



CONAGO

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

www.conagocampo.michoacan.gob.mx
conagocampo@michoacan.gob.mx



CONAGO

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL CAMPO MEXICANO:
UNA VISIÓN FEDERALISTA
DEL DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE



CONAGO

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL CAMPO MEXICANO:
UNA VISIÓN FEDERALISTA
DEL DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE

Conferencia Nacional de Gobernadores

© SECRETARIADO TÉCNICO AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, A.C.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMPO MEXICANO:
UNA VISIÓN FEDERALISTA DEL DESARROLLO RURAL SUTENTABLE

PRIMERA EDICIÓN, 2006

Diseño y diagramación
ANDREA SURIS PESCIA

Fotografías
GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

DERECHOS RESERVADOS. SE PROHIBE LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL
DE ESTA OBRA POR CUALQUIER MÉTODO.

SECRETARIADO TÉCNICO AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, A.C.
MONTECITO 38 (TORRE WTC), PISO 21, OFICINAS 23 Y 24, COL. NÁPOLES,
C.P. 03810, MÉXICO, D.F.

<http://conagocampo.michoacan.gob.mx>

ISBN
IMPRESO EN MÉXICO

Autoridades

Lic. Ney González Sánchez
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NAYARIT
PRESIDENTE DE LA XXIX REUNIÓN ORDINARIA DE LA
CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

Lic. Enrique Peña Nieto
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO
PRESIDENTE DE LA XXVIII REUNIÓN ORDINARIA DE LA
CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

Antrop. Lázaro Cárdenas Batel
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN
COORDINADOR DE LA COMISIÓN DEL CAMPO
DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

Responsables del documento

Mauricio Soberanes Hernández
SUBSECRETARIO DE FOMENTO PRODUCTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Martín Levenson Lavintman
SECRETARIO TÉCNICO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN

María José Burgin Domínguez
ASESORA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Coordinación General

MVZ Carlos Naranjo Ureña
SECRETARIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Ing. Martín Levenson Lavintman
SECRETARIO TÉCNICO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Mtro. Rolando García Martínez
SECRETARIO TÉCNICO DE LA CONAGO

Agradecimientos

El Gobernador de Michoacán Lázaro Cárdenas Batel, Coordinador de la Comisión del Campo, a nombre de todos los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), desea expresar su más sincero agradecimiento a las personas que hicieron posible la realización de las actividades que han tenido como conclusión este documento.

Gracias a la activa participación de los más de 130 funcionarios estatales asistentes al Seminario de Discusión sobre Políticas Públicas para el Campo Mexicano, realizado el 13 y 14 de Julio de 2006 en la Ciudad de Morelia, la CONAGO presenta hoy este documento de lineamientos y propuestas para la construcción de políticas públicas, que estamos seguros será un aporte para la discusión que se debe dar en beneficio del sector rural, de la población campesina y del desarrollo de México.

Mención especial merecen los señores Alejandro Schejtman, Gustavo Gordillo, Armando Bartra y José María Caballero, reconocidos expertos en los temas del ámbito rural, que con sus enriquecedoras ponencias magistrales, contagiaron

a los participantes al Seminario de la energía y el ánimo necesarios para emprender los arduos trabajos de análisis y discusión en las mesas de trabajo.

Igual agradecimiento es extensible a: Yosú Rodríguez, del Centro GEO; Gonzalo Chapela, de la Universidad Autónoma de Chapingo; Rafael Obregón, de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal; Javier Trujillo, de SENASICA; Octavio Jurado, de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario; José Luis Curiel Cázares, de SAED, A.C.; Rubén Medina Niño, de SEDAGRO Michoacán; Marcos A. Oviedo Mendiola, de SEDESOL; Pablo Fregoso, de FONHAPO; Francisco Abardía Moros, de Fomento Social de Banamex; Oswaldo Rodríguez, de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno de Michoacán; Jorge Fernando Islas Sánchez, de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Hidalgo; Adrián Flores Heredia, del Gobierno de Quintana Roo; Juan Pablo Antún, del Instituto de Ingeniería de la UNAM; Mauricio Cuesta, de la Secretaría de Desarrollo Social de Michoacán y Carlos Toledo Mansur, del Gobier-

no del Estado de Guerrero. Todos ellos han hecho importantes aportes que permitieron enriquecer y fortalecer el documento base a partir del cual se articularon las discusiones en las mesas de trabajo.

Las autoridades de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, y en especial su actual presidente, Fermín Montes Cavazos, han sido fundamentales para que la convocatoria tuviera la excelente respuesta obtenida.

Finalmente, un reconocimiento a Alfonso González y el equipo del Grupo de Estudios Ambientales por su apoyo en la moderación de la discusión en las mesas de trabajo, así como al personal de la Secretaría Técnica de la CONAGO, de la SEDAGRO y de la Secretaría Técnica del Gobernador de Michoacán, ya que su esfuerzo ha sido fundamental para la realización con éxito del Seminario y para que las ideas, propuestas y planteamientos ahí vertidos fueran recogidos y plasmados en este documento.

A TODOS ELLOS,
NUESTRO MAS SINCERO
AGRADECIMIENTO



CONFERENCIA NACIONAL
DE GOBERNADORES



Índice

MENSAJE DEL GOBERNADOR LÁZARO CÁRDENAS BATEL	9
INTRODUCCIÓN	10
UNA VISIÓN FEDERALISTA DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	12
I. TERRITORIALIDAD: PLANEACIÓN Y GESTIÓN	12
II. INSTITUCIONALIDAD GUBERNAMENTAL Y ORGANIZACIÓN CAMPESINA	15
III. FEDERALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES	21
IV. RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	23
V. INTEGRACIÓN PRODUCTIVA	30
VI. ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO DEL DESARROLLO RURAL	37
VII. SEGURIDAD ALIMENTARIA, DETERIORO AMBIENTAL Y CALIDAD DE VIDA	42
LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMPO	58
TEMA I	
TERRITORIALIDAD, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	59
TEMA II	
INSTITUCIONALIDAD Y COORDINACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL	59
TEMA III	
FEDERALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES	60
TEMA IV	
RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	61
TEMA V	
INTEGRACIÓN PRODUCTIVA	62
TEMA VI	
ACOMPAÑAMIENTO DEL DESARROLLO	64
TEMA VII	
SEGURIDAD ALIMENTARIA, DETERIORO AMBIENTAL Y CALIDAD DE VIDA	65
BIBLIOGRAFÍA	67
ANEXO	
PRONUNCIAMIENTO	68



CONFERENCIA NACIONAL
DE GOBERNADORES



Mensaje del Gobernador

Lázaro Cárdenas Batel

Coordinador de la Comisión
del Campo de la CONAGO

El campo mexicano, fuente de riqueza nacional y cuna de nuestras más grandes tradiciones, lleva décadas sumido en recurrentes crisis económicas y sociales que lo agobian, impidiendo su crecimiento y desarrollo adecuado y equitativo, ocasionándole atraso y pobreza al grueso del sector. Es responsabilidad de todos trabajar conjuntamente en la atención de esta grave problemática.

Hoy como nunca, los actores e instituciones gubernamentales estatales, tenemos la obligación y la posibilidad de participar en la discusión de las políticas públicas para el campo. La cercanía con los actores nos hace más sensibles a su problemática y nos permite enmarcarla en la realidad nacional y global.

La federalización efectiva de las políticas para el desarrollo rural, sólo será posible en el marco de un acuerdo incluyente, que fortalezca a todos los actores institucionales. En este contexto, la Comisión del Campo de la CONAGO se torna un espacio privilegiado para crear las bases de un acuerdo central.

Es imperiosa la necesidad de contar con los mecanismos de concertación adecuados para continuar avanzando en los procesos de desarrollo rural ya iniciados.

Para que las políticas rurales alcancen integralidad y sustentabilidad, debemos partir de las lecciones aprendidas, tanto de las experiencias exitosas, como de los fracasos.

Con este enfoque, la Comisión del Campo ha venido desarrollando actividades de análisis y discusión de los principales temas que afectan al campo mexicano: federalización, marco institucional y legislativo, reconversión e integración productiva, acompañamiento técnico, seguridad alimentaria, deterioro ambiental y condiciones sociales.

Nos hemos propuesto realizar una revisión exhaustiva de los objetivos e instrumentos de política pública del medio rural y lograr integrar un documento de propuesta de políticas públicas, haciendo énfasis en lo que la sociedad espera de las instituciones gubernamentales que regulan el sector.

El documento que hoy presentamos, es el resultado de una metodología que nos llevó a determinar los temas principales, elaborar un documento base para la discusión, y posteriormente realizar un seminario con especialistas, donde se abordaron los distintos temas en mesas de trabajo, con la participación de gobernadores, secretarios y autoridades, representantes de veinticinco estados de la República. Finalmente, concentramos las conclusiones y de ellas extrajimos un documento de propuestas de políticas públicas consensuado y validado, por los participantes de este trabajo previo y la Comisión del Campo.

Es para la CONAGO y, en particular, para la Comisión del Campo, muy satisfactorio poner a disposición de los diferentes actores del sector rural mexicano este documento, como una contribución para facilitar e enriquecer la discusión, y ayudar a superar, desde el diseño de las políticas públicas, las recurrentes crisis del campo, por el bien de México y de los mexicanos.✽

LÁZARO CÁRDENAS BATEL
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE MICHOACÁN



Introducción

En el marco de un proceso de federalización que se profundiza, los gobiernos estatales cobran una importancia crucial en la discusión de las políticas públicas para el campo. Se nos impone tomar un rol activo y plantear propuestas maduras y consensuadas.

Esta tarea se presenta como prioritaria en un escenario político com-

plejo como el que hoy vivimos y en el que la construcción de consensos se convierte en un gran reto y es, sin duda, el elemento que permitirá el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Dado este contexto y concientes de que la atención y respuesta eficaz a las recurrentes crisis por las que atraviesa el campo se vuelven ur-

EN EL MARCO DE UN PROCESO
DE FEDERALIZACIÓN QUE SE
PROFUNDIZA, LOS GOBIERNOS
ESTATALES COBRAN UNA
IMPORTANCIA CRUCIAL EN LA
DISCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA EL CAMPO.



gentes, consideramos que la Comisión del Campo de la Conferencia Nacional de Gobernadores es un espacio privilegiado para realizar esta discusión.

Por esto, se propuso la realización del “Seminario de Discusión de Políticas Públicas para el Campo Mexicano”, como un espacio de reflexión y análisis que permita

expresar los puntos de vista de los gobernadores y sus equipos sobre temas estratégicos y, con base en ello, construir un documento de lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano, como referente para el diseño y aplicación de nuevas y mejores políticas para el campo.

La más reciente generación de estudiosos sobre desarrollo rural, han sido enfáticos en señalar la necesidad de abordar lo rural desde una óptica amplia y descentralizada, que trascienda el enfoque sectorial y que considere la determinante territorial en la concepción y operación de las políticas públicas; para que se constituyan así, en verdaderas detonantes del desarrollo.

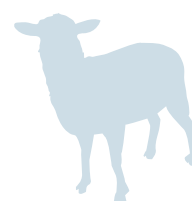
Pocas actividades productivas tienen una determinante territorial tan contundente como las rurales. Las diferentes regiones en México forman identidades que se expresan en la forma de relacionarse con el medio, de desarrollar infraestructura, de generar condiciones de coexistencia y, por supuesto, en la forma de ser de sus habitantes.

El diseño e implementación de estas políticas de desarrollo rural sustentable requiere, por un lado, de un enfoque descentralizado, que incorpore las experiencias regionales y, por otro, de cambios en las relaciones inter e intra gubernamentales, así como de amalgamar la relación entre los sectores públicos y privados.

En el ámbito de los poderes públicos, la concurrencia de las acciones de las diferentes agencias en sus capacidades de intervención y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, son condiciones necesarias para que las políticas sean exitosas.

En la relación de los poderes públicos con la sociedad civil y la iniciativa privada, la participación ciudadana en la planeación y en la toma de decisiones, el control social de la acción del gobierno, la participación activa del sector productivo y la exigencia de funcionarios públicos más eficientes y honestos, son las líneas que nos marcan el rumbo a seguir.

El documento de lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano que a continuación se presenta, contiene una serie de bases y propuestas que representan el esfuerzo de los Estados de la República por brindar soluciones reales a la problemática rural, surgidas del análisis y la reflexión común, orientadas siempre por un espíritu federalista de desarrollo y progreso. ✨





Una visión federalista del desarrollo rural sustentable

I Territorialidad: planeación y gestión

POCAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS
TIENEN UNA DETERMINANTE
TERRITORIAL TAN CLARA COMO
LAS RURALES. LA DEPENDENCIA
DE PRODUCCIÓN PRIMARIA DE LOS
FACTORES CLIMÁTICOS Y DE SUELO,
TIENE UN EFECTO CONTUNDENTE
EN LAS FORMAS DE PRODUCCIÓN Y
DE VIDA.

El desarrollo es un fenómeno endógeno. Es un proceso multidimensional que en forma paulatina “acumula” en un territorio las condiciones que mediante mecanismos de intercambios y consensos harán que, en un momento dado, emerja una nueva condición del mismo, al cual con toda propiedad se puede denominar como “desarrollo”. El desarrollo es de las personas y se expresa en el territorio.

La noción de territorio remite a construcciones históricas, al imaginario, al mundo simbólico, a lo “vivido”; tenemos así el territorio comunal, municipal, regional, estatal y nacional. Los territorios son lugares de memoria y de patrimonio, que conservan los rasgos del pasado; áreas de sociabilidad, más o menos intensa según la proximidad, la vecindad y el parentesco; conjuntos de representaciones cívicas y de legitimidad en donde se ejercita la democracia local y la responsabilidad social; donde se generan factores de producción, debido a sus recursos y a la dinámica de sus actores [1].

Pocas actividades tienen determinantes territoriales tan claras

como las rurales. La dependencia de las actividades productivas primarias de los factores climáticos y de suelo, variantes dada su localización geográfica, tiene un efecto contundente en las formas de producción y de vida.

En todas esas condiciones, prevalece, aun con el crecimiento de los invernaderos y de las superficies bajo riego, la dependencia y las condicionantes del régimen de lluvias, de los periodos de heladas, de las variaciones de temperatura; factores todos ellos móviles, poco constantes que destacan la importancia de la oportunidad de las intervenciones institucionales. La eficacia de sus instrumentos de política o programas dependen de planearse y ejercerse a tiempo. Sin embargo la temporalidad de la mayor parte de los programas para el campo tiene un calendario uniforme para todo el país.

Aunado a esto, las relaciones socioeconómicas entre los actores del campo, influidas por su historia, producen un mosaico de circunstancias tales que generan identidades bien estructuradas: calentanos, costeños, peninsulares y norteros



entre otros, lo ilustran. La diversidad de sistemas productivos, de las dinámicas regionales, no tienen reconocimiento explícito en el diseño y operación de las políticas públicas rurales. En un país tan grande y diverso como México, la planeación del desarrollo se ha basado en los tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal; sin embargo, la fuerza de la necesidad ha impulsado los espacios de concertación y gestión intermedios: los comunitarios o ejidales submunicipales, los regionales intermunicipales y los mesoregionales interestatales, para la atención apropiada de situaciones correspondientes a su escala; no obstante hay visibles desarticulaciones entre estos niveles.

En el territorio, los actores locales públicos y privados, se unen en una asociación y conjuntan sus conocimientos y recursos. El liderazgo

en estas sociedades no es competencia exclusiva de las autoridades electas, sino que puede ser llevada efectivamente por actores privados u otros miembros de la sociedad civil. El rol del componente privado es frecuentemente clave para garantizar el financiamiento de los proyectos. El componente público de la asociación público-privada, contribuye con el apoyo político para las iniciativas locales y provee las competencias y habilidades administrativas necesarias para la legitimación del proyecto en el área objetivo.

La estrategia de desarrollo rural se lleva a cabo alrededor de una visión compartida del territorio y de una serie de objetivos comunes. Es resultado de un proceso complejo, donde convergen diferentes puntos de vista, inclusive conflictivos, acerca de cuáles serían las estra-



tegias más adecuadas para todo el territorio. El rol del mediador de tales puntos de vista es, idealmente, asumido por el líder local, quien es capaz de encabezar la estrategia y el diseño de proyectos [2].

En los sistemas regionales o federales, los niveles superiores no pierden su papel crucial, sino que simplemente cambian su función: están más enfocados a la definición de una estrategia de política general, que a la implementación de políticas rurales. La segunda dimensión clave de la gobernanza es horizontal. El enfoque en este caso se da en los mecanismos de cooperación que deben ser examinados tanto en el nivel central del gobierno (por ejemplo entre las Secretarías de Estado Federal) como en el nivel local (por ejemplo, entre los municipios y otros actores).

La demanda de las asociaciones y sus implicaciones descentralizadoras causan dificultades substanciales al ser implementadas, ya que implican la participación formal de actores subnacionales, desde meso-regionales hasta locales, y socios sociales en el proceso de toma de decisiones, cuando anteriormente sólo jugaban un rol consultivo. Esta nueva forma de organización, basada en la negociación y en procesos de aprendizaje, radica en que el subnivel deja de ser visto sólo como el destinatario de una orden. Por el contrario, se le hace responsable, en virtud de su participación en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas que decide. Estos arreglos requieren un alto nivel de participación, un efectivo intercambio de conocimientos y competencia por parte de los representantes locales [2].



II Institucionalidad gubernamental y organización campesina

ES NECESARIA UNA COORDINACIÓN QUE, ALEJÁNDOSE DEL ACTUAL ESQUEMA SECTORIAL Y PIRAMIDAL, GARANTICE LA CONSISTENCIA DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS E IMPLEMENTADAS, CLARIFICANDO LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS DIFERENTES ACTORES EN LO QUE SE REFIERE AL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

En México la construcción de espacios institucionales ha tenido tantas facetas como periodos gubernamentales federales. En los años 80, en pleno retiro de las labores de fomento del estado, con secretarías grandes, delegaciones en los estados y representaciones en la regiones, el gabinete agropecuario en las entidades se conformaba por el conjunto de delegados federales, los representantes del INIFAP (Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias), BANRURAL (Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C), y ANAGSA (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A), cuyos nombramientos derivaban, en el mejor de los casos, de una negociación con los gobernadores, situación que se mantenía en el ejercicio cotidiano.

Del lado de los productores, las organizaciones campesinas tradicionales reivindicaban causas agrarias, a estas alturas hacia el fin del reparto de tierras; por su parte, las marginales y las de vanguardia exploraban la gestión de servicios, aprovechamiento de recursos naturales, acompañamiento técnico, crédito, acopio y comercialización de sus productos. Surgen las llamadas centrales campesinas de representación nacional, aunque en las entidades federativas, sólo la oficialista Confederación Nacional Campesina (CNC), la Organización Nacional, y la Unión Nacional de Organi-

zaciones Campesinas Autónomas (UNORCA) agrupa a las no alineadas del noroeste y centro-occidente del país. Más tarde aparecen los movimientos multiestatales forestales y cafetaleros.

En las entidades se impulsan figuras asociativas de primer nivel (sociedades de solidaridad social, cooperativas y de producción rural), de segundo (uniones de ejidos y comunidades de sociedades y federaciones) y de tercer nivel como las asociaciones rurales de interés colectivo, como condición para acceder a los apoyos institucionales, en buena parte de los casos, a instancia de las propias dependencias gubernamentales.

En la década de los noventa la oferta institucional federal frente a la de los gobiernos estatales, se diversificó sectorial y territorialmente; lo forestal y el agua se separan de lo agropecuario hacia lo ambiental. La resultante Comisión Nacional del Agua (CNA), establece una estructura mesoregional obedeciendo, como en los setentas, a la lógica de las cuencas hidrográficas.

Por efecto de las reformas al Artículo 27 Constitucional y del final del reparto agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria se reduce a su mínima expresión y se crean la Procuraduría y los Tribunales Agrarios. Se instituye el Procampo



UNA POLÍTICA CONSISTENTE
PARA EL ÁMBITO RURAL DEBE
SER PRODUCTO DE ACUERDOS
BÁSICOS DE LA SOCIEDAD Y POR LO
TANTO TRASCENDER LOS CICLOS
ELECTORALES. SU PATRIMONIO
MÁS IMPORTANTE ES LA CERTEZA
Y LA CONTINUIDAD.

y la Alianza para el Campo como programas nacionales. El primero integra un padrón de productores de granos básicos para otorgarles apoyos directos por superficie sembrada; el segundo funciona a partir de fideicomisos en las entidades, donde los gobiernos estatales, por regla, deben depositar su aportación. Las delegaciones federales en los estados, con sus distritos en las regiones y centros de apoyo intermunicipales, constituyen una ventanilla para recepción de solicitudes y entrega de recursos.

Durante la misma década, las instituciones federales crean consejos consultivos nacionales, estatales y mesoregionales de corte sectorial, a la par de las asociaciones nacionales de autoridades estatales: primero de secretarios de desarrollo agropecuario (AMSDA), luego de ambientales y de desarrollo económico. Emergen el Consejo Agrario Permanente (CAP) para dirimir las reformas constitucionales, y las organizaciones económicas gremiales mesoregionales y regionales, ligadas a la producción primaria, prestación de servicios de acopio y comercialización, crédito y aseguramiento. Por otra parte, se gestan movimientos que reivindican la moratoria de deudas (el Barzón), cobrando singularidad en 1994 la irrupción del Movimiento Zapatista en Chiapas, el cual pone en la escena nacional la reivindicación indígena.

En el período federal (2000–2006), lo pesquero sale del ministerio ambiental y se agrega al reformado

ministerio agropecuario de desarrollo rural y alimentación (SAGARPA). De la mano con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable [3] como marco jurídico principal, se crean los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable a nivel nacional, estatal, distrital (regional) y municipal. Asimismo, se establecen los comités estatales y nacionales por sistema–producto bajo la lógica de cadena productiva. En este tenor, causa especial controversia el gremio cañero, quien ve sustituido su esquema del famoso “Decreto cañero”, por esta nueva forma que elimina prerrogativas a la CNC y a la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios.

En general, en las instituciones gubernamentales, destaca la tendencia a la formación de organismos públicos descentralizados y paraestatales, como las comisiones e institutos con representación mesoregional, vinculados al devenir de la pesca y la separación de lo agropecuario del agua, que junto a lo forestal sigue sectorizado a lo ambiental. Por el lado de los productores, el movimiento nacional conocido como “El Campo no Aguanta Más” logró hacia el principio de este joven siglo, aglutinar a la mayor parte de las organizaciones campesinas mexicanas, en torno a un grupo de demandas expresadas posteriormente en el llamado “Acuerdo Nacional para el Campo”. Sin duda, este importante movimiento señaló la gravedad del problema con reivindicaciones justas y una inédita capacidad de movilización campesina.



El Acuerdo Nacional para el Campo, firmado en el 2003 por el Gobierno Federal y un grupo de organizaciones campesinas, no fue cumplido en buena parte de sus compromisos, debido a las características de algunos planteamientos y, sobre todo, por que algunas de las organizaciones firmantes aceptaron a cambio de sus reivindicaciones, cuotas de programas, lo que desvirtuó el proceso de seguimiento y profundización del mismo.

Son los Sistemas–Producto un instrumento de concertación, programación y planeación necesaria para darle racionalidad técnico–económica y viabilidad social a una cadena productiva; sin embargo, su integración es, por fuerza, conflictiva pues en ella se expresan

los desencuentros existentes entre los principales actores del sector. Siendo los principales protagonistas los productores primarios, los agroindustriales y el Estado, representado fundamentalmente por la SAGARPA, es claro que los intereses a conciliar en la conformación y operación de los Sistemas–Producto son, por un lado, los de quienes aportan la materia prima y por otro, los de aquellos que la acopian, transforman y comercializan, mientras que el Estado, representante del interés general debiera ser, no el fiel de la balanza, sino un mediador comprometido con la equidad, pues la Constitución y la LDRS lo obligan a dar “prioridad a los sectores de la población más débil económica y socialmente y a sus organizaciones” [13].



LA LEY DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE ES SIN DUDA UN
PARTEAGUAS QUE ESTABLECE
EL DISEÑO INSTITUCIONAL
PARA LA CONCURRENCIA Y LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Los gobiernos centrales, como el mexicano, que están alejándose del esquema de aproximación sectorial a las áreas rurales, enfrentan hoy el problema de cómo organizar su acción política para lograr un esquema integral. La coordinación es necesaria para alentar el trabajo en conjunto con los diversos sistemas institucionales y directivos que formulan e implementan las políticas rurales. También se requiere consistencia para asegurar que las políticas individuales no son contradictorias, y que convergen en una estrategia coherente. Esto implica una fuerte voluntad política para sobrepasar las tendencias sectoriales y para clarificar los roles y responsabilidades de las diferentes secretarías o agencias en lo que refiere a desarrollo rural [2].

Hay varias opciones disponibles, desde una separación tajante de responsabilidades entre agencias, hasta formas de coordinación intersecretarial, como los programas de concurrencia (PEC) [4].

La primera solución podría implicar la constitución de una secretaría o agencia con amplia capacidad y jurisdicción explícita sobre todo lo relativo al desarrollo rural. Cuando tales funciones no pueden ser identificadas en una autoridad institucional, una aproximación más flexible puede involucrar asociaciones horizontales en niveles superiores construidas alrededor de grupos de trabajo o comités interdepartamentales o intersecretariales.

Estos tipos de innovaciones de gobernanza presentan algunas dificultades especialmente en su fase inicial. La coordinación requiere que nuevos modelos de cooperación sean introducidos entre los diferentes actores y que se establezcan acuerdos técnicos y políticos complejos, estableciendo los recursos y planteando objetivos claros antes de proceder a la implementación de la política [2].

El marco legislativo de lo rural

Las dos décadas anteriores han atestiguado un cambio en el papel del Congreso de la Unión, en la medida en que ha variado el grado de control hegemónico del sistema político mexicano.

Con una mayor pluralidad, nuevos equilibrios se han suscitado y el Congreso se ha transformado paulatinamente en un ente más activo a la vez que protagónico; activo, porque la inserción de corrientes contrahegemónicas en el partido mayoritario, sumado a la inclusión de fracciones significativas de otras expresiones partidarias, obliga a la negociación, la búsqueda de consensos y acuerdos que anteriormente resultaban ociosos ante el carácter casi monolítico y homogéneo del trabajo legislativo. Protagónico, porque ese mismo proceso de diversificación llevó necesariamente a que las oposiciones reivindicaran el principio de la división de poderes como un

mecanismo para lograr una mayor incidencia e influencia de sus bandadas, partidos y corrientes ideológico-políticas representadas en el propio Congreso.

Como uno de los resultados de dicho fenómeno, los diputados comenzaron a revisar las iniciativas del Ejecutivo, a la vez que a proponer reformas, leyes y puntos de acuerdo. Cada vez más, el público identificaba un nuevo perfil de los diputados y senadores quienes, en correspondencia, aceleraron la producción legislativa.

La última gran oleada de legislación controlada por el ejecutivo, tuvo lugar con motivo de la adecuación de nuestro marco jurídico a las exigencias del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el ingreso de México a los principales organismos y bloques comerciales: GATT-OMC-OCDE. Después de eso, sólo reformas puntuales fueron impuestas por medio de una mayoría parlamentaria absoluta que no se ha vuelto a mostrar. La década de 1990 a 2000 fue rica en proyectos legislativos, lo que ha seguido en el principio de la década actual. Para el caso del campo mexicano, se pueden mencionar importantes proyectos, como la nueva Ley Ambiental, la reforma a la Ley Forestal y su nueva transformación en Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en 2003, las reformas a la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Organizaciones Ganaderas y varias otras, hasta llegar a lo que se puede denominar un parte aguas: la Ley de Desarrollo Rural

Sustentable, que establece el marco de diseño institucional para la concurrencia y la participación social, a la vez que establece un proyecto programático que cristaliza la discusión y experiencia de los actores del campo durante las tres décadas anteriores.

Es claro que las leyes tienen un carácter dinámico y una vigencia temporal, indispensables para responder a las dramáticas y veloces transformaciones de la vida moderna. Sin embargo, la legislación mexicana para el campo dista mucho de haber llegado a un punto de reposo relativo: antes bien, observamos la proliferación de iniciativas cuyo fin no se vislumbra actualmente. Además de lo que se podría llamar un exceso de protagonismo de los legisladores, varios factores han conducido a un estado de cosas que requiere de un esfuerzo de racionalización, ya que los ordenamientos jurídicos frecuentemente adolecen de deficiencias que van dejando lagunas, ambigüedades en su interpretación, sobreposición de disposiciones, contradicción entre ellas y, en todo caso, generan problemas de comprensión y aplicación, al requerirse la consulta e interpretación de múltiples ordenamientos.

Frecuentemente, los proyectos legislativos se promueven sin agotar las posibilidades de la legislación aplicable. Particularmente, en el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con un ámbito muy amplio de aplicación, se ha suscitado una proliferación de proyectos legislativos específicos (café,





semillas, caña, fondos de aseguramiento, etc.). La promulgación de la Ley de Desarrollo Social, por su parte, ha generado la necesidad de revisar los puntos comunes de ésta con la de Desarrollo Rural, particularmente en lo que se refiere a la sobreposición de órganos de participación social.

El tema ambiental, por su parte, ha sido ampliamente detallado en leyes específicas y, aunque se puede considerar que aún quedan pendientes algunos temas, como el de la Conservación y Restauración de las Tierras, por ejemplo, ya se vislumbra la necesidad de un trabajo de reunión, sistematización y homologación de disposiciones, posiblemente en un Código Ambiental único que sustituye a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

La confusión entre instrumentos legislativos y reglamentarios puede atribuirse a deficiencias de percepción o técnica jurídica y aparece como una manifestación del desencuentro entre actores de la vida pública. Ejemplo de ello fue el llamado veto a la Ley de Desarrollo Rural, aprobada en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura y en la de Senadores en la LVIII Legislatura.

El constante conflicto entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, tuvo sus manifestaciones más violentas en el amago de veto a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y en la Controversia Constitucional sobre la Ley del Presu-

puesto de Egresos para el año fiscal 2005. Ésta última, dejó al campo sin operación del presupuesto fiscal, prácticamente hasta el cuarto trimestre de ese año, con graves efectos en el ejercicio de los programas sectoriales.

De la misma manera, se observa que, paulatinamente y con un cierto retraso, los congresos locales van abandonando la tutela federal en la actualización de sus marcos jurídicos. Los problemas de transición que ha enfrentado el Congreso Federal, comienzan a manifestarse en los congresos locales, como una falta de capacidades instaladas para enfrentar las nuevas tareas. Los gobiernos de los estados, en este contexto altamente demandante, tienen un papel esencial que jugar, como actores del proceso y conductores de la política en sus respectivas entidades.

Es indispensable que las entidades federativas integren un plan de acción específico para el desarrollo de proyectos legislativos tipo, el intercambio de asesores experimentados, el acuerdo de colaboración con el Congreso de la Unión, entre otras acciones, para que la adecuación del marco jurídico de los estados no sea un proceso desordenado que, adicionalmente, genere tal heterogeneidad entre las legislaciones locales, que, más allá de responder a sus particulares condiciones, signifiquen obstáculos innecesarios para la coordinación y acuerdo de acciones entre estados. ✎



III

Federalización y transferencia de atribuciones

SE DEBE LOGRAR UNA VISIÓN COMÚN QUE CONTEMPLE LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA SUSTANCIALMENTE MÁS DESCENTRALIZADO, CON UN ROL PROTAGÓNICO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, CON UN MAYOR CONTROL DE SU AGENDA DE DESARROLLO RURAL.

La desigualdad urbano-rural es el principal flagelo que afecta el desarrollo en el campo. A principios del siglo XX el ingreso promedio urbano es 6.1 veces mayor que el promedio rural. Durante los últimos años la desigualdad en las áreas rurales viene aumentando.

En el 2002, el 31.8% de los hogares nacionales se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que el 42% de los hogares en el sector rural estaba en esa situación. A pesar del bajo porcentaje de la población campesina, en las áreas rurales se concentra la mayor cantidad de pobres del país. La pobreza y la desigualdad existentes en el campo mexicano se acentúan por tres fenómenos presentes en el medio rural: el minifundismo, la dispersión y el envejecimiento de la población [5].

La disminución en la brecha de ingresos sólo se lograría a través de incrementos en la productividad, la captura de valor agregado y la diversificación de las actividades del campo.

A pesar de que los recursos federales aplicados a las áreas rurales son considerables, su impacto en la economía rural no es evidente. Uno de los elementos que explican esta ineficiencia es la multiplicidad de programas, así como la falta de coordinación y concurrencia entre ellos [6].

Contra la dispersión y disipación de recursos públicos, una respuesta eficaz no es la centralización burocrática, como la presente situación refleja, sino una agenda compartida y transversal desde el gobierno federal, dotada de inserción operativa en las esferas estatales, municipales y comunitarias, legitimada sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana. Una política consistente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de la sociedad y por lo tanto trasciende los ciclos electorales. Su patrimonio más importante es la certeza y la continuidad [5].

La ausencia de continuidad en la construcción de acuerdos y consensos, al no sostener un esfuerzo sistemático de apoyo a las reformas iniciadas, así como el carácter clientelar de las políticas hacia el sector rural, generó discontinuidad e incertidumbre en dichas políticas, con las respectivas consecuencias en términos de inversión y capitalización del agro a largo plazo [5].

En el estado actual del proceso de descentralización, los gobiernos estatales no poseen el control de su agenda de desarrollo rural. Existe una situación ambigua donde ni el gobierno federal ni los estatales, se consideran enteramente responsables de sus resultados. Un sistema descentralizado con un fuerte rol



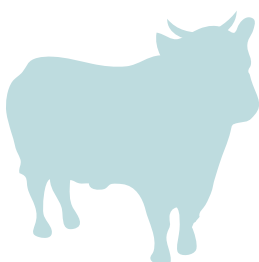
de los gobiernos estatales, en el cual tengan mayor control de su agenda, ayudaría a solucionar el problema de la falta de coordinación y concurrencia y facilitaría un abordaje territorial del desarrollo rural. Como resultado del reforzamiento del nivel institucional intermedio, el papel del gobierno central cambiaría su enfoque hacia:

- Normatividad general de los programas.
- Establecer un marco general de trabajo para las políticas rurales.
- Definir las estrategias y prioridades nacionales.
- Distribuir recursos en las regiones y otras instancias intermedias.
- Evaluar la consistencia entre programas regionales y nacionales.
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para los programas.

- Establecer un sistema de multas y recompensas para estimular la “competencia virtuosa” en las regiones y otras instancias intermedias [2].

Tomando en cuenta las experiencias incipientes de los procesos de federalización convenidos con la SAGARPA, se muestra la ausencia de planteamientos coherentes con los nuevos enfoques y marco jurídico, que incluyen la perspectiva territorial, la transectorial y la concurrencia.

Esas experiencias muestran también varios problemas de tipo operativo, como por ejemplo el manejo de la problemática laboral, las formas de inclusión de otras instituciones diferentes a la SAGARPA o, aun, las limitaciones de esa cabeza de sector para convocar a los componentes de la Comisión Intersecretarial.✶



IV Reconversión productiva

UNA NUEVA VISIÓN DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DEBE LLEVAR A ALCANZAR UNA AGRICULTURA Y GANADERÍA MODERNAS, SOSTENIBLES Y EQUITATIVAS; ENTENDIDAS COMO UN SECTOR AMPLIADO QUE TRASCIENDE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA, CAPAZ DE CONFORMARSE COMO UN DINAMIZADOR DE LA ECONOMÍA REGIONAL.

Actualmente la agricultura y ganadería mexicana se encuentran inmersas en procesos derivados de la liberación comercial. La disminución de la participación del Estado como agente de fomento de procesos productivos y equilibrios regionales, la disminución de la inversión estatal y privada en infraestructura y en el otorgamiento de créditos y subsidios, el creciente desarrollo urbano y la migración de la fuerza de trabajo rural masculina y femenina en edad de mayor productividad constituyen los principales problemas de esta coyuntura.

Por otra parte, se presenta un fuerte incremento en la demanda de servicios ambientales, como el agua y el aire, para mantener el crecimiento de las ciudades. En contraste, se dan relaciones desventajosas en cuanto al flujo de capital entre el medio rural y el urbano.

El progresivo deterioro de los recursos naturales implica una disminución de la productividad, tanto por la degradación de tierras como por el aumento en plagas y enfermedades o por la pérdida de recursos biológicos. La deforestación produce zonas de mayor vulnerabilidad a desastres naturales, por un lado sequías recurrentes y, por el otro, excesos de precipitación e inundaciones.

El proceso de reconversión productiva requiere de la redefinición de programas compensatorios como Procampo y Alianza para el Campo, así como de políticas públicas para equilibrar el desarrollo regional en zonas rezagadas, realizar estudios de potencial productivo y ofrecer alternativas productivas[5].

Durante la década de los 90, las reglas de operación y la base normativa de estos programas se constituyeron en una limitante para generar la incorporación de criterios de sustentabilidad en los procesos agropecuarios.

El Procampo, por ejemplo, si bien generó un procedimiento para proyectos denominados ecológicos, con base en la aplicación de Programas de Manejo de Tierras, por otro lado mantuvo su propia normatividad sectorial. Así, se consolida la idea del fomento productivo de cultivos con un uso intensivo del suelo (secano), aún cuando no existieran infraestructura y tecnologías que garantizaran la sustentabilidad de los procesos productivos. En el mismo sentido, en su diseño se negó la posibilidad de permitir periodos de descanso y en muchos casos, ni siquiera la rotación de cultivos, por lo que el Procampo, paradójicamente, funcionó como una camisa de fuerza para cualquier estrategia de reconversión productiva o transición tecnológica.



LA RECONVERSIÓN PUEDE ESTAR DADA POR MEJORAS TECNOLÓGICAS O POR LA ADOPCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS DE PRODUCCIÓN, SIEMPRE AMIGABLES CON EL MEDIO AMBIENTE Y CON CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD.

En cuanto al Programa Alianza para el Campo, a pesar de existir una fórmula objetiva para la asignación de fondos a los estados, esta distribución es regresiva, cuando se mide el per cápita de la población rural y se compara con los índices de marginalidad de dichas entidades [6].

La reconversión productiva debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas, sostenibles, equitativas, entendidas como un sector ampliado que trasciende la producción primaria, capaz de conformarse como un dinamizador de la economía. Este proceso encuentra su marco jurídico en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable [3], donde se le considera como un asunto prioritario y sumamente complejo. La Ley plantea dos principios que pueden ser sustanciales: la concurrencia en los programas y la necesidad de abordar los problema desde diferentes

dimensiones tanto espaciales como temporales.

Son sujetos de reconversión productiva las actividades relacionadas con servicios ambientales, producción primaria y transformación industrial. La competitividad de sus productos depende en alto grado de la organización, la estructura productiva, la calidad del producto, la ubicación geográfica y la estrategia de producción primaria.

La reconversión puede estar dada por mejoras tecnológicas o por la adopción de buenas prácticas de producción, siempre amigables con el medio ambiente y con criterios de sustentabilidad, así como con la apropiación de mercados de especialidades o de mayor valor agregado.

Podríamos identificar como objetivos de los procesos de reconversión productiva: el mejoramiento de la fertilidad de los suelos, la

conservación del agua, la protección de la biodiversidad, la mejora del aprovechamiento y la calidad de los productos agropecuarios, una producción primaria con mayor valor agregado y la identificación de nuevos nichos de mercado.

Como medios para alcanzarlos podemos mencionar: la agricultura de laderas, la introducción de riego tecnificado, el uso de insumos orgánicos, los cultivos de cobertura, la agricultura de conservación, la agroforestería, el establecimiento de praderas, las prácticas post-cosecha, la introducción de prácticas de calidad y metrología en las agroindustrias, la producción orgánica, el comercio justo, la ganadería integrada y diversificada, el ecoturismo y el turismo rural.

Sanidad e inocuidad sanitaria

Como condición ética de producir alimentos sanos, protección del aparato productivo nacional y como determinante básica del mercado, la inocuidad alimentaria es un referente de certidumbre y credibilidad. Se ejerce mediante normas oficiales mexicanas y es un bien público cuya tutela debe conservar la federación bajo un esquema de compartimentación con los estados y municipios.

Los estatus sanitarios, son un activo intangible de un territorio o industria. Se registran algunos avances de instancias coadyuvantes en

las entidades federativas. Las juntas locales y los comités estatales funcionan como organismos públicos no gubernamentales, quienes se encargan de las campañas y el control de movilización. En la actualidad, se encuentran en operación campañas fitozoosanitarias de carácter mesoregional y un sistema de seguridad fronteriza, portuaria y aeroportuaria nacional.

La competitividad de los productos agropecuarios de México está cada vez más ligada a condiciones sanitarias y de inocuidad. Los productores agropecuarios están haciendo oír su voz para exigir que las autoridades federales y estatales sean cada vez más eficientes. En primer término en establecer mayores restricciones en un ambiente en el que los volúmenes de importación son crecientes y los orígenes de esos productos son cada vez más diversos. En segundo término, se requieren operar programas que permitan mejorar los estatus sanitarios, de tal forma que las restricciones legítimas de los países o las entidades federativas, dejen de ser una limitante para el acceso de mercancías.

El acceso de los productos alimentarios a los mercados puede estar determinado por los estatus de sanidad e inocuidad que tengan las zonas de producción, así como de la infraestructura de empaque o proceso. De igual forma, la competencia que puedan enfrentar los productores de México frente a los foráneos, está definida por las garantías sanitarias y de inocuidad

que puedan mostrar a sus clientes. Las tiendas de autoservicio de México ya están generalizando estas exigencias sobre aspectos de inocuidad en su selección de proveedores.

Los miembros de las cadenas agroalimentarias, requieren que la administración de la sanidad e inocuidad agropecuaria y pesquera funcione eficientemente y apegada a la normatividad de modo de no dar lugar a controversias con repercusiones comerciales. El valor de los negocios agropecuarios tiene relación directa, de ahora en adelante, con el éxito de la tarea de las instituciones involucradas.

En el ámbito federal, luego de ser direcciones generales de la Secretaría de Agricultura, la sanidad vegetal y la salud animal se integran, incorporando el tema de la inocuidad en el Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SENASICA), enfrentando una serie de nuevos retos para lograr un sistema capaz de ofrecer certidumbre a la actividad agropecuaria y pesquera.

Un obstáculo importante para la construcción de un estatus sanitario que brinde mayores posibilidades de competitividad del sector agroalimentario, es la falta de cultura para el cumplimiento de regulaciones gubernamentales. Las regulaciones federales sólo son atendidas por los sectores a quienes les representa una ventaja hacerlo. Además, la institución a cargo de la administración del tema, tiene capacidad limitada para vigilar el



cumplimiento de casi 200 regulaciones en materia de sanidad vegetal y salud animal.

Debido al adelgazamiento laboral del gobierno federal, las actividades de inspección federal se comparten entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y las organizaciones auxiliares de sanidad agropecuarias (Comités Estatales de Sanidad Vegetal y Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria). La falta de respeto a las disposiciones federales, ha propiciado que algunas entidades federativas establezcan sus propios requisitos de acceso, disminuyendo así la certidumbre sobre los negocios agropecuarios que tienen que movilizar sus productos a través de regiones del país con distinto estatus sanitario.

La falta de certidumbre sobre el acceso comercial está vinculada a

“lagunas” en la armonización de normas sanitarias. La armonización de las regulaciones es una actividad que tiene una velocidad mucho menor que el avance de la globalización comercial. El rezago que existe en el ambiente internacional debe ser compensado con una actividad proactiva de México en los foros internacionales, con iniciativas que más allá de la experiencia de los funcionarios federales, provenga de la experiencia y necesidades de los negocios agropecuarios de todo el país. A nivel estatal, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario cuenta con un foro dirigido a tratar estos temas.

En lo relativo a inocuidad agroalimentaria, es necesario resolver en el ámbito legislativo las imprecisiones en la distribución de atribuciones y facultades operativas, dado que la



dependencia que tiene la atribución para la protección de la salud de los consumidores, que es la de Salubridad y Asistencia (COFEPRIS), no tiene vocación ni estructura para normalizar las actividades productivas, ni para vigilarlas. En cambio el SENASICA, que sí tiene la vocación y la estructura para regular los procesos productivos en lo referente a inocuidad, no tiene la autoridad para establecer normas.

Otro reto para el país, lo representa el tener la capacidad para responder a contingencias mayores. Ejemplos de ello son los brotes de fiebre aftosa en Europa o Encefalopatía Espongiforme Bovina (vacas locas) en Canadá y Estados Unidos, y la gripe aviar del oriente. Estos brotes dejaron al descubierto la falta de cobertura en la vigilancia sanitaria en la mayoría de los países.

Infraestructura de cuencas e hidroagrícola

Un factor determinante de la producción del medio rural es la posibilidad de contar con riego. La productividad en las áreas con este servicio es tres veces y medio mayor que en condiciones de temporal. El 77% del uso autorizado del agua es con fines agrícolas. Sin embargo, los seis millones trescientas mil hectáreas bajo riego vienen decreciendo tanto por el escaso mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura de captación, conducción y aplicación, como por el ensalitramiento de suelos. Entre 1990 y el

2003 la superficie regada se redujo 20%. Se estima que de la superficie que abarca la infraestructura sólo se riega el 40%, lo que hace imprescindible trabajar en mejorar la eficiencia, como vía para detener la reducción y consolidar la cobertura, a fin de liberar agua para otros usos. Tan solo el ahorro al pasar de una eficiencia del 46% actual, a una del 55%, es equivalente a cerca del 70% del caudal que actualmente se extrae para usos diferentes al agrícola [7].

Por otra parte, es muy reducida la cantidad de agua de reuso o tratadas en el riego y se dan casos de uso de aguas sin tratamiento en la agricultura, con los evidentes riesgos para la salud que ello implica.

Para la atención de los asuntos hidroagrícolas, la estructura mesoregional y los procesos de descentralización y desconcentración practicados desde su creación por la Comisión Nacional del Agua, han transferido, no sin dificultad, la infraestructura y las atribuciones a los usuarios, después de las llamadas obras de cabecera, hasta la zona de aplicación parcelaria del riego, por la vía de los llamados módulos de riego. Las organizaciones de usuarios son las responsables de administrar los distritos de riego de presas y derivaciones de aguas interiores de uso agropecuario y pesquero. El cobro de las cuotas por uso de agua y la instalación de medidores no ha podido extenderse, de modo que los ingresos de cada unidad resultan insuficientes para el mantenimiento, ya no diga-

mos para la conservación de canales y drenajes, lo que incrementa el desperdicio del recurso y encarece su costo.

Los Consejos de Cuenca como espacios de concertación mesoregional adolecen de un órgano estatal que represente los intereses de las cuencas hidrográficas dentro de su circunscripción. Las Comisiones Estatales del agua están avocadas a coordinar los sistemas municipales de agua potable y a veces de drenaje, pocas cuentan con un diseño institucional que le permita involucrarse en el manejo de la cuenca, lo que ha provocado erosión de suelos y asolvamiento de presas y embalses. La casi nula presencia de los usuarios en los consejos, los convierte a estos en espacios puramente formales y no de negociación de intereses entre los agentes involucrados en la cuenca.

Recientemente se ha iniciado la formación de las llamadas Comisiones de Cuenca (órganos auxiliares del Consejo de Cuenca), organismos regionales que agrupan a los representantes de los diferentes usos del agua en la subcuenca, junto con las representaciones regionales de las dependencias relacionadas. Nuevamente la magnitud del espacio geográfico y el proceso estrictamente institucional de conformación, inhibe la convergencia de los directamente involucrados.

La agregación de microcuencas contiguas (considerando vías de comunicación y centros de población, en espacios no mayores



a los ciento cincuenta kilómetros cuadrados para casos de ladera y montaña, denominados cuencas tributarias [8]), permite involucrar a un número razonable de núcleos agrarios, localidades y municipios, generando que los actores la reconozcan y que los avances en la recuperación de la cuenca se reflejen más rápidamente. La cuenca tributaria es entonces una escala con dos criterios básicos: hidrográfico y socio-económico, que abre posibilidades de gestión modular y resuelve las unidades de planificación subregional.

El proceso organizativo en torno al uso y administración del agua, así como del manejo del mismo y de las cuencas en el país, requiere de madurar tanto en los espacios establecidos como en la vinculación entre ellos. Por una parte, hay que mejorar las capacidades administrativas y operativas de las asociaciones de usuarios de los distritos de riego, la capacidad de gestión de las co-

misiones de cuenca, de planeación y canalización de recursos de las comisiones estatales y de representatividad de los consejos de cuenca.

Por otra parte, es fundamental impulsar la articulación entre ellos, mientras esto no suceda, análogamente a los consejos de desarrollo rural, los espacios de concertación tendrán la cuestionable utilidad de validación de propuestas institucionales y catarsis sistemáticas. La disminución en la disponibilidad de agua, el deterioro de la infraestructura y la contaminación frente a una demanda creciente, hacen imperativo que los usuarios encuentren en estas instancias, formas de resolución de conflictos y generación de acuerdos antes de que los problemas se agudicen.

En el mismo sentido, el fenómeno de contaminación de los cuerpos de agua, merced a las descargas de aguas negras de los centros de población e industrias y de la agricul-

tura con insumos químicos, es alarmante. Se le unen la proliferación de basureros en las barrancas de las áreas de montaña que muy pronto son parte de los escurrimientos superficiales que recargan cuerpos de agua y manantiales. Este indeseable fenómeno ejemplifica la necesidad de establecer vínculos entre las políticas públicas urbanas y rurales, de generar opciones viables para el manejo de residuos de los centros de población con un abordaje sistémico, desde los hogares mismos.

El impulso de rellenos sanitarios regionales, la separación de basura, el tratamiento de aguas a baja escala y el uso de ecotecnias, son medios para propiciar la corresponsabilidad de la ciudadanía en soluciones que impidan la acumulación de los efectos nocivos y que incluso pueden convertirse en procesos productivos utilitarios de la dinámica poblacional.

Amplias porciones del país están expuestas a fenómenos meteorológicos extremos, con graves daños económicos y de seguridad de la población. Se presentan alrededor de treinta huracanes al año, de los cuales entre cuatro y cinco causan daños severos. Las pérdidas económicas circundan los cinco mil millones de pesos anuales. En contraste sequías periódicas, de cada diez años en promedio, provocan daños económicos no cuantificados, especialmente en agricultura.

El estado de deterioro de las cuencas, manifiesta en las pérdidas de cobertura vegetal y suelos, provoca

azolve de cauces y embalses; acentúa la insuficiencia de infraestructura para control de inundaciones, captación y desfogue de aguas pluviales y lo limitado de los almacenamientos para enfrentar sequías. La invasión de cauces, disminuye su capacidad y genera serios riesgos a la población. El escaso mantenimiento de presas, en muchos casos ya compromete su seguridad.

Frente a esto, los requerimientos de construcción de obras de infraestructura, tanto para regulación de avenidas y almacenamiento de reservas, como para encauzamientos, es de tal envergadura que requiere de un ejercicio profesional y democrático de priorización y planificación. Las proyecciones de mediano y largo alcance deben considerar la vida útil y condiciones de seguridad de las presas y almacenamientos de agua en todas las escalas.

Se deben rescatar y proteger cauces y zonas federales invadidos por infraestructura o asentamientos humanos y evitar que se pueblen zonas de alto riesgo tales como barrancas, con acciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno para revertir las tendencias actuales y generar un horizonte de mayor aliento.

Para las fronteras del país, resulta importante el fortalecimiento de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, a fin de dar adecuada atención a la resolución a los problemas del agua en el contexto de la relación bilateral con los países vecinos.

LA DISMINUCIÓN EN LA DISPONIBILIDAD DE AGUA, EL DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA CONTAMINACIÓN, FRENTE A UNA DEMANDA CRECIENTE, HACEN IMPERATIVO QUE LOS USUARIOS ENCUENTREN EN LAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN, FORMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y GENERACIÓN DE ACUERDOS ANTES DE QUE LOS PROBLEMAS SE AGUDICEN.





ES NECESARIO REFORZAR LA
ESTRATEGIA DE LOS SISTEMAS-
PRODUCTO, CONSOLIDÁNDOLOS
COMO INSTRUMENTOS DE
CONCERTACIÓN, PROGRAMACIÓN
Y PLANEACIÓN QUE DAN
RACIONALIDAD TÉCNICO-
ECONÓMICA Y VIABILIDAD SOCIAL
A LAS CADENAS PRODUCTIVAS.



V Integración productiva

La integración productiva se refiere a la articulación de una cadena de generación de valor con el concurso de los diversos actores involucrados, a manera de eslabones: productores primarios, industriales, prestadores de servicios de producción (de empaque, frío, transporte y almacenaje), comercialización y acompañamiento técnico y administrativo; buscando acceder a bienes y servicios productivos a precios y condiciones más favorables, así como a servicios sociales e infraestructura.

Es fundamental inducir alianzas entre productores, industriales y otros actores, con el fin de complementar talentos, conocimientos tecnológicos y capacidades empresariales, y lograr integrar los sistemas productivos rurales bajo objetivos comunes. Promover y apoyar estrategias de marca que aglutinen a varias empresas bajo una misma identidad comercial, de forma tal que posibiliten entrar en el mercado nacional e internacional con una mayor oferta, mejor presencia de marca y producto y con una mayor capacidad de negociación.

Finalmente, colabora en la integración productiva el apoyar e inducir el desarrollo de mecanismos alternativos de comercialización, que permitan a los interesados una mayor transparencia y certidumbre en la venta de sus productos (par-

ticipación en el mercado bursátil, formación de consorcios cooperativos, contratos de compra-venta, alianzas estratégicas con empresas de comercialización ubicadas en los mercados externos, entre otros).

Si bien es cierto que los sistemas-producto, en el papel, son una buena opción para organizar mejor las cadenas productivas, en la práctica estos no operan debidamente, ya que en la mayoría de los casos, se crearon de manera unilateral por la SAGARPA y no tienen la representación ni el poder de convocatoria para aglutinar a todos los agentes que en la cadena participan, por lo que es importante proponer cambios a su operación.

Financiamiento rural

La amplia mayoría de personas, comunidades y familias rurales de México sufren exclusión del sistema financiero. No menos de 9.5 millones de personas económicamente activas, de las cuales 4.5 millones de productores rurales sufren algún grado de exclusión. El 77% de los productores rurales son campesinos con dotaciones de tierra menores a las 5 has. Sólo 20% de los productores rurales tienen acceso al crédito con apoyo de la banca de desarrollo. Pero menos del 6% de la población tiene acceso a alguna forma de ahorro [9].

Se estima que en el país, de los habitantes rurales que acceden a financiamiento, el 81% lo hace a fuentes informales de crédito, 9% accede a fuentes formales y el 10% restante accede a ambas fuentes. Las reducciones del crédito del gobierno a la agricultura impulsan la participación de las fuentes informales, sin embargo, éstas no compensan dicha reducción. La mayoría del ahorro rural se realiza en especie: ganado, cosecha, joyas, existencias y terrenos. Estos ahorros se podrían monetizar si existiera una red de servicios financieros versátiles en los municipios rurales del país. Tampoco se tiene acceso plenamente a los servicios complementarios de seguros, cobertura de riesgos, contrato de futuros, certificados de almacenes de depósito, cartas de crédito, cuyo uso constante permitiría superar la estructural carencia de garantías.

El mercado financiero rural se caracteriza por elevados riesgos, información imperfecta y costos de transacción elevados. Por todo ello los bancos no se interesan en participar. El sector social ha creado instrumentos financieros propios que a lo largo del tiempo se han sostenido demostrando su viabilidad, como la red de microbancos y fideicomisos. Los esquemas financieros no son adecuados para propiciar el ahorro y el crédito, ocasionando la participación del agio y demandas infinitas de recursos a los gobiernos estatales.

Es muy incipiente la formación y operación de intermediarios finan-





cieros rurales y microfinancieras a lo largo y ancho del territorio nacional. La participación del gobierno como financiador directo implica riesgos y presión sobre los competidos recursos públicos, pero resulta en muchos casos necesario por la ausencia estructural de la banca en los procesos de desarrollo de los sectores primario y social.

El mercado financiero rural está subdesarrollado, con muy baja cobertura y no es competitivo. La falta de servicios financieros adecuados dificulta la creación de nuevas empresas, frena la expansión y modernización de las existentes y contribuye a la desigualdad de ingresos.

La oferta de crédito rural en general y la de crédito agrícola en particular están por debajo de los requerimientos de financiamiento

de los productores. Se requiere un sistema integral de apoyos, estímulos y productos financieros para impulsar la cultura del ahorro y crédito, capaz de desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales y financieras de los segmentos productivos de la población del sector primario.

Infraestructura logística

En un enfoque de desarrollo rural con una orientación regional que busca vincular lo urbano y lo rural, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con los centros urbanos. Por eso, se debe fortalecer el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter, dentro de la vinculación del centro urbano con

su ámbito rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano.

Para esto, se requieren políticas explícitas que fortalezcan las articulaciones entre el sistema de ciudades intermedias y su ámbito agrícola, buscando entrelazar los distintos mercados a partir de los determinantes externos que inciden sobre su funcionamiento. La política de infraestructura debiera aumentar considerablemente la infraestructura productiva pequeña (riego y conservación de acuíferos, cuidado del suelo), y la infraestructura comercial, como las bodegas, frigoríficos y sistemas de transporte [5].

En este sentido, la logística de distribución física tiene mucho que aportar, constituyendo el conjunto de procesos que tienen por objetivo la colocación al menor costo, de una cantidad de producto en el lugar y en el tiempo donde una demanda existe. La logística es la integradora de la cadena de suministros.

El sistema logístico tiene ciertos procesos clave: servicio al cliente, transporte, gestión de inventarios y procesamiento de pedidos; y ciertos procesos de soporte: almacenamiento, manejo de las mercancías, envase, empaque, embalaje y gestión de información.

Un Centro Logístico (CL) es un equipamiento en el territorio para el desarrollo de operaciones en procesos logísticos; son claves para innovar la logística de la cadena de suministros y ganar competi-

tividad empresarial. Como instrumentos de ordenamiento territorial logístico, los CL crean ventajas “locacionales” regionales y en centros de población, brindando sustentabilidad a las actividades industriales, comerciales y de servicios (como el turismo), porque contribuyen a la minimización de costos logísticos y brindan oportunidades para innovaciones tecnológicas en las operaciones de los procesos.

Sobre los CL existe una amplia experiencia internacional, y en menor medida en México, que puede resumirse en una tipología general basada en la diferenciación de características de infraestructura y servicios:

- Zonas de Actividades Logísticas Portuarias (ZALP)
- Centros Integrados de Mercancías (CIM)
- Centros Logísticos Aeroportuarios (CLA)
- Interpuertos o Terminales Ferroviarias de Intercambio Modal (TFIM)
- Centros de Servicios de Transporte y Logística (CSTyL)
- Microplataformas Logísticas Urbanas (MPLU)
- Soportes Logísticos Corporativos (SLC)
- Centros Logísticos para la Comercialización al Mayoreo de Productos Agroalimentarios (CLABASTO).

En el sistema de ciudades de México y pensando una solución a escala nacional, el sistema logístico debería estar basado en centros de

SE REQUIERE UN SISTEMA INTEGRAL DE SERVICIOS FINANCIEROS PARA EL CAMPO, QUE APOYE Y ESTIMULE UNA CULTURA DEL AHORRO Y EL CRÉDITO EN EL SECTOR





LA LOGÍSTICA SE CONSIDERA
UNA ESTRATEGIA EXTREMA PARA
AGREGAR VALOR. SE REQUIEREN
POLÍTICAS EXPLÍCITAS QUE
FORTALEZCAN LAS ARTICULACIONES
ENTRE EL SISTEMA DE CIUDADES
INTERMEDIAS Y SU ÁMBITO
AGROPECUARIO.

logística mesoregionales, lo que presentaría ahorros en generación de infraestructura, de por sí costosa, maximizando el poder de agregar valor de la misma. Es necesario en este sentido realizar alianzas interestatales que optimicen la inversión pública, beneficiando a los productores.

El ordenamiento territorial logístico es clave para la competitividad de una ciudad y su región. Los Centros Logísticos facilitan el ordenamiento territorial, permiten desarrollar operaciones en procesos que innovan la competitividad de bienes y servicios, y brindan una oportunidad para desarrollar actividades de valor agregado.

La logística es una estrategia extrema para agregar valor. Es necesario distinguir los actores y la estrategia comercial de la logística, la cual está determinada por aquéllos. Las ciudades y sus regiones son ahora más competitivas por sus características logísticas locacionales que por la disponibilidad y el costo de los factores de producción. Si con una reingeniería en las operaciones de los procesos, los costos logísticos disminuyen, no sólo las utilidades aumentan, sino que mejora el posicionamiento competitivo del producto en el mercado.

La competitividad de un producto siempre se refiere a un mercado. La competitividad en “otro mercado” –en un mundo globalizado que unifica los patrones de consumo– siempre está definida por el desempeño de la logística.

Tratados comerciales: TLCAN

La mayor parte de los problemas que afectan actualmente al sector agropecuario, encuentran explicación en la estructura agraria y las políticas macroeconómicas y sectoriales que se instrumentaron entre 1940 y 1993. Así, el sector agropecuario mexicano ha sido sometido a varias reformas estructurales desde mediados de la década de los ochenta, reformas que buscaban dismantlar el modelo sustitutivo y establecer otro en base al libre mercado en un entorno de mercado abierto.

Los programas de ajuste fueron demasiado severos e indujeron recesión económica, afectando así la demanda interna, incluida la agrícola. De tal modo que la agricultura mexicana, en el momento de iniciar las negociaciones conducentes a la firma del TLCAN, estaba afectada, y aún lo está, por un marcado dualismo y por una baja productividad. El dualismo expresado en la coexistencia, por un lado, de un gran universo de pequeños propietarios, con parcelas menores a cinco hectáreas y de trabajadores sin tierra, y por el otro, de un reducido número de productores que poseen una proporción superior de tierras.

Los efectos esperados de la apertura del sector agropecuario de México (iniciada al mediar la década de los años 80 y proseguida con la firma del TLCAN) a la competencia de economías con mayor productivi-



dad, serían elevar su productividad al propiciar la ubicación de los factores productivos, en las actividades más eficientes y en línea con las ventajas comparativas. En primer lugar, un aumento en la productividad sectorial que resultaría de los cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra. Se procuraba un cambio en la asignación de la tierra, desde los cereales hacia las frutas y las hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales. Estos cambios resultarían al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, lo cual induciría descensos en los precios internos de los bienes de importación y posiblemente elevación de los precios de los exportables.

No obstante, han existido varios factores externos e internos que afectan el funcionamiento del mercado:

- La caída de los precios internacionales de los productos agrícolas en los últimos años, se debe en parte a los apoyos que recibe el sector agropecuario en los países desarrollados, sustancialmente mayores a los de México.
- La alta inversión en investigación y desarrollo que realizan los países desarrollados, contribuye a elevar la productividad y resulta en una mayor oferta que deprime los precios.
- Las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud ni con la cobertura requeridas,

para enfrentar la competencia externa, elevar la productividad y consolidar la competitividad mexicana en los mercados interno y externo.

Aunado a lo anterior, el impacto de la insuficiencia de crédito, uno de los grandes temas pendientes, ha sido más agudo para los pequeños y medianos productores. Ante la falta de crédito, los agricultores acuden al crédito informal, extrabancario y pagan mayores tasas de interés a cambio de reducir los costos de transacción.

La menor productividad de la agricultura mexicana se presenta también en términos internacionales, especialmente con sus socios del TLCAN. En efecto, el valor agregado por trabajador en México es casi 7 veces inferior al de los Estados Unidos, que tiene una agricultura altamente eficiente en términos globales y es exportadora mundial de granos. La brecha en la productividad existía antes del TLCAN y se ha ampliado desde su entrada en vigencia, no obstante el avance en la productividad mexicana.

Antes de que se firmara el Tratado, se contemplaba que con la apertura comercial y los cambios en los precios relativos, se produciría una nueva estructura de producción que reduciría la demanda de mano de obra, y que esto comprimiría los salarios, por lo que era necesario un vigoroso programa de inversiones para estimular la demanda de trabajo en las zonas rurales, y también para mejorar la infraestruc-

tura y con ello la productividad de estas zonas.

A partir del TLCAN, México estableció varios programas para apoyar a los productores agropecuarios: Alianza, Procampo y Apoyos al Ingreso objetivo/comercialización. Sin embargo, éstos presentan algunos problemas: no cubren a la totalidad de los productores y generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial. Estos apoyos requieren reestructurarse para eliminar esos efectos regresivos y aumentar la eficiencia productiva, con una visión integral y de largo plazo [10].

A partir de la crisis de deuda en 1982 la inversión pública en la economía cayó en términos reales y por trabajador, afectando la expansión de la indispensable infraestructura, y por lo tanto, reduciendo la competitividad de los productores mexicanos y limitando las posibles externalidades de las obras públicas.

Los principales obstáculos que enfrenta el medio rural mexicano son de naturaleza estructural y están relacionados parcialmente con la apertura comercial. La pobreza, los reducidos ingresos y los bajos rendimientos en cultivos y productos pecuarios son desafíos acumulados que diversas políticas, a lo largo de varias décadas, que no han podido resolverse plenamente. Las bajas remuneraciones están asociadas al nivel de formación del capital hu-



mano, que se refleja a su vez en los niveles de productividad. La elevada inequidad en la distribución del ingreso rural pudo haberse acentuado en los últimos 10 años, pero ha estado presente durante todo el siglo pasado, pese a la implementación de diversas políticas de desarrollo rural y social [11].

La incorporación de los granos básicos fue, y sigue siendo, uno de los temas más controvertidos de la agenda de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN). La importancia estratégica de este subsector en México y la profunda e insalvable asimetría entre nuestra agricultura de granos y la de los Estados Unidos y Canadá indicaban la necesidad de excluir y proteger a dicho subsector de los acuerdos de liberalización comercial; al menos,

el maíz y el frijol, alimentos básicos de los mexicanos.

Después de esto, las propuestas han transitado desde la desobediencia y la renegociación hasta la celebración de acuerdos complementarios que contribuyan a superar las asimetrías existentes entre los tres países que lo signamos. Hay reclamos estridentes al poco respeto de los cupos de importación de granos básicos y a una buena cantidad de prácticas desleales y de dumping comercial por la vía de restricciones sanitarias a las exportaciones mexicanas. Los paneles de controversias no han sido un espacio de ajuste a la convención, y esto ha sido notorio particularmente en lo que hace a los servicios transporte. En términos generales los plazos acordados para las desgravaciones han puesto en una verdadera alerta

a los productores de granos y leche, quienes en 2008 verán retiradas las barreras arancelarias.

En lo agropecuario, el TLCAN ha sido como un espejo que a la vez de reflejar la realidad la distorsiona, que nos hace ver las disparidades estructurales reales desde su consecuencia: la competitividad. Nos ha obligado a buscar formas de equilibrar, en poco tiempo, grandes desigualdades y esta búsqueda, por ahora, no ha rendido sus mejores frutos. Hoy, un sector numéricamente pequeño se beneficia de las ventajas de este tratado, pero aún no hay una respuesta para los pequeños productores que conforman la gran mayoría de la población rural del país y que ha visto empeorar dramáticamente sus posibilidades de inserción en los mercados de cada vez más alta competitividad.✿

VI Acompañamiento técnico del desarrollo rural [14]

ES NECESARIO EL IMPULSO A LA CREACIÓN DE REDES GENERADORAS Y USUARIOS DE TECNOLOGÍAS, QUE IMPACTEN EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN LA FORMACIÓN DE CUADROS TÉCNICOS CALIFICADOS.

Existe un grave rezago en la promoción de esquemas apropiados de formación de cuadros técnicos, capaces de acompañar los procesos de transformación que requiere el campo mexicano. El acceso a los recursos públicos se dificulta a los productores de subsistencia y autoconsumo y por ello es indispensable el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para aspirar a reducir los desequilibrios entre éstos y los productores de las zonas de alto potencial productivo, generadores de excedentes suficientes para costear el acompañamiento técnico productivo y administrativo.

A partir de la década de los noventa se han instrumentado al menos doce programas tendientes a crear una estructura institucional de servicios técnicos para el campo, con el afán de acelerar la “transferencia tecnológica” al sector. Estas iniciativas no han logrado trascender más allá del sexenio en el cual surgieron y han contribuido en muy poco a crear dicha estructura.

A los esfuerzos gubernamentales antes citados debemos sumar los realizados por la agroindustria, los fideicomisos relacionados a la agricultura, las empresas productoras y comercializadoras de agroquímicos y por algunas organizaciones no gubernamentales. Las diversas condiciones del país requieren de

propuestas que permitan mejorar la vinculación entre instituciones de enseñanza e investigación y los productores rurales. Del mismo modo es necesario el impulso a la creación de redes generadoras y usuarios de tecnologías, que impacten en la productividad y en la formación de cuadros técnicos calificados, ligados a la problemática productiva regional.

Igualmente, se requiere avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología, la innovación y la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa conducente a la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores. Adicionalmente, debiera incluirse el despliegue de una estrategia de adiestramiento técnico continuo que fortalezca habilidades técnicas agrícolas y no agrícolas [5].

Los programas dirigidos al acompañamiento técnico, se han caracterizado por la baja participación de los productores en el diseño, operación y control de los mismos. Esto se debe a que algunas de sus características desincentivan la participación debido básicamente a que privilegian los aspectos tecnológicos sobre el desarrollo del



LA LEY DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE CATALOGA A LA
INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE
RECURSOS HUMANOS COMO UNA
INVERSIÓN PRIORITARIA.

capital humano y social, a la dependencia de los recursos (principalmente gubernamentales) para cumplir sus funciones, a la recurrente tentación a diseñar y operar programas extensivos y a la poca experiencia de la mayoría de los profesionistas empleados en estos programas.

Un programa que ha subsistido algunos periodos federales y que muestra elementos clave en el tema es el Subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), de atención a los llamados Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnologías (GAVATTs). A través de éste, se proveen técnicos a grupos ganaderos que deben impulsar un paquete de 10 innovaciones. Sus indicadores de funcionamiento son los efectos en la producción y operan bajo un esquema gradual de subsidio y aportación de los interesados, referido a las metas productivas y financieras.

La complejidad de las reglas de operación y el exceso de burocracia en el cual se ven inmersos tanto usuarios como técnicos, terminan por cansar a unos y otros, lo que hace necesaria su revisión. Gran parte del acompañamiento técnico está acotado a las reglas de operación establecidas en la Alianza para el Campo, lo que hace que se pierda el concepto amplio de extensionismo.

Una buena manera de asegurar que la tecnología desarrollada o adaptada sea adoptada por la comunidad

rural escogida como beneficiaria, es constatar que resuelve un problema claramente identificado. En toda investigación basada en la demanda, los beneficiarios previstos (los productores y otros interesados) deberán participar en su diseño y evaluación. En este sentido, nos podemos percatar de la importancia del autoaprendizaje en la innovación tecnológica.

El aprendizaje tecnológico en la producción agrícola descansa, en gran parte, en los agricultores. La dinámica de innovación configurada era de esperarse, ya que una de las principales maneras de propiciar el aprendizaje tecnológico es por medio del llamado “efecto demostración”, lo cual implica la “socialización del conocimiento” que es la transmisión de conocimientos tácitos entre individuos, por medio del procedimiento de entrenamiento presencial o visual; la transmisión de conocimientos explícitos (codificados) muestra menor importancia.

Una constante generalizada entre los diseñadores y operadores de políticas públicas agropecuarias, es la supremacía de una “visión lineal de la innovación tecnológica”. En efecto, al encontrar de manera recurrente el término “transferencia de tecnología” en las leyes e instrumentos de fomento, se cae en la cuenta de que los modelos propuestos refieren a un proceso en donde la innovación requiere se cumplan, en orden cronológico, una serie de etapas. Así, de la generación de tecnología se debe pasar



a su validación y luego de ello, a su transferencia a los usuarios quienes finalmente la adoptan. Con este enfoque se sigue catalogando a los agricultores como simples receptores de tecnología, y no se reconoce su capacidad de innovación.

Es necesario revertir la creencia (implícita o explícita) que considera a los productores y habitantes rurales como personas incapaces de tomar decisiones con sentido técnico, económico e incluso organizativo, lo cual justifica el papel protector y tutelar del Estado y de los prestadores de Servicios Profesionales. Es importante fortalecer la capacidad de poder de los usuarios de la tecnología, promoviendo a que sean ellos los ordenadores del conjunto del sistema de innovación.

La capacidad competitiva de la producción rural y su rentabilidad no dependen solamente de los índices de productividad en el campo. Los progresos productivos siempre son deseables, pero en la debilidad del crecimiento del sector inciden también elementos ubicados fuera de la tecnología agropecuaria y de las capacidades de los productores.

En México, la transferencia de tecnología –y los sistemas de extensión, asistencia técnica y servicios profesionales– ha cursado diferentes trayectorias, acorde al papel asignado en su momento al sector primario, en el proceso de desarrollo nacional. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable cataloga a la investigación y formación de recursos humanos como “...una in-

versión prioritaria para el desarrollo rural sustentable...”, y además establece hacer “...las previsiones presupuestarias para el fortalecimiento de las instituciones públicas responsables de la generación de dichos activos...” [3], esto no ha sido llevado al terreno de los hechos. Diversas evaluaciones recomiendan definir una política nacional para la innovación tecnológica agropecuaria y pesquera, tomando en consideración a todos los actores involucrados, particularmente a los usuarios de la tecnología.

También permea la visión lineal en los diseñadores y operadores de las políticas públicas, que separan, conciente o inconcientemente, a los procesos de generación y validación de tecnología, integrantes del llamado Servicio Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnologías (SNITT), de los de transferencia y difusión, que conforman el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Integral (SINACATRI) y las organizaciones no gubernamentales.

En esta concepción el papel de los productores y prestadores de servicios profesionales no se especifica con claridad.

Se considera al SINACATRI como un puente entre las instituciones de investigación y de desarrollo tecnológico con el productor, lo que no permite la articulación de los actores. Además la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, no considera medidas de fomento específicas para el funcionamiento del





EL EXTENSIONISMO Y EL
ACOMPANIAMIENTO TÉCNICO SON
NECESARIOS PARA AUMENTAR LA
EFICIENCIA Y DAR SENTIDO A LOS
APOYOS OTORGADOS.

SNITT y del propio SINACATRI, colocando al productor como receptor en el proceso de innovación tecnológica.

Al analizar los enlaces entre los institutos de investigación y educación, las empresas y los supuestos responsables de la transferencia tecnológica, se cae en la cuenta de que éstos son en su mayoría endeble, y se dan sin un plan integrado para efectuar la difusión oportuna del conocimiento (contenido en productos y procesos novedosos).

Así pues, la mayoría de los programas encaminados a fomentar la innovación han tenido un alcance limitado, y no han logrado perdurar ni articularse con las instituciones de investigación, las cuales también han sido cuestionadas por no dar solución a los problemas de los productores rurales.



El ingreso económico y la ampliación de las oportunidades profesionales de los prestadores de servicios, dependen de su capacidad de generar los resultados demandados por sus clientes, los cuales rebasan los aspectos estrictamente productivos. Así pues, capacidades distintas a los rubros tecnológicos son necesarias para tener un profesional capaz de enfrentar un entorno cada vez más competitivo.



La tendencia en el mercado de trabajo en el medio rural está transitando hacia el desarrollo y evaluación de competencias laborales.

Esta situación obliga a los profesionistas a tener una plataforma de habilidades (conocimientos tácitos), pero también la capacidad para descodificar el conocimiento explícito (contenido en publicaciones) para hacerlo “útil” a sus posibles clientes. Igual de importante es manejar los principios y herramientas referidas a la educación en adultos, con lo cual se pueden generar procesos participativos en la innovación, colocando al asesor en una posición importante.

Muchas veces la falta de organización entre los productores les impide recibir de manera oportuna, adecuada y efectiva la asistencia técnica requerida, además no se establecen sistemáticamente metas que permitan exigir y evaluar resultados, tanto productivos como del desempeño de los técnicos.

Un proceso de innovación no sólo hace alusión a cuestiones tecnológicas, los servicios encaminados a fortalecer la organización y la comercialización cobran mayor demanda (siendo además más valorados y pagados) entre los productores.

Lo anterior es revelador y sugere, pues en las universidades se privilegia la formación tecnológica y se deja de lado otros tópicos igual de importantes para los productores. Bajo una visión sistémica es necesario combinar distintos tipos de innovaciones (tecnológicas, organizativas, comerciales, de gestión, entre otras) para lograr competitividad. Se debe reconocer cómo las demandas tecnológicas

difieren según la región, la escala de producción, las características del producto y de los atributos del agricultor. Por ello, los servicios profesionales (incluidos la extensión, la asistencia técnica y la transferencia tecnológica) presentan los siguientes retos:

1. En el caso de productores de corte empresarial se requiere diseñar modelos de innovación integrales (no sólo en la innovación tecnológica). En este sector es importante la búsqueda de economías de escala (internas y externas) con la finalidad de lograr competitividad.

La conquista del mercado, el acceso al financiamiento y la gestión de subsidios públicos son servicios indispensables en la innovación.

2. Satisfacer la demanda tecnológica de los productores a tiempo parcial (en muchos casos mujeres encargadas de la unidad de producción, ante la emigración del esposo), requiere el desarrollo de tecnologías intermedias.

Para este sector es importante invertir el menor tiempo posible a la actividad, sin comprometer sus recursos. Destaca la importancia en el cuidado del ambiente: al ser individuos con ingresos preponderantes fuera de la agricultura, es posible apliquen insumos químicos de manera excesiva o incorrecta, lo cual se puede evitar con una orientación técnica adecuada.

3. Los productores de cereales de autoconsumo deben ser atendidos

bajo una lógica encaminada a lograr mejoras en la calidad de vida.

Aquí reviste importancia el desarrollo de tecnologías locales con un uso mínimo de insumos de síntesis química, pero también el desarrollo de capacidades en los beneficiarios a fin de incursionar en actividades no agrícolas, que les permitan complementar sus ingresos.

De esta manera, se perfila la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas, acordes a la lógica de producción de los sistemas dominantes en cada región.

El desarrollo de un mercado de servicios profesionales para animar el proceso de innovación se vislumbra complicado, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, máxime si no hay una cultura de pago en ambas partes. La reflexión en torno al siguiente planteamiento puede servir para tratar de diseñar estrategias de intervención.

La clave para la innovación tecnológica radica en la calidad de la interacción entre los agricultores, empresas donantes, investigadores y gobiernos. Por ello, la innovación es una competencia social, algo que comparten los individuos, instituciones y organizaciones interesadas en el desarrollo rural.

El enfoque de “redes de innovación” ofrece elementos teóricos atractivos en el diseño de modelos encaminados a dinamizar la innovación tecnológica. En ellos se pri-

vilegia la construcción de relaciones entre los actores, en lugar del flujo de bienes tangibles.

La descentralización no produce automáticamente un mejor desempeño de los servicios públicos: la cooperación efectiva entre los gobiernos municipales, el gobierno federal y los grupos locales, requiere la creación de instituciones para asegurar una cooperación sostenida.

En este sentido, los “Consejos de Desarrollo Rural” (municipales y distritales principalmente) ofrecen una oportunidad para “animar” y coordinar las acciones de los actores locales y regionales hacia la innovación (tanto del sector público, como privado); para ello, se deben profesionalizar e, incluso, “despolitizar” sus acciones.

Los diseñadores y operadores de la “política pública agropecuaria” deben emprender acciones tendientes a animar y articular los esfuerzos de los institutos de investigación agrícola, universidades, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, organizaciones de productores, empresas proveedoras de insumos y empresas agroindustriales para construir un “sistema de innovación tecnológica agropecuaria” con una verdadera visión de “sistema”, para lo cual la “Ley de Desarrollo Rural Sustentable” otorga el marco jurídico. ✨



VII

Seguridad alimentaria, deterioro ambiental y calidad de vida

EL OBJETIVO FINAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DEBE SER QUE TODAS LAS PERSONAS TENGAN, EN TODO MOMENTO, ACCESO FÍSICO Y ECONÓMICO A LOS ALIMENTOS BÁSICOS QUE NECESITEN.

Calidad de vida es un concepto vinculado con el desarrollo humano, entendido como el logro de un ambiente o situación que facilita la potenciación del individuo. Es un proceso que conduce a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. Estas opciones pueden ser infinitas y cambiantes en el tiempo.

La calidad de vida es un concepto social multidimensional que incluye, entre otros, trabajo estable, bien remunerado, que valore al trabajador como persona; bienestar psico-social que incluye la recreación y tiempo de ocio; participación, solidaridad, satisfacción de necesidades básicas incluyendo afecto y cariño; conocimientos, habilidades, hábitos y valores que facilitan la vida diaria.

En este contexto, el crecimiento económico por sí solo no garantiza una mayor calidad de vida entendida en las otras dimensiones, a más de la material. La creación de riqueza no conduce por sí sola al mejoramiento de la calidad de vida.

El cambio económico, político y cultural que estamos viviendo es muy desigual. Los procesos económicos y tecnológicos van mucho más rápidos que los políticos y culturales y las desigualdades sociales aumentan.

La población rural mexicana está distribuida casi en su totalidad (98%) en localidades con población de menos de 2,500 habitantes que albergan al 24% de la población nacional. La dispersión reproduce la pobreza y es un síntoma de la falta de oportunidades. Esto conlleva a una serie de dificultades y costos para el acceso a infraestructura y servicios. En 1910 existían 70 mil localidades rurales, 155 mil en 1980 y 198 mil en 1995 [5].

Seguridad alimentaria, conceptos básicos [12].

El objetivo final de la seguridad alimentaria es asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan. La seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos: asegurar una producción adecuada de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en sus flujos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes lo necesitan" (FAO, 1983).

La falta de una amplia cobertura censal reciente, unida al tipo de criterios de clasificación empleados por los censos, sólo permiten estimaciones muy gruesas de la importancia relativa de los distintos tipos de unidades productivas;



las que indicarían que la agricultura empresarial generaría alrededor del 60% de la producción para consumo interno y algo más de las dos terceras partes de la producción para exportación; sin perjuicio de lo anterior, se constata que, en los casos del maíz y del frijol, el grueso de la producción es de origen campesino.

El nuevo concepto de seguridad alimentaria integra cuatro tipos de manifestaciones del problema alimentario: dos referidas a la disponibilidad agregada u oferta interna (problemas coyunturales de disponibilidad agregada y problemas estructurales de disponibilidad agregada) y dos a los problemas de acceso familiar o individual (problemas coyunturales de acceso individual y los problemas estructurales de acceso individual) que,

más allá de sus obvias interrelaciones, obedecen a causas distintas y suponen, por lo tanto, políticas diferentes para su superación.

Entre los problemas que afectan a la disponibilidad agregada, oferta para consumo humano, es conveniente distinguir, para efectos del diagnóstico y de la política, los referidos a la suficiencia de la oferta interna para satisfacer determinados niveles de demanda socialmente deseables; a la estabilidad de dicha oferta a lo largo del tiempo; al grado de autonomía o de autosuficiencia (o su inverso, el grado de dependencia externa;), a la sustentabilidad a largo plazo de las condiciones mencionadas, y a la calidad e inocuidad de los alimentos.

La situación de la disponibilidad agregada de alimentos del sector



LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DEBE
SER UN TEMA PRIORITARIO DE LAS
POLÍTICAS DEL CAMPO MEXICANO.

ASÍ MISMO SE DEBE LOGRAR
QUE LA DEPENDENCIA EXTERNA
DEL SISTEMA ALIMENTARIO
SE MANTENGA A NIVELES QUE
SE CONSIDEREN ECONÓMICA Y
POLÍTICAMENTE RAZONABLES.



agroalimentario no parece exhibir problemas mayores: la oferta medida en términos de energía alimentaria supera con creces lo que se ha definido como nivel de requerimientos, lo que permite suponer que incluso mejoras importantes en la distribución de los derechos de acceso alimentario, no crearían dificultades mayores en la capacidad de satisfacer las demandas generadas. Los niveles de dependencia no parecen poner en tensión a la capacidad de la economía de recurrir al mercado internacional para cubrir la brecha entre producción interna y demanda efectiva. En lo que hace a la estabilidad de la oferta, la información recogida pareciera sugerir que los incentivos para importar productos básicos tienden a generar períodos de inestabilidad que, aún cuando puedan resultar socialmente costosos, no han afectado a la disponibilidad agregada.

Lo anterior apunta, por lo tanto, a examinar con detenimiento lo que sin duda constituye el principal problema de seguridad alimentaria que no es otro que el de la capacidad de acceso a los alimentos por las familias en situación de pobreza.

La magnitud de la pobreza extrema varía ampliamente según los criterios aplicados en distintos estudios. Todos tienen como punto de partida la determinación de una canasta alimentaria normativa que, con excepción de los estudios de CEPAL, corresponden a las canastas normativas (CN) que en su

momento elaborara COPLAMAR. En el 2000, casi un 80% de la población rural disponía de una dieta inferior a la de la CN.

LA POLÍTICA ALIMENTARIA

El rol de la política alimentaria en la mayoría de los casos es complementar o corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentario, y debiera incidir sobre los patrones de demanda y de oferta de alimentos:

- reorientando la asignación de recursos destinados a estos propósitos;
- impulsando la reorganización de las unidades productivas encargadas de dicha producción;
- estimulando el progreso técnico en las distintas esferas de actividad que conforman el sistema alimentario y;
- redefiniendo el patrón de inserción internacional en aquellos aspectos que inciden en la oferta y demanda alimentaria.

En efecto, la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política salarial y la política de comercio exterior y, en particular, los principales “precios macroeconómicos” (tasa de interés, tasa de salarios y tipo de cambio), inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio

rural–urbano y en el poder de compra de los consumidores, haciendo que buena parte de la política alimentaria deba dedicarse a corregir (no siempre con éxito) los efectos indeseados de estas políticas.

DILEMAS DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

Una serie de planteamientos polares o dilemas (reales o falsos) suelen plantearse de manera implícita o explícita a la hora de debatir o de formular las estrategias de seguridad alimentaria, entre ellos: el dilema entre protagonismo público o privado; entre autosuficiencia alimentaria o agro exportación; entre centralidad campesina o empresarial en la producción alimentaria; entre sustentabilidad o aumento de la producción; entre precios pro consumidores o productores, entre los plazos “políticos” y los tiempos de maduración de los procesos de transformación productiva, etc. Sin entrar a desentrañar aquí su validez, conviene más bien establecer algunos corolarios que se desprenden y señalan que:

- Los equilibrios macroeconómicos y el libre mercado no aseguran el acceso alimentario básico de quienes carecen del poder de compra necesario, ni conducen a una estructura de producción coherente con la potencialidad de los recursos nacionales y regionales, no obstante lo anterior, la multiplicidad de decisiones tomadas por un sinnúmero de agentes y coordinadas por

el mercado, no son susceptibles de reemplazo por agentes o agencias públicas salvo a altos costos en materia de eficiencia. El papel de la intervención pública es el de mejorar la eficiencia con la que se llevan a cabo las actividades en las diversas esferas del sistema alimentario, generando un “entorno de precios” que refleje adecuadamente los costos sociales de las operaciones involucradas en la producción y distribución de los alimentos.

- Una adecuada articulación de la acción pública con la privada, potencia sus contribuciones individuales y facilita que la primera se concentre en los puntos neurálgicos del sistema alimentario, sin invadir los espacios donde las fuerzas del mercado deben manifestarse libremente.

- Es necesario evaluar, con base en situaciones concretas y atendiendo a las peculiaridades nacionales las implicaciones de elevar la autosuficiencia o de poner énfasis en la agroexportación, considerando sus efectos sobre los niveles de equidad, de estabilidad y de sustentabilidad y de autonomía nacional, subregional y regional.

- El fortalecimiento o modernización de la agricultura campesina juega un papel central en cualquier estrategia de seguridad alimentaria del país dada la elevada incidencia de la pobreza entre los campesinos, como por tratarse de productores preferentes de alimentos básicos.

- Deben buscarse fórmulas que concilien los “plazos políticos” con la necesidad de plazos medianos a largos de los procesos de transformación estructural, a partir de acuerdos concertados que legitimen la necesaria continuidad de este tipo de acciones.

- En materia tecnológica es conveniente cierto eclecticismo, entre las distintas fases de la cadena productiva, que asegure que el producto final sea competitivo y que las opciones adoptadas, no condenen a los pequeños productores a niveles persistentes de baja productividad de la tierra y del trabajo.

- Los avances tecnológicos en los países desarrollados ofrecen alternativas que, bien seleccionadas y unidas a una mayor difusión de tecnologías convencionales empleadas en el sector rural, permiten conciliar, en mayor o menor grado, objetivos conflictivos en materia de precios (beneficios a productores o consumidores) y en materia de sustentabilidad.

LINEAMIENTOS Y OBJETIVOS DE POLÍTICA RELATIVOS A LA DISPONIBILIDAD AGREGADA

De la propia definición de seguridad alimentaria se desprenden los objetivos generales de la política de oferta de alimentos, en el sentido de que se trata de alcanzar una mayor suficiencia, estabilidad, autonomía, inocuidad y sustentabilidad en los sistemas alimentarios.



COMO PARTE DE UNA VISIÓN
INTEGRAL Y SUSTENTABLE DEL
DESARROLLO RURAL, ES NECESARIO
QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
IMPULSO AL CAMPO INCORPOREN DE
UNA MANERA PLENA LOS CRITERIOS
DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y DE
COMBATE A LA POBREZA.

La multiplicidad de iniciativas existentes (programas, apoyos, etc.) deberán ser consideradas como componentes a integrar a las acciones que plantea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), si se quiere potenciar el impacto de éstas últimas en la seguridad alimentaria de la población rural pobre. Esta Ley contiene muchos de los elementos para el diseño de una estrategia de Seguridad Alimentaria Nacional pues aunque no todas las acciones conducentes a alcanzar los objetivos dependen de atribuciones de la SAGARPA, tienen el enfoque adecuado y elementos clave de dicha estrategia.

En relación al enfoque están algunas definiciones fundamentales, a saber: el enfoque territorial, las políticas diferenciadas, el no limitarse únicamente a las actividades agropecuarias y pesqueras (sin perjuicio de la importancia relativa de estas actividades) y el impulso a cadenas productivas y entre los instrumentos con un alto potencial de coordinación interagencial, está el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que deberá ser el puente que permita integrar las distintas iniciativas.

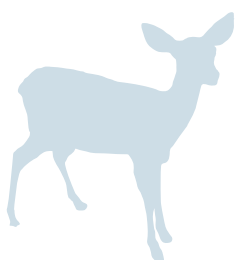
Formulado en términos sintéticos, de lo que se trata es de plantear los lineamientos generales para lo que puede llamarse el desarrollo de la economía rural-local integrando, en un determinado territorio definido a partir de un eje ordenador (los DDR) los vínculos de la actividad agrícola con el resto de los sectores (cadenas); asumiendo la

heterogeneidad de las unidades familiares y del empleo (políticas diferenciadas), con una adecuación de la arquitectura institucional a la institucionalidad local en el marco del “nuevo federalismo”. Estas orientaciones de impacto directo en la seguridad alimentaria de las familias rurales se ven, a su vez, expresadas en varios de los artículos de la LDRS como responsabilidades de los diversos niveles de gobierno.

Deterioro ambiental [4]

Durante décadas, las políticas económicas no han sido acordes al desarrollo sustentable, soslayando las implicaciones de la destrucción y degradación de los recursos naturales. La disparidad de desarrollo económico regional, el progresivo empobrecimiento del campo y la carencia de una estrategia de desarrollo regional integral, han contribuido a incrementar los problemas del desarrollo.

Varios son los factores que limitan las expectativas de desarrollo económico y bienestar social, y obligan a destinar crecientes recursos públicos y privados para contrarrestar las afectaciones inherentes que producen. Estos factores son la destrucción y degradación de bosques y selvas, la desaparición de especies de flora y fauna, el agotamiento y sobreexplotación de las pesquerías comerciales, la degradación y desertificación de suelos, la pérdida y contaminación de cuerpos y mantos de agua, la contami-





nación atmosférica y la disposición inadecuada de residuos tóxicos y peligrosos.

Los patrones de crecimiento y migración en el ámbito rural han propiciado cambios en el uso del suelo y en la expansión de la frontera agropecuaria, reproduciendo patrones de marginación y pobreza. En las zonas forestales viven más de 12 millones de personas, padeciendo en su mayoría altos índices de marginación y pobreza extrema, prevaleciendo iguales circunstancias en las regiones de mayor biodiversidad, donde habitan 3.3 millones de mexicanos. Estas poblaciones propician la degradación de los recursos naturales a través de una explotación inadecuada de los mismos, como las prácticas de roza, tumba y quema, la amplia-

ción indiscriminada de áreas de cultivo y pastoreo, así como de la tala clandestina de árboles.

Después de 30 años de gestión ambiental en México, los sectores agropecuario, forestal y pesquero, entre otros, continúan desregulados o no contemplados en la normatividad y la política ambiental.

Por otra parte, cabe señalar que el presupuesto ambiental en los últimos 10 años ha representado menos del 0.5% del presupuesto federal, exceptuando en 1996, cuya participación alcanzó 0.9%. Al iniciar el Siglo XXI, México enfrenta grandes retos relacionados con la pobreza, además del deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos naturales.



DURANTE DÉCADAS, LAS POLÍTICAS
ECONÓMICAS NO HAN SIDO ACORDES
AL DESARROLLO SUSTENTABLE,
SOSLAYANDO LAS IMPLICACIONES DE
LA DESTRUCCIÓN Y DEGRADACIÓN DE
LOS RECURSOS NATURALES.

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO DEL MEDIO AMBIENTE

México ocupa el cuarto lugar de los países considerados con megadiversidad biológica y posee cerca del 10% del total de las especies conocidas, destacando además por sus endemismos. En el inventario nacional forestal de 1994, se estima que la superficie forestal total de México es de 141.7 millones de hectáreas, es decir el 72% del territorio nacional, incluyendo bosques, selvas, vegetación de zonas áridas, hidrófilas y halófilas, así como áreas perturbadas. Las áreas exclusivamente forestales representan 55% de la superficie del país.

Los ambientes costero y marino abarcan 11,122 kilómetros de litoral y las cuencas hidrológicas están conformadas por 2.9 millones de hectáreas ocupadas por aguas interiores, donde se han identificado 2,500 especies de peces, de las cuales 350 se explotan de manera regular. Estos hábitats proporcionan ambientes ribereños de gran productividad biológica y aportan importantes volúmenes de nutrientes a los océanos.

BIODIVERSIDAD Y BIOSEGURIDAD

La pérdida de ecosistemas significa pérdida de biodiversidad, siendo la causa principal la deforestación. En la actualidad se calcula que se pierde anualmente una superficie

forestal de alrededor de 600 mil hectáreas, presentándose este problema principalmente en las selvas tropicales.

Otro indicador de la situación de la biodiversidad en el país es la NOM-059-ECOL-1994, donde se enlistan 2,421 especies de flora y fauna en diferentes categorías de riesgo: rara, amenazada, en peligro de extinción y sujeta a protección especial.

Las principales causas que ponen en riesgo los ecosistemas y especies del patrimonio natural, además de las señaladas en el apartado anterior, son la introducción de especies exóticas o fuera de su rango natural de distribución, así como las plagas y enfermedades; además de la cacería, tráfico y comercio ilícito de ejemplares, productos y subproductos de flora y fauna silvestre; la expansión de áreas urbanas e industriales; el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y energética y la contaminación del agua, suelo y aire.

Estas causas de deterioro traen consigo impactos que afectan procesos ecológicos tales como el que se aprecia en la disminución de la recarga de acuíferos, pérdida de suelo fértil por erosión, y una mayor vulnerabilidad a inundaciones, todos ellos relacionados al ciclo del agua. Con respecto a la bioseguridad, la principal preocupación radica en el impacto sobre múltiples variedades autóctonas, que constituyen una indispensable riqueza



genética para la preservación de la diversidad de las especies. Además, la introducción de semillas transgénicas pudiera representar una riesgosa dependencia de biotecnologías importadas.

Las leyes nacionales que regulan actualmente a los productos transgénicos son La Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Ley General de Salud y la Ley Federal de Semillas, además de la Norma Oficial Mexicana NOM-056 FITO-1995.

En 1999 se creó la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), con el objeto de coordinar las políticas de la administración pública federal relativas a la bioseguridad así como a la producción, importación, exportación, movilización, propagación, consumo y, en general, uso y aprovechamiento de organismos genéticamente modificados, sus productos y subproductos.

PÉRDIDA DE LA COBERTURA FORESTAL

Se estima que desde 1960 se ha perdido 30% de los bosques y selvas entonces existentes en el país.

Entre las principales causas de la deforestación está el cambio de usos del suelo para fines agropecuarios; la ganadería extensiva que ha afectado sobre todo al norte del país, donde 95% de los pastiza-

les naturales y 70% de los matorrales de zonas áridas se encuentran sobreexplotados; y los incendios forestales, que de 1991 a 1998 afectaron anualmente un promedio de 276 mil hectáreas, de las cuales 34% fueron bosques y selvas. En los dos últimos años se ha alcanzado la reforestación de 200 mil hectáreas anuales; las plantaciones comerciales son incipientes con una modesta contribución de poco más de 11 mil hectáreas anuales de 1996 a 1998.

PÉRDIDA Y CONTAMINACIÓN DE SUELOS

El deterioro excesivo del suelo provoca la desertificación, fenómeno asociado con la disminución de la capacidad productiva, la pérdida de servicios ambientales, la pobreza y la marginación.

Sin que a la fecha exista un monitoreo real, se estima que el deterioro anual de suelos en México, impacta entre 150 mil y 200 mil hectáreas, siendo sus principales causas, la deforestación en pendientes pronunciadas, en suelos frágiles, asociada al cambio del uso del suelo con fines agropecuarios, además del arado excesivo de la tierra en sistemas de agricultura tecnificada, sobre todo en las zonas y distritos de riego.

En total, se estima que alrededor del 64% de la superficie del territorio nacional (1.25 millones de km²) está afectada por diversos procesos e intensidad de degradación de suelos.

Los principales procesos de degradación son la erosión hídrica y eólica, que afectan 37% y 15% respectivamente de la superficie nacional. Le sigue la degradación química, como ejemplo la salinización, que si bien sólo se encuentra en 7% de los suelos del país, afecta principalmente tierras irrigadas de alto potencial productivo. También se presentan pérdidas de nutrientes, de materia orgánica y de microorganismos del suelo, así como compactación, acidificación y otros procesos.

En México, al igual que en el plano internacional, la atención a la problemática relacionada con suelos contaminados fue posterior a la otorgada al agua y aire, por lo que en la actualidad se carece de instrumentos regulatorios en inventarios, infraestructura y mecanismos de control que permitan una gestión adecuada en estos temas.

Existen registros respecto al elevado número de intoxicaciones en el ámbito nacional por el uso inadecuado de agroquímicos y el desecho de residuos industriales, así como cuencas contaminadas que requieren atención prioritaria.

Sin embargo, la situación de los suelos contaminados por dichos materiales no ha sido cuantificada.

RECURSOS HIDROLÓGICOS

Durante el siglo XX, la tasa de crecimiento del uso del agua ha superado en más de dos veces a la del



LA OFERTA INSTITUCIONAL
EN LAS ÁREAS DE SALUD,
EDUCACIÓN, ALIMENTACIÓN
Y APOYOS AL INGRESO,
DEBE SER SUFICIENTE PARA
GARANTIZAR LA COBERTURA
BÁSICA UNIVERSAL Y LLEVAR,
ASÍ, LAS CONDICIONES DE VIDA
DE TODOS LOS HABITANTES
A ESTÁNDARES MÍNIMOS QUE
POSIBILITEN EL DESARROLLO
HUMANO.

crecimiento de la población, situación que ha llevado a considerar su condición y abasto como uno de los problemas globales más importantes de nuestros tiempos.

En el país se utilizan 78.4 km³ anuales de agua, de los cuales la agricultura de riego consume más de tres cuartas partes, cuya aplicación y distribución implica una eficiencia global promedio de apenas el 46%.

De los 650 acuíferos en el país, 100 muestran problemas de sobreexplotación a los que, en ocasiones, se suman problemas de contaminación por arsénico u otras sustancias tóxicas. En 17 acuíferos se han identificado problemas de intrusión salina. Desafortunadamente, no se cuenta con estudios que dimensionen la situación general de gran parte de los acuíferos. Por otra parte, las descargas de aguas residuales sin tratamiento ocasionan grados variables de contaminación en los cuerpos de agua superficiales del país, lo que limita su uso directo y representa un riesgo para la salud.

Las cuencas con mayor grado de contaminación son las del Río Lerma, Alto Balsas, Alto Pánuco y algunas porciones del Bajo Bravo.

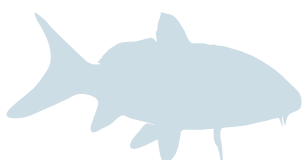
AFECTACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS

México cuenta con más de 800 cuerpos laguneros costeros cu-

briendo una extensión aproximada de 1.5 millones de hectáreas. Muchos de estos ecosistemas se encuentran en condiciones de degradación, debido a la presencia de distintos grados de contaminación. Otros han recibido grandes cantidades de sedimentos, producto de la erosión de laderas deforestadas en la cuenca mediana o alta; otras más han perdido su conexión natural con el mar, por los mismos procesos de sedimentación o bien por la construcción de obras de infraestructura.

Paralelamente, han desaparecido extensas áreas de manglar y pantanos a consecuencia del desarrollo de infraestructura petrolera y al avance de la ganadería y de los polos de desarrollo urbanos y turísticos, con la consecuente contaminación marina generada por el vertido de descargas sin tratamiento previo.

La atención a esta problemática ha sido abordada por la administración pública de manera desvinculada, existiendo esfuerzos institucionales pero planteados desde visiones sectoriales. Entre los principales problemas que afectan a las zonas costeras, destaca la pérdida de hábitats de tierra de marea, dunas o acantilados debido a la deforestación, al cambio de uso del suelo y a la minería o relleno para construcción. Otro de los problemas es la desaparición o disminución de humedales (marismas, manglares, petenes y ceibadales) debido a cambios del uso del suelo para desarrollos urbanos, portuarios, turísticos y otros, o por azolvamien-



to y sedimentación producto de la alteración de los cauces cuenca arriba (presas, deforestación, etc).

POBLACIÓN INDÍGENA

El 90% de la población indígena vive en las regiones biogeográficas más ricas. A través del tiempo desarrollaron formas de interacción con los ecosistemas que permitieron perfeccionar complejas prácticas de manejo que combinaban la conservación, la capacidad productiva y la regeneración natural de los recursos. Estas prácticas se confrontaron con los procesos de producción predominantes a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuya característica fundamental ha sido el crecimiento económico a costa de la destrucción, sobreexplotación y contaminación de los recursos naturales.

Como resultado de la ruptura del equilibrio socio-ecológico, los recursos han disminuido y se ha acentuado la pobreza de la población indígena.

El acervo técnico y el conocimiento de los pueblos indígenas constituyen una base para impulsar acciones de conservación y manejo ordenado de los recursos. No obstante, sus tecnologías no siempre pueden hacer frente a procesos de degradación que han generado diversos sistemas productivos, incluidos los propios, por lo que adecuarlas y combinarlas con otras tecnologías, en consenso con los pueblos indígenas, es una tarea fundamental.





Las regiones campesinas, en donde se concentra la mayor parte de la población pobre, son al mismo tiempo las áreas más ricas del país en biodiversidad y recursos naturales. La sobreexplotación o el uso indebido de estos recursos, como consecuencia de la carencia de alternativas productivas, provocan deterioro ecológico que a su vez profundiza la pobreza.

Como parte de una visión integral y sustentable del desarrollo rural, es necesario que las políticas públicas de impulso al campo incorporen de una manera plena los criterios de conservación ambiental y de combate a la pobreza.

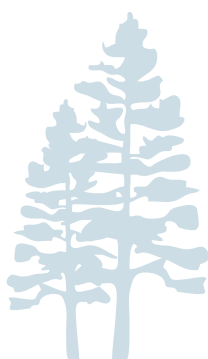
Calidad de vida [4]

Los rezagos sociales entre regiones derivan de la interacción negativa de diversos factores. La inadecuada articulación del territorio, puesto que muchas localidades están incomunicadas, se combina con un patrón de asentamientos humanos disperso. Los anteriores elementos, a su vez, se suman a la insuficiente provisión de servicios sociales y apoyos gubernamentales y a un escaso dinamismo económico. Derivado de esto, existen regiones con niveles extremos de marginación. Por otra parte, las regiones de muy alta marginación presentan un escaso desarrollo de las redes de comunicación y transporte, así como una acentuada dispersión de la población, que a menudo se ubica

en zonas orográficas accidentadas o de alto riesgo. La conjunción de la desarticulación física del territorio y el patrón disperso de asentamientos humanos se traduce en el aislamiento de muchas localidades pequeñas.

La insuficiencia e inadecuada distribución territorial de los apoyos institucionales en las áreas de salud, educación, alimentación y apoyos al ingreso derivan de una oferta institucional reducida y del aislamiento de las localidades, lo que eleva los costos y dificulta la provisión de servicios. Todo ello limita las posibilidades de brindar protección social y promover la formación de capital humano. Asimismo, las posibilidades de desarrollo económico de estas regiones más marginadas se ven obstaculizadas por una insuficiente oferta de financiamiento para la producción, de canales eficientes de abasto y comercialización, así como de asesoría y asistencia técnica vinculadas al diseño y administración de proyectos de inversión.

Los limitados niveles de organización social prevalecientes se expresan en la reducida capacidad de gestión de las comunidades pequeñas y dispersas ante las autoridades políticas y las instituciones. Por último, el desarrollo de las microregiones de elevada marginación ocurre en un entorno institucional, político y jurídico poco propicio, caracterizado por la recurrencia de conflictos intercomunitarios, sociopolíticos o interétnicos.



LA EDUCACIÓN

La educación constituye un factor determinante que facilita a las personas su integración al desarrollo. Impulsar entre éstas la apropiación de las capacidades básicas que brinda la educación, ofrecerá la perspectiva de elevar su bienestar incluso más allá del horizonte temporal inmediato, en tanto los efectos son permanentes para mejorar sus posibilidades de ser autosuficientes.

Hasta ahora, el sistema educativo no ha brindado la calidad adecuada ni las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo de la población rural. Esta inequidad en la educación ha actuado como un poderoso mecanismo de exclusión social.

El reto actual del sistema educativo es elevar la calidad de los servicios, sobre todo los que se brindan para los grupos vulnerables, entre ellos, la población rural dispersa y la indígena. Por ejemplo, en muchas de las comunidades de menos de 100 habitantes, en las que se asientan casi un millón de niños menores de 14 años, un mismo docente atiende simultáneamente a niños matriculados en grados diferentes; los hijos de los jornaleros (entre 400,000 y 700,000 según diversas estimaciones), enfrentan graves dificultades para acceder a servicios educativos por su movilidad, su diversidad étnica y cultural y su incorporación desde muy temprana edad al trabajo agrícola asalariado.





LOS APORTES INSTITUCIONALES
EN LAS ZONAS INDÍGENAS O DE
ALTA MARGINACIÓN HAN SIDO
INSUFICIENTES PARA LOGRAR
GENERAR CONDICIONES DE
DESARROLLO.

El analfabetismo es un fenómeno que se presenta en gran medida en el contexto rural. La mitad de los analfabetos son personas mayores de 49 años y en el grupo de 15 a 49 años, el analfabetismo es de 5.6%, lo que equivale a 2.8 millones de personas. En este último grupo predomina la población rural (54.5%), concentrada en Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Puebla; las mujeres representan el 63% de ese número.

Esta circunstancia limita no sólo las oportunidades de los adultos, sino que repercute en menores apoyos para los niños en su formación educativa temprana. Para la población indígena el porcentaje de personas analfabetas es tres veces mayor que el promedio nacional. Esto significa un rezago de casi 20 años con respecto al resto del país.

En los últimos años la cobertura de atención educativa de hombres y mujeres ha aumentado de manera constante, por lo cual la diferencia entre ambos se ha reducido; con todo, se observan aún notables diferencias en el medio rural, donde la adopción de un enfoque de género en las políticas educativas contribuirá a consolidar la igualdad entre hombres y mujeres.

La inasistencia de los niños a la escuela en los hogares con menores ingresos se presenta con igual intensidad entre niños y niñas. Esta situación no parece derivarse de la falta de acceso a los servicios educativos, sino de limitaciones en las posibilidades de los padres de enviar a los hijos a la escuela, dado que la cobertura de planteles educativos a nivel primaria es prácticamente universal, considerando que 99 de

cada 100 hogares en las localidades rurales tienen acceso a una escuela primaria a una distancia menor a 5 km. Sin embargo, también existe el reto de que estos servicios sean de calidad, para que el tiempo y esfuerzo de los niños y jóvenes, y de toda la familia para que ellos continúen estudiando, efectivamente se cristalice en mayores capacidades para las personas.

La conclusión de la educación básica sigue siendo un reto. A nivel nacional, 38% de las personas con edades entre 16 y 18 años no terminaron la secundaria. Las diferencias son muy relevantes cuando se comparan entre el medio rural y el urbano. En las áreas rurales, 62% de las personas de estas edades no han concluido la secundaria, en comparación con 30% en el área urbana. La inversión para el desarrollo de las capacidades de los mexicanos es prioritaria y representa el eje central de la estrategia de desarrollo rural de la presente administración.

LA EDUCACIÓN EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

Los rezagos que experimenta la población indígena en materia educativa son relevantes. Se trata de factores relacionados que, junto con la pobreza, dan forma y consistencia a un círculo que tiende a repetirse generación tras generación.

El analfabetismo entre la población indígena triplica el promedio nacional. Las mujeres presentan

mayor desventaja ya que es entre tres y seis veces mayor que el promedio nacional. En algunas entidades el analfabetismo de las mujeres duplica e incluso triplica el de los hombres de la misma etnia.

LA SALUD

Uno de los rasgos distintivos de las condiciones de salud en nuestro país es su desigualdad. Mientras que los daños a la salud en las regiones y grupos de mayores ingresos tienen un perfil similar al de algunos países europeos, en las regiones y grupos sociales empobrecidos el cuadro es el de un país de escaso desarrollo.

Algunos indicadores que muestran dramáticamente esa realidad es el hecho de que mientras entre 1992 y 1998 la mortalidad de varones adultos disminuyó 17% en las zonas urbanas, en el medio rural no experimentó ningún cambio; en las mujeres, en tanto que la mortalidad disminuyó 12% en el medio urbano, en el campo aumentó en 5%.

Las diferencias en la esperanza de vida al nacer también son considerables. Entre 1992 y 2000 se registraron ganancias de 2.7 años en las áreas urbanas, en contraste con sólo 0.2 años en áreas rurales. En este momento, las áreas rurales de Oaxaca, Guerrero y Chiapas presentan una esperanza de vida 10 años menor que las áreas urbanas de Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal.

El acceso a los servicios de salud determina en gran medida las oportunidades de las personas para lograr una condición de vida adecuada. En la actualidad, el acceso a los servicios de salud para la población es marcadamente distinto según se trate de un contexto rural o urbano. La dispersión de muchas localidades en el medio rural provoca que, en general, el acceso de los hogares a los servicios sea más difícil. Por ejemplo, una tercera parte de la población del medio rural tarda más de 30 minutos para trasladarse a un centro donde se brinden servicios de salud, mientras que sólo 15% de la población del medio urbano reporta tener los servicios a más de 30 minutos de su lugar de residencia.

Aunque el 80% de los hogares que habitan en localidades rurales tienen acceso a servicios de salud a una distancia menor a 5 km, existen profundas diferencias que se relacionan con los niveles de marginación en que vive la población.

Entre los factores que tienen mayor impacto en las condiciones de salud y las posibilidades de desarrollo a lo largo de la vida, se encuentra la condición nutricional de los niños. Un problema muy apremiante es que la prevalencia de desnutrición de los niños menores de 5 años en el grupo de menos recursos en el medio rural asciende a 34%, en comparación con un 25% para el grupo correspondiente en el medio urbano. Esto implica acciones de salud preventiva, acciones de suplemento nutricional, así como



de educación para que la población tenga conductas más favorables para una mejor salud y nutrición.

Un sistema de salud moderno debe garantizar que los esquemas de financiamiento sean justos y que protejan a toda la población contra gastos excesivos por motivos de salud. En este rubro, el sistema mexicano presenta un desempeño inadecuado. Se calcula, en forma conservadora, que cada año entre dos y tres millones de hogares mexicanos se ven obligados a hacer uso de más de la tercera parte de su ingreso disponible para financiar la atención de su salud, con lo que incurrir en lo que se conoce como gastos catastróficos. Este fenómeno es más común entre los hogares más pobres.

LA SALUD EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

La salud de la población indígena es precaria. En ella se manifiestan

los efectos de muchas carencias. Mientras que la esperanza media de vida al nacer, a nivel nacional, es de 74 años, entre la población indígena es de 69 años. En términos generales, la mortalidad infantil indígena es 58% mayor que la media nacional. La mortalidad en las ciudades de más de 15 mil habitantes es de 30 por cada mil nacidos vivos. En los municipios con 40% o más de población indígena, la tasa es de 55 por cada mil nacidos vivos y, en regiones como la cora, tarahumara y huichol este indicador llega a 89, 95 y hasta 100 por cada mil, respectivamente. El número de muertes de las mujeres indígenas durante el embarazo, parto o puerperio casi triplica al de las mujeres no indígenas. El principal problema de salud de los niños indígenas menores de 5 años es la desnutrición crónica. El 17.7% de ellos tiene una talla baja. Este retraso en el crecimiento es casi tres veces más frecuente en las zonas rurales y cuatro veces mayor entre los niños indígenas.

ABASTO DE ALIMENTOS

Otro factor importante para el logro de niveles adecuados de salud y nutrición consiste en la disponibilidad de productos para el consumo de alimentos. En las localidades más dispersas y aisladas, el abasto de productos alimenticios es muy escaso o nulo, y muchas veces los precios son más elevados en comparación con los que se pagan en las ciudades, debido a los costos de transporte, los volúmenes de venta, o la falta de competencia en el mercado. El Programa Abasto Rural se ha orientado a apoyar la demanda de productos básicos por parte de la población en pobreza, ubicada en zonas rurales marginadas de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto.

SERVICIOS COMUNITARIOS Y VIVIENDA

En el medio rural, 12 millones de habitantes del país carecen de agua potable y 24 millones, de alcantarillado. Los mayores rezagos se encuentran en el medio rural, donde el 66% de las viviendas carecen de agua potable y más de 30% de los hogares no disponen de baño o letrina, lo que refleja la carencia de un importante recurso para la higiene en las viviendas, que agudiza los problemas de salud no sólo de quienes las habitan, sino a la población de su entorno.

El abasto de agua a poblaciones menores y comunidades rurales es deficiente en calidad porque los

acuíferos someros son muy vulnerables a la contaminación ocasionada por efluentes no tratados urbanos, industriales y agropecuarios, que fluyen directamente en las áreas de recarga.

La presencia de pisos de tierra en las viviendas señala de forma contundente el perfil de carencia de recursos de los hogares. Entre los hogares del área rural con menores ingresos, aproximadamente la mitad presentan esta característica.

En lo que se refiere a la infraestructura pública, aunque a nivel nacional la cobertura de energía eléctrica es superior al 95% de las viviendas, aún prevalecen rezagos entre los hogares de menor ingreso y se concentra básicamente en los contextos rurales.

Si bien estos indicadores por sí mismos son reveladores de las carencias que enfrentan los hogares en el medio rural, no debe perderse de vista que varios de ellos concurren en los mismos hogares.

Por ejemplo, más de la mitad de los que tienen piso de tierra tampoco tienen agua.

Todo lo anterior revela que la pobreza en México se concentra en el campo. Es por ello que la estrategia de combate a la pobreza debe orientarse en gran medida hacia las zonas rurales: diseñar estrategias de atención diferenciadas para atender grupos de población específicos, coordinadas entre las diferentes instancias. ✿





Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano



Como resultado del análisis y las discusiones de intercambio llevadas a cabo en el marco de la Comisión del Campo de la Conferencia Nacional de Gobernadores, se han logrado plasmar los siguientes principios generales.

Se considera que la inclusión de estos criterios en el diseño y definición de políticas públicas para el campo mexicano ayudaría a lograr un desarrollo rural sustentable en nuestro país y paliar las recurrentes crisis que ha venido sufriendo el sector.

I

TERRITORIALIDAD, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

1. La enorme diversidad de sistemas productivos y de dinámicas socio-económicas en las regiones, no es reconocida y mucho menos atendida en el diseño y operación de las políticas públicas rurales. De aquí la importancia de adoptar un enfoque territorial y descentralizado de planeación que incorpore las experiencias regionales con base en el concepto de cuencas hidrográficas y a la sociedad como ente responsable.

2. Se debe promover la participación de los actores sociales en las distintas etapas de los procesos de planeación, gestión, evaluación y seguimiento. Se debe lograr, así mismo, que haya articulación entre los órganos colectivos de decisión: consejos estatales, distritales y municipales de planeación, consejos de desarrollo rural sustentable, consejos forestales y de cuencas, comités de desarrollo comunitario, etc.

3. Las Entidades Federativas deben tener la facultad para definir los ámbitos de planeación territorial, en base a mecanismos de participación ciudadana. La planeación del desarrollo se ha de basar, no sólo en los tres niveles gubernamentales, sino también en los espacios de concertación y gestión intermedios (comunitarios o ejidales, intermunicipales e interestatales), para la atención apropiada de situaciones correspondientes a su escalas.

II

INSTITUCIONALIDAD Y COORDINACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL



1. Es necesaria una coordinación que, alejándose del actual esquema sectorial y piramidal, garantice consistencia para asegurar que las políticas adoptadas e implementadas por las diferentes agencias no sean contradictorias, clarificando los roles y responsabilidades de los diferentes actores en lo que se refiere al desarrollo rural sustentable.

2. Una política consistente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de la sociedad y por lo tanto trasciende los ciclos electorales. Su patrimonio más importante es la certeza y la continuidad, para lo cual es necesario establecer la posibilidad de aprobar presupuestos multianuales irreductibles que den seguridad a los diferentes actores del sector.



3. La coordinación horizontal de las distintas secretarías a nivel federal debe darse a través de la Comisión Intersecretarial y debe guiarse por el Programa Especial Concurrente, como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Para que sea efectiva, esta instancia de coordinación y concurrencia debe ser llevada al rango de Coordinación Presidencial. A nivel estatal se deben desarrollar esquemas complementarios de coordinación y concurrencia.

4. La articulación vertical debe estar dada por los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (nacional, estatales, distritales y municipales), entre sí y en los distintos niveles de gobierno. Estos consejos deben integrarse de manera formal a los Comités para la Planeación y el Desarrollo (COPLADE's), de modo que estos Consejos cumplan las funciones de los subcomités de desarrollo rural de dichos órganos de planeación.

5. Las acciones emprendidas por los ejecutivos estatales y federal deben ser evaluadas externamente por los poderes legislativos respectivos, sin demérito de los componentes de evaluación y seguimiento al interior de los programas.

6. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es sin duda un parteaguas que establece el diseño institucional para la concurrencia y la participación social. Los estados deberán integrar su propio plan de acción legislativo, que contemple una intensa colaboración con el Congreso de la Unión, de forma tal que la adecuación y evolución de su marco jurídico responda a sus particulares condiciones, y abra mayores espacios para la coordinación interinstitucional e intergubernamental, y no se convierta en un obstáculo al crecimiento.

III

FEDERALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES

1. Existe consenso en el sentido de que se deben emprender reformas y cambios en la manera de atender la problemática rural. Contra la dispersión y disipación de recursos públicos, una respuesta eficaz es una agenda compartida y transversal, dotando de una fuerte inserción operativa a las esferas estatales, municipales y comunitarias y siendo legitimada sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana.

2. Se debe lograr una visión común que contemple la conformación de un sistema sustancialmente más descentralizado, con un rol pro-



tagónico de los gobiernos estatales, con mayor control de su agenda de desarrollo rural, y a la vez, con una orientación territorial del desarrollo rural. Para lograr esto, los estados y la federación deberán asumir costos y responsabilidades en el desarrollo de las capacidades institucionales y profesionales necesarias en el ámbito estatal y local.

3. En los ejercicios de federalización, es necesario considerar planteamientos que permitan definir una visión integral del proceso y no sólo una transferencia administrativa; aprovechar la oportunidad para un intenso trabajo de reingeniería de procesos; precisar las materias específicas que constituyen las cargas operativas; inventariar las necesidades de rehabilitación de las capacidades de las instancias operativas, así como la construcción y el reforzamiento de las capacidades de las organizaciones sociales para participar como interlocutores y corresponsables del proceso.

IV

RECONVERSIÓN PRODUCTIVA



1. Una nueva visión de reconversión productiva debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas, sostenibles y equitativas; entendidas como un sector ampliado que trasciende la producción primaria, capaz de conformarse como un dinamizador de la economía regional. La inclusión de esquemas de identificación, valoración y retribución para la protección de servicios ambientales, son una de las vías innovadoras y de gran potencial para equilibrar la interacción de las ciudades con su región.

2. Como condición de seguridad alimentaria, protección del aparato productivo nacional y como determinante básica para ingresar o mantenerse en mercados altamente competitivos, las políticas en sanidad e inocuidad alimentaria deben considerar, de manera fundamental, la articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. Como resultado de la operación coordinada en esta materia, se logrará un referente fundamental de certidumbre y credibilidad. Se debe, así mismo, agilizar la actualización de Normas Oficiales y Leyes en materia de sanidad fitozoosanitaria e inocuidad agroalimentaria.

3. La disminución en la disponibilidad de agua, el deterioro de la infraestructura y la contaminación, frente a una demanda creciente, hacen imperativo que los usuarios encuentren en las instancias de concertación, formas de resolución de conflictos y generación de acuerdos antes de que



los problemas se agudicen. El proceso organizativo en torno al manejo del agua y las cuencas en el país, requiere de madurar, tanto en los espacios establecidos, como en la vinculación entre ellos. Es necesario mejorar las capacidades administrativas y operativas de las asociaciones de usuarios de los distritos de riego, la capacidad de gestión de las comisiones de cuenca, de planeación y canalización de recursos de las comisiones estatales y de representatividad de los consejos de cuenca. Por otra parte, es fundamental impulsar la articulación entre ellos.

4. Persiste la necesidad de consolidar, eficientar y ampliar la superficie bajo riego, como factor determinante de la productividad; para aprovechar el potencial de nuestros productos con acceso a los mercados, así como para liberar agua para otros usos.

5. Para la recuperación de las cuencas deterioradas se requiere fortalecer las vinculaciones urbano-rurales para reducir las descargas de aguas contaminadas a los escurrimientos y embalses naturales. El tratamiento de aguas residuales es una responsabilidad compartida, que debe ser enfrentada de manera sistemática sumando esfuerzos y con el uso de tecnologías que ayuden a solucionar el problema en vez de trasladarlo o acumularlo, como se ha venido haciendo.

V

INTEGRACIÓN PRODUCTIVA



1. Es necesario reforzar la estrategia de los Sistemas-Producto, consolidándolos como instrumentos de concertación, programación y planeación que dan racionalidad técnico-económica y viabilidad social a las cadenas productivas. La integración de estas cadenas es, por definición, conflictiva, pues en ella se expresan los desencuentros existentes entre los principales actores del sector. Las instituciones gubernamentales, como representantes del interés general, deben ser las mediadoras necesarias comprometidas con la equidad social y el equilibrio.

2. Se deben promover y apoyar estrategias comerciales que rescaten la identidad regional de los productos. Esto puede constituir una importante vía de inserción en los mercados nacional e internacional, aprovechando las ventajas competitivas. Así se logrará una oferta de calidad, con mayor presencia de marca en el mercado y con mejor capacidad de negociación de las condiciones del intercambio por parte de los productores.



3. Se requiere un sistema integral de servicios financieros para el campo, que apoye y estimule una cultura del ahorro y el crédito en el sector. Este sistema debe aglutinar diversos servicios financieros, incorporar a la banca comercial a partir de esquemas mixtos de financiamiento y promover el crédito al campo desde las instituciones de banca social, así como formar recursos humanos especializados para atender al sector de la producción primaria. Los municipios y autoridades locales, por su parte, deben estar involucrados en la selección de candidatos a acceder a los distintos servicios financieros.

4. La logística se considera una estrategia extrema para agregar valor. Se requieren políticas explícitas que fortalezcan las articulaciones entre el sistema de ciudades intermedias y su ámbito agropecuario. Se debe buscar la reingeniería en las operaciones de los procesos, de modo que los costos logísticos disminuyan, impactando no sólo en las utilidades, sino en el posicionamiento competitivo del producto en el mercado. Para esto, es necesario desarrollar una red nacional de centros logísticos interestatales, establecidos de acuerdo a estudios que busquen maximizar las ventajas geográficas y no según criterios individuales por estado.

5. La agricultura mexicana, en el momento de la firma del TLCAN, estaba afectada, y aún lo está, por su baja productividad y por un marcado dualismo en lo que respecta a la tenencia de la tierra y al acceso a los medios de producción. Las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud ni con la cobertura requeridas para enfrentar la competencia externa, elevar la productividad y consolidar la competitividad mexicana. Es necesario, por lo tanto, reestructurar los apoyos de la Alianza, Procampo y Apoyos al Ingreso/Objetivo, ya que no cubren las necesidades de la totalidad de los productores, generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial y no han tendido a aumentar la eficiencia productiva con una visión integral y de largo plazo.

6. La incorporación de los granos básicos fue, y sigue siendo, uno de los temas más controvertidos de la agenda de negociación TLCAN. Hay reclamos estridentes por el poco respeto de los cupos de importación de granos básicos y una buena cantidad de prácticas desleales y de dumping comercial por la vía de restricciones sanitarias a las exportaciones mexicanas, los paneles de controversias no han sido un espacio de ajuste a la convención. Es necesario revisar estas prácticas y asegurar que sea efectiva el uso de los mecanismos de control antes de liberar totalmente el mercado.

7. Hoy, un sector numéricamente reducido se beneficia de las ventajas de este tratado, pero aún no hay una respuesta para los pequeños pro-



ductores que conforman la gran mayoría de la población rural del país y que ha visto reducir su calidad de vida y empeorar dramáticamente sus posibilidades de inserción en los mercados de cada vez más alta competitividad. Por lo tanto, se debe buscar la actualización y la revisión del TLCAN en materia agropecuaria debido, tanto a que el contexto ha cambiado con respecto a cuando éste se firmó, como a que las condiciones de los productores mexicanos no han evolucionado como se suponía al momento de su negociación.

VI

ACOMPANAMIENTO DEL DESARROLLO



1. El extensionismo y el acompañamiento técnico son necesarios para aumentar la eficiencia y dar sentido a los apoyos otorgados. Se requiere que sean incluidos montos específicos destinados a estas actividades en los presupuestos de los diferentes programas. Así mismo, se debe favorecer la asesoría técnica y la transferencia de tecnología desde el sector privado, por ejemplo a través de esquemas fiscales o de acuerdos de incorporación de tecnología desarrollada por los mismos.

2. Se requiere avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología, la innovación y la capacitación

de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en programas conducentes a la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores y privilegiando los aspectos de desarrollo del capital humano y social.

3. Se debe, como apoyo a este proceso, promover en las instituciones de educación superior la formación integral de profesionales en desarrollo rural sustentable, abarcando aspectos que vayan desde la planeación participativa y con enfoque territorial, hasta la comercialización de los productos del campo en mercados internacionales altamente competitivos.

VII



SEGURIDAD ALIMENTARIA, DETERIORO AMBIENTAL Y CALIDAD DE VIDA

1. La seguridad alimentaria debe ser un tema prioritario de las políticas del campo mexicano. El objetivo final de la seguridad alimentaria debe ser que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten; esto se logrará asegurando una producción adecuada de alimentos y garantizando el acceso a los mismos. Así mismo se debe lograr que la dependencia externa del sistema alimentario se mantenga a niveles que se consideren económica y políticamente razonables.

2. Como parte de una visión integral y sustentable del desarrollo rural, es necesario que las políticas públicas de impulso al campo incorporen de una manera plena los criterios de conservación ambiental y de combate a la pobreza. El conjunto de todos los programas de apoyo al campo deben incluir criterios ambientales y sociales en sus diseños y operación.

3. Los aportes institucionales en las zonas indígenas o de alta marginación han sido insuficientes para lograr generar condiciones de desarrollo. La oferta institucional de las áreas de salud, educación, alimentación y apoyos al ingreso debe ser suficiente para asegurar la cobertura universal y llevar, así, las condiciones de vida de estas regiones a los estándares mínimos de calidad que posibilite el desarrollo de capital humano.✎



Bibliografía

1. SEMINARIO: GESTIÓN TERRITORIAL Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. BOISIER, S. EN GESTIÓN TERRITORIAL Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. 2005. XALAPA, VERACRUZ.
2. DISEÑANDO E IMPLEMENTANDO POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL. OECD. IN WORKING PARTY ON TERRITORIAL POLICY IN RURAL AREAS. 2005. OAXACA, MÉXICO.
3. LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE... CONGRESO DE LA UNIÓN, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2001, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.
[HTTP://WWW.CDDHCU.GOB.MX/LEYINFO/PDF/235.PDF](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/235.pdf)
4. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE... PODER EJECUTIVO FEDERAL. COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. 2001–2006. [HTTP://WWW.SAGARPA.GOB.MX/DGG/FTP/CONCURRENTES.PDF](http://www.sagarpa.gob.mx/DGG/FTP/CONCURRENTES.PDF)
5. AGENDA PARA EL CAMPO MEXICANO. GUSTAVO GORDILLO DE ANDA. NEXOS. 2006. P. 43–49.
6. MEXICO. DECENTRALIZATION OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS. JOSÉ MARÍA CABALLERO, J.M. 2006, THE WORLD BANK.
7. ESTADÍSTICAS DEL AGUA EN MÉXICO 2004. SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN BÁSICA DEL AGUA. COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. 2004.
8. LA CUENCA TRIBUTARIA COMO ÁMBITO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES. ALTERNATIVAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL, A.C. DIEGO RAÚL HERNÁNDEZ GARCÍA. 2002. TEHUCÁN, PUEBLA, MÉXICO.
9. BANCA PARA TODOS: ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS FINANCIEROS EN EL CAMPO. ASOCIACIÓN MEXICANA DE UNIONES DE CRÉDITO DEL SECTOR SOCIAL (AMUCSS). 2006.
10. EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS IMPACTOS E INSTRUMENTACIÓN DEL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN, DOCUMENTO MAESTRO... ROMERO, J. Y PUYANA. 2004.
[HTTP://WWW.SICE.OAS.ORG/GEOGRAPH/WESTERNH/NAFTA_AGRI.PDF](http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/NAFTA_AGRI.pdf)
11. MÉXICO: CRECIMIENTO AGROPECUARIO, TLCAN, CAPITAL HUMANO Y GESTIÓN DEL RIESGO... CEPAL, NACIONES UNIDAS. 2006... [HTTP://WWW.ECLAC.CL/PUBLICACIONES/MEXICO/1/LCMEXL686Rev1/L686.PDF](http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/1/LCMEXL686Rev1/L686.pdf)
12. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN MÉXICO. ALEXANDER SCHEJTMAN, RIMISP CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL.
13. PAISAJE DESPUÉS DE LA BATALLA. LAS PROPUESTAS DE LOS PRODUCTORES RURALES ORGANIZADOS: UN PLANTEAMIENTO NOTABLEMENTE ARTICULADO. ARMANDO BARTRA. [HTTP://WWW.CONAGOCAMPO.MICHOACAN.GOB.MX/REGISTRO_CONAGO/PONENCIAS/PAISAJE_DESPU%ES_DE_LA_BATALLA,_BARTRA.PDF](http://www.conagocampo.michoacan.gob.mx/registro_conago/ponencias/Paisaje_despu%Es_de_la_batalla,_Bartra.pdf)
14. TRANSFERENCIA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA AGRICULTURA, LECCIONES Y PROPUESTAS... AGUILAR, SANTOYO, SOLLEIRO, ALTAMIRANO Y BACA. FUNDACIÓN PRODUCE MICHOACÁN Y UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO. 2005.
ISBN: 968–02–0133–3.



ANEXO 1

Las recurrentes crisis del campo mexicano, nos obligan a realizar esfuerzos para lograr mayor pertinencia y eficacia en las intervenciones gubernamentales en este ámbito.

En atención a ello, la Conferencia Nacional de Gobernadores, ha profundizado en el análisis del tema en un seminario de discusión que ha generado como resultado, lineamientos que consideramos deben ser tomados en cuenta para el diseño de las políticas públicas que lleven al país a lograr un desarrollo rural sustentable.

En este sentido, los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas, reunidos en el pleno de la CONAGO hacemos el siguiente

PRONUNCIAMIENTO

Las políticas públicas para el campo deben concebirse desde un enfoque territorial y descentralizado. La planeación del desarrollo rural se debe basar en los tres niveles de gobierno, así como en los espacios de concertación y gestión intermedios: comunitarios, intermunicipales e interestatales. Sólo de esta manera se podrá dar atención apropiada a las necesidades detectadas en las respectivas escalas. Esto debe acompañarse, también, de la coordinación necesaria y de la claridad en los roles y responsabilidades de los diferentes actores.

Un instrumento eficaz debe ser una agenda compartida y transversal, que dote de una fuerte inserción operativa a las esferas locales, legitimada sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana.

La reconversión productiva debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas, sostenibles y equitativas, entendidas como las actividades de un sector que trasciende la producción primaria, capaz de conformarse como un dinamizador de la economía. Esto se logrará con la introducción de tecnología y la adopción de mejores prácticas con criterios de sustentabilidad, de apropiación de mercados y de generación de valor agregado.

Es fundamental continuar con la integración de cadenas productivas y para esto se deben inducir las alianzas entre productores, industriales y otros actores, con el fin de complementar talentos, conocimientos tec-





nológicos y capacidades empresariales, y lograr, así, integrar los sistemas productivos rurales bajo objetivos comunes.

Se deben ajustar los instrumentos de políticas públicas de modo que la certeza y la continuidad sean patrimonio de los actores involucrados. Esto permitirá fomentar un sistema integral de servicios financieros para el campo, capaz de incorporar a la banca comercial a partir de esquemas mixtos de financiamiento y promover el crédito al campo desde las instituciones de banca social.

En los plazos pactados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud ni con la cobertura requeridas para permitir al sector enfrentar la competencia externa. Es necesario, por lo tanto, adecuar los programas de apoyo para aumentar la eficiencia productiva con una visión incluyente, integral y de largo plazo.

El objetivo final y aspiración pública de seguridad alimentaria, es que todas las personas en México tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos.

El conjunto de los programas de apoyo al campo deben incluir los criterios ambientales y sociales en su diseño y operación, que permitan revertir el deterioro de la base productiva y enfrentar la pobreza extendida en el medio rural. 🌱

