

POLÍTICA AGROPECUARIA Y PESQUERA
EN MÉXICO :

LOGROS RECIENTES,
CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS

Extractos



Índice

Resum en ejecutivo	5
Política agropecuaria: conclusiones y recomendaciones	11
Política pesquera: conclusiones y recomendaciones	27

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza los efectos de las ambiciosas reformas a las políticas agropecuarias y pesqueras que se han llevado a cabo en México desde 1990 y propone recomendaciones para futuras reformas. La evaluación se basa en los criterios adoptados por los países de la OCDE como buenas políticas agropecuarias y pesqueras. De ser implementados dichos criterios, apoyarían a sectores económicamente sanos que sin recurrir a subsidios distorsionantes contribuyen a la economía en su conjunto, respetan los recursos naturales y utilizan insumos de manera eficiente.

Política agropecuaria

Elogiamos la dirección de la reforma de la política agropecuaria de México durante los últimos 15 años y reconocemos los logros alcanzados. Dichas reformas han reducido el grado de distorsión de los mercados; mejorado la eficacia de las transferencias de ingresos a los productores; reducido los costos de los alimentos para los consumidores; reducido el sesgo de programas sociales con respecto a las zonas rurales, tales como la asistencia para la alimentación; reducido la regresividad extrema de las transferencias agropecuarias; mejorado la transparencia de las políticas mediante la descentralización; han comenzado a reconocer el desequilibrio de los incentivos privados y públicos con respecto al uso de la tierra, el agua y otros recursos; y reducido el costo de la política agropecuaria en términos del apoyo total como proporción del PIB y la participación de los apoyos en el ingreso agropecuario.

Se han identificado los obstáculos que aún persisten en la política agropecuaria mexicana actual en comparación con un régimen de políticas totalmente consistente con los principios definidos por los ministros de la OCDE. Las restricciones todavía existentes a la propiedad privada de tierras impiden la distribución eficiente de este activo, inhiben la inversión y limitan el valor de la tierra para quienes cuentan con derechos certificados. Las extensas superficies de tierra conunal restante, restringen el desarrollo y la administración de dicho recurso. El uso de los recursos naturales, como el agua, sigue sin contabilizarse en su mayor parte y los derechos de propiedad no suelen aplicarse, por lo que el grado de explotación a menudo se desconoce y la toma de decisiones privada no está alineada a los requerimientos públicos. La mayoría de las transferencias de la política agropecuaria se distribuyen de manera regresiva e incluso PROCAMPO, que es el menos regresivo de los grandes programas agropecuarios, no es tan redistributivo como programa de combate contra la pobreza. Algunos de los mayores obstáculos son las barreras que se mantienen al comercio, los pagos vinculados a la producción (el Ingreso Objetivo) y los nuevos subsidios a la energía. Estas políticas no aportan un gran beneficio a los agricultores debido a los costos que implican para los consumidores y contribuyentes fiscales; entre sus consecuencias no deseadas se incluyen las distorsiones de mercado que sujetan a los productores a cultivos tradicionales, el agotamiento de los recursos y una distribución altamente regresiva de los beneficios.

Recomendamos que se emprendan las siguientes acciones como parte de reformas adicionales. Un tema común es el de orientar el apoyo gubernamental de manera más directa hacia objetivos que estén mejor definidos, como una manera de incrementar la eficacia y la transparencia de las políticas, y al mismo tiempo disminuir la gravedad de los impactos negativos no deseados.

- Eliminar las barreras comerciales que se mantienen y reemplazar el Ingreso Objetivo y los subsidios a la energía. México debe delinear con claridad los objetivos de estas políticas y orientarse hacia ellos. Las prácticas actuales crean distorsiones que sesgan la producción hacia cultivos que se han producido tradicionalmente, no son muy efectivas como apoyo al ingreso, son regresivas y provocan la sobreexplotación de los recursos naturales.
- Identificar el objetivo del PROCAMPO y orientarlo. Encontramos que este programa de transición representa una mejora sustancial con respecto a las políticas previas a la reforma si se mide por su transparencia y su eficacia para transferir el ingreso con menos distorsiones a las prácticas de producción, sin embargo se recomiendan mejoras adicionales. Cuatro posibles objetivos podrían lograrse con mayor eficiencia por un programa mejor orientado a medida que el PROCAMPO finaliza: combatir la pobreza rural, transferir el ingreso a los productores, recomendar el uso sostenible de los recursos naturales y facilitar la privatización de la tierra. La capacidad del PROCAMPO como mecanismo de combate contra la pobreza es cuestionable en comparación con otros programas no sectoriales y orientados de una manera más definida hacia este fin, sin embargo dicho objetivo podría cumplirse mejor mediante la instrumentación de un programa revisado y adaptado. El apoyo adicional al ingreso de los productores vinculado con la tierra no atiende las necesidades de los trabajadores que no la poseen y acabará por capitalizarse en las rentas y precios de las tierras. En la actualidad se permite a los beneficiarios que mantengan las tierras en buenas condiciones ambientales cuando están fuera de producción, mientras que un programa orientado hacia el uso sostenible de los recursos recomendaría a los productores por dichas prácticas — o, mejor aun, por sus resultados — en vez de permitir pasivamente el uso sostenible de los recursos. La privatización de la tierra es una necesidad que podría respaldarse con ayuda para la inversión, pero para esto se requiere que los pagos se desvinculen de la tierra. Queda en manos de México elegir hacia qué objetivo dirigirse y reorientar los gastos del PROCAMPO para lograrlo.
- Reestructurar los acuerdos institucionales para el diseño de políticas. La formulación de políticas agropecuarias es percibida por algunos observadores como impredecible y poco transparente. México debe considerar la reforma de las instituciones para delinear con claridad las responsabilidades entre secretarías y niveles de gobierno, coordinar a todos los actores públicos involucrados en un sector o tema, diseñar programas que establezcan con claridad el contexto en el cual pueden realizarse inversiones y planes de negocios, y evaluar o revisar la eficacia de las políticas. Los pasos específicos hacia mejores acuerdos institucionales de diseño de políticas incluirían el reducir el impacto de los ciclos políticos, como el ciclo sexenal federal e iniciar procesos regulares — de los cuales proponemos como prioridades los censos agropecuarios y la recopilación de datos ambientales — en lugar de los acuerdos ad hoc actualmente en vigor.

- Cuantificar el uso de recursos y reforzar la aplicación de los derechos de propiedad privada y pública. Después de adoptar los principios de "el que contamina paga" y "el que usa paga", le resta a México implementarlos de manera exhaustiva. Los primeros retos, son mejorar la medición del uso de recursos y la aplicación de los derechos de propiedad. Las políticas agropecuarias podrían fomentar las asociaciones de usuarios de agua, distribuir medidores de agua a los agricultores que exploten pozos privados y brindar ayuda adicional a los productores para aprender a usar los recursos de forma sostenible. Las consecuencias de otras políticas gubernamentales sobre el uso de los recursos deben precisarse mejor: la tierra comunal tiende a ser mal administrada, las políticas que estimulan la producción también incitan la sobreexplotación de los recursos naturales y, al avalar la expansión de los sistemas de riego, se fomenta también el uso excesivo de agua.
- Privatizar la tierra. La propiedad comunal de la tierra, conforme a los elementos prevalecientes del sistema de tierra comunal, está diseñada para satisfacer ciertas necesidades sociales a falta de redes de seguridad social más amplias como las que existen en otros países miembros de la OCDE. En la medida en que se desarrollen las políticas sociales que atiendan dichas necesidades, México debería avanzar hacia la eliminación de la propiedad comunal de la tierra, suprimir las limitaciones para la propiedad privada de la tierra y crear incentivos para la privatización de los ejidos. La privatización de la tierra podría facilitarse mediante un pago tipo bono que no esté vinculado con la tierra y, por tanto, no se capitalice de inmediato en el valor de ésta. Dicho pago proporcionaría capital al tiempo que se desarrollan los mercados de tierra, así como una alternativa a las funciones de la política social que dan lugar a la limitación de la propiedad privada de la tierra.
- Apoyar el desarrollo del sector en su conjunto. El desarrollo futuro del sector agropecuario de México requiere de la inversión pública. Dicha inversión podría mejorar los servicios de inspección, la información acerca de los mercados y la tecnología de la información, así como la investigación y el desarrollo tecnológico. El gasto continuo en infraestructura puede resultar útil, pero deberá dirigirse al sector en su conjunto y no sesgarse de manera considerable ni hacia el riego ni hacia un producto o grupo de productos específicos.

Política pesquera

México ha avanzado desde 1990 en la reforma de las políticas que rigen el sector pesquero. El contexto normativo existente a comienzos de la década de los noventa no era propicio para desarrollar un sector pesquero sostenible y obstaculizaba sus perspectivas económicas de largo plazo. Después de múltiples cambios en la orientación de la política durante los años noventa, el marco de política actual es más apropiado para ayudar al sector a avanzar hacia un futuro más sostenible y rentable. Los productos pesqueros comerciales de alto valor, como el atún y el camarón, se administran de manera sostenible y el sector de acuicultura está floreciendo. Se ha logrado un éxito notorio en la reducción de la pesca incidental de especies asociadas con la captura de atún y camarón, y los impactos ambientales negativos de la acuicultura se han reducido significativamente. La transparencia en las evaluaciones de las poblaciones, el estatus de los recursos y las medidas de administración han seguido mejorando junto con el grado de vigilancia de las pesquerías.

Sin embargo, es claro que se necesitan llevar a cabo más reformas para que el sector pesquero continúe por el camino sostenible y genere beneficios netos económicos y sociales para México en el largo plazo. Las áreas clave por reformar que se identifican en este informe cubren el desarrollo de una visión para el sector, la administración de la actividad pesquera, la recuperación de poblaciones, el control de la pesca artesanal, la mejor orientación de los programas de apoyo y el fortalecimiento de los acuerdos institucionales para mejorar su administración y aplicación con mayor eficacia. En este informe se recomiendan las siguientes acciones como parte de una reforma adicional.

- Desarrollar una visión para el sector de modo que genere estabilidad institucional en el tiempo. Una prioridad principal para México es desarrollar una perspectiva de más alto nivel y a largo plazo del sector de pesca y acuicultura, de manera que se proporcione una base sólida para lograr el equilibrio entre el desarrollo de la industria, la sostenibilidad de los recursos y el combate contra la pobreza en regiones costeras. Una visión enunciada con claridad asegurará que el marco normativo del sector pueda trascender las administraciones políticas y reducir la incertidumbre a largo plazo. La necesidad de un marco de política estable es particularmente importante en el sector de pesca, donde las políticas administrativas deben orientarse a permitir la utilización sostenible a largo plazo de los recursos comunales.
- Hacer más estricto el control de la producción pesquera. Se requieren reformas administrativas adicionales para controlar la explotación de las poblaciones pesqueras clave. Es poco probable que la alta dependencia en el acceso limitado, las medidas técnicas y en las vedas por temporada y por zona sea eficaz a largo plazo debido al almacenamiento de insumos y la presión de la actividad pesca. Deben introducirse mecanismos basados en el mercado, incluyendo cuotas de producción transferibles y administración comunitaria, en las pesquerías en las que esto sea posible. El modificar los incentivos económicos que enfrentan los pescadores y aprovechar el poder del mercado para asignar los recursos de manera eficaz mejorará la viabilidad económica y las capacidades de ajuste del sector. La utilización de esquemas de clausura podría ampliarse, aunque debe tenerse mucho cuidado en su diseño e instrumentación para asegurar que cumplan con sus objetivos sin crear incentivos no deseados para los pescadores. Es esencial que los programas de clausura se introduzcan junto con otras medidas que en efecto impidan que la capacidad y el esfuerzo reingresen a una pesquería.
- Instaurar planes de administración pesqueros y programas de recuperación de poblaciones. Si bien algunas explotaciones pesqueras operan con planes administrativos, éstos por lo general han sido elaborados de manera circunstancial, fragmentados y efectivos sólo en algunos casos. México debe introducir un sistema de planes de manejo y administración pesquera integrados, exigibles de manera legal, tomando como referencia el sistema actual de Normas Oficiales Mexicanas y la Carta Nacional Pesquera, así como el marco consultivo ya establecido y en funcionamiento en el caso de diversas pesquerías. Los programas de recuperación de poblaciones de especies sobre-explotadas deben formar parte integral de los planes administrativos y deben también incluir metas cuantificables para la recuperación de especies, con base en puntos de referencia generados científicamente. Una aplicación más estricta de los reglamentos existentes para el resto de los pescadores debe ser parte integral de los planes de recuperación de poblaciones.

- Fortalecer la administración y manejo del sector artesanal. El uso continuo de la pesca artesanal como red de seguridad social agravará los problemas prevalentes (conflictos con respecto a los recursos, degradación de poblaciones y pobreza rural en las regiones costeras). Constituye una política pesquera deficiente y una política social deficiente. Esto es evidente en especial en la pesca de camarón, donde los conflictos relativos al acceso entre diferentes segmentos de la flota continúan vigentes. Las políticas pesqueras y de desarrollo rural deben apoyarse en forma mutua. Si bien se requieren políticas sociales más amplias para abordar los dilemas de pobreza y desarrollo rural, las políticas pesqueras pueden ser parte de la solución. Un primer paso necesario consiste en determinar el tamaño de la flota artesanal. La instrumentación de iniciativas de coadministración locales puede ser eficaz para poblaciones localizadas y pesquerías basadas en zonas (como el abulón, ostras y langosta), en particular si las cooperativas y los ejidos costeros pueden incorporarse a los acuerdos administrativos.
- Orientar mejor los programas de apoyo. Los subsidios para el sector han aumentado como parte de un impulso general para desarrollarlo. Pese a que éstos han mejorado la rentabilidad a corto plazo de algunos productos pesqueros y han servido para apoyar a algunas de las comunidades pesqueras más pobres, muchos de los programas afectarán en forma adversa la sostenibilidad y la rentabilidad económica del sector y crearán una cultura de dependencia de los subsidios en detrimento de la flexibilidad y la adaptación. La mayoría de las transferencias financieras de México se orienta a pagos directos y transferencias para la reducción de costos, acción que debe disminuirse y orientarse mejor. En particular, México debe examinar el destino de los subsidios a nivel regional y por flota, para así asegurar que estos cumplan en efecto con sus metas y poblaciones objetivo. Debe considerarse la recuperación de costos para una gama de servicios pesqueros proporcionados al sector comercial.
- Continuar la reforma de los acuerdos institucionales para asegurar una administración más eficaz del sector. México debe examinar el establecimiento de CONAPESCA como una agencia funcionalmente independiente dentro de SAGARPA, con una línea presupuestal independiente, delegación de poderes de decisión sobre asuntos pesqueros y reportando directamente al Secretario de Agricultura. La descentralización y regionalización de los acuerdos institucionales debe continuar. Actualmente, este proceso se ha dado sin una dirección clara con respecto a los objetivos del gobierno. Un plan claro y un compromiso adecuado de financiamiento son necesarios con miras a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y facultamiento de los actores interesados. Un componente clave de cualquier cambio en los acuerdos institucionales es la necesidad urgente de unificar las funciones de aplicación de los reglamentos pesqueros dentro de CONAPESCA. Los esfuerzos de aplicación se ven obstaculizados en la actualidad debido a una pobre estructura institucional y a la falta de recursos. La división de las funciones de aplicación entre las entidades gubernamentales y la incapacidad de CONAPESCA de aplicar sus propios reglamentos, sin remitirlos al procurador nacional, reduce de modo significativo la eficacia en la aplicación de la normatividad pesquera. La aplicación de los reglamentos en la pesca artesanal y muchas de las flotas pequeñas es prácticamente imposible con los niveles actuales de recursos y carece de un impacto significativo en los estilos de vida de los pescadores más pobres. Los planes para extender el uso de los sistemas de

supervisión de embarcaciones a las embarcaciones pequeñas y artesanales, así como la cobertura por observadores en ciertas áreas de la pesca de camarón deben continuarse.

- Mejorar la coordinación de las dependencias en proyectos de acuicultura. En la actualidad existen demasiados reglamentos superpuestos y contradictorios que rigen los avances en la acuicultura. Un sistema de ventanilla única sería una innovación útil para reducir la burocracia y agilizar el proceso de autorizaciones. Se requiere trabajar más para desarrollar un conjunto de parámetros ambientales para las operaciones de acuicultura coherente, transparente, y basado en riesgos con el fin de reducir los costos y la incertidumbre que prevalecen actualmente con respecto al cumplimiento de los requisitos ambientales.

Conclusión

Reconocemos que es difícil efectuar de manera aislada las reformas de las políticas agropecuaria y pesquera. Es probable que estas reformas se gestionen de manera más fácil en el contexto de acuerdos multilaterales. El manejo económico general, incluyendo servicios públicos como educación, disposiciones sobre redes de seguridad y salud, deben mejorarse en paralelo a la ejecución de reformas adicionales de las políticas agropecuarias y pesqueras. La restricción de políticas agropecuarias y pesqueras que llevan a cabo funciones relacionadas con el combate a la pobreza rural o que comparten los altos costos impuestos por las políticas financiera o energética puede resultar prematura mientras estos objetivos no sean cumplidos por otras políticas. No obstante, las reformas aquí descritas representan pasos cruciales hacia un régimen que apoye a los sectores agropecuario y pesquero para que contribuyan al desarrollo económico en general— incluyendo el rural— respondan a la demanda de los consumidores, compitan con eficacia por insumos como mano de obra y capital sin subsidios, sean modernos y productivos, y utilicen los recursos naturales a un ritmo sostenible.

POLÍTICA AGROPECUARIA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este estudio se ofrece una evaluación de los efectos de las reformas de la política agropecuaria en México desde 1990 sobre la base de las metas compartidas y los principios de política de los ministros de la OCDE.¹ Estas metas y principios constituyen un marco de política que aborda una gama de necesidades sociales que pueden ser satisfechas por el sector agropecuario al menor costo y con el mínimo de consecuencias no deseadas. Entre las consecuencias no deseadas típicas de las políticas agropecuarias que no cumplen con estos principios son: mercados distorsionados, ineficiencias económicas, redistribución desigual de los ingresos y el uso no sostenible de los recursos. A nivel internacional, los efectos no deseados se expresan en la forma de mercados y comercio distorsionados. El enfoque de este estudio sobre el sector agropecuario, y más específicamente, sobre la producción agropecuaria, limita el alcance de las conclusiones y recomendaciones. Es necesario efectuar varias reformas adicionales de la política agropecuaria, las cuales deben llevarse a cabo en estrecha coordinación con mejoras en las políticas correspondientes a otros sectores a nivel nacional.

El rumbo de la política agropecuaria

El rumbo que ha tomado la política agropecuaria de México desde principios de la década de 1990 es ampliamente consistente con las metas compartidas y los principios de política de los ministros de la OCDE. Las políticas altamente intervencionistas del pasado se han reducido y los objetivos se cumplen con mayor eficacia debido a que las políticas están mejor enfocadas hacia los resultados deseados, y a la vez, generan menos distorsiones en el comercio y la asignación de recursos. No obstante, aún existe margen para realizar reformas adicionales.

Resulta evidente que las políticas que se encontraban en vigor a principios de la década de 1990 no correspondían a las metas compartidas por los ministros de la OCDE, ni cumplían con los objetivos políticos de México.

- Las barreras a la importación y la intervención del gobierno en los mercados, principalmente a través de CONASUPO, dictaban los precios y manejan gran parte de

¹. Los objetivos compartidos son: un sector agropecuario que se caracterice por ser sensible a las señales del mercado; eficiente, sostenible e innovador; integrado con el comercio multilateral; que provea alimentación adecuada, confiable y segura; consistente con la buena administración de los recursos ambientales; que contribuya al desarrollo rural, y contribuya a la seguridad alimentaria global y nacional. Los criterios operativos de los instrumentos de políticas puestos en marcha en busca de los objetivos compartidos son que éstos deben ser transparentes, dirigidos, diseñados a la medida, flexibles y equitativos.

la distribución de los productos, por lo que las políticas previas a la reforma impedían que hubiera sensibilidad a las señales del mercado.

- Debido a que dependían de las baneras a las importaciones, las políticas previas a la reforma no promovían la integración al sistema de comercio multilateral en el caso de la mayoría de los productos.
- Las políticas previas a la reforma no facilitaban a los consumidores el acceso a un abasto de alimentos confiable y adecuado. El gasto público para el subsidio al consumo no fue bien orientado y los habitantes de menores recursos de las zonas rurales — es decir, donde se concentra la pobreza — pagaban los precios más altos prevalentes en dichas zonas, debido al sistema de apoyo a los precios.
- Las políticas previas a la reforma no orientaban a los productores a mejorar su eficiencia ni a innovar; tampoco les brindaban la oportunidad de mejorar sus estándares de vida. Dado que los apoyos para la agricultura se proporcionaban a través de los precios de productos e insumos, los agricultores de subsistencia no podían acceder a dichos beneficios. Los productores comerciales se encontraban restringidos al estrecho rango de productos tradicionales beneficiados, con poca libertad para diversificarse hacia otros cultivos o actividades, o para adaptarse directamente a las necesidades de los consumidores. Asimismo, una buena parte de los beneficios escapaba de las manos de los productores y no se mejoró la delicada situación de los trabajadores. El sistema de tenencia de la tierra limitaba la eficiencia y la innovación al prohibir la renta y la venta de tierra, perpetuando de esta manera la agricultura a pequeña escala.
- Las políticas previas a la reforma no contribuían a la administración sostenible de los recursos naturales. Puesto que los apoyos al sector agropecuario estaban vinculados a productos e insumos, este tipo de ayuda aumentaba conforme al incremento de la actividad agropecuaria, estimulando a la vez a los productores a sobreexplotar los recursos y a aumentar la presión sobre los suministros de agua, la erosión del suelo y la ya alarmante tasa de deforestación.
- Las políticas previas a la reforma no contribuían a la seguridad alimentaria en el hogar, ni a nivel nacional o global. México se encontraba desligado del comercio y, de tal modo, impedía el aprovechamiento de su propia ventaja comparativa, al reducir el poder de compra en el país y sus socios comerciales. La existencia de costos más altos de los alimentos para los habitantes pobres afectó un punto crucial de la seguridad alimentaria. La falta de respeto a los límites naturales de explotación ambiental perjudicó la seguridad alimentaria a largo plazo.
- El potencial de contribución al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales de las políticas agropecuarias, incluyendo la creación de oportunidades de empleo, no constituye un objetivo primario de este estudio. No obstante, el sesgo urbano de muchas políticas previas a la reforma, incluyendo la agropecuaria, la restricción de las políticas agropecuarias a unos cuantos productos y la rigidez del sistema de tenencia de la tierra, limitaban la contribución del sector agropecuario al crecimiento económico de las zonas rurales.

La ambiciosa reforma de la política agropecuaria en México comenzó en la década de 1980, aunque los pasos más importantes se dieron a partir de 1990. La intervención gubernamental directa en los procesos de fijación de precios y distribución se fue eliminando gradualmente. Se establecieron acuerdos para revisar y reducir las barreras al comercio agropecuario en el contexto multilateral de la Ronda de Uruguay; México se comprometió a recortes aún más acentuados en los acuerdos bilaterales, lo que incluye la eliminación en un determinado momento de dichas barreras bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, por medio de los pagos de transición del PROCAMPO, se compensaron, por lo menos en forma parcial, los efectos de estos recortes sobre el ingreso y el bienestar de los productores. México permitió que los precios internos al consumidor bajaran y a la vez reorientó las medidas de combate contra la pobreza hacia los habitantes pobres de las zonas rurales. México adoptó los principios fundamentales para una administración adecuada de los recursos, específicamente los principios de "el que usa paga" y "el que contamina paga", tomando las medidas necesarias para su implementación.

Los avances que ha tenido México en cuanto a la orientación de sus reformas de política agropecuaria son evidentes, sin embargo también lo son algunos de los problemas que prevalecen, como por ejemplo, algunas áreas de la política en las que podrían aplicarse de manera más rigurosa los principios de la OCDE. Los programas principales pueden clasificarse en aquellos que corresponden de manera más cercana a los principios con partidos de los ministros de la OCDE hasta los que corresponden menos.

- El uso de pagos basados en derechos históricos a través del PROCAMPO, como programa de transferencias de ingresos durante el periodo de transición del TLCAN ocupan un buen lugar. Con respecto al apoyo a los precios de mercado, este programa obtiene buenos resultados al aumentar la exposición del sector a los precios de mercado y al fomentar su integración al comercio multilateral, la eficiencia y la sostenibilidad, así como en la contribución al desarrollo. Sin embargo, el PROCAMPO no cumple con todos los ideales: los precios de la tierra resultarían afectados en caso de que se desarrollara un mercado de tierras y ofrece también un incentivo para aumentar la producción. El PROCAMPO es transparente, en especial en contraste con el apoyo al precio de mercado generado por aranceles. El PROCAMPO está mejor enfocado que las políticas previas, aun cuando tiene dos objetivos diferentes: a los agricultores comerciales se les proporciona asistencia para su adaptación durante el periodo de instrumentación del TLCAN, tal como se refleja en el hecho de que uno de los cultivos cuyo precio tenía probabilidad de resultar afectado, se continúa cosechando; y las necesidades de los agricultores de subsistencia son tomados en cuenta puesto que no se les exige que hayan vendido algún producto, y cuentan con un pago mínimo. El PROCAMPO ofrece también mayor flexibilidad, puesto que se le permite al propietario de la tierra involucrarse en cualquiera de una larga lista de actividades agropecuarias o incluso dejar la tierra sin producir, siempre y cuando se haga en condiciones ambientales adecuadas. El PROCAMPO es el programa que presenta menor regresividad entre los principales programas agropecuarios y, de hecho, es progresivo en relación con el ingreso.
- Los diversos programas de facilitación al acceso a los mercados financieros cumplen los objetivos que anteriormente se manejaban a través de BANRURAL, dependencia gubernamental que intervenía directamente en el financiamiento rural. Estos programas ofrecen mecanismos innovadores para estimular a los productores a invertir con miras a mejorar la productividad y la eficiencia. También brindan mejoras sustanciales en cuanto a la transparencia. Sin embargo, la equidad puede

variar considerablemente entre los distintos programas. Muchos de los programas más grandes se dirigen a productores comerciales de diversos tamaños, para los cuales los solicitantes más pobres no consiguen proporcionar los fondos equivalentes requeridos. Otro programa gubernamental de intervención directa aun se mantiene: la Financiera Rural. Los programas financieros que se limitan al sector agropecuario o incluso a un producto específico, pueden no ser lo suficientemente flexibles y, por consiguiente, desalentar la diversificación de la inversión y de las actividades en las zonas rurales. Por último, aunque estos programas parecen estar bien orientados y ser diseñados teniendo en cuenta a los beneficiarios y sus necesidades, el objetivo real parecería ser el sector financiero privado subdesarrollado de las zonas rurales. Es poco probable que constituyan el mejor mecanismo para resolver esta deficiencia fundamental en comparación con las políticas dirigidas al sector financiero.

- La reforma de la política agropecuaria se ha encaminado con éxito hacia ciertos acuerdos institucionales; el más importante de éstos es el de la descentralización de la toma de decisiones y la ejecución de políticas. La descentralización ha promovido una mayor transparencia gracias a las reglas que obligan a la notificación pública de los usos planeados de los fondos, de las subastas convocadas y de las subastas ganadas. Basar la asignación regional de los fondos federales a través de una fórmula que utiliza datos observados aumenta también la transparencia, así como la definición de objetivos, el diseño de las políticas y la equidad, puesto que el monto de dinero disponible para una región depende de la evaluación real de sus necesidades. Sin embargo aún perduran ciertas deficiencias en los acuerdos institucionales que rigen el diseño de las políticas. Incluso las decisiones descentralizadas pueden generar una sobreinversión en áreas que benefician relativamente a pocos, como grandes proyectos de irrigación, en detrimento de inversiones que ofrecen beneficios mayores pero más dispersos, como en carreteras o escuelas. Las prioridades y responsabilidades entre las secretarías y las diferentes instancias gubernamentales podrían enunciarse con mayor claridad. La coordinación del diseño y puesta en marcha de políticas podría mejorarse igualmente así como podrían fortalecerse los sistemas de manejo, administración e información.
- El desempeño de las políticas orientadas al uso de recursos naturales en el sector agropecuario también empieza a mejorar, aunque la meta de administración sostenible de los mismos es aún distante, puesto que el agua se utiliza en exceso en algunas zonas, la erosión del suelo continúa, la biodiversidad está amenazada y la deforestación persiste. Por ejemplo, la especificidad y flexibilidad se han mejorado en el caso del agua, puesto que a la CNA y a las entidades organizadas de manera local que se concentran en una zona particular de captación de agua o río se les ha asignado una responsabilidad y una autoridad mayor. El diseño a la medida y la equidad también han mejorado al empezar a aplicarse los principios de "el que contamina paga" y "el usuario paga". No obstante, la implantación total aún está en proceso, dejando la posibilidad para mejoras adicionales, y con frecuencia los derechos de propiedad del agua para los usuarios agropecuarios siguen estando mal definidos y deficientemente aplicados, incluso en zonas donde el agua se utiliza a ritmos insostenibles.
- El sistema de tenencia de la tierra ha sido significativamente mejorado desde comienzos de los años 90, aunque los problemas restantes continúan obstaculizando el cambio estructural y por lo tanto amenazan la viabilidad de largo plazo del sector y el desarrollo rural. El proceso de certificación ha permitido a los ejidatarios

ejercer algún grado de propiedad sobre sus parcelas, aumentando la transparencia en el derecho a la tierra. La equidad se ha mejorado en el sentido de que las reclamaciones son más seguras y existe flexibilidad con respecto al uso de la tierra, incluyendo la posibilidad de alquilar, comercializar la tierra o utilizarla como colateral. Esto permite un mayor acceso de los ejidatarios hacia los mercados laborales no agropecuarios. Sin embargo, el avance se ve limitado por la falta de incentivos hacia la privatización de la tierra ejidal, la autoridad residual y la estructura ejidal, el estado incierto de dos tercios de la tierra ejidal que continúa bajo la figura con una, y los límites constitucionales a la propiedad privada de la tierra. Estas reglas dificultan la privatización e impiden la consolidación y el ajuste necesarios.

- Muchas características de los pagos en deficiencia del Ingreso Objetivo se quedan cortos en términos de los principios acordados en las políticas, particularmente con respecto al papel de las señales del mercado, pero también al limitar la posibilidad para la innovación. En términos de transparencia y equidad, el Ingreso Objetivo representa una mejora con respecto al apoyo a los precios de mercado, generado por las barreras a las importaciones puestas en marcha a comienzos de los años 90, ya que los costos no son absorbidos por los consumidores sino por los contribuyentes. Son por lo tanto más fácilmente cuantificables y menos regresivos. Los límites a los pagos individuales pueden ayudar a mitigar en parte las deficiencias de esta política. Sin embargo, el programa no está bien orientado: la pobre eficiencia en la transferencia de pagos basados en producción significa que sólo una pequeña porción de los beneficios es capturada por los productores. El Ingreso Objetivo no está adaptado a las deficiencias observadas en el ingreso del productor, ya que la base de pago es la cantidad comercializada y la tasa de pago está basada en los precios. El programa cubre solamente una lista restringida de cultivos y los precios garantizados son fijados a nivel nacional sin tener en cuenta las ventajas comparativas regionales. Los beneficios del Ingreso Objetivo aumentan para los agentes involucrados en la agricultura comercial, y sólo aquellos que producen los cultivos elegibles. Todas estas características resultan en una distorsión significativa de las señales del mercado. Además, el estrecho rango de cultivos elegibles, excluyendo así a muchos productores, hacen que el programa sea inequitativo.
- Las reformas a las políticas no han sido completamente aplicadas a los subsidios a los insumos, en particular los subsidios a la energía, de tal manera que esta categoría altamente distorsionante de intervención pública sigue siendo importante en el conjunto total de políticas. A pesar de los límites en los pagos individuales, los subsidios para el uso de energía influirán sobre las decisiones de los productores, e inducirán a un mayor uso de energía por parte del sector, resultados que no pueden ser considerados como deseables desde el punto de vista de la implementación de políticas. Cualquier efecto positivo de los subsidios a la energía en el ingreso es pequeño y regresivamente distribuido. Por razones similares, los subsidios para expandir los sistemas de irrigación, cuyos costos no son recuperados mediante mayores tarifas a los usuarios de agua, reducen significativamente la eficiencia y el manejo sostenible de los recursos.

En conclusión, el rumbo general de las reformas de las políticas Mexicanas desde 1990 hasta 2006 debe ser reconocido. Los programas iniciados como parte de la reforma tienden a satisfacer bien los principios de política compartidos por los Ministros de la OCDE y claramente se desempeñan mejor que el régimen existente antes de que las reformas comenzaran. Sin embargo, el proceso de reformas aún no ha sido completado y

algunas iniciativas recientes difieren de estos principios. Mayores mejoras a las políticas son posibles y deseables.

Logros de las reformas

Desde 1990, la reforma de la política agropecuaria de México ha ayudado al país a disminuir la pobreza rural y a obtener costos más bajos en los alimentos para el consumidor así como productos de mayor calidad, mejores beneficios para los productores de subsistencia y mayor flexibilidad para los productores comerciales. Sin embargo no todas las políticas operan en esta dirección, mientras que otras pueden aún mejorarse. La reforma de la tierra ha permitido una mayor participación de los ejidatarios en la economía global, pero los logros siguen siendo limitados. Los retrasos en la implementación de los principios de "el que contamina paga" y "el usuario paga" han postergado también los beneficios que estos principios podrían generar; el agotamiento de los recursos representa aún un problema. Si bien se reconoce aquí la importancia de la política agropecuaria, ésta por sí sola no determina todos estos resultados. Otros factores, como el crecimiento económico general y las políticas correspondientes a otros sectores, pueden desempeñar en este contexto un papel más importante.

Es probable que las reformas de la política agropecuaria de México hayan ayudado a reducir la pobreza rural, que en términos relativos es más baja actualmente que a principios de la década de 1990. Incluso la tasa de pobreza ha bajado con mayor rapidez en las zonas rurales que en las urbanas. Las reformas de la política agropecuaria también han reducido el sesgo urbano observado en las políticas previas a la reforma. Algunos elementos de la Alianza son menos regresivos que en la mayoría de las políticas agropecuarias y lo que es más importante, los beneficios del PROCAMPO son compartidos por los agricultores más pobres. La reducción e incluso la eliminación de los aranceles en el marco de los acuerdos multilaterales y bilaterales han reducido los costos de los alimentos para los consumidores, aspecto que aunado con la eliminación de los precios de garantía que alguna vez prevalecían en las zonas rurales, permite a los habitantes pobres del campo comprar alimentos más baratos, aún sin considerar la contribución de los programas contra la pobreza que no forman parte de la política agropecuaria, como PROGRESA/Oportunidades. Las reformas del sistema de tenencia de la tierra han permitido que más ejidatarios participen en los mercados laborales, facilitando la obtención de ingresos más altos y diversificados por salarios, reemplazando al ingreso agropecuario como la mayor fuente de ingreso rural en general.

Los efectos de las reformas de la política agropecuaria para los agricultores de subsistencia han sido positivos, en general por las mismas razones que explican la reducción de la pobreza gracias a dichas reformas. Se observa con claridad que los agricultores de subsistencia se han beneficiado con la reorientación de los apoyos, apartándose de un tipo de subsidio a los precios que afecta exclusivamente los ingresos de los productores que venden sus productos y orientándose hacia un tipo de ayuda como el de los pagos del PROCAMPO, que están basados en la superficie plantada, independientemente de las ventas. También se han beneficiado de la más reciente modificación mediante la cual se aumentaron los pagos más pequeños del PROCAMPO a un agricultor a una suma mínima, incluso si la tenencia real de la tierra es menor. Además, el haber eliminado el apoyo al precio de mercado redujo los precios de los alimentos en las zonas rurales para beneficio de los agricultores de subsistencia, quienes como grupo, son compradores netos de alimentos. La introducción del PROGRESA/Oportunidades representa uno de los múltiples pasos para eliminar la

tendencia urbana previa a la reforma, de modo que es más probable que los agricultores de subsistencia tengan acceso a programas de combate a la pobreza. La reforma de la tenencia de la tierra ha permitido a los agricultores de subsistencia de los ejidos contar con un proceso formal para la renta o incluso la venta de tierras y, por tanto, ha permitido que un número mayor de ellos aproveche las oportunidades de empleo asalariado, a menudo fuera del sector agropecuario. No obstante, ni el Ingreso Objetivo ni los subsidios a los insumos aportan beneficios significativos a los agricultores de subsistencia; así mismo, ambas formas de apoyo tienden a ser regresivas.

El efecto neto de la reforma de la política agropecuaria sobre los agricultores comerciales es más difícil de evaluar. En tanto que los agricultores de subsistencia, que suelen ser compradores netos de alimentos, se beneficiaron con la eliminación del apoyo al precio de mercado, los agricultores comerciales de productos protegidos sí recibieron ingresos más altos en el periodo previo a la reforma. Este resultado ampliamente observado debe evaluarse con cuidado: cualquiera que pueda haber sido el efecto del apoyo al precio de mercado en el ingreso de los agricultores comerciales, el efecto en el ingreso neto fue mucho más pequeño, puesto que gran parte de la transferencia relacionada con el apoyo al precio de mercado en cualquier caso se diluye, debido a los costos más altos. Además, los pagos transitorios del PROCAMPO vinculados con la tierra, con beneficios transferidos de manera más directa a los agricultores, fueron también parte de la reforma. Al mismo tiempo, los pagos basados en la producción se reintrodujeron en el programa de Ingreso Objetivo, aunque con efectos en el ingreso neto que no eran mejores que los destinados al apoyo al precio de mercado. Aún más, al igual que el apoyo al precio de mercado, estos subsidios están relacionados únicamente con una variedad limitada de cultivos tradicionales, desalentando así las innovaciones que podrían favorecer la ventaja comparativa de México, como la siembra de cultivos tropicales, frutas y hortalizas. Los subsidios a los insumos también continuaron. Durante el periodo de la reforma, la eficiencia de la transferencia — la proporción de cada peso gastado que llega al ingreso neto de los productores agropecuarios — aumentó, lo que implica que una parte mayor del apoyo, bien sea de los contribuyentes o los consumidores, llegó a los productores.

Las reformas de la política agropecuaria han beneficiado a los consumidores en general. La mayor integración con los mercados mundiales mediante la reducción o eliminación de las baneras a las importaciones, permitió a los consumidores mexicanos comprar alimentos a precios más bajos. Además, mientras que los subsidios a los consumidores proporcionados a través de las políticas agropecuarias, han concluido en gran medida, la introducción de subsidios mejor enfocados como PROGRESA/Oportunidades, ha permitido que los consumidores más pobres continúen recibiendo apoyo. Las reformas han beneficiado más a los consumidores de alimentos más pobres en el sector rural, un grupo no considerado por los subsidios anteriores al consumo y penalizado por los precios de garantía en zonas rurales. Los consumidores se han beneficiado también con el mayor énfasis otorgado a la inocuidad y la calidad de los alimentos, pues los estándares voluntarios a nivel federal han brindado la oportunidad a los consumidores extranjeros y nacionales de los productos agropecuarios de México de elegir productos de mejor calidad.

La reforma de la tenencia de la tierra eliminó las restricciones sobre el uso de la tierra, pero los límites y la falta de incentivos continúan restringiendo la evolución de un mercado de tierras privado. El proceso de certificación logró ajustes importantes: la certificación estableció derechos de propiedad sobre la base de demandas, a menudo conflictivas, de las zonas pertenecientes a la comunidad; el vínculo entre el PROCAMPO

y la superficie se utilizó de manera eficaz como una palanca para estimular la certificación; la tierra certificada puede rentarse y venderse dentro de la comunidad y puede privatizarse por completo bajo ciertas condiciones. Estos logros, a pesar de su importancia, representan sólo un paso parcial hacia la liberalización de la tierra, pues aún persisten barreras sustanciales en el procedimiento y falta de incentivos para una persona que busque privatizarla. Las barreras de procedimiento más evidentes son el requerimiento de que dos tercios de los miembros de la comunidad apoyen la privatización, incluso de los lotes certificados de un individuo, y la incertidumbre que rodea al área que aún es de propiedad comunal, y que representa dos tercios de la propiedad ejidal total. Aparte de los obstáculos directos, algunas políticas también generan falta de incentivos dado que salir del ejido limita el acceso a diversos programas y expone al individuo a obligaciones fiscales más grandes. Frente a la ausencia de políticas referentes a una red de seguridad social, esto representa costos significativos para quienes buscan la privatización. Así, el logro de la reforma de la tenencia de la tierra es aún insuficiente con respecto a la privatización total.

La sobreexplotación de los recursos naturales se ha reducido, aunque en general, el efecto neto de las políticas en vigor aún fomenta el agotamiento de estos recursos y la contaminación del ambiente. Las mejoras en la orientación de las políticas, en particular el remplazo del apoyo al precio de mercado con el PROCAMPO durante el periodo de transición del TLCAN, reducen las consecuencias negativas no deseadas de las políticas agropecuarias. Al desligar las ayudas de la producción actual, hay menos incentivos para que los productores aumenten la producción y como consecuencia, están menos inclinados a extraer agua en exceso (ya escasa), de aplicar productos químicos contaminantes o de talar más los bosques. Al mismo tiempo, estos beneficios se contradicen con políticas que estimulan una mayor producción de una manera similar a como ocurrió con el apoyo al precio de mercado asociado a las antiguas barreras comerciales. Éstas incluyen el Ingreso Objetivo y los subsidios a la energía que con claridad estimulan un mayor uso de los sistemas de irrigación de agua al reducir los costos de la electricidad. En su mayoría, los subsidios para infraestructura toman la forma de proyectos de riego que también facilitan el mayor uso de agua, pero que quizá no mejoran la eficiencia. Si bien los logros de la reforma de la política agropecuaria en esta área han consistido en reducir las consecuencias ambientales dañinas mediante la reorientación de la política, sólo unos cuantos programas pequeños promueven activamente una mejor administración de los recursos. No obstante, al igual que sucede en el caso del combate a la pobreza, otro logro de las reformas ha sido el reconocimiento de que las políticas no agropecuarias resuelven mejor muchos de los efectos del sector sobre el ambiente. La implantación gradual de los principios de "el que contamina paga" y "el usuario paga" por medio de nuevos mecanismos, como los de la CNA y los organismos regionales que rigen el uso del agua, así como la recopilación de información — aunque con lentitud — que sirven como criterio para juzgar el estado de los recursos ambientales, son logros importantes, aun cuando no son producto de la política agropecuaria.

Estos logros justifican las difíciles decisiones que se tomaron para la adopción de las reformas y el consiguiente periodo de transición e incertidumbre. En cualquier caso, las políticas previas a la reforma resultaban insostenibles en el ámbito fiscal, como se comentó en la Parte I. Los cambios que se han implementado marcan una importante desviación del antiguo conjunto de políticas ineficaces e ineficientes, rumbo a los objetivos y principios de política com partidos por los ministros de la OCDE. Una prueba más complicada para las reformas mexicanas consiste en preguntarse cuánto más necesita

avanzar el país en el proceso de reformas para lograr el ideal estipulado por esos objetivos y principios de política con partidos.

Prioridades para el sector agropecuario

Cualquier recomendación de ajustes adicionales en la política agropecuaria mexicana debe ser estructurada teniendo en cuenta la visión sobre el futuro del sector agropecuario de México. Asumiendo esta posición, pueden plantearse recomendaciones específicas para el logro de los objetivos expresados para el sector. De acuerdo con los principios ministeriales de la OCDE, el sector agropecuario de México debe:

- Contribuir al crecimiento económico general.
- Desarrollarse más allá de un nivel subsistencia y a la vez dejar espacio para la rentabilidad de pequeños propietarios y trabajadores de tiempo parcial en el sector.
- Ser equivalente a otros sectores en su capacidad para atraer trabajadores e inversionistas, así como otros recursos, sin depender de subsidios gubernamentales.
- Reflejar los beneficios y costos sociales de los impactos en el ambiente en las decisiones de sus agentes.
- Responder a la demanda de los consumidores, tanto nacional como extranjera.

Esta visión corresponde a un sector agropecuario que ya no constituye el único recurso para la mano de obra no capacitada carente de una red de seguridad social; no es tampoco un sector de baja tecnología y bajos salarios; no depende ya de los subsidios de contribuyentes y consumidores; no se le permite más sobreexplotar y agotar los recursos naturales; y no constituye el abastecedor exclusivo de – y exclusivamente un abastecedor de – productos básicos para uso interno.

Muchos de los cambios necesarios para lograr esta transformación del papel y de la estructura del sector agropecuario no corresponden a la esfera de la política agropecuaria. No es el objetivo de este estudio identificar las causas del desarrollo económico. Sin embargo, algunas lecciones generales obtenidas del trabajo realizado por la OCDE señalan ciertas contribuciones que pueden conseguirse a través de políticas agropecuarias. La política macroeconómica es crucial: los efectos negativos de la crisis monetaria de mediados de la década de 1990 muestran la vulnerabilidad de la población pobre, mientras que el creciente papel que desempeñan las actividades no agropecuarias en el ingreso rural demuestra el potencial que tiene un crecimiento económico más amplio en el combate de la pobreza. La necesidad de mejorar la educación y el uso de los recursos naturales se extiende a toda la economía y requiere de un alcance nacional. Las políticas agropecuarias para hacer frente a las limitaciones de las finanzas rurales y los altos precios de la energía constituyen intentos de corregir las consecuencias de las deficiencias en otros sectores, probablemente se trata de una discordancia de efectos ocasionada por políticas mal dirigidas y mal diseñadas. La política agropecuaria no representa el mejor instrumento para atacar las preocupaciones ampliamente difundidas sobre la pobreza; la política social es mucho más adecuada para este fin. La consideración de una respuesta específica del sector sólo sería apropiada si los sistemas de apoyo al ingreso para la sociedad en general son inadecuados y el predominio de la pobreza está ligado directamente con el sector agropecuario. Las mejoras en las instituciones y del régimen en que podrían compensar los efectos negativos del ciclo político de cada seis años – al otorgar una mayor continuidad del servicio público – podrían abordarse mejor

directamente y no mediante la reestructuración de la implementación de los programas para generar transparencia y apoyo a largo plazo.

El régimen de políticas agropecuarias que materializará la visión aquí definida debe reconocer el potencial de trabajo de los mercados privados y al mismo tiempo encontrar los puntos correctos de inserción de los subsidios e impuestos que alinearán beneficios y costos privados y sociales. Los efectos en toda la economía serían positivos: la asignación a través de los mercados favorece un uso de recursos más adecuado relacionado con la demanda nacional y extranjera, aumenta el valor agregado y por consiguiente, el PIB. Las políticas agropecuarias que intentan elevar el ingreso del productor o mejorar el crecimiento del sector a través de la utilización de subsidios para la producción y los insumos de un cultivo, basándose en su trayectoria histórica como cultivo básico, podrían tener el resultado. Dichas políticas pueden perjudicar el desarrollo a largo plazo y retrasar en un momento determinado el logro de esta visión del sector agropecuario mexicana al no explotar, o incluso anular, su propia ventaja comparativa. A la inversa, las políticas agropecuarias ayudarán a hacer realidad esta visión si son encaminadas hacia la mejora de la operación de los mercados o al incremento del acceso al capital humano y financiero, o si se orientan de manera directa a los beneficios y costos sociales que por lo regular no se reflejan en las señales de precio.

Esta visión del sector agropecuario depende de manera vital de la evolución adicional de todo el régimen político y económico de México. Como tal, unas recomendaciones realistas para una reforma ulterior deben reflejar el contexto; la política agropecuaria puede ofrecer una alternativa para cumplir objetivos importantes que de otra manera no se abordarían. No obstante, con base en los logros alcanzados hasta ahora y tomando en cuenta el contexto más amplio, México está bien ubicado para realizar reformas adicionales de las políticas agropecuarias en la dirección de la visión que aquí se describe.

Acciones para realizar reformas adicionales

El conjunto actual de políticas puede modificarse para consolidar y fortalecer lo que ya se ha logrado con las reformas efectuadas hasta la fecha, así como para optimizar el papel del gobierno en la planificación de la visión a largo plazo para el sector.

Se obtendría una mejora inmediata en la política agropecuaria al reformar el Ingreso Objetivo, programa de pago de deficiencia, que podría reinstrumentarse o reemplazarse. El programa tiene una eficiencia muy baja en cuanto a las transferencias, por lo que los beneficios no llegan en su mayoría a las manos de los productores y los efectos en el ingreso neto son mucho menores que el costo para los contribuyentes. Aún más, los beneficios están ligados a la producción y si bien hay algunos límites a los pagos individuales, el efecto consiste en estimular la producción excesiva de los cultivos elegibles, distorsionando la asignación de recursos. Los incentivos para incrementar la producción fomentan de modo indirecto el uso de los recursos naturales, incluso en zonas en las que dichos recursos están ya sobreexplotados. Puesto que el Ingreso Objetivo está vinculado con la comercialización, no llega a los productores de subsistencia y el programa no es progresivo. Un mejor mecanismo debe ser encontrado. Los primeros pasos en este proceso serían definir mejor los objetivos del programa y después concentrarse en ellos. Por ejemplo, una manera mejor de administrar el riesgo del ingreso sería vincular los pagos al ingreso a un plan de seguro de ingreso neto, que reconozca que tanto los precios como los rendimientos determinan los ingresos por cultivos y que la variabilidad del costo de los insumos también puede intervenir. Pero, además, dicho

programa de seguro estaría ligado al ingreso agropecuario neto total, más que a los precios de unos cuantos cultivos, eliminando la tendencia del programa a la limitada lista de cultivos elegibles. Desde luego, un programa de este tipo estaría aún enfocado en el ingreso agropecuario cuando, de hecho, el interés principal probablemente sea el ingreso general, incluyendo el ingreso de la mano de obra en actividades no agropecuarias, lo cual implica que la solución a largo plazo al riesgo relacionado con el ingreso radica en una red de seguridad social más general.

A pesar de las reducciones en los aranceles después de los negociaciones multilaterales y la eliminación gradual de ciertos aranceles bilaterales, México continúa protegiendo a los productores a través del apoyo al precio de mercado: barreras al comercio que elevan los precios internos en relación con los precios en frontera. El apoyo al precio de mercado cubre todas las fallas del sistema de pago de deficiencia que se describió anteriormente. Pero además, el costo del apoyo al precio de mercado es asumido por los consumidores, entre ellos los habitantes más pobres que gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos; por consiguiente, el apoyo al precio de mercado es regresivo. El apoyo al precio de mercado debe eliminarse de manera progresiva.

El propósito explícito subsidios a la energía es compensar el costo más alto del régimen de energía de México, en particular los costos impuestos por el monopolio avalado por el Estado. Sin importar su justificación, los subsidios de energía a los productores estimulan el uso excesivo de los recursos naturales, en particular el agua, y distorsionan las prácticas de producción en favor de las actividades que reciben mayores subsidios. Si un objetivo secundario es aumentar el ingreso neto del productor, entonces debe tomarse en cuenta la muy baja eficiencia en las transferencias de este tipo de insumos, esto es, el leve efecto en el ingreso neto de los productores. El objetivo del programa debe definirse y abordarse con claridad: la mejor solución puede radicar en una reforma del régimen de energía.

EL PRO CAM PO se concibió para facilitar el periodo de transición del TLCAN, que termina en 2008. EL PRO CAM PO cuenta con un apoyo difundido probablemente debido a la gran mejora en la eficiencia de las transferencias que ha traído consigo, la cobertura de los agricultores, tanto de subsistencia como de los comerciales poseedores de tierras, así como a la reducción de la presión ambiental derivada del programa. Para el fin del periodo de transición deben definirse los objetivos a la luz de los logros y teniendo en cuenta los avances del sector agropecuario y de la economía en general. Si el objetivo es el apoyo al ingreso, entonces el pago debe ligarse al ingreso, no a la tierra, y deberá estar disponible independientemente de las actividades agropecuarias potenciales de los destinatarios. El ingreso objetivo por abordar debe definirse cuidadosamente: un programa destinado a combatir la pobreza sería bastante diferente de otro destinado a atender la variabilidad del ingreso. Si el objetivo es estimular las prácticas sostenibles en el sentido ambiental, el pago deberá recomendar a los productores que las adopten — por ejemplo, conservar bosques y suelos — y complementar la aplicación de los principios "el que contamina paga" y "el usuario paga". Los pagos podrían condicionarse a si los productores reportan o no su uso de agua. El pago podría utilizarse para recomendar la plantación de variedades que protegen a un cierto nivel de biodiversidad, o el hecho de dejar reposar una tierra marginal vulnerable a la erosión del suelo. Si el objetivo de la ayuda futura es facilitar la privatización de la tierra, como se comenta a continuación, entonces debe abandonarse el pago por superficie tan pronto como sea posible. A medida que el año 2008 se aproxima, debe enunciarse con precisión el objetivo deseado para poder dirigir y diseñar cuidadosamente tales programas.

La estructura institucional dentro de la cual tiene lugar la formulación de políticas constituye un elemento esencial para un diseño y una implementación adecuado de las políticas. Una estrategia de desarrollo expresada con claridad, sustentada por políticas bien enunciadas, dotadas con recursos adecuados y orientadas de manera adecuada, mejoraría mucho la capacidad productiva del sector. Es importante que se encuentre un equilibrio idóneo entre la respuesta a eventos inesperados en el sector y la provisión de un contexto estable en el que las empresas puedan planificar e invertir. En muchos países miembros de la OCDE, el marco legal que cubre un periodo multianual intenta lograr dicho equilibrio y este enfoque podría considerarse con utilidad, desde luego, adaptado a las circunstancias específicas de México. Los gobiernos deben resistirse también a la tentación de reemplazar a los funcionarios nombrados en el contexto del ciclo político, con miras a desarrollar un servicio profesional civil independiente para asesorarse e implantar sus prioridades. Un paso sencillo y útil consistiría en poner en marcha procesos de planificación de políticas de rutina, de largo plazo y cuyas primeras decisiones se relacionen evidentemente con la recopilación y el análisis de datos. La recolección de datos debe institucionalizarse; por ejemplo, la ejecución periódica de un censo agropecuario es necesaria para comprender mejor el sector y optimizar la toma de decisiones. Esto sería más conveniente que la práctica actual, que depende de diversas fuentes diferentes, que a menudo son ad hoc y parciales.

Debe tenerse cuidado de que los programas que se pongan en marcha en respuesta a las fallas del mercado de diferentes tipos no inhiban el desarrollo privado necesario. En particular, la oferta pública, directa o indirecta, de servicios financieros o la participación en los costos de instrumentos de protección de riesgos para los productores, deben considerarse mecanismos transitorios para aliviar las deficiencias existentes, pero no deben competir con las empresas privadas ni excluirlas. En estos programas puede incorporarse el retiro organizado de algunas de estas actividades, permitiendo que la oferta privada las sustituya, siempre y cuando se llegue a los puntos de referencia definidos. Por ejemplo, podrían establecerse programas orientados a solucionar las deficiencias de los servicios privados con presupuesto decreciente, con salvaguardas dispuestos para regresar a un nivel previo en caso de que los servicios públicos no fueran reemplazados a la larga por servicios privados. De manera alternativa, tales programas podrían restringirse sólo a aquellas regiones en las que sean evidentes las fallas del mercado. La falta de un sector privado activo no indica que el sector privado no pueda desempeñar las funciones que en la actualidad están a cargo del gobierno, puede ser sencillamente, que las acciones de las dependencias públicas han eliminado el campo de acción para la participación rentable del sector.

La introducción de los principios de "el que contamina paga" y "el usuario paga" en el sector agropecuario involucra actores externos al sector agropecuario, como las asociaciones locales que se constituyen para administrar el agua en una localidad particular. No obstante, existe un margen para las contribuciones de la política agropecuaria. Dicha política agropecuaria, en lugar de subsidiar ampliaciones adicionales de la red de riego, podría contribuir mejor a las necesidades generales de la sociedad al estimular por ejemplo, la creación de asociaciones de usuarios de agua y la participación en éstas, y distribuir medidores de agua entre los agricultores que explotan pozos privados. Otros programas podrían educar, capacitar y difundir información a los productores mexicanos acerca de prácticas de administración agropecuaria sostenible, que generen beneficios desde una perspectiva económica y ambiental. Podría acabarse con la propiedad comunal de las tierras para ayudar a equilibrar los incentivos privados y públicos para éstas. La reorientación de las políticas existentes para terminar con los

subsidios que estimulan la producción representaría una contribución sustancial a la sostenibilidad ambiental. Cuando la agricultura genere efectos ambientales positivos o negativos, podrían introducirse subsidios e impuestos de manera que las decisiones privadas tomen en cuenta las necesidades sociales. De ser posible, deben ser favorecidos los sistemas que recompensen el abastecimiento de servicios ambientales con pagos y subvenciones directos a las inversiones que beneficien al ambiente, o que imitan cargos y ordenanzas si los efectos son negativos, en vez de ligar los pagos a una actividad de producción agropecuaria. Por ejemplo, los servicios ecológicos proporcionados por los bosques, como la conservación del suelo y el agua, podrían recompensarse con apoyos públicos, mientras que la administración forestal no sostenible debería ser castigada. Otro mecanismo consiste en imponer requisitos de cumplimiento cruzado al exigir que los productores que reciben beneficios de un programa, participen en actividades ambientales sostenibles. Existen ejemplos de cumplimiento cruzado, puesto que algunos programas requieren en efecto que los productores acaten ciertas restricciones o adopten métodos orientados a mejorar la calidad de la tierra, pero los programas con requisitos de cumplimiento cruzado representan una muy pequeña proporción del gasto total.

La asignación de derechos de propiedad del agua debe aclararse, completarse y aplicarse. Las prácticas actuales mediante las cuales se otorgan concesiones en zonas donde el nivel de uso de agua sostenible aún no ha sido calculado es demasiado tolerante. En cualquier caso, estas concesiones parecen ser sobrepasadas con frecuencia. Debe establecerse el estatus de los mantos acuíferos, recurriendo a estudios científicos de acuíferos y zonas de captación de agua para determinar sus capacidades y la extracción en progreso. Las concesiones deben convertirse en derechos de propiedad claramente definidos. Una vez establecidos, a los propietarios de las concesiones debe permitírseles rentar o vender sus derechos de propiedad, de manera que el agua pueda distribuirse con mayor eficiencia ahora y redistribuirse mediante procesos de mercado en el futuro, a medida que las necesidades cambian en diferentes áreas y sectores de la economía. La política agropecuaria no es el mecanismo principal para definir los derechos de propiedad del agua, pero existe un margen para que ésta desempeñe un papel de apoyo. Como se observó, la reforma continua de la política agropecuaria ayuda al reducir los incentivos para aumentar la producción y por ende extraer más agua en zonas donde la extracción ya exceda la tasa sostenible; puede también ayudar al imponer requisitos de cumplimiento cruzado: el acceso a los programas agropecuarios — y ciertamente a cualquier ayuda para riego — podría estar condicionado al respeto de los límites impuestos por los derechos de propiedad de agua por parte del productor.

Restringir la migración en las zonas rurales es al parecer un objetivo subyacente a varias políticas agropecuarias. Ello refleja la percepción ampliamente difundida de que la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas dentro de México, más común que la migración al extranjero, es negativa para las mismas zonas rurales, para las sobrepobladas zonas urbanas y para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, debido a que los efectos netos de la migración son bastante complicados, la premisa sobre la cual se formula este objetivo debe estar sujeta a una evaluación más crítica. La migración de las zonas rurales a las urbanas podría contemplarse como una señal de que están en funcionamiento procesos económicos de distribución de las ganancias del crecimiento, teniendo en cuenta que los trabajadores optan por mudarse a zonas en las que los salarios reales son más altos. Sería perjudicial para el crecimiento económico a largo plazo impedir que los trabajadores respondan a las señales, más aún si otras políticas los atan a pequeños lotes de tierra que sólo pueden proporcionar un estándar de vida de subsistencia. Si una razón para limitar la migración es reducir al mínimo los costos para los contribuyentes, deben

evaluarse y compararse los costos de abastecimiento de los servicios públicos en las zonas urbanas y en las zonas rurales. Si el resultado de dicha evaluación es que los costos de los servicios públicos por habitante en las zonas rurales es menor que en las zonas urbanas, ésta puede ser una señal de que hay margen para ampliar la oferta de servicios en las zonas rurales. A la inversa, si se encuentra el resultado opuesto, deberá revisarse este objetivo de política agropecuaria.

Reformas adicionales a la tenencia de la tierra serán cruciales para el logro de las metas que se han delineado para el sector. Las parcelas de tierra pequeñas a menudo son suficientes para la agricultura de subsistencia, pero no son la base para una actividad económica viable. Las parcelas pequeñas no atraen la inversión: los bancos no pueden cubrir los costos relacionados con los créditos y los propietarios individuales de tierra no pueden acumular utilidades adicionales como para justificar la inversión en maquinaria, tecnología o capital humano. Sujetar a millones de personas a comunidades pequeñas y dispersas en las zonas rurales hace extremadamente difícil para ellas el acceso a los servicios públicos, como la educación y la salud, o el aumento de sus ingresos. Por el contrario, las recientes mejoras a los estándares de vida en las zonas rurales parecen estar asociadas con los crecientes ingresos salariales obtenidos de actividades no agropecuarias.

Por tanto, la privatización de la tierra es una necesidad urgente. Los reglamentos actuales que rigen la tenencia privada de la misma deben modificarse, la tierra comunal en ejidos que ha escapado de la certificación debe ser distribuida y todas las tierras ejidales deben convertirse en un activo que pueda comerciarse y rentarse. La prevalencia de la propiedad comunal de la tierra genera el "problema de los comunes": el uso excesivo y la distribución incierta de los beneficios. Esto debería terminarse con la definición clara de los derechos de propiedad. Aunque la reforma agraria más reciente otorgó a muchos ejidatarios tierras que alguna vez estuvieron concentradas en las manos de unos cuantos, al no permitir el comerciar con tierras les impidió no sólo que obtuvieran todo el beneficio posible de estos bienes, sino también la racionalización de la distribución y el uso de los mismos. Los ejidatarios se beneficiarían del desarrollo de un mercado de tierras al disponer de la opción de rentar o vender las tierras a personas que no pertenecen al ejido, siendo probable que un mayor número de compradores potenciales hiciera que se elevaran los precios, lo que compensaría a los ejidatarios que elijan no poseer tierras. También tendrían la opción de no vender. Las reformas adicionales a la tenencia de la tierra son controversiales y el proceso debe considerarse cuidadosamente, lo mismo que los efectos superpuestos de varias políticas. Por ejemplo, continuar con pagos basados en la tierra a medida que la misma se privatiza provocaría que los pagos esperados se capitalizaran en precios de las tierras, con los dudosos efectos a largo plazo de crear un activo — percepción de un derecho al subsidio — que, de acuerdo con la experiencia, conduce a una prolongada intervención en el sector y costosos paquetes de compensación. Sin embargo, al mismo tiempo, convertir el pago existente basado en la tierra en una subvención otorgada una sola vez o un bono con una serie de pagos asociados que se otorgue a los propietarios actuales de tierras, no condicionado a la manutención de las mismas, podría facilitar la privatización de la tierra al infundir cierta capacidad financiera en las zonas rurales.

Las políticas agropecuarias podrían apoyar la inversión en diversos servicios generales que sustenten un sistema agroalimentario productivo, como la infraestructura física del sector; sistemas de salud animal y vegetal y así como de seres humanos; servicios de inspección y certificación; escuelas de agricultura, y servicios de capacitación y extensión; investigación, desarrollo y transferencia de tecnología; el

abastecimiento de servicios ambientales y el control de la degradación ambiental, cuando no son abordados por políticas más amplias; y tal vez un seguro contra riesgos inevitables no cubiertos de manera privada o por otras pólizas. Si bien el gasto histórico en infraestructura se ha concentrado en el riego, este apoyo podría reorientarse a la infraestructura necesaria para comercializar productos agropecuarios y tal vez permitir también el desarrollo de mercados de agua. El gasto en tecnología de información y comunicación, servicios de inspección que aseguren la calidad del producto y el capital humano del sector tendrían cabida si se les define con cuidado, para no desplazar a la iniciativa privada. Es posible tomar medidas muy prácticas. Por ejemplo, podría proporcionarse un técnico en zonas que se caracterizan por altas tasas de analfabetismo, práctica que ahora se utiliza para mejorar muchos programas tecnológicos de Alianza. Los servicios de inspección nacionalmente reconocidos ayudan a apoyar el desarrollo de los mercados nacionales y sirven también a los pobres que de otra manera son más vulnerables a consumir alimentos de baja calidad o poco seguros. Podrían utilizarse programas para afrontar riesgos sistémicos de modo que se proporcionara un seguro a los productores, tal vez con base en su ingreso neto. De igual manera, las consecuencias de las actividades agropecuarias en el ambiente que no se reconocen en las políticas ambientales más amplias, podrían resolverse por medio de impuestos y subsidios que equilibren los incentivos privados y las necesidades sociales. La política agropecuaria debe ayudar también a establecer y aplicar los derechos de propiedad.

Las reformas a la política agropecuaria no deben considerarse de manera aislada. La agricultura de subsistencia que caracteriza a muchas comunidades rurales proporciona una red de seguridad que, en caso de una desgracia, limita el padecimiento de estos grupos. Igualmente, inherente al régimen de tenencia de la tierra, incluyendo los límites a la propiedad privada de la misma, se encuentra el objetivo de una distribución más equitativa de la riqueza. Estos objetivos pueden lograrse mejor mediante otros mecanismos. Una red de seguridad en toda la economía está sujeta a menos riesgo, no limita las oportunidades en la manera en que lo hace esa agricultura de subsistencia y también se extiende a todas las personas. De modo similar, un impuesto progresivo para atacar directamente la distribución de la riqueza — o del ingreso — sería más eficaz. No está claro cuánto tiempo tomará la evolución hacia estas políticas; tan poco se trata de un asunto de política agropecuaria; el progreso hacia un régimen mejorado de política agropecuaria debe hacerse en paralelo al progreso realizado en otros sectores y en la política macroeconómica general. Por consiguiente, si bien la mejor iniciativa de política para abordar la falta de una red de seguridad social es construir dicho programa, y el mejor programa para abordar la distribución del ingreso es uno progresivo basado en todos los ingresos, podría ser dentro de la esfera de la política agropecuaria que se lograran soluciones alternativas hasta que se diseñen y pongan en marcha estas mejores opciones de manera más amplia.

El gobierno tiene un papel importante a desarrollar a largo plazo, incluso después de haber cumplido con una reforma total a la economía y haber conseguido la consolidación de un sector agropecuario competitivo económica y ambientalmente. Un mercado en funcionamiento requiere que se establezcan y apliquen derechos de propiedad. Incluso con un mercado que funcione de manera correcta, el abastecimiento de bienes públicos aún requiere la intervención del gobierno. Los recursos naturales procuran beneficios públicos pero a la vez, los efectos de múltiples actividades sobre estos recursos sólo se reflejan en las señales de precios si los derechos de propiedad y las políticas se han elaborado con cuidado. Los servicios de información son así necesarios para facilitar la toma de decisiones públicas y privadas. La actividad gubernamental en el área de

servicios de inspección constituye un bien público que protege la salud y el bienestar de todos, pero en especial de los más pobres, que de otra manera pueden ser vulnerables a proveedores inescrupulosos de productos poco seguros. Los subsidios públicos también tienen su rol; el éxito de PROGRESA/Oportunidades ha demostrado el potencial para operar con subsidios diseñados rigurosamente, que ayudan a la vez a combatir la pobreza y a cumplir con los objetivos propuestos a largo plazo en términos de equidad en el desarrollo.

Las acciones aquí recomendadas constituyen pasos hacia un sector agropecuario saludable, independiente, sostenible y productivo. Dichas acciones concretan la continuación del camino hacia la liberalización, en el cual México ha logrado grandes avances desde mediados de la década de los noventa. Hasta la fecha, estos pasos han generado algunas reducciones de la pobreza rural, menor detrimento ambiental y disminución de los costos sociales, aumentando el bienestar del productor e introduciendo algunas mejoras en los mercados financieros y los servicios de inspección. Queda en manos de México definir el tipo de sector agropecuario que le interesaría tener en el futuro, traducir esa visión a objetivos específicos y actuar consecuentemente para poner en marcha las políticas agropecuarias necesarias que permitan lograrlos.

POLÍTICA PESQUERA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este estudio se ofrece una evaluación de la política pesquera de México desde 1990, en comparación con los objetivos establecidos para el sector por el gobierno de México. Estos objetivos han cambiado de manera significativa durante el periodo de 1990 a la fecha, a medida que los gobiernos y sus prioridades de política han cambiado. Mientras tanto, la preocupación fundamental en cuanto al desarrollo de políticas es que el sector pesquero se ubique sobre una base sostenible con respecto a la utilización de los recursos, la generación de ingresos por dichos recursos, la rentabilidad económica y medios de vida sostenibles para las comunidades pesqueras. Las reformas que se han adoptado durante el periodo han buscado resolver parte de estas inquietudes, pero desde diferentes perspectivas y con diferentes prioridades subyacentes a las acciones políticas. Con las conclusiones y recomendaciones presentadas en este capítulo se pretende brindar orientación a los responsables de políticas sobre la eficacia del actual marco de política de pesquera y las prioridades para su futuro desarrollo.

Como observación general, resulta claro que las autoridades mexicanas han “tomado el fruto más bajo” del árbol de la reforma de política pesquera y ha llegado el momento de avanzar hacia la “fruta más alta” y que representa un desafío mayor. La pesquería de alto valor del atún y la explotación comercial del camarón están en buena forma (aunque se requieren precisiones adicionales de las políticas) y el sector de acuicultura está floreciendo. La naturaleza de estas pesquerías ha hecho posible un mejor seguimiento de su manejo exitoso. Los retos más difíciles (la fruta alta) están por llegar, particularmente con respecto al control del sector artesanal, la reducción de la producción en varias pesquerías y el fortalecimiento del marco institucional y gubernamental para el sector.

Conclusiones

El rumbo de la política pesquera

Si bien a principios de la década de 1990 los diseñadores de política reconocieron que era necesaria una reforma de la política pesquera de México, los múltiples cambios en la orientación de la política que el sector ha experimentado desde 1990, no han conducido al desarrollo de un entorno normativo estable para el sector. Las políticas en vigor para el mismo a principios de los años 1990 no proporcionaron un ambiente normativo que estimulara un sector pesquero sostenible y deterioraron las perspectivas económicas de largo plazo del sector. El objetivo general en ese momento era llegar a un máximo rendimiento sostenible de las actividades pesqueras y las políticas gubernamentales estimulaban el crecimiento orientado a las exportaciones del sector. Esto trajo consigo diversas consecuencias que establecieron el marco para cambios subsecuentes en la dirección de las políticas:

- Un esfuerzo de pesca excesivo que había sido apoyado por subsidios gubernamentales para pescadores y controles mínimos del esfuerzo de pesca.
- Expansión descontrolada de los sectores de pesca a pequeña escala y artesanal a medida que las políticas y subsidios rurales atraían a los pobladores de las regiones costeras; el número de pescadores aumentó en 75% en la década anterior a 1992.
- Reducción de tasas de captura en muchas pesquerías y poblaciones de recursos bajo presión debido a los regímenes de acceso abierto de facto que están en vigor y a los limitados incentivos para conservar el recurso.
- Baja rentabilidad en todo el sector como resultado de las ineficientes condiciones operativas económicamente, exacerbadas por el fuerte papel desempeñado por las cooperativas que en efecto obstaculizaron la eficiencia y ocultaron las señales de los precios.
- Considerable incertidumbre con respecto a los derechos de acceso para los pescadores del sector, agravada por el papel dominante de las cooperativas.

Con el cambio hacia un enfoque ambiental a principios de la década de 1990, se buscaba resolver estas fallas al reformar el marco institucional y dirigir al sector hacia una condición más sostenible. El cambio principal fue la incorporación de la pesca a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), significativamente más grande, antes de lo cual había sido una secretaría separada. La sostenibilidad de la pesca y los recursos marinos asociados se convirtió después en una prioridad para el gobierno y se introdujo como lineamiento el principio precautorio. La recopilación y análisis sistemáticos de información biológica se institucionalizaron junto con el uso de técnicas de evaluación de poblaciones, lo cual originó una base científica más sólida para la toma de decisiones. Se determinó el papel de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en el establecimiento de regímenes administrativos para pesquerías específicas y, hacia finales de la década de 1990, la Carta Nacional Pesquera se convirtió en el principal instrumento para definir y promulgar medidas administrativas.

Se prestó mayor atención a la sostenibilidad de los recursos pesqueros. Sin embargo, esto no se apoyó con cambios a las medidas administrativas o con programas de ayuda para controlar el esfuerzo con eficacia. De hecho, sólo se controló a unas cuantas poblaciones sedentarias por medio de cuotas; la mayoría de las poblaciones pesqueras se administraban con temporadas de veda, permisos y ciertas restricciones al equipo. El cambio de política con el cual se despojó a las cooperativas de sus derechos exclusivos de acceso abrió muchas pesquerías a la participación del sector privado y tuvo el potencial de mejorar la eficiencia económica del sector. Sin embargo, también exacerbó el problema de la sobrecapitalización y el esfuerzo excesivo a medida que la inversión privada en el sector aumentó con rapidez, apoyada por el aumento de subsidios en el marco de los FIRA-FOPECA y los créditos blandos de BANCOMEXT. Además, la expansión del sector de pesca artesanal continuó sin controles efectivos. La falta de un enfoque integral para implantar el cambio de dirección en la política pesquera dio como resultado un alto grado de incoherencia de las políticas y puso en entredicho de manera significativa los beneficios obtenidos al aumentar el enfoque administrativo en el estatus de las poblaciones y evaluaciones científicas mejoradas. No se abordó la naturaleza de acceso abierto de las pesquerías.

El cambio de gobierno en 2000 trajo consigo una evolución más en el marco de política del sector. Se dio un giro de vuelta al desarrollo y promoción de la industria, con

un énfasis importante en el desarrollo del sector de acuicultura y pesca de productos de alto valor como el atún y el camarón. Esto se ejemplificó con la incorporación de la pesca y la acuicultura a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), orientada a la industria. Los amplios objetivos dentro del Plan Sectorial para el sector pesquero incluyeron la sostenibilidad de la pesca y los objetivos de desarrollo sectorial a medida que continuaba el fortalecimiento del papel de las NOM y la Carta Nacional Pesquera en el desarrollo de medidas sostenibles de administración, la mejora de la certidumbre legal con respecto a los derechos de pesca y la promoción del desarrollo de la acuicultura.

Encontrar el equilibrio de política entre estas prioridades de política, a menudo competitivas, es una tarea difícil y se ha avanzado en cierto grado hacia el logro de dicho equilibrio en México, como resultado de las reformas a las políticas pesqueras que se han realizado. El marco de política en vigor en la actualidad es claramente más apropiado para ayudar a lograr una pesca sostenible y funciona mejor en muchas áreas que el régimen anterior. Sin embargo, el proceso de reforma no está completo y queda aún un amplio margen para futuras mejoras y desarrollos de las políticas que se efectuarán sobre la base del régimen actual. Tales mejoras de política son posibles y necesarias para que el sector pesquero realice una fuerte contribución a la salud económica y ambiental del país.

Logros de los cambios en la política pesquera

El progreso que México ha logrado al cambiar las políticas de la industria pesquera es evidente en varias áreas, aunque también hay una gama de problemas que aún persisten. Los logros de los cambios de política y las áreas donde los problemas persisten se pueden resumir sobre los objetivos contenidos en el plan sectorial.

Utilizar los recursos de la pesca y la acuicultura de manera sostenible

- Las políticas de manejo han tenido un resultado mixto con respecto a la situación de los recursos de las pesquerías. De las 54 especies cuyas poblaciones se evaluaron en 2004, 11 se sobreexplotan mientras que 34 son explotadas de manera completa. El cambio de la situación de las especies evaluadas ha sido marginal. De las especies estudiadas en este informe, dos de las sobreexplotadas se recuperaron a niveles sostenibles (el camarón azul en Sonora y la langosta en Yucatán), mientras que cuatro sufrieron un deterioro hasta llegar a la sobreexplotación (el camarón café en Sinaloa-Nayarit), la langosta en las áreas norte y sur de la Península de Baja California, el erizo de mar rojo en el Pacífico, la caracola reina en Banco Chinchorro). Dado que la recuperación de las especies de peces es por lo general un proceso a largo plazo, se espera que haya pocos cambios en los cuatro años del estudio. Sin embargo, es claro que se requieren más esfuerzos para reducir la cantidad de especies sobreexplotadas y para reducir la presión de la pesca del gran número de especies que actualmente se explotan por completo.
- Ha habido un gran éxito en la reducción de la pesca incidental de especies no deseadas en algunas pesquerías. Esto ha sido en particular evidente en las pesquerías de atún del Pacífico, en donde por medio del uso de prácticas de tecnología y pesca selectiva, se ha atrapado a 99% menos de delfines entre 1986 y 2003. La rápida y proactiva introducción de aparatos de exclusión de tortugas en la pesca del camarón, ha asegurado que México no se vea envuelto en largas disputas comerciales, como fue el caso del problema del delfín-atún, y pudo por esto, mantener la producción y

exportación de esta especie de alto valor. Otras pesquerías han introducido gradualmente medidas para la reducción de la pesca incidental, aunque aún queda mucho por hacer.

- Se ha reducido el impacto negativo de la acuicultura en el medio ambiente. La destrucción de manglares para la construcción de granjas de peces casi se ha detenido. La operación del sector de acuicultura de México permite que se promueva como un proveedor de productos "limpios y verdes" en los mercados nacionales e internacionales. El establecimiento de la red de Centros de Acuicultura ha ayudado a mejorar la salud acuática de las granjas de peces, así como al entrenamiento de operadores en el uso de prácticas sanitarias y de sanidad acuícola. Sin embargo, continúa la preocupación acerca del efecto de las obras públicas como la construcción de canales y el dragado de lagunas en la larva del camarón y el camarón joven, y en la sedimentación en las vías acuáticas. Hay también ciertos problemas de coordinación entre las agencias de gobierno con responsabilidades regulatorias superpuestas respecto de los aspectos clave de la operación de la acuicultura, en particular el manejo del medio ambiente, la aprobación del uso de suelo y las políticas de salud y sanidad. Es claro que se necesita actuar para reducir la burocracia, mejorar la coherencia política y facilitar más el desarrollo de este sector emergente. Se requiere, sobre todo, actuar en el desarrollo de un conjunto de parámetros coherentes, transparentes, basados en riesgos, para las operaciones acuícolas y así poder reducir los costos y la incertidumbre asociados con el cumplimiento de los requisitos ambientales.
- Continúa siendo una preocupación el estado de las pesquerías interiores. El aumento constante de los esfuerzos de pesca en las cuencas de los ríos, en las lagunas costeras y en áreas protegidas, es consecuencia directa del aumento de la población en edad de trabajar, quienes tienen pocas alternativas de empleo en las comunidades cercanas a las zonas acuáticas interiores. Los pescadores de río tienden a concentrarse en especies que rinden más utilidades, como el camarón, la langosta y el ostión, lo que aumenta de modo permanente el esfuerzo de pesca de estos recursos. A bordar los problemas de las pesquerías interiores debe ser una prioridad, pero esto requeriría involucrar las políticas de otras áreas, sobre todo la del desarrollo rural.
- Ha continuado mejorando la transparencia de las evaluaciones de poblaciones, del estado de los recursos y las medidas de administración. La Carta Nacional Pesquera es ahora una característica establecida en el panorama de la administración y juega un papel crucial en la mejora del acceso de los involucrados a la información de las poblaciones pesqueras en México. La cobertura y detalles de la Carta son amplios y proveen datos completos sobre 96% de las especies capturadas en aguas marítimas. La efectividad de la Carta podría mejorarse, al integrarla de cerca con los planes administrativos de las pesquerías individuales.

Aumentar la rentabilidad económica y social de la pesca y la acuicultura

- Hay información limitada sobre la rentabilidad económica de la pesca comercial. Evidencia anecdótica indica que ciertos segmentos del sector pesquero generan utilidades intramarginales, de manera más notoria la flota atunera y la flota camaronera comercial. Sin embargo, el hecho de que aún se realice demasiado esfuerzo en muchas pesquerías sugiere que cualquier ingreso generado en el sector se disipará rápidamente a medida que las embarcaciones compitan cada vez más por los

recursos disponibles. Evidencia anecdótica adicional sugiere que esto sucede de hecho en muchas de las pesquerías sedentarias y a pequeña escala, donde el esfuerzo excesivo, combinado con la pesca ilegal, han reducido la rentabilidad. La concentración asombrosa en las medidas técnicas y los controles de insumos, junto con la falta de derechos de acceso definidos con claridad, agrava este problema. En áreas en las que han operado regímenes innovadores de administración, en particular iniciativas de coadministración local para pesquerías basadas en la zona, se cuenta con evidencia de que los ingresos por recursos y la rentabilidad van en aumento y los conflictos por el uso de recursos se reducen. No se realizan estudios de costos e ingresos, lo cual dificulta que se saquen conclusiones empíricas acerca del éxito de las reformas de política en el logro de este objetivo. Si bien desde una perspectiva pragmática dichos estudios tal vez no se perciban como la prioridad más alta para las autoridades en esta etapa, de todas maneras aportarían información importante sobre la eficacia económica de diferentes regímenes administrativos. Se requiere trabajar más en esta área.

- Han aumentado los subsidios en el sector como parte de un impulso general para modernizar los equipos y motores, mejorar la infraestructura y reducir los costos de operaciones de pesca. Si bien éstos han mejorado la rentabilidad a corto plazo en algunas pesquerías y ayudado a apoyar a algunas comunidades pesqueras pobres, muchos de los programas de subsidios afectarán de forma adversa la sostenibilidad del recurso y la rentabilidad económica a largo plazo del sector, en particular aquellos destinados a la modernización de embarcaciones, el aumento de la potencia de los motores y la reducción de los costos operativos. Muchos de estos subsidios ocultan de manera efectiva las señales de precios de los insumos, con lo que distorsionan las decisiones operativas de los pescadores y generan una mayor presión de pesca en las pesquerías controladas de modo predominante por los insumos. También crean una cultura de dependencia de los subsidios, la cual reduce la flexibilidad económica y la adaptabilidad social. Se requiere alguna reducción y reorientación del apoyo, tanto en términos de objetivos como de receptores.
- La tendencia a utilizar las pesquerías artesanales como una red de seguridad social agravará los problemas existentes de conflictos de recursos, degradación de las poblaciones y pobreza rural en las regiones costeras. Esto es evidente en especial en la pesquería de camarón, donde los conflictos con respecto al acceso entre los diferentes segmentos de flota continúan siendo constantes. Hasta cierto punto, ello queda fuera de la incumbencia inmediata de la política pesquera puesto que por lo general es más adecuado utilizar instrumentos de política social para abordar problemas de pobreza rural. Sin embargo, no hay duda de que la falta de control acerca de la ampliación de la flota artesanal no conduzca al logro de los objetivos sociales o de desarrollo rural, ni a la sostenibilidad del recurso. Se requiere tomar un enfoque más holístico, asegurándose de que las políticas de pesca y desarrollo rural se apoyen mutuamente.
- La acuicultura rural se promueve como un medio de hacer salir a los pescadores artesanales del sector de la pesca e introducirlos en el de acuicultura. Ello ha tenido un impacto marginal en algunas áreas. La reciente iniciativa FIF0 PESCA en el Golfo de México es un ejemplo concreto de esta estrategia y proporciona una guía útil para el futuro.

Aumento de la certidumbre legal de las actividades de pesca y acuicultura

- Las reformas al sistema de permisos han ayudado a mejorar la certidumbre legal para los pescadores comerciales. La decisión de restringir el número de permisos a uno por embarcación ayudará a las autoridades administrativas a obtener un grado ligeramente mayor de control sobre la expansión de la flota. El límite de tiempo de cuatro años para los permisos proporciona un cierto grado de certidumbre para los pescadores. Sin embargo, puesto que los permisos casi siempre se renuevan de manera automática, no queda claro que la duración de su validez sea un dilema importante para los pescadores. La decisión tomada de no conceder más permisos de 20 años para la pesca comercial fue sensata debido a que se carecía de instrumentos apropiados de administración que estimularan la eficiencia económica y administrativa y la innovación tecnológica, lo cual generó un exceso de capacidad latente y empujadas con mal desempeño. No obstante, el sistema actual de permisos podía mejorarse para fortalecer y definir mejor los derechos de acceso (incluyendo la introducción de la capacidad de transferencia y la mejora de la divisibilidad y la seguridad de derecho), así como incorporar mecanismos efectivos para revocar los permisos.
- El mantenimiento de concesiones a largo plazo para la acuicultura y el cultivo de atún proporciona certidumbre a largo plazo a los inversionistas y facilita el acceso al crédito a los operadores. Estas concesiones de 20 años son renovables para un periodo similar y son también transferibles, lo que permite la entrada de nuevos participantes al sector y mejora la eficiencia económica del mismo. Se trata de una medida positiva y debe mantenerse.
- El desempeño de la procuración de la pesca comercial a mejorar después de un periodo en el cual hubo un vacío de procuración debido a cambios en las políticas y estructuras administrativas. La introducción de sistemas de monitoreo de embarcaciones (SME) en la flota del Pacífico y el uso de observadores en toda la flota atunera y en una porción de la flota del pez espada del Pacífico son pasos positivos importantes hacia adelante. Los planes de ampliar el uso de SME a embarcaciones pequeñas y artesanales y la cobertura de observadores a parte de la pesquería de camarón reforzará estas mejoras. Sin embargo, los esfuerzos de aplicación aún se ven obstaculizados por la falta de recursos y una estructura institucional deficiente. Esto se ejemplifica con una división en las funciones de aplicación entre las dependencias gubernamentales (CONAPESCA, PROFEPA y la Marina) y el hecho de que CONAPESCA no tiene poder legal para aplicar sus propios reglamentos sin remitirlos a la Procuraduría Federal. En CONAPESCA se reconoce también que la aplicación de los reglamentos dentro de las pesquerías artesanales y muchas de las flotas en pequeña escala es prácticamente imposible con los niveles actuales de recursos y sin tener un impacto significativo en el estilo de vida de los pescadores más pobres. Por consiguiente, se requieren formas innovadoras de ejecutar los reglamentos para estas flotas. En general, es prioritario implantar un marco de aplicación de la ley con mayor cohesión.
- Persisten los problemas relacionados con la pesca ilegal y con una vigilancia e información sobre capturas inadecuadas que socava los adelantos logrados en el sistema de permisos y las evaluaciones de las poblaciones. Si bien dicha pesca ilegal no representa un problema en la pesca del atún, parece ser una preocupación de importancia en muchas pesquerías interiores (por ejemplo, de camarón) y sedentarias (como la de la oreja de mar y la caracola reina). Otra inquietud se relaciona con la

capacidad del sistema judicial mexicano de perseguir de manera apropiada los delitos relacionados con la pesca, aunque esto no tiene que ver con las políticas pesqueras. Se requieren esfuerzos adicionales para vigilar la pesca ilegal, incluyendo el desarrollo de programas de capacitación donde sea adecuado para ayudar a fortalecer el compromiso de la comunidad pesquera con la pesca sostenible.

- La eliminación de los reglamentos de 1992 de especies reservadas para sociedades cooperativas en la pesca comercial abrió la posibilidad de la participación de la inversión privada en la extracción y el cultivo de las especies con precios comerciales más altos, como el camarón, entre otras. Sin embargo, no resolvió los conflictos continuos entre los pescadores en pequeña y gran escala en las flotas camaroneras.

Promover los programas y servicios de apoyo a las actividades de pesca y acuicultura

- Las transferencias financieras gubernamentales para la industria de la captura marina representan dos tercios de las transferencias totales al sector de pesca y acuicultura. El apoyo al sector de captura marina como una proporción del valor de los desembarcos disminuyó de 14% en 1996 a 19% en 2004 y se encuentra marginalmente por debajo del promedio de la OCDE. La mayoría de las transferencias en este sector (72%) se dirige a pagos directos y transferencias para reducción de costos, sobre todo los pagos por subsidios para diesel, subvenciones directas y programas de decomiso para la flota camaronera. Despierta preocupación que dichas transferencias, ante la falta de restricciones efectivas al esfuerzo y la capacidad, afecten de manera adversa la sostenibilidad y rentabilidad a largo plazo del sector. Si bien los programas de decomisos se contemplan de manera amplia como fundamentales para los programas de reducción de producción, es esencial asegurarse de que se diseñen con cuidado para evitar brindar incentivos perversos inadecuados a los pescadores que obstaculicen los programas de reducción de capacidad. Sería apropiado recuperar costos para una variedad de servicios de pesca proporcionados al sector comercial.
- El gasto en el sector de acuicultura ha aumentado en años recientes por medio del programa Alianza Contigo y el Programa Normal, lo que refleja un incremento en el enfoque del gobierno en el desarrollo potencial del sector. El gasto ha llevado, entre otras cosas, al establecimiento de la red de centros de acuicultura, facilidades de manejo de camarón y una mejor comprensión de la administración de la sanidad acuática por parte de los operadores acuícolas. Estos logros han ayudado a la industria de la acuicultura a crecer a una tasa rápida. Sin embargo, sería apropiado que el gobierno instituyera cierto grado de recuperación de costos por estos gastos, en particular los relacionados con el establecimiento, mantenimiento y operación de las facilidades de infraestructura.
- La capacidad y disposición del sector para obtener acceso a mercados financieros ha aumentado y las empresas comienzan a utilizar más los créditos y garantías proporcionados por BANCOMEXT para facilitar desarrollos guiados por las exportaciones, y los créditos blandos y garantías de crédito disponibles por medio de los FIRA-FO PESCA. Sin embargo, la equidad puede representar un problema puesto que los programas tienden a dirigirse a operadores comerciales de gran tamaño del sector de pesca y acuicultura, y a menudo los solicitantes más pobres no pueden proporcionar los fondos equiparables requeridos para aprovechar los programas. Estos

tipos de programas sólo abordan de manera parcial esta deficiencia y es necesario prestar más atención al uso de mecanismos financieros más innovadores, así como a políticas más amplias del sector financiero.

- El desarrollo y la puesta en marcha de mecanismos para consulta y participación de los actores interesados ha sido un paso positivo. Operan amplios mecanismos consultivos para el diálogo entre los gobiernos federal, estatal y municipales para la fijación de NOM, la asignación de fondos en el marco de los diversos programas de apoyo, y la implantación de acuerdos administrativos. Los actores interesados tienen también diversos foros en los cuales cuentan con el potencial de influir en el desarrollo de políticas. Sin embargo, al igual que la mayoría de estos marcos, los resultados de los esfuerzos de consulta serán tan buenos como lo sea la fe que todas las partes tengan en las discusiones. La consulta sin un cierto grado de seguridad de que las opiniones se tomarán en cuenta será en vano. Hay inquietud con respecto a que el papel de la asesoría científica al informar de los mecanismos de consulta y los escenarios administrativos es débil y que muchas de las decisiones administrativas se basan en consideraciones no relacionadas con análisis basados en las ciencias.
- La descentralización del poder de toma de decisión y la responsabilidad de administración se ha iniciado y continúa a un ritmo muy precavido. La reubicación de CONAPESCA de la Ciudad de México a Mazatlán puede contemplarse como el primer paso del proceso, acompañado por el establecimiento de las oficinas regionales del INP. Un proceso de regionalización de la pesca tiene el potencial de mejorar la transparencia, aumentar la participación de los actores interesados, ampliar los programas de procuración y dirigir mejor el financiamiento para las labores de investigación y apoyo. Al mismo tiempo, es necesario diseñar y asignar recursos en forma correcta a la regionalización, dentro de un marco institucional general que sirva para apoyar una visión bien articulada para la industria y evitar interferencia política en la administración. Esto requerirá una estructura institucional robusta y adaptable.

Resumen

En resumen, México ha hecho progresos en el transcurso de sus reformas al sector pesquero. Los cambios que se han implantado ayudan a mover al sector hacia un futuro más sostenible y rentable. Sin embargo, es claro que necesita hacerse más para arraigar y construir sobre estos cambios de política. En muchas formas, el camino futuro para el desarrollo de políticas del sector será más difícil puesto que habrá asuntos de intercambio de política por resolver. Esto presentará a los creadores de política una tarea política más ardua que las reformas emprendidas durante la década anterior, ya que la siguiente etapa de reforma política deberá abordar problemas en los que intereses arraigados tienen fuertes incentivos para resistirse al cambio.

Recomendaciones

Prioridades para el sector

Hay dos prioridades de primer orden para el gobierno mexicano con respecto a la política pesquera. Primera, el gobierno debe desarrollar una visión a un nivel más alto, a largo plazo, del futuro del sector de pesca y acuicultura, para proporcionar una oportunidad de asegurar que la visión y las estrategias pueden trascender las administraciones políticas y reducir la incertidumbre a largo plazo en el sector. Es necesario enmarcar las recomendaciones para realizar ajustes adicionales en las políticas

pesqueras de México en una visión del sector pesquero del país en el futuro. Los objetivos expresados en la nueva Ley de Pesca brindan una base sólida para el futuro ya que incluyen una serie de inquietudes relacionadas con la sostenibilidad de recursos, y las inquietudes económicas y sociales, con base en los adelantos conseguidos en años recientes. Sin embargo, lograr un equilibrio entre el desarrollo industrial, la sostenibilidad de recursos y el alivio de la pobreza en las zonas costeras es una tarea difícil. La búsqueda de tal equilibrio requiere una visión articulada con claridad del futuro del sector de pesca y acuicultura, y por el momento no parece haber dicha visión.

La segunda prioridad debe ser el mantenimiento de un entorno regulatorio estable para el sector. Los cambios en la dirección de política experimentados desde 1990 no han conducido a aumentar al máximo el potencial del sector pesquero para generar beneficios económicos netos a largo plazo para el país. La necesidad de un marco de política estable es en particular aguda para el sector pesquero, donde las políticas administrativas deben orientarse a permitir la utilización sostenible a largo plazo de los recursos disponibles. Cambios múltiples en la dirección de las políticas durante los 15 años recién pasados han puesto en riesgo la sostenibilidad de los recursos y económica del sector en el largo plazo. Conforme con el sistema político mexicano, dichos cambios son, hasta cierto punto, inevitables cuando se implementan nuevos planes con cada cambio de administración. No obstante, deben reflejar correcciones menores de curso más que cambios de gran envergadura en las prioridades de política.

Con base en las diversas declaraciones y objetivos de política producidos en años recientes, junto con los objetivos del Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable y los principios rectores de la OCDE, resulta claro que la articulación de una visión tal puede desarrollarse con facilidad y se centrará en los objetivos siguientes:

- Contribuir al crecimiento económico general.
- Asegurar el uso sostenible de los recursos.
- Aumentar el ingreso económico de la pesca y la acuicultura.
- Asegurar comunidades pesqueras resistentes, que no dependan de los subsidios gubernamentales.
- Reflejar los beneficios sociales y los costos de los impactos en el entorno de las decisiones de sus agentes.
- Reaccionar a las señales del mercado tanto en los mercados de entrada como de salida.

Esta visión es de un sector de pesca en el que, entre otras cosas, los reglamentos se basan en asesoría científica y económica sólida; el esfuerzo se controla de manera eficaz (y de preferencia es "autorregulado" por medio del uso de mecanismos de mercado); la pesca no es el único recurso para mano de obra no capacitada o desplazada, a falta de una red de seguridad social; los pescadores no dependen de subsidios gubernamentales para mantener la rentabilidad; se respeta la diversidad biológica; la pesca ilegal es una excepción y no es común; y la consulta y el empoderamiento de los actores interesados es un aspecto central del marco institucional. El régimen de políticas de pesca que materializará esta visión es uno que reconoce el potencial de los mercados privados de trabajar y a la vez encontrar las palancas correctas de política que alineen los beneficios y costos privados y sociales. Las políticas pesqueras que pretenden aumentar el ingreso de los productores o mejorar el crecimiento sectorial al utilizar subsidios, sin reducir el esfuerzo o fortaleciendo en forma inadecuada los reglamentos, podrían generar el

resultado opuesto. Dichas políticas pueden penalizar un desarrollo a largo plazo y retrasar el logro final de esta visión para el sector pesquero mexicano al no explotar o incluso socavar su propia ventaja comparativa.

Es importante reconocer que algunos de los cambios de políticas necesarios no son de la incumbencia de la política pesquera. Algunas de las lecciones generales del trabajo de la OCDE señalan contribuciones que pueden hacerse por políticas no pesqueras. La política macroeconómica es crucial: los efectos negativos de la crisis monetaria mediados de la década de 1990 muestran la vulnerabilidad de los pobres. La necesidad de mejorar la educación y reducir la pobreza se extiende a lo largo de toda la economía y requiere tomar acción en todo el país. Las mejoras en instituciones y gobierno que podrían compensar los efectos negativos del ciclo político de seis años al brindar una mayor continuidad en el servicio público de preferencia deben abordarse directamente, más que mediante el rediseño de la puesta en marcha de programas para generar transparencia y apoyo.

Esta visión de la pesca depende de manera crucial de la evolución futura del régimen de políticas pesqueras y la economía de México. Con base en los logros alcanzados hasta la fecha y tomando en cuenta el contexto más amplio, México está bien colocado para realizar reformas adicionales en las políticas pesqueras rumbo a la visión antes mencionada.

Acciones para reformas adicionales

El conjunto existente de políticas puede ampliarse para consolidar y fortalecer los logros de las reformas realizadas hasta la fecha, y para asegurar que las políticas gubernamentales puedan materializar con eficacia la visión a largo plazo del sector. Al considerar las acciones necesarias para una reforma futura, es importante recordar que las pesquerías conforman un sistema dinámico con muchos componentes integrados. Cambiar un componente del sistema tendrá consecuencias para las otras partes del mismo: algunas consecuencias se anticiparán y se entenderán bien, en tanto que otras serán inesperadas. Es importante asumir una visión holística de la reforma de la política pesquera y entender que reformar un aspecto de manera aislada no mejorará necesariamente los resultados generales de la pesca. Un buen ejemplo es el uso de programas de decomisos en una pesquería, el cual será ineficaz si no se acompaña de medidas para restringir de manera eficaz la expansión futura del esfuerzo en esa pesquería en particular. Por tanto, los diseñadores de políticas deben tomar un enfoque holístico e integrado a la reforma para asegurar que los beneficios de cambios de política se aumenten al máximo en tanto que los costos se reduzcan al mínimo.

Una agenda de reforma de política adicional debe cubrir las siguientes áreas clave:

- Planes de recuperación para poblaciones sobreexplotadas.
- Control y reducción del esfuerzo de pesca.
- Desarrollo de planes de administración.
- Uso de instrumentos de administración económica.
- Estructura institucional, incluyendo la descentralización, la consulta de actores interesados y el apoyo científico.

- Mejora de la coordinación de requisitos de aprobación y administración para la acuicultura.

Deben emprenderse esfuerzos inmediatos para poner en marcha planes de recuperación de poblaciones sobreexplotadas. No se gana nada al retrasar la acción con respecto a este importante problema de sostenibilidad de recursos. La disminución en la captura y la tasa de captura tan sólo estimulará un cambio de esfuerzo a otras pesquerías y aumentará la presión sobre otras poblaciones.

- Para lograr la recuperación de las poblaciones, el gobierno debe desarrollar e implementar planes integrados de administración para zonas pesqueras sobreexplotadas con objetivos específicos y mensurables de recuperación de las poblaciones con base en puntos de referencia estimados científicamente. Una procuración más fuerte de los reglamentos existentes para los demás pescadores debe ser parte integral de los planes de recuperación de las poblaciones.
- Dichos planes de administración deberían también incorporar medidas para reducir de manera permanente el esfuerzo y el número de pescadores de estas pesquerías puesto que cualquier ganancia obtenida de las reducciones temporales de esfuerzos se disipará rápidamente si no se resuelven las causas subyacentes del exceso de esfuerzo. Por tanto, si bien deben emprenderse medidas inmediatas de reducción de esfuerzos (incluyendo, cuando sea apropiado, temporadas amplias de veda, moratorias de pesca y suspensión de licencias), se requieren reformas adicionales de administración, como el fortalecimiento de derechos de acceso y la introducción del retiro de embarcaciones con límite de tiempo, programas de compra de licencias e introducción de cuotas cuando es factible en el aspecto técnico (ver el análisis adicional del programa de decomisos presentado a continuación).
- El hecho de que cinco de las 11 poblaciones sobreexplotadas son de especies sedentarias debe posibilitar más el desarrollo y la ejecución de los planes de recuperación de poblaciones y procuración de reglamentos. En efecto, algunas de estas pesquerías han estado sujetas ya a planes de recuperación y esta experiencia, aunque sin éxito hasta la fecha, facilitará el desarrollo de planes futuros de recuperación. En particular, el concepto de planes de recuperación está ahora arraigado en la mente de algunos pescadores y esto puede utilizarse para adelantar los esfuerzos de recuperación de las poblaciones.
- El desarrollo de planes de recuperación de poblaciones de camarón, merluza y otros peces es más difícil pues están sujetos a mayores conflictos entre los usuarios. La pesca del camarón del Pacífico, en particular, tiene un gran componente artesanal que cada vez más compete en forma directa con los pescadores industriales. Si bien la pesquería cuenta con un plan de administración en marcha, éste no ha probado ser efectivo en particular para reducir los conflictos y reducir la presión sobre la pesca. Se requiere usar medidas administrativas más innovadoras para resolver los conflictos fundamentales de recursos en esta pesquería. Debe considerarse el empleo de cuotas transferibles de esfuerzo y acuerdos de coadministración, junto con un control significativo sobre la ampliación futura de la flota artesanal (ver el análisis relacionado presentado a continuación).

Además de la recuperación de las poblaciones, resulta claro que se requieren medidas adicionales para controlar el esfuerzo de pesca en muchas pesquerías.

- El uso de programas de retiros, puesto a prueba en fechas recientes en la pesquería de camarón, debe extenderse. Es necesario cuidar el diseño y la puesta en marcha de estos programas pues rápidamente pueden impregnarse en las expectativas de los pescadores y generar incentivos perversos para permanecer en la industria a la espera de una liquidación por parte del gobierno para salir y reducir así la flexibilidad de la industria. Los programas deberán anunciarse con credibilidad como programas "únicos" para cada pesquería y la disponibilidad de pagos de decomiso debe tener un límite de tiempo estricto. La eficacia en costos puede mejorarse mediante el empleo de subastas, en vez de pagos fijos por embarcación, para identificar las que se desecharán. Como se realiza actualmente, el decomiso adjunto a una embarcación debe retirarse como parte del paquete de retiro. Es muy importante que el programa de retiros se introduzca junto con otras medidas que prevengan en forma efectiva el aumento de capacidad y producción de una pesquería.
- Parece haber pocas reglas acerca del reemplazo de embarcaciones, lo que aumenta la esfera del avance gradual tecnológico a medida que las embarcaciones viejas son sustituidas por embarcaciones más modernas con mayor poder de captura. En tanto que la modernización de la flota se ha considerado como un proceso deseable en el pasado, es conveniente pensar en introducir restricciones para los aumentos permitidos en la potencia de motor y captura de las nuevas embarcaciones, incluyendo la eliminación de los subsidios para la adquisición y modernización de embarcaciones y motores.
- El uso de observadores debe extenderse al interior de las pesquerías de alto valor, y los costos se recuperarán al menos en parte de la industria. Los programas innovadores de financiamiento utilizados para operar programas de observadores en las pesquerías de atún, pez espada y camarón constituyen un buen modelo y deben ayudar a asegurar la eficacia en costos de dichos programas. El empleo de observadores sólo debe adoptarse cuando los beneficios sociales, incluyendo la recopilación de información científica y el mejor cumplimiento de las medidas administrativas, sobrepasan el costo de los programas.
- La mejor destinación del apoyo financiero deberá ser una prioridad. La mayoría de las transferencias financieras de México se dirige a los pagos directos y a las transferencias de reducción de costos, lo cual debe reducirse. Las autoridades deben también reexaminar los destinos de los gastos regionales y de la flota. En particular, no resulta claro por qué las pesquerías comerciales requieren apoyo financiero, en particular si generan ingresos por los recursos y tienen utilidades. Si las flotas particulares no están generando ingresos o utilidades, el problema es más fundamental: se administran en forma inadecuada, y el otorgamiento de subsidios tan sólo retrasará y agravará el problema subyacente.

El crecimiento en el número y la potencia de la flota artesanal es una preocupación importante, en especial en la pesca de camarón, pero también en muchas pesquerías de las regiones costeras más pobres y las aguas interiores. Es el caso clásico de demasiados pescadores en pos de demasiados pocos peces, aunado a una gran cantidad de pesca ilegal. La situación actual en la que se mantiene a estas pesquerías como pesquerías de acceso abierto de-facto sólo servirá para aumentar la pobreza rural de estas poblaciones dependientes y provocará el agotamiento a largo plazo del recurso. También es necesario reconocer que la política pesquera no es el instrumento apropiado para resolver las preocupaciones ampliamente difundidas acerca de la pobreza; la política social es mucho más adecuada para este fin. Está relacionada de cerca con el desarrollo económico

general del país y con el desarrollo de alternativas económicas en las regiones costeras. Se trata, en esencia, de un asunto de administración de personas y de comunidades, aspecto que abarca más allá de la política pesquera, considerando que una respuesta específica del sector sólo sería apropiada si los sistemas de apoyo al ingreso de la sociedad son inadecuados y la prevalencia de la pobreza está directamente relacionado con la pesca. No obstante, son varias las medidas que el gobierno puede seguir para comenzar a resolver el problema:

- Por el momento, no se ha publicado información clara sobre la flota artesanal y éste sería un primer paso necesario para determinar la magnitud de la tarea que enfrenta el gobierno.
- Es necesario mejorar la capacidad de supervisión y aplicación de la ley de CONAPESCA, incluyendo una base adecuada de recursos. Ésta debe incluir también una estructura institucional que asegure que CONAPESCA tenga una estructura de control unificada para la procuración de la pesca.
- Ampliar el proceso de instalación de SME en embarcaciones pequeñas y artesanales con unidades de SME más económicas y de nueva generación. Esto ayudará a monitorear este segmento de la flota, y a apoyar los esfuerzos futuros para controlar la ubicación y la intensidad del esfuerzo.
- Es poco probable que el empleo de programas de retiros para el sector artesanal tenga éxito si no se implanta algún medio de restringir a aquellos que salen del sector el volver a entrar. El costo de las pangas es tan bajo que volver a entrar es bastante factible. De hecho, es posible que el pago que se recibe por el retiro se reinvierta en la pesca.
- Un paso útil sería examinar la factibilidad de mecanismos de implantar mecanismos de gobierno local en pesquerías particulares, como se analiza a continuación, con respecto a la administración basada en la comunidad.

Debe instituirse un sistema de planes de administración pesquera. Aunque algunas pesquerías han puesto en marcha planes de administración, por lo general éstos han sido hechos a la medida, fragmentados y efectivos sólo en algunos casos. Planes de administración exhaustivos podrían basarse en el sistema actual de NOM y la Carta Nacional Pesquera, y proporcionarían un mecanismo para una planeación a largo plazo para pesquerías individuales. Su desarrollo y puesta en marcha podrían realizarse sin el marco consultivo que ya está establecido y en funcionamiento en varias pesquerías. Sin embargo, requerirían un cierto estatus legal para ejecutarse en forma significativa. El principal beneficio de esta iniciativa sería unificar las fuentes de asesoría administrativa, proporcionar un enfoque holístico para los gerentes, y mejorar la transparencia y la certidumbre para los pescadores.

Deben introducirse instrumentos basados en el mercado para aquellas pesquerías en las que las condiciones biológicas, económicas, legales y sociales necesarias se combinan para aumentar la probabilidad de un buen resultado en el área de administración. Es poco probable que la fuerte dependencia en el uso de medidas de entrada limitada (mediante permisos) y técnicas para controlar el esfuerzo sea efectiva en el largo plazo. De hecho, han generado el avance tecnológico gradual y la acumulación de insumos, y aumentado la presión de pesca. Aliterar los incentivos económicos enfrentados por los pescadores y aprovechar el poder del mercado para asignar recursos de manera eficaz mejorará la viabilidad económica y las capacidades de ajuste del sector. Debe reconocerse que hay un

amplio rango de instrumentos basados en el mercado y que las cuotas transferibles individuales no son el único instrumento económico disponible para administrar la pesca. En otros países miembros de la OCDE se ha utilizado con éxito una serie de mecanismos innovadores de administración y las condiciones son propicias para su uso selectivo en las pesquerías de México. A algunos actores interesados puede parecerles prematuro considerar la introducción de la administración basada en el mercado en el sector pesquero mexicano, en particular dados algunos de los retos actualmente presentados por los problemas de procuración judicial, sobrepesca y exceso de capacidad. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que hay beneficios significativos en la combinación de los programas de reducción de capacidad con medidas de administración basada en el mercado, pues tienden a reforzarse mutuamente si se les designa de manera apropiada.

- Una condición necesaria para el uso de instrumentos basados en el mercado es un sistema sólido de derechos de acceso definidos con claridad, que sean exclusivos, transferibles y legalmente ejecutables. Dicho sistema no existe ahora en México, donde, por el momento, los derechos de acceso se procuran en forma deficiente. Es posible que se requiera incorporar mejoras en esta área a un proceso de reforma a todo lo ancho de la economía, orientado a mejorar el régimen legal que rodea los bienes productivos en general. Uno de los retos que la industria pesquera mexicana encara a este respecto es la enorme flota artesanal de las regiones más pobres, donde puede ser difícil aplicar los conceptos de derechos de propiedad. Otras variantes de instrumentos basados en el mercado, como los enfoques de administración basada en la comunidad, pueden ser útiles bajo dichas circunstancias.
- Si bien el presente sistema de administración conforme con la IATTC no considera dicha medida, la pesca de atún podría beneficiarse con el uso de cuotas individuales transferibles. Se trata de una pesquería de una sola especie con poblaciones bien definidas, una flota pequeña y una sólida base de recursos. Introducir la transferibilidad al sistema existente, tal vez con límites a la concentración de cuotas para despejar temores acerca de la consolidación, mejoraría la eficiencia de la flota, el ajuste a corto y largo plazo y la generación de rentas sobre los recursos.
- El uso de cuotas individuales transferibles de esfuerzo (basadas, por ejemplo, en embarcaciones o unidades de equipo) podría considerarse en pesquerías en las que las características de la especie mitigan el uso de cuotas basadas en la producción (por ejemplo, la pesca comercial de camarón y algunas pesquerías de una sola especie o de múltiples especies). Éstas se emplean en forma amplia en otros países de la OCDE con mucho éxito.
- Otros mecanismos basados en el mercado, como la administración basada en la comunidad, podrían introducirse en otras pesquerías, en particular de especies sedentarias como el abulón, ostiones, el mejillón y la langosta, que están bien adaptadas a la administración con base en la zona. Tales acuerdos administrativos ya existen de manera informal en diversas pesquerías y el concepto podría formalizarse y ampliarse.
- Experimentar con instrumentos basados en el mercado en otros países miembros de la OCDE indica que la introducción de tales cambios de administración requiere el apoyo activo de la industria para obtener el éxito. De hecho, en muchos casos, la industria ha sido uno de los principales proponentes de la reforma, al trabajar en conjunto con el gobierno para establecer una industria más sostenible y rentable. Esto resalta la necesidad de realizar acuerdos institucionales que permitan una amplia

consulta de los actores interesados con la expectativa de alcanzar un alto grado de reacción por parte del gobierno a los problemas surgidos durante las consultas.

El proceso real de cambio de política depende de manera crucial de la estructura institucional que rige al sector pesquero mexicano. La estructura dentro de la cual se debaten, se conciben, se desarrollan y se ponen en marcha las decisiones de política es importante para la aceptación y el éxito final de las reformas. Por tal razón, el gobierno mexicano debe emprender el desarrollo adicional de la estructura institucional para que el sector se asegure de que trabaja en pro de las reformas y no en contra de ellas. Una de las principales preocupaciones expresadas por la industria y por otros involucrados en el transcurso de la preparación de este informe es la incorporación de CONAPESCA primero a la SEMARNAP y ahora a la SAGARPA en el nivel de subsecretaría. Esto refleja en gran medida que se percibe la falta de influencia sobre asuntos de pesca en el gobierno federal como resultado de tener que competir para ser escuchado dentro de un gran departamento que cubre muchos sectores (casi todos agropecuarios). Estas preocupaciones se exacerbaban con la mudanza de CONAPESCA de la Ciudad de México a Mazatlán en 2001. Desde luego, hay costos y beneficios asociados con este arreglo institucional y al gobierno le corresponde determinar cuál satisface mejor sus objetivos. La ubicación de CONAPESCA en Mazatlán llena el objetivo de acercar el proceso de toma de decisión a algunas de las comunidades interesadas. Su ubicación dentro de una región pesquera de gran importancia en México es apropiada, aunque es necesario tener cuidado para asegurarse de que se perciba que sus procesos de toma de decisión y consulta incluyen a otras regiones pesqueras.

- Un desarrollo institucional que vale la pena examinar es el establecimiento de CONAPESCA como una agencia funcionalmente independiente dentro de la SAGARPA, con una línea presupuestal independiente y poderes delegados de toma de decisión sobre problemas de pesca con una línea directa de información con el secretario de Agricultura. Además, la estructura institucional debe reorganizarse para proporcionar a CONAPESCA los poderes y funciones necesarios para emprender con eficacia la procuración de la pesca con una estructura unificada de control. Esto también requiere la disponibilidad de recursos adecuados. El uso de la recuperación de costos en algunas pesquerías también podría ayudar en el aspecto de los recursos.
- Debe continuar la descentralización de los acuerdos institucionales. Por ahora, este proceso es algo fortuito y no hay una orientación clara con respecto a la intención del gobierno. Se requiere un plan claro y un compromiso apropiado de financiamiento, con miras a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación y autoridad de los actores interesados. Y a se cuenta con algunos de los ingredientes para una mayor descentralización:
 - México puede dividirse en forma natural en las cuatro regiones costeras (Regiones I – IV) y las tierras interiores, cada una con características ecológicas regionales y problemas de política singulares.
 - Operan mecanismos regionales de consulta para algunas pesquerías.
 - El Instituto Nacional de la Pesca (INP) tiene una sólida red regional a través de los Centros Regionales de Investigación Pesquera.
 - Hay oficinas estatales de pesca, aunque en su mayoría sólo lo son de nombre, pues consisten de un solo subdelegado localizado en las oficinas estatales de la SAGARPA y le reportan a los delegados estatales de la misma. Este marco

institucional es en gran medida ineficiente puesto que el componente de pesca se ahoga dentro de una burocracia que no conduce a una sólida administración pesquera.

Esta base podría desarrollarse más para proporcionar un nivel apropiado de administración regional que sea representativo, transparente, responsable y sensible, que permita a los pescadores ser facultados dentro del sistema de toma de decisión. Las preocupaciones acerca de la corrupción o la toma de decisiones prejuiciada pueden resolverse al asegurar un amplio involucramiento de los interesados (incluyendo las ONG ambientalistas y los grupos comunitarios, así como los representantes de los pescadores), transparencia en el análisis y la asesoría, y mecanismos de rendición de cuentas por asesoría brindada y decisiones tomadas. El riesgo más importante que habrá que tomar en cuenta es la creación de una estructura jerárquica rígida que en esencia es una estructura vertical de mando y control. Esto perderá muy rápidamente legitimidad entre los pescadores y otros interesados. Los beneficios de la toma de decisión descentralizada radican en una mejor aportación de los actores interesados al análisis científico y el diseño regulatorio, una mayor aceptación de los reglamentos y costos de procuración potencialmente menores. El costo principal implica una inversión inicial en construcción de capacidad institucional.

- Un elemento importante de una estructura más descentralizada es una mayor dependencia de la administración basada en la comunidad para ayudar a la mejor administración de zonas pesqueras costeras, artesanales e interiores (ya analizada). También podría proporcionar la base para permitir a las autoridades manejar mejor los conflictos entre los actores interesados, en especial en la pesca de camarón.
- Hay una clara necesidad de aumentar los recursos y la experiencia disponibles para el Instituto Nacional de la Pesca (INP). La asesoría científica sólida, incluyendo análisis socioeconómicos, es el cimiento de la administración pesquera exitosa y el INP enfrenta una escasez de fondos y experiencia que es necesario resolver. Puesto que será considerablemente beneficioso para la industria recibir asesoría científica del INP, algunos de los costos del mismo deberán recuperarse de la industria pesquera comercial.
- En esta etapa, es importante observar que los cambios en la política pesquera no son gratuitos. Resulta claro que se requiere alguna inversión en la construcción de capacidad institucional. Esto implicará costos a corto plazo, pero puede esperarse que genere beneficios a largo plazo. Las reformas dirigidas a la pesca comercial más rentable deberán acompañarse de la recuperación de costos para liberar al gobierno de la carga financiera.

Es necesario mejorar la coordinación de las agencias para la aprobación y supervisión de proyectos de acuicultura. En la actualidad hay demasiados reglamentos superpuestos y contradictorios que rigen los desarrollos de acuicultura. Un "sistema de una sola parada" sería una innovación útil para agilizar el proceso de aprobación. También se requiere trabajar más en el desarrollo de un conjunto coherente, transparente, basado en riesgos, de parámetros ambientales para operaciones de acuicultura, con miras a reducir los costos y la incertidumbre asociados con el cumplimiento de requisitos ambientales en el momento. Además, sería apropiado que el gobierno instituyera algún grado de recuperación de costos de las transferencias gubernamentales al sector de acuicultura, en particular las relacionadas con el establecimiento, el mantenimiento y la operación de facilidades de infraestructura.