. A ello siguen otras medidas de liberalización comercial que se aplican posteriormente para luchar contra la alta inflación que afecta al país. En materia de políticas internas se produce el abandono total del espacio que tradicionalmente había ocupado el Estado: se eliminan las líneas especiales de crédito para el sector agrícola, se clausuran los organismos públicos que cumplían funciones en materia de comercialización, se reducen o eliminan las instituciones que entregaban asistencia técnica estatal gratuita y se produce el confinamiento de la investigación agronómica a los institutos y universidades, entre otros hitos. También se produce

¹⁸ Aunque con otros criterios de periodización, para hacer esta clasificación se consideró a: Gustavo Gordillo y Rodrigo Wagner. "Las reformas titubeantes. El campo mexicano", 1975-2000. Economía UNAM, Vol.2, No. 5.

la liberalización del régimen comercial y generación de un mercado de tierras (a través de la modificación del artículo 27 constitucional); estos cambios apuntan a mejorar el mercado de factores rurales, a aumentar los incentivos a la inversión y a fomentar la gobernabilidad, así como la aplicación del estado de derecho en el campo.¹⁹

- Tercera etapa, 1993 - 2000: Esta etapa se inicia con la suscripción del TLCAN (1993), que implica un cambio cualitativo en rol del Estado en materia de políticas de desarrollo agrícola y rural. En este contexto se crea PROCAMPO (1993), conceptualizado como un programa de compensación social dirigido a atenuar los efectos de la apertura externa. Entre otros programas, en esta etapa también se crea el Programa de Apoyos a la Comercialización y Alianza para el Campo (1996), que pasa a ser el principal programa de fomento productivo orientado a incrementar la competitividad sectorial. Otra particularidad de Alianza es que es financiada y ejecutada bajo un esquema de co-responsabilidad entre el Gobierno Federal y los Estados, proceso que augura la tendencia a la profundización democrática que se presentará en el período posterior.
- Cuarta etapa, 2000 - 2006: Esta etapa es distinguida como tal considerando los cambios políticos que vive el país, que permiten la instalación del primer gobierno diferente a las administraciones históricas del Partido Revolucionario Institucional. Este hecho tiene profundas consecuencias a nivel del conjunto de la sociedad mexicana, y a nivel sectorial, ello se expresa de múltiples formas. Una de ellas es que la institucionalidad sectorial opera en un contexto de profundización democrática, tendencia que es refrendada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada en 2001,²⁰ en donde adquiere protagonismo la sociedad rural a través de la constitución de consejos de desarrollo rural a nivel nacional, estatal, distrital y municipal. La existencia de diferentes partidos políticos en el Gobierno Federal y en los Estados también lleva a un proceso de redefinición de las relaciones de poder entre el nivel federal y el estatal. Otro rasgo de esta etapa lo constituye la profundización de la apertura comercial que es consecuencia de los calendarios de desgravación definidos en el TLCAN y en otros acuerdos comerciales, así como la creación de nuevos programas sectoriales (Programa de Apoyo a la Competitividad por Ramas de Producción), y/o el perfeccionamiento de los ya existentes (PROCAMPO, Alianza). Estos temas fueron recogidos en el Acuerdo Nacional para el Campo suscrito entre el gobierno y un grupo de organizaciones agrícolas a mediados de 2003. Más allá de las tensiones y las dificultades que fueron propias de este proceso, este Acuerdo validó la opción por la apertura económica y los programas de fomento agrícola y de desarrollo rural implementados por SAGARPA. En tal perspectiva, esta etapa puede ser considerada como una fase de ajuste y consolidación del modelo heredado de la anterior administración.

¹⁹ No obstante, esta reforma al marco jurídico no ha sido suficiente para alcanzar estos objetivos ni para brindar el marco de certidumbres y visión de futuro que requiere la política sectorial. Véase: SAGARPA, "Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería," op. cit.

²⁰ "Ley de Desarrollo Rural Sustentable", México, D.F., diciembre de 2001. Véase además: SAGARPA, "Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería," op.cit.

4.2 Condicionantes macrosectoriales

Cada una de estas etapas expresa una visión acerca la estrategia de desarrollo nacional elegida por el país en un momento determinado, y dentro de ella, el rol que se le ha asignado al sector agrícola o agroalimentario.

Dicha visión se traduce, por un lado, en un marco constitucional que debe ser respetado, así como en normas supranacionales que acotan los espacios soberanos de decisión del gobierno (los compromisos asumidos por México ante la OMC o el TLCAN, por ejemplo). Por otro lado, existe un marco de políticas macrosectoriales que son decisivas en el desempeño sectorial, que se reflejan en variables económicas claves tales como el valor del tipo de cambio, las tasas de inflación, el valor del crédito, el costo de los salarios o los niveles permitidos de gasto fiscal. Es en este contexto general que debe insertarse la política agrícola, la que en tanto que política sectorial, está subordinada a un juego más general, que finalmente es de carácter político.

Considerando estas condicionantes, volvemos a las preguntas formuladas por muchos profesionales entrevistados: ¿Es posible generar una política agropecuaria más coherente, que supere las relaciones clientelares entre el Estado y los agricultores, que han sido tradicionales en la historia mexicana? ¿Cómo darle una mayor funcionalidad a las “compensaciones” pagadas por el Estado a los agricultores, al momento de suscribir el TLCAN? En la medida en que dichas compensaciones suponen una señal política: ¿Es posible “despolitizar” (al menos parcialmente) a la política sectorial, romper sus inercias, hacerla más racional, transformarla en un vector efectivo que contribuya a incrementar la competitividad del país? La evolución reciente de la sociedad y de la economía mexicanas indica que se han hecho importantes avances en los últimos años.

4.3 Política comercial

Luego de décadas de aplicar una estrategia de desarrollo económica orientada “hacia adentro”, México inició en 1986 su proceso de apertura comercial con la adhesión al GATT (la actual OMC). Aún cuando esta idea había considerada en gobiernos anteriores de los Presidentes Luís Echeverría y José López Portillo, no fue sino hasta después de la crisis de la estrategia de exportación basada en el petróleo (caída de precios de 1981-1982), que México optó por provocar un cambio drástico a su política comercial. El Presidente Miguel de la Madrid se vio forzado a eliminar muchos permisos de importación y a reducir los aranceles, en un intento de frenar la inflación, que amenazaba con salirse de control.²¹

Después del ingreso al GATT la reforma comercial siguió profundizándose, ante la falta de resultados de los esfuerzos estabilizadores realizados entre 1983 y 1987, cuando a finales de ese año la inflación alcanzaba cerca del 160% anual. En el marco del Pacto de Solidaridad Económica establecido con sectores laborales y empresariales, se redujeron otra vez los aranceles, trascendiendo los compromisos adquiridos al ingresar al GATT.²²

²¹ Antonio Ortiz Mena, “La creación de políticas comerciales en América: lo que se puede aprender de la experiencia mexicana”. Aldea Mundo, año 10, N° 19, noviembre de 2005.

²² Antonio Ortiz Mena, op. cit.

Poco después, durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), se iniciaron una serie de negociaciones comerciales, entre las cuales la más importante fue aquella que condujo al TLCAN firmado en 1994. Este Tratado fue considerado como una herramienta clave para atraer la inversión extranjera directa que se requería para romper el estancamiento económico que en ese entonces vivía el país. Adicionalmente, México obtuvo un acceso incomparable al mercado estadounidense y aumentó significativamente su comercio, lo cual dio paso a la firma de otros 11 acuerdos comerciales: México-Bolivia (1995), México-Costa Rica (1995), México-Colombia-Venezuela (1995), México-Nicaragua (1998), México-Chile (1998), México-Unión Europea (2000), México-Israel (2000), México-El Salvador-Honduras-Guatemala (2001), México-EFTA (2001), México-Uruguay (2003) y México-Japón (2004). Ello le ha permitido un rápido desarrollo de las exportaciones sectoriales, que han pasado desde el 10.1% del PIB Agroalimentario en 1990-1994 al 16.6% en el período 2000-2004, con lo cual México logró situarse en la posición 10 como exportador de alimentos en el mundo en 2003. Adicionalmente, esta red de acuerdos comerciales ha permitido una diversificación de su canasta exportadora: en el período 90-91, el 90% de las exportaciones de productos agroalimentarios y pesqueros se concentraban en tan sólo 68 productos, mientras que en el período 2001-2003 participaron 105 productos en la consolidación del mismo porcentaje de exportación.²³

El TLCAN es el único tratado que incluye a todos los productos agroalimentarios, vale decir, en donde no hay rubros sensibles que fueron considerados excepciones. En 2003 se liberaron totalmente productos que aún gozaban de un nivel de protección relativamente alto, tales como grasas animales, papa, cebada, carnes de pollo y de cerdo, y los resultados comerciales obtenidos a fines de ese año indicaban que los productores habían logrado adaptarse a esa situación.²⁴ En esa misma fecha, el maíz, frijol, leche en polvo y azúcar eran los únicos rubros que gozaban de protección arancelaria por parte de México, a los que se sumaban un pequeño grupo de productos por parte de Estados Unidos y Canadá. Estas protecciones se eliminarán en 2008, con lo que el TLCAN alcanzará su plena expresión.

Una última dimensión de estos acuerdos comerciales se refiere al valor que tienen las reglas y disciplinas establecidas en ellos, en un contexto de presiones políticas para aplicar medidas (sanitarias y otras) en forma discrecional en los países signatarios. Como lo indica Alain de Janvry refiriéndose al TLCAN: *“Uno de los propósitos del TLCAN es aislar el manejo de la política comercial de las influencias políticas del momento para lograr la credibilidad que requieren los procesos de comercio e inversión”*.²⁵ Estos aspectos no cuantificables también son relevantes para evaluar el alcance de la política comercial mexicana.

4.4 Política de fomento

A diferencia de otros países de América Latina, México ha implementado una política de fomento hacia el sector agrícola, en forma simultánea a su proceso de apertura comercial. Ello le ha permitido aprovechar las oportunidades generadas por los mercados externos, y al mismo tiempo, moderar el impacto que ha implicado dicha apertura.

²³ Andrés Rosenzweig, op. cit.

²⁴ Andrés Rosenzweig, op. cit.

²⁵ Alain de Janvry, “NAFTA and Agricultura: An Early Assesment”. University of California at Berkeley. Paper for presentation at the Trinational Research Symposium: NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working? Texas, November 1-2, 1996. Citado por A. Rosenzweig, op. cit.

Para tener éxito en esta tarea, se requiere de una política de fomento de carácter sistémica, vale decir, de una intervención pública-privada que cubra diferentes niveles y ámbitos de acción. Por una parte, es necesario incrementar la eficiencia productiva de las empresas agrícolas y agroindustriales, a partir de las ventajas comparativas que tiene el agro del país. Por otra, es preciso llenar los vacíos institucionales e incrementar la eficiencia del sector público y de todos los otros organismos privados asociados al desempeño del sector (universidades, institutos técnicos, gremios, corporaciones, servicios de infraestructura, otros).

Estos conceptos están establecidos en los documentos de la política agrícola mexicana y en las agendas de algunas agrocadenas que han logrado proyectarse más allá de la coyuntura. A ello se agrega que México puede materializar estas iniciativas, pues cuenta con recursos presupuestarios para hacer inversiones,²⁶ y con espacios institucionales para el diseño y negociación de normas y regulaciones que inciden sobre el desempeño del sector.

En relación a las iniciativas que implican recursos financieros, SAGARPA ha logrado construir una amplia batería de programas públicos que movilizan un alto presupuesto. Sin embargo, esta evolución ha sido marcada por las coyunturas y los conflictos sociales, lo que le ha otorgado a estas políticas y programas un carácter a veces inorgánico, en donde objetivamente es posible identificar duplicaciones entre programas, saltos o reducciones presupuestarias y diverso tipo de vacíos institucionales.

Todos los entrevistados señalan que SAGARPA debe hacer una adecuada priorización y focalización de su presupuesto, en función tanto de las realidades políticas como también de una estrategia coherente de mediano y largo plazo. Un aspecto central de dicha estrategia se refiere al tipo de bienes a financiar con los recursos públicos. Considerando que por definición éstos siempre son escasos, el país debe priorizar la generación de “bienes públicos” que inciden sobre el funcionamiento de todo el sector, tales como sanidad, promoción en mercados externos, información estadística, inteligencia de mercados, infraestructura, investigación agronómica o desarrollo tecnológico. Por legítimas razones vinculadas al juego político, México ha priorizado hasta el momento el financiamiento de “bienes privados”, esto es, subsidios entregados directamente a los agricultores. Ello ha implicado la “captura” de estos recursos por parte de los grupos más organizados, lo que en definitiva ha disminuido las posibilidades de impacto en el sector.

De acuerdo a nuestros antecedentes, existen cuatro grandes programas que movilizan el grueso del presupuesto sectorial:

- PROCAMPO: creado en 1993 a raíz de la firma del TLCAN, como un mecanismo para compensar a los agricultores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores, en sustitución de los precios de garantía. Estas transferencias directas están vinculadas a la superficie registrada en un padrón de beneficiarios creado *ex profeso*, hecho que reduce su impacto en las decisiones de producción. PROCAMPO es el principal programa dentro de SAGARPA, movilizándolo en 2006

²⁶ De acuerdo a las estimaciones de la OCDE, en 2005 México aplicó un programa de apoyo a los productores (PSE) por un valor de 60.194 millones de pesos, monto que representó el 15% de los ingresos brutos de la explotación. Esto lo sitúa en un nivel medio dentro de los países de la OCDE (30%), pero muy por arriba de países como Brasil (3%), China (8%), Sudáfrica (7%) y Rusia (5%). El PSE mide el valor de las transferencias desde los contribuyentes o consumidores hacia los productores. Véase: “Agricultural Policies in OECD Countries. At a Glance 2006”, Paris, 2006.

un presupuesto de \$ 15,272 millones, lo cual representó el 42% del presupuesto asignado para los programas de política sectorial de esta Secretaría.²⁷

- Alianza para el Campo: mientras que PROCAMPO cumple un rol básicamente social, Alianza es el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y la economía rural. A través de siete programas de fomento, Alianza entrega subsidios a fondo perdido para la formación de capital físico, humano, social y de bienes públicos (investigación, información, sanidad e inocuidad). En 2005 el presupuesto total de Alianza fue de 12,508 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportó el 43%, los gobiernos estatales el 17% y los productores el restante 40%. El aporte de SAGARPA en 2006 fue de 6,227 millones, lo cual implicó el 17% del presupuesto asignado para los programas de esta Secretaría.

La inversión total en Alianza para el Campo en el periodo 1996-2005, considerando la suma de aportaciones de Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores, fue de 110.9 mil millones de pesos (a precios de 2005), equivalentes a alrededor de 10 mil millones de dólares. La inversión correspondiente al Gobierno Federal significó 45%, la de gobiernos estatales el 16% y la de los productores el 39%.

- El Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción también cubre el área de fomento productivo, pero tiene limitaciones: opera sólo a nivel federal, tiene un menor presupuesto, tiene una alta discrecionalidad, lo que lo hace más inorgánico respecto de una estrategia global de desarrollo. Además se observa una duplicidad con Alianza (en la parte inversiones, componente I). Este Programa no se orienta estrictamente al fomento de la competitividad, puesto que fundamentalmente se ha utilizado para resolver conflictos con los gremios. La inversión realizada en 2006 ascendió a \$ 1,992 millones, lo que corresponde al 5% del presupuesto del Gobierno Federal.
- El Programa de Apoyos a la Comercialización se instrumenta a través de cuatro subprogramas: 1) Apoyos al Ingreso Objetivo; 2) Apoyos para la adquisición de coberturas de precios agropecuarios; 3) Apoyos a la pignoración; y 4) Apoyos para la conversión de cultivos. Al igual que PROCAMPO, esta iniciativa fue concebida como un mecanismo de transición para compensar temporalmente el ingreso de los productores ante la competencia del exterior. Sin embargo, con el paso del tiempo ha venido creciendo y cubriendo una gama más amplia de productos y regiones, alejándose de su objetivo original. En 2006, Apoyos a la Comercialización significó el 25% del presupuesto total de SAGARPA destinado a programas sectoriales, con un total de \$ 9,134 millones.

Considerando los antecedentes presentados, cabe indagar acerca de la forma de avanzar hacia una mayor articulación entre Programas²⁸ y hacia una convergencia de ellos en el mediano plazo, de forma de simplificar la política sectorial y reducir sus duplicaciones. En

²⁷ FAO, "Evaluación Alianza para el Campo 2005, Informe General". México, 25 de septiembre de 2006. Los antecedentes de PROCAMPO, Alianza para el Campo, Programa de Apoyos a la Competitividad y Programa de Apoyos a la Comercialización que se presentan en esta sección han sido extraídos de este informe.

²⁸ Por ejemplo, podrían establecerse nexos más estrechos entre el Programa de Fomento Ganadero de Alianza y el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN), considerando que éste entrega apoyos monetarios por unidad animal bovina, mientras que el primero apoya la asistencia técnica e inversiones productivas. FAO, "Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe Programa de Fomento Ganadero". México, 25 de septiembre de 2006.

tal perspectiva, sería útil hacer un estudio más detallado acerca de los traslapes entre Alianza, los otros programas de SAGARPA, y los programas de otras Secretarías. Por ejemplo, entre el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa o el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad, de las Secretarías de Economía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), entre otros.²⁹ Del mismo, no debe eludirse el debate acerca de la pertinencia de programas tales como PROCAMPO o Ingreso Objetivo, dado que ambos tienen un carácter regresivo³⁰ y/o distorsionan los mercados internos.³¹

4.5 Integración de cadenas

4.5.1 Distinciones conceptuales: lo público y lo privado

Otro consenso identificado en el curso de las entrevistas se refiere a la necesidad de integrar las cadenas agroalimentarias. México ha hecho un avance importante desde el momento en que, con mayores o menores dificultades, ha acumulado una experiencia de trabajo con los Comités Sistema Producto.³² Estos son instancias pública/privadas en donde participan todos los eslabones de una agrocadena (productores agrícolas, agroindustrias, canales de comercialización, organismos públicos), con el propósito de consensuar una visión estratégica acerca de la evolución deseada de dicha agrocadena, y en función de ella, identificar una agenda o Plan Rector que debe ser ejecutado para hacer realidad dicha visión.

Las entrevistas realizadas y los textos consultados denotan el estatus asignado a los CSP como herramientas para lograr la integración de las agrocadenas, pues todos los actores señalan que esta tarea es de la mayor importancia. Sin embargo, existen diferentes concepciones para definir los objetivos de los CSP que deben ser aclaradas. Como lo señala el Informe General realizado en 2004:

“Una primera barrera para el éxito de esta estrategia (la constitución de CSP) lo constituyen las diferencias que aun existen respecto a los principales conceptos. De esta forma, para algunos actores el objetivo de la integración es el avance del productor hacia otros eslabones de la cadena, obteniendo con ello la apropiación de un mayor porcentaje del valor total del producto final. Para otros en cambio, implica estimular una mayor especialización en cada eslabón y una mejor articulación entre las diversas etapas para hacerlas más rentables. Partir de una base conceptual distinta ocasiona obvias

²⁹ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable considera que el Programa Especial Concurrente (PEC) es el instrumento para integrar y ordenar todas las intervenciones públicas realizadas por el Estado mexicano en el medio rural. A pesar de los aportes del PEC en el plano de la gestión presupuestaria, es claro que el problema de la coordinación tiene una connotación política y operativa que trasciende las fronteras de este instrumento.

³⁰ “Los productores con menos de dos hectáreas representan el 48.3% del total de beneficiarios y cuentan con el 13.2% de la superficie elegible. Los productores con más de 10 hectáreas representan el 8% del total y cuentan con el 44.6% de la superficie elegible. Como el pago fue uniforme por hectárea en todos los estratos de productores, estos porcentajes dan una idea bastante precisa de la distribución del presupuesto (de PROCAMPO) entre los beneficiarios”. A. Rosenzweig, op.cit.

³¹ En este sentido, es importante aclarar la discusión acerca del nivel de subsidios que se está entregando a los agricultores través del Programa Ingreso Objetivo. Por una parte, éste programa es más regresivo que PROCAMPO; por otra, los precios objetivo para México son superiores a los ingresos objetivo de los Estados Unidos. Esto podría implicar que se está subsidiando en exceso a los agricultores, manteniendo a al menos una fracción de ellos en forma artificial. A. Rosenzweig, op.cit.

³² La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada en diciembre de 2001, plantea la necesidad de impulsar la constitución de CSP. Actualmente existen 34 CSP constituidos a nivel nacional y 200 a nivel estatal.

diferencias en los resultados esperados y en los métodos empleados. Asimismo, impacta negativamente en el grado de interés y apropiación de la estrategia entre los actores privados y públicos".³³

La cita comentada contribuye a relevar el problema conceptual que existe acerca de los CSP, pero a nuestro juicio no es suficiente para plantear correctamente las opciones de salida, pues los términos de esta discusión sólo dan cuenta del ámbito privado que es propio de la dinámica de las agrocadenas.³⁴ Al contrastar estas definiciones con la experiencia chilena³⁵, surge de inmediato una distinción adicional: mientras que la discusión mexicana define la integración de las agrocadenas como un problema de "avance del productor hacia otros eslabones de la cadena" o de estímulo para "una mayor especialización en cada eslabón y una mejor articulación entre las diversas etapas para hacerlas más rentables", la experiencia chilena también pone el acento en definir la integración como un problema de política pública.

De este modo, es importante separar dos niveles específicos en los cuales hay que trabajar en pro de la integración de las agrocadenas:

- la articulación del eslabón primario e industrial a nivel de empresas, para lo cual existen instrumentos de tipo privado, tales como los Programas de Proveedores, los Centros de Acopio, los Consorcios Tecnológicos o la Agricultura de Contrato. Algunos de ellos pueden recibir el apoyo del Estado a través de subsidios, pero todos pertenecen al ámbito de los negocios privados, vale decir, a la conversación que es propia de un grupo acotados de agricultores que proveen a una o más empresas agroindustriales.
- la definición de políticas y acciones públicas que afectan a todos los integrantes de la cadena, y que apuntan a incrementar su competitividad global. Para ello son insoslayables los Comités Sistema Productos como espacios institucionales de coordinación. Partiendo de la base que es relevante la participación de los grupos de interés (*stakeholders*) en la definición de políticas públicas,³⁶ los CSP son claves para enfrentar coyunturas críticas, así como para ejecutar una estrategia o Plan Rector para elevar su competitividad, articulando los esfuerzos de todos los actores públicos y privados vinculados a esa agrocadena, a nivel nacional, estatal o municipal.

4.5.2 Comités Sistema Producto

En esta concepción, lo central es resolver los problemas de competitividad más urgentes que están afectando a los agricultores o a las empresas agroindustriales, y que sólo se pueden solucionar si son enfrentados en forma coordinada por estos dos actores y el gobierno: el cambio de un reglamento, la definición de una norma de calidad, la penetración de un mercado externo, la erradicación de una enfermedad determinada, la

³³ FAO, "Evaluación de Alianza por el Campo 2004. Informe General", 12 de octubre de 2005, pág 32.

³⁴ El carácter "privado" que hasta la fecha predomina en la conceptualización de los CSP mexicanos también se revela en detalles que se desprenden al leer otros documentos preparados por el equipo FAO. Por ejemplo: "Propuesta para el impulso a la integración de cadenas agroalimentarias", noviembre 2004. Aquí se habla de que las cadenas tienen "flujos físicos, de información y financieros", que tienen una dimensión "logística" o que pueden ser asimiladas a "clusters". Todo ello es válido en una conceptualización privada, pero no lo es necesariamente si nos situamos a nivel de políticas públicas.

³⁵ En el Anexo 3 se adjuntan documentos que ilustran el funcionamiento de las Comisiones Nacionales de Rubros, que son las equivalentes de los CSP mexicanos.

³⁶ Ver sección 2.4.

necesidad de hacer una gira tecnológica a otro país para aprender de la competencia. Por lo general estos temas están muy claramente identificados por los actores privados, pues ellos conocen su negocio.³⁷ Aún así, una vez identificados y jerarquizados deben ser objeto de estudios más específicos, pues muchas veces requieren de soluciones que no son fáciles de implementar por razones políticas, técnicas o presupuestarias.

Un aspecto clave para el éxito de los CSP es separar nítidamente el dominio de las políticas públicas del nivel privado (los negocios) en donde se expresa el interés particular de las empresas. La participación en los CSP no puede ser utilizada para obtener beneficios privados, pues ello afecta la credibilidad de sus integrantes, que por definición están allí para definir soluciones que afectan a todos los integrantes de una cadena.³⁸ Por tal razón, los CSP no deben ser usados para procesar intereses privados o corporativos, tales como la repartición de subsidios privados o la fijación de los precios que se deben pagar a productor.

La experiencia indica que en coyunturas críticas es inevitable tratar el problema de los precios pagados a productor por su materia prima, pues normalmente las instancias del tipo CSP son los únicos espacios institucionales en donde confluyen los agricultores, las agroindustrias y la autoridad política. En estas situaciones de crisis los CSP sirven para desahogar tensiones y limar asperezas, y en ciertos casos para llegar a acuerdos sobre los precios a cancelar. Aún así, cuando emergen estos temas es conveniente “encapsular” este debate *a priori*, de modo de impedir que las tensiones contaminen el tratamiento de los otros temas que forman parte del Plan Rector.

Del análisis de las entrevistas se identifican otras dos grandes limitaciones que cuestionan el actual desarrollo de los CPS:

- Por una parte, la mayor parte de los CSP han servido fundamentalmente para enfrentar situaciones coyunturales críticas, en donde la presencia de altas autoridades ha permitido encontrar fórmulas de solución. Salvo contadas excepciones, los CSP no han logrado establecer agendas de trabajo de mediano plazo, que apunten a resolver en forma sistémica los problemas estructurales de competitividad de esas cadenas.
- Por otra parte, la Presidencia de la República ha definido metas concretas en materia de número de CSP a constituir en el período, tanto a nivel federal como de cada Estado, lo cual ha generado un proceso de creación de CSP de tipo vertical y descendente. Esto ha implicado que muchos de estos Comités tengan un carácter formal, cuyos objetivos no son claros para sus integrantes. Como resultado de este proceso se ha puesto además excesivo énfasis en las normas que regulan su funcionamiento.

Estas limitaciones deben ser removidas para lograr una verdadera legitimación de los CSP como instrumentos de política agrícola. En primer lugar, es necesario otorgarle un carácter ascendente al proceso de creación de CSP, haciendo que ellos respondan al

³⁷ En tal sentido, los Planes Rectores son diseños específicos y dinámicos, que corresponden a la realidad de una agrocadena determinada, en un momento dado. Por lo tanto, ellos no pueden ser replicados (o clonados) en forma estándar.

³⁸ Muy distinta es la situación si en el seno de un CSP se analiza la repartición de recursos presupuestarios para dotar de un determinado bien público a esa cadena, por ejemplo una gira comercial al extranjero o un proyecto clave de investigación agronómica. En esta área las opiniones de los CSP deben tener preeminencia, pues expresan la visión de todos los actores de la cadena, y no de una parte de ella. Esto implica que dichos proyectos cuentan con una gran legitimidad, lo que mejora sus posibilidades de éxito.

interés real de los agricultores y de las empresas agroindustriales, vale decir, en donde el Estado juega un rol facilitador, más que inductor. En segundo lugar, los CSP deben trascender las coyunturas, incorporando temas de mediano plazo en los Planes Rectores, de forma de enfrentar los problemas de fondo. Ello obliga a plantearse objetivos logrables, a distribuir adecuadamente los temas entre el sector público y privado (éstos últimos también deben tener responsabilidades), y a hacer una evaluación sistemática de los avances logrados.

La experiencia indica que es necesario aceptar que estas agrocadenas tengan diferentes ritmos de trabajo: algunos Comités pueden tener un funcionamiento fluido y eficiente, mientras que en otros la existencia de conflictos entre el eslabón primario e industrial (generados por los precios pagados a productor o por la redefinición de un reglamento importante) podrá entorpecer su funcionamiento por meses. En todos los casos se recomienda “encapsular” los conflictos en comités específicos, materializando los otros temas de los Planes Rectores a través de pequeñas comisiones o grupos de trabajo que reportan a la agrocadena cuando ésta se reúne con todos sus integrantes. Existen muchos otros temas relacionados con las dinámicas de trabajo de los CSP, que van más allá de los límites de este estudio. Uno de ellos se refiere a la representatividad de los miembros que integran estos Comités, la cual debe ser lo más legítima y amplia posible, procurando un equilibrio numérico entre los representantes de cada eslabón (productores e industrias). Muy ligado a esto aparece el tema de los procedimientos formales y de los mecanismos de votación utilizados para tomar decisiones dentro de los actuales CSP mexicanos. A nuestro juicio, ellos se contraponen con los enfoques basados en el consenso, que resultan más conducentes para alcanzar los objetivos de los Planes Rectores, puesto que éstos sólo se logran cuando dentro de los CSP existe un clima de confianza mutua y de colaboración.

Finalmente, en materia de priorización de los CSP a impulsar, SAGARPA debe focalizar esfuerzos, pues la gestión de un Plan Rector de un CSP requiere de mucho liderazgo y energía política. En tal sentido, se consigna la debilidad del dispositivo institucional existente dentro de SAGARPA para coordinar el trabajo con los CSP. Por una parte, no existe la figura del sectorialista para hacer la labor de secretario técnico de los CSP,³⁹ ni un espacio institucional especializado en el seguimiento y en la animación (formulación de políticas) de las agrocadenas.⁴⁰ Por otro lado, debe definirse con mayor claridad que autoridades políticas son las responsables de ejercer la labor de liderazgo público al interior de los CSP para abordar las coyunturas y/o implementar los Planes Rectores. Otra dimensión de este problema está referida al hecho de que sólo el Programa de Fomento

³⁹ Continuando con la discusión conceptual, el documento elaborado por FAO sobre CSP que se ha citado precedentemente señala que este rol pudiera ser cumplido por un “*cluster broker*”. Siendo válida la posibilidad de reforzar las labores de animación y coordinación con agentes privados, el carácter público de los CSP hace relevante identificar quienes deberían ser los agentes públicos encargados de esta tarea.

⁴⁰ A modo de referencia, consignamos que en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura chileno existe un Departamento de Políticas conformado por alrededor de 20 profesionales (sectorialistas o “rubristas”) especializados en el seguimiento y animación de las agrocadenas, que operan como secretarios de las Comisiones Nacionales por Rubro. Por otro lado, el Ministro u otras autoridades del Ministerio concurren normalmente a las reuniones importantes de estas Comisiones, sobre todo cuando hay coyunturas críticas y/o decisiones importantes que tomar para el desarrollo de los Planes Rectores (Agendas por Rubro). Finalmente, se señala que en Chile sólo existen ocho Comisiones que operan formalmente como tales. Existen otras cadenas que se coordinan a través de mesas de trabajo que operan en forma más espaciada, e incluso en el caso de cadenas más consolidadas (frutas) o en donde hay pocos actores (aves y cerdos), la coordinación sólo se hace a través de reuniones *ad hoc* con las autoridades. Véase: Ministerio de Agricultura, “Memoria 2000-2006”. Santiago de Chile, p 98.

Agrícola cuenta con recursos para los Comités Sistema Producto, vale decir, estos apoyos no existen en el caso de las cadenas ganaderas.

Cuadro 3. Condiciones de éxito de un CSP

Nivel	Descripción
Objetivos, visión estratégica	Deben existir objetivos claramente formulados, que sean explícitamente compartidos por todos los integrantes de la cadena. Ello implica una visión de esa cadena basada en definiciones estratégicas tales como: orientación a la exportación, exportación/importación, orientación al mercado doméstico. Ello supone claridad acerca de las ventajas competitivas.
Confianza, clima interno	Deben existir procedimientos claros para analizar y tomar decisiones, pero por sobre todo, un clima interno de confianza mutua, en donde los eventuales temas conflictivos son tratados con altura de miras. El establecimiento de un clima de cooperación entre actores públicos y privados, por una parte, y entre productores e industrias, por otra, es un requisito indispensable para el éxito.
Liderazgo	Es importante que las autoridades políticas ejerzan un liderazgo activo, pues sólo ellos pueden promover entendimientos con otras Secretarías y organismos de gobierno, o zanjar temas complejos que afectan al conjunto de la cadena. El gobierno también es clave para movilizar los recursos presupuestarios necesarios para concretar las iniciativas de los Planes Rectores. También es relevante la capacidad de conducción de los respectivos líderes de cada eslabón (productores, industrias, otros).
Capacidad técnica, información	La capacidad de identificar soluciones a los problemas identificados en los Planes Rectores requiere de conocimientos técnicos e información. Estos antecedentes deben ser proveídos por los secretarios técnicos de los CSP (sea éste privado, público o en donde operan ambos) y por los otros representantes de cada eslabón. Es de mucha importancia llevar actas de cada sesión, así como realizar informes periódicos de evaluación de los avances conseguidos con los Planes Rectores. Cuando corresponda, es importante que en la discusión interna participen las autoridades de otros organismos técnicos (SENASICA, Aduanas, INIFAP, otros), así como otros actores que se estime relevante (<i>stakeholders</i>).
Presupuesto	La operación del CSP puede requerir de un presupuesto de operación limitado, de modo de financiar viajes, talleres, estudios técnicos, materiales de secretaría. Los proyectos estratégicos (bienes públicos) definidos por el CSP deben tener prioridad en los presupuestos correspondientes de Alianza y de los otros programas de SAGARPA. No deben repartirse subsidios privados dentro de los CSP, que beneficien a grupos particulares o específicos dentro de la cadena. Los representantes de cada eslabón deben tener una amplia legitimidad frente a sus representados y a los otros integrantes de la cadena.

Capítulo 5

Alianza para el Campo y Política Sectorial

5.1 La experiencia de Alianza

Se ha señalado en secciones anteriores el origen de Alianza y el rol que ésta cumple en el dispositivo de política sectorial. Este es el más importante programa sectorial de fomento productivo, abarcando los subsectores agrícola, ganadero, acuícola y pesquero, y actividades no agropecuarias que generen ingresos complementarios, en el caso de la población de menores recursos económicos. Para un análisis más detallado de estos temas se inicia resaltando los aspectos positivos de Alianza:

- Cuenta con una dotación importante de presupuesto, que sirve para “apalancar” recursos públicos estatales y recursos privados de complemento. Ello permite poner en práctica esquemas de co-financiamiento, que son fundamentales para lograr una mayor co-responsabilidad entre el Gobierno Federal y los Estados, así como un compromiso efectivo de los agricultores con los objetivos de cada proyecto.
- Puede cubrir una amplia variedad de temas técnicos, pues sus Reglas de Operación permiten financiar muchos de los requerimientos que exige una activa política sectorial: inversiones en proyectos productivos prediales y extraprediales (riego, maquinaria, ganado, otros), asistencia técnica, estudios, giras técnicas, actividades de promoción comercial, programas sanitarios, sistemas de estabilización de ingresos (en el caso específico del café), entre otras iniciativas. Esta ductilidad es importante para alcanzar en forma expedita los objetivos estratégicos planteados, pues no existe prácticamente ninguna área que no pueda ser desarrollada por razones de tipo burocrático.
- Opera a través de sistemas de gestión descentralizados y participativos, tanto en el nivel estatal como municipal. Junto con lograr una mayor legitimidad y transparencia, estos sistemas hacen posible decisiones más acertadas, pues las instancias resolutorias están más cerca de los beneficiarios. Adicionalmente, existen diversos tipos de instancias colegiadas que hacen posible la participación horizontal de los diversos organismos públicos y privados. Por otra parte, Alianza favorece la participación de agentes privados en la provisión de servicios a los agricultores.
- Opera a través de planes municipales y estatales de desarrollo rural. Si bien es cierto que dichos planes muchas veces no son funcionales y/o presentan diversos problemas operativos, ellos constituyen una herramienta que debe ser desarrollada en una perspectiva de mediano plazo, procurando un proceso de aprendizaje de los actores involucrados. Este tema es relevante por cuando los planes pueden ser muy útiles para resolver las tensiones entre el Gobierno Federal y los Estados, así como para darle una orientación coherente a las inversiones realizadas, mejorando con ello la calidad del gasto.

- Utiliza una lógica de atención a la demanda, en donde son los agricultores quienes se comprometen con determinados proyectos de inversión, sin una intervención directa del Estado en ese tipo de decisiones privadas.
- Fue el primer programa sectorial que se sometió a una evaluación externa, proceso que es realizado sistemáticamente todos los años. Este hecho es relevante para lograr una gestión más “técnica” y un proceso de mejoramiento continuo del programa, contribuyendo a la vez con los propósitos de transparencia y rendición de cuentas en las acciones del gobierno.
- Finalmente, se puede establecer que Alianza puede exhibir niveles de impacto. Más allá de diversas limitaciones que serán analizadas más adelante, los dispositivos de evaluación demuestran que el ingreso bruto de los beneficiarios 2003 –en la actividad apoyada- creció 12.6% en promedio, al año 2006, y que hay otros indicadores que denotan un proceso de mejoramiento económico y recapitalización de los beneficiarios⁴¹.

Todas estas constataciones indican que Alianza para el Campo es el programa público que debería crecer en el futuro inmediato, si se pretende profundizar la actual estrategia de incremento de la competitividad sectorial. Dado la experiencia acumulada y su lógica “técnica” de operación, Alianza debería transformarse en el núcleo duro, en una suerte de plataforma o de chasis institucional a partir del cual estructurar el dispositivo de política de fomento de la próxima etapa.

5.2 Orientaciones conceptuales: seis dilemas estratégicos

Para enfrentar con éxito esta perspectiva de crecimiento planteada anteriormente, es necesaria una mayor claridad estratégica acerca de diversos dilemas que actualmente enfrenta Alianza por el Campo.

5.2.1 Bienes públicos versus bienes privados

La primera reflexión está referida al financiamiento de los bienes públicos que requiere la política sectorial mexicana ¿Falta inversión en bienes públicos? ¿Son adecuadas las condiciones de operación de instituciones claves para el desarrollo sectorial, tales como el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, las Fundaciones Produce o el Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentario y Pesqueros Mexicanos?

Estas preguntas van más allá del ámbito que es propio de Alianza por el Campo, y deberían ser contestadas en el marco general de la política sectorial.⁴² Así mismo, estas preguntas son legítimas desde el momento en que existe un gran volumen de recursos públicos dirigidos a financiar bienes privados, los cuales adicionalmente han ido a

⁴¹ FAO, “Evaluación de Alianza para el Campo 2005. Informe General”, op. cit., pág. 50

⁴² De hecho, los seis dilemas estratégicos tratados en esta sección no son aplicables exclusivamente a Alianza por el Campo, sino que también atraviesan a los otros grandes programas que forman parte de la política sectorial. Aún así, hemos preferido tratarlos en esta sección para facilitar la lectura del texto. También ha incidido en esta opción el hecho de que Alianza es vista como una plataforma básica, que en el futuro debería contener a los otros programas de fomento.

beneficiar a grupos específicos de agricultores que aparentemente reciben una y otra vez este tipo de subsidios⁴³.

Si existiesen falencias de este tipo, como aparentemente es el caso, cabe preguntarse adicionalmente si es Alianza el programa que debe proveer este tipo de bienes. Las entrevistas realizadas nos señalan que existen diversos tipos de limitaciones en el área de los bienes públicos, y otro tanto es consignado por el equipo evaluador FAO.⁴⁴ Por ejemplo, INIFAP ha sido relegado en sus funciones de investigación y transferencia de tecnología agrícola,⁴⁵ y muchas de las Fundaciones Produce no han alcanzado un nivel adecuado de funcionamiento.⁴⁶ Desde otro ángulo, SENASICA presenta numerosos requerimientos de recursos, y en vez de operar en forma directa, Alianza opera como entidad que financia a SENASICA para la implementación de programas sanitarios en los diversos Estados. Debe evaluarse si este esquema es el más adecuado desde un punto de vista técnico y operativo.

5.2.2 Agricultores pobres versus agricultores comerciales

Desde el año 2003, Alianza tiene como objetivo central *“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo”*⁴⁷.

Sobre la base de este objetivo, las definiciones conceptuales de Alianza señalan que los recursos deben asignarse a proyectos de agregación de valor y a fomentar la integración de cadenas agroalimentarias. Por otra parte, Alianza prioriza al sector más pobre, por razones de equidad, lo que se expresa en el avance que ha experimentado el Programa de Desarrollo Rural (DR) entre 1996 y 2004, que ha pasado a representar desde el 19% al 31% del total de la inversión de Alianza.

De este modo, Alianza está frente a un dilema, a un *trade off*, que es clásico en cualquier programa de desarrollo agrícola: atender a los agricultores pobres *versus* los medianos o grandes productores⁴⁸.

⁴³ La evaluación 2005 de Alianza señala que el 87% de los recursos se orientaron al financiamiento de inversiones privadas, considerando sus diez años de funcionamiento.

⁴⁴ Ver: FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, op. cit., pág. 25

⁴⁵ Las dificultades para lograr un mejoramiento sustantivo en los rendimientos de ciertos cultivos, tales como el frejol o el maíz, denotarían las fallas que aún presenta el sistema nacional de investigación. Véase: A. Rosenzweig, op. cit.

⁴⁶ De hecho, en el artículo de Gordillo y Wagner ya citado se señalan las consecuencias que ha tenido para México el retiro inorgánico y apresurado del Estado, en sus funciones de apoyo al sector agroalimentario. Se han generado diversos vacíos institucionales y problemas de coordinación, que han entrabado el correcto funcionamiento del sector.

⁴⁷ “Reglas de Operación de la Alianza para el Campo” op. cit., artículo 6, p. 20.

⁴⁸ Desde el año 2003, Alianza mantiene una clasificación general de cuatro estratos de productores: a) *productores de bajos ingresos en zonas marginadas* (PBIZM) [hasta 10 hectáreas de riego ó 20 de temporal; hasta 20 cabezas de ganado mayor ó 100 de ganado menor; ó hasta 25 colmenas]; b) *productores de bajos ingresos en zonas no marginadas* (PBIZNM) [igual extensión de predio ó número de cabezas de ganado]; c) *productores de bajos ingresos en transición* (PBIT). [hasta 20 hectáreas de riego ó 40 de temporal; hasta 70 cabezas de ganado mayor en regiones tropicales, y hasta 50 cabezas en el resto del país]; y, d) *resto de*

Atender al segmento de los agricultores pobres es correcto por razones de equidad y porque allí existe un potencial productivo importante que el país debe aprovechar. Sin embargo: ¿Hasta qué punto la opción por los agricultores más pobres no bloquea las posibilidades de un mayor impacto de Alianza sobre la competitividad sectorial?

Asociado a este dilema existen muchas otras preguntas: ¿Es posible y realista fomentar proyectos de mayor valor agregado, si los agricultores más pobres están descapitalizados, y por tanto requieren de forma urgente de mejoramientos productivos de tipo básico en sus predios? ¿Existe un segmento importante de medianos propietarios que requieren del apoyo estatal y que sin embargo están desatendidos?

Los grandes agricultores pueden arreglarse solos, pero normalmente ello no necesariamente es así con los medianos productores. Y sucede que probablemente este segmento es determinante para obtener mejores resultados sectoriales de carácter global, tales como incrementos de productividad, desarrollo de las exportaciones o disminución de las importaciones.⁴⁹ Esta dimensión es relevante por cuanto estos resultados sectoriales son claves para demostrar al resto de la sociedad que este tipo de programas tienen un impacto real en la economía del país, que justifica la magnitud de recursos fiscales gastados en ellos.

Considerando lo anterior, por razones de claridad conceptual y de tipo operativo, es recomendable separar con mayor nitidez las dos “clientelas” que debe tener Alianza: agricultores pobres y agricultores comerciales. Esto sólo puede lograrse estableciendo *a priori* líneas específicas para ambos segmentos definidas por la autoridad correspondiente, y con sus respectivos presupuestos. De este modo:

- Desarrollo Rural, sobre todo, el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) debería especializarse en los segmentos pobres (PBIZM y PBIZNM). En los hechos ello es así, pero sucede que hay casos de grandes productores que están en este programa.
- Por otro lado, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero deberían orientarse hacia agricultores más comerciales (PBIT y RT). Nuevamente la práctica indica que esto es así, pues estos dos tipos de productores constituyen el 80% de los beneficiarios.

Aún así, la existencia de grandes productores en Desarrollo Rural o de productores pobres en Fomento Agrícola y Fomento Ganadero demuestra que no existen criterios operacionales o límites claramente definidos para focalizar estos recursos. Ante esta definición tan amplia de la población objetivo, las Reglas de Operación vigentes plantean la posibilidad de que los gobiernos estatales puedan dar un trato diferenciado por estrato de productor, para lo cual se señala la necesidad de contar con estudios de estratificación de los productores.

Las evaluaciones realizadas señalan con claridad que existe una tendencia a la especialización de estos programas por segmentos de productores, pero ella no responde a un objetivo establecido *a priori por las* autoridades, y por tanto buscado en forma explícita, si no que es el resultado “espontáneo” de la puesta en operación del programa, que finalmente depende de las decisiones tomadas caso a caso por funcionarios de nivel medio en las ventanillas de recepción de las solicitudes y proyectos, o de las preferencias

productores (RT) [superficies mayores, hasta el límite marcado por la Ley Agraria]. Ver: “Reglas de Operación...”, op. cit.

⁴⁹ Si lo anterior es cierto, quizás debería abrirse la categoría “Resto de Productores” en dos segmentos: agricultores medianos y agricultores grandes.

de los agricultores. Junto con valorar los estudios de estratificación, lo determinante será la forma como ellos serán utilizados. Como se ha señalado, el aspecto clave está en la creación de distintos tipos de fondos, dirigidos hacia segmentos específicos, antes de los llamados a presentar solicitudes y proyectos. Esta es la única forma de modular el uso de los recursos en función de las prioridades definidas por la autoridad.⁵⁰

El problema de la focalización es de la mayor importancia, pues es una herramienta fundamental para definir el programa de inversiones en función de las orientaciones estratégicas de la política sectorial. Adicionalmente, la forma como éste se resuelva determinará la solución que se le de a los dilemas siguientes, con sus correspondientes consecuencias operacionales.

5.2.3 Producción primaria versus transformación industrial

El Informe General 2005 señala que *“el 95% de la inversión realizada por Alianza entre 2002 y 2005 se orientó a la producción primaria, y apenas 5% se destinó al impulso de actividades de posproducción, comercialización y transformación, aún cuando la integración de cadenas productivas es una prioridad de la política sectorial”*.⁵¹ Estas cifras son lógicas considerando la opción de Alianza por los agricultores más pobres, lo cual nos remite a los problemas de focalización señalados precedentemente. Por otra parte, este resultado refleja las dificultades de Alianza por orientar sus inversiones en función de sus prioridades estratégicas.

Si se quiere ejecutar los recursos públicos en función de dichas prioridades, es necesario resolver los problemas de focalización, teniendo cuidado con minusvalorar el aporte que Alianza puede hacer en materia de desarrollo de la producción primaria. Ello implica separar los fondos presupuestarios que irán hacia los segmentos más pobres, en donde no es viable una estrategia de agregación de valor (salvo casos específicos), por cuanto esos agricultores no tienen recursos de capital ni están preparados para ello. En forma complementaria, es preciso dimensionar los fondos presupuestarios que irán hacia los agricultores más comerciales, que sí tienen un potencial en materia de desarrollo agroindustrial. Aclarados estos puntos corresponde clarificar la forma como se promoverá la integración de las cadenas productivas.

En la sección sobre los Comités Sistema Producto se ha hecho un análisis acerca de lo que implica integrar cadenas productivas en su dimensión de política pública. Corresponde ahora hacer lo mismo en la dimensión propiamente privada.

De las entrevistas con los informantes calificados y de la lectura de los Informes de Evaluación FAO se desprende que la estrategia adoptada por Alianza busca “escalar” desde la producción primaria al eslabón industrial, procurando que los agricultores se asocien entre sí para hacer inversiones productivas que les permitan agregar valor a su materia prima, incrementando así la obtención de ingresos. Esta estrategia es válida, pero sólo para grupos específicos, que cuentan con rubros rentables, altos grados de desarrollo organizacional, capacidades técnicas y gerenciales, alianzas y redes, conexiones ya establecidas con los mercados y un entorno favorable.⁵² Es de fundamental

⁵⁰ Para enfrentar los eventuales problemas operativos que pudiese generar la operación con diversos fondos debe contemplarse una estrategia progresiva, en donde se pongan en marcha experiencias pilotos, con uno o dos fondos específicos, que en una primera etapa operen en forma simultánea con el sistema actual.

⁵¹ FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, op. cit., pág. 24.

⁵² Sobre este tema, véase los interesantes trabajos de evaluación realizados en varios países de América Latina: RURALTER, “Empresas Asociativas Rurales en los Países Andinos. Seminario Internacional”, Quito,

importancia tener claro que esta estrategia no puede aplicarse en forma masiva, ni menos con los agricultores más pobres, que son justamente los que tienen menos condiciones para que esos emprendimientos sean exitosos.

Existe suficiente evidencia, en muchos países, que demuestran los límites, riesgos y dificultades que tiene la estrategia seguida por Alianza, lo cual debe llevar a considerar estrategias alternativas. En contraposición a la idea del “escalamiento productivo”, una solución posible podría encontrarse si se “desciende” desde las agroindustrias ya establecidas hasta el ámbito de los productores. No obstante, esta opción implicaría problemas de diseño, por cuanto las agroindustrias ya existentes no parecen ser actores válidos en el actual esquema de Alianza. Ello se desprende de la lectura de las Reglas de Operación, que define que sus beneficiarios son sólo productores agropecuarios (PBIZM, PBIZNM, PBIT y RT). A pesar de sus capacidades de “arrastre”, las agroindustrias consolidadas no son identificadas como actores dentro de Alianza, lo cual impediría integrar cadenas basándose en esquemas de agricultura de contrato y/o en la puesta en operación de Programas de Proveedores.⁵³

5.2.4 Acciones individuales versus acciones asociativas

Como se ha señalado, los factores de éxito de los emprendimientos asociativos son básicamente los mismos, ya sea que se trate de inversiones orientadas a resolver problemas de la producción primaria (por ejemplo, la administración de un tractor, de una obra común de riego o de otro tipo de infraestructura), ya sea que se trate de inversiones para lograr un “escalamiento” agroindustrial.

Aún así, es pertinente hacer un análisis específico de este dilema (individual *versus* asociativo) en su dimensión de producción primaria, por cuanto la agricultura mexicana presenta una fuerte atomización de sus unidades productivas, lo cual obliga a resolver los problemas de escala de producción. Al respecto se formulan tres consideraciones:

- En lo que se refiere a inversiones productivas, está comprobado que para que ellos sean exitosas se requiere de grupos ya existentes, con un alto grado de consolidación interna, que sean capaces de administrar en común ese tipo de inversiones. Estas condiciones no siempre se dan, sobre todo cuando se trata de grupos numerosos, difíciles de gestionar, lo que obliga a buscar esquemas alternativos. Una posibilidad a evaluar podría ser la promoción de pequeños grupos asociativos, tales como los Grupos Agrícolas de Explotación en Común (GAEC) utilizados en Francia,⁵⁴ que consideran válidos a grupos que van desde 2 hasta 10 personas, en donde muchas veces sus integrantes son parientes entre sí (un padre y un hijo, o dos hermanos que gestionan predios diferentes) o vecinos que tienen un alto grado de conocimiento y confianza mutua. Este tipo de grupos podría ser útil para administrar la infraestructura y la maquinaria entregada por los

Ecuador, 28 de julio de 2005. Para el caso específico de Chile: J. Berdegú, “Cooperando para Competir. Factores de Exito en las Empresas Asociativas Campesinas”, RIMISP, Santiago de Chile, enero de 2000. Estas referencias son válidas para analizar casos asociativos realizados tanto a nivel de producción primaria como a nivel de transformación industrial.

⁵³ Un Programa de Proveedores es un mecanismo de interconexión entre agroindustrias y productores primarios para asegurar un abastecimiento de materias primas puntual y de calidad a las agroindustrias, y un mercado estable para los agricultores. En algunos países estos mecanismos pueden ser subsidiados por el Estado, contemplan acciones de consultoría, transferencia tecnológica y capacitación, y no necesariamente incorporan contratos. Véase. ODEPA, “Instrumentos de Fomento para el Sector Silvoagropecuario”, Ficha N° 68, 2002, Santiago de Chile. Esta publicación está disponible en: www.odepa.gob.cl.

⁵⁴ UGEA, “Groupements et Sociétés en Agriculture”, 6° Edition, París, 1985.

Programas de Fomento Agrícola y Ganadero de Alianza, y podrían ser promovidos a través de la asignación de puntajes adicionales al momento de evaluar los proyectos.

- Ligado a lo anterior, se constata que en el dispositivo actual de Alianza no existe un instrumento para enfrentar temas o problemas técnicos comunes (lograr llegar a un determinado mercado externo; incorporar una tecnología específica en el proceso productivo, otros), que integre a dos o más empresas agrícolas o agroindustriales. En tal sentido, puede ser de interés analizar la experiencia de los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), utilizado en Chile para promover la integración horizontal entre un grupo pequeño de empresas (sobre todo a nivel de medianos productores y/o de agroindustrias emergentes), de modo de acometer tareas nuevas que no pueden ser enfrentadas de forma individual.⁵⁵
- Aunque el tema de la asistencia técnica será analizado en las secciones siguientes, sólo se debe puntualizar que el esquema asociativo es plenamente válido para hacer más eficientes la operación de los programas de asistencia técnica, tal como lo ha estado haciendo Alianza a través del Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales del Programa de Fomento Ganadero, y del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural del Programa de Desarrollo Rural.⁵⁶

5.2.5 Actividades agrícolas versus no agrícolas

Otra forma de enfrentar los problemas de escalas de producción es fomentar actividades económicas no agrícolas en los segmentos de agricultores más pequeños, que tienen dificultades estructurales para enfrentar los problemas de producción agrícola. Estas actividades normalmente son complementarias con las actividades agrícolas intraprediales, desde un punto de vista técnico y/o de uso de la fuerza de trabajo, lo que hace posible complementar los ingresos agrícolas que se generen en los predios, reforzando a veces la capacidad de inversión productiva dentro de ellos.

Esta línea de trabajo ha sido impulsada por Alianza a través del Programa de Desarrollo Rural. El Informe General 2005 señala que: *“En los últimos años ha crecido la inversión en apoyo a actividades no agropecuarias. La encuesta a beneficiarios realizada para esta evaluación, indica que en 2003 la proporción de recursos destinados al fomento de este tipo de actividades representó 19% del total, cantidad que aumentó a 22% en 2005. Si bien este aumento refleja la importancia dada a estas actividades, persiste en algunos Estados la idea de que el Programa tendría que limitarse a fomentar actividades primarias”*. Y sucede que la evaluación FAO indica que el mayor impacto de Alianza se observa en las actividades no agrícolas.⁵⁷

El éxito alcanzado señala un camino a seguir. Sin embargo, debe tenerse presente que este tipo de emprendimientos requiere de asistencia técnica y de redes comerciales específicas para ser viables. Por una parte, los agricultores son lo que son, y no necesariamente pueden transformarse en forma rápida en microempresarios del turismo,

⁵⁵ Véase. ODEPA, “Instrumentos”, op. cit., Ficha N°55.

⁵⁶ Llama la atención el hecho de que el Programa de Fomento Agrícola no cuente con una línea para atender la asistencia técnica, aún cuando contemple que sus beneficiarios pueden obtener recursos de PRODESCA. Como lo señalan las evaluaciones FAO, ello casi no ha sido aprovechado por los beneficiarios de FA.

⁵⁷ FAO, “Informe de Evaluación Nacional 2004. Programa de Desarrollo Rural”, México, 12 de octubre de 2005.

la producción de muebles o la confección de alimentos. Adicionalmente, muchos de estos agricultores están localizados en zonas geográficas aisladas, en donde es más difícil poner en marcha este tipo de emprendimientos.

5.2.6 Rubros nuevos versus rubros tradicionales

Como en otros países del mundo, la agricultura mexicana está actualmente siendo sometida a una fuerte presión competitiva, que es consecuencia de la integración de México a la economía mundial. En este contexto, aparece con fuerza la idea de que, para enfrentar esta presión en el caso de ciertos rubros y/o regiones productivas, es necesario un cambio tecnológico, concebido como un proceso de reconversión productiva.

La reconversión productiva ha sido establecida por SAGARPA como una de las cuatro líneas estratégicas de la política sectorial. Sin embargo, el Informe General ya citado señala que: *“Un balance general de la acción de la Alianza en esta línea de política, indica acciones insuficientemente sistemáticas y articuladas con otros instrumentos y programas sectoriales, que hubiesen dado mayor profundidad y alcance al ajuste en la estructura productiva a nivel nacional. No obstante, es importante destacar que Alianza puede contribuir en forma importante en esta línea, porque promueve inversiones en componentes estratégicos, como sistemas de riego tecnificado e invernaderos, que inciden en ramas con fuerte potencial de mercado.”*

Mas adelante, en la evaluación de impacto, el Informe señala: *“Las acciones de Alianza impulsan esta estrategia ... subsidiando la producción y/o adquisición de material vegetativo certificado, el uso de paquetes tecnológicos en cultivos estratégicos y el empleo de nuevas tecnologías; (adicionalmente), mediante el apoyo a diversos componentes de inversión que inducen al productor en forma indirecta a que realice un cambio de cultivo, tales como la instalación de invernaderos y sistemas de riego presurizado....*

*Como un primer resultado de la evaluación sobre este indicador, se encontró que el 6.9% de los productores apoyados con bienes de inversión en 2003 realizó cambio de cultivo, como resultado del subsidio. En términos de superficie cultivada, este proceso tuvo lugar en sólo el 3.3% del total. Esta menor proporción en superficie se debe a que fueron mayoritariamente los productores pequeños (que cuentan con una superficie inferior a la media muestral) quienes cambiaron de cultivo.”*⁵⁸

Estos resultados hacen reflexionar acerca del alcance de esta línea de trabajo. Por una parte, se reconoce la plena validez de esta opción de Alianza, pues ella es correcta desde una perspectiva estratégica: la transición hacia un esquema de apertura implica un ajuste, una readecuación estructural del agro mexicano, que debería transitar desde los rubros tradicionales⁵⁹ hacia rubros de mayor valor. Por otra, los resultados obtenidos por Alianza señalan las dificultades que tiene todo proceso de reconversión agrícola, lo que hace necesario precisar sus condiciones de factibilidad.

La agricultura mexicana tiene regiones productivas de alto potencial productivo, cuyos productores pueden emigrar desde los actuales cultivos tradicionales hacia rubros más rentables y de mayor valor. Un caso paradigmático es el cultivo del trigo en Sonora, cuyas características de clima y suelo permiten una fruticultura de alta competitividad. El tema

⁵⁸ FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, op. cit., pág. 31

⁵⁹ La evaluación de impacto indica que los principales cultivos abandonados fueron el sorgo, maíz blanco, trigo, otros forrajes y sorgo forrajero.

de la reconversión productiva adquiere connotaciones más complejas en áreas que tienen menos opciones productivas, ya sea porque presentan mayores limitaciones de suelo y clima o porque sencillamente no cuentan con rubros rentables hacia los cuales migrar. En estos casos es indispensable hacer un cuidadoso análisis de los factores que limitan dicho potencial, de modo de identificar correctamente las opciones de salida.

Una de las primeras incógnitas a despejar se refiere al potencial de esas regiones para producir esos rubros tradicionales, para lo cual es preciso compararse con las regiones competidoras a escala internacional. ¿México puede ser competitivo a nivel internacional en maíz o en café? ¿Existe alguna ventaja específica que permita diferenciar a estas producciones? Estas preguntas deben ser respondidas para el diseño de las orientaciones estratégicas, procurando encontrar soluciones creativas, que incorporen dimensiones diversas para evaluar esos procesos productivos: ventajas agronómicas y económicas, junto a ventajas geográficas, sociales o culturales.

En algunas regiones los programas de reconversión pueden tener impacto, mientras que en otras puede ser más conducente un enfoque distinto, llamado de modernización productiva. A diferencia del primero, en que se trata de sustituir un rubro tradicional por otro nuevo, el enfoque de modernización apunta a valorizar y a potenciar el rubro tradicional, provocando cambios tecnológicos que lo hagan competitivo a nivel internacional. También pueden ser válidas las estrategias mixtas, que combinan en una misma región proyectos de reconversión productiva con proyectos de modernización.

El problema de la reconversión productiva se complejiza aún más al incorporar variables sociales y económicas, pues normalmente los procesos de reconversión son más difíciles en la agricultura campesina que en la agricultura empresarial. Por todas estas razones es recomendable impulsar una estrategia sectorial que integre programas de reconversión productiva y programas de modernización, en función de cada situación específica.

5.3 Cobertura temática

Alianza se caracteriza por promover un amplio abanico de componentes de inversión y de servicios técnicos entregados a los agricultores. Analizar el funcionamiento de Alianza desde este punto de vista es clave para acceder a una mirada más agronómica acerca de sus posibilidades de impacto en las explotaciones de los agricultores.

5.3.1 Riego

La ocurrencia de periodos prolongados de sequía en el pasado reciente deja ver la extrema vulnerabilidad del sector agropecuario. A pesar de que este es un tema estratégico dado su impacto sobre la productividad agrícola,⁶⁰ las cifras globales indican que la superficie bajo riego muestra un pequeño retroceso, pues se habría pasado de 4,943 millones de hectáreas en regadas en 1990 a 4,854 millones en 2004.

⁶⁰ Sólo a modo de referencia se hace mención a los datos aportados por A. Rosenzweig, quién señala que en las zonas de riego, los rendimientos del frijol en México son ligeramente inferiores a los de Estados Unidos, mientras que en las zonas de temporal estos son cuatro veces inferiores. "El debate sobre el sector agropecuario...", op. cit. De hecho, la evaluación de impacto realizada por FAO indica que el riego es uno de los componentes de inversión de mayor impacto de Alianza, con un alza promedio de 16,9% en los ingresos brutos. "Evaluación de Alianza por el Campo. Informe General", op. cit., pág. 53.

Estas grandes cifras están directamente ligadas a la realización de grandes obras de riego (y a una adecuada regulación del uso del agua),⁶¹ tema que excede el ámbito de acción de Alianza. Sin embargo, no deja de ser importante la realización de programas que promuevan la tecnificación del riego, tema que ha sido abordado por Alianza, pues ello permite disminuir la presión por este recurso y al mismo tiempo, incide directamente en los resultados técnicos y económicos obtenidos por el agricultor.

Los antecedentes disponibles señalan que en esta área se ha evolucionado en la línea correcta, pues es claro el alto impacto que tiene el riego en la productividad agrícola: *“en el caso de los sistemas de riego, en los primeros años el énfasis se puso en la introducción de tuberías y compuertas, que son inversiones de menor costo relativo, pero cuyo propósito central era abatir las pérdidas en la conducción intraparcularia. A partir de 1998 se procuró una mayor tecnificación en los sistemas de riego, por lo que se apoyó una mayor inversión promedio por hectárea. Desde el año 2002 es apreciable la disminución en el número de beneficiarios, esta tendencia obedece a que en los últimos años se han realizado inversiones cada vez más costosas por el tipo de sistemas de riego (goteo, cintilla, aspersión, avance frontal, entre otros), que generó un sustancial incremento en la inversión media por beneficiario. Esta orientación ha sido positiva en términos de la incorporación de sistemas cada vez más eficientes en el uso del agua, aunque posiblemente ha limitado el acceso a sistemas más básicos por parte de productores de menores recursos”*.⁶² Para una apreciación más clara de esta área sería conveniente analizar que está pasando con las obras de riego extraparcularias que son operadas por la CNA, pues al parecer habrían muchas deficiencias en los canales secundarios y en los canales interparcelarios.

5.3.2 Invernaderos

En el impulso a los invernaderos se consigna la generación de alto impacto en los ingresos brutos de la actividad apoyada de los beneficiarios, con alzas del 34.6%, lo que lo sitúa como el componente de inversión de mayor impacto dentro de Alianza. Esta cifra probablemente está reflejando la realidad de los agricultores más pequeños, en donde la realización de este tipo de inversión tiene un alto impacto dado las limitaciones en tamaño e intensificación de sus sistemas de producción. También es interesante el impacto de este componente en relación a los objetivos de reconversión productiva.

5.3.3 Recuperación de Suelos

“Una evaluación realizada en 2002 (por el Instituto Nacional de Ecología), alerta que el 47.7% de la superficie nacional presenta algún tipo de degradación del suelo, siendo las principales la degradación química, que incluye pérdida de fertilidad, salinización y acidificación y afecta a 320,500 Km² (16.4% de la superficie); la erosión eólica que afecta a 293,638 Km² (15%); la erosión hídrica, a 235,952 Km² (12%) y la degradación física, a 85,144 Km² (4.3%). Además, un estudio de SEMARNAT-COLPOS (2002) se señala que de la superficie ganadera, que asciende a 110 millones de hectáreas, el 43% está afectado por sobrepastoreo”.⁶³

⁶¹ Se refiere a la sobreexplotación de los mantos acuíferos, de los que depende una tercera parte de la superficie nacional bajo riego.

⁶² FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, págs. 28-29.

⁶³ FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, pág. 16.

Esta cita del Informe General 2005 es elocuente para dimensionar el alcance de este problema. Aunque Alianza destina el 26% del presupuesto de Fomento Ganadero al mejoramiento de las tierras de pastoreo, en estricto sentido Alianza no dispone de una línea específica dirigida a combatir la degradación de suelos, y más específicamente, a mejorar su fertilidad. En los hechos el Programa de Fomento Ganadero apoya el mejoramiento de tierras de pastoreo, pero ello se hace a través de la introducción de infraestructura y equipos para el manejo de agostaderos (81% de la superficie atendida). Como lo señala el Informe General, esto “*no es lo más efectivo para atender el grave problema del sobrepastoreo.*” Si consideramos además que el porcentaje restante de la inversión en tierras de pastoreo es básicamente entrega de semillas forrajeras, se concluye que existe un vacío pues Alianza no está abordando los problemas de fertilidad de suelos^{64 65}.

Este tema es estratégico, considerando que el pequeño tamaño de los predios mexicanos induce a una rotación intensiva de los suelos y a una sobreexplotación de las praderas. Por otro lado, está establecido que la fertilidad de los suelos es una variable determinante de la productividad agrícola y ganadera, pues constituye la base sobre la cual se realiza todo el manejo agronómico posterior, ya sea que se trate de una pradera natural, de un cultivo o del manejo de un hato ganadero. Una última consideración, de carácter más operativo, es que el Programa de Fomento Ganadero está entregando animales de calidad que son exigentes en materia de alimentación. Es imprescindible promover un mejor uso de las praderas si Alianza quiere ser coherente y sustentar en el mediano plazo a estas inversiones.

Considerando lo anterior, debe evaluarse la posibilidad de abrir una línea específica en esta área. Es efectivo que este tipo de Programas tiene la dificultad de que las fiscalizaciones son difíciles de realizar dado el carácter fungible de estos insumos, hecho que quizás ha influido en la exclusión de los fertilizantes en las Reglas de Operación de Alianza. Con todo, es factible aprovechar la experiencia de otros países en esta área,⁶⁶ así como analizar la propia experiencia de Alianza, que en ciertos casos ha entregado cal a los agricultores para corregir la acidez del suelo.

⁶⁴ Este vacío se comprueba al constatar que la entrega de fertilizantes está explícitamente excluida en las Reglas de Operación que regulan el funcionamiento de Alianza por el Campo. Véase: “Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003)”. Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2003, p. 45.

⁶⁵ En tal sentido, consideramos que la cifra de 14 millones de ha. intervenidas por Alianza para el mejoramiento de tierras de pastoreo es equívoca, por cuanto no puede considerarse que la entrega de infraestructura y equipos para el manejo de agostadero (y en menor medida, la entrega de semillas forrajeras) es sinónimo de rehabilitación de tierras. Por definición un trabajo en esta área pasa por el mejoramiento del suelo como tal, lo cual supone una intervención de carácter más integral, en donde la base es la aplicación de fertilizantes, cal y eventualmente otros insumos, así como la introducción de prácticas de manejo para controlar la erosión y recuperar el suelo. Si a lo anterior se agrega el costo de la asistencia técnica que requerirían estas intervenciones, se sobrepasará con mucho a la subvención de 156 pesos por ha. indicada como promedio por el Informe General 2005. Dicho todo esto, consignamos que se nos ha informado que en algunos Estados se promueven prácticas para controlar la erosión de suelos.

⁶⁶ A modo de referencia, considérese que el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) aplicado en Chile moviliza aproximadamente el 20% del total de transferencias entregadas anualmente a los agricultores por el gobierno. Este programa consta de cinco líneas técnicas: fertilización fosfatada, enmiendas calcáreas, siembra o regeneración de praderas, conservación de suelos, rehabilitación de suelos (eliminación de troncos muertos). EL SIRSD se inspiró en la experiencia de Nueva Zelanda, que utilizó un dispositivo similar desde la segunda guerra mundial hasta mediados de los 80 para mejorar sus suelos volcánicos y llegar hasta los altísimos niveles de fósforo de hoy. Sobre el SIRSD, véase: ODEPA, “Instrumentos”, op. cit., Ficha N° 11.

5.3.4 Mejoramiento genético

El Informe General 2005 emite un juicio que quizás es demasiado crítico respecto de esta área de trabajo. En efecto, se señala que en el Programa de Fomento Ganadero “*la mayoría de los recursos se ejerció en el mejoramiento genético del ganado (36%)... En apoyo al mejoramiento genético se atendió principalmente la especie bovina, con 152,593 sementales, poco más de 400 mil vaquillas y más de 700 mil dosis de semen. Los sementales financiados representan 27% de las necesidades nacionales estimadas para cubrir por una vez el hato criollo y cruzado, que es en el que preferentemente se requiere inducir el uso de sementales de mejor calidad. Sin embargo, el impacto de los sementales y dosis de semen fue bajo debido a que buena parte (más del 70%) de los beneficiarios utilizaba previamente un componente similar*”.

Aunque esto es efectivo, Alianza hace un aporte al implementar esta línea de trabajo, en la medida en que interviene en la base genética del ganado, un área crítica que también tiene un efecto sistémico respecto del manejo posterior del hato ganadero. La validez de este componente se sustenta además en el hecho de que se están haciendo inversiones reales (re-capitalización), en un área de política pública muy valorada por los agricultores - la entrega de ganado por parte del Estado es una tradición-, y sobre todo, que el semen o los animales seleccionados elevan el nivel genético de la masa ganadera general. Ello no quita que, tal como lo señala el Informe de Evaluación de Fomento Ganadero, es necesario avanzar hacia una mejor focalización de estas inversiones en los segmentos menos avanzados, a fin de provocar cambios tecnológicos y no sólo reponer semovientes de características similares a los preexistentes en las unidades de producción.

Por otro lado, la evaluación de impacto ya citada, realizada por FAO, indica que este componente de inversión ha implicado un aumento del 14.3% promedio de los ingresos brutos de los beneficiarios en la actividad apoyada.

5.3.5 Infraestructura y mecanización

En mecanización se entregó un total de 25 mil tractores en el lapso 2000-2005, lo que representa un 17% del déficit estimado en 149 mil unidades.⁶⁷

Al igual que respecto de otros tipos de maquinaria, cabe hacer una evaluación más fina sobre la real pertinencia de estas inversiones, pues normalmente ellas son de alto costo y tienen impactos aislados, que no alcanzan a generar un efecto sistémico en el sistema global de producción (por ejemplo, una máquina cosechadora incide en el desarrollo de la cosecha, pero no necesariamente en las fases anteriores del cultivo). Por tal razón, en el proceso de selección de este tipo de proyectos habría que clarificar las condiciones específicas que determinan su real prioridad. Esta opinión se ve refrendada con los datos de la evaluación de impacto de FAO, en donde estos componentes son los que alcanzan un menor impacto sobre los ingresos brutos: mecanización, infraestructura y maquinaria implicaron alzas de 10.4%, un 9.6% y un 7.8% respectivamente.

5.3.6 Asistencia técnica y gestión

Esta área es clave para los agricultores, y los resultados de las evaluaciones demuestran que cuando hay asistencia técnica los procesos de inversión en general tienen mejores

⁶⁷ FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe Programa de Fomento Agrícola”. México, 25 de septiembre de 2006.

resultados.⁶⁸ Los agricultores tienen dificultades para vincularse a los mercados y/o para identificar las tecnologías más eficientes que requieren sus sistemas de producción, para lo cual requieren de consejos técnicos y de otros apoyos específicos, tales como información de mercados o apoyos para abastecerse de insumos o comercializar sus productos en forma asociativa.

En esta área se observa un avance discontinuo entre los diversos programas de Alianza, por cuanto Fomento Ganadero opera a través del Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, el cual atiende a 23,000 productores (el 26% de los beneficiarios de FG) a través de un modelo que ya está consolidado (al menos en lo que refiere a la atención de la producción primaria). En cuanto a Fomento Agrícola, no existe un programa equivalente, razón por la cual se ha generado un vínculo entre los agricultores beneficiarios de este programa con los servicios entregados por Desarrollo Rural a través de PRODESCA. Sin embargo, por diversas razones este esquema no ha entregado los resultados esperados.⁶⁹ Más que en pensar en poner en marcha un sistema propio de FA, esta falencia debería llevar a pensar en la necesidad de diseñar un servicio de asistencia técnica único e integrado, a nivel del conjunto de programas de Alianza, que sea capaz de brindar servicios diferenciados a los beneficiarios.

En una dimensión complementaria, el mejoramiento de la gestión de las explotaciones agrícolas es un área clave que parece estar poco cubierta por el dispositivo actual de Alianza. Los agricultores normalmente no tienen habilidades para llevar sistemas adecuados de contabilidad, ni menos para evaluar sus costos de producción y modificar sus estrategias a la luz de esos resultados económicos. En una perspectiva de profesionalización de la agricultura, este es un tema estratégico, en donde es necesario avanzar con la ayuda de los organismos públicos, de forma tal de crear una “cultura del dato”. Para el efecto sería útil promover la creación de Centros de Gestión,⁷⁰ tal como ya se está haciendo con éxito con las “Redes de Innovación”, en los Estados de Michoacán, Querétaro y Guerrero. Esta es un área que debería recibir un apoyo especial de las Fundaciones Produce.

5.3.7 Otros ámbitos temáticos

Para finalizar esta sección se realizan breves comentarios acerca de otros ámbitos temáticos relevantes de la política sectorial, que por diversas razones no pudieron ser tratados en detalle durante la elaboración de este documento:

- Promoción de Exportaciones: ¿Como está funcionando PROMOAGRO en el trabajo de promoción exportaciones? Existe un presupuesto referencial de US\$ 20 millones anuales, pero en el proceso de consultas no fue posible conocer como opera este programa: ¿es un fondo competitivo? ¿Existe un sistema de concursos para procesar las iniciativas de los agricultores? ¿Cómo se integran estos proyectos en los Planes Rectores de los CSP?

⁶⁸ Resulta ilustrativa la comparación de la magnitud de los impactos que se logran con y sin la presencia de servicios de asistencia técnica en los proyectos de inversión física. “*Los hallazgos al respecto muestran que los beneficiarios que contaron con acompañamiento técnico en el desarrollo de sus inversiones consiguieron elevar su ingreso en 20,2%, mientras que para el resto la mejora fue de 11,9%*”. FAO, “Evaluación de Alianza por el Campo 2005. Informe General”, op. cit., pág. 53.

⁶⁹ FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe Programa de Fomento Agrícola”, op. cit.

⁷⁰ Sobre los Centros de Gestión en Chile, véase: ODEPA, “Instrumentos”, op. cit., Ficha N° 24.

- Crédito: este es un tema siempre relevante, considerando además la fuerte caída en las colocaciones de créditos realizadas por el sistema formal en los últimos años ¿Cómo aprovechar Alianza para reactivar el crédito? Para favorecer la inserción de los agricultores en la banca comercial deben desarrollarse diferentes incentivos. Entre otros, fondos de garantías para pequeños empresarios, de modo de disminuir los riesgos, o subsidios para financiar los costos de inserción (o bancarización) de los agricultores más avanzados en los bancos comerciales. También debe promoverse la constitución de otros agentes intermediarios, que vayan más allá de la banca, tales como agroindustrias, cooperativas o cajas de ahorro, entre otros.
- Calidad: los temas asociados a la promoción de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) o Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), entre otros sellos, no tienen demasiada relevancia en la discusión sectorial, pues la iniciativa está relegada al mundo privado, dado el carácter voluntario de estas certificaciones. En el caso de SENASICA sí son relevantes los temas de trazabilidad, que se están implementando a través de proyectos específicos. No hay referencias a modalidades del tipo Acuerdos de Producción Limpia (para agroindustrias y sus proveedores), quizás por los problemas de enfoque acerca de las agroindustrias ya establecidas, comentados en secciones anteriores.⁷¹
- Captura de Tecnología: En paralelo a la labor de investigación que hacen INIFAP y otros organismos técnicos, es necesario fomentar mecanismos institucionales que promuevan la innovación tecnológica. Las Fundaciones Produce cuentan con financiamiento para realizar misiones tecnológicas, pero queda por evaluar si estas son sistemáticas, si alcanzan el nivel técnico requerido y si se hace una adecuada difusión posterior de sus resultados.

A modo de conclusión se establece que Alianza debe buscar un nuevo equilibrio presupuestario entre programas o componentes de inversión, considerando que hay algunas de ellas que tienen mayor impacto que otras en la productividad (por ejemplo, fertilidad de suelos versus infraestructura, en el caso de Fomento Ganadero). Esto debería implicar una priorización de componentes de inversión, pues es mejor financiar áreas críticas y de alto impacto que cubrirlo todo. Eventualmente ello podría implicar también la creación de otros programas.

5.4 Mecanismos de asignación de recursos

Refiriéndose a los retos futuros de Alianza, el Informe General 2005 señala “*la necesidad de inducir ciertas líneas de inversión en la atención de prioridades nacionales y de cada entidad federativa.*”⁷² Un aspecto fundamental de Alianza está dado por su capacidad de movilizar en forma eficiente los recursos presupuestarios en función de dichas prioridades estratégicas. En tal perspectiva, en esta sección se analizan los mecanismos utilizados para asignar esos recursos de inversión.

⁷¹ Ver sección 5.2.3.

⁷² FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, op. cit. pág 32.

5.4.1 Planeación

Se ha señalado que los instrumentos de planeación son fundamentales para generar un marco común que le de coherencia al proceso de ejecución del gasto público realizado a través de Alianza. Se trata de evitar la imagen de que este Programa es como una “piñata”, en la que sólo impera la lógica del reparto. Para este efecto, se ha procurado impulsar procesos de planeación combinando criterios territoriales (distrito, municipio, estado) con criterios funcionales referidos al funcionamiento de las agrocadenas.

Sobre el primer nivel, el Informe General 2005 señala que *“Un proceso clave para una distribución más equitativa de recursos de DR es la municipalización. En 2002 el Programa inició el apoyo a la conformación y funcionamiento de 190 consejos distritales de desarrollo rural sustentable (CDDRS) y de 2,114 consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS). Esto se logró mediante la contratación de coordinadores encargados de facilitar la operación de los consejos. La municipalización además se ha fortalecido con la descentralización de recursos de DR, lo que se conoce como operación municipalizada, por medio de la cual, en 2005, se canalizó 50% del presupuesto a los municipios, para que sea en este nivel de gobierno y bajo el mandato de los CMDRS donde se decida el destino final de las inversiones”*

Este proceso de planeación permite levantar ideas y proyectos que tienen el valor de haber sido identificados por actores que están en la base social, y por tanto, más ligados a los verdaderos problemas y también a las oportunidades que ofrece el agro mexicano. Con todo, esta riqueza de ideas obliga a reforzar las instancias de planeación ubicadas a nivel estatal, tales como el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRUS), el Comité Técnico Agrícola (CTA) y el Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN), de manera de hacer procesos de síntesis y priorización que respondan a las expectativas creadas en esos actores locales.

*“A pesar de lo anterior, es necesario destacar que en términos generales los alcances en materia de planeación y orientación estratégica de los recursos de Alianza son, al día de hoy, limitados, ya que lo esencial de las tareas de las instancias de planeación se dirige a temas operativos. Con ello, frecuentemente los criterios que prevalecen en la asignación de recursos son de orden administrativo u operativo y no estratégico, por lo que se desvía el curso de Alianza del cumplimiento de sus objetivos, reduciendo su impacto en el desarrollo sectorial. En ese sentido la consolidación de las instancias colegiadas antes mencionadas es una tarea pendiente que requiere llevar a cabo acciones de desarrollo de capacidades y fortalecimiento de las instituciones locales”*⁷³

Esta cita del Informe General ilustra las dificultades de Alianza para ir más allá procesos de planeación de carácter formal, vaciados de contenido, que sólo se hacen porque existe una ley o una autoridad que así lo exige. Muchos actores de Alianza señalan que no es necesaria esta labor de planeación, por cuanto este programa opera según la demanda de los agricultores.⁷⁴ Aún así, existen Estados que han logrado establecer procesos de planeación reales, que tienen un impacto efectivo a la hora de ejecutar los recursos

⁷³ FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe General”, op. cit., pág. 35.

⁷⁴ Este argumento es falaz por cuanto la suma de buenas decisiones individuales no necesariamente implica buenas decisiones públicas: las primeras están determinadas sólo por intereses particulares, que pueden ser muy legítimos, pero que no siempre son funcionales al bien común. A partir de aquí se vuelve a insistir en la necesidad de que las autoridades fijen montos de inversión por líneas temáticas, antes de abrir las postulaciones para los agricultores. Esta es una buena forma de operativizar la planeación realizada a nivel territorial y/o de agrocadenas.

presupuestarios. Michoacán, Chiapas, Jalisco, y en menor medida Sonora y Zacatecas, constituyen referencias valiosas en esta área, a lo que se suman numerosas experiencias a nivel de distrito y de municipios.

En lo que se refiere a la planeación a nivel de agrocadenas (o de CSP), hemos realizado ya una reflexión acerca de la importancia de ir más allá de la coyuntura y de ser capaces de ejecutar Planes Rectores.⁷⁵ Sólo se agrega que en el país existen agrocadenas que han logrado implementar sus Planes Rectores con éxito (caso del aguacate, el limón y el arroz), en gran medida porque previo a la constitución de los CSP existían actores verdaderamente motivados, que había sido capaces de desencadenar una dinámica de trabajo real y efectiva para solucionar sus problemas.

Pero existen otros dos niveles de planeación que ameritan comentarios. En primer lugar, el referido al nivel del productor o del grupo asociativo, en donde Alianza ha impulsado a los proyectos (en reemplazo de las solicitudes) como instrumentos para hacer la solicitud de recursos. A diferencia de las solicitudes, en donde el agricultor sólo pide tal o cual bien de inversión, en los proyectos deben hacer una fundamentación técnica, económica, social y ambiental de lo que están solicitando.

Mientras que en Desarrollo Rural ello es obligatorio para el 100% de los beneficiarios, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero sólo exigen este formato para una parte de ellos (al menos un 60% del total de los recursos, regla que en los hechos no se ha podido cumplir por razones diversas). So se valora esta medida como una forma de racionalizar el uso de estos recursos y de promover la asociatividad, debe señalarse que Alianza ha debido enfrentar dos problemas en relación a este tema. Por una parte, muchos proyectos son de mala calidad, pues son hechos en forma estándar por profesionales especializados que los copian una y otra vez, o que tienen un sesgo profesional muy enfocado hacia la producción primaria. En otros casos son los proveedores de insumos y equipos quienes formulan los proyectos, lo cual hace que las especificaciones técnicas de los mismos sean inadecuadas, pues llevan a una sobreinversión de los agricultores inducida por los proveedores y su interés de aumentar sus ventas y sus ganancias. También se han detectado grupos simulados, que sólo existen en el proyecto para obtener el subsidio. Todos estos problemas se observan en otros países y sólo puede ser enfrentados a través de operadores acreditados (profesionales privados) que hagan una función de asesoría y supervisión técnica en terreno, de modo de garantizar la calidad de los servicios prestados por Alianza.

El segundo nivel de planeación se refiere al país como un todo, en donde desde hace muchos años se observa que existe un vacío. En SAGARPA no se realiza un trabajo de planeación, pues predomina la idea de que ello le corresponde a los Estados y que la Secretaría sólo debe realizar un trabajo normativo. Así las cosas, las conversaciones que todos los años se realizan entre SAGARPA y los Estados para firmar los Anexos Técnicos sólo están referidas a aspectos presupuestarios y operativos. Sin pretender volver a los antiguos y detallados planes de desarrollo sectorial, se cree que esta función es indelegable por cuanto sólo SAGARPA puede configurar una visión prospectiva del conjunto del agro mexicano, necesaria para prever tendencias, anticipar grandes decisiones públicas y fijar una determinada orientación estratégica. Tras este mismo objetivo deben realizarse los estudios de competitividad (*benchmark*) orientados a

⁷⁵ Véase sección 4.4.

identificar ventajas competitivas, basados en una visión de la agricultura mundial mencionados en secciones precedentes.⁷⁶

5.4.2 Información

El tema de la información es fundamental para la gestión global de Alianza. Para avanzar se identifican dos líneas de trabajo complementarias:

- Por una parte, es necesario contar con un buen sistema de información sobre las características de los beneficiarios, de modo de mejorar la gestión de los programas, evitar duplicidades y hacer una evaluación anual que haga posible procesos de mejoramiento continuo.
- Por otra, es necesario mejorar la comunicación con los usuarios potenciales de Alianza, de manera de abrir oportunidades para todos los agricultores y no sólo para grupos o segmentos específicos, más informados y/o especializados en la captura de estos recursos.

En relación al primer problema, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala que debe elaborarse “*un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural, mediante la Clave Única de Registro Poblacional (CURP) y el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) (personas morales)*”. SAGARPA introdujo en el año 2002 el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), el cual no ha sido finalmente aceptado por los Estados. Como lo señala el Informe General 2005, algunos Estados han desarrollado sus propios sistemas informáticos, mientras que otros carecen por completo de ellos.⁷⁷ Ello prueba que técnicamente es factible implementar este tipo de sistemas; al parecer, algunos Estados prefieren la opacidad, lo que indicaría que esto no avanza por problemas de voluntad política. Alianza requeriría de un formato más flexible que el SISER, de modo de dar cuenta de la diversidad de realidades y problemáticas que presentan los Estados. Con todo, esta es un área estratégica en la cual es indispensable contar con un sistema unificado, en un nivel mínimo, que comprenda a toda la Federación.⁷⁸

En relación a la segunda línea de acción, todos los agricultores deben estar informados, de modo de romper con los comportamientos clientelares que persisten en muchos Estados. Ello le dará transparencia al proceso, pero debe estarse conciente de que probablemente también incentivará a que la demanda de recursos supere a la oferta. Ello es bueno en la medida en que obliga a ser más selectivos, pero también genera frustración por postulaciones que finalmente no son satisfechas, lo cual puede generar en ciertos casos problemas políticos.

5.4.3 Focalización

En secciones anteriores se ha hecho una reflexión acerca de los posibles criterios de focalización. Ahora la pregunta que surge es: ¿cómo focalizar operacionalmente en los segmentos de agricultores priorizados?

⁷⁶ Ver sección 4.5.1.

⁷⁷ FAO, “Evaluación de Alianza por el Campo 2005. Informe General”. op. cit., pág. 44.

⁷⁸ En forma complementaria, sería conveniente estudiar la posibilidad de informatizar el proceso completo de tramitación de las solicitudes y proyectos, en aquellos Estados más avanzados. Ello supondría que las solicitudes y proyectos presentadas por los agricultores deberían estar formateadas en medios magnéticos.

A nuestro juicio, la clave está en predeterminar fondos presupuestarios, definidos por las autoridades del Gobierno Federal y/o de los gobiernos estatales antes de proceder a los llamados públicos para presentar solicitudes o proyectos. La asignación de partidas presupuestarias utilizando criterios políticos (en el sentido amplio de la palabra), es la única forma de “inducir” las inversiones deseadas por la autoridad, en función de las prioridades establecidas.⁷⁹

Actualmente Alianza fija *a priori* los presupuestos de sus programas (FA, FG, DR), pero son los agricultores, *ex post*, quienes finalmente definen cuantos recursos se utilizarán en tal o cual componente de inversión (riego, mejoramiento genético, otros).⁸⁰ Si se hace un análisis más fino, los antecedentes señalan que en algunos Estados esta definición también sería tomada por los funcionarios públicos que reciben las solicitudes en las ventanillas de Alianza, pues algunos agricultores solicitan las inversiones sin especificar el programa que debe financiarla.⁸¹

Siguiendo esta lógica, se podría operar en tres niveles:

- Llamados especiales para los programas de Fomento Agrícola, Ganadero y Desarrollo Rural. Cada uno de estos programas debería tener condiciones específicas de elegibilidad, así como determinados “topes” de recursos que permitan “orientar” la elección de los agricultores. Por ejemplo, en DR el monto máximo será de \$10,000, con un aporte propio del 10% (esto incentiva a los agricultores pobres y desincentiva a los más avanzados)
- Llamados especiales para cierto tipo de componentes de inversión, dentro de un determinado Programa. Por ejemplo, llamado a postular a proyectos de riego, dentro del Programa de Fomento Agrícola, para enfrentar los problemas de disponibilidad de agua en una zona en donde este tema es crítico. También habría que establecer criterios específicos de elegibilidad
- Llamados especiales para territorios específicos, siguiendo el esquema de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) que actualmente se utiliza para focalizar recursos en áreas pobres. También aquí se operaría sobre la base de criterios específicos de elegibilidad.

Un aspecto a considerar en relación a este tema es que las actuales Reglas de Operación de Alianza son demasiado generales: hay ventanas que permiten que los Estados hagan lo que quieren. Si ello es efectivo, correspondería una revisión de los actuales diseños operativos.

Se consigna finalmente los problemas que genera el hecho de no tener información actualizada sobre el conjunto de agricultores mexicanos, pues el último censo agropecuario se hizo en 1990. Aunque algunos Estados están realizando estudios de

⁷⁹ Esta propuesta no se pronuncia acerca de quién debe fijar esas prioridades. Dependiendo de cada situación, éstas podrán ser establecidas por el Gobierno Federal o los gobiernos estatales, o ser definidas en los planes municipales, estatales y/o en los Comités Sistema Producto, entre otras posibilidades.

⁸⁰ En tal sentido se puede sostener que actualmente quizás se tiene una excesiva compactación de Alianza, que es una reacción comprensible frente al alto número de programas que existía hace algunos años. Quizás la solución está en encontrar un punto medio, que sólo considere (o etiquete) grandes componentes de inversión (por ejemplo, riego, invernaderos, mecanización, infraestructura, genética animal o recuperación de suelos).

⁸¹ Aunque no es generalizado, estos funcionarios determinan si esa inversión se entregará a través de FA, FG y DR. Se configura así un esquema en donde sus resultados son la suma de muchas decisiones individuales tomadas por mandos medios en el transcurso del proceso, que las autoridades superiores sólo vienen a conocer una vez que éste ha concluido y se han consolidado sus resultados.

estratificación de productores, es evidente que las posibilidades de focalización mejorarían enormemente si se tuviera información actualizada sobre el conjunto del sector, pues la información actual está obsoleta considerando los drásticos cambios que ha sufrido el sector en los últimos años.

5.4.4 Selección

La capacidad de seleccionar a los mejores proyectos es otro tema crítico para lograr alinear las inversiones de Alianza en función de sus prioridades estratégicas. Para ello, es fundamental superar la actual política usada por Alianza para asignar los recursos, denominada “Primero en tiempo, primero en derecho”, pues existe consenso entre todos los actores consultados en que ella genera la sensación de desorden y de dispersión de recursos.

Tal como lo ha identificado el equipo FAO, *“los objetivos estatales de desarrollo no se reflejan sistemáticamente en la asignación de recursos”*.⁸² De acuerdo a esta misma fuente, ello se debe a que:

- *“prevalece el orden de llegada de las solicitudes sobre criterios de selección orientados a la capitalización y el desarrollo.*
- *La inercia operativa conduce recurrentemente a la autorización de proyectos no focalizados en la población objetivo y poco congruentes con los objetivos de desarrollo estatales.*
- *Existe el riesgo de discrecionalidad o poca claridad en la asignación de recursos.*
- *En la aplicación de los recursos se percibe una lógica de ejercicio presupuestal, antes que de prioridades de política económica (interesa más cumplir las metas financieras)*
- *Entre los funcionarios existen concepciones distintas con respecto a los objetivos de Alianza y las prioridades de política”*⁸³.

Este es un aspecto crítico en la operación de Alianza, que afortunadamente ha sido bien diagnosticado y bien resuelto operativamente. El equipo evaluador FAO y las autoridades de algunos gobiernos estatales han desarrollado un procedimiento algorítmico para facilitar la jerarquización de las solicitudes y proyectos, el cual se ha implementado con éxito en Sonora, y en menor medida, en Chihuahua, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas. Este proceso es incipiente y todavía no está consolidado; sin embargo, por sus positivos efectos globales, este mecanismo debiese aplicarse en el corto plazo en toda la Federación.^{84 85}

⁸² FAO. “Sistema de prioridades de inversión en Alianza a través de la calificación de solicitudes”. Guadalajara, Jalisco, noviembre de 2005.

⁸³ FAO, op. cit.

⁸⁴ Debe señalarse que el sistema usado en Sonora discrimina en contra de los agricultores que obtienen estos subsidios año a año, muchos de los cuales están “especializados” en esta tarea, en desmedro de los agricultores más desinformados (normalmente los más pobres, con menor nivel educacional y más aislados). Para reforzar esta tendencia, debe evaluarse la posibilidad de explicitar topes máximos (numero de años) para obtener estos subsidios, o acentuar drásticamente los puntajes (ponderaciones) para favorecer a quienes no los han obtenido. A modo de referencia, considérese que *“el 39% de los beneficiarios han recibido apoyo del Programa más de una vez, detectándose productores que cada año han obtenido apoyos de FG para mejorar la capitalización de su UPR”*. FAO, “Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe Programa de Fomento Ganadero”, op. cit.

Para profundizar este proceso en una perspectiva de mediano plazo, debe considerarse la posibilidad de aplicar diferentes sistemas de jerarquización, dependiendo de los montos de recursos públicos involucrados. Los procedimientos complejos sólo deben exigirse en el caso de proyectos más caros (sobre un umbral de monto determinado), los cuales deben ser sujetos de una estricta selección a través de concursos.⁸⁶ Por la naturaleza simple de los bienes y servicios entregados a los agricultores de menores recursos (por ejemplo, un animal bovino o una máquina), los procedimientos empleados también deben ser sencillos y baratos: sólo debe aplicarse un proceso mínimo de selección, preocupándose básicamente de que se respeten condiciones de equidad (evitar beneficiarios que se repiten año a año) y de elegibilidad.

Otro aspecto clave en donde es preciso avanzar se refiere al proceso de planeación. Hay mucha burocracia en el procesamiento de las solicitudes y proyectos, pues hay demasiadas instancias revisoras. Nuevamente se produce aquí una tensión entre lo federal y lo estatal. Como ya se ha señalado, debe hacerse una evaluación de la conveniencia de contar con tres comités de evaluación que operan en forma independiente -CEDRUS, CTA y COTEGAN-, pues la dinámica de las cosas hace que se generen compartimentos estancos.

5.4.5 Implementación

De las entrevistas realizadas se identificaron tres temas adicionales en relación a los procedimientos utilizados por Alianza para implementar los proyectos.

En primer lugar, la gestión de Alianza se ve dificultada porque a los agricultores se les paga *ex post*, contra factura, luego de que éstos han adquirido los bienes especificados en sus solicitudes o proyectos. Tal como ya lo han estado haciendo algunos Estados, estas dificultades pueden ser resueltas a través de órdenes de pago emitidas por los Fideicomisos a los proveedores de insumos y otros bienes de inversión, facilitando la operación global del Programa. Para ello debe evaluarse la pertinencia de firmar un convenio *ad hoc* entre los Fideicomisos y estos proveedores.

Otro problema de este tipo, que es consecuencia de los pagos *ex post*, se presenta cuando los agricultores quieren hacer inversiones de mayor tamaño, que demoran en el tiempo, generando desfases en sus flujos de caja. Este problema opera como un desincentivo que margina a agricultores que tendrían el potencial y el interés para optar a los apoyos de Alianza, pero que no cuenta con los recursos para financiar el desfase de caja que se genera entre el momento de la inversión y la fecha en que se recibe la bonificación. Para enfrentar este tema debe evaluarse la posibilidad de establecer un sistema de créditos de enlace a través de convenios con la banca (pública o privada). De

⁸⁵ Otra característica del sistema utilizado en Sonora es que opera a través de una aplicación informática: ello debería permitir, a mediano plazo, detectar traslapes entre los distintos programas públicos -PROCAMPO, los diversos programas de Alianza (FA, FG, DR), Programa de Apoyos a la Competitividad, Apoyos a la Comercialización- reduciendo así el número de beneficiarios que obtienen simultáneamente diferentes subsidios.

⁸⁶ Es importante reiterar que además de una selección técnica de los proyectos, operar por concursos permite una mejor modulación de los presupuestos, pues la autoridad fija los montos de cada componente de inversión en función de sus prioridades de política. Una excesiva compactación hace que el proceso de asignación sea finalmente determinado por la demanda de los agricultores. Adicionalmente, los concursos permiten una mejor focalización territorial y una mayor transparencia en el proceso de asignación (esto ya se ha valorado en la experiencia de Sonora). La posibilidad de externalizar la evaluación de estos concursos debe ser considerada como una opción posible, en el caso de que se estime que hay pocas capacidades técnicas en SAGARPA o en los gobiernos estatales.

este modo, cuando se aprueba una solicitud o proyecto, el certificado otorgado por Alianza al productor es considerado como fuente de pago por la banca. Desde el momento en que estos certificados son endosados por los agricultores a favor del banco, se activa un sistema de crédito que permite iniciar la inversión sin tener que recurrir a recursos propios.⁸⁷

El tercer tema está referido a la fiscalización. De las entrevistas realizadas se desprende que Alianza cuenta con las instancias contraloras que son propias de la administración pública, a lo que se suman los valiosos esquemas de contraloría social que han sido puestos en práctica en el país. Aún así, debe considerarse la posibilidad de utilizar referencias estándares para valorar las adquisiciones realizadas a través de Alianza. Junto con fijar parámetros objetivos en materia de precios, éstas sirven para agilizar y transparentar los procedimientos operativos de Alianza, y al mismo tiempo, evitan la presentación de presupuestos “inflados” artificialmente por parte de los beneficiarios.⁸⁸

5.5 Sanidad e inocuidad

Se ha señalado que el tema sanitario constituye una variable clave de la competitividad sectorial, cuyo tratamiento va más allá del aporte que en esta área hace Alianza por el Campo.⁸⁹ Dado que las entrevistas con las autoridades de SENASICA y con los técnicos del equipo FAO se refirieron a los desafíos globales que enfrenta esta institución, se formulan los siguientes comentarios:⁹⁰

- En la medida en que la sanidad es un bien público, corresponde preguntarse en primer lugar si los presupuestos asignados a esta área por SAGARPA son suficientes, en contraposición a los subsidios entregados para financiar bienes privados. Todos los antecedentes colectados señalan con claridad de que los recursos asignados a SENASICA no son suficientes para asegurar el nivel adecuado de operación que requiere la agricultura mexicana. Adicionalmente, en relación a las campañas sanitarias, es legítimo preguntarse porque estos recursos se entregan vía Alianza y no directamente a través de SENASICA.
- Los temas sanitarios y de inocuidad de alimentos adquieren cada vez más importancia en el mercado interno y en el comercio mundial, lo cual ejerce una presión creciente sobre la estructura institucional de SENASICA. De hecho, en fechas recientes este organismo ha asumido nuevas funciones (bioseguridad, agricultura orgánica, inocuidad) que se suman a la mantención de la sanidad

⁸⁷ En Chile hay bancos que operan líneas de crédito de enlace para financiar obras de riego y plantaciones forestales bonificadas por el Estado. En el primer caso, la construcción de obras de riego demora meses y a veces más de un año, y sólo después de construidas se paga la bonificación. En el caso forestal, las bonificaciones sólo son entregadas un año después de que la plantación ha sido realizada, pues sólo en ese momento se puede verificar la tasa de prendimiento exigida para recibir el subsidio. Véase: ODEPA, “Instrumentos”, op. cit., Fichas N° 39 y 40.

⁸⁸ La Evaluación FAO señala casos de prácticas irregulares, tales como la presentación de facturas apócrifas, incumplimientos de la inversión autorizada o sobreestimación de precios. Véase: FAO, “Evaluación de Alianza por el Campo 2005. Informe General”, op. cit., pág. 41. Para enfrentar este problema, hay que consignar que algunos Estados ya están operando con costos estandarizados de referencia, proceso que debería ser extendido a nivel de toda la Confederación.

⁸⁹ Como se sabe, Alianza se circunscribe a la realización de campañas sanitarias para controlar o erradicar enfermedades endémicas.

⁹⁰ Para este efecto nos hemos apoyado en un documento interno recientemente elaborado por SENASICA. “Diagnóstico y futuro de SENASICA: Propuesta de atención”, 2006.

animal y vegetal, que hasta esta época eran sus funciones tradicionales. Este fenómeno es análogo al que se observa en otros países del mundo y origina diversas tensiones institucionales: estatus legal de SENASICA (Organismo Administrativo Descentralizado); disponibilidad de presupuesto para ampliar sus plantas profesionales y administrativas, así como sus niveles de operación; problemas de calificación y de perfeccionamiento de sus funcionarios; necesidad de una actualización permanente de las normas y regulaciones.

- En este contexto aparece el problema de la inexistencia de una estructura institucional propia de SENASICA a nivel estatal, el cual constituye una debilidad que se debe resolver. Quienes operan los programas sanitarios en los Estados son los productores, vía Comités de Sanidad Vegetal, Animal o Acuícola. La delegación de SAGARPA representa a SENASICA en los Estados, lo que hace que dependan administrativamente de SAGARPA pero técnicamente de SENASICA. No hay una línea clara de mando. La excepción es la vigilancia de fronteras y de barreras internas, que es operada por personal de SENASICA.
- Las atribuciones que poseen el Gobierno Federal y los gobiernos estatales también generan problemas al momento de planificar el uso de los recursos públicos. Las campañas financiadas por Alianza son moduladas de acuerdo a lo que quieren los Estados (y los productores), y no de acuerdo a los criterios científicos y técnicos identificados por SENASICA, que por definición analiza estos temas utilizando un enfoque nacional (y por lo tanto, sistémico). Este organismo tiene por su lado demasiadas prioridades, lo cual genera problemas de coordinación de carácter global. Todo ello obliga a extremar los esfuerzos de diálogo y cooperación entre los diferentes niveles, lo cual supone invertir tiempo y recursos en la generación y mantención de instancias de coordinación.
- Como en todos los países del mundo, existen problemas de coordinación entre las Secretarías de Agricultura, Salud y Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se originan de la existencia de una interfase difusa, en donde es difícil objetivar las competencias de cada organismo.⁹¹ Ello origina tensiones entre estas Secretarías. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable creó el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, pero no funciona. No están discutiendo por ahora la creación de una Agencia Única, pero este es un tema que emergerá con fuerza a la luz de las experiencias internacionales y/o del efecto de los Tratados de Libre Comercio.
- En relación a los temas de trazabilidad, PROGAN incluye un sistema de identificación animal individual obligatorio. ¿El objetivo de esta medida es comercial o sanitario? Considerando sólo la dimensión comercial, deben evitarse regulaciones cuyos estándares están por sobre las normas definidas para el mercado interno, y que tampoco son exigidas ciertos mercados externos, pues ellas incrementan los costos de producción (por ejemplo, actualmente México no exporta carnes a la Unión Europea). El formato de trazabilidad a nivel de rebaño, tipo Planteles Animales Bajo Control Oficial (PABCO) aparentemente no está siendo utilizado como opción válida. En el área vegetal hay un desarrollo privado del tema trazabilidad. El Sistema de Análisis de Riesgos, Peligros y de Puntos Críticos de Control (HACCP) también está disponible en el nivel industrial.

⁹¹ Ejemplo de ello lo constituye la doble inspección (Salud-Agricultura) en rastros Tipo Inspección Federal, fenómeno que es el mismo que se observa en otros países del mundo.

- Es relevante la solicitud de SENASICA en orden a contar con un fondo de contingencias que permita una reacción rápida frente a emergencias sanitarias, sin tener que depender de las disponibilidades de los flujos de caja y/o del presupuesto institucional ordinario.

5.6 Fondo de Estabilización y Reordenamiento del Café

Respecto de la política cafetalera promovida a través de Alianza sólo se formulan dos comentarios:

- Por una parte, es necesario establecer reglas claras que normen el funcionamiento del fondo de estabilización, de modo de lograr que éste cumpla su función moderadora de los ciclos de precios, pero manteniéndose en forma sustentable en el tiempo. El hecho de que se hayan modificado los umbrales de precios predefinidos para hacer los aportes de los agricultores conspira contra la credibilidad de este fondo y pone en riesgo su proyección futura.
- La operación de este fondo debe estar articulada con una política de desarrollo tecnológico que haga competitivo a este cultivo frente a sus competidores internacionales. Ello pasa por abordar los problemas de fondo del rubro, esto es, los temas de innovación tecnológica y de costos de producción, así como el desafío de elevar los estándares de calidad.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Conclusiones

1. Como tendencia general, la política sectorial mexicana evoluciona positivamente en muchos sentidos

Por una parte, los subsidios transferidos a los agricultores generan menos distorsiones en los mercados, si comparamos la actual situación con aquella que existió hasta mediados de los años 80. Aunque esta tendencia se ha revertido en los últimos años como consecuencia del incremento del presupuesto del Programa Ingreso Objetivo, buena parte de estas transferencias o subsidios están desacopladas de la producción y/o de los intercambios, lo que implica que el Estado no está interfiriendo (o interfiere con moderación) en las decisiones privadas de los agricultores. Con todo, el Programa de Ingreso Objetivo genera ciertos incentivos que obstaculizan los procesos de reconversión productiva, pues muchos productores siguen sembrando determinados cultivos básicos porque las transferencias que reciben hacen que éstos sean rentables.

Eliminar estos subsidios bajo un esquema gradual, que permita que los agricultores hagan las correspondientes anticipaciones, favorecería la emigración hacia otras actividades agrícolas de productores medianos y grandes, localizados en las regiones que más apoyo reciben. Ello favorecerá la construcción de un sector agrícola más sano, que es capaz de competir en base a sus propios atributos y que por lo mismo, hace una contribución más efectiva a la economía nacional.

La combinación de la política de fomento (apoyos internos) con la política de apertura comercial ha servido para elevar la competitividad sectorial, lo que se refleja en el rápido incremento de las exportaciones y en los mejoramientos alcanzados en materia de productividad. Ella también contribuye a reducir la pobreza rural, aunque este logro está más directamente vinculado a las remesas recibidas desde el exterior y a los subsidios sociales entregados a través de PROCAMPO. Esta política de fomento opera también bajo esquemas más transparentes y descentralizados, favoreciendo la participación de los gobiernos estatales y de diversos gremios y grupos privados.

Desde otro ángulo, en los últimos años se ha producido un incremento de los presupuestos sectoriales, lo que ha implicado un mayor volumen de transferencias traspasadas a los agricultores. Se considera que esta tendencia es positiva, pues es evidente que la transición o el ajuste de la agricultura mexicana no ha concluido todavía, lo que implica que muchas explotaciones aún no están preparadas para operar bajo un esquema de apertura comercial total.

2. Pero también hay dificultades y limitaciones

No basta un incremento presupuestario para estimular este proceso de transición. Es más, este incremento ha sido acompañado de críticas emitidas desde diversos sectores, que señalan la necesidad de ejecutar el presupuesto combinando criterios de cobertura con criterios de calidad. Todos los actores consultados están de acuerdo en que el actual sistema institucional que regula y fomenta el desarrollo del sector agroalimentario presenta diversas fallas, y que por tanto, existe un amplio espacio en donde es posible mejorar.

Por una parte, hay que definir con mayor claridad las prioridades, objetivos y estrategias que debe implementar el país para mejorar su competitividad, en un contexto de creciente apertura comercial. Es necesario promover una reflexión más fina acerca del desarrollo exportador del agro mexicano, sus tendencias de especialización, las opciones de salida para promover procesos de modernización en los rubros sensibles, el tipo de apoyo que debe recibir la agricultura campesina (en sus diversos segmentos) y aquella de tipo empresarial. Por otra parte, hay que mejorar la calidad del gasto, lo que implica ser capaces de ejecutarlo en función de dichas prioridades estratégicas.⁹² México cuenta con amplios recursos presupuestarios, pero existe la percepción de que esos recursos no tienen un direccionamiento. Esto implica un desafío que involucra al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales, pero también a los dirigentes gremiales, los técnicos y académicos.

Existe una preocupación por la desvinculación que se observa entre el gasto público y las orientaciones estratégicas. Aunque la compactación de programas realizada por Alianza a partir de 2002 representa un avance importante en esta dirección, es necesario mejorar aún más la focalización de estas inversiones, de modo de incrementar el impacto de estos programas. También se advierten problemas de diseño operativo y de coordinación de los programas públicos, aunque la propia experiencia de Alianza (y probablemente de otros programas) ha permitido poner en marcha soluciones a los problemas detectados. Como ejemplo de ello está el nuevo mecanismo utilizado por SAGARPA para repartir en forma más transparente los recursos presupuestarios de Alianza entre los Estados, el mecanismo de selección de proyectos puesto en marcha en 2005 por Alianza en Sonora y en otros Estados, o la emergencia de grupos de productores preocupados por la gestión de sus empresas, estimulados por la Redes de Innovación de este mismo programa, existentes en Michoacán, Querétaro y Guerrero.

La capacidad de creación y la flexibilidad que brinda el esquema de operación confederado ha permitido acumular una rica experiencia institucional. De allí están extrayendo valiosas lecciones para el mejoramiento global de Alianza y de los otros programas, que han podido ser detectadas y valorizadas gracias a la existencia de dispositivos externos de evaluación.

El marco institucional que regula el funcionamiento del mercado de tierras y de aguas es otra área en la cual es necesario mejorar.

⁹² Como ya se ha indicado, esto a veces se ve dificultado porque no siempre existe una misma visión entre el Gobierno Federal y los Estados.

3. Es necesaria una mayor convergencia de los diferentes programas

Para este efecto es clave determinar cual será la evolución de PROCAMPO después del año 2008, cuando concluya su período de vigencia y el de los cronogramas de desgravación pactados en el TLCAN.

Con base en propuestas realizadas por los entrevistados, este Programa debería replantearse sus actuales objetivos, de modo de configurar el siguiente escenario de referencia:

- Una parte del actual presupuesto de PROCAMPO continúa ejecutándose más o menos como se hace hasta ahora, vale decir, las transferencias entregadas a los agricultores cumplen un objetivo social y van por tanto hacia los grupos más vulnerables. Una condición de éxito importante de esta línea de acción es la utilización de adecuados sistemas de focalización. El carácter regresivo que históricamente ha tenido este programa (al pagar por superficie sembrada) debería reducirse, tanto por razones de equidad como porque probablemente habrá menos recursos presupuestarios, pues como se señala a continuación, lo social debe compatibilizarse con otras líneas de PROCAMPO.
- Otra fracción del presupuesto de PROCAMPO es destinada a promover mejoramientos ambientales en todo el sistema agroalimentario mexicano. Con el propósito de elevar los estándares ambientales, así como los de inocuidad y de calidad, se entregarían subsidios a proyectos e instrumentos que contribuyan a mejorar los productos y los procesos de producción utilizados en el país.
- La última parte busca promover inversiones productivas, tal como en su momento se hizo con PROCAMPO Capitaliza, de manera de redoblar los esfuerzos por incrementar la competitividad sectorial.

Si esta fuera la tendencia del programa principal (PROCAMPO), deberían hacerse nuevos esfuerzos por perfeccionar la operación del resto de los programas, de modo de eliminar (o reducir) las actuales duplicidades y de mejorar la eficacia global.

4. Alianza debe ser una plataforma básica

La trayectoria y consolidación institucional de Alianza le confieren el mejor derecho para transformarse en una plataforma para ampliar la calidad y diversidad de servicios entregados a los agricultores. En tal sentido, debe contemplarse la posibilidad de fusionar a Alianza con el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción (específicamente el Componente 1), pues éste financia inversiones tal como la hace Alianza, pero utilizando criterios diferentes, más discrecionales, lo que finalmente genera confusión en los beneficiarios.

En la misma perspectiva, y al menos como meta de mediano plazo, debe contemplarse la posibilidad de eliminar gradualmente (a través de apoyos decrecientes y con fechas de término) el Programa de Apoyos al Ingreso Objetivo, que es parte del Programa Apoyos a la Comercialización.

El Programa de Apoyos al Ingreso Objetivo genera situaciones artificiales que se traducen en una excesiva dependencia de los agricultores por estos subsidios,

para poder seguir funcionando. Ello impide los procesos de ajuste y reconversión del agro mexicano, que a largo plazo son inevitables, al tiempo que abre espacios para fuertes presiones políticas, que desvirtúan la orientación estratégica de la política sectorial. En forma análoga, es necesario respetar a todo evento los criterios operacionales que regulan el funcionamiento del Fondo de Estabilización y Reordenamiento del Café. Aún así, en reemplazo de ambos sistemas quizás podrían ampliarse los actuales programas de coberturas de precios operados con éxito en algunos Estados (Sonora-trigo; Tamaulipas-sorgo, entre otros).

Los eventuales recursos presupuestarios que pudieran ser liberados con estas reducciones deberían utilizarse para reforzar otros instrumentos de fomento implementados a través de Alianza.

5. Hay que mejorar la competitividad de las agrocadenas

Otra área institucional relevante lo constituyen los Comités Sistema Producto, en donde entre otros actores, convergen las autoridades del Estado, los agricultores y las empresas agroindustriales. Estos espacios de coordinación son indispensables para aplicar una política sectorial coherente, que permita avanzar en función de orientaciones estratégicas predeterminadas. Por la naturaleza de los actores participantes, los CSP son espacios insustituibles para aportar y contrastar visiones, haciendo posible inyectar “inteligencia” en los debates y enriquecer por tanto la construcción de una visión estratégica.

En esta perspectiva es clave reforzar la idea de que la esencia de los CSP es la implementación de Planes Rectores que apunten a mejorar la competitividad, lo cual supone ir más allá del tratamiento de problemas coyunturales. Para ello es necesaria una mayor precisión de tipo conceptual acerca del rol de los CSP mexicanos, por cuanto advertimos que en el actual diseño no está suficientemente perfilada su función de elaboración de políticas públicas.

6. Una nueva relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales

La experiencia reciente de la democracia mexicana indica con claridad que la existencia de un régimen federal obliga a un esfuerzo especial para resolver las tensiones que normalmente existen entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

Se ha señalado que los instrumentos de planeación son fundamentales para generar un marco común que le de coherencia al proceso de ejecución del gasto público realizado a través de Alianza. A pesar de muchas limitaciones, se han logrado avances en materia de planeación de nivel territorial (distrito, municipio, estado), lo cual exige reforzar a los CEDRUS, CTA y COTEGAN. Ello pasa por precisar su rol en tanto que entidades responsables de fijar las orientaciones estratégicas y de determinar si los proyectos o solicitudes se aprueban o no. Otra reforma clave es completar el traspaso de los DDR y CADER a los Estados, pues ellos todavía son federales. Este sería un paso importante para eliminar las actuales duplicidades que se advierten con órganos equivalentes que son de los Estados.

7. Hacia una nueva cultura empresarial

Los pequeños, medianos y grandes agricultores, las empresas agroindustriales, y los organismos privados que cumplen diversas funciones de apoyo técnico ha debido enfrentar el proceso de apertura comercial. A pesar de las dificultades, México se ha ido insertando en la economía global, lo que ha llevado al desarrollo progresivo de una nueva cultura de negocios, a un cambio gradual en la mentalidad de los agricultores, técnicos y empresarios agroindustriales.

Los problemas macrosectoriales o de política agrícola, así como los de cada empresa, deben ser pensados en un contexto global. Este enfoque tiene consecuencias conceptuales y operacionales. Es a partir de una visión global que luego deben ser identificadas las estrategias operativas de cada país y de cada empresa: mercados objetivo, logística, gestión y organización interna, tecnología y sistemas de producción.

El desarrollo empresarial también supone una mayor capacidad gremial, esto es, organizaciones de productores capaces de representar a sus asociados frente a los diversos organismos del Estado. Al mismo tiempo, los gremios deben ser capaces de entregar servicios profesionales de calidad a sus asociados, así como generar una reflexión propia frente a los desafíos sectoriales, técnicamente fundada, de forma de lograr una relación proactiva con las autoridades.

6.2 Recomendaciones

1. Orientación estratégica

- Realizar estudios prospectivos del agro mexicano para prever tendencias, anticipar grandes decisiones públicas y fijar orientaciones estratégicas. Tras este mismo objetivo deben realizarse estudios de competitividad por agrocadenas (*benchmark*) orientados a identificar ventajas competitivas, basados en una visión de la agricultura mundial. Ambas líneas de acción deberían ser promovidas por SAGARPA desde el nivel central.
- Mantener la actual política de negociaciones comerciales bilaterales, y junto con ello, ocupar los espacios de mercado ganados a través de diversos TLC, de manera de reducir la dependencia comercial de los Estados Unidos. Los esfuerzos por incrementar las exportaciones no deben implicar el abandono del mercado interno, que siempre constituye una gran oportunidad para amplios segmentos de productores y/o de regiones productivas. Tras este mismo propósito, deben utilizarse cuando corresponda los mecanismos de defensa comercial establecidos en la OMC para enfrentar distorsiones (subsidios, dumping) y/o variaciones de precios en los mercados mundiales originadas por fenómenos naturales.
- Mejorar el sistema de planeación, reforzando el actual proceso de desarrollo de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Este esfuerzo debe ser complementado con el reforzamiento de las instancias de planeación a nivel estatal y

federal, de manera de sintetizar y priorizar correctamente las ideas y proyectos que emergen de la base social.

- Reformular la operación de los CSP, identificando con claridad la necesidad de que ellos cumplan una función en materia de diseño y planeación de políticas públicas.
- Considerar nuevos arreglos institucionales que hagan más eficaz el funcionamiento del sistema agroalimentario mexicano. Junto a mejoramientos de diverso tipo que deben introducirse en el sistema de fomento, debe considerarse la instalación (en el mediano plazo) de una nueva estructura (Agencia Única) que unifique las actuales funciones normativas y/o de inspección de alimentos, que hoy realizan en forma separada SAGARPA, SEMARNAT y la Secretaría de Salud.
- Darle un carácter de Estado al tratamiento de cada uno de los puntos señalados precedentemente. Para tal efecto, promover un debate acerca de las nuevas orientaciones estratégicas que debe tener la agricultura mexicana, aprovechando la instalación de una nueva administración de gobierno y la existencia de un hito en los próximos años, la celebración del Bicentenario de la República de México. Este debate debe ser amplio y participativo, procurando integrar a los diversos grupos sociales y políticos del país en la definición de una visión de mediano y largo plazo del agro mexicano.

2. Dispositivo de fomento

- Mejorar la dotación de bienes públicos para llegar al nivel que es requerido por la agricultura mexicana, en el área de la sanidad animal y vegetal, inocuidad, investigación agronómica, información, mejoramiento ambiental, infraestructura, entre otros. Los diversos vacíos que existen en estas áreas hacen obligatorio incrementar las inversiones en bienes públicos, aunque ellas impliquen una disminución de los bienes privados transferidos por el Estado a los productores.
- Mejorar las regulaciones del mercado de tierras y aguas, de modo de perfeccionar el funcionamiento del mercado de factores de producción.
- Mejorar el funcionamiento del sistema de fomento: fusionar programas y reducir duplicidades. Clarificar la focalización de los beneficiarios para lograr una transferencia más eficaz de bienes privados hacia los agricultores.

Rediseño del sistema considerando los siguientes elementos:

- Considerar a Alianza para el Campo como a una plataforma básica para ampliar la operación del sistema de fomento, puesto que es un programa con trayectoria, que está asentado en terreno y que ha sido objeto de sucesivos perfeccionamientos.
- En tal sentido, fusionar a Alianza con el Componente 1 del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas a la Producción.
- Redefinir el rol de PROCAMPO, considerando las tres líneas de inversión ya señaladas (social, ambiental, productiva). La línea de inversión productiva debería fusionarse con Alianza para el Campo, dado su carácter de plataforma para sostener diversos instrumentos o programas de fomento.

- Eliminar gradualmente el Programa Ingreso Objetivo, de modo de evitar situaciones artificiales que dificultan la transición del agro mexicano y que abre espacio a presiones políticas que desvirtúan la orientación de la política sectorial. Como contrapartida de este proceso, fomentar el uso de instrumentos de administración de riesgos por parte del sector privado, ampliando por ejemplo los actuales programas públicos de apoyo al uso de coberturas de precios. También tiene validez la experiencia del Fondo de Estabilización y Reordenamiento del Café, siempre y cuando sus reglas de operación sean estables, claras y transparentes, de modo de lograr su proyección en el tiempo.
- Reforzar la actual estructura de SENASICA, de manera de adaptarla a los múltiples requerimientos que enfrenta este organismo, dado su rol clave en la política sectorial.

3. Alianza para el Campo - Componentes de inversión

- Crear dentro de Alianza una línea programática para resolver los problemas de erosión y de fertilidad de suelos.
- Considerar a las agroindustrias ya establecidas como beneficiarios legítimos de los apoyos de Alianza, pues ellas pueden jugar un rol importante para mejorar la asociatividad y la competitividad de los pequeños agricultores.
- Poner en marcha Programas de Proveedores, PROFO y otros instrumentos para favorecer la integración de las cadenas (en su dimensión privada).
- Poner en marcha un sistema único de asistencia técnica dentro de Alianza, que llene el vacío que actualmente se observa en Fomento Agrícola, integrando lo que actualmente hacen DPAI y PRODESCA.
- Reforzar las experiencias de las Redes de Innovación (Centros de Gestión), actualmente en curso en los Estados de Michoacán, Querétaro y Guerrero.
- Mantener la línea de proyectos dirigidos a promover las actividades económicas no agropecuarias, cuidando que ellos cuenten con los apoyos técnicos y las redes de contactos para que sean viables en el mediano y largo plazo.

4. Alianza para el Campo - Operación

- Elevar la calidad del gasto, poniéndolo en función de las prioridades estratégicas. Para ello, fijar a *priori* los montos presupuestarios de cada línea programática, antes de proceder a realizar los llamados para presentar solicitudes y proyectos. Buscar un punto medio en materia de compactación de programas. Complementariamente, reforzar los mecanismos de planeación.
- Poner en marcha, en todo el país, un sistema de información que permita contar con los datos básicos de los beneficiarios de Alianza y de otros programas sectoriales. En esta misma línea, realizar a la brevedad un nuevo Censo Nacional Agropecuario.
- Desarrollar una política explícita de información hacia los beneficiarios, de modo de que todos los agricultores estén informados acerca de los beneficios que ofrece Alianza y de sus formas de operación. Esto ayudará a romper comportamientos

clientelares, pero al mismo tiempo obligará a mejorar la selección de los proyectos, pues se acentuará la demanda de servicios. Por tal razón, deben tenerse presente los eventuales costos políticos asociados a escenarios en que se genera frustración, cuando la oferta de Alianza es superada por la demanda de los agricultores.

- Reforzar y extender a todo el país el uso de mecanismos de selección de solicitudes y proyectos, en reemplazo del actual sistema “Primero en tiempo, primero en derecho”. Este mecanismo ha sido exitoso para lograr una mejor focalización de los presupuestos.
- Hacer una cuidadosa selección de los proyectos más claros y complejos, sobre todo de aquellos de tipo asociativo y de escalamiento agroindustrial, que tienen un mayor riesgo.
- Usar mecanismos de órdenes de pago y de créditos de enlace, para resolver los problemas de flujo de caja de los agricultores. Utilizar tablas de costos para establecer referencias objetivas en materia de precios de insumos y bienes adquiridos a través de Alianza.
- Respetar en toda circunstancia los criterios operacionales utilizados para gestionar el Fondo de Estabilización del Café (umbrales de precio para hacer los aportes y los retiros), a fin de contar con un instrumento que brinde credibilidad y sea sustentable. Complementariamente, debe articularse una política de innovación y desarrollo tecnológico que incremente la competitividad de esta cadena productiva.

5. Estrategia de cambios

- Para impulsar estos cambios es necesario continuar estimulando el actual proceso de aprendizaje institucional de Alianza (y de otros programas). Por sus efectos demostrativos, parece clave valorar y difundir las innovaciones institucionales que genera cada Estado, como de hecho se ha estado haciendo: puesta en marcha de programas pilotos, incentivos que favorezcan la innovación (concursos, catastro de innovaciones exitosas, publicaciones específicas, giras técnicas, entre otros).

Anexo 1

Bibliografía

- Alain de Janvry, "NAFTA and Agricultura: An Early Assesment". University of California at Berkeley. Paper for presentation at the Trinational Research Symposium: NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working? Texas, November 1-2, 1996.
- Andrés Rosenzweig, "El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", CEPAL, enero de 2005.
- Antonio Ortiz Mena, "La creación de políticas comerciales en América: lo que se puede aprender de la experiencia mexicana". Aldea Mundo, año 10, N° 19, noviembre de 2005.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "Ley de Desarrollo Rural Sustentable", México, D.F., diciembre de 2001.
- FAO, "Evaluación Alianza para el Campo 2005, Informe General". México, 25 de septiembre de 2006.
- FAO, "Evaluación de Alianza por el Campo 2004. Informe General", 12 de octubre de 2005.
- FAO, "Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe Programa de Fomento Ganadero". México, 25 de septiembre de 2006.
- FAO, "Evaluación Alianza por el Campo 2005, Informe Programa de Fomento Agrícola". México, 25 de septiembre de 2006.
- FAO, "Informe de Evaluación Nacional 2004. Programa de Desarrollo Rural", México, 12 de octubre de 2005.
- FAO, "Propuesta para el impulso a la integración de cadenas agroalimentarias", noviembre 2004.
- FAO, "Sistema de prioridades de inversión en Alianza a través de la calificación de solicitudes". Guadalajara, Jalisco, noviembre de 2005
- FAO, "Sistema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México. Visión Estratégica". Octubre 2005.
- Gustavo Gordillo y Rodrigo Wagner. "Las reformas titubeantes. El campo mexicano", 1975-2000. Economía UNAM, Vol. 2, num. 5.
- Jean Jacques Duhart, "Gestion Publique et Participation Citoyenne: Lecons de l'experience internationale et stratégies pour le Chili. Une analyse des dispositifs innovants de consultation et dialogue public". Mémoire de Recherche, ENA, Paris, 2002.

- Joseph Klatzmann, “L’agriculture française”, Editions du Seuil, 1978.
- Julio Berdegué, “Cooperando para Competir. Factores de Exito en las Empresas Asociativas Campesinas”, RIMISP, Santiago de Chile, enero de 2000.
- MAG, “Políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016”, Quito, Ecuador, 2006.
- Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, “Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique”, Editions du Seuil, Paris, 2001.
- MINAGRI, “Una Política de Estado para la Agricultura, período 2000-2010”, Santiago, Chile, 2001.
- OCDE, “Lettre d’orientation N° 4 sur le découplage”, Paris, 12 mai 2006.
- OCDE, “Papers special issue on decoupling agriculture support”, Paris 2005
- OCDE, “Découplage: enseignements pour l’action publique”, Paris, 2006.
- OCDE-FAO, “Perspectives agricoles de la OCDE et de la FAO: 2006 -2015”, Paris, 2006.
- OECD, “Agricultural Policies in OECD Countries. At a Glance 2006”, Paris, 2006.
- ODEPA, “Instrumentos de Fomento para el Sector Silvoagropecuario”, 2002, Santiago de Chile. En: www.odepa.gob.cl.
- Renzo de Kartzow, Algunos elementos conceptuales en relación a la tercerización y privatización de los servicios de asesoría agrícola. INDAP, documento de trabajo, 1999.
- RURALTER, “Empresas Asociativas Rurales en los Países Andinos. Seminario Internacional”, Quito, Ecuador, 28 de julio de 2005.
- SAG, “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2003-2021”, Tegucigalpa, Honduras, 2003.
- SAGARPA, “Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006”. México, D.F., 2001.
- SAGARPA, “Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003)”. Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2003.
- SENASICA. “Diagnóstico y futuro de SENASICA: Propuesta de atención”, 2006.
- Sin autor, “El sector agropecuario mexicano: evolución, retos y perspectivas”. Versión preliminar, mayo de 2006.
- UGEA, “Groupements et Sociétés en Agriculture”, 6° Edition, París, 1985.

Anexo 2

Profesionales entrevistados

Francisco López Tostado	Subsecretario de Agricultura	SAGARPA
Antonio Ruiz García	Subsecretario de Desarrollo Rural	SAGARPA
Javier Trujillo Arriaga	Director en Jefe de SENASICA	SAGARPA
Renato Olvera Nevárez	Director General Planeación y Evaluación de Programas	SAGARPA
Eduardo Benítez Paulín	Director General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico	SAGARPA
Horacio Santoyo Cortés	Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural	SAGARPA
Verónica Gutiérrez Macías	Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos	SAGARPA
Luis Villamar Angulo	Director de Fomento Porcino, Avícola y otras especies	SAGARPA
Salvador Solís	Director de Planeación SENASICA	SAGARPA
Jaime Clemente	Subdirector de Análisis y Seguimiento	SAGARPA
José María Caballero	Economista Agrícola Líder para América Latina y El Caribe	Banco Mundial
Marco A. Galindo	Director de Estudios Económicos	Consejo Nacional Agropecuario
Rene Fonseca	Subdirector de Estudios Económicos	Consejo Nacional Agropecuario

Iván Cossío Cortez	Asesor Técnico Principal Evaluación Alianza para el Campo	FAO Naciones Unidas
Alfredo González Cambero	Director Técnico Nacional, Evaluación Alianza para el Campo	FAO Naciones Unidas
Hugo Gámez Flores	Coordinador Evaluación Programas de Fomento Agrícola y Fondo de Estabilización del Café	FAO Naciones Unidas
Miroslava Barragán	Consultor Evaluación Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	FAO Naciones Unidas
Eduardo Menocal Solórzano	Coordinador Evaluación Programa de Desarrollo Rural	FAO Naciones Unidas
Adolfo Alvarez Macías	Coordinador Evaluación Programa de Fomento Ganadero	FAO Naciones Unidas
Santos Santillanes Chacón	Consultor evaluación Programa de Fomento Ganadero	FAO Naciones Unidas
Gabriel Ayala Borunda	Coordinador evaluación Subprograma de Salud Animal	FAO Naciones Unidas
Leonardo Pérez Sosa	Consultor Evaluación Programa de Fomento Agrícola	FAO Naciones Unidas
Manrubbio Muñoz Rodríguez	Coordinador Evaluación Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología	FAO Naciones Unidas
Raúl Coronilla Cruz	Coordinador Evaluación de Procesos y Acompañamiento a la Gestión	FAO Naciones Unidas

Claudia Mir Cervantes	Coordinadora Sistematización	FAO Naciones Unidas
Ignacio Macedo Castillejos	Consultor Evaluación de Procesos y Acompañamiento a la Gestión	FAO Naciones Unidas
Ricardo Juárez Cruz	Consultor Evaluación Fondo de Estabilización del Café	FAO Naciones Unidas
Guillermo Chávez Zárate	Coordinador Evaluación Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	FAO Naciones Unidas
María Teresa Salmerón	Consultora Evaluación Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	FAO Naciones Unidas
Mauricio García de la Cadena	Consultor Evaluación Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	FAO Naciones Unidas
Gaspar Ballesteros Linares	Consultor Evaluación Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	FAO Naciones Unidas

Anexo 3

Agendas por agrocadenas: Tres referencias chilenas

Se presentan tres casos representativos de agendas por agrocadenas, con algunos comentarios previos:

1. Un primer caso es la agenda de la cadena láctea, que en Chile es una cadena importante desde el punto de vista del número de agricultores involucrados. Esta agenda estuvo tradicionalmente orientada al mercado interno, enfoque que se revirtió después de un largo proceso de análisis y discusión con el sector privado. El sector lácteo chileno compite duramente con sus equivalentes de MERCOSUR (con un arancel 0). Este hecho, sumado a un período de baja de los precios internacionales entre 1999 y 2003, generó múltiples conflictos internos (entre plantas y productores) y entre los privados y el gobierno
2. Desde el punto de vista metodológico, se observa que la agenda de esta cadena se expresó bajo el formato de un “Acuerdo Lechero”, firmado en una ceremonia pública por todos sus integrantes, con múltiples temas técnicos a solucionar. Otro aspecto se refiere a la evaluación: en letras normales están los compromisos tomados por todos los actores en el año 2003; en letras cursivas está la evaluación realizado por ODEPA⁹³ (en diálogo con los privados) en marzo de 2006, al culminar ese periodo de gobierno. Hay que señalar que hubieron informes análogos de evaluación, que se hicieron cada ciertos meses, cuando habían hitos, reuniones o logros importantes que ameritaban un informe (no se hicieron según una frecuencia predefinida).
3. La segunda agenda corresponde a la cadena vitivinícola. Esta cadena está orientada hacia la exportación, y operó en forma muy exitosa durante ese período. Por tal razón, casi no se hicieron reuniones de la Comisión Nacional del Vino, operándose a través de reuniones bilaterales entre los gremios privados, el Ministro y/o ODEPA; a diferencia del caso anterior, aquí no se hicieron acuerdos públicos y oficiales entre los privados y el gobierno. Como se observa, esta agenda no contiene muchos temas por cuanto los gremios operaron en forma bastante autónoma respecto del gobierno.
4. La tercera agenda pertenece a la cadena de la miel, la única de las agrocadenas chilenas que tiene su propio sitio WEB para facilitar la coordinación y difusión de sus actividades (www.mesa-apicola.cl). Este es todavía un rubro menor dentro del sector agropecuario chileno, con muchos productores campesinos, que había recibido poca atención por parte del gobierno. Aún así, los gremios son muy activos y entusiastas (estimulados también por un alto precio internacional durante 2003 y 2004), lo que hizo que la agenda contuviera muchos temas técnicos.

⁹³ ODEPA es la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura

AGENDA DE LA LECHE

Acuerdo Marco para la Integración de la Cadena de la Leche

Evaluación realizada por ODEPA (en cursivas), marzo 2006

I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El congreso lechero de Punta de Tralca se realizó entre los días 24 y 25 de julio de 2003. En dicho evento se establecieron un conjunto de acuerdos entre los diferentes actores de la cadena lechera, haciéndose énfasis en la potencialidad del sector para transformar a Chile en un país exportador de productos lácteos. Hasta esa fecha todos los debates se habían centrado en las demandas para protegerse de las distorsiones del comercio internacional de los lácteos y de las importaciones subsidiadas, habiéndose aplicado derechos compensatorios a las leches en polvo en el año 2000 y sobretasas arancelarias a las leches en polvo y fluidas en el año 2001.

La agenda nacional del sector, expresada en el denominado Acuerdo de Punta de Tralca, fue ampliada y perfeccionada con posterioridad a través de un seguimiento en diferentes instancias de coordinación y de trabajo: Comisión Nacional de la Leche; Comité Operativo de Fomento a las Exportaciones; Comités de Trabajo por áreas específicas; Grupo de trabajo para la pequeña lechería, integrado por ODEPA, INDAP, representantes de los industriales y organizaciones de pequeños productores.

A continuación se presentan lo que fueron los compromisos específicos del Acuerdo de Punta de Tralca, explicitando en cursivas aquellos aspectos en donde se produjeron avances concretos orientados a su materialización

II. COMPROMISOS Y RESULTADOS

1. Respecto de la visión estratégica del sector, todos los actores están de acuerdo en que:

Chile tiene un gran potencial para incrementar su producción y sus exportaciones de leche. Más allá de cuán excedentarios seamos en el corto o el mediano plazo (tema todavía en debate), todos reconocen la importancia del mercado interno y la necesidad de hacer un esfuerzo sistemático por avanzar en la penetración de mercados externos.

Desde el año 2003 la tendencia excedentaria se ha consolidado, lográndose en 2005 un excedente en volumen equivalente de 94 millones de litros, con un récord de exportación que alcanzó a 336 millones de litros equivalentes, un 19,5% de la recepción de leche en plantas que informan a ODEPA. En la actualidad la tesis del desarrollo exportador de esta cadena es compartida por todos los actores.

La cadena es capaz de enfrentar los fluctuantes ciclos de precios internacionales, en la medida en que se apliquen, cuando corresponda, todas las herramientas legales actualmente vigentes, destinadas a neutralizar las variaciones o distorsiones que caracterizan al mercado de lácteos. Adicionalmente, se reconoce la necesidad de promover activamente el desmantelamiento de los subsidios y la

apertura de mercados, en el marco de la Ronda Doha, a través del Grupo Cairns y de la Alianza Global Láctea, así como de continuar perfeccionando nuestra legislación en función de los resultados finales que se obtengan en esta Ronda.

En los últimos años no ha sido necesario aplicar medidas de protección para el sector lechero, dados los precios internacionales que se observan desde 2003. Por otra parte, el Gobierno y el sector privado han participado activamente en las negociaciones de la Ronda Doha y en las reuniones de la Alianza Global Láctea, respectivamente. Un resultado relevante es el compromiso de los países que integran la OMC, logrado en Hong Kong a fines de 2005, en orden a dismantelar los subsidios de exportación en un horizonte 2013. Todavía está pendiente lo relativo al dismantelamiento de los apoyos internos, pero antes de diciembre de 2006 se pretende alcanzar un acuerdo en el tema, respecto a un programa para el período 2007-2013.

Hay consenso en que toda la cadena debe hacer esfuerzos para aumentar su competitividad, así como en que no es factible pensar en un solo modelo productivo para la lechería nacional, por lo que se hace necesario perfeccionar distintos modelos adaptados a las diferentes zonas agroecológicas del país, orientados por la demanda del mercado.

Existen dos grandes modelos de producción: lechería intensiva en la zona central y lechería en base a praderas en la zona sur, que están en pleno funcionamiento y cuyas modalidades específicas de operación dependen del tamaño del productor y de las características de las zonas agroecológicas en que ellos están situados. A través de los Centros de Gestión y otras instancias, estos modelos están siendo objeto de un análisis más detallado, de modo de perfeccionarlos y hacerlos más eficientes. En tal perspectiva se inserta la propuesta de hacer una zonificación más fina de las regiones productoras, tarea que acometerá el Consorcio Tecnológico de la Leche (véase más adelante). También serán un aporte los resultados técnicos que emanen de la puesta en marcha de los dos predios demostrativos implementados por SOPROLE en Osorno y Los Muermos, así como aquellos que provengan de los CRI Remehue (Osorno) y Humán (Los Angeles), operados por el INIA, entre otras iniciativas.

2. Con el fin de dar mayor transparencia al mercado interno de la leche, las partes han constituido un Grupo de Trabajo (productores, industria, gobierno) que se ha propuesto definir una respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las variables que más influyen en la determinación del precio que se paga a los productores por la leche fresca (materia prima)? ¿Cuáles son las fuentes de información más recomendadas para obtener los valores de dichas variables y/o su método de cálculo? (método de cálculo, por ejemplo, en el caso de considerar el costo de internación de leche en polvo y queso). ¿Con qué periodicidad y con qué rezago se puede obtener e informar sistemáticamente, por parte de una institución como ODEPA, los valores de tales variables, de manera que resulte de utilidad para los interesados? ¿Con qué frecuencia se debe evaluar este set de variables en términos de agregar y/o quitar variables en él?

Habiendo realizado el trabajo correspondiente, el grupo de expertos se ha puesto de acuerdo en una metodología para responder a estas interrogantes. Las partes mandantes aceptan esta propuesta, y acuerdan implementarla a la brevedad.

Todos estos antecedentes serán recopilados, procesados y publicados por ODEPA, con una frecuencia definida. Esta información será actualizada y perfeccionada, si fuere necesario. Todo este proceso será monitoreado por una instancia operativa especialmente creada para tal efecto, en la que estarán representados los productores, la industria y el gobierno.

En enero de 2004 ODEPA implementó en su página web una sección láctea en donde periódicamente se publicaron todas las variables definidas por el Grupo de Trabajo. Fedeleche ha planteado su interés por perfeccionar esta matriz de información, aprovechando la experiencia de más de dos años de funcionamiento de este sistema. Queda pendiente un análisis conjunto entre ASILAC, FENALECHE, la Red de la Leche de INDAP, FEDELECHE y ODEPA para enfocar un eventual mejoramiento de esta metodología, el cual podría basarse en los resultados de reuniones del Grupo de Trabajo que se realizaron en el curso del segundo semestre de 2005.

3. Se acuerda constituir un grupo de trabajo (productores e industriales) orientado a simplificar y homologar en forma relativa las pautas de pago. Igualmente, se propone definir una pauta estándar a la cual puedan adherir las diversas empresas en forma voluntaria.

Sobre este punto, se acuerdan los siguientes criterios: utilizar los precios base para reaccionar frente a coyunturas del mercado; considerar como señales estratégicas (mediano plazo) a los parámetros estacionalidad, calidad y sanidad. En otras palabras, se propone no utilizar estos parámetros para reaccionar frente a coyunturas de mercado, sino más bien para orientar a los productores sobre las necesidades de materia prima de la industria; avanzar hacia sistemas de pago en función de los sólidos de la leche. La homologación de las pautas se refiere a su estructura y no a los valores monetarios que cada empresa asigne en forma autónoma a los diferentes parámetros.

A fin de preparar un escenario favorable para realizar estos cambios, un comité ad hoc de la cadena láctea analizó en detalle la interfaz productor/industria para realizar la recolección de la leche, de donde surgió un nuevo esquema operativo para hacer esta tarea. Estos acuerdos quedaron contenidos en una minuta técnica denominada "Acuerdo sobre transparencia en la compra y análisis de la leche fresca", la cual fue solicitada y aprobada por la Fiscalía Nacional Económica, en el marco de los procesos iniciados por los productores ante el Tribunal de la Libre Competencia.

En relación al pago por sólidos, este tema fue analizado por un comité ad hoc, que encargó una simulación de los diferentes escenarios que permitan migrar desde el actual sistema (pago por volumen) al nuevo sistema. Este análisis no pudo concluir, en atención a que Fedeleche solicitó que se resolviese después de cerrar el debate sobre las modalidades de compra de leche en campo, lo que fue zanjado en julio de 2005. Después de algunas reuniones de trabajo, este tema quedó pendiente para el año 2006.

En relación al funcionamiento de la pauta de pagos, las diferentes industrias procuraron incorporar estos criterios en función de su realidad específica. Se sugiere hacer una evaluación objetiva de estos procedimientos durante 2006.

4. Con el fin de tener una visión más clara del comportamiento del mercado nacional de la leche, se acuerda solicitar a todas las industrias lecheras el envío a ODEPA de sus pautas de pago vigentes y sus futuras actualizaciones. Dicha información será publicada en la página web de esta institución. Se deja constancia de que esta colaboración es absolutamente voluntaria, sin perjuicio de la obligación legal que tienen actualmente algunas empresas, siguiendo la medida precautoria dispuesta por la Comisión Resolutiva.

La publicación de las pautas de pago no fue finalmente implementada en la WEB de ODEPA, en atención a que algunas industrias no quisieron adherirse a esta medida, que siempre se estipuló tenía un carácter voluntario.

5. Se acuerda constituir un grupo de trabajo que proponga el diseño de un Código de Buenas Prácticas Comerciales, que contribuya a mejorar la relación entre productores e industriales. Dicho Código debería definir criterios orientadores sobre materias tales como movilidad de productores entre plantas, mediciones de calidad, desarrollo de contratos, entre otros.

Este tema no fue finalmente priorizado por la cadena láctea, por lo que quedó pendiente para una evaluación posterior.

6. Se acuerda mantener el apoyo a PROMOLAC, buscando la integración de todos los productores del país. Además, el Ministerio de Agricultura se compromete a mantener vigente su aporte a PROMOLAC durante el actual período presidencial, sin perjuicio de hacer las gestiones pertinentes para dar estabilidad a esta iniciativa en el mediano y el largo plazo.

PROMOLAC funcionó normalmente durante todo el período, gracias al aporte de todas las partes involucradas. Las cifras sobre consumo de lácteos, sin embargo, no son claras, lo que no necesariamente significa que la campaña no haya dado resultados positivos. Se recomienda realizar una evaluación objetiva, luego de lo cual las partes involucradas pueden decidir fundadamente acerca de su continuidad para los próximos años. Adicionalmente, se estudiará una metodología para determinar el consumo nacional de leche. Para ello deberán realizarse algunos estudios que permitan verificar variables cuya estimación en la actualidad puede estar muy desviada.

7. Se acuerda apoyar al Programa de Fomento de Exportaciones, incluida la Asociación de Exportadores de Productos Lácteos.

El Programa de Fomento de Exportaciones se desarrolló tal como estaba previsto, lo que permitió tomar una serie de medidas orientadas a promover el desarrollo exportador del sector: un plan nacional de control de residuos; puesta en marcha de los PABCO lecheros; firma de tratados de libre comercio con la UE, EE.UU., China y otros países; firma de acuerdos sanitarios con otros países; giras comerciales, entre otros. Este hecho, sumado a los buenos precios internacionales, ha permitido alcanzar la suma récord de US\$ 114,3 millones de exportaciones en el año 2005.

En el mismo plano, es destacable la creación de EXPORLAC, a mediados de 2004, como instancia privada que coordina el esfuerzo exportador.

8. Se acuerda la ampliación y difusión oportuna del “Boletín de la Leche” (recepción y producción de lácteos), que publica mensualmente ODEPA, incorporando a las industrias que actualmente no entregan información. También se propone oficializar y difundir el boletín “Leche: producción, recepción, precios y comercio exterior”, que elabora ODEPA con antecedentes del mercado interno y del comercio exterior de lácteos (chileno y mundial).

Desde agosto de 2005 ODEPA publica un boletín mensual con antecedentes del mercado interno y del comercio exterior chileno. En este último caso se incluyen los precios internacionales y el comercio exterior por países de origen o destino para los principales productos lácteos, agregando un balance mensual, tanto en dólares como en equivalente litros.

Durante 2005 el INE, a partir de un convenio con ODEPA, llevó a efecto el levantamiento del Estudio de la Industria Láctea Menor. Se consultó, para el período 2004 y primer semestre 2005, el volumen de leche procesada, su origen, precio, elaboración industrial por producto, mano de obra ocupada. Para el año 2004 se hicieron 91 entrevistas. En 2005 se realizaron 94, por inicio de actividades de dos queseras. Cabe recordar que el estudio es de carácter censal, es decir, se entrevista a todas las empresas existentes, por sobre un volumen de leche procesada de 30 mil litros anuales

En febrero de 2006 se ha iniciado la consulta por los dos trimestres finales de 2005, con lo que se dispondrá de información para los años 2004 y 2005. Durante 2006 se publicarán los datos con frecuencia trimestral.

9. Se acuerda analizar y sancionar la propuesta de FEDELECHE sobre temas pendientes de rotulación, constituyendo un grupo de trabajo con representantes de la industria, los productores y el Gobierno, para presentación y aprobación posterior de los Ministerios de Salud y Economía.

Respecto a este tema, se formó un grupo de trabajo que llegó a un acuerdo parcial, pero el tema no fue finalmente priorizado por la cadena láctea, por lo que está pendiente.

10. Se acuerda apoyar al Centro de Transferencia Tecnológica que actualmente organiza COOPRINSEM con la ayuda de CORFO, como así mismo la estrategia general de incremento de la productividad a nivel primario presentada en el Taller. Este Centro debe estar estrechamente vinculado con INIA, FIA, SAG, ODEPA y universidades, así como con FEDELECHE, ASILAC, las empresas lácteas y la Red de Leche de INDAP.

Se hicieron diversas gestiones para implementar el CTT organizado por COOPRINSEM, proceso que aún no culmina. En forma complementaria, durante el período surgió un nuevo instrumento público-privado denominado Consorcios Tecnológicos Empresariales, que fue aplicado a la cadena láctea, luego de haber

ganado un concurso especialmente convocado para el efecto por CORFO, FIA y CONICYT.

El Consorcio Lácteo está en fase de puesta en marcha y contempla una duración de 5 años, con una movilización de \$ 540 millones por parte del sector privado y de \$ 3.700 millones del sector público.

11. Se acuerda apoyar la iniciativa sobre la creación de salvaguardias especiales, presentada por Chile ante la OMC, en el entendido de que su aprobación es de carácter multilateral y, por lo tanto, está supeditada a los resultados finales que se obtengan en la Ronda de Doha. Este instrumento permitiría reaccionar frente a variaciones imprevistas en los precios internacionales, sin mediar necesariamente un aumento en el volumen de las importaciones.

El Gobierno de Chile continuó impulsando esta iniciativa en el marco de la Ronda de Doha, proceso en que aún continúan las conversaciones. Por lo tanto, este tema queda pendiente para ser abordado durante las próximas reuniones de la OMC que se realizarán durante el primer semestre de 2006.

12. Se acuerda impulsar diversas fórmulas de asociatividad voluntaria (entre industrias, entre productores y entre industrias y productores), de manera de incrementar la eficiencia y la especialización del conjunto de la cadena. En este marco, y junto a otras fórmulas de integración, se destaca a las cooperativas como modelos de organización que hacen posible la participación de los productores en todas las actividades de la cadena productiva.

Éste es un tema privado que se ha desarrollado en función de su propia dinámica. Durante el período se han observado diferentes movimientos: avance del proyecto Patagonia, impulsado por un grupo de productores de Osorno; vinculación de un grupo de productores de Valdivia a SURLAT; consolidación de los PdP operados por Nestlé, Soprole, Loncoleche y otras plantas; llegada de un nuevo socio a la industria de la ex Cooperativa de Frutillar, constituyéndose en la sociedad Lácteos Frutillar; consolidación y asociación de queserías “artesanales” (casos de Lácteos Panquehue y Lácteos del Campo, por ejemplo), alcanzando la categoría de exportadoras. Los problemas financieros que ha debido enfrentar Chilolac y el cierre de la planta Soalva constituyen motivo de preocupación de la cadena.

13. Se acuerda mantener diversas instancias de diálogo entre los actores (Comisión Nacional de la Leche, Talleres de trabajo, otros). Asimismo, se acuerda sistematizar el trabajo del Taller de Integración de la Cadena de la Leche a través de encuentros ejecutivos a lo menos trimestrales, de manera de ir evaluando el cumplimiento de estos acuerdos.

Durante el período se hicieron diversas reuniones entre los integrantes de la cadena, de forma de operativizar los Acuerdos.

14. Igualmente se acuerda realizar otro Taller de Integración de la Cadena de la Leche durante 2004.

Hacia fines de 2005 los integrantes de la cadena resolvieron postergar la realización de un nuevo Taller de Integración para el año 2006, una vez que estuviera instalada la nueva administración. En reemplazo de este evento, se acordó redactar este informe evaluativo, de manera de clarificar el cumplimiento de los Acuerdos de Punta de Tralca y hacer una identificación tentativa de las prioridades de la siguiente administración de gobierno.

III. OTROS TEMAS RELEVANTES DEL PERÍODO

Durante el período surgieron diversos temas nuevos que no estuvieron originalmente contemplados en el Acuerdo Lechero de Punta de Tralca, pero que igualmente fueron trabajados por la cadena láctea.

- 1. Decreto 90: como es sabido, en septiembre de 2006 entrará en vigencia una nueva legislación de carácter ambiental, que regula la eliminación de residuos en cursos de agua. Esta normativa afectaría a los establecimientos lecheros en lo referente a la eliminación de purines. ODEPA, FEDELECHE y ACOLECHE X Región constituyeron un grupo de trabajo para abordar esta temática, de donde ha surgido una propuesta que permitirá enfrentar el tema, la cual ha sido previamente convenida con la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Ella se encuentra establecida en un documento técnico que está siendo evaluado por especialistas del Ministerio, el sector académico y dirigentes de los productores (FEDELECHE). También sobre el tema se está trabajando un Acuerdo de Producción Limpia en la X Región, liderado por las organizaciones de productores y con el apoyo del sector público.*
- 2. Programa Leche 5000: hacia fines de 2005 ODEPA, INDAP, SAG e INIA iniciaron un debate con organizaciones de pequeños productores y diversas industrias lácteas, en orden a diseñar un programa de mejoramiento tecnológico de alto impacto en la competitividad de las explotaciones de la agricultura familiar campesina especializadas en este rubro. Esta propuesta de programa debe ser validada por la nueva administración del MINAGRI.*
- 3. Cooperación tecnológica con Nueva Zelanda: una vez concluida la negociación de un TLC con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam, ODEPA ha sostenido diversas reuniones con contrapartes neozelandesas, de modo de dar contenido al convenio de cooperación firmado en 2004 por los Ministerios de Agricultura de Nueva Zelanda y Chile. Existe una minuta técnica que identifica las principales áreas de cooperación, las cuales deben ser refrendadas y detalladas durante el año 2006.*
- 4. Cambios en el Programa de Recuperación de Suelos Degradados (PRSD): hacia fines de 2005 se realizaron diversos cambios al PRSD, de modo de mejorar su operación. Entre ellos destaca la elevación del tope para poder optar el Programa, de 15 a 20 ppm de Fósforo en el suelo, así como la actualización de la tabla de costos del mismo. Por otra parte, recientemente se ha adjudicado una nueva evaluación de la marcha del Programa, con el fin de detectar puntos débiles que deban ser reformulados. Sus resultados estará disponibles a mediados de 2006.*

5. *Inversiones privadas: durante los últimos años se ha observado un fuerte movimiento de las empresas industriales, orientado a mejorar sus capacidades de producción. Es así como se están impulsando los siguientes proyectos:*
- *Equipamiento automático en el área de recepción y en la línea de producción de quesos en Colún, La Unión.*
 - *Nueva planta de secado de Soprole, Osorno.*
 - *Ampliación de la planta de quesos de Soprole, Los Lagos.*
 - *Modernización de la planta de leche en polvo de Nestlé, Osorno.*
 - *Proyecto Patagonia, Osorno.*
 - *Ampliación de la planta de leche condensada de Nestlé, Los Angeles.*
 - *Ampliación de las líneas de recepción y elaboración de leche en polvo y quesos de Loncoleche, Osorno.*
 - *Cierre de la planta UHT de Loncoleche en Loncoche y traslado a Santiago.*
 - *Nueva planta de elaboración de quesos de Mulpulmo-Cumelén, ampliación de la línea de secado y construcción de bodegas.*
 - *Ampliación de la planta de yogur y construcción de área para la producción de quesos de Surlat, Freire.*
 - *Reciente construcción de una pequeña planta quesera de alta tecnología de Surlat, para procesar leche de oveja en Chiloé, con el objeto de cubrir el mercado local y de exportación.*
 - *Fortalecimiento de las plantas de Parmalat en Victoria y Chillán.*
 - *Otras inversiones: Agrolácteos Quinco, Lácteos Frutillar, Quillayes, otras.*
 - *Importante inversión en planta de quesos en Panquehue, V Región. Línea vertical de producción lechera, con un plantel de 2.600 vacas en producción y planta y empacadora de última generación para penetrar mercados como Estados Unidos y Unión Europea.*

IV. TEMAS 2006 Y SIGUIENTES (propuesta de agenda)

Se identifican diversos temas que deberían ser trabajados por la cadena láctea en los próximos años:

- *Fomento de exportaciones (China, EE.UU., UE, otros mercados)*
- *Variables que influyen en el precio a productor*
- *Pago por sólidos*
- *Operación Pauta de Pagos*
- *Consolidación Consorcio Tecnológico*
- *Modelos de Producción y Transferencia Tecnológica*
- *Convenio de Cooperación Tecnológica con Nueva Zelanda*
- *Continuidad de PROMOLAC*
- *Estadísticas oficiales*
- *Programa Leche 5000 con la AFC*
- *Decreto 90*
- *Sanción de propuesta para producir quesos con denominación de origen*
- *Negociación OMC*
- *Sanidad (control de brucelosis y tuberculosis)*
- *Fomento de la agricultura de contratos.*

AGENDA VINOS

Evaluación realizada por ODEPA (en cursivas), marzo de 2006

I. BREVE RESEÑA HISTORICA

La Comisión para el Desarrollo de la Viticultura operó como tal hasta el año 2002, fecha en la cual se zanjó el Acuerdo de Prácticas Enológicas del Nuevo Mundo, tema que hasta ese entonces había concentrado toda su atención. Desde esa fecha en adelante la agenda del rubro se materializó a través reuniones de trabajo para abordar temas específicos, así como a través de la Comisión Asesora del Director del SAG en Materias Vitivinícolas, que se concentró en una revisión de la legislación vigente.

II. TEMAS DE TRABAJO

1. Actualizar la legislación vigente, para dar cumplimiento a condiciones estipuladas en el TLC con la UE y al mismo tiempo, para modernizar sus normas técnicas.

Respondiendo a una necesidad de actualización de la normativa vigente, durante el año 2005 se elaboraron dos proyectos de modificación de la Ley 18.455 que contemplan, por una parte, renunciando a la utilización de denominaciones de origen y expresiones de calidad acordadas en el Tratado con la UE, y por otra, la actualización de normas técnicas estipuladas en dicha ley, adecuándolas a la situación actual del sector, con una orientación eminentemente exportadora.

Ambos proyectos se encuentran ya elaborados y en condiciones de ser enviados al Poder Legislativo, para su tramitación. Actualmente se encuentran a la espera de una decisión del ejecutivo en términos de definir su urgencia y oportunidad para enviarlos al Congreso.

2. Reforzamiento de la estrategia de promoción de exportaciones, a través la promoción genérica del vino chileno.

Sobre la base de lo realizado en 2005 y años anteriores, Wines of Chile ha desarrollado un programa de acción de largo plazo en los principales mercados, que contempla diversos tipos de actividades. Para el período 2006 se tiene previsto intensificar las actividades promocionales en los mercados del Reino Unido y de Estados Unidos, donde ya se cuenta con una oficina comercial establecida. Asimismo se llevarán a cabo nuevas actividades en otros mercados de Europa, particularmente Alemania e Irlanda, y de Asia, principalmente Japón y Corea.

Todas las actividades contempladas para este año están incluidas dentro de los proyectos presentados en el último concurso del FPEA. El presupuesto total previsto para el año 2006 supera los US\$ 2,5 millones y los \$ 300 millones, contemplándose alrededor de 55% de cofinanciamiento privado.

En cuanto al proceso de internacionalización de la Agricultura Familiar Campesina, el Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias ha previsto la formación de Unidades Agrícolas de Exportación, estando ya formada un Consorcio Vitivinícola, con la participación de productores de la AFC de la VII región, que está orientado principalmente a promover actividades a mercados que privilegian el Comercio Justo. Asimismo el FPEA tiene aprobados otros 5 programas (hay también 1 pendiente) de promoción de exportación para pequeños productores vitivinícolas que se realizarán en el curso del año 2006.

3. Reforzamiento de los sistemas de innovación y transferencia tecnológica.

Durante el año 2005 se aprobó la formación de dos Consorcios tecnológicos empresariales de investigación en el área vitivinícola. Se prevé que durante el año 2006 ambos Consorcios se organizarán e iniciarán sus operaciones, esperándose que se inicien las primeras investigaciones aplicadas, tanto en el área de la viticultura como de la enología.

Adicionalmente se prevé la acción de los Programas Territoriales Integrados (TPI), auspiciados por el programa INNOVA de CORFO, de los cuáles ya hay dos en el área vitivinícola que están iniciados (Maipo y Maule) y que buscan consolidar regionalmente la industria del vino. Dentro de sus ámbitos de acción se contemplan actividades de investigación destinadas a identificar “terroirs” que permitan la producción de vinos de primera calidad que contribuyan al reforzamiento de la imagen país del vino chileno.

4. Entrega de información estadística oportuna

En diciembre de 2005 el SAG entregó los resultados del Catastro Vitivinícola. Aún así, el sector vitivinícola solicita mejorar la oportunidad con que se entrega la información, tanto relativa al Catastro Vitivinícola como respecto a la producción y las existencias de cada temporada, pues ésta es clave para definir estrategias comerciales, tanto en el mercado interno como en sus exportaciones.

Para solucionar esta deficiencia, el Servicio Agrícola y Ganadero tiene previsto para este año poner en operaciones un nuevo sistema de recopilación de información primaria mediante herramientas de internet, que agilizará significativamente el ingreso y procesamiento de la información obligatoria que deben enviar las viñas y productores vitivinícolas.

Se anticipa que este nuevo sistema permitirá adelantar varios meses la entrega de esta información, previéndose que la información de cosecha podría estar disponible a fines de junio y que la relativa a plantaciones contenida en el Catastro y la de existencias a finales del período podría estar disponible a mediados de febrero (año 2007).

5. Capacitación para la agricultura familiar campesina

Al suscribir el Acuerdo de Prácticas Enológicas del Nuevo Mundo en el año 2002 Viñas de Chile se comprometió a colaborar con la agricultura familiar campesina (AFC) que pudiera verse afectada por los efectos de dicho acuerdo. Luego de dos reuniones entre este gremio, ODEPA e INDAP, se acordó que durante el año 2005 un total de 30 viticultores del secano de la VII y VIII regiones serían becados por Viñas de Chile, para participar en cursos de capacitación impartidos por la OTIC de esa entidad gremial. Esta actividad se realizó tal como estaba programada.

A partir de 2006 se tiene contemplado establecer un convenio entre INDAP y Viñas de Chile para continuar con estas actividades, ampliando la cobertura de participación de pequeños viticultores del sector secano de la VII y VIII regiones. Se pretende lograr que con esta capacitación estos pequeños viticultores mejoren su tecnología productiva y así puedan obtener una producción de calidad comercializable internacionalmente.

Queda pendiente una nueva conversación con Viñas de Chile e INDAP, para evaluar la posibilidad de ampliar esta colaboración hacia otros ámbitos de la producción vitivinícola de la AFC (investigación, transferencia de tecnología, comercialización, otros). Este rubro requiere de un programa de integración público privado coherente que mejore la competitividad de este sector de la AFC, que pudiera ser ejecutado bajo un enfoque de responsabilidad social empresarial, con el apoyo de INDAP y de otros organismos públicos.

III. TEMAS 2006 Y AÑOS SIGUIENTES

- *Concretar la actualización de temas normativos y legislativos pendientes. Lograr la aprobación en el Parlamento de los proyectos de modificación de la Ley 18.455 que están ya elaborados.*
- *Continuar con la promoción genérica del vino chileno en los mercados internacionales y consolidación de la imagen de Chile como país de tradición vitivinícola que produce vinos sanos, seguros y de alta calidad*
- *Materializar las investigaciones comprometidas a través de los dos Consorcios Tecnológicos Empresariales, especialmente las tendientes a la identificación de “terroirs”.*
- *Conseguir un procesamiento más rápido de la información básica que debe recopilar el SAG de forma de tenerla disponible oportunamente para las decisiones de los sectores público y privado.*
- *Consolidar la colaboración entre Viñas de Chile e INDAP para apoyar a los pequeños viticultores del secano de las regiones VII y VIII, con el fin de que se puedan incorporar a las modernas tecnologías disponibles y lograr la internacionalización de sus producciones.*

AGENDA APÍCOLA NACIONAL

Evaluación ODEPA, marzo de 2006

I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La apicultura nacional históricamente se ha desarrollado en forma muy atomizada, dado que sus productores están distribuidos entre la II y la XI regiones por infinidad de lugares localizados en muchas ocasiones en las zonas más apartadas del territorio. Esta dispersión ha existido no sólo geográficamente y entre apicultores, sino también entre los distintos actores que componen la cadena agroalimentaria apícola, existiendo una desconfianza permanente entre productores y exportadores y entre pares. Más aislado se encontraba el sector académico y público del sector productivo, con absoluta inexistencia de instancias de articulación o coordinación.

El mundo apícola en Chile está compuesto principalmente por productores, abastecedores de insumos, intermediarios y exportadores. De los actores privados de la cadena los que inician un proceso de asociatividad apoyados por INDAP son los pequeños apicultores, asociados a la Red Apícola Nacional y recientemente los exportadores se han agrupado en la Asociación de Exportadores de Miel (AgemChile). Estas organizaciones están articuladas desde octubre del año 2002 con la institucionalidad pública relacionada con el rubro y centros de investigación, a través de una comisión público-privada del Ministerio de Agricultura, denominada Mesa Apícola Nacional.

A partir de la articulación entre los distintos actores de la cadena se realizó un análisis de la situación apícola del país y se inició la ejecución de un plan operativo de acciones para el ámbito productivo y comercial del rubro. En el ámbito productivo se detectó la falta de información sobre la realidad de presencia de residuos en los productos apícolas en Chile, por lo que se propuso como primer objetivo estratégico de un plan de acción a corto plazo, identificar y describir la presencia de residuos en la miel y subproductos apícolas. También se observó a nivel nacional (productores, exportadores y consumidores) que se desconocía la normativa vigente para poder evitar el ingreso de plagas y enfermedades al país, de esta manera se configura como segundo objetivo estratégico perfeccionar la normativa sanitaria nacional frente al riesgo de ingreso de nuevas enfermedades. Finalmente, ante la necesidad de ordenar el mensaje tecnológico en el país, se configuró como tercer objetivo estratégico mejorar la calidad de los sistemas de transferencia tecnológica y el manejo sanitario en la cadena de producción de los distintos productos de la colmena.

La explotación del rubro en el país se concentra mayoritariamente entre la IV y X regiones, destacando un alto porcentaje de pequeños productores con menos de 150 colmenas, quienes se distribuyen en distintos rincones de nuestra accidentada geografía. Los productores medianos se ubican principalmente entre la V y IX regiones, dado que en su mayoría combinan la producción de miel con la prestación de servicios de polinización. Finalmente, los grandes empresarios que en Chile son muy pocos tienen sus instalaciones matrices principalmente entre la RM y la VII. Cabe destacar que los pequeños productores en general abordan la explotación del rubro en forma asociativa a fin de abaratar los costos producción e incorporar mayores niveles de competitividad en el

desarrollo del negocio. Una de las organizaciones de pequeños productores de mayor visibilidad en el país es la Red Apícola Nacional, cuyos socios directos son 8 redes regionales, quienes representan empresas asociativas locales y productores de las regiones IV a la XI.

En el ámbito comercial se observó un desconocimiento generalizado de las condiciones de mercado nacional e internacional para los productos chilenos, por lo que se definió como primer objetivo estratégico en esta área, el conocer la producción nacional, el mercado y la industria a nivel local para definir el potencial exportable. Tampoco existía un programa o plan de trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado en función de una estrategia exportadora para el sector apícola, por lo que se propone identificar los énfasis y lineamientos estratégicos para el diseño y puesta en marcha de una estrategia exportadora de mediano y largo plazo. Se propone también aumentar la oferta exportable, crear un sistema de trazabilidad, otro de información apícola y finalmente diseñar imagen sectorial para posicionar a Chile como país exportador de productos apícolas inocuos totalmente aptos para el consumo humano.

II. AGENDA 2002-2004

En el plan de acción entre los años 2002 y 2004 se realizaron importantes avances en cada uno de estos objetivos estratégicos a través del trabajo de 3 comisiones (sanitaria, normativa y estrategia).

Se destaca en el ámbito **sanitario** en este período:

Se institucionalizó el rubro al interior del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y trabajó coordinadamente con la Mesa Apícola Nacional, lo cual se manifestó en las siguientes acciones:

A nivel central, la Dirección de Protección Pecuaria trabajó articuladamente con el sector privado, en forma proactiva y organizó a un grupo de funcionarios que asumió la interlocución con la cadena en los distintos ámbitos de su competencia.

El SAG nombró por primera vez un profesional como encargado apícola en todas las regiones del Chile Apícola, lo que ha facilitado la difusión de información y el acceso a ella por parte de los productores que están ubicados en los rincones más alejados del territorio nacional.

Se formó un comité de expertos para el tema de sanidad apícola con profesionales de amplia experiencia dentro del servicio, de manera de apoyar en forma activa el control y la prevención de enfermedades en las colmenas de Chile.

La aprobación y ejecución de dos Proyecto Fondo SAG, actualmente continúa en ejecución el N°64 sobre residuos en miel y ceras entre la IV y la X Región, a través del cual se han unido esfuerzos de los pequeños productores, de los exportadores, de la Universidad Austral como ejecutora del proyecto y el Gobierno a través de los recursos proporcionados por el SAG. Con los resultados de las acciones desarrolladas por el proyecto durante 4 años, se obtendrá información necesaria para saber nuestra situación en cuanto a residuos y se analizarán las soluciones y estrategias a seguir para mejorar en este ámbito en Chile.

Ha ido actualizando a sus profesionales a través de la participación de los principales eventos apícolas internacionales como la feria mundial de apicultura Apimondia 2003 en Eslovenia, en una gira sobre trazabilidad en Nueva Zelanda y Australia en 2004, más la participación en eventos y giras con apicultores principalmente en países de América y de la Unión Europea.

El SAG participó proactivamente en la gran mayoría de eventos de difusión y capacitación internos del país, teniendo un rol activo en los Simposios Nacionales del año 2003 y 2004, donde asistieron más de 1000 personas cada vez y se hizo uso de un Convenio de colaboración con Nueva Zelanda para traer expertos en ambos eventos nacionales.

Durante el período 2002 a 2004 también se reforzó en varias regiones del país la participación de INIA en diferentes proyectos de investigación relacionados con la cadena apícola. Especiales avances se alcanzaron en INIA La Cruz, a través de la implementación de un laboratorio de diagnóstico de enfermedades y en INIA Quilamapu a través del estudio de control natural para varroa (ácaro que ataca a la colmena).

En el ámbito *estratégico e innovación*:

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) apoyó las iniciativas estratégicas propuestas en el Plan de Acción 2002-2004, específicamente en:

Fue la institución que apoyó la formación de la Red Apícola Nacional y todas sus redes regionales, desde fines de la década del 90 a través de su programa Prorubro.

Entre el año 2002 y el 2004 continuó apoyando las redes y en particular incorporó al rubro apícola en su Programa de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Se capacitó a pequeños apicultores en buenas prácticas apícolas y se han facilitado los recursos para la implementación de las mismas.

A partir del trabajo de la Red y su participación en la Mesa Apícola, el rubro se posicionó como uno de los rubros emergentes, accediendo así a los instrumentos de fomento disponibles SAT y GTT (transferencia) y PDI (inversión).

También se estableció un programa conjunto con el SAG para la capacitación y transferencia técnica en BPA y trazabilidad, a través del cual se realizaron talleres y material educativo en ambas materias, dirigido específicamente hacia los pequeños productores.

El INDAP de la VIII Región apoyó la discusión con los distintos actores de la cadena y posteriormente la puesta en marcha del proyecto Centro de Desarrollo Apícola Nacional que estará ubicado en la Región del Bío Bío.

La Fundación para la Innovación Agraria (FIA) en articulación con el Plan de la Mesa ha financiado importantes proyectos apícolas en el período:

En innovación ha aprobado 7 proyectos en diversos temas y regiones del país, de los cuáles 3 han terminado y los otros 4 están en ejecución.

También se han apoyado 6 giras tecnológicas entre el año 1999 y el 2004, a través de este instrumento también se han traído 3 expertos internacionales en el período.

Otro instrumento de FIA son los proyectos de promoción para la innovación, se han aprobado dos, uno que apoyó la ejecución del Primer Simposio Apícola Nacional 2003 en Puerto Varas X Región y otro para mejorar la calidad de los productos apícolas.

Finalmente, un cuarto instrumento se refiere al financiamiento de estudios relacionados y en esta categoría se ha financiado uno ejecutado por la Pontificia Universidad Católica en asociación con la Red Apícola Nacional y apicultores de mayor tamaño, para desarrollar las especificaciones técnicas mediante bases científicas, para la identificación de atributos de calidad, origen e inocuidad de mieles endémicas, como estrategia de fortalecimiento de la oferta exportable de mieles diferenciadas en mercados selectivos.

En el plan de acción comercial, la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) participa activamente en la Mesa Apícola Nacional, apoyando diversas actividades que incluyeron:

Giras de prospección y de penetración a diferentes mercados, con la participación de pequeños y grandes exportadores apícolas.

Un estudio sobre la estructura del mercado interno de la miel y su potencial para la exportación (el estudio fue realizado por la Universidad de la Frontera y es presentado agosto de 2004, durante el Segundo Simposio de la Mesa.

El Simposio de 2004, organizado por los participantes de la Mesa Apícola Nacional y que reunió a más de 1300 personas en Concepción, convirtiéndose en el principal evento apícola en el país, donde se produce la actualización científico y tecnológica del rubro, intercambios comerciales y contactos entre los distintos actores de la cadena.

Una de las conclusiones más importantes de este evento fue que el Ministerio de Agricultura, junto a la Intendencia de la VIII Región ofrecían el apoyo para la formación de un Centro de Desarrollo Apícola Nacional con sede en la Región del Bío Bío y de carácter nacional.

Otra conclusión relevante fue la decisión de realizar los Simposios cada dos años, correspondiendo el siguiente el año 2006 en la V Región.

Finalmente, se concluyó que durante los años 2005 y 2006 se trabajaría en base a subcomisiones temáticas de la Mesa para avanzar en aspectos muy diversos como: apiterapia; apicultura orgánica; polinización; reproducción y genética; proyecto centro apícola; sanitaria y subcomisión de difusión. Cada subcomisión se formó por voluntarios de todo el país y durante el año 2005 generaría una agenda para preparar el Plan Estratégico Apícola Nacional.

Durante el año 2003 y 2004 la Mesa Apícola también realizó dos jornadas científicas de carácter nacional en torno a la apicultura, en las cuáles reunió a los principales agentes que han y están realizando investigación en el país. De la última reunión científica se generó una matriz con los temas que han sido abordados por cada institución a la fecha y se discute la coordinación entre centros de investigación para no duplicar esfuerzos a futuro. Los principales avances los han realizado la Universidad Austral en temas sanitarios y de residuos; la Pontificia Universidad Católica de Chile con la denominación de origen botánico de las mieles y cualidades de cada unos de sus productos; la Universidad Católica de Temuco en mejoramiento genético y el INIA en control biológico de enfermedades, entre los temas e instituciones más relevantes.

En el ámbito **normativo**:

En los primeros años de funcionamiento de la Mesa, se trabajó con una comisión para apoyar el tema normativo en la cadena. En primer lugar, se solicitó al SAG una revisión completa de la normativa vigente en términos sanitarios, la cual se desarrolló priorizando algunos temas. En relación a fármacos, se modificó la normativa en general del SAG y específicamente en el registro de los medicamentos y alimentos para uso animal. También se priorizó la revisión de los productos de uso apícola, debido a la falta de productos registrados disponibles en el mercado nacional.

El SAG hizo una revisión completa de los requisitos que establece Chile para la importación de productos apícolas y elaboró los requisitos sanitarios para la importación de cera de abejas.

En apoyo a las exportaciones de productos apícolas y para dar cumplimiento con las nuevas exigencias de la Unión Europea y Estados Unidos, el SAG inició un proceso de registro obligatorio de apicultores vinculados a la exportación (RAMEX) y de los establecimientos que exportan (REEM). La implementación de estos registros permitió establecer un sistema de trazabilidad, el cual se ha ido desarrollando en forma paulatina en acuerdo entre la autoridad sanitaria y el sector privado.

Se preparó con representantes de los distintos agentes de la cadena productiva y comercial, bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas del Ministerio de Agricultura, las especificaciones técnicas para el desarrollo de buenas prácticas en la producción de miel (BPA) y buenas prácticas de manufactura del rubro (BPM). Estas especificaciones fueron difundidas a los productores a partir del segundo Simposio en agosto del año 2004 y son de carácter opcional.

En el marco de un Convenio de colaboración entre INDAP y SAG para apoyar algunos rubros emergentes, como la carne bovina, berries y miel, se diseñó un programa de apoyo en BPA y trazabilidad, que incluye difusión en talleres, capacitación y la elaboración de un Manual de BPA para los pequeños apicultores. El programa se inició el año 2004 y continúa ejecutándose a la fecha.

III. AVANCES AGENDA 2005

La agenda para el año 2005 incluyó las actividades pendientes de la matriz de acciones programada desde 2003:

En el ámbito **estratégico e innovación**:

Se optó el año 2005 por no hacer Simposio, dada la necesidad urgente de agotar todos los esfuerzos en llegar a la mayor cantidad de apicultores a través de talleres de capacitación locales (lo más prácticos posibles) en relación a los temas planteados por la Mesa como prioritarios: sanitarios, BPA y trazabilidad. Se realizaron múltiples talleres en todo Chile patrocinados por la Mesa y ejecutados por distintos organismos públicos y privados durante el año 2005.

Se continuaron activando Mesas Apícolas Regionales, que son apoyadas por la Mesa Apícola Nacional, pero que son generadas en forma espontánea y por demanda de los actores de cada Región. El año 2005, se activó la IX Región y se comenzó a discutir la formación de una en la V Región.

En ámbito de la inserción internacional de la apicultura chilena, se destacan las acciones desarrolladas por:

La Red Apícola Nacional en la formación del Bloque Apícola del Cono Sur, instancia que reúne a la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP) y las Cooperativas Agrarias Federadas de Uruguay. También durante el año 2003 la Red Nacional se asoció a la Organización Mundial de Apicultura (Apimondia) y durante el 2005 pasó a constituir parte la Comisión de Desarrollo Rural de la misma organización.

A inicios del año 2005 se incorpora en la agenda y resoluciones del CAS (Consejo Agropecuario del Sur, donde participan los Ministros de Agricultura del Cono Sur) la propuesta de apoyar el proceso de integración entre las organizaciones de productores de los países integrantes, así como promover y potenciar acciones en torno al rubro en cada país.

Se puede destacar también la incorporación de la AGEMCHILE y sus asociados en la organización internacional de exportadores de miel (IHEO), los cuales en el año 2005 realizaron una presentación de la situación chilena en el Seminario Internacional organizado durante Apimondia 2005.

Durante el año 2005, se realizaron varias giras técnicas y comerciales financiadas principalmente por INDAP, PROCHILE y FIA. Específicamente PROCHILE cofinanció 9 proyectos por un monto aproximado de 135 millones de pesos, que contemplan actividades a desarrollarse durante el año 2005 y 2006.

Durante el año 2005, se avanzó en la preparación de un Plan Estratégico Apícola Nacional, elaborando agendas de las Subcomisiones de la Mesa, donde se reflexionó sobre su estado actual y se elaboraron objetivos de corto y largo plazo. Este trabajo condujo a la elaboración de agendas 2005 por Subcomisión:

Subcomisión de apiterapia: se formó la Asociación Chilena de Apiterapia (ACHIA) para lo cual han sostenido múltiples reuniones de discusión de los estatutos de la asociación gremial y de estructuración de una agenda conjunta, que incluye en el 2006 la ejecución en conjunto con el Simposio del Primer Congreso Internacional de Apiterapia en Chile.

Subcomisión de reproducción y genética: se avanzó en la formación de una organización de carácter nacional que agrupa a los criadores de reinas (Cooperativa de Criadores de Reinas de Chile, en trámite) y en la elaboración del documento "Bases generales sobre producción y sanidad de las abejas, y disponibilidad de información de criadores de reinas chilenos".

Subcomisión proyecto Centro Apícola: A partir del año 2003, dado que en la explotación del rubro a nivel nacional se manifiesta una gran heterogeneidad en los criterios de manejo y en los mensajes tecnológicos, nos enfrentamos al desafío de avanzar en una mayor unificación de criterios, en la incorporación de tecnologías que permitan fortalecer la productividad, la obtención un producto inocuo para poder permanecer y competir en los actuales mercados de destino donde cada día nos aumentan exigencias en calidad e inocuidad de los alimentos. Para tal efecto, la Mesa

Apícola Nacional constituyó un grupo de trabajo para la formación de un Centro de Desarrollo Apícola Nacional. Después de muchos talleres y reuniones de discusión en todo el país, se logra firmar durante el año 2005 un Convenio con el Ministerio de Agricultura, para la formación y puesta en marcha del proyecto, incluyendo la elaboración de una Estrategia País. Durante el año se avanzó en la definición de misión, visión, objetivos estratégicos, estatutos de la Corporación y además se recogió a través de múltiples talleres las observaciones y sugerencias de distintos agentes de la cadena a través de todo el país.

Polinización: se acordó trabajar regionalmente en grupos, para lo cual se nombró un coordinador por región. Esta Subcomisión ha operado lentamente, y se espera activarla a través de la colaboración y servicio que ofrecerá el Centro Apícola Nacional.

Las Subcomisiones de diversificación productiva, apicultura orgánica y de difusión no desarrollaron acciones durante el año 2005 y todo su trabajo está programado para el año 2006, bajo la supervisión y coordinación del futuro Centro Apícola Nacional. Sin embargo, en el ámbito de la difusión, desde el año 2003 en adelante se ha mantenido un sitio de la Mesa Apícola Nacional en internet con información de coordinación y de relevancia para el rubro (www.mesa-apicola.cl). Paralelamente, por correo electrónico se difunden noticias relevantes del rubro a través de una lista de distribución noticias@mesa-apicola.cl, a través de la cual aproximadamente 1000 destinatarios reciben información del Mesa. Entre éstos se encuentran apicultores de todos los tamaños; asociaciones y empresas apícolas; exportadores; investigadores; profesionales y técnicos relacionados, funcionarios de servicios públicos que operan con la apicultura nacional, entre otros.

En el ámbito **normativo**:

Se apoyó al Comité Técnico que formó el INN para la elaboración de la Norma de denominación del origen botánico en mieles, la cual fue terminada y publicada en el Diario Oficial en diciembre de 2005. Esta Norma permitirá el acceso a la certificación para la denominación de origen botánico en mieles chilenas, lo que se traduce en el incremento del valor agregado del producto final.

Se destaca en el ámbito **sanitario** en este período:

Subcomisión sanitaria: la Mesa participó en un Comité que formó el SAG para abordar el tema sanitario más dañino en Chile que afecta a las abejas, el ácaro llamado varroa. Este Comité realizó una encuesta a productores exitosos en el control del ácaro, para poder identificar buenas prácticas sanitarias para combatirlo y entregar soluciones a los productores de todo el país. Está pendiente la sistematización de la encuesta y la capacitación de los productores con las buenas prácticas sanitarias, entre otras acciones de este Comité.

La Subcomisión sanitaria de la Mesa, también colaboró en el trabajo desarrollado en el Comité de Emergencia de Loque Americana, que coordinó el SAG durante el año 2005, después de los brotes detectados en la V la VII regiones, para acordar las acciones en el país en forma conjunta con los agentes privados de la cadena. El SAG eliminó (por

quema) las colmenas contaminadas y aun se encuentra en fase de control, por lo que el Ministerio de Agricultura declaró emergencia agrícola y podrá compensar a los apicultores afectados para que puedan continuar produciendo y de esa manera disminuir el impacto negativo de la enfermedad. El proceso operativo para ejecutar la entrega de colmenas a los apicultores afectados se implementará a partir de marzo de 2006.

IV. TEMAS 2006 Y SIGUIENTES

El Plan Estratégico Nacional que se está diseñando se inserta en la visión de Chile como potencia agroalimentaria emergente, donde se pretende trabajar en base a una orientación sistémica, fortaleciendo y formalizando la relación entre los distintos actores y de ahí difundir la imagen del Chile Apícola en todos sus ámbitos. En la construcción de este sistema agroalimentario y la definición de una estrategia se considera la participación y la contribución de todos los grupos de trabajo que conforman las subcomisiones temáticas de la Mesa. Paralelamente, se requiere una evaluación técnica y comercial de cada uno de los elementos del sistema en la perspectiva del mercado nacional e internacional.

Por lo tanto, las acciones que se han priorizado para el primer semestre del año 2006 en relación al proyecto Centro Apícola son:

Talleres de discusión y diseño: el principal desafío es involucrar a la comunidad apícola nacional en la tarea de diseño y puesta en marcha del centro, a fin de que esta entidad acoja los aportes y propuestas de todos, para transformarse en una instancia de convergencia del sector y en un referente chileno del mundo apícola.

Acciones propias de la constitución: obtención de personalidad jurídica, diseño de la imagen corporativa, elaboración de un modelo de gestión administrativa operacional, elaboración de documentos técnicos.

Plan estratégico y de sostenimiento financiero para la Corporación del Centro.

Iniciar las acciones propias del Centro, cumpliendo un rol de coordinación en el proceso de la elaboración y validación definitiva del Plan Estratégico Nacional y la organización del Simposio 2006.

Colaborar y coordinar las agendas 2006 de cada subcomisión de la Mesa, entre las que se destacan:

La subcomisión de polinización se ha propuesto para el 2006 que los grupos regionales operen como centro de apoyo y de articulación público-privado para los polinizadores; que se desarrolle un registro completo de polinizadores por región. En una segunda etapa, se trabajará en un manual de buenas prácticas de manejo en polinización y se definirá una estructura de costos de los servicios ofrecidos en el país.

La subcomisión de reproducción y genética se ha propuesto como objetivos: la validación de un protocolo de producción por parte de Mesa Apícola; promover la elaboración de una normativa oficial de producción de abejas reinas; coordinar acciones de trabajo con el SAG en función potenciar los procesos de la exportación de abejas reinas chilenas y obtener la formalización definitiva de la organización que representará al sector productivo de los criadores de reinas chilenas.

La subcomisión de apiterapia se ha propuesto como objetivos 2006: consolidar el proceso de formación de la organización gremial que los representa (ACHIA) a través de la discusión de un plan de acción a mediano y largo plazo; abrir espacios de capacitación y actualización para los socios; apoyar como ACHIA la discusión que se está desarrollando en el Congreso Nacional sobre las terapias alternativas, y; organizar el primer congreso nacional sobre apiterapia (actividad que se desarrollará en forma paralela al tercer Simposio de la Mesa).

La subcomisión sanitaria tiene como desafío principal desarrollar un documento que entregue orientaciones a la comunidad apícola respecto de las principales enfermedades y las normativas regulatorias en torno a su manejo sanitario. Este documento se constituiría en la base para el diseño de un Plan Nacional de Manejo Sanitario Apícola.

La subcomisión de diversificación productiva, se activará su funcionamiento invitando actores que aporten propuestas de acción, que permitan abordar una línea de trabajo en torno al tema.

La subcomisión de apicultura orgánica se ha propuesto disponer de información básica en el tema de apicultura orgánica en Chile e iniciar un proceso de constitución de un grupo de productores orgánicos para el país.

La subcomisión de difusión fue creada en el año 2005 y su trabajo en el año 2006 estará orientado a la difusión de la actividad apícola en todas sus dimensiones, involucrando a distintos actores nacionales, con el fin de sensibilizar y promocionar el consumo de productos apícolas y destacar el rol de las abejas en la biodiversidad de la flora autóctona y conservación de los recursos naturales.

Uno de los componentes del Plan Estratégico Apícola Nacional es establecer un mayor ordenamiento en el proceso de internacionalización del rubro, fortaleciendo la inserción comercial, tecnológica y gremial que los actores apícolas nacionales mantienen con distintos países. Se destaca como uno de los desafíos principales en este ámbito, la organización del IX Congreso Iberoamericano de Apicultura, a desarrollarse el año 2008 en Chile.

Hitos Mesa Apícola 2002 – 2005

AÑO 2002

- A. Conformación Mesa en octubre
- B. Matriz diagnóstica
- C. Formación 3 comisiones (normativa, sanitaria y estrategia)

AÑO 2003

- A. Trabajo en comisiones
- B. Estructuración Plan de Acción 2004/2005
- C. Simposio 2003
- D. Participación de delegación chilena en Apimondia 2003, en Eslovenia
- E. Primera reunión científica de la Mesa
- F. Activación de las primeras Mesa Apícolas Regionales (IV y X regiones)

AÑO 2004

- A. Reuniones bimensuales
- B. Ejecución Plan de Acción 2004
- C. Estudio UFRO mercado interno y proyección para la exportación
- D. Simposio 2004
- E. Participación activa en elaboración de las especificaciones técnicas de BPA
- F. Participación en gira de captura tecnológica a Nueva Zelanda y Australia para diseñar sistema de trazabilidad apícola en Chile.
- G. Segunda reunión científica de la Mesa (matriz resumen investigación apícola)
- H. Activación otras Mesas apícolas Regionales (IX, parte de la VIII y luego VII)
- I. Convenio de colaboración con Fundación Pobreza (Servicio País)

AÑO 2005

- A. Comunicaciones (web y boletín virtual)
- B. Trabajo y estructuración de agendas por subcomisiones: apiterapia, apicultura orgánica, reproducción y genética, polinización, proyecto centro apícola, diversificación productiva, difusión y sanitaria (comité emergencia Loque Americana).
- C. Diseño y firma de convenio para la constitución de la Corporación Centro de Desarrollo Apícola Nacional.
- D. Participación activa en el diseño del sistema de registros y trazabilidad apícola
- E. Talleres y jornadas regionales de capacitación y difusión en BPA, trazabilidad y aspectos sanitarios.
- F. Activación otras Mesas Apícolas Regionales (IX y conversaciones en la V)