

## **Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda**

*Summary in Spanish*

---

### **Política Agropecuaria y Pesquera en México: Logros Recientes, Continuación de las Reformas**

*Resumen en español*

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 comunal 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, recompensar 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 recompensaría 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 implantarlos 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 compartida de la tierra, conforme a los elementos prevaletentes 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 emprender 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 prevalecientes (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 compensan 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.

© OCDE 2006

**Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.**

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

**Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.**

[Pueden obtenerse en forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
París, Francia

[Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

