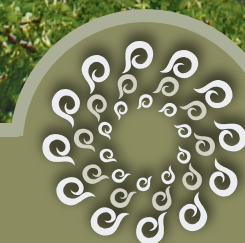




www.conagocampo.michoacan.gob.mx
conagocampo@michoacan.gob.mx



CONAGO
CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DESDE
UNA VISIÓN FEDERALISTA DEL CAMPO MEXICANO



CONAGO

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

COMISIÓN DEL CAMPO

**PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DESDE UNA
VISIÓN FEDERALISTA DEL CAMPO MEXICANO**



CONFERENCIA NACIONAL
DE GOBERNADORES

Conferencia Nacional de Gobernadores

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

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
DESDE UNA VISIÓN FEDERALISTA DEL CAMPO MEXICANO.

PRIMERA EDICIÓN, 2007

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: 978-970-9790-06-1
IMPRESO EN MÉXICO

Autoridades

Lic. Jesús Silverio Cavazos Ceballos
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE COLIMA
PRESIDENTE DE LA XXXIII REUNIÓN ORDINARIA DE LA
CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

C.P. Jorge Carlos Hurtado Valdez
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CAMPECHE
PRESIDENTE DE LA XXXIV REUNIÓN ORDINARIA DE LA
CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

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

RESPONSABLES DEL DOCUMENTO

Ing. Mauricio Soberanes Hernández
SUBSECRETARIO DE FOMENTO PRODUCTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Ing. Rafael Obregón Vioria
CONSULTOR

Coordinación General

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

Dra. María José Burgin Domínguez
ASESORA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Lic. Alfredo Tapia Navarrete
DIRECTOR DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN



CONFERENCIA NACIONAL
DE GOBERNADORES



Agradecimientos

El Gobernador del Estado 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.

Merecen especial mención, Gonzalo Chapela, de la Universidad Autónoma de Chapingo; Rubén Medina Niño, de la SEDRU Michoacán; Francisco Abardía Moros, de Banchiapas y a Carlos Toledo Manzur, del Gobierno del Estado de Guerrero. Todos ellos han hecho importantes aportes que permitieron enriquecer y fortalecer las propuestas base a partir de las cuales se articuló la discusión, la validación y priorización de las iniciativas que aquí se presentan.

Finalmente, un reconocimiento a Alfonso González y al 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 SEDRU del Estado de Michoacán, de la Secretaría Técnica del Gobernador de Michoacán, de la Representación del Estado de Michoacán en el DF, al Gobierno del Estado de Aguascalientes y al Gobierno del DF; ya que su esfuerzo ha sido fundamental para la realización con éxito de las actividades necesarias para que las ideas, propuestas y planteamientos vertidos en los diferentes encuentros fueran recogidos y plasmados en este documento.

A TODOS ELLOS,
NUESTRO MÁS SINCERO
AGRADECIMIENTO



Índice

ÍNDICE	7
INTRODUCCIÓN	8
MARCO CONCEPTUAL Y LÓGICA DEL DOCUMENTO	10
A. NUEVA RURALIDAD	10
B. DESARROLLO SUSTENTABLE EN RELACIÓN AL LIBERALISMO ECONÓMICO	11
C. LA DIVERSIDAD, BASE DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	11
ELABORACIÓN DE LAS PROPUESTAS	12
PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMPO MEXICANO	13
TEMA I	
GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	13
TEMA II	
INSTITUCIONALIDAD Y COORDINACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL	18
TEMA III	
FEDERALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES	24
TEMA IV	
RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	30
TEMA V	
SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	39
TEMA VI	
INTEGRACIÓN PRODUCTIVA	46
TEMA VII	
ACOMPAÑAMIENTO DEL DESARROLLO	56
TEMA VIII	
SEGURIDAD ALIMENTARIA	62
TEMA IX	
DETERIORO AMBIENTAL Y CALIDAD DE VIDA	68
BIBLIOGRAFÍA EN ORDEN ALFABÉTICO	73



Introducción

La coyuntura del cambio de administración federal, provocó una serie de deliberaciones y balances en todos los ámbitos de la vida pública en el 2006. La Comisión del Campo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), coordinada por el Antropólogo Lázaro Cárdenas Batel, Gobernador de Michoacán, se

propuso emprender una reflexión entre los operadores de políticas públicas rurales de las entidades del país y reconocidos expertos, para presentar una serie de lineamientos y propuestas, desde la experiencia de gobernar, que contribuyeran a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial del medio rural,

COMO RESULTADO DE LOS PROCESOS
DE MODERNIZACIÓN DEL PAÍS, SE
PUEDE AFIRMAR QUE MÉXICO VIVE
UNA NUEVA RURALIDAD EN DONDE
SE COMBINAN ELEMENTOS PROPIOS
DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA,
FORESTAL Y PESQUERA CON
ELEMENTOS NO AGRÍCOLAS, QUE
PUEDEN SE CONSIDERADOS COMO
URBANOS, MISMOS QUE A SU VEZ
COEXISTEN Y SE RECREAN CON
FACTORES NATURALES
Y DE TRADICIÓN CULTURAL.



el cual, por obligación constitucional tiene que elaborar todo gobierno entrante, considerando que las circunstancias de este último relevo, por lo menos tienen una característica inédita: es la primera vez que inicia un sexenio federal con la existencia de un organismo que agrupa a los gobernadores de la Nación.



El objetivo general de este trabajo es integrar lineamientos y propuestas de políticas públicas para incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial Agropecuario 2007-2012, desde la experiencia de los operadores de programas en materia de desarrollo rural de los gobiernos estatales y, conformar con ello, una agenda de trabajo de la Comisión del Campo de la CONAGO.

Para alcanzar lo anterior, la Comisión del Campo convocó a los gobiernos estatales a un seminario a nivel nacional sobre políticas públicas para el campo mexicano, con especial énfasis en lo que la sociedad espera de sus autoridades de gobierno, contando con un documento base, guía para la discusión y un panel con reconocidos expertos en el tema.

Para la integración del documento base, se elaboró un índice de temas a desarrollar y discutir, el cual fue enriquecido y consensuado en un taller el 12 y 13 de mayo de 2006, al que se convocó a especialistas nacionales en los distintos temas.

El producto de este taller fue el punto de partida para el desarrollo del documento base para la discusión en el seminario, que contuvo siete bloques temáticos: territorialidad, institucionalidad, federalismo, reconversión e integración productiva, acompañamiento del desarrollo y condiciones sociales; así como una guía de preguntas por tema.

El documento base, distribuido con anticipación, fue discutido y enriquecido en el seminario denomina-

do “Políticas públicas para el campo mexicano” llevado a cabo el 13 y 14 de julio de 2006, en la ciudad de Morelia. A dicho evento asistieron Amalia García, Gobernadora de Zacatecas y Lázaro Cárdenas Batel, Gobernador del Estado de Michoacán, así como titulares de las Comisiones de Desarrollo Regional y del Campo de la CONAGO. En total asistieron 129 personas, representando a 25 estados de la República, entre ellos 21 secretarios, 15 subsecretarios, 14 coordinadores y 44 directores¹.

Durante el primer día del seminario se presentaron ponencias magistrales por parte de José María Caballero, Alexander Schejtmán, Armando Bartra y Gustavo Gordillo para enriquecer el documento, y posteriormente se trabajó en mesas de cada uno de los siete temas.

La reelaboración del documento base, según las sugerencias recogidas en el seminario, conforma la visión general del documento, mientras que las ideas y conclusiones rescatadas de las mesas de trabajo conforman los lineamientos de políticas públicas que se presentan como propuesta. El documento que contiene la visión y los lineamientos fue aprobado para su publicación por el pleno de la CONAGO en la reunión de Nuevo Vallarta, Nayarit el 11 de septiembre de 2006 con el nombre de “Linea-

1. La lista de participantes, relatorías de las mesas de trabajo, conclusiones y ponencias se encuentran disponibles en www.conagocampo.michoacan.gob.mx



EL CONCEPTO DE RURALIDAD EMPIEZA
A TRASCENDER LOS ASPECTOS
ÚNICAMENTE AGROPECUARIOS,
FORESTALES Y PESQUEROS, BASADOS
EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS
Y MATERIAS PRIMAS PARA LA
AGROINDUSTRIA, Y EMPIEZA A
TRANSFORMARSE EN UNA ACTIVIDAD
A LA QUE SE LES RECONOCE LA
PRODUCCIÓN DE UNA AMPLIA GAMA DE
BIENES Y SERVICIOS QUE MANTIENEN
UNA FUERTE INTERACCIÓN CON LAS
CIUDADES Y ZONAS INDUSTRIALES.

mientos de políticas públicas para el Campo. Una visión federalista del desarrollo rural sustentable”.

Este documento se publicó a finales de 2006, con un tiraje de 1,600 ejemplares en versión resumida y 300 de la versión completa. La difusión de este documento se hizo con distribución a las 32 comisiones relativas al tema de los H. Congresos Estatales, igual número de Secretarios de Desarrollo Agropecuario o equivalente, a los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable del país; a los Diputados miembros de las comisiones involucradas del H. Congreso de la Unión y en los diversos foros relativos al tema, que se han realizado hasta la fecha de la elaboración del presente documento. En el número 348 de la revista de circulación nacional “NEXOS” del mes de noviembre de 2006, se insertó la versión resumida a manera de suplemento. Esta publicación tiene un tiraje de 90 mil ejemplares.

El documento resultante fue presentado directamente al titular de la SAGARPA², Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, en una sesión de la Comisión del Campo realizada en Uruapan, Michoacán, el 2 de febrero del 2007, en el marco de la consulta pública para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El 19 de febrero del 2007, en el marco del evento “Acciones del Gobierno de México para el Desarrollo Rural”, el Gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel, en su calidad de Coordinador de la Comisión del Campo de la CONAGO, entregó al Presidente de la República Felipe Calderón, en la residencia oficial “Los Pinos” el documento de referencia.

MARCO CONCEPTUAL Y LÓGICA DEL DOCUMENTO

Las Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Rural Sustentable se elaboraron para precisar los lineamientos a partir de los siguientes conceptos:

A. Nueva ruralidad

Como resultado de los procesos de modernización del país, se puede afirmar que México vive una nueva ruralidad en donde se combinan elementos propios de la producción agropecuaria, forestal y pesquera con elementos no agrícolas, que pueden ser considerados como urbanos, mismos que a su vez coexisten y se recrean con factores naturales y de tradición cultural.

En este marco podemos entender los impactos de los procesos migratorios internos e internacionales, que traen consigo cambios en las dimensiones culturales del mercado de trabajo rural, registrándose también transformaciones en la identidad de las comunidades rurales.

De esta manera, el concepto de ruralidad empieza a trascender los aspectos únicamente agropecuarios, forestales y pesqueros, basados en la producción de alimentos y materias primas para la agroindustria, y empieza a transformarse en una actividad a la que se les reconoce la producción de una amplia gama de bienes y servicios que mantienen una fuerte interacción con las ciudades y zonas industriales. Estos nuevos roles deben incorporarse en la discusión del medio rural y servir para la construcción de objetivos de desarrollo, que bien pueden tener su base de lanzamiento en productos no agrícolas

2. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

tradicionales como son los servicios ambientales, la biodiversidad (flora y fauna y diversidad genética), productos farmacéuticos, biocombustibles, el esparcimiento y la recreación.

B. Desarrollo sustentable con relación al liberalismo económico

Actualmente se presentan dos modelos de desarrollo rural que intentan ser compatibles, pero que en la medida en que no encuentran puntos claros de contacto, se generan tendencias a la ineficiencia e ineficacia en la aplicación de políticas públicas. Muestra de esto es que, por un lado, todavía persiste el modelo basado en la inducción del desarrollo rural con base en la transferencia de tecnología para el incremento de rendimientos y que sostiene que el desarrollo rural será resultado del efecto virtuoso de una mayor competencia comercial y en la proliferación de empresas agropecuarias cuya producción aprovecha las ventajas comparativas que ofrece el mercado.

Por otro lado se encuentra el modelo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que busca articular las políticas públicas que inciden en el medio rural. Contempla el fomento a las actividades productivas, tanto agropecuarias como de otra índole, la promoción del bienestar social, y la preservación del medio ambiente. Busca inducir conductas entre los agentes de los sectores público y privado que inciden en el desarrollo rural. Para tal efecto crea un esquema de planeación de corto, mediano y largo plazos, democrático, incluyente y federalista, así como mecanismos de coordinación para hacerlo viable, dentro del entorno de globalización de la economía, pero respetando la diversidad cultural presente en México.

De esta manera, entre los objetivos del desarrollo rural nacional, se contempla la necesidad de lograr una integración virtuosa del país con el mundo en un contexto de libre mercado y, al mismo tiempo, fortalecer la distribución equitativa de alimentos, materias primas, bienes y servicios, que articule el crecimiento económico con la superación de la pobreza y la conservación de los recursos naturales del país. Por lo que debe reconocerse que aún no existen con certeza mecanismos que permitan evitar contradicciones y armonizar instrumentos de política que a su vez, complementen ambas dimensiones del desarrollo.

C. La diversidad, base del desarrollo rural sustentable

La sustentabilidad es un proceso más que un conjunto de metas específicas, ya que implica la modificación de procesos en la naturaleza, la economía y la sociedad. La sustentabilidad en el medio rural nace como una necesidad impostergable ante los niveles de deterioro de los recursos naturales, la pobreza y la inequidad social que prevalece. El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales, tal como lo indica la LDERS, es uno de los propósitos que requieren permanecer como fundamentos en la revisión y formulación de políticas.

Avanzar hacia la sustentabilidad implica también reconocer que el desarrollo rural en México tiene que ver con la existencia de identidades culturales fuertemente arraigadas, que no pueden ser tratadas sin ser reconocidas y consideradas en sus particularidades. La sustentabilidad no es





“simplemente” un asunto del ambiente, de justicia social y de desarrollo. También trata de la gente y de nuestra sobrevivencia como individuos y culturas. La sustentabilidad es entonces una lucha por la diversidad en todas sus dimensiones. Una estrategia para promover la sustentabilidad debe enfocarse en la importancia de la participación local y en la revisión de la forma en que la gente vive y trabaja³. Por lo tanto, las políticas públicas que fomentan la sustentabilidad en el desarrollo rural deben forzosamente evitar el centralismo y favorecer la participación local, requieren recono-

cer la diversidad cultural, ecológica y económica expresada en el territorio. Las políticas centrales son por definición de índole general, a diferencia de las políticas locales, su amplia cobertura observa los problemas como si fueran del mismo tamaño e importancia, y lo que es peor aún, ofrecen las mismas soluciones a problemas distintos. La misma medicina a diferentes enfermedades. Mientras más cerca del lugar de su aplicación se den las decisiones en una política con la participación de la gente involucrada directamente, hay mayor presunción de éxito. ✨

Elaboración de las propuestas

La construcción de las propuestas de políticas públicas para el campo se basó en el análisis de los lineamientos aprobados por la CONAGO⁴, poniendo énfasis en los cómo, para en consecuencia proponer instrumentos y mecanismos, sobre la estructura temática siguiente:

- I. Gestión territorial del desarrollo rural sustentable.
- II. Institucionalidad y coordinación horizontal y vertical.
- III. Federalización y transferencia de atribuciones.
- IV. Reconversión productiva.
- V. Sanidad e inocuidad agroalimentaria.
- VI. Integración productiva.
- VII. Acompañamiento del desarrollo.
- VIII. Seguridad alimentaria.
- IX. Deterioro ambiental y calidad de vida.

Para garantizar que la evaluación de políticas públicas y la elaboración de propuestas se encuentren inmersas en el marco conceptual arriba descrito y retomen los lineamientos ya elaborados, se definieron cinco preguntas:

- ¿Cuáles son los problemas específicos que se busca resolver?
- ¿Qué dice la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al respecto?
- ¿Cuál es el desempeño de las actuales políticas en marcha?
- ¿Qué cambios o qué nuevas políticas públicas?
- ¿Cómo se justifican las propuestas?

Con la información recabada se elaboraron fichas técnicas para cada propuesta, en las cuales se relacionó la problemática asociada y los lineamientos de política desarrollados por la CONAGO; con las recomendaciones de política se enlistan también los objetivos, la justificación y el marco legal correspondiente. ✨

3. Barkin, David. 1998. *Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable*. México: Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo. ISBN: 9687671041; versión electrónica.

4. Comisión del Campo. 2006. *Lineamientos de Políticas Públicas para el Campo Mexicano: una visión federalista del desarrollo rural sustentable*. Conago.

Propuestas de políticas públicas para el campo mexicano

I Gestión territorial del desarrollo rural sustentable

EL MODELO ESTABLECIDO EN LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, BUSCA ARTICULAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDEN EN EL MEDIO RURAL. CONTEMPLA EL FOMENTO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, TANTO AGROPECUARIAS COMO DE OTRA ÍNDOLE, LA PROMOCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL Y LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE; BUSCA INDUCIR CONDUCTAS ENTRE LOS AGENTES DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO RURAL.

Existen dos causas básicas que explican el interés creciente por un enfoque territorial para el desarrollo rural: a) el reconocimiento de los nuevos rasgos y tendencias de nuestras sociedades rurales (la así llamada nueva ruralidad), ante los cuales el viejo instrumental teórico y metodológico se muestra crecientemente impotente y; b) la constatación de que los enfoques o estrategias convencionales de desarrollo rural y eliminación de la pobreza que se pusieron en juego en Latinoamérica desde fines de los años sesenta, no rindieron los frutos esperados⁵.

La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable ha establecido que la nueva visión de la territorialidad rural emanada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se respalda en considerar al ámbito rural como el “territorio construido a partir del uso y apropiación de recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, nacidos del efecto de localización y apropiación territorial que se desprende de que los recursos naturales son factores de producción localizados. Lo que implica un nuevo concepto de planificación territorial y descentralización, basados en la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo; la sostenibilidad y uso racional

de los recursos naturales y las acciones de mediano y largo plazos con una visión de integralidad”. Este enfoque territorial se propone opere a partir de la programación del desarrollo rural sustentable en cada entidad federativa y los municipios; promoviendo la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuenca, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR); e impulsando la federalización y la descentralización, permitiendo que a través de los Consejos Estatales, Regionales, Distritales y Municipales se definan las prioridades regionales⁶.

Por su parte, también con un enfoque territorial, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) impulsa un programa destinado a promover el desarrollo integral y sustentable de las microrregiones que registran los índices más altos de marginación del país, a través de un proceso de planeación participativa para la ejecución de proyectos que promuevan de manera corresponsable el desarrollo económico, social y humano de su población. Para ello han establecido 263 microrregiones, que incluyen 2,965 localidades ubicadas en 1,373 municipios de 31 estados de la República, en donde se establecen centros estratégicos comunitarios que son “centros naturales de convergencia con posibilidades de fortalecer su infraestructura física y de servicios, donde es posible impulsar

5. Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú. 2003. *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP, Santiago, Chile. p. 54.

6. Ruíz Antonio. 2002. *El Concepto de Territorialidad propuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. 11 p.



actividades productivas” y en cuyo ámbito se aplican de forma ordenada recursos de los tres órdenes de gobierno, quienes se coordinan con fundamento en las Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial suscritas el 26 de julio de 2004, con el fin de promover la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo integral sustentable en las microrregiones⁷.

La CONAGO (2006), si bien está de acuerdo con el enfoque territorial de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, señala que en los hechos la diversidad de sistemas productivos y 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: 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 niveles⁸. Aunado a esto, es visible que las prioridades nacionales: combate a la pobreza; elevación de la calidad de vida; protección del medioambiente; conservación del agua; preservación de la biodiversidad; incremento en la producción e incursión competitiva en los mercados, no encuentran con claridad espacios de convergencia, por lo que se continúan desarrollando políticas de forma dispersa, con base en diferentes interpretaciones de lo que sucede en el territorio nacional. ✽

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 Y 143 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

7. Secretaría de Desarrollo Social. *Estrategia Microrregiones*. www.microrregiones.gob.mx

8. Conferencia Nacional de Gobernadores. 2006. *Lineamientos de Políticas Públicas para el Campo Mexicano: una Visión Federalista del Desarrollo Rural Sustentable*. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C. p 69.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✽ La enorme diversidad de sistemas productivos y de dinámicas socioeconómicas 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 en la sociedad como ente responsable.

✽ 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.

✽ Las Entidades Federativas deben tener la facultad para definir los ámbitos de planeación territorial, con base en 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.

I.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Acordar con el gobierno federal un sólo modelo de atención territorial integral, para el tratamiento de rezagos sociales, económicos y ambientales del sector rural, que fortalezca la convergencia interinstitucional de los tres órdenes de gobierno.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Existen diferentes tipos de regiones, tanto naturales, como sociales y económicas, todas útiles para el desarrollo de programas y proyectos. Cada una se puede construir utilizando diversas metodologías y también cada una, con frecuencia, atraviesa transversalmente a la regionalización político-administrativa del país.

Esta diversidad de posibilidades de organizar el territorio, provoca que, aún cuando se reconocen espacios afines para la planeación y operación de programas, pocas veces existen marcos de referencia que favorezcan el establecimiento de prioridades que permitan la convergencia del quehacer institucional. Tal pareciera que, por ejemplo: la pobreza no estuviera ligada a actividades productivas y éstas a las condiciones ecogeográficas y culturales. O bien, en el otro extremo, que las oportunidades de desarrollo no fueran resultado de factores multifuncionales y dinámicos, donde sociedad, producción y ecosistemas estuvieran enormemente ligados.

Obviamente, existen referentes territoriales distintos para la aplicación de políticas públicas, por ello es necesario que para el ámbito rural se desarrolle una propuesta de modelo de atención territorial que facilite la articulación de criterios productivos agrícolas y no agrícolas, con aquellos propios de procesos sociales y ambientales, en donde también se incor-

pore el desarrollo urbano como parte de lo rural, y se evite la dispersión territorial de esfuerzos institucionales que se desarrollan sin compartir objetivos; éstos últimos a su vez deben generarse a partir de la identificación de problemas y prioridades locales, y no con base en enfoques preestablecidos, estandarizados para todo el país, por lo tanto sesgados, con pocos espacios pragmáticos para la convergencia de acciones y programas.

OBJETIVO

Convenir un mismo modelo instrumental de atención territorial para el desarrollo rural que haga compatible los diferentes enfoques institucionales y aquellos establecidos en distintas leyes nacionales (Planeación, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental y Desarrollo Rural Sustentable).

JUSTIFICACIÓN

Planear y operar bajo un enfoque territorial tiene enormes ventajas, en la medida en que las condiciones que prevalecen en una región se expresan de forma sintética sobre el territorio, por lo que fácilmente se pueden observar integralmente los problemas, sus causas y soluciones.

El enfoque territorial también ayuda a observar fácilmente las sinergias y los traslapes que puedan presen-



tarse en la ejecución de programas, así como las deficiencias y virtudes de sus reglas de operación.

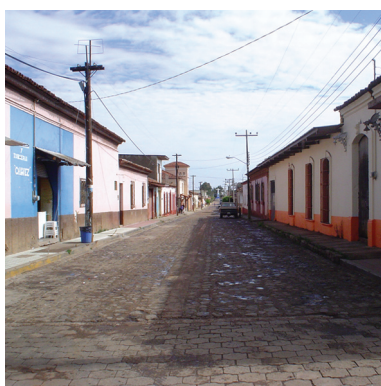
Un modelo de evaluación territorial consensuado, permitiría obtener información bajo formatos homogéneos y organizados con criterios semejantes, garantizando la conectividad comunicativa y asegurando, que aún cuando las interpretaciones de la información obedezcan a objetivos diferentes, los gobiernos y la ciudadanía podrán tomar decisiones de forma holística y con base en una misma información. ✿



3 I.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Crear subsistemas estatales de gestión territorial del desarrollo rural sustentable, como parte del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

De manera formal el Estado Mexicano ha establecido al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Inf. como el órgano regulador y operativo de la información que indica el estado que guarda el país. Sin duda el papel del INEGI es fundamental.

De manera paralela, las diferentes secretarías de Estado han desarrollado sus propios sistemas de información a partir de la necesidad de generar sus propios diagnósticos y monitoreos, lo cual se explica ante la heterogeneidad que tiene el país.

Sin embargo, con frecuencia estos esfuerzos de obtención y evaluación de información, se realizan divorciados de la operación, el monitoreo y evaluación de programas. Esta situación tiene su origen, en gran medida, en que estos tres componentes fundamentales en la instrumentación de cualquier política funcionan en tiempos dispares y el pragmatismo necesario en la solución de problemas y conflictos no está sincronizado con los que necesita la planeación y la evaluación.

Ante esta situación, pretender dirigir el país con base en criterios homogéneos de interpretación y ordenación territorial a nivel nacional es una limitante conceptual no menor, que reproduce deficiencias en los lineamientos operativos a través de los cuales se aterrizan las políticas públicas en el país.

OBJETIVO

Integrar sistemas de gestión de la información territorial (estadística y geográfica) concerniente al desarrollo rural para cada uno de los estados del país.

JUSTIFICACIÓN

Tanto la planeación como la búsqueda de consensos, puede lograr sus objetivos, ya sea a nivel regional, mesoregional y/o microrregional, en la medida en que se cuenta con información construida u ordenada desde una perspectiva territorial y local.

El concepto de gestión del territorio consiste en desarrollar las capacidades locales necesarias para generar información útil, que apoye la toma de decisiones de diferentes dependencias y órdenes de gobierno.

En la actualidad, los avances en la geografía y la geomática facilitan la construcción de diagnósticos, el seguimiento y la evaluación del quehacer público y privado sobre espacios territoriales a distinta escala. Además, abren la posibilidad de generar visiones sistémicas de la realidad y aterrizar enfoques diferentes, como son los que desarrollan las distintas instituciones y sectores que convergen en un espacio determinado.✶



POLÍTICA PROPUESTA

Regionalizar programas y reglas de operación, garantizando su adecuación a las condiciones sociales, económicas y ambientales en que se desenvuelve localmente la producción primaria.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

México es un país heterogéneo, no solamente porque alberga una amplia gama de ambientes ecogeográficos, sino también, por sus condiciones socioculturales y económicas. Ante esta diversidad de condiciones intentar resolver problemas o fomentar el desarrollo con base en programas y reglas de operación homogéneos para todo el país es un error que, sin duda, provoca serias distorsiones en la aplicación de diferentes instrumentos. Por ejemplo: programas tan importantes como el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN⁹), son instrumentos pensados desde una visión regionalista ya que privilegian modelos productivos desarrollados en el norte-occidente del país, en donde sin duda se encuentran sus referentes de éxito. Sin embargo, al momento de ser implementados en todo el país, sin que sus reglas de operación asuman diferencias regionales, irremediamente muestran deficiencias en su diseño y crean efectos distintos a los deseados.

OBJETIVO

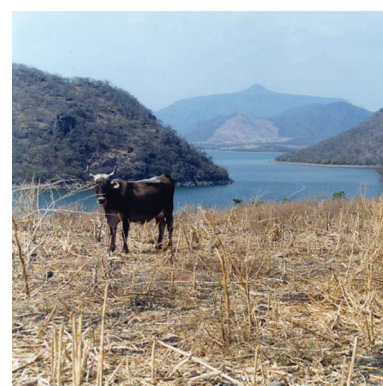
Garantizar los efectos deseados en la instrumentación de programas, con base en la adecuación de sus reglas de operación a las diferentes condiciones geográficas del país (socioculturales, económicas y ecológicas).

JUSTIFICACIÓN

La persistencia de criterios homogenizadores de las políticas públicas y la tendencia centralista de controlar bajo modelos únicos la aplicación de programas, sólo está dificultando su adecuación a condiciones regionales.

Aún cuando exista la tesis de que todo proyecto se puede adecuar a circunstancias locales, sin importar las reglas de operación ya que éstas obedecen sencillamente a criterios meramente técnico-normativos, la práctica demuestra que las reglas de operación de los programas sí influyen regionalmente de distinta manera, ya que éstas se diseñan a partir de modelos de intervención que obedecen a circunstancias y condiciones particulares, por lo que, cuando éstas difieren, la aplicación de reglas generales con frecuencia puede tener efectos o impactos distintos a los esperados originalmente.

Una condición para que los programas sean exitosos es que éstos deben diseñarse considerando las condiciones geográficas (económicas, sociales y ecológicas) en donde se circunscriben y que explican los problemas que se busca resolver, así como las oportunidades que se pretendan desarrollar. Tomar en cuenta las peculiaridades del territorio nacional, permitiría desarrollar reglas de operación más equilibradas, con mejores perspectivas operativas y mayores posibilidades de impactar favorablemente en la producción y el desarrollo rural en general. 🌱



9. En el PROGAN, las reglas de operación justifican un apoyo por cabeza de ganado, a los ganaderos que mejoren la cubierta vegetal, introduciendo pastos en sus potreros, lo que aumenta la eficiencia de pastoreo por unidad de área y tiene implicaciones ambientales positivas en la medida en que contrarresta los graves problemas de erosión del suelo. Sin embargo este planteamiento en el trópico mexicano genera los efectos contrarios, pues el apoyo por cabeza de ganado desalienta el manejo holístico, asunto que cambiaría si los apoyos se justificaran por hectárea manejada, convirtiendo al PROGAN en un subsidio con efectos perversos, por sus impactos ambientales negativos (sobrepastoreo) y porque fomenta el cambio de uso del suelo sobre bosques y selvas.



II Institucionalidad y coordinación horizontal y vertical

EXISTE UN LARGO CAMINO POR
RECORRER PARA DESARROLLAR
POLÍTICAS PÚBLICAS ADECUADAS
EN UN PAÍS CARACTERIZADO POR
SU HETEROGENEIDAD: CULTURAL,
AMBIENTAL Y ECONÓMICA.

El arreglo institucional mexicano para atender al sector rural, de acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se construye a partir de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural (CIDRS), organismo responsable de atender, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales dirigidos hacia este sector. Esta Comisión Intersecretarial, es presidida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y está integrada además por las Secretarías de: Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Salud; Desarrollo Social; Reforma Agraria; Educación Pública y Energía.

La LDRS también crea la figura del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. El Consejo, así como sus referentes estatales, distritales y municipales, funciona con la participación de organizaciones nacionales del sector social y privado rural; organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos de la sociedad civil (Artículo 17 LDRS).

La Comisión Intersecretarial está facultada para presentar al Ejecutivo

Federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS) en donde se reúnen los programas sectoriales. Así mismo, la LDRS establece que la Comisión Intersecretarial aproveche las capacidades institucionales para integrar 9 sistemas, 6 servicios especializados; 12 programas nacionales y 4 fondos.

De acuerdo al CEDRSSA (2007)¹⁰, al cabo de siete años de promulgada la LDRS presenta avances en su aplicación, por ejemplo, los órganos consultivos previstos por la LDRS: los CMDRS, operan a nivel nacional, en las 32 entidades federativas, en 192 distritos y 2,112 municipios; la CIDRS se encuentra funcionando desde 2002; se formularon y publicaron en el Diario Oficial de la Federación el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS) y el Reglamento de la LDRS en materia de organismos, instancias de representación, sistemas y servicios especializados; los 4 fondos considerados en la LDRS están operando; mientras que, de los 12 programas sólo 4 faltan por instrumentarse; 4 de los 9 sistemas nacionales y 1 de los 6 servicios nacionales; también se han establecido 34 Sistemas-Producto.

Si bien, se debe reconocer que en México se han realizado diferentes reformas tratando de adecuar su estructura institucional conforme con los desafíos de la globalización y la apertura comercial, también es importante señalar que buena parte de los organismos en operación lo hacen

10. CEDRSSA. 2007. *Ley de Desarrollo Rural sustentable (LDRS). Contenido y Avances en su Instrumentación. Presentación del Dr. César Turrent Fernández. Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de julio de 2007.*

con deficiencias. Entre las razones se encuentran las dificultades para lograr una coordinación coherente entre las diversas políticas públicas que se han diseñado hacia el sector y que por lo pronto, por su cantidad y complejidad, entorpecen la posible convergencia de los programas e instrumentos existentes (CONAGO, 2006).

Por otra parte, también es importante señalar que todavía existe un largo camino por recorrer para desarrollar políticas públicas adecuadas en un país caracterizado por su heterogeneidad: cultural, ambiental y económica. Entre los retos resalta la posibilidad de desarrollar programas capaces de articular las dimensiones sectorial y territorial, previstas como marco estratégico-conceptual de la LDRS.

Con la intención de realizar recomendaciones para alcanzar los objetivos del desarrollo rural sustentable, el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural-México (2007)¹¹ plantea, entre otras, las siguientes líneas de trabajo:

A. La fuerte heterogeneidad que caracteriza al medio rural nacional debe guiar el diseño de políticas públicas incluyentes y diferenciadas. Los programas e instrumentos deben ser específicos y apropiados a diversos objetivos, en función de los distintos sujetos de la política. Los procesos de descentralización y de toma de decisiones en el nivel local tienen potencial para contribuir a dar respuestas que contemplen la gran heterogeneidad rural.

B. Es necesario avanzar hacia mayores equilibrios entre la generación de bienes públicos (generales y territoriales) y privados (en función del desarrollo de mercados); entre transferencias compensatorias y fomento productivo, y entre políticas nacionales y locales.

C. La calidad del gasto público puede elevarse de manera importante. Ello requiere de una revisión integral del universo de programas que confluyen en el medio rural, de tal suerte que se eviten superposiciones, omisiones e incentivos encontrados. Al mismo tiempo, es necesaria una revisión de los procedimientos para la operación y asignación de recursos públicos, de manera que se torne más eficiente.

D. A partir del marco esbozado anteriormente, es fundamental que la política sectorial proyecte una visión de mediano y largo plazo, con elevada congruencia entre sus instrumentos, con sustentabilidad presupuestaria y acorde con el entorno institucional y los compromisos internacionales.

E. Finalmente, se requiere asegurar la unidad de acción y el compromiso de cada uno de los niveles de gobierno. En el ámbito del gobierno federal, la multisectorialidad del desarrollo rural reclama la efectiva coordinación interinstitucional al más alto nivel. Un posible esquema es la conformación de un gabinete de desarrollo rural, bajo la conducción de la Presidencia de la República. ✦

11. Grupo Interagencial de Desarrollo Rural-México. 2007. *Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México*. Banco Mundial, CEPAL, FAO. IICA. México, junio de 2007.



LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✿ 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.

✿ 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, para lo cual es necesario establecer la posibilidad de aprobar presupuestos multianuales irreductibles que den seguridad a los diferentes actores del sector.

✿ 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.

✿ 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.

✿ 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.

✿ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es, sin duda, un parte aguas 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.

II.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Reformular el marco conceptual y la metodología para la elaboración del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable, garantizando la participación de los estados en la definición de prioridades y metas.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

El actual sistema de planeación del gobierno federal establece por ley la elaboración de programas sectoriales, de tal forma que las distintas secretarías que conforman la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural deben publicar su propio programa sectorial.

Aún cuando el gobierno federal, primero elabora el Plan Nacional de Desarrollo como planteamiento de conjunto y que, de acuerdo a la LDRS, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural tiene la obligación de preparar el Programa Especial Concurrente, las experiencias recientes muestran que la suma de programas por sí misma, no da lugar a planteamientos integrales y menos aún a la convergencia de propuestas.

OBJETIVO

Contar con un instrumento de planeación que proponga objetivos y metas, así como directrices operativas que generen las bases para la coordinación acertada entre dependencias y la convergencia de programas.

JUSTIFICACIÓN

Alcanzar el desarrollo rural sustentable entendido como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”, requiere de la convergencia de diversos instrumentos de política propios de dependencias pertenecientes a distintos órdenes de gobierno, cuya forma y capacidad operativa difiere entre ellas.

En consecuencia, se requiere un PECDRS que supere las tendencias a la sectorialización de las políticas públicas, ubicando de manera precisa y lógica los distintos roles de dependencias, organización e instrumentos. Para ello, se necesita un enorme esfuerzo por asegurar una metodología adecuada para la elaboración y revisión del PECDRS, que supere la simple suma de programas y presupuestos, para transitar hacia la integración sistémica de temas, asociados a objetivos y estrategias de operación comunes, que potencien los esfuerzos individuales y corrijan el recurrente aislamiento de las políticas públicas. ✨

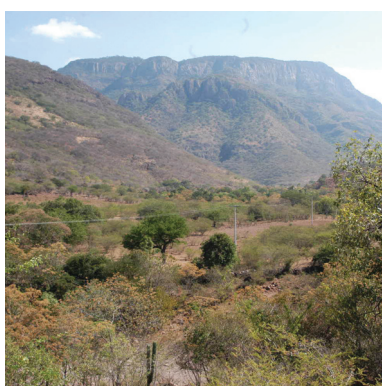




II.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Regionalizar el Programa Especial Concurrente reconociendo las discrepancias en el desarrollo regional, para apoyar diferencialmente a las regiones con restricciones agroecológicas, económicas o sociales.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La presentación de un PECDRS basado en la concentración de datos a escala nacional, no permite observar cuál es la racionalidad del gasto público en la atención de diversos problemas y diversas regiones. Por lo que, tanto los miembros de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentables como los de los ejecutivo y legislativo, federal y estatales, no cuentan con un instrumento que les permita observar, desde las bases de la planeación, la forma en que se comporta el gasto público y la manera en cómo, desde una dimensión territorial, la inversión impacta a los diferentes tipos de productores y Sistemas-Producto.

OBJETIVO

Elaborar instrumentos programáticos que permitan hacer más eficiente la concurrencia del gasto público, de acuerdo con las distintas condiciones que guarda la producción primaria y el desarrollo rural.

JUSTIFICACIÓN

Asociado a una metodología renovada para integrar el Programa Especial Concurrente, se propone la elaboración en los estados, en coordinación con las Comisiones Estatales de Desarrollo Rural Sustentables, de PECDRS-regionales. La intención es incentivar al sector público, tanto federal como local, a acordar una estrategia operativa que dé lugar a la coordinación de todas las dependencias del sector, de tal forma que, sin transgredir el carácter sectorial de los programas y respetando sus particulares reglas de operación, se puedan diferenciar objetivos y metas, adecuándolas a las necesidades regionales.

De esta forma, el Programa Especial Concurrente a nivel Nacional estaría constituido por un marco general, a partir del cual se desagregarían de forma organizada y con indicadores regionales de impacto, PECDRS-regionales generándose la posibilidad de asociar inversiones a proyectos integrales y mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel local. ✨

II.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Readecuar los marcos legislativos locales para, en concordancia con el Congreso de la Unión y la LDRS, ajustarlos a las especificidades estatales.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Se observa que, paulatinamente y con un cierto retraso, los Congresos locales van abandonando la tutela federal en la actualización de sus marcos jurídicos (CONAGO, 2006), condición necesaria para garantizar el desarrollo y enriquecimiento de leyes de los dos ámbitos. Con frecuencia, se presentan casos en que las adecuaciones de leyes y reglamentos se realiza de manera deficiente, perdiéndose la oportunidad de realizar verdaderas mejoras que permitan aterrizar instrumentos acorde a los problemas locales, lo que deriva en deficiencias en la aplicación de programas y en la dependencia a las directrices y objetivos generales del gobierno federal.

OBJETIVO

Institucionalizar normativamente programas estatales de desarrollo rural, a través del desarrollo de los marcos jurídicos de los respectivos estados, en donde se establezcan las rutas locales de concreción de las políticas públicas federales, en estrecha asociación con aquellas políticas de carácter local.

JUSTIFICACIÓN

Reducir los riesgos de dispersión y excesiva generalización de la política federal dirigida al desarrollo rural, es tarea principal de los gobiernos locales, quienes tienen en su autonomía y en la capacidad de generar su propio marco jurídico, el instrumental suficiente para asegurar la eficiente aplicación de los programas de diferentes dependencias de los distintos órdenes de gobierno y en los hechos, coordinar la operación de políticas federales y estatales, con base en reglas comunes y convergentes, sobre todo, adaptadas a las condiciones y procesos locales. ✎





III Federalización y transferencia de atribuciones

EL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN
ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO RURAL ES LIMITADO
Y LOS ESTADOS NO TIENEN
HERRAMIENTAS SUFICIENTES PARA
AFECTAR SIGNIFICATIVAMENTE LA
ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EJERCER
EL CONTROL DE LA AGENDA DE
DESARROLLO RURAL EN SUS
ÁREAS DE INFLUENCIA.

A pesar de que en México los recursos federales aplicados a las áreas rurales son considerables (176 mil millones de pesos para el año 2007)¹², 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 ellos¹³.

En la actualidad, existen alrededor de 267 programas federales de desarrollo rural, muchos de ellos con diversos subprogramas. Esta amplia gama de instrumentos se desarrollan en medio de problemas de coordinación a nivel federal, mismos que complican la coordinación entre las agencias federales y los gobiernos estatales. En la búsqueda de transparencia y certidumbre en la asignación de recursos, se han establecido diversas reglas de operación, que si bien pueden ser objetivas para el funcionamiento de los programas, han generado un alto costo en términos de efectividad y rigidez, lo cual hace difícil para los agentes locales adaptar los programas a sus necesidades particulares.

El nivel de descentralización actual de los programas de desarrollo rural es limitado y los estados no tienen herramientas suficientes para afectar significativamente la asignación de recursos y ejercer control de la agenda de desarrollo rural en sus áreas de influencia. Esto trae como consecuencia que ni el Gobierno Federal ni los Estatales se consideren

enteramente responsables de los resultados de las políticas rurales que aplican¹⁴.

De acuerdo al Banco Mundial (2006), “es posible que la mejor opción para aumentar la eficiencia de los programas de desarrollo rural, en especial de los orientados a la producción, resida en su delegación eficaz hacia los gobiernos de los estados.

Esta acción contribuiría a superar la segmentación y el traslape de programas, facilitaría el ajuste de los programas a las diversas necesidades de los estados, apoyaría el enfoque en temas de implementación y haría más fácil la adopción de un enfoque territorial del desarrollo rural.

Cabe apuntar que una delegación eficaz requeriría la transferencia a los gobiernos de los estados de los recursos que actualmente se asignan a los programas federales de desarrollo rural en forma de subsidios en bloque, junto con la autoridad para diseñar y poner en marcha sus propios programas. De esta forma, los gobiernos de los estados tendrían un papel central en el impulso de la agenda rural en sus entidades y tendrían una mayor posibilidad de internalizar los costos y beneficios asociados con esta medida.

En términos de fomento de la eficiencia, en comparación con el sistema actual, que contribuye poco en este aspecto, los estados podrían ser más eficaces, en términos técnicos, que los municipios. Los incentivos al ser eficientes tendrían que venir del

12. Discurso del Pdte. Felipe Calderón Hinojosa en el evento *Acciones del Gobierno Federal para el Desarrollo Rural*. Lunes 19 de Febrero de 2007. www.presidencia.gob.mx/prensa

13. Caballero José María. 2006. *Decentralization of Rural Development Programs: México*. The World Bank.

14. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *El Sector Rural en México: Desafíos y Oportunidades*. Nota de Política fue preparada por Sergio Ardila. Pag.18

sistema político, donde los funcionarios estatales estarían más cerca de los usuarios que los funcionarios federales. El Gobierno Federal fomentaría la rendición de cuentas y la eficiencia a nivel estatal al dar a conocer los

montos de fondos transferidos a los Estados para el desarrollo rural, y requiriendo procesos de planeación participativa y evaluaciones ex-post. La responsabilidad y la autoridad irían juntas”¹⁵. ❖

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

❖ 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.

❖ 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 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.

❖ 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 corresponsales del proceso.

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

15. Banco Mundial, 2006. *Descentralización y entrega de servicios para los pobres. México vol. 2 (Informe No. 35692)*. Pp. 133-134.



III.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Renovar convenios de descentralización con los estados, con base en la transferencia de atribuciones, recursos y creación de capacidades humanas y materiales necesarias para la gestión integral del PEC en las Entidades Federativas.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La aplicación de los recursos federales en los distintos programas de desarrollo rural son programados en las dependencias federales, así mismo las reglas de operación también son definidas de forma centralizada, por lo que forzosamente resultan en procedimientos homogéneos que difícilmente pueden reconocer la dinámica diferenciada presente en los estados y sus territorios.

Por otra parte, aún cuando la operación de los programas se desarrolle a través de los municipios, en muchas ocasiones con esquemas de coinversión y participación local, la coadyuvancia y seguimiento de los mismos se ve limitada por la pobre infraestructura y equipamiento operativo local, la cual en no pocas ocasiones opera con objetivos encontrados y bajo líneas de mando disociadas, lo que abona de manera negativa a la eficiencia operativa de recursos y personas.

OBJETIVO

Incrementar la eficiencia y eficacia en el diseño y aplicación de los programas de desarrollo rural, pactando procesos de descentralización con los estados, definiendo recursos, tiempos y metas claras, así como mecanismos de supervisión y evaluación.

JUSTIFICACIÓN

Existe una enorme agenda sobre programas, subsidios, infraestructura, personal y recursos operativos que en un contexto de descentralización requieren convenirse entre la federación y los estados. Para ello, es necesario un plan de descentralización que señale con claridad tiempos y metas para que los estados, municipios, distritos de desarrollo rural sustentable y consejos regionales y municipales de desarrollo rural sustentable mejoren su operación y ejerzan sus atribuciones de forma adecuada. ✎

III.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar un sistema participativo de monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de resultados que propicie la gestión del PEC de manera transparente, eficiente y eficaz.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Entre los argumentos de mayor peso que buscan justificar y mantener centralizada la definición de programas, presupuestos y la estructuración de reglas de operación, está la poca capacidad operativa de los estados y la posibilidad de desvíos en la operación de programas y recursos, así como el que en muchas ocasiones estos desvíos tienen su origen en intereses ajenos al interés público.

OBJETIVO

Garantizar que la aplicación de recursos a nivel local se realice de acuerdo a los objetivos de desarrollo rural convenidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁶ es prioritario fortalecer mecanismos de evaluación con indicadores no sólo de desempeño sino también dirigidos a evaluar la calidad y los impactos de las políticas. Por lo tanto, adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos, puede incorporar la aplicación de recursos descentralizados, favoreciendo e incentivando con ello el buen desempeño de gobiernos locales. 🌿



16. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México. Pp.288.



III.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Descentralizar y transferir los distritos de desarrollo rural sustentable a los gobiernos estatales, con base en la reestructuración de los distritos entendidos como espacios territoriales únicos para la planeación y gestión del PEC.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable no se han logrado establecer como espacios de convergencia de la amplia gama de dependencias, municipios, agencias de desarrollo, organizaciones y comunidades que participan en el desarrollo rural local. En gran medida, esto es consecuencia de que los diversos agentes del desarrollo rural no reconocen esos espacios como propios. Más aún todavía, en muchos estados prevalecen diferentes propuestas de regionalización con objetivos, procedimientos y burocracias distintas, que en la práctica impiden la coordinación territorial. Además, en los hechos, el personal de los Distritos de Desarrollo Rural está bajo el mando de la SAGARPA, con inercias administrativas y laborales (sindicales) que limitan el acercamiento con otros sectores tanto públicos como privados.

OBJETIVO

Establecer un sólo mecanismo territorial de convergencia y coordinación interinstitucional para la planeación y desarrollo de los programas dirigidos al sector rural.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo al Artículo 29 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable “los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado”.

III.d.

POLÍTICA PROPUESTA

Impulsar la ciudadanía y profesionalización de los consejos estatales, distritales (regionales) y municipales de desarrollo rural sustentable.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Los Consejos de Desarrollo Rural Sustentables en los estados, distritos y municipios, se encuentran sujetos a tres fenómenos de representatividad que limitan sus funciones:

a. Los Consejos Estatales no se conforman de representaciones de los Distritales, son representaciones Estatales de las dependencias del sector con centrales campesinas u organizaciones cupulares con presencia en la capital del Estado, defendiendo cada uno sus intereses. En el mejor de los casos, el Jefe de Distrito representa a su región.

b. Los Consejos Distritales son presididos por funcionarios, casi siempre el Jefe de Distrito designado por la SAGARPA, lo que limita la participación de otras dependencias. Además, al no contar con partidas presupuestales ni atribuciones suficientes como para definir u orientar el gasto público dirigido hacia el sector rural en su región, carecen en la práctica de importancia para la participación de municipios, organizaciones de productores y comunidades.

c. Los Consejos Municipales, al contrario de los Distritales y en la medida en que el gasto público dirigido al sector rural se ha municipalizado, han incrementado su importancia como espacios decisorios de la aplicación de recursos económicos. En esa medida, su importancia política también se ha incrementado, provocando que las decisiones que en este espacio se toman

corran el riesgo de desviarse hacia prácticas clientelares y corporativas.

OBJETIVO

Mejorar la gestión democrática de los Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, en la perspectiva de que cumplan eficientemente con las atribuciones que les otorga la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

JUSTIFICACIÓN

Es importante realizar las reformas necesarias para que los Distritos de Desarrollo Rural se constituyan en verdaderos sitios de conciliación programática, interlocución social y planeación regional y los Consejos Municipales en espacios democráticos de cohesión comunitaria, concertación programática vinculada a la formulación del PEC y fiscalización social. Esto será posible en la medida en que, por un lado, se logre fortalecer su funcionamiento impulsando la participación de los sectores ciudadanos económicos y sociales, lo que garantizaría continuidad en la aplicación local de las políticas públicas, mejoraría su supervisión y facilitaría el desarrollo corresponsable de programas y proyectos, y por el otro, se avance hacia la profesionalización de agentes técnicos que aseguren su funcionamiento como unidades rectoras del desarrollo rural local. ✿





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.

En México, la degradación de tierras y el deficiente uso y manejo del agua, tanto de temporal como de riego, constituyen la principal causa de la disminución en la productividad agropecuaria y forestal. Provocan además que múltiples zonas con potencial productivo, pierdan la oportunidad de alcanzar los volúmenes y calidades de productos adecuados para competir tanto en el mercado nacional como internacional.

La atención de esta problemática hace necesaria la reconversión tanto de prácticas productivas como de patrones de uso del suelo que generan procesos no sostenibles en la producción primaria. La reconversión productiva como estrategia de desarrollo agropecuario y forestal, representa una política encaminada a adaptar los sistemas productivos a las condiciones ecogeográficas (aptitud de las tierras) y a las oportunidades del mercado. También es una alternativa en la medida en que modelos tecnológicos y sistemas productivos sufren una suerte de desgaste, de tal manera que, lo que en otros momentos fueron sistemas sostenibles, pierden su pertinencia económica y social.

La necesidad de iniciar procesos de reconversión se presenta tanto en zonas pobres como en zonas con sistemas productivos históricamente rentables. La falta de eficiencia ambiental, económica y social de las actividades productivas en un territorio determinado, puede obedecer a causas poco predecibles como son los de-

sastres naturales o variaciones en el mercado, o bien, de carácter estructural como la migración, la presencia recurrente de sequías o el fracaso de programas gubernamentales.

En México, la reconversión productiva puede tener diferentes objetivos, entre los que se encuentran:

- A.** Propiciar el desarrollo equitativo entre regiones;
- B.** Aprovechar mercados emergentes;
- C.** Adaptarse a nuevos patrones de consumo;
- D.** Abatir costos de producción;
- E.** Detener la degradación de tierras;
- F.** Alcanzar estándares de calidad e inocuidad;
- G.** Frenar los cambios de uso de suelo sobre bosques y selvas;
- H.** Hacer un uso más eficiente de los recursos hídricos;
- I.** Prevenir los desastres naturales, y
- J.** Enfrentar los cambios climáticos, derivados del calentamiento global.

En todo caso, la reconversión productiva debe propiciar el desarrollo de actividades primarias que: mantengan relaciones de producción equitativas, aprovechen las oportunidades del



mercado, privilegiando el abasto de alimentos; garanticen la conservación de las tierras, hagan uso eficiente del agua y protejan la biodiversidad. 🌿

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✿ 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.

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 53, 54, 55, 56, 57, 58 Y 59
DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE.



IV.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Transformar la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) en la Comisión Nacional de Fomento del Manejo Sustentable de Tierras y la Reconversión Productiva.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La atención sistemática a la degradación de tierras en nuestro país y el fomento a la reconversión productiva de acuerdo a la aptitud de las tierras, se ha visto retrasada por décadas por la falta de políticas específicas y de una dependencia gubernamental que se haga cargo de atender integralmente las causas que provocan el uso inapropiado de las tierras. Esto ha ocasionado, a su vez, que prevalezca la falta de instrumentos que permitan impulsar cambios dirigidos a aprovechar el potencial natural de regiones enteras, en donde, las políticas contemplen la articulación espacio-temporal de propuestas y programas, logrando conciliar las estrategias estrictamente técnicas y normativas, con aquellas de carácter comercial o bien, dirigidas a impulsar la integración regional. En consecuencia, en México continúan desarrollándose prácticas agropecuarias francamente insostenibles, por sus impactos negativos sobre los suelos y agua, la vegetación natural y la biodiversidad, así como para la economía de los productores y las oportunidades de desarrollo regional.

OBJETIVO

Contar con una dependencia responsable del diseño y desarrollo de políticas dirigidas a contrarrestar la degradación de las tierras e impulsar la reconversión productiva de acuerdo a la aptitud y oportunidades comerciales de las diferentes regiones del territorio nacional.

JUSTIFICACIÓN

Se requiere de una dependencia gubernamental que genere la normatividad y los instrumentos; que diseñe y vigile la operación de los programas que incentiven el manejo sustentable de las tierras, estableciendo medidas que contrarresten su degradación, frenen el descontrolado cambio de terrenos forestales hacia la agricultura y la ganadería e impulse la creación de la infraestructura ecoproductiva que potencie el desarrollo rural de regiones enteras. ✨

IV.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Ampliar el Programa Integral de Agricultura Sustentable y Reconversión Productiva (PIASRE), incorporándolo como un componente más de Alianza Contigo.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

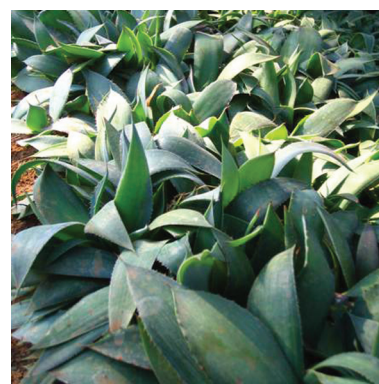
El PIASRE actualmente sólo atiende zonas consideradas con alta siniestralidad y se articula muy poco con otros programas, lo que limita la posibilidad de contar con un programa complementario, capaz de coadyuvar efectivamente a potenciar capacidades productivas. Más bien, el PIASRE requiere transformarse en un programa capaz de vincularse y transformar sistemas agropecuarios poco efectivos en el manejo del agua y los suelos; generar las bases ecoproductivas que permitan cubrir las necesidades de las unidades de producción y alcanzar procesos productivos con rendimientos, volúmenes y calidades necesarios para obtener adecuados índices de rentabilidad.

OBJETIVO

Operar un programa orientado a establecer las condiciones ecoproductivas para el desarrollo de actividades agropecuarias sostenibles, tanto por su productividad como por su vinculación con los mercados.

JUSTIFICACIÓN

La necesidad de realizar actividades de reconversión productiva, trasciende la tesis de la “siniestralidad”, ya que la reconversión no sólo está asociada a la pérdidas indeseables en rendimientos y productos, sino también, en la necesidad de transformar patrones tecnológicos y de uso del suelo, de acuerdo a la aptitud de las tierras, lo que es necesario para alcanzar el potencial productivo en diversas regiones. ✨





IV.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Diseñar y operar un programa nacional de fomento agroforestal y silvopastoril como componente del PIASRE.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

En México una amplia superficie cuenta con condiciones de relieve, clima y suelos cuya aptitud favorece el desarrollo de prácticas forestales y de manejo de la biodiversidad. Sin embargo, las actividades agrícolas y ganaderas predominan sobre las primeras en la gran mayoría de las condiciones ecogeográficas del país. Las razones de este tipo de ocupación del territorio son resultado de diferentes procesos históricos, que explican la falta de una cultura forestal en la mayoría de los productores y comunidades agrarias. Por desgracia, esta situación también muestra una condición estructural que explica buena parte del deterioro y la pobreza en que está sumido el campo mexicano. Ante esta problemática, no se cuenta con un programa capaz de integrar objetivos forestales con los agropecuarios, lo que provoca que diferentes programas en vez de converger se enfrenten regionalmente, provocando una suerte de sabotaje entre programas y dependencias.

OBJETIVO

Desarrollar sistemas agroforestales y silvopastoriles que, al mismo tiempo que garanticen las necesidades alimentarias de la población local, propicien condiciones para desarrollar prácticas propias del manejo forestal sustentable.

JUSTIFICACIÓN

Ante el círculo vicioso que se genera entre las necesidades de subsistencia de cientos de miles de comunidades rurales, la degradación de tierras y la pérdida de bosques y selvas, es necesario desarrollar prácticas productivas capaces de revertir estos fenómenos; esto es, generar suficientes alimentos, conservar las tierras al mismo tiempo en que se protege la biodiversidad y se abre la posibilidad de propiciar el manejo forestal sustentable. La agroforestería y los modelos productivos silvopastoriles son una opción concreta a los problemas de degradación de tierras y de pérdida de cobertura vegetal en zonas preferentemente forestales, así como una alternativa que impulsa la sostenibilidad productiva de zonas agrícolas y ganaderas que han transformado totalmente el uso del suelo. ✨

IV.d.

POLÍTICA PROPUESTA

Integrar en uno solo a los programas de manejo de microcuencas de diferentes dependencias, vinculándolos a la acciones de manejo de tierras y reconversión productiva.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

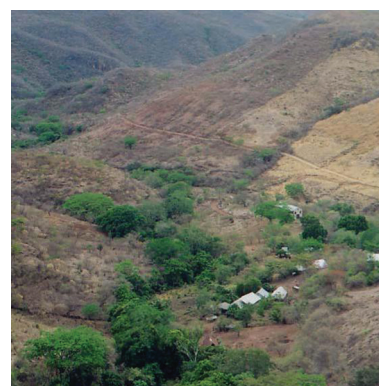
La falta de una visión ecosistémica, a partir de la ubicación de unidades naturales como son las microcuencas, capaz de articular propuestas productivas con las condiciones y potencialidades físico-biológicas de las tierras, está afectando la productividad de las actividades agropecuarias y forestales. Si bien, existen esfuerzos por incorporar el concepto de cuenca como eje de planeación que permita avanzar en la integración planificada de propuestas y programas agropecuarios y forestales, en los hechos, las inversiones y esfuerzos gubernamentales que en este sentido se han desarrollado, se encuentran dispersos, bajo lógicas de operación que alejan las posibilidades de la convergencia institucional, lo que reduce drásticamente sus posibles impactos positivos.

OBJETIVO

Impulsar a nivel de microcuencas, la articulación territorial de proyectos y acciones, incrementando los impactos positivos del manejo sustentable de tierras y la reconversión productiva, al avanzar en el aprovechamiento integral de recursos naturales, el desarrollo sostenible de los sistemas de producción y la producción de servicios ambientales.

JUSTIFICACIÓN

Las microcuencas son en sí mismos ecosistemas en donde se dan lugar interacciones funcionales entre los diferentes elementos que conforman los recursos naturales de una región, por lo que constituyen unidades privilegiadas de planeación en la medida en que facilitan la integración territorial de acciones y proyectos. Las microcuencas permiten integrar programas bajo objetivos comunes, también muestran los impactos, tanto positivos como negativos, de acciones aparentemente aisladas y ayudan a establecer y proyectar las relaciones que mantienen centros de población con sus zonas periféricas. Esto último, puede ayudar a planear el desarrollo urbano con base en la disponibilidad tanto de productos como de servicios ambientales. 🌿

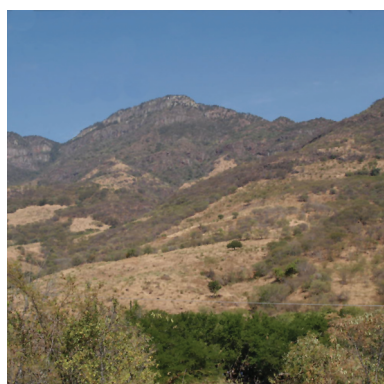




IV.e.

POLÍTICA PROPUESTA

Diseñar y operar un sistema de diagnóstico y alerta temprana asociado a la reconversión productiva y manejo de tierras vinculado al Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La vulnerabilidad productiva y comercial, presentan patrones territoriales difícilmente detectados desde el ámbito local y que sólo pueden percibirse a través de evaluaciones regionales. La falta de un sistema de evaluación de tierras, que permita detectar vulnerabilidades para actuar en consecuencia, privilegiando acciones preventivas, retrasa procesos necesarios de reconversión y manejo de tierras, lo que a su vez propicia la elevación en los costos dirigidos a corregir eventuales daños por pérdidas económicas y sociales.

JUSTIFICACIÓN

Se necesita establecer criterios mínimos de planeación para fomentar la reconversión productiva y el manejo de tierras a partir de prioridades nacionales. Tanto los Sistema-Producto como los Consejos Estatales, Regionales y Municipales necesitan de información que ayude a focalizar el fomento y la asesoría técnica, encaminadas a prevenir pérdidas económicas provocadas por desastres naturales (como sequías e inundaciones), la degradación de tierras y/o la volatilidad de los mercados. ✎

OBJETIVO

Contar con información pertinente, que permita una mayor eficiencia en el desarrollo de acciones preventivas, a través de la planeación regional y el desarrollo de programas especiales de reconversión productiva y manejo de tierras.

IV.f.

POLÍTICA PROPUESTA

Aplicar los contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos microregionalmente, como instrumento de fomento al desarrollo agroecológico, a la agricultura de conservación y reconversión productiva.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La pérdida de la productividad agropecuaria y forestal está íntimamente ligada a la degradación de las tierras. A su vez, la misma degradación de tierras se asocia a las propias prácticas que desarrollan los sistemas productivos afectados en su productividad.

En muchas ocasiones, las causas de tendencias negativas se encuentran en la falta de conocimiento técnico o sensibilidad local, pero también y en muchas ocasiones, son resultado de políticas mal ejecutadas.

Esta espiral negativa, que se forma entre la tecnología, degradación y productividad, sólo se puede revertir a partir de un trabajo sistemático y de mediano plazo, que corrija paulatinamente los procesos negativos que impiden la sostenibilidad de los procesos productivos.

OBJETIVO

Contar con un instrumento que vincule los objetivos del productor y la autoridad con las necesidades de manejo de las tierras, permitiendo comprometer, en una perspectiva de mediano plazo, recursos en el cumplimiento de metas claras de reconversión productiva y mejora tecnológica.

JUSTIFICACIÓN

Desarrollar programas de manejo de tierras permite sostener y mejorar la productividad, así como trazar rutas hacia la reconversión tecnológica y productiva asociadas a metas en productividad y volumen, sólo posibles con estrategias de mediano plazo. Además, los contratos para el manejo de tierras son un instrumento de política contemplado en el Artículo 53 de la LDRS. 🌱

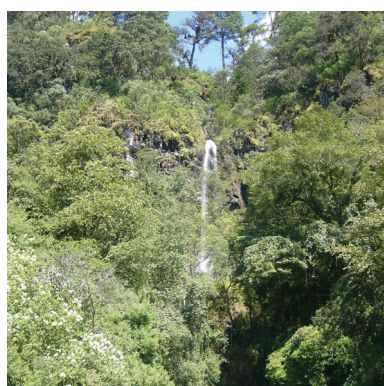




IV.g.

POLÍTICA PROPUESTA

Incorporar un programa de incentivos al pago de servicios ambientales, emanados de la inversión en infraestructura y su mantenimiento, destinado a la conservación y el manejo de tierras agrícolas y ganaderas.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La ausencia de una política de Estado para el manejo de tierras, asociado a los efectos perversos de la agricultura y la ganadería sobre suelos y vegetación, representan los principales factores que provocan el aumento en la erosión, la disminución en la capacidad de captación de agua y el incremento de los escurrimientos superficiales, fenómenos que forman parte sustancial de los procesos que aumentan la vulnerabilidad a desastres naturales, o bien, incrementan los costos de los servicios urbanos en centros de población.

OBJETIVO

Incentivar el manejo sustentable de tierras, reconociendo su papel en la producción de servicios ambientales, la prevención de desastres naturales y en la disminución de los costos de inversión para garantizar servicios urbanos de calidad.

JUSTIFICACIÓN

Así como en la actualidad es posible contar con incentivos que reconocen la producción de servicios ambientales: agua, biodiversidad y captura de carbono en zonas forestales, es importante desarrollar esquemas de apoyo semejantes para zonas agropecuarias, que impulsen el papel de éstas en la producción ascendente de servicios ambientales.

Incentivar el pago de servicios ambientales permitiría frenar el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios y/o frenar las tasas de erosión y los escurrimientos superficiales asociados a la degradación de tierras. Esto además, coadyuvaría a reducir las inversiones que los gobiernos locales tienen que realizar en la implementación de actividades para el mantenimiento del equipamiento e infraestructura urbana, como son el desazolve asociado a carreteras y cuerpos de agua; contrarrestar inundaciones de zonas habitacionales e industriales y prevenir deslaves en barrancas y laderas que ponen en riesgo la vida de la población. 🌿

V Sanidad e inocuidad agroalimentaria

EL MARCO LEGAL EN MATERIA DE SANIDAD E INOCUIDAD PRESENTA PROBLEMAS, DEBIDO PRINCIPALMENTE A LA INSUFICIENTE ARTICULACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS REGULATORIOS Y A LA FALTA DE PRECISIÓN EN LAS ATRIBUCIONES DE LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS.

Para ser competitivos, los productos agroalimentarios mexicanos deben alcanzar estándares suficientes de calidad. Esto último significa producir alimentos que sean:

- a. nutritivos:** el aporte de nutrientes varía según el producto,
- b. idóneos:** su naturaleza y composición debe corresponder a aquellas que le son propias,
- c. frescos:** carentes de deterioro,
- d. sensorialmente aceptables e,**
- e. inocuos:** que no causen daño¹⁷.

En el mundo los problemas por enfermedades transmitidas por alimentos son un problema grave¹⁸. De acuerdo con el Boletín Semanal de Epidemiología de la Secretaría de Salud, en México oficialmente, se presentan alrededor de 5.7 millones de casos de diarrea al año, y aún cuando se desconoce con precisión cuántos de ellos tienen como origen el consumo de alimentos contaminados, diversas investigaciones muestran que un alto porcentaje es atribuible a éstos¹⁹.

Los productos agropecuarios y pesqueros pueden ser contaminados por agentes biológicos (bacterias patógenas, parásitos, ciertos virus, etc.), químicos (residuos de agroquímicos tóxicos, antibióticos, metales pesados, etc.) o físicos (objetos duros o punzocortantes)²⁰.

Actualmente, la conducción de la política de sanidad e inocuidad es competencia de tres secretarías de estado: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se aboca a regular las actividades de prevención, combate y control de plagas y enfermedades forestales; la SAGARPA a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) se encarga de atender la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos en el sector primario; y la Secretaría de Salud (SS) a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) atiende el tema de la inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena agroalimentaria.

En particular, es de destacar el papel de la SENASICA, ya que esta instancia funciona como un “Sistema” cuya característica principal es su carácter interinstitucional, por lo que es un espacio de coordinación de dependencias y agentes con el propósito de coadyuvar en la productividad y comercialización de los vegetales y animales, sus productos y subproductos a través de la prevención y control de plagas que los afectan, así como regular y promover la aplicación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación de los alimentos y la calidad de éstos (Capítulo VIII, de la LDRS).

Para el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (2007), el que “diferentes instancias de la administración

17. Fernández-Escartín, E. 2000. *Microbiología e Inocuidad Microbiana de los Alimentos*. Ed. Universidad Autónoma de Querétaro. pp. 392-395.

18. OPS/OMS. 1999. *Protección de Alimentos*. 33.a Sesión del subcomité de planificación y programación del comité ejecutivo. SPP33/5.

19. Armida Zúñiga-Estrada, Fausto Tejeda-Trujillo, Fanny Concha-Valdéz, Norma Heredia-Rojas. 2006. *Microbiología sanitaria*. Revista Latinoamericana de Microbiología. Vol. 48, No. 2. Abril - Junio. 2006 pp. 226-230.

20. Alejandro Castillo. 2004. *Importancia de la Calidad y la Inocuidad Agroalimentaria*. Ciencia y Tecnología de Alimentos. Universidad de Texas A&M. College Station, TX 77843-2471



pública federal asuman parcialmente la atención de la sanidad e inocuidad de alimentos, ha limitado considerablemente la eficacia de la política, al no permitir abordar la atención de la sanidad e inocuidad con un enfoque de cadena y al excluir la atención de temas altamente relacionados, como las especies invasoras y los organismos genéticamente modificados". También señalan que "otro problema es la escasa participación del sector privado para financiar las acciones sanitarias y de inocuidad, por lo que la mayor parte del financiamiento pro-

viene del gobierno, lo cual limita el alcance de dichas acciones". Agregando además que "el marco legal en materia de sanidad e inocuidad presenta problemas, debido principalmente a la insuficiente articulación entre los distintos instrumentos regulatorios y a la falta de precisión en las atribuciones de las distintas dependencias involucradas. La política en materia de sanidad e inocuidad resulta, por lo tanto, no sólo limitada para alcanzar sus objetivos, sino también para enfrentar los retos que presenta el entorno"²¹.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✱ 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.

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 22, 27, 32, 37, 40, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 102, 104, 113, 114, 118 Y 180 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

21. Grupo Interagencial de Desarrollo Rural-México. 2007. *Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México*. México. Banco Mundial, CEPAL, FAO e IICA. Pag. 60.



POLÍTICA PROPUESTA

Crear los sistemas meso-regionales de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Los problemas sanitarios provocados por problemas de plagas y enfermedades, así como el uso indiscriminado de pesticidas en la producción primaria, están incidiendo negativamente en: la calidad de los productos agropecuarios, la biodiversidad, el medio ambiente y la salud pública.

A su vez, estas deficiencias provocan que México se presente en desventajas ante otros países agroexportadores mejor regulados, ocasionando la pérdida de mercado. Por otra parte, son muestra también de los retos que tiene el Estado para asumir cabalmente su responsabilidad en la disminución de los riesgos en la salud que representa el consumir productos contaminados. Al respecto, una de las principales causas de estos problemas es la existencia de un “mercado negro” (productos prohibidos por la legislación tanto nacional como de otros países) de agroquímicos, lo cual, aparte de afectar la calidad en los alimentos, está causando las enfermedades por intoxicación que sufren los trabajadores del campo por mal manejo de pesticidas.

OBJETIVO

Incrementar la eficiencia operativa a través de programas meso-regionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria, coordinados a partir de Sistemas Estatales e Interestatales producto de convenios entre la Federación y los Estados.

JUSTIFICACIÓN

El número de cadenas productivas y la magnitud de los problemas fitosanitarios que tiene México, requieren de la atención de un sinnúmero de problemas que rebasan el marco de actuación del gobierno federal. Esto ha provocado que los objetivos de alcanzar estatus aceptables de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria sean observados más como un problema para los productores y la agroindustria, que como una oportunidad para incrementar el valor de sus productos.

Operar programas mesorregionales, a través de los cuales se atiendan a regiones sanitarias asociadas a cadenas productivas, cuyos límites pueden abarcar varios estados, permitiría generar procesos de atención mejor concatenados entre los actores, agentes de los diferentes órdenes de gobierno y los eslabones de los diferentes sistemas agroalimentarios, con esquemas organizativos articulados a metas puntuales. ✨





POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar mecanismos de certificación, para reconocer estatus aprobatorios de inocuidad a lo largo de cadenas productivas.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La actual política en sanidad e inocuidad agroalimentaria, en la mayoría de los casos, se restringe a atender los primeros eslabones de las cadenas productivas, lo que impide establecer esquemas de corresponsabilidad por parte de cada uno de los eslabones.

En la medida en que prevalecen ineficiencias a lo largo del proceso productivo, se restringen las posibilidades de aprovechar las ventajas que conllevan adoptar buenas prácticas de manejo, frenando los esfuerzos públicos y privados para otorgar valor agregado, manteniendo por consecuencia, desafortunados procesos en la producción de alimentarios y bienes primarios de consumo general.

JUSTIFICACIÓN

La certificación en inocuidad de los productos agropecuarios y forestales, es un incentivo para que cada uno de los eslabones asuman responsabilidades en la incorporación de criterios de excelencia, que reduzcan las externalidades ambientales negativas y aseguren productos sin ningún riesgo a los consumidores. Por otra parte, con este tipo de incentivo, también se avanzaría hacia una mayor productividad, lo que sin duda se verá reflejado en una mayor competitividad. ✨

OBJETIVO

Incentivar la participación de todos los eslabones de los Sistemas-Producto en la búsqueda de estatus de calidad que les permita mejorar su competitividad, al mismo tiempo que aseguran alimentos sanos para la población.



POLÍTICA PROPUESTA

Instrumentar fondos meso regionales para la implementación de programas y medidas sanitarias en regiones y Sistemas-Producto.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Mantener sistemas sanitarios y de inocuidad es caro, más aún, cuando las estrategias van dirigidas a evitar castigos por parte de la normatividad y no a buscar oportunidades derivadas de producir bien y con calidad.

Al respecto, las posibilidades presupuestales del Estado siempre serán limitadas, sobre todo porque en los hechos representan una suerte de subsidios hacia los eslabones más favorecidos de las cadenas, lo que provoca la falta de subsidiaridad y cohesión organizativa.

OBJETIVO

Establecer un fondo asociado a un fideicomiso mixto, público y privado, en donde se establezca con claridad, una política de gastos asociado a mejorar la calidad de cada uno de los eslabones, a partir de cumplir con indicadores de desempeño basados en criterios de sanidad e inocuidad.

JUSTIFICACIÓN

La sanidad e inocuidad constituyen en sí mismas directrices, que permiten diagnosticar el estado de una cadena productiva, así como también muestran fielmente los resultados positivos de las acciones de mejora.

Si bien este tipo de Fondos no está considerado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, éstos pueden constituirse a través de la figura de fideicomisos asociados a Sistemas-Producto con lo que se garantizaría su direccionalidad y facilitaría la transparencia en su seguimiento. En todo caso, sus ventajas estribarían en garantizar, con base en diagnósticos, un marco de prioridades y con ello, de certidumbres a la inversión. ✨





V.d.

POLÍTICA PROPUESTA

Crear el programa nacional de fomento a la producción orgánica, que garantice la inocuidad de los alimentos dentro del mercado nacional, al mismo tiempo que fortalece la competitividad internacional de los productos orgánicos mexicanos.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Actualmente, la agricultura y ganadería convencionales continúan desarrollándose a partir de paquetes tecnológicos basados en modelos que privilegian el uso de agroquímicos y energía fósil en las prácticas productivas. La eficiencia ambiental de estos paquetes es negativa y su eficiencia económica depende de los costos de producción asociados al mercado internacional de energéticos, en especial el precio del petróleo, lo que los hace muy vulnerables. Muestra de ello, es que existe un incremento en los apoyos y subsidios destinados a este tipo de productos, justificados en los fáciles incrementos en rendimientos que se logran con su uso, aún en menoscabo de la sostenibilidad de los sistemas productivos.

Estos paquetes afectan negativamente a las cadenas agroalimentarias, pues si bien pueden alcanzar volúmenes deseados en el corto tiempo y permiten controlar plagas y enfermedades, no hacen lo mismo con la inocuidad y tampoco permiten el incremento sostenido de la productividad, impactando además de manera negativa en los recursos naturales fundamentales de los agroecosistemas como son: la tierra, el agua y la biodiversidad.

OBJETIVO

Desarrollar un instrumento de gestión de la producción orgánica, que norme e impulse la incorporación de criterios de sostenibilidad en la transición de la producción convencional a la orgánica.

JUSTIFICACIÓN

La agricultura orgánica es un sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y mejora la salud de los agroecosistemas, y en particular la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo, a través de prácticas que evitan el uso de productos de síntesis química, como los fertilizantes, insecticidas, herbicidas, hormonas, reguladores del crecimiento, así como de organismos genéticamente modificados. En síntesis, tiene por objetivo obtener alimentos sanos, libres de contaminación y de alta calidad nutritiva²².

Un programa nacional como el propuesto, abre la posibilidad de apoyar integralmente a los procesos de transición hacia la producción orgánica, estableciendo criterios clasificatorios que den fe de distintas modalidades dentro de este tipo de producción y encaminando procesos de apropiación tecnológica adecuados a distintas eco-regiones, lo que coadyuvaría a otorgar certidumbre en el mercado, sobre la calidad de los productos. ✨

22. Gómez Tovar Laura, Gómez Cruz Manuel Ángel y Rita Schwentesius Rindermann. *Desafíos de la agricultura orgánica. Certificación y comercialización*. Editorial Mundi-Prensa Universidad Autónoma de Chapingo, 1999 y 2001, México. p.224.



POLÍTICA PROPUESTA

Establecer un subsistema nacional de certificación de insumos y producción orgánica, que fortalezca a las instituciones mexicanas relacionadas con el tema y otorgue certidumbre a proveedores y productores.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Los altos costos de certificación son una de las principales limitantes manifestadas por los productores orgánicos del país. Los costos incluyen la membresía o inscripción anual a la certificadora y el pago de pasajes del inspector desde el lugar donde radica hasta donde está el cultivo o procesamiento a inspeccionar, así como la alimentación y hospedaje de éste durante la inspección, sus honorarios por día, los análisis de residuos que se lleven a cabo y la comisión anual por ventas, que es una cuota por el uso del sello de la certificadora en los productos, la cual oscila entre 0.5 y 1.5% del total de las ventas²³. Por otra parte, la agricultura orgánica en México carece de un marco normativo adaptado a las condiciones nacionales. En particular, el Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) ha hecho esfuerzos por desarrollar una ley para la producción orgánica y acordar un sistema producto de agricultura orgánica con un reglamento asociado. Sin embargo, en cualquiera de los casos, la discusión parece centrarse en el tema de la certificación, dejando a un lado la acreditación de insumos orgánicos que han proliferado en el mercado. La falta de normas claras sobre la calidad de los insumos orgánicos, actualmente es una limitante para los procesos de reconversión de la agricultura convencional a la orgánica, dejando a los pro-

ductores interesados en dicha transformación en manos de un mercado de insumos no regulado.

OBJETIVO

Desarrollar un sistema nacional de certificación que homogenice criterios, facilite el acceso al mercado nacional e internacional a los productores orgánicos, e impulse la formulación de un marco normativo nacional que garantice la calidad de los insumos orgánicos, acorde a los estándares internacionales.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a Gómez Tovar (2003), "México necesita insertarse como país proveedor de alimentos orgánicos ante la Unión Europea y lograr la aceptación por parte de los Estados Unidos para el ingreso de productos orgánicos, demostrando la equivalencia de la norma y su Ley de Producción Orgánica. Para ello necesita agencias nacionales con acreditación ISO-065 la cual es obligatoria para los organismos de certificación a nivel internacional". Otro objetivo importante es la promoción de la producción y mercado de este tipo de alimentos al interior del país. Por lo que se recomienda crear un Sello Orgánico Mexicano, que aparezca en todos los productos que sean aprobados en este sistema de certificación, tanto para los productos que se destinen al mercado nacional como al interna-

cional, lo que posibilitará que poco a poco los consumidores reconozcan este sello y se incremente la comercialización de este tipo de productos"²⁴. Paralelamente, los insumos orgánicos empiezan a proliferar en el mercado nacional, en muchos casos resultado del fomento que el gobierno, las instituciones de investigación y las organizaciones no gubernamentales vienen realizando. Sin embargo, empieza a existir una gran variedad de productos, a los cuales se les atribuyen beneficios extraordinarios, sin que estos se encuentren regulados o garantizados oficialmente, atentando en consecuencia contra la seguridad de los productores y consumidores. Aunado a esta falta de claridad normativa, se presenta el fenómeno contrario, productos que han probado su calidad, se enfrentan con trabas burocráticas o bien con estándares incomprensibles para los productores de insumos orgánicos en pequeña escala. ✦

23. *Idem* 22.

24. Laura Gómez Tovar, Manuel Ángel Gómez Cruz, y Rita Schwentesius Rindermann. 2003. *Propuesta de Política de Apoyo para la Agricultura Orgánica de México*. Artículo publicado en el libro: Gómez Cruz Manuel Angel, et. al. (coordinadores). *Producción, Comercialización y Certificación de la Agricultura Orgánica en América Latina*. CIESTAAM, AUNA Cuba, Chapingo, Edo. de México, 2003, pp. 259-276.



VI Integración productiva

LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS
DEBERÁN TENER LA CAPACIDAD
DE EVALUAR EXPERIENCIAS Y
AVANCES EN LA IDENTIFICACIÓN
DE PRIORIDADES EN TÉRMINOS DE
CADENAS, PRODUCTORES Y REGIONES,
ASÍ COMO ADOPTAR ORIENTACIONES
CONCEPTUALES DE INTEGRACIÓN
FLEXIBLES QUE APLIQUEN SEGÚN LAS
CARACTERÍSTICAS DE CADA CADENA.

La integración de productores con los demás sectores que participan en el proceso de Producción-Consumo es fundamental para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades de diferentes regiones agropecuarias, forestales y pesqueras de México.

Además, una condición para mejorar los niveles de competitividad y tener éxito en los mercados, tanto nacional como internacional, tiene que ver con el reconocimiento de que, en principio la competencia por los mercados no se da entre empresas sino entre cadenas productivas; en segundo lugar, el comportamiento de los consumidores define en gran medida cuánto y cómo producir; y en tercero, es fundamental el desarrollo de espacios y mecanismos de concertación entre los miembros de los diferentes eslabones de una cadena, y de éstos, con los agentes del sector público relacionados con los diferentes órdenes de gobierno.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la necesidad de impulsar esta integración se propone a través de la promoción de Sistemas-Producto, concepto que se refiere al “conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos agropecuarios (pesqueros y forestales) incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos y servicios de la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización (Art 3, fracc. XXXI de la LDRS).

Impulsar la integración productiva a través del desarrollo de Sistemas-

Producto ha sido tarea principal de la SAGARPA y algunos Estados, misma que ha avanzado en aspectos como: a) la construcción de espacios de concertación asociado a un marco jurídico que avala los acuerdos tomados entre los representantes de la cadenas, a través de los Comités Sistema-Producto Nacionales, Regionales y Estatales; b) la planeación a mediano y largo plazo en la figura de los planes rectores por Sistema-Producto, en donde se articulan las necesidades de los diferentes eslabones de una cadena; y c) la celebración de convenios de competitividad en donde se puede acordar con las dependencias una gama de programas dirigidos a apoyar y fortalecer los distintos procesos que desarrollan cada uno de los eslabones de las cadenas²⁵.

Sin dejar de reconocer avances, la Comisión del Campo de la CONAGO ha señalado que la principal deficiencia en la integración de los Sistemas-Producto ha sido en la práctica.

Su creación e impulso se ha dado de manera unilateral por la SAGARPA, en muchas ocasiones sin contar con las condiciones de gestión necesarias para hacerlo, por lo que con frecuencia no tienen la representación ni el poder de convocatoria para aglutinar a todos los agentes que en la cadena participan.

Por su parte, la FAO (2006) señala que la política Sistema-Producto es altamente pertinente para fomentar la competitividad. Sin embargo, en México “ha enfrentado serios problemas en su aplicación, principalmente

25. Dirección General de Fomento a la Agricultura. 2004. *Lineamientos para la Integración y Operación de los Comités Sistema-Producto a Nivel Nacional, Regional y Estatal*. Subsecretaría de Agricultura. México, SAGARPA.

por la falta de una comprensión cabal entre los agentes económicos y los funcionarios federales y estatales de lo que es un proceso de integración de cadenas y sus requerimientos”. Agregando además, que esto no obsta para que “sea pertinente no sólo mejorar, sino también profundizar el enfoque de integración de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales como

mejor medio para el impulso de la competitividad”²⁶. Lo que implica que la Federación y los Estados tengan la capacidad de evaluar experiencias y avancen en la identificación de prioridades en términos de cadenas, productores y regiones, así como adoptar orientaciones conceptuales de integración flexibles que apliquen según las características de cada cadena. ✻

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✻ 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.

✻ 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.

✻ 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.

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 149, 150, 151, 152 Y 153
DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE.

26. FAO. 2006. *Evaluación General de la Alianza para el Campo 2005*. SAGARPA. México.



VI.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar Sistemas-Producto con base en acuerdos y convenios entre la Federación y los Estados, garantizando la coordinación interinstitucional entre los distintos órdenes de gobierno.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Las condiciones de producción y de mercado para un producto en particular son muy diferentes a lo largo del territorio nacional, lo que implica que a nivel regional y estatal se cuente con diferentes necesidades, capacidades y oportunidades tanto de encadenamiento como de competitividad. La falta de acuerdos tácitos para que los gobiernos estatales y federal se coordinen, ha implicado duplicidad de acciones, así como planteamientos contradictorios que es necesario corregir.

JUSTIFICACIÓN

El principal objetivo del Sistema-Producto es poder lograr una integración y una comunicación permanente entre los agentes de la cadena y una coordinación con los diferentes órdenes de gobierno, con la perspectiva de fortalecer integralmente cada eslabón de las cadenas productivas, armonizando la producción con el consumo, lo cual es fundamental para llegar al mercado en mejores condiciones y generar productos de calidad y de alta competitividad. ✎

OBJETIVO

Desarrollar Sistemas-Producto que sean compatibles con las líneas de políticas tanto federal como local, con la perspectiva de asegurar la convergencia entre dependencias y órdenes de gobierno.

VI.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Reglamentar la conformación de los Comités Sistema-Producto para fomentar su especificidad y regionalización (micro y meso regional)²⁷, así como la organización de productores en la integración de la cadena productiva.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Durante muchos años se han realizado esfuerzos de integración de cadenas productivas. Posiblemente los fracasos del pasado obedezcan a que en ellos han participado organizaciones gremiales y corporativas, tanto por el lado del sector primario como del sector agroindustrial. De acuerdo a la evidencia tanto nacional como internacional, el enfoque Sistema-Producto puede tener éxito si y sólo si participan productores individuales y/o organizaciones de productores de tipo estrictamente económico, sin ningún rasgo político; así como empresarios y no sus organismos dirigentes²⁸.

Relacionado con el fortalecimiento de organizaciones económicas, se encuentra la necesidad de otorgar mayor especificidad a la integración de Sistemas-Producto, ya que el desarrollo de potenciales productivos regionales pasa por resolver problemas de carácter microrregional y mesorregional, los cuales sólo pueden ser atendidos en la medida en que se ubiquen los eslabones particulares y diferenciados, que no son detectados cuando los Sistemas-Producto se establecen de forma genérica. Deficiencias en la organización, manejo de tierras, comercialización, asesoría técnica, financiamiento, comercialización, etc. no logran superarse en la medida en que son problemas atendidos parcialmente, sin una visión articulada

ni un planteamiento de conjunto, lo que puede resolverse con mayor pertinencia a través de la integración de Sistemas-Producto específicos.

OBJETIVO

Instrumentar la figura de comités Sistemas-Producto específicos, dedicados a fortalecer el desarrollo de cadenas productivas a nivel microrregional y mesorregional, garantizando el equilibrio entre el consumo local y zonas productivas, así como apoyando el desarrollo de las organizaciones económicas que la conforman, independientemente de las condiciones políticas que prevalezcan al paso del tiempo.

JUSTIFICACIÓN

El éxito de los Sistemas-Producto depende de que el gobierno en general se convierta sólo en una instancia normativa y de apoyo técnico, logístico y financiero, para que el peso de la organización y consolidación de las cadenas productivas recaiga sobre los propios agentes privados, no gubernamentales, quienes deben ser los principales responsables de los avances de cada uno de los eslabones. Otro requisito clave para el desarrollo de Sistemas-Producto, se encuentra en la consolidación de éstos a partir del reconocimiento de sus especificidades geográficas, lo que implica-



ría tanto la agregación de municipios como de un conjunto de Estados, lo que permitiría también atender a los primeros eslabones de la cadena (productores, insumos, asistencia técnica e intermediarios) de alguna condición agroecológica determinada. Además, se debe tomar en cuenta que la expresión territorial de una cadena productiva construye propiamente meso y microrregiones independientes de los límites político-administrativos de los Estados y del país. La generación de instrumentos específicos de articulación productiva a esas escalas, sentaría las bases para un proceso de consolidación de los Sistemas-Producto desde el ámbito local. ✨

27. Una micro región puede ser una agregación de núcleos agrarios al interior de uno o varios municipios, mientras una meso región se entiende como una agregación parcial o total, de Entidades Federativas.

28. Rosenzweig Andrés 2003. Breve Análisis Económico de La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Versión Preliminar para Discusión Interna), México. IICA, (manuscrito).



VI.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Establecer fondos estatales para fortalecer a los productores y sus organizaciones, cuyos apoyos se otorguen exclusivamente a proyectos productivos, de capacitación y fortalecimiento institucional, vinculados al desarrollo de los Sistemas-Producto.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La pieza angular del desarrollo exitoso de los Sistemas-Producto es contar con organizaciones económicas independientes, eficaces y eficientes. En el caso de las organizaciones de productores, respecto a las de carácter agroindustrial y mercantil, se observa un fuerte déficit en su estructuración y funcionamiento. En la mayoría de los casos las organizaciones de productores exitosas tienen serios problemas de escala, debido a una baja productividad y errática participación en los mercados, mientras tanto, muchas organizaciones con carácter regional, corresponden a organizaciones clientelares con intereses predominantemente políticos ajenos a los meramente económicos o sociales, lo que resulta en un impedimento para asumir retos productivos y de desarrollo económico, en beneficio de sus miembros.

OBJETIVO

Otorgar apoyos que incentiven la evolución y modernizaciones de organización de productores, en la perspectiva de fortalecer su participación en el desarrollo de los Sistemas-Producto.

JUSTIFICACIÓN

No todas las organizaciones gremiales mesorregionales y microrregionales tienen cerrado el paso a evolucionar estructuralmente y modernizar su accionar hacia el compromiso de organizar a los productores en el desarrollo de las cadenas productivas de las que son parte. Por otra parte, no reconocidas cabalmente como organizaciones también productivas, se encuentran los ejidos, piezas clave de la estructura agraria nacional y que por razones ideológicas han sido excluidas de la política de fomento productivo federal. Tanto los ejidos como las organizaciones gestoras, son no sólo una realidad en el campo mexicano, sino también representan bases concretas de agregación social. Sin su transformación y participación difícilmente se logrará asegurar un encadenamiento armónico de los productores, sobre todo de los pequeños productores, en las cadenas productivas a la que naturalmente pertenecen. ✿

VI.d.

POLÍTICA PROPUESTA

Incorporar el concepto de unidades de producción diversificadas en los programas rectores Sistema-Producto, asegurando la participación virtuosa de pequeñas unidades de producción campesina.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Cerca del ochenta por ciento de los productores agrícolas poseen predios menores a cinco hectáreas, destinando su producción tanto a satisfacer parcialmente sus necesidades alimenticias como a comercializar pequeños volúmenes. En múltiples casos estos productores son diversificados, por lo que la forma en como se insertan en los Sistema-Producto se ha basado en esquemas de distribución y abasto, así como propuestas de desarrollo tecnológico, distintos al que tienen los productores especializados.

El carácter diversificado de estas unidades se observa frecuentemente como una limitante, en la medida en que para alcanzar calidades, volúmenes y disponibilidad de productos de forma organizada, requieren de niveles complejos de organización.

En su concepción, la metodología Sistemas-Producto y en particular la elaboración de los planes rectores, no considera la presencia de estas unidades diversificadas, aún cuando en los hechos, suelen representar los principales abastecedores de las cadenas productivas a las que pretenden orientar, lo que ha implicado deficiencias en los diagnósticos y en consecuencia, en las estrategias y propuestas de solución.

OBJETIVO

Considerar la participación de los pequeños y medianos productores diversificados como ejes medulares de múltiples cadenas productivas, por lo que deben incorporarse en los diagnósticos, estrategias y soluciones, que dan lugar a los planes rectores de Sistemas-Producto.

JUSTIFICACIÓN

La problemática, soluciones y compromisos diferenciados por cada uno de los eslabones, deben quedar plasmados en los diferentes planes rectores por Sistemas-Producto. Más aún, cuando en muchas ocasiones las posibilidades de éxito de una cadena se encuentra en el aprovechamiento de nichos productivos, o de volúmenes de producción, que sólo pueden alcanzarse con la incorporación de productores campesinos que basan su estrategia de reproducción en el desarrollo de múltiples actividades productivas. ✨





VI.e.

POLÍTICA PROPUESTA

Ampliar en recursos y orientaciones los convenios de competitividad entre los sectores de un Sistema-Producto y diferentes dependencias, para aumentar su competitividad.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Es fundamental reconocer que la competitividad y la integración de cadenas, rebasan el ámbito de acción de SAGARPA, por lo que no ha resultado sencillo involucrar a otras dependencias en las tareas de focalizar y diferenciar los esfuerzos de integración para generar incentivos según las características de cada cadena productiva. En consecuencia, la falta de mayores sinergias entre secretarías y programas, que son obligadas para poder concretar las estrategias de integración y fortalecer los proceso de encadenamiento²⁹.

JUSTIFICACIÓN

El desarrollo de Sistemas-Producto integrales requiere de la articulación de una compleja gama de programas y proyectos que rebasan por mucho las tareas netamente productivas y tecnológicas, por lo que se necesita la convergencia de recursos y la participación de una amplia gama de dependencias y programas, tanto los ubicados específicamente en el sector rural como de otros agentes, por ejemplo, los involucrados en las tareas de propiciar el desarrollo de mercados en los centros urbanos. ✎

OBJETIVO

Incentivar el fortalecimiento de cada uno de los eslabones de las cadenas productivas, mejorando la calidad y cantidad de los apoyos otorgados por el Estado, a través de la diversificación de la oferta institucional.

29. Gordillo de Anda Gustavo. 2006. *Agenda para el Campo Mexicano. Revista Nexos. México. No. 340. Abril de 2006.*

VI.f.

POLÍTICA PROPUESTA

Crear centros de servicios logísticos mesorregionales de apoyo al desarrollo de los Sistemas-Producto y sus especificidades, propiciando los servicios post-cosecha que se requieren y dan valor al territorio.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Las ciudades son polos de consumo a partir de los cuales se crean verdaderos sistemas de intercambio, que definen el funcionamiento de las cadenas productivas a escala nacional e internacional. En buena medida, el abastecimiento de las grandes ciudades (México, Guadalajara, Monterrey, Veracruz, Puebla, Mérida y otras) es una prioridad, en donde a los actores involucrados parece interesarles poco la forma en como se distribuyen las mercancías, proceso este, frecuentemente caracterizado por conectividades o circuitos producto-consumidor altamente irracionales. Cuenta de ello, es la presencia de zonas productoras que no han generado mecanismos de transferencia directa de sus productos a las áreas de consumo de escala menor, casi siempre ciudades intermedias, aún cuando estas se encuentren a unos cuantos kilómetros. En muchos casos el consumidor tiene que esperar que el producto recorra largas distancias: primero de la zona productiva a la central de abasto de las metrópolis, para posteriormente tener que regresar al centro comercial local. Esto provoca que los valores agregados que pueden irse acumulando en una cadena se diluyan ante el exceso de intermediarios, provocando encadenamientos perversos e ineficientes, que redundan en altos precios y baja calidad de los productos. Esto es un efecto de la poca posibilidad que tiene los productores

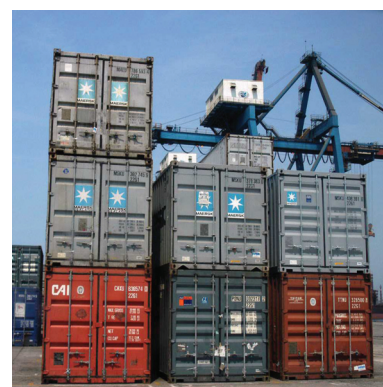
de ofrecer volúmenes suficientes de mercancías con la calidad y características que requieren los mercados más dinámicos, particularmente las tiendas de autoservicio o supermercados, lo que sí logran los intermediarios que muchas veces son los dueños de la infraestructura, equipo y financiamiento necesarios para conseguirlo.

OBJETIVO

Proporcionar servicios tanto a los productores como consumidores que aseguren calidad y buen precio en los productos, y coadyuven a crear circuitos eficientes de transferencia de valor entre eslabones de una cadena productiva, sin que este valor agregado se diluya en un exceso de intermediarios, lo que va a mejorar, además las ganancias de los productores primarios.

JUSTIFICACIÓN

Mejorar la eficiencia de los eslabones de una cadena productiva contempla de entrada dos dimensiones, por un lado el fortalecimiento tanto de los sectores y sus actividades, como por el otro, mejorar los mecanismos que impulsan la conectividad territorial entre las zonas productoras y las de consumo. Con esta perspectiva en la vinculación urbano-rural se encuentran gran parte de las oportunidades económicas de la producción primaria. Por lo tanto, fortalecer el sistema de ciudades, sobre todo en la forma en como se conectan



con sus zonas rurales periféricas puede mejorar el posicionamiento de los productos primarios en el mercado y aumentar utilidades en beneficio tanto de los productores como de los consumidores³⁰.

30. FAO. 2003. *Op. Cit.*



VI.g.

POLÍTICA PROPUESTA

Impulsar un programa especial para productos con indicación geográfica³¹, para aprovechar nichos agroecológicos, promover los conocimientos y prácticas innovadoras y tradicionales.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Los Sistemas-Producto nacionales se enfrentan a la presencia de mercados en donde los precios de los productos están fuertemente influenciados por los precios internacionales, muchos de ellos distorsionados por los fuertes subsidios que reciben los productores primarios en los países desarrollados. Asociado a esto, destaca que aún con los avances obtenidos en los últimos años, la productividad de la producción agropecuaria, pesquera y forestal nacional, continúa siendo baja tanto respecto a otros sectores de la economía nacional³² como a la que se presenta en los países desarrollados³³. Esto tiene como consecuencia la pobre competitividad de buena parte de los productos primarios nacionales.

Esta brecha resulta infranqueable para la mayoría de los productos agropecuarios, en la medida en que a éstos se les compara genéricamente, sin otorgarles ningún valor por sus especificidades y características culturales resultado de siglos de manejo o de innovaciones locales, lo que sin duda representan ventajas comparativas para los mercados.

Estas características, que diferencian productos del mismo género, son un valor agregado que actualmente no está siendo considerado por las políticas públicas existentes, con la claridad requerida.

OBJETIVO

Priorizar el desarrollo de Sistemas-Producto que tengan ventajas comparativas, producto de condiciones locales, tanto naturales como culturales, lo que representa un valor agregado que puede coadyuvar a mejorar los niveles de competitividad y por lo tanto, generar nuevas oportunidades de desarrollo.

JUSTIFICACIÓN

Las condiciones naturales e históricas hacen de México un país agroecológicamente diverso. Esto significa que existe una amplia gama de productos con características en muchas ocasiones únicas y que son ampliamente valoradas en los mercados. Los excesos en la proliferación de paquetes tecnológicos que no reconocen esta diversidad y la falta de programas específicos, lo único que están provocando, es desperdiciar un enorme potencial competitivo. ✎

31. "Las que identifiquen un producto como originario del territorio de un miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico". Este es un concepto relativamente nuevo en el comercio mundial. En México la Denominación de Origen es la Indicación Geográfica (IG) disponible para registro, aunque también las marcas colectivas y las de certificación pueden funcionar como IG. Jorge Larson, comunicación personal.

32. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República.

33. Mazoyer Marcel. 2006. Defendiendo al Campesinado en un Contexto de Globalización. En: Los desafíos de la Agricultura Campesina. México. Serie Mesas Redondas. CEDRSSA. Cámara de Diputados. Pp 9-26.



POLÍTICA PROPUESTA

Impulsar la creación de instituciones financieras rurales (IFRs) estatales y mesorregionales, asociadas a esquemas de administración del riesgo y al impulso de la competitividad de los Sistemas-Producto y sus especificidades.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Es reconocido ampliamente que la mayor parte de las unidades de producción rural en México se encuentran excluidas del sistema financiero nacional. Aunado a esto se observa que en la medida en que avanzan los años, el acceso a apoyos financieros en el sector presenta una consistente tendencia a reducirse, muestra de ello es que el crédito rural mostró una pronunciada tendencia decreciente en los últimos años: en 1993 al sector se le destinó 7,0% del crédito total de la economía, en tanto que en 2004 sólo alcanzó 2,5% del total³⁴.

La falta de estrategias de financiamiento específicas, regionalizadas y enfocadas a la competitividad complica la integración y el desarrollo de Sistemas-Producto. Situación que se complica aún más, en la medida en que en la búsqueda de financiamiento, persiste la falta de coordinación entre los actores de una cadena productiva.

OBJETIVO

Impulsar la creación de IFRs específicas, que promuevan integración y la competitividad de los Sistemas-Producto.

JUSTIFICACIÓN

En México existe la necesidad de avanzar hacia un nuevo sistema de

financiamiento rural que supere la dicotomía: banca comercial-banca pública que en México ha fracasado, y que sea incluyente hacia todos los sectores de las cadenas productivas. En este nuevo orden de política financiera, una de las principales estrategias debe ser el impulso a instituciones financieras rurales (IFRs específicas), que funcionen como intermediarios entre los recursos públicos y privados, con las necesidades particulares de los Sistemas-Producto. Al respecto, vale considerar lo señalado por Isabel Cruz (2006), al afirmar que “La economía rural está compuesta por actividades primarias que requieren integración en cadenas agroalimentarias y de agregación de valor. Los diferentes tramos de la cadena requieren formas de financiamiento específicas de corto, mediano y largo plazos. Para responder a esta demanda, pero también para lograr la viabilidad de los intermediarios locales, es estratégica la integración financiera en organismos financieros de segundo piso. Los organismos de segundo nivel permiten generar sinergias, complementariedades y facilitar la participación en el mercado financiero con productos y tecnologías financieras compartidas. También coadyuvar a facilitar crédito a la comercialización, a la industrialización y en general para la integración de cadenas de valor. Esta integración financiera debe ser promovida con reformas al marco legal”³⁵.



34. Ardila Sergio. 2006. *El Sector Rural en México: desafíos y oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Regional de Operaciones II. División de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Nota de política. P. 18.

35. Hernández Cruz Isabel. 2006. *Hacia un Nuevo Sistema Financiero Rural en México: Acceso Universal a Servicios Financieros en el Campo*. Conferencia Internacional sobre la Investigación en Finanzas Rurales: Aplicando los Resultados a la Política y a la Práctica, 19 al 21 de marzo del 2007, en la sede de la FAO en Roma, Italia.



VII Acompañamiento del desarrollo

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.

El desarrollo tecnológico y el aumento de las capacidades locales, tanto de técnicos como de productores rurales, son condiciones que deben presentarse estrechamente vinculadas, ya que en la medida en que se generen procesos con estos dos componentes articulados, las unidades económicas podrán mejorar su capacidad de competencia y vinculación comercial. Además, la relación negativa entre población creciente, escasa productividad, pobreza y degradación ambiental sólo puede romperse sobre la base de una agricultura más productiva, capaz de incrementar rendimientos reduciendo el uso indiscriminado e ineficiente de fertilizantes, pesticidas e irrigación³⁶.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), delega en la SAGARPA la responsabilidad de instrumentar el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT) y del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Integral (SINACATRI), con el propósito de ordenar la oferta institucional hacia la atención de prioridades nacionales y generar la capacidad de conformar redes integradas por los protagonistas del desarrollo rural: empresas, organizaciones, productores e instituciones y dependencias de los diferentes órdenes de gobierno.

Al respecto, algunas evaluaciones señalan que, aún con la incorporación del concepto de “sistemas” en el marco jurídico, en México prevalece una visión lineal de la innovación y

transferencia de tecnología, en donde se separan los procesos de generación y validación de los de transferencia y difusión, colocando a los productores y a los prestadores de servicios profesionales en una posición sólo de receptores, por lo que únicamente los consideran sujetos pasivos en la aplicación de recomendaciones (Muñoz Manrubio, et al, 2004)³⁷.

Por su parte, la Comisión del Campo de la CONAGO señala que los programas dirigidos a la innovación y el acompañamiento técnico, se han caracterizado por la baja participación de los productores en el diseño, operación y control de los mismos. Agregando que, esto se debe a que algunas de sus características desincentivan la participación, debido básicamente porque privilegian:

A. los aspectos tecnológicos sobre el desarrollo del capital humano y social;

B. la dependencia de los recursos (principalmente de los gubernamentales) para cumplir sus funciones;

C. la recurrente tentación a diseñar y operar programas extensivos y;

D. la poca experiencia de la mayoría de los profesionistas empleados en estos programas.

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

36. Aguilar Avila Jorge; Horacio Santoyo Cortés; José Luis Soleiro Rebolledo; J. Reyes Altamirano Cárdenas y Julio Baca del Moral. 2005. *Transferencia e Innovación Tecnológica en la Agricultura, Lecciones y Propuestas. Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología. UACH; CUESTAAM; PRODUCE-Michoacán. México. Pag. 207.*

37. Muñoz Manrubio; Roberto Rendón; Jorge Aguilar; J. Guadalupe García y J. Reyes Altamirano. 2004. *Redes de innovación: un acercamiento a su identificación, análisis y gestión para el desarrollo rural. Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología. Fundación PRODUCE Michoacán A.C. Universidad Autónoma de Chapingo. México. P. 134.*

investigación, las cuales también han sido cuestionadas por no dar solución a los problemas de los productores rurales.

Al respecto, la FAO (2006) hace hincapié en la necesidad de redefinir la función de los organismos encargados de desarrollar estas tareas, en la perspectiva de incrementar su capacidad institucional de “gestionar el conocimiento”, para alcanzar procesos de innovación y transferencia con calidad científica, en donde se amplíe

el espectro de asuntos a investigar y transferir de los meramente tecnológicos, al mismo tiempo que se logra ampliar la base de organizaciones y sectores participantes. Buscando así mayor vinculación entre organismos públicos y privados con organizaciones de productores, el sector agroindustrial y la participación organizada de productores y prestadores de servicios en la decisión sobre qué y dónde investigar ³⁸. ✧

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✧ 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.

✧ 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.

✧ 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.

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 22, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 Y 52 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

38. FAO. 2006. *Informe de Evaluación Nacional del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología. Evaluación Alianza para el Campo*, 2005. SAGARPA. P. 108



VII.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Establecer un sistema único de investigación, validación, transferencia, innovación tecnológica, capacitación y asistencia técnica, integrado desde las entidades y mesorregiones del país, con la participación de los diferentes actores sociales.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La innovación de tecnología realizada por el Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria (INIFAP) y otros centros, institutos y universidades, en las entidades del país, con frecuencia se encuentra poco relacionada con las tareas de transferencia de tecnología, sobre todo cuando estos esfuerzos rebasan a las “parcelas de validación”. Así mismo, la innovación y transferencia también repetidamente poco o nada tienen que ver con la capacitación y asistencia técnica que proporcionan agencias gubernamentales o privadas. Entre los esfuerzos institucionales y de organismos no gubernamentales por incrementar las capacidades locales, existen experiencias que muestran un divorcio entre las recomendaciones técnico-científicas con la resolución de problemas concretos. Esto es resultado, de la falta de estrategias integrales que sólo pueden formularse con base en la comprensión cabal de procesos locales. La presencia del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT) y del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Integral (SINACATRI), sin la existencia de espacios de convergencia tanto a escala nacional, mesorregional y estatal como local, contribuyen a la escasez de canales de vinculación y, por consiguiente, dificultan la conformación de procesos de acompañamiento exitosos.

OBJETIVO

Construir un “sistema nacional de gestión del conocimiento” para el desarrollo rural, que integre a los sistemas actuales con los esfuerzos en las entidades, para orientar los trabajos de diversos actores y agentes del desarrollo rural, en la construcción y operación de programas integrales de innovación y transferencia de resultados, tanto de investigaciones como de experiencias exitosas.

JUSTIFICACIÓN

Un sistema único y descentralizado, permitiría eficientar los procesos de planeación sobre qué innovar y cómo transferir conocimiento, como también, facilitaría la definición y operación de estrategias de capacitación y acompañamiento. También permitiría involucrar en “redes” a una amplia gama de actores y avanzar en la generación de procesos interactivos, retroalimentados por el conocimiento local y asociados a procesos de largo aliento, necesarios para alcanzar mejoras permanentes.

Un sistema único podría funcionar con base en programas integrales contruidos desde los Estados y sus regiones, elaborados con base en acuerdos entre instancias de investigación, nacionales y locales, con otros agentes del desarrollo local y, de manera principal, con los productores. ✎

VII.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Integrar programas microrregionales de desarrollo tecnológico y capacitación rural, asociados a redes de gestión y socialización del conocimiento.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

La ausencia de coordinación entre las instituciones participantes en la innovación, transferencia y acompañamiento de tecnologías representan altos costos para el país. Los esfuerzos dispersos se explican en la existencia de diversos instrumentos institucionales, en algunos casos contradictorios, como es el traslape de programas con objetivos diametralmente opuestos, como puede ser el fomento en el manejo de la vida silvestre versus el fomento de la ganadería, en las mismas comunidades y productores.

La presencia de procesos disociados justifica el impulso de medidas que obliguen a las dependencias y organismos públicos y privados a desarrollar instrumentos (programas integrales microrregionales) y entablar novedosas líneas de comunicación: redes que permitan generar sistemas locales para el desarrollo tecnológico y de capacitación rural, que además acerquen a los productores con los sectores dedicados a realizar investigaciones.

OBJETIVO

Fomentar el desarrollo de sistemas integrales de desarrollo tecnológico y de capacitación rural, adaptados a las condiciones locales y que estén organizados con base en programas microrregionales, en donde se dis-

cuta sobre la solución de problemas, al mismo tiempo que se plantean estrategias para conciliar diversos intereses locales, facilitando la conformación de redes que encadenen el conocimiento local.

JUSTIFICACIÓN

La elaboración de programas microrregionales de desarrollo tecnológico y capacitación rural se proponen como instrumentos de gestión local, que convoquen a la participación de investigadores, prestadores de servicios, organización de productores, municipios y comunidades presentes en un territorio y/o que participan en algún Sistema-Producto.

Las redes de gestión y socialización del conocimiento son en sí mismos, procesos que deben ser contruidos a partir de las propias estrategias locales de intercambio que tienen los productores y la población rural, mismas que se expresan en necesidades y en consecuencia, pueden definir la demanda de nuevos conocimientos, y a partir de ahí conectarse con otros agentes y sectores.

Tales construcciones técnico culturales, siempre presentes, son difíciles de detectar en la medida en que las instituciones públicas y privadas las ignoran, o de entrada desprecian. Coadyuvar en resolver esta falta de entendimiento entre los agentes del desarrollo rural y los procesos loca-



les de intercambio de conocimiento es fundamental. Por lo tanto, resulta importante encaminar esfuerzos, no sólo hacia ordenar la demanda y necesidades de investigaciones locales, sino también avanzar en el entendimiento de la dinámica de los sistemas productivos que se buscan mejorar, así como en los procesos sociales y económicos que se pretenden fortalecer. 🌿



VII.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Crear agencias únicas de desarrollo rural integral asociadas a grupos de productores de validación y transferencia de tecnología regionales.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Cada programa de fomento, ya sea estatal o federal se asocia con algún esquema particular de capacitación y transferencia de tecnología. Esta diversidad de programas, provoca que en una misma microrregión se puedan encontrar diversos programas de capacitación dirigidos a la misma población objetivo, por lo que en muchas ocasiones en vez de complementarse, saturan paradójicamente la demanda local; y al mismo tiempo, desatienden a grupos importantes de productores, en la medida en que no los ubican bajo sus reglas de operación o los consideran productores rurales sin potencialidad.

Por otra parte, no es difícil detectar a productores que teniendo acceso a una amplia gama de ofertas, hacen un uso deficiente de ellas o peor aún, no logran desarrollarse, incluso cuando supuestamente tienen todas las condiciones para hacerlo. Esta problemática habla de una dispersión de esfuerzos y del desorden en que se presenta la oferta institucional en muchas regiones del país.

OBJETIVO

Impulsar el acceso de los productores a una sola agencia de apoyo que ordene la oferta institucional y que permita, a su vez, fomentar la organización de los prestadores de servi-

cios profesionales en la resolución de problemas relacionados con temas tecnológicos, organizativos, comerciales, etc.

JUSTIFICACIÓN

La atención a los productores rurales a través de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) se desarrolla bajo diferentes programas de inversión, que tienen a su vez diversas reglas de operación. Por ejemplo, los programas de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) y de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA), pertenecen a la Alianza Contigo; las Agencias de Desarrollo Rural forman parte del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA); los Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología (GGAVATT) al Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios, y las Unidades de Innovación Tecnológica al Programa de Sistemas-Producto.

Una agencia única regional puede ordenar esta oferta, incrementando la eficacia en la operación de programas; podría también impulsar una mayor calidad de la capacitación y una mejor preparación de los prestadores de los servicios profesionales, así como, avanzar hacia una mejor vinculación de los sectores productivos y rurales de regiones específicas. ✨

VII.d.

POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar fondos mesorregionales y regionales concursables para la validación y acreditación de tecnología y estrategias de desarrollo rural.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

El fomento de innovaciones tecnológicas por programas gubernamentales está ligado a la validación y consecuente acreditación de “paquetes tecnológicos”, por parte de instituciones y centros de investigación de reconocido prestigio, como son el Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria INIFAP y el Colegio de Postgraduados.

En los métodos de validación y acreditación de tecnologías hasta ahora implementados, es frecuente que se dejen de lado el fomento de tecnologías resultado de procesos diferentes a los formales. Muestra de ello, es la poca o nula validación de tecnologías desarrolladas por productores exitosos, que bien pueden constituir experiencias extrapolables, o bien, los propios modelos tecnológicos desarrollados por organismos no gubernamentales o los propios prestadores de servicios profesionales.

En todo caso, es necesario ampliar el número de instancias de investigaciones facultadas para validar y acreditar tecnología, así como equilibrar el desarrollo de investigaciones formales con el desarrollo de una amplia campaña de recopilación y validación de experiencias exitosas, lo que sin duda acercaría el desarrollo científico-técnico con el desarrollo local.

OBJETIVO

Diversificar los esfuerzos para el desarrollo y validación de tecnologías, adaptando estímulos que fomenten la innovación y transferencia de tecnologías en proyectos que demuestren vinculación con los usuarios de las mismas.

JUSTIFICACIÓN

Si los diseños y resultados de investigaciones agropecuarias y forestales, así como su validación no se encuentran vinculados con procesos locales, o bien dirigidos a resolver problemas concretos, tendrán como único futuro cubrir expedientes, o en el mejor de los casos, tener alcances limitados.

El establecimiento de fondos concursables, mesorregionales y regionales, fomentaría el interés por vincular a múltiples centros académicos con procesos locales y abriría la competencia de organismos de diversas características que han logrado desarrollar o asociarse a experiencias tecnológicas y rurales exitosas. Además, con un fondo de estas características se tendría también la posibilidad de apoyar productores exitosos, cuyos aportes al desarrollo tecnológico local no son estimulados por ningún instrumento, lo que facilitaría el intercambio de conocimientos. Es necesario establecer una oferta de acompañamiento multianual estable en las regiones para es-



timular el surgimiento de despachos profesionales cercanos a los fenómenos locales. ✨



VIII Seguridad alimentaria

SE CALCULA QUE EL 60 % DE LA PRODUCCIÓN PARA CONSUMO INTERNO ES PRODUCIDA POR AGRICULTORES COMERCIALES. SIN EMBARGO, EN LOS CASOS DEL MAÍZ Y DEL FRIJOL, EL GRUESO DE LA PRODUCCIÓN ES DE ORIGEN CAMPESINO.

39. Cortés Fernando, Enrique Hernández Laos y Minor Mora. 2004. *Elaboración de una Canasta Alimentaria para México. Documentos de Investigación*, 18. Secretaría de Desarrollo Social. México. p. 54.

40. Bartra Armando. 2006. *Milpas Airadas: hacia la autosuficiencia alimentaria y la soberanía laboral*. En: Gerardo Otero. *México en Transición: globalismo neoliberal, estado y sociedad civil*. Coedición Cámara de Diputados, Simon Fraser University, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa. Pp 39-58.

FUNDAMENTO LEGAL:
ARTÍCULOS 178, 179, 180, 181, 182
Y 183 DE LA LEY DE DESARROLLO
RURAL SUSTENTABLE.

La seguridad alimentaria se refiere a la garantía de un abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población. Para ello se debe asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan. La responsabilidad de que esto suceda recae en el Estado, quien debe establecer las medidas necesarias que le permitan al país determinar soberanamente los lineamientos en materia de producción, abasto y acceso de alimentos de la población.

La demanda interna de alimentos puede cubrirse con importaciones, siempre y cuando esto no vulnere la capacidad del país para obtenerlos y garantizar su acceso. Actualmente el 71% de la población nacional padece pobreza alimentaria. La década pasada México importó 110 mil millones de dólares en alimentos, entre 1994 a 2004 el déficit comercial agroalimentario pasó de 74 millones de dólares a 5 mil 500 millones en 2004, y aún cuando en el 2005 la balanza comercial se recuperó, las evidencias muestran que el país tiende a depender de la importación de alimentos³⁹. Los alimentos

básicos para la población mexicana son caros y su importación no siempre está asociada a la búsqueda de mejorar los niveles nutricionales⁴⁰.

De la gama de alimentos que forman parte de la canasta básica nacional, destacan por su importancia cultural el maíz y el frijol, los cuales al mismo tiempo corresponden a los principales cultivos producidos por las unidades de producción campesina. Si bien, se calcula que el 60% de la producción para consumo interno es producida por agricultores comerciales, en los casos del maíz y del frijol, el grueso de la producción es de origen campesino. Garantizar el abasto de maíz y frijol es fundamental para asegurar la alimentación de los mexicanos, hacerlo con base en el impulso en la producción interna, principalmente la generada por los campesinos, no sólo representa una estrategia redistributiva dirigida a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores, sino que también fortalece la cultura e identidad nacional, defiende la diversidad biológica nacional y reconoce siglos de conocimiento en el manejo de estos cultivos. ✨

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✨ 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 necesitan; esto se logrará asegurando una producción adecuada de alimentos y garantizando el acceso a los mismos. Asimismo, se debe asegurar que la dependencia externa del sistema alimentario se mantenga a niveles que se consideren económica y políticamente razonables.

VIII.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Diferenciar el precio del maíz amarillo del maíz blanco, estableciendo un programa ingreso-objetivo exclusivo para el maíz blanco, manteniendo sólo como referencia el precio que establece el mercado de valores al maíz amarillo.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

El maíz es el cultivo que ha garantizado la seguridad y soberanía alimentaria de los mexicanos. El maíz es el principal producto agrícola nacional y al mismo tiempo los mexicanos son consumidores principales. Nuestro país es excedentario en maíz blanco para consumo humano y deficitario en maíz amarillo utilizado preferentemente en la agroindustria productora de alimentos para animales, fructosa y bio-combustibles, en especial el etanol. Las importaciones de maíz blanco o su sustitución por maíz amarillo, bajo el argumento de que son más baratos en el exterior, han tenido efectos especulativos y han provocado la disminución en la calidad del maíz que consumen las familias. Se espera un incremento en los precios de maíz amarillo destinado para la producción de etanol, lo que puede desplazar la producción de maíz blanco, poniendo en riesgo el consumo interno de este producto y con ello la seguridad alimentaria del país.

OBJETIVO

Garantizar un precio competitivo del maíz blanco, para asegurar ganancias a sus productores, favoreciendo la producción diversificada de la mayor parte de los agricultores nacionales y la variabilidad agro-biológica de los maíces nativos.

JUSTIFICACIÓN

El ingreso objetivo consiste en asegurarle un ingreso mínimo al agricultor, lo que permite una planeación y una elección adecuada de su siembra. Cuando el productor comercializa su cosecha y el precio de mercado no alcanza el mínimo marcado por el ingreso objetivo, el gobierno federal compensa la diferencia mediante un pago nominal al productor. El ingreso objetivo actúa como un seguro en contra de las caídas de los precios internacionales y regionales, es decir, es un ingreso piso, el cual no limita a los productores a obtener mayores ganancias por su cosecha. ✎





VIII.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar un programa de fomento del uso de maíces criollos y con alto contenido proteico, conocidos como QPM (Quality Protein Maiz), asociado al fortalecimiento de actividades productivas de milpa y traspatio.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

De acuerdo con el Instituto Nacional de la Nutrición 18.4 millones de mexicanos sufren desnutrición en grado severo y otros 12.8 millones moderado. Proporciones balanceadas de maíz y frijol permiten cubrir las necesidades básicas de proteínas. Sin embargo, el consumo de frijol ha disminuido en buena medida por su alto precio. Incrementar las proporciones de proteína en la dieta de los mexicanos debe ser una prioridad nacional.

OBJETIVO

Incrementar de manera sustancial y sin la necesidad de importar ni producir maíces transgénicos, el consumo de proteína para mejorar los niveles de nutrición de los sectores más desfavorecidos.

JUSTIFICACIÓN

El Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria (INIFAP) en coordinación con el Centro Internacional Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT), han generado 26 variedades de maíz (20 híbridos y 6 variedades) que contienen un total de 10 por ciento de proteínas, a su vez compuestos por una quinta parte de aminoácidos (lisina y triptofano) que son útiles al orga-

nismo, lo que, asociado a que estos maíces son 73.5 % más digeribles que los del grano común, propician que su proteína tenga una calidad 90 % similar a la que aporta la leche.

Asociado a la utilización de mejor material genético, resulta importante apoyar a los pequeños productores, muchos de ellos minifundistas, para que logren niveles apropiados de productividad a partir de mejorar sus actividades diversificadas, muchas de ellas tradicionales, relacionadas con el desarrollo de la milpa (maíz en asociación con otros cultivos, en especial frijol y calabaza, así como el aprovechamiento de múltiples arven- ses: hierbas y arbustos útiles, que crecen asociadas al cultivo del maíz) y el fortalecimiento de la producción de alimentos en los traspatios, en donde es posible incrementar la energía invertida por las familias campesinas por unidad de superficie, asegurando un mejor reciclado de nutrientes propios del manejo integral de la unidad de producción familiar. ✨

VIII.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar un programa especial de apoyo a la comercialización y abasto del frijol, garantizando la justa distribución de la producción nacional, al mismo tiempo que se beneficia a los productores.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

No obstante que el frijol es la principal fuente de proteínas para miles de familias, la desaparición de CONASUPO y la creciente importación de este grano han provocado un efecto perverso en donde los bajos precios de la importación no están asociados a una mayor disponibilidad, lo que en buen medida se explica por la especulación existente ante la falta de mecanismos ágiles de distribución y mercadeo.

OBJETIVO

Garantizar un precio que retribuya costos de producción y asegure a su vez, la disponibilidad a precios justos de este grano básico.

JUSTIFICACIÓN

El frijol es la leguminosa más importante de México, su consumo per cápita sólo es superado por el del maíz, situándose en segundo lugar en cuanto a volumen de producción, también después del maíz. Su distribución puede mejorar a través del impulso a esquemas de agricultura de contrato, regulada por un programa estatal, que por un lado asegure un precio adecuado, definido bajo el esquema ingreso-objetivo y por el otro, asegure la distribución directa de este grano a las zonas de consumo.





III.d.

POLÍTICA PROPUESTA

Programa de fomento del uso extensivo de biofertilizantes, como medida para reducir la dependencia de insumos químicos, principalmente fertilizantes nitrogenados, reduciendo los costos de producción principalmente de alimentos.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Los subsidios dirigidos a la producción de alimentos básicos, principalmente los producidos por los pequeños productores rurales, se basan en el fomento al empleo de agroquímicos: fertilizantes, herbicidas y plaguicidas. Esta estrategia no sólo está resultando cara como política pública en la medida en que los precios de estos insumos dependen a su vez de los precios del petróleo, sino que también, está disminuyendo la calidad en los alimentos que consume la población, provoca enfermedades a través de la contaminación y es poco sostenible agroecológicamente en la medida en que su empleo está asociado a la disminución de prácticas de manejo de tierras, lo que provoca por consiguiente la degradación de los suelos. Además, se encuentra circunscrita en una lógica perversa, al provocar la dependencia del campesino a insumos caros para garantizar su subsistencia, lo que a la postre sólo aumenta la vulnerabilidad económica y social de sus unidades de producción.

OBJETIVO

Incrementar de forma sostenida la calidad de alimentos que producen y consumen los productores de granos básicos, en especial del maíz y frijol, así como disminuir los riesgos de enfermedades por contaminación por agroquímicos.

JUSTIFICACIÓN

Los biofertilizantes son tecnologías desarrolladas en centros de investigación nacionales, que apoyan el desarrollo agrícola utilizando bacterias y hongos que llevan nutrientes del aire a las raíces de las plantas. Bien manejados pueden llegar a duplicar el rendimiento por hectárea en comparación con fertilizantes químicos tradicionales, reducen 50 por ciento el consumo de agua de riego para los cultivos y abaratan costos a los productores, quienes con un paquete de 800 gramos de biofertilizante con un costo de doscientos pesos, pueden cultivar hasta una hectárea de cereal. ✎

VIII.e.

POLÍTICA PROPUESTA

Crear un sistema nacional de abasto que impulse y refuerce centros regionales de logística alimentaria (DICONSA) para garantizar una canasta básica alimentaria de calidad y fácil acceso.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Las zonas más desprotegidas tanto en el ámbito rural como urbano, en la medida en que son centros de población aislados o sin servicios suficientes, tienden a pagar más para adquirir sus alimentos y bienes de consumo. Por otra parte, aún en zonas de fácil acceso es común encontrar que los patrones alimenticios están definidos por alimentos “chatarra”, lo que es un factor importante de desnutrición.

Esta problemática se incrementa en la medida en que los circuitos comerciales favorecen la distribución de productos ligando grandes centros productivos con los de consumo, sin aprovechar las ventajas comparativas a escala microrregional, lo que encarece los alimentos, aún entre regiones cercanas.

OBJETIVO

Crear circuitos microrregionales de abasto, que articulen la producción y el consumo local, a través del establecimiento de canastas básicas que garanticen su calidad nutricional y consideren en primer lugar la disponibilidad de productos locales.

JUSTIFICACIÓN

DICONSA es una empresa paraestatal creada con el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria. Entre sus funciones principales está la de promover mercados y regular de forma natural los precios. ✨





IX Deterioro ambiental y calidad de vida

MÉXICO ES EL PAÍS CON MAYOR DIVERSIDAD ECOLÓGICA DE AMÉRICA LATINA, OCUPANDO EL TERCER LUGAR A NIVEL MUNDIAL EN BIODIVERSIDAD. EN TÉRMINOS DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, ES LA CATORCEAVA ECONOMÍA MUNDIAL Y DE ACUERDO AL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, NUESTRO PAÍS OCUPA EL LUGAR 53 A NIVEL MUNDIAL.

41. Panel de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. 2005. *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio: Informe de Síntesis*. Millenium Ecosystem Assesment. P. 43.

42. INE. *Indicadores para la Evaluación del Desempeño Ambiental*, Reporte 2000.

43. Fondo Monetario Internacional. *World Economic Outlook Database*, abril de 2007.

44. Zekely Miguel y Erika Rascon. 2004. *México 2000-2002: Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales*. Documentos de Investigación, 15. Sedesol

45. Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coord.). 2004. *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, Siglo XXI Editores*, México.

46. Sanchez Cantú Arturo y Laura M. Reyes. 2006. *Velocidad de satisfacción de necesidades básicas y asignación de recursos en el decenio 1990-2000*. En: CEDRSSA. 2006. *Escenarios y Actores en el Medio Rural*. Cámara de Diputados. Pp. 61-77

De acuerdo con la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005) “el alivio de la pobreza y la disminución de la desigualdad social no serán posibles y menos aún sostenibles en el largo plazo, sin un manejo racional y socialmente equitativo de los sistemas naturales que proveen bienes y servicios esenciales para el bienestar humano”⁴¹.

México, con cerca de 2.0 millones de km² de territorio, 11,000 km de litorales, se ubica geográficamente en confluencia con las regiones neoártica y neotropical, lo que aunado con su abrupta orografía y diversidad climática, ha permitido el desarrollo de múltiples ecosistemas que albergan una excepcional riqueza de flora y fauna silvestres. México es el país con mayor diversidad ecológica de América Latina, ocupando el tercer lugar a nivel mundial en biodiversidad⁴².

Esta riqueza biológica ha servido para el desarrollo económico del país, muestra de ello es que en términos del producto interno bruto, México es la catorceava economía mundial, condición que le ha valido para formar parte de la OCDE y ser considerada una de las economías emergente de mayor éxito⁴³. Sin embargo, si bien existen evaluaciones que indican que en México la pobreza se ha reducido, afirmando que actualmente se ha logrado revertir las tendencias negativas presentes desde la crisis financiera de 1994⁴⁴, las condiciones de pobreza en el medio rural aún son alarmantes. En 2004, el 28 % de los habitantes en zonas rurales se encontraban en niveles de pobreza extrema y el 57 % en situación de pobreza moderada⁴⁵.

Es evidente que en el país existen grandes desigualdades regionales en el crecimiento; la dotación de servicios básicos y las oportunidades de empleo y desarrollo de los habitantes⁴⁶, aún cuando paradójicamente, gran parte de los pobres de México se encuentran ubicados en las zonas con mayor riqueza biológica del país⁴⁷.

Estas contradicciones entre riqueza natural, crecimiento económico y pobreza, han planteado la necesidad de establecer otros indicadores más relacionados con la calidad de vida de la población, lo que se refiere al derecho de los seres humanos a tener acceso a la educación, alimentación, libertades políticas, salud y un medio ambiente sano. Entre estos instrumentos de evaluación se encuentra el índice de desarrollo humano (IDH), propuesto por el PNUD en 1990, el cual se basa en tres indicadores: (i) esperanza de vida; (ii) tasa de alfabetismo y acceso a la educación e (iii) ingreso, medido por el PIB per cápita en dólares. De acuerdo al IDH, nuestro país ocupa el lugar 53 a nivel mundial, por debajo de países como Cuba, Uruguay y Chile por citar algunos, mostrando que en nuestro país prevalece una gran desigualdad y que el crecimiento económico reciente no ha estado acompañado de una mejor distribución de la riqueza: la décima parte más rica de la población gana más de 40 por ciento de los ingresos totales, mientras la décima parte más pobre sólo obtiene el 1.1 por ciento⁴⁸.

De acuerdo a la CONABIO (2006) la sociedad mexicana obtiene bienes esenciales de los sistemas naturales

como alimentos, forraje, madera y productos farmacéuticos. Estos bienes representan una parte importante de la economía nacional y de la de autoconsumo de no menos de 20% de la población del país. Lo que hasta ahora ha sido poco apreciado es que los sistemas naturales también proporcionan servicios fundamentales para el mantenimiento de la vida en el planeta. Estos servicios incluyen la captura de bióxido de carbono del aire, la captación y purificación del agua de lluvia, la regulación del clima, la regeneración de la fertilidad del suelo y la producción y el mantenimiento de la biodiversidad, de la cual se obtienen las materias primas utilizadas para alimentos, fibras, madera y productos farmacéuticos. Por desgracia, esta misma institución señala que si bien, la transformación de los ecosistemas ha generado importantes beneficios económicos y sociales, ha provocado

la pérdida de biodiversidad y de otros servicios ecosistémicos cuyos costos no han sido valorados hasta ahora. Algunos datos al respecto son:

A. Existen alrededor de 2,583 especies que están identificadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 como en peligro de extinción.

B. La deforestación y fragmentación de los ecosistemas naturales es especialmente crítica en México. Se calcula que la tasa de deforestación entre 1970 y 1990, incluyendo la conversión de la vegetación original y su reemplazo por vegetación perturbada (vegetación secundaria), fue de alrededor de 800.000 ha/año. Para la década posterior, la SEMARNAT considera que se deforestaron 348.000 ha/año, lo que muestra más que una disminución, problemas en las diferentes mediciones.

C. Las selvas tropicales son los ecosistemas terrestres que han sufrido las mayores transformaciones antropogénicas entre los grandes tipos de vegetación de México.

D. Un total de 88.1 millones de hectáreas con algún tipo de degradación, cifra equivalente a 45.2% del territorio nacional.

E. El aporte de nitrógeno y fósforo por el uso de fertilizantes artificiales ha aumentado desde 1950 y representa un factor de cambio importante en los ecosistemas terrestres, dulceacuícolas y costeros.

F. En México los costos monetarios del deterioro ambiental (incluyendo los desastres naturales) representan un promedio anual en el periodo 1996- 2003 de aproximadamente 10.36% del PIB.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA APROBADOS POR LA CONAGO

✱ 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.

✱ 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.

FUNDAMENTO LEGAL:

ARTÍCULOS 5, 11, 15, 53, 55, 80, 146, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 176 Y 190 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

47. Eckart Boege Schidt. 2006. *Territorios y Diversidad Biológica: la agrobiodiversidad de los pueblos indígenas de México*. En: *Biodiversidad y Conocimiento Tradicional en la Sociedad Rural*. México. CEDRSSA.

48. Luis Vega Martínez: *La Pobreza en México, Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 44, junio 2005.



IX.a.

POLÍTICA PROPUESTA

Asociar los programas de combate a la pobreza, en particular los subsidios entregados con el Programa Oportunidades, con acciones de producción, conservación y manejo sustentable de los recursos naturales.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

El papel de las comunidades rurales es fundamental en la conservación y recuperación del capital natural, sin embargo, su condición de pobreza extrema y en muchos casos el deterioro ambiental que prevalece, revela problemas de concepción en las políticas públicas asistencialistas que se aplican, ya que éstas parten de que no existen opciones de desarrollo para las comunidades rurales, por lo que proporcionan recursos para educación y alimentación con el objetivo de hacer más eficiente su ubicación en actividades diferentes a las primarias. Si bien es cierto que en muchas regiones la evolución poblacional y la cantidad y condición de los recursos que prevalecen no lograría garantizar el bienestar social de la población, también es cierto que los programas de subsidios sin vinculación a actividades que reconozcan el papel de las comunidades en la conservación y recuperación de recursos naturales sólo están eternizando la inversión de gasto público, pues al no reducirse el deterioro ambiental, los costos de atención de la pobreza continuarán en aumento.

OBJETIVO

Avanzar en la superación de la pobreza, reconociendo el papel de las comunidades rurales, indígenas muchas de ellas, en la conservación y recuperación de los recursos naturales, así como en la producción de alimentos y bienes de consumo.

JUSTIFICACIÓN

En materia social, los ecosistemas, además de ofrecer medios de subsistencia y beneficios para la gente en el campo y las ciudades, representan un espacio ideal para promover equidad social, a través de políticas claras de acceso y distribución equitativa de beneficios. Esto es clave si queremos un alivio a la pobreza que no sea simplemente coyuntural⁴⁹. Además, una forma de obtener mejores dividendos, apostando al mejoramiento sostenido de la calidad de vida, es dirigiendo los recursos del combate a la pobreza a prácticas que fortalezcan la economía de las familias campesinas, como son las actividades de la milpa, el traspatio, el fomento a la organización y los mercados locales. ✨

49. CONABIO. 2006. *Capital Natural y Bienestar Social. Segundo Estudio de País*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

IX.b.

POLÍTICA PROPUESTA

Valorizar la agrobiodiversidad y los sistemas de producción diversificados, a través de incentivos que apoyen, de manera especial, a la agricultura indígena-campesina.

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Las regiones con presencia campesina e indígena, son por lo general zonas con una alta biodiversidad. Los sistemas productivos que ahí se desarrollan se caracterizan por el manejo diversificado de los recursos naturales producto de siglos de conocimientos sobre plantas y animales, transmitidos de generación en generación⁵⁰.

La cultura etnobotánica sobre plantas útiles y germoplasma utilizado en distintos cultivares, son resultado de ricos procesos de domesticación, por lo que en sí mismos tienen un enorme potencial económico. Aún cuando este tipo de agricultura ha sido reconocida como bien común de la humanidad por la Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad Biológica, sus recursos genéticos se convirtieron en un bien económico sujeto a propiedad intelectual, en un contexto que desfavorece la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas, por lo que estos recursos han sido fácilmente apropiados por compañías transnacionales sin ningún beneficio para los productores que conservan los conocimientos sobre sus usos y ventajas. Esta desvalorización esta asociada con el fomento que dependencias de gobierno realizan sobre paquetes tecnológicos que buscan transformar los patrones tradicionales, provocando la pérdida de la agrobiodiversidad.

OBJETIVO

Apoyar a los productores diversificados con programas de fomento al desarrollo rural, que incorporen los aportes de los productores en el mantenimiento de la agrobiodiversidad.

JUSTIFICACIÓN

En las zonas indígenas se encuentra alrededor del 76 % de la superficie que en México aún es conserva de vegetación natural. El futuro de los campesinos-indígenas está estrechamente ligado con el futuro de la biodiversidad de estas zonas. Las últimas tendencias muestran que el impacto de las políticas agropecuarias y forestales no ha frenado el deterioro sobre los recursos naturales y que la presencia de productores pobres continúa en aumento. Es necesario que se reconozca el importante papel de los conocimientos tradicionales, que han permitido a los campesinos-indígenas mantener y renovar la productividad de sus agroecosistemas durante siglos. La revalorización de la agrobiodiversidad asociada a las prácticas tradicionales es una estrategia de desarrollo económico y conservación de los ecosistemas nacionales. 🌱



50. Eckart B. S. 2006. *Op cit.*



IX.c.

POLÍTICA PROPUESTA

Desarrollar el programa nacional de agroecología, que tenga entre uno de sus objetivos prioritarios la erradicación del uso del fuego agropecuario en zonas de alto riesgo, para la conservación de la biodiversidad y la agrobiodiversidad.



PROBLEMÁTICA A RESOLVER

En México, los incendios forestales han sido un factor crítico en la transformación de los ecosistemas. El área quemada entre 1970 y 2000 varió entre 150,000 y 280,000 ha al año, y el número de incendios por año fue de entre 5,000 y 9,700. Años críticos como 1988 y 1998 en los que se incendiaron alrededor de 518,265 y 849,632 ha de bosques y selvas, respectivamente, representaron la pérdida de importantes recursos biológicos, que requerirán prácticamente de siglos para recuperarse.

En su gran mayoría, los incendios forestales son resultado de quemas agropecuarias mal controladas⁵¹, por lo que en buena medida la clave de la prevención de incendios forestales se encuentra en la erradicación del uso del fuego como herramienta ligada a la producción primaria.

OBJETIVO

Sustituir el uso del fuego en la agricultura y la ganadería, por prácticas basadas en principios agroecológicos de producción.

JUSTIFICACIÓN

La aplicación del fuego en la agricultura está asociada a la necesidad de reducir la inversión de fuerza de trabajo o bien, costos de producción, tanto en el establecimiento de cultivos como en la búsqueda de nuevos brotes en las épocas de estiaje para la ganadería. El uso del fuego provoca la pérdida de la productividad de los suelos, ocasionando la degradación paulatina de las tierras.

Técnicamente existen los suficientes conocimientos sobre prácticas alternativas al uso del fuego en la agricultura y ganadería, como son el empleo de abonos verdes y la incorporación de rastrojos y compostas; sin embargo estas prácticas implican una mayor inversión de trabajo, lo que las hace en muchos lugares poco viables. Apoyar a los productores a transitar a modelos de producción agroecológicos⁵², permitiría erradicar el uso del fuego, reducir la afectación de ecosistemas por este motivo y reducir impactos asociados a sistemas productivos con uso de insumos agroquímicos, todo esto sin detrimento de rendimientos. ✨

51. CONABIO, 2006. *Op. cit.*

52. Altieri M. 1990. "Agroecology and Rural Development in Latin America. En M Altieri y S. Hecht (eds.) *Agroecology and Small farm Development*, CRC Press, Estados Unidos.

Bibliografía

1. ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO: POR EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD RURAL, LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA. 28 DE ABRIL DEL 2003. DOCUMENTO PDF. PAG. 48.
2. AGUILAR ÁVILA JORGE; HORACIO SANTOYO CORTÉS; JOSÉ LUIS SOLEIRO REBOLLEDO; J. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS Y JULIO BACA DEL MORAL. 2005. TRANSFERENCIA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA AGRICULTURA, LECCIONES Y PROPUESTAS. PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA. UACH; CIESTAM; PRODUCE-MICHOACÁN. MÉXICO. PAG. 207.
3. ALEJANDRO CASTILLO. 2004. IMPORTANCIA DE LA CALIDAD Y LA INOCUIDAD AGROALIMENTARIA. CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ALIMENTOS. UNIVERSIDAD DE TEXAS A&M. COLLEGE STATION, TX 77843-2471.
4. ALEXANDER SCHEJTMAN Y JULIO A. BERDEGUÉ. 2003. DESARROLLO TERRITORIAL RURAL. RIMISP, SANTIAGO, CHILE. PAG. 54.
5. ALTIERI M. 1990. "AGROECOLOGY AND RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA. EN M ALTIERI Y S. HECHT (EDS.) AGROECOLOGY AND SMALL FARM DEVELOPMENT, CRC PRESS, ESTADOS UNIDOS.
6. ANDRÉS ROSENZWEIG. 2003. BREVE ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. (VERSIÓN PRELIMINAR PARA DISCUSIÓN INTERNA). IICA. DOCUMENTO PDF.
7. ANTONIO RUIZ GARCÍA. 2001. VISIÓN DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL PARA MÉXICO. PONENCIA PRESENTADA POR EL SUBSECRETARIO DE DESARROLLO RURAL EN EL FORO NACIONAL: "EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL: UNA OPORTUNIDAD PARA MÉXICO". 2 DE MARZO 2001.
8. ARDILA SERGIO. 2006. EL SECTOR RURAL EN MÉXICO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES II. DIVISIÓN DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE. NOTA DE POLÍTICA. PAG. 18.
9. ARMIDA ZÚÑIGA-ESTRADA, FAUSTO TEJEDA-TRUJILLO, FANNY CONCHA-VALDÉZ, NORMA HEREDIA-ROJAS. 2006. MICROBIOLOGÍA SANITARIA. REVISTA LATINOAMERICANA DE MICROBIOLOGÍA. VOL. 48, NO. 2. ABRIL – JUNIO, 2006. PP. 226 – 230.
10. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2006. EL SECTOR RURAL EN MÉXICO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. NOTA DE POLÍTICA PREPARADA POR SERGIO ARDILA. PAG.18.
11. BANCO MUNDIAL, 2006. DESCENTRALIZACIÓN Y ENTREGA DE SERVICIOS PARA LOS POBRES. MÉXICO 2 VOL.(INFORME NO. 35692). PP. 133-134.
12. BARKIN, DAVID. (1998) RIQUEZA, POBREZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE. MÉXICO: EDITORIAL JUS Y CENTRO DE ECOLOGÍA Y DESARROLLO. ISBN: 9687671041; VERSIÓN ELECTRÓNICA.
13. BARTRA ARMANDO. 2006. MILPAS AIRADAS: HACIA LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA Y LA SOBERANÍA LABORAL. EN: GERARDO OTERO. MÉXICO EN TRANSICIÓN: GLOBALISMO NEOLIBERAL, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL. COEDICIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS, SIMON FRASER UNIVERSITY, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS Y MIGUEL ÁNGEL PORRÚA. PP 39-58.
14. BOLTVINIK, JULIO Y ARACELI DAMIÁN (COORD.), (2004) LA POBREZA EN MÉXICO Y EL MUNDO. REALIDADES Y DESAFÍOS, SIGLO XXI EDITORES, MÉXICO.
15. CABALLERO JOSÉ MARÍA. 2006. DECENTRALIZATION OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS: MEXICO. THE WORLD BANK.
16. CEDRSSA. 2007. LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (LDRS). CONTENIDO Y AVANCES EN SU INSTRUMENTACIÓN. PRESENTACIÓN DEL DR. CÉSAR TURRENT FERNÁNDEZ. PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, 16 DE JULIO DE 2007.
17. COMISIÓN DEL CAMPO. 2006. LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL



CAMPO MEXICANO: UNA VISIÓN FEDERALISTA DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. CONAGO. PAG. 69.

18. CONABIO. 2006. CAPITAL NATURAL Y BIENESTAR SOCIAL. SEGUNDO ESTUDIO DE PAÍS. COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD.

19. CORTÉS FERNANDO, ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS Y MINOR MORA. 2004. ELABORACIÓN DE UNA CANASTA ALIMENTARIA PARA MÉXICO. DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN, 18. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. MÉXICO. PAG. 54.

20. DIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO A LA AGRICULTURA. 2004. LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DE LOS COMITÉS SISTEMA-PRODUCTO A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y ESTATAL. SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA. MÉXICO, SAGARPA.

21. DISCURSO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA EN EL EVENTO ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL DESARROLLO RURAL. LUNES 19 DE FEBRERO DE 2007. WWW.PRESIDENCIA.GOB.MX/PRENSA/?CONTENIDO=29067.

22. ECKART BOEGE SCHIDT. 2006. TERRITORIOS Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA: LA AGROBIODIVERSIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO. EN: BIODIVERSIDAD Y CONOCIMIENTO TRADICIONAL EN LA SOCIEDAD RURAL. MÉXICO. CEDRSSA. PP. 237-298.

23. FAO. 2006. EVALUACIÓN GENERAL DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2005. SAGARPA. MÉXICO.

24. FAO. 2006. INFORME DE EVALUACIÓN NACIONAL DEL SUBPROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA. EVALUACIÓN ALIANZA PARA EL CAMPO, 2005. SAGARPA. PAG. 108.

25. FERNÁNDEZ-ESCAITÍN, E. 2000. MICROBIOLOGÍA E INOCUIDAD MICROBIANA DE LOS ALIMENTOS. ED. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO. PP. 392-395.

26. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE, ABRIL DE 2007.

27. GÓMEZ TOVAR LAURA, GÓMEZ CRUZ MANUEL ÁNGEL Y RITA SCHWENTESIUS RINDERMAN. DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA. CERTIFICACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN. EDITORIAL MUNDI-PRENSA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO, 1999 Y 2001, MÉXICO. PAG. 224.

28. GORDILLO DE ANDA GUSTAVO. 2006. AGENDA PARA EL CAMPO MEXICANO. REVISTA NEXOS. MÉXICO. NO. 340. ABRIL DE 2006.

29. GRUPO INTERAGENCIAL DE DESARROLLO RURAL-MÉXICO. 2007. TEMAS PRIORITARIOS DE POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO. BANCO MUNDIAL, CEPAL, FAO. IICA. MÉXICO, JUNIO DE 2007.

30. HERNÁNDEZ CRUZ ISABEL. 2006. HACIA UN NUEVO SISTEMA FINANCIERO RURAL EN MÉXICO: ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS FINANCIEROS EN EL CAMPO. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA INVESTIGACIÓN EN FINANZAS RURALES: APLICANDO LOS RESULTADOS A LA POLÍTICA Y A LA PRÁCTICA, 19 AL 21 DE MARZO DEL 2007, EN LA SEDE DE LA FAO EN ROMA, ITALIA.

31. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ MARIO Y IVONNE MEZA HUACUJA (COORDINACIÓN). 2006. APLICACIÓN E IMPACTO DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (PEC) EN LAS UPR (2002-2005). CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA.

32. INE. 2000. INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO AMBIENTAL, REPORTE 2000.

33. JUAN JOSÉ FLORES VERDUZCO. 2003. INTEGRACIÓN ECONÓMICA AL TLCAN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN GRANOS Y OLEAGINOSAS EN MÉXICO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. UNAM. PLAZA Y VALDEZ EDITORES.

34. LAURA GÓMEZ TOVAR, MANUEL ÁNGEL GÓMEZ CRUZ Y RITA SCHWENTESIUS RINDERMAN. 2003. PROPUESTA DE POLÍTICA DE APOYO PARA LA AGRICULTURA ORGÁNICA DE MÉXICO. ARTÍCULO PUBLICADO EN EL LIBRO: GÓMEZ CRUZ MANUEL ÁNGEL, ET. AL. (COORDINADORES). PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN AMÉRICA LATINA. CUESTAAM, AUNA CUBA, CHAPINGO, EDO. DE MÉXICO, 2003. PP. 259-276.

35. LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. DECRETADA POR EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. 13 DE NOVIEMBRE DE 2001.
36. MARTÍNEZ LÓPEZ ROBERTO E.; JOSÉ LUIS SOLLEIRO Y MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE. 1996. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO PARA INTERPRETAR EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA Y EN LA AGROINDUSTRIA. EN: EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA Y LAS AGROINDUSTRIAS EN MÉXICO. MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE Y JOSÉ LUIS SOLLEIRO COORDINADORES. SIGLO XXI EDITORES.
37. MAZOYER MARCEL. 2006. DEFENDIENDO AL CAMPESINADO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN. EN: LOS DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA CAMPESINA. MÉXICO. SERIE MESAS REDONDAS. CEDRSSA. CÁMARA DE DIPUTADOS. Pp 9-26.
38. MUÑOZ MANRUBIO; ROBERTO RENDÓN; JORGE AGUILAR; J. GUADALUPE GARCÍA Y J. REYES ALTAMIRANO. 2004. REDES DE INNOVACIÓN: UN ACERCAMIENTO A SU IDENTIFICACIÓN, ANÁLISIS Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL. PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA. FUNDACIÓN PRODUCE MICHOACÁN A.C. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO. MÉXICO. PAG. 134.
39. OPS/OMS. 1999. PROTECCIÓN DE ALIMENTOS. 33.A SESIÓN DEL SUBCOMITÉ DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO. SPP33/5.
40. PANEL DE LA EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO. 2005. EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO: INFORME DE SÍNTESIS. MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESMENT. PAG. 43.
41. PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012. MÉXICO. PAG. 288.
42. ROBERTO E. LÓPEZ MARTÍNEZ; JOSÉ LUIS SOLLEIRO Y MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO PARA INTERPRETAR EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA Y EN LA AGROINDUSTRIA. EN: EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA Y LAS AGROINDUSTRIAS EN MÉXICO. MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE Y JOSÉ LUIS SOLLEIRO COORDINADORES. 1996. SIGLO XXI EDITORES.
43. ROSENZWEIG ANDRÉS 2003. BREVE ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (VERSIÓN PRELIMINAR PARA DISCUSIÓN INTERNA), MÉXICO. IICA, (MANUSCRITO).
44. RUÍZ ANTONIO. 2002. EL CONCEPTO DE TERRITORIALIDAD PROPUESTO POR LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. PAG. 11.
45. SANCHEZ CANTÚ ARTURO Y LAURA MARGARITA REYES. 2006. VELOCIDAD DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL DECENIO 1990-2000. EN: CEDRSSA. 2006. ESCENARIOS Y ACTORES EN EL MEDIO RURAL. CÁMARA DE DIPUTADOS. Pp. 61-77.
46. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. ESTRATEGIA MICRORREGIONES. WWW.MICRORREGIONES.GOB.MX
47. SERGIO ARDILA. 2006. EL SECTOR RURAL EN MÉXICO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. NOTA DE POLÍTICA. DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES II. DIVISIÓN DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE.
48. VEGA MARTÍNEZ LUIS: LA POBREZA EN MÉXICO, OBSERVATORIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, NÚMERO 44, JUNIO 2005.
49. ZEKELY MIGUEL Y ERIKA RASCON. 2004. MÉXICO 2000-2002: REDUCCIÓN DE LA POBREZA CON ESTABILIDAD Y EXPANSIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES. DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN, 15. MÉXICO, SEDESOL.

