

México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

Para un cambio de rumbo en el sector agroalimentario y rural de México

Cassio Luiselli Fernández





Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC

Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:

Mauricio de Maria y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:

Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:

Cassio Luiselli Fernández

Diseño:

Francisco Ibraham Meza Blanco
Karina Maldonado Vázquez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.



Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos

Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi



Para un cambio de rumbo en el sector agroalimentario y rural de México¹

Cassio Luiselli Fernández

En este documento se presentan, de modo sucinto, propuestas específicas encaminadas a superar las limitaciones estructurales del medio rural mexicano e incrementar su producción, sobre todo de alimentos básicos. El documento consta de dos partes: una primera, donde se describen brevemente los principales rasgos estructurales del muy heterogéneo sector agropecuario de México, su perfil productivo, la tenencia de la tierra, la seguridad alimentaria y el enfoque de las principales políticas públicas que se vienen aplicando. Este “perfil” mínimo, si bien no es un diagnóstico convencional, nos permite dar explicación y contexto a la segunda parte, el desarrollo de una estrategia básica de producción que permita superar la postración productiva y de pobreza del sector mayoritario de productores, en su inmensa mayoría pequeños productores de tipo familiar y cuasi familiar. Si bien las propuestas atienden a este subsector de modo preferente, no se limitan al mismo y son, en general, válidas para todo el sector agroalimentario de México.

Es cierto que un subsector, relativamente pequeño (cerca de un 15-20% del total) de productores comerciales, modernos y altamente tecnificado, con acceso a insumos modernos, tecnología y créditos, ha tenido un desempeño aceptable, sobre todo en los últimos años. En ningún modo se pretende desatenderlos, sino apoyarlos más a través de más y mejor tecnología, crédito y un mejor y más modernos marco regulatorio. Pero es cierto que el foco estratégico de estas propuestas se centra en relanzar a los productores menos favorecidos y pequeños que conforman alrededor del 80% del total. Es ahí donde se encuentra la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y el mayor desafío para la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad. Con esta estrategia pensamos que México podrá cumplir holgadamente los Objetivos del Desarrollo Sostenible al año 2030 (ODS 2030), a los que se comprometió en el marco de las Naciones Unidas.

¹ Este texto está basado en la presentación del autor en el Centro Tepoztlán, el 20 de mayo de 2017.

I. Perfil mínimo del sector

El medio rural (o el llamado “campo”) mexicano es muy heterogéneo y polarizado (o “bimodal”) en términos productivos; en él viven todavía alrededor de 23 millones de personas. La proporción de población rural respecto a la población total del país es alrededor del 17% del total y viene decreciendo sistemáticamente, lo que señala inequívocamente que México está, como corresponde a su nivel de desarrollo, inmerso en el cambio estructural del sector primario. Del total de habitantes rurales, 17 millones permanecen en condiciones de pobreza, un inadmisibles 70%, sobre todo dentro del sector de muy pequeños minifundistas, ejidales y de muy pequeños propietarios.

En el campo mexicano se cultivan poco más de 22 millones de hectáreas de un máximo potencial de 31.5 millones. 16 millones de hectáreas se cultivan bajo condiciones de temporal de lluvias y 6 millones bajo riego (la cifra de riego ha permanecido más o menos estática desde hace décadas). El maíz sigue siendo, con mucho, el cultivo más importante. Las hortalizas y el sector pecuario y la avicultura, han tenido un desarrollo importante en años recientes. El desempeño global del sector, como el resto de la economía, ha sido de un escaso dinamismo. De 1983 a 2013 ha crecido a un letárgico promedio del 2% anual. De 2013 a 2017 el sector ha experimentado un claro repunte, pero no es claro aún si se trata de una tendencia sostenible a mediano y largo plazo. La agricultura contribuye apenas con el 3% del PIB (si bien el sector agroalimentario en su conjunto contribuye con más del 8%).

En los últimos cinco años, el sector ha crecido a tasas relativamente elevadas, un 3.4% anual, muy por encima del resto de la economía. En buena medida esto se explica por el auge pecuario y del subsector agro exportador. El sector en su conjunto exportó, en 2016, 29 mil millones de dólares y ahora tiene superávit en la balanza comercial sectorial gracias al dinamismo exportador de productos como los aguacates, “berries”, cerveza, tomate, cítricos, hortalizas varias, entre otros. Aun así, México es un gran importador de alimentos (alrededor de 25 mil millones de dólares al año). Importa el 80% de su consumo de maíz amarillo, 90% de su consumo de soya, 78% del arroz y 75% del trigo.

La tenencia de la tierra en México es *sui generis*: Poco más de la mitad de la superficie del país, 105 millones de hectáreas, pertenece a tierras ejidales, organizada en algo más de 30,000 ejidos constituidos. El resto es de pequeña propiedad. Sin embargo, el ejido ha perdido peso y actualidad. Existen 5.3 millones de unidades de producción —dentro y fuera de los ejidos— y prevalece el minifundio: el 77% de las unidades tienen 5 o menos hectáreas de superficie. Es notable constatar que la tierra se sigue fragmentando. Esto, a pesar de las reformas constitucionales de 1992, que no lograron establecer un mercado de tierras ni alentar una compactación de superficies dentro de las unidades de producción (UP).

Un punto clave para entender al México rural actual es que del ingreso familiar rural, más de la mitad ya no es agrícola. El campo se ha diversificado y las demarcaciones estrictas entre lo “rural” y lo “urbano” se han venido difuminando. Se trata crecientemente de un sector “multisectorial”.

1.1 Seguridad Alimentaria

Las cifras de seguridad alimentaria en México son paradójicas. En términos de umbrales y promedios, el país ha superado holgadamente los mínimos de ingesta promedio que señala la FAO (3,145 contra 2362 Kc/día/habitante); el Índice del “Economist” señala que su rango de seguridad alimentaria es alto, 97% y está en el Número 38 mundial, entre los más altos de América Latina (datos a 2016).

Sin embargo, la escala de CONEVAL (EMSA), obtenida mediante encuesta, indica que el 23% de la población expresa “inseguridad alimentaria”. Por su parte, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) indica que el 14% de la niñez es nutricionalmente vulnerable. La malnutrición es también un problema: 30% de los niños y el 70% de los adultos padecen de sobrepeso; la diabetes afecta al 9.4% de la población (2016). También está presente la llamada “hambre oculta” con amplios segmentos de la población con diversas insuficiencias de micronutrientes.

1.2 Principales Políticas Públicas en aplicación

En el sector agropecuario, la SAGARPA aplica un amplio abanico de políticas públicas, a veces redundantes, cuando no contradictorias. En general, se trata de distribución de bienes de apropiación privada y se basan en soluciones de mercado. Han sido más o menos estables por 35 años. Sobresalen por monto y cobertura el PROAGRO PRODUCTIVO (antes PROCAMPO); los programas de comercialización bajo diversos esquemas y subsidios de ASERCA que moviliza casi 20 millones de toneladas, sobre todo de maíz y otros granos. Existe una muy reconocida y extensa red de apoyos a la sanidad animal y fitosanitaria. Existen relativamente pocos programas de capitalización, riego e infraestructura rural.

Por el lado del consumo (la demanda y la nutrición) no existe una política unificada de seguridad alimentaria, sino diversos programas aplicados por distintas instituciones, sin mayor coordinación. SEDESOL aplica la principal parte, a través de los almacenes DICONSA y los componentes alimenticios y nutricionales del programa de transferencias condicionadas (TC) PROSPERA, sucesor del PROGRESA y de OPORTUNIDADES. A pesar de sus problemas de focalización, etc., son de impacto relevante. A principios de este gobierno, la SEDESOL puso en marcha una ambiciosa Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), que tuvo algunos resultados (comedores comunitarios), pero se ha ido desactivando gradualmente.

2. Estrategia básica de relanzamiento productivo

Aquí se presentan las cinco propuestas principales para una reactivación incluyente del sector agropecuario. Como será fácil observar, se dirigen sobre todo (más no únicamente), a los pequeños y medianos productores, inclusive se parte de los minifundios. Desde luego, están vinculadas entre sí y se refuerzan mutuamente. Seguramente no son las únicas, pero si son las de mayor impacto.

Como podrá observarse, no se explicitan aquí políticas del lado de la demanda (consumo) para la seguridad alimentaria, si bien en las fases de la cadena alimentaria relativa a la comercialización y distribución, esto queda implícito. Pero el documento se refiere sobre todo al tema de la oferta, de la necesidad de incrementar la producción y disponibilidad local de alimentos, elemento básico para la seguridad alimentaria.

2.1 Premisas Iniciales

En general, se intenta mantener un enfoque sistémico a lo largo de las propuestas. El sector debe considerarse como el sector “agroalimentario” y no meramente como el sector “agropecuario”:

Primera premisa. Una primera e importante premisa es que se debe asumir plenamente la llamada “Nueva Ruralidad” donde el ingreso promedio de las familias rurales no proviene ya de las actividades agrícolas o pecuarias, estrictamente. Esta nueva ruralidad, multisectorial, exhibe además, patrones de emigración interna novedosos. Ya no es necesariamente una emigración unidireccional “Campo-Ciudad” (o Estados Unidos), sino una migración que también puede ser circular, pendular, etc. Lo que da cuenta de una nueva relación más funcional y estrecha entre el campo y el medio urbano, sobre todo en el caso de pequeñas y medianas ciudades. Por último, esta nueva ruralidad, enfrenta un progresivo y preocupante avejentamiento y feminización de la mano de obra.

Segunda premisa. Una segunda premisa tiene que ver con los “territorios” rurales. El campo se ha “urbanizado” en las últimas décadas y como hemos dicho, la demarcación entre lo urbano y lo rural se ha venido difuminando. Se deben tomar en cuenta, para el diseño de estrategias, fenómenos tales como la “periurbanización” y /o la “urbanización difusa” son la nueva realidad territorial del sector agropecuario. Un dato elocuente, es que el 85% de la población mexicana vive ya a menos de una hora de alguna ciudad, ya sea pequeña o de otro tamaño.

Tercera premisa. Una tercera premisa tiene que ver con el imperativo de tomar en cuenta, junto a los territorios, la dimensión ambiental del medio agropecuario. En el “campo” o medio rural, se encuentra la gran biodiversidad de México (la cuarta o quinta del mundo). Los bosques, selvas, manglares y otros delicados biomas deben ser considerados y respetados, aún dentro de la *frontera agrícola*, estimada en alrededor de 31.5 millones

de hectáreas. Los servicios ambientales (el reconocimiento al valor de las funciones de los ecosistemas) deben ya ser tomados en cuenta, ser reconocidos y remunerar en consecuencia a quienes se asienten legalmente en territorios que generen dichos servicios.

Cuarta premisa. La cuarta premisa se relaciona con el cambio climático, y la imposterable necesidad de enfrentarlo dentro del sector agroalimentario, mediante medidas apropiadas de adaptación y mitigación. Esto, incrementara la resiliencia del medio rural, como aquí lo estamos concibiendo.

3. Cinco propuestas básicas²

3.1 Primera propuesta: Una estrategia básica para elevar la producción

En primer lugar, se trata de diseñar un renovado despliegue territorial para la estrategia productiva; una estrategia básica para incrementar de manera sostenida y relativamente rápida la producción, debe integrar una mayor superficie de tierra bajo cultivo, mejorar e incrementar el acceso al riego y partir de los muy pequeños productores (inclusive los minifundios, que son la forma mayoritaria de las unidades de producción). Tomando en cuenta, desde luego, las restricciones ecológicas y el cuidado de la biodiversidad.

La “frontera agrícola” técnicamente establecida de México es de alrededor de 31.5 millones de hectáreas; de las cuales se cultivan solo poco más de 22 millones. Esto es así por muy diversas razones (tierras en descanso, restauración de suelos, entredichos jurídicos, mercado, etc.). Diversos cálculos señalan que se podrían poner bajo cultivo a plazo más o menos corto, alrededor de 3 o 4 millones de hectáreas. Esta expansión del área bajo cultivo, se complementaría con una expansión del área bajo riego, de hasta medio millón de hectáreas, sobre todo, por mejoras en las tecnologías de riego e incremento en la capilaridad de las redes secundarias. Esta notable expansión de la tierra bajo cultivo sería sobre todo, mas no únicamente, en el Centro y el Sur del país.

En segundo lugar, se debe establecer una “población objetivo” (PO) para poner en marcha la estrategia a partir de la misma. Se privilegia en esta estrategia —no excluyente, desde luego— a la muy pequeña (minifundista), pequeña y mediana agricultura. Se trata de un muy amplio grupo de productores, que van desde alrededor de 2 Ha. Hasta 20-25 Ha. Esta PO incluye a casi el 80% de los productores. Entre los más pequeños se dan situaciones de pobreza generalizada e inseguridad alimentaria. En numerosos casos de minifundios muy pequeños, la base de recursos naturales local, se encuentra muy degradada, sobre todo los suelos. En estos casos es necesario, además de inducir la compactación de predios en unidades mayores, considerar el pago por servicios am-

2 En obvio de espacio, aquí no se presenta una estrategia específica para el sector pecuario, pero la mayor parte de las propuestas, lo pueden incluir de modo evidente.

bientales (PSA) y así estimular la regeneración de los suelos y la conservación de los recursos. Sin embargo, esto no debe soslayar la realidad de un claro potencial productivo dentro de la PO, sobre todo de maíz y alimentos básicos.

En tercer lugar, y una vez determinada la PO, la estrategia debe arrancar con promover el acceso a los campesinos de insumos estratégicos para la producción, y obras básicas de infraestructura y caminos. No se trata ya de imponer un “paquete” sino de trabajar con los propios productores en el diseño de la estrategia, en relación a las condiciones de suelo, humedad y clima prevalecientes en las distintas regiones del país. Dichos insumos son de importancia crítica. Destacan las semillas, la fertilización (y control biológico de plagas), la mecanización y el financiamiento y manejo del riesgo (que será tratados aparte).

Las semillas son el insumo más básico para cualquier estrategia de producción agroalimentaria. La provisión industrial de semillas no solo se ha privatizado en México, sino que se concentra en un muy reducido número de empresas trasnacionales que forman un posible acuerdo oligopólico. En todo caso, para la PO, existe una exigua oferta de semillas. En esta estrategia se trata de recuperar una industria nacional de semillas —criollas e incluso híbridas— en apoyo a los campesinos productores. Puede tratarse de formar empresas mixtas (de campesinos y gobiernos estatales, por ejemplo) o de los propios productores. Pero en todo caso, se debe dar un fuerte impulso a la disponibilidad y variabilidad de semillas en manos de los campesinos. Bajo cualquier arreglo, se hace indispensable el apoyo al INIFAP para aumentar sus capacidades de investigación aplicada, para coadyuvar con los productores en esta estrategia.

La fertilización en México es baja, aún respecto a la media latinoamericana. Hoy se importa alrededor del 90% de los fertilizantes que consume el país. Al igual que en el caso de las semillas, es necesario impulsar una recuperación de la industria nacional de fertilizantes. PEMEX, por ejemplo, tiene sobrada capacidad para producir mucho más nitrógenados. Es cierto que los fertilizantes pueden tener efectos nocivos para los suelos (y ciertos agroquímicos aun para la salud humana). Esto debe cuidarse, a la vez que se aliente la investigación en materia de biofertilizantes que a mediano plazo podrían ser rentables y así ir sustituyendo gradualmente los de origen químico. Pero hoy por hoy, no hay sustituto capaz de suplir el impacto de los actuales fertilizantes industriales en la mejora de los rendimientos agrícolas.

México también se ha rezagado en materia de mecanización agrícola. La mecanización a menudo se mide en torno a la tasa de utilización de tractores por hectárea. Se trata de una medida cruda, pero esencialmente adecuada. Es cierto que en muchos minifundios y en zonas agrestes y montañosas, la introducción de tractores es muy difícil, inclusive se desaconseja. Aun así, es evidente que faltan más tractores, bombas y fuente de poder y aperos especializados. Los ejidos pueden alentar la compra de tractores y maquinaria, que puede ser usada en forma cooperativa entre los ejidatarios y vecindados. Se trata de generar cooperación para las maquilas y otras tareas de preparación de cosechas.

La provisión de estos insumos críticos y la mecanización deberán apoyarse en pequeñas obras de infraestructura —caminos “saca cosechas”, bordos, etc.— que mencionaremos más adelante.

Otro tema clave a considerar para la estrategia básica es la reconversión de cultivos entre determinadas regiones del país. Por ejemplo, la reintroducción de oleaginosas en el Norte de México, o una mayor producción de granos (empezando por el maíz). Esto es enteramente posible y seguramente conveniente en cierta proporción. Compete a los propios productores y aquí solo se señala como posibilidad, pero no se desarrolla como propuesta independiente.

Por último, conviene aclarar que esta estrategia no estaría implicando suprimir al PROAGRO productivo que, hoy por hoy, es el principal instrumento de apoyo a los pequeños productores. Por el contrario, se debe mantener una vez depurados sus sesgos regresivos y contrarios a la producción y la sustentabilidad.

3.2 Segunda propuesta: Integración y comercialización de la producción a través de las cadenas de valor

Es en esta fase de la cadena agroalimentaria que se dan las grandes pugnas redistributivas, pues en la formación de los precios los productores más pequeños suelen estar atomizados ante los comercializadores. Se trata de un eslabón clave, del acceso “hacia adelante” en las cadenas de valor, también conocidas como de oferta. En consecuencia, la estrategia consiste, entre otras cosas, en apoyar a los productores de la PO en la formación de pequeñas agroindustrias de transformación (cuando sea el caso) y en las tareas de almacenamiento y comercialización (distribución).

La estrategia contempla el equipamiento y desarrollo de “agroclústeres” o “agroparques”, sobre todo en ciudades pequeñas, a menudo cabeceras municipales, para permitir un mayor desarrollo local y capitalización de los campesinos. Se trata con ello de impulsar “cadenas cortas” que permitan detonar desarrollo, comercio e industria local, justamente con base a productos de la cultura local o regional.

El papel de ASERCA (y también de DICONSA) en la mayor integración de las cadenas de valor será muy importante. ASERCA debe redireccionarse y mirar más a los pequeños productores (los de la Población Objetivo) en esta nueva estrategia. Apoyarlos con recursos (tipo ingreso objetivo) información y logística en esto. La “agricultura por contrato” debe revisarse y aplicarse de modo más transparente, principalmente a los productores de la PO.

El almacenamiento (y la red de frío) debe dejar de ser un cuello de botella para infinidad de productores, sobre todo de la PO. Debe ampliarse de modo considerable, sobre todo en zonas marginadas del Sur-Sureste. Es cierto que ante mercados abiertos al exterior la oferta de almacenamiento está también en función del mercado externo. Por eso es im-

portante diseñar con cuidado la red de almacenes del país, evitando la sobreoferta. El tema es más de optimización y acceso a los productores pequeños que de inversiones masivas. La idea de un "Sistema Nacional de Almacenamiento Agroalimentario" debe verse en este sentido; se trataría más de un esquema de enlaces y alianzas logísticas, que una empresa estatal o de otro tipo. La ya muy valiosa y extensa red de DICONSA debe coordinarse con estos esfuerzos y no yuxtaponerse o duplicarse.

Es claro que debe enfrentarse el poder de monopsonio de los grandes grupos de almacenamiento y, sobre todo, de cadenas comerciales y supermercados. A menudo los supermercados ofrecen bienes de lugares lejanos a la región o ciudad donde se ubican y "estrangulan" a las cadenas locales de oferta. Esto debe limitarse con regulación y con medidas de consolidación de ofertas locales, acordando que dichos grupos comerciales y supermercados incluyan ofertas locales o regionales, de las ciudades donde se asientan. Asimismo, el vasto sistema de compras gubernamentales, tanto a nivel federal como el estatal debe ser usado a favor de los productores locales. La idea de las "cadenas cortas" pretende también ser un contrapeso a la presencia, a menudo avasalladora, de cadenas de distribución y comercio de gran dimensión. Con regulación y con programas concertados, estas redes de comercialización, pueden apoyar y no estrangular a las cadenas locales, o cadenas cortas.

3.3 Tercera propuesta: Nuevo modelo de financiamiento y manejo de riesgos

La aguda falta de crédito y el precario manejo del riesgo han sido, desde siempre, el verdadero "Talón de Aquiles" de los pequeños productores agropecuarios de México. Casi siempre el crédito resulta tan caro como inaccesible y cuando no se autofinancian los campesinos, o lo hacen los introductores (coyotes) de modo abusivo, es la usura el prestamista de última instancia a la cual acuden con frecuencia. De los años 80 a la fecha el crédito rural (o al campo) se ha contraído de manera dramática, en un 85%. De manera tal que apenas poco más del 5% de las unidades productivas tiene acceso al crédito. El crédito bancario privado es muy escaso y se orienta casi en exclusiva a los medianos y grandes productores de tipo comercial.

En el campo mexicano operan dos instituciones gubernamentales, el FIRA, que tiene ya una larga tradición y es un banco de segundo piso, que también trabaja con descuentos, sobre todo a productores comerciales. Por otro lado está la Financiera Rural o FNDR ("Financiera para el Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesquero). Sus operaciones son limitadas y distan mucho de poder cubrir mínimamente las necesidades de crédito de la PO. Deben ampliar su capital y cobertura. Por otro lado, existen otras formas de crédito que no han sido debidamente apoyadas suficientemente, como las mutualidades y los esquemas de "micro créditos", que bien pudieran ampliar su cobertura y extender sus fondos prestables. Se trata de trabajar, bajo diferentes fórmulas, con grupos solidarios, con responsabilidad mutua.

Un problema fundamental es que el crédito resulta muy caro, en buena medida porque no existen mecanismos eficaces para el manejo de riesgos y garantías. De una u otra manera, se hará necesario bajar el costo de crédito (subsidios limitados a la tasa de interés) y, sobre todo, formas de ampliar las coberturas de garantías. Una fórmula en torno a las garantías sería la creación de un fondo nacional de garantías líquidas, con coberturas y aporte de los productores y del gobierno. Pero cualquiera que sea la fórmula, el gobierno debe involucrarse con más énfasis en reconocer, habilitar y apoyar un amplio abanico de fórmulas para romper las barreras al crédito, que lastran al sector agropecuario en su conjunto, sobre todo a los productores de la PO.

3.4 Cuarta propuesta: Provisión prioritaria de bienes públicos

Una parte medular de la presente estrategia es la de reorientar la acción de la SAGARPA, de manera gradual, pero sistemática, hacia la provisión de bienes públicos, que solo provee el estado y que, por definición, no discriminan en su consumo (no excluyentes). Hasta inicios de los años 80, el gobierno proveía sobre todo bienes públicos a la agricultura, pero en los últimos 35 años, el sesgo ha sido el de dejar al mercado la mayoría de las tareas vinculadas con la producción agroalimentaria. Aquí se propone un regreso a la provisión preferente de bienes públicos por parte de SAGARPA y de otras entidades del estado. Desde luego, esto se tiene que combinar con la entrega de bienes de apropiación privada (subsidios), pero el énfasis debe cambiar pues de esa manera, se beneficiarán los productores más pequeños de la PO, aunque muchos de estos bienes acabarán siendo aprovechados también por productores comerciales de mayor tamaño. Aquí nos referimos a cuatro de ellos: La investigación aplicada, el extensionismo, las sanidades y la infraestructura rural básica.

1. **Hacia un Sistema Nacional de Investigación Aplicada Agropecuaria (SNIAA).** Se trata de volver con fuerza a la investigación agronómica y pecuaria aplicada. Tomando al INIFAP como núcleo, la investigación en materia de semillas, material vegetativo, la agronomía de los productos básicos, sueros, vacunas, etc. Debe impulsarse muy apreciablemente. El refuerzo debe empezar por apoyar al propio INIFAP y ponerlo en capacidad de articular una amplia red de investigaciones aplicadas, que aproveche el gran conocimiento científico y tecnológico de instituciones académicas como el CINVESTAV (IPN) o el Centro de Investigaciones Genómicas (UNAM) y muchos más. Asimismo, se podrá trabajar con otros organismos académicos y de investigación, como los centros del CGIAR (el propio CIMMYT con sede en Texcoco), el COLPOS. Esta red, operada por el INIFAP, pero bajo la presidencia de SAGARPA, conformaría un primer Subsistema dentro del SNIAA, el Subsistema de Investigación e Innovación Agropecuaria (SIIA). Adicionalmente, el sistema estaría completo con sendos subsistemas: uno de extensión y transferencia de tecnología (SETI) y, por último uno dedicado a la educación científica y tecnológica, aprovechando la ya muy importante capacidad instalada en el país en materias afines a nuestro propósito, denominado (SEDUCAL) Aquí se destacarían la UACH. El CONACYT deberá impulsar y habilitar al SNIAA.

2. Establecer un **nuevo modelo de Extensionismo Público**. El extensionismo en materia agroalimentaria debe volver a ser una tarea primordial del estado mexicano, un bien público. Aquí se plantea llevarlo a cabo con una visión sistémica, a lo largo de toda la cadena agroalimentaria. El INCA rural, deberá a ser de nuevo el centro de este esfuerzo, encabezado directamente por la SAGARPA y fundamentalmente enfocado a la PO. Desde luego, esto no conculca la operación de distintos despachos privados que prestan actualmente servicios semejantes, sobre todo en las fases de producción primaria del sistema agroalimentario.
3. **Sistema Nacional de Sanidades**. El servicio de sanidades, inocuidad, y calidad agroalimentaria de la **SENASICA** es de clase mundial. Se trata de una de las instituciones de excelencia del sector público mexicano. Su tarea es estratégica y de seguridad nacional en esta época de cambio climático y amenazas de todo tipo. Debe apoyarse su consolidación y expansión.
4. **Infraestructura rural y local básica**. Si bien pudiera discutirse que se trate estrictamente de un "bien público", aquí se le considera como uno más y de gran importancia. Los caminos alimentadores (los "sacacosechas") los bordos, las pequeñas represas y otras pequeñas obras hidráulicas y civiles, así como instalaciones para el manejo de cosechas e insumos, etc., conforman una serie de pequeñas obras que apuntalan muy decididamente la productividad a nivel local. En general se han descuidado, sobre todo en territorios donde se encuentra la mayor parte de la PO. Se deben complementar con electrificación y utilización de tecnologías informáticas y de comunicaciones (TIC). Estas obras, donde sean necesarias, se complementarán con aquellas destinadas al equipamiento de agroclústeres, como bodegas, talleres, entre otras.

3.5 Quinta propuesta: Nuevo modelo de gobernanza e interlocución entre gobierno y productores

Todas estas tareas significarían un gran esfuerzo de reorientación de las políticas públicas hacia el medio rural. La SAGARPA, en particular, debe abocarse a una profunda reingeniería interna, toda vez que deberá asumir tareas relativas a la alimentación y la seguridad alimentaria. En particular el presupuesto de la SAGARPA debe tener una clara reorientación hacia la PO. La introducción de presupuesto (y programas) multianuales será de gran utilidad para dar certidumbre y sentido de rumbo a sus tareas. Su nuevo enfoque, privilegiando los bienes públicos (investigación, sanidades, extensionismo, etc.) requerirá también una mayor interacción con sus órganos descentralizados y otras secretarías. Las provisiones de la actual Ley de Desarrollo Rural Sustentable (y el PEC) es un buen inicio, pero el nivel de decisión deberá elevarse a nivel de gabinete, por lo menos para las definiciones de programas y metas básicas, así como las discusiones previas a la formulación del presupuesto sectorial.

Otro tema crucial para la SAGARPA será el de avanzar decididamente en su progresiva descentralización. Simplemente no es posible dar gobernanza eficaz y válida a la agricultura del conjunto del país desde la Ciudad de México. El país no solo es muy vasto, sino sobre

todo diverso. Es a nivel estatal donde deben darse decisiones cruciales sobre la agricultura, el sector pecuario (y pesquero y acuícola donde sea el caso). Más aún, los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER que operan a nivel de gran descentralización, deben ampliarse y equiparse mejor. Pocas actividades tan genuinamente “locales” como la agricultura. La sede central de SAGARPA debe ser una unidad pequeña, de grandes capacidades técnicas y normativas a nivel general. Debe formular, seguir y evaluar el presupuesto y los programas generales.

Otro tema de gran importancia se refiere a la interlocución con los diversos grupos de productores organizados. Son los productores y no el gobierno quien produce los alimentos de la población en su conjunto. Los campesinos, además, deciden qué y cómo producir. En la actualidad, existe una relación que a menudo deja qué desear: es a menudo ríspida y contenciosa. Debe ser más sistemática, respetuosa y transparente. Se debe evitar a toda costa el nefasto clientelismo, que a menudo conlleva corrupción. Asimismo, las “capturas regulatorias” por grupos de interés deben penalizarse. En su lugar, se debe establecer un mecanismo regulado y sistemático de interlocución válida, entre verdaderos representantes de interés de legítimos campesinos (y productores organizados en distintos eslabones de las cadenas de oferta y valor.

3.6 El Ejido (y las comunidades)

Por último, merece mencionarse en la estrategia la necesidad de apoyar a los ejidos y sus reformas internas en favor de una mayor transparencia, democracia y eficacia técnica, administrativa y productiva. Como hemos afirmado, no debe olvidarse que la mayor parte de la tierra en México está sujeta al régimen ejidal, más de 105 millones de hectáreas. Desde las reformas constitucionales de 1992, el PROCEDA hizo un singular esfuerzo por titular los solares al interior de los ejidos y permitir con ello el dominio pleno, eso suponía una consolidación del sector y la formación de unidades de producción de mayor tamaño y eficacia productiva. No ha sucedido y, por otro lado, la superestructura ejidal ha permanecido más o menos igual.

Hoy por hoy, el Ejido (y las comunidades agrarias) han perdido vigencia como interlocutores del estado y eficacia como institución capaz de generar acción colectiva en favor de los ejidatarios en su conjunto. Es por esto que resulta urgente reformar la superestructura ejidal (el comisariado principalmente) para que sea más ágil, democrática transparente. Si bien es correcto que las decisiones de producción (siembra, cosecha barbecho, por ejemplo) se tomen en las parcelas o, mejor dicho, en las unidades de producción. En el ejido en su conjunto, se debe manejar con eficacia y acción colectiva las tierras comunes, las tareas de maquila general, la tutela de la biodiversidad y los bienes comunales, la eventual administración de los servicios ambientales y la representación de los ejidatarios ante los poderes el estado.



Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.