

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CAMPO MEXICANO
Seminario de Discusión sobre Políticas Públicas para el Campo Mexicano
Morelia, Michoacán 13 y 14 de julio 2006.

I.- Enfoque territorial, participación social y planeación participativa

- 1) 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 a la sociedad como ente responsable.
- 2) Se debe promover la participación de los actores sociales en las distintas etapas de los procesos de planeación, gestión, evaluación y seguimiento. Se debe lograr, así mismo, que haya articulación entre los órganos colectivos de decisión: consejos estatales, distritales y municipales de planeación, consejos de desarrollo rural sustentable, consejos forestales y de cuencas, comités de desarrollo comunitario, etc.
- 3) Las Entidades Federativas deben tener la facultad para definir los ámbitos de planeación territorial en base a mecanismos de participación ciudadana. La planeación del desarrollo se ha de basar, no sólo en los tres niveles gubernamentales, si no también en los espacios de concertación y gestión intermedios (comunitarios o ejidales, intermunicipales e interestatales), para la atención apropiada de situaciones correspondientes a su escalas.

II.- Institucionalidad y coordinación horizontal y vertical

- 1) Es necesaria una coordinación que, alejándose del actual esquema sectorial y piramidal, garantice consistencia para asegurar que las políticas adoptadas e implementadas por las diferentes agencias no sean contradictorias, clarificando los roles y responsabilidades de los diferentes actores en lo que se refiere al desarrollo rural sustentable.
- 2) Una política consistente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de la sociedad y por lo tanto trascienden los ciclos electorales. Su patrimonio más importante es la certeza y la continuidad, para lo cual es necesario establecer la posibilidad de aprobar presupuestos multianuales irreductibles que den seguridad a los diferentes actores del sector.
- 3) La coordinación horizontal de las distintas secretarías a nivel federal debe darse a través de la Comisión Intersecretarial y debe guiarse por el Programa Especial Concurrente, como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Para que sea efectiva, esta instancia de coordinación y concurrencia debe ser llevada al rango de coordinación presidencial. A nivel estatal se deben desarrollar esquemas complementarios de coordinación y concurrencia.

- 4) La articulación vertical debe estar dada por los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (nacional, estatales, distritales y municipales), entre sí y en los distintos niveles de gobierno. Estos consejos deben integrarse de manera formal a los Comités para la Planeación y el Desarrollo (COPLADE's), de modo que estos Consejos cumplan las funciones de los subcomités de desarrollo rural de dichos órganos de planeación.
- 5) Las acciones emprendidas por los ejecutivos estatales y federal deben ser evaluadas externamente por los poderes legislativos respectivos, sin demérito de los componentes de evaluación y seguimiento al interior de los programas.
- 6) La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es sin duda un 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.

III.- Federalización y transferencia de atribuciones

- 1) Existe consenso en el sentido de que se deben emprender reformas y cambios en la manera de atender la problemática rural. Contra la dispersión y disipación de recursos públicos, una respuesta eficaz es una agenda compartida y transversal, dotando de una fuerte inserción operativa a las esferas estatales, municipales y comunitarias y siendo legitimada sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana.
- 2) Se debe lograr una visión común que contemple la conformación de un sistema sustancialmente más descentralizado, con un rol protagónico de los gobiernos estatales, con un 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 cuanto al desarrollo de las capacidades institucionales y profesionales necesarias en el ámbito estatal y local.
- 3) En los ejercicios de federalización, es necesario considerar planteamientos que permitan definir una visión integral del proceso y no sólo una transferencia administrativa; aprovechar la oportunidad para un intenso trabajo de reingeniería de procesos; precisar las materias específicas que constituyen las cargas operativas; inventariar las necesidades de rehabilitación de las capacidades de las instancias operativas, así como la construcción y el reforzamiento de las capacidades de las organizaciones sociales para participar como interlocutores y corresponsables del proceso.

IV.- Reconversión productiva

- 1) Una nueva visión de reconversión productiva debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas, sostenibles y equitativas; entendidas como un sector ampliado que trasciende la producción primaria, capaz de conformarse como un dinamizador de la economía regional. La inclusión de esquemas de identificación, valoración y retribución para la protección de servicios ambientales, son una de las vías innovadoras y de gran potencial para equilibrar la interacción de las ciudades con su región.
- 2) Como condición de seguridad alimentaria, protección del aparato productivo nacional y como determinante básica para ingresar o mantenerse en mercados altamente competitivos, las políticas en sanidad e inocuidad alimentaria deben considerar, de manera fundamental, la articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. Como resultado de la operación coordinada en esta materia, se logrará un referente fundamental de certidumbre y credibilidad. Se debe, así mismo, agilizar la actualización de Normas Oficiales y Leyes en materia de sanidad fitozoosanitaria e inocuidad agroalimentaria.
- 3) La disminución en la disponibilidad de agua, el deterioro de la infraestructura y la contaminación, frente a una demanda creciente, hacen imperativo que los usuarios encuentren en las instancias de concertación, formas de resolución de conflictos y generación de acuerdos antes de que los problemas se agudicen. El proceso organizativo en torno al manejo del agua y las cuencas en el país, requiere de madurar, tanto en los espacios establecidos, como en la vinculación entre ellos. Es necesario mejorar las capacidades administrativas y operativas de las asociaciones de usuarios de los distritos de riego, la capacidad de gestión de las comisiones de cuenca, de planeación y canalización de recursos de las comisiones estatales y de representatividad de los consejos de cuenca. Por otra parte, es fundamental impulsar la articulación entre ellos.
- 4) Persiste la necesidad de consolidar, eficientar y ampliar la superficie bajo riego, como factor determinante de la productividad y el potencial de nuestros productos de acceso a los mercados, así como para liberar agua para otros usos.
- 5) Para la recuperación de las cuencas deterioradas se requiere fortalecer las vinculaciones urbano-rurales para reducir las descargas de aguas contaminadas a los escurrimientos y embalses naturales. El tratamiento de aguas residuales es una responsabilidad compartida, que debe ser enfrentado de manera sistemática sumando esfuerzos y con el uso de tecnologías que ayuden a solucionar el problema en vez de trasladarlo o acumularlo, como se ha venido haciendo.

V.- Integración productiva

- 1) Es necesario reforzar la estrategia de los Sistemas-Producto, consolidándolos como instrumentos de concertación, programación y planeación que dan racionalidad técnico-económica y viabilidad social a las cadenas productivas. La integración de estas cadenas es por definición

conflictiva, pues en ella se expresan los desencuentros existentes entre los principales actores del sector. Las instituciones gubernamentales, como representantes del interés general, deben ser las mediadoras necesarias comprometidas con la equidad social y el equilibrio.

- 2) Se deben promover y apoyar estrategias comerciales que rescaten la identidad regional de los productos. Esto puede constituir una importante vía de inserción en los mercados nacional e internacional, aprovechando las ventajas competitivas. De este modo se logrará una oferta de calidad, con mayor presencia de marca en el mercado y con mejor capacidad de negociación de las condiciones del intercambio por parte de los productores.
- 3) Se requiere un sistema integral de servicios financieros para el campo, que apoye y estimule una cultura del ahorro y el crédito en el sector. Éste sistema debe aglutinar diversos servicios financieros, incorporar a la banca comercial a partir de esquemas mixtos de financiamiento y promover el crédito al campo desde las instituciones de banca social, así como formar recursos humanos especializados para atender al sector de la producción primaria. Los municipios y autoridades locales, por su parte, deben estar involucrados en la selección de candidatos a acceder a los distintos servicios financieros.
- 4) La logística se considera una estrategia extrema para agregar valor. Se requieren políticas explícitas que fortalezcan las articulaciones entre el sistema de ciudades intermedias y su ámbito agropecuario. Se debe buscar la reingeniería en las operaciones de los procesos, de modo que los costos logísticos disminuyan, impactando no solo en las utilidades, sino en el posicionamiento competitivo del producto en el mercado. Para esto es necesario desarrollar una red nacional de centros logísticos interestatales, establecidos de acuerdo a estudios que busquen maximizar las ventajas geográficas y no según criterios individuales por estado.
- 5) La agricultura mexicana, en el momento de la firma del TLCAN, estaba afectada, y aún lo está, por su baja productividad y por un mercado dualismo en lo que respecta a la tenencia de la tierra y al acceso a los medios de producción. Las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud ni con la cobertura requeridas para enfrentar la competencia externa, elevar la productividad y consolidar la competitividad mexicana. Es necesario, por lo tanto, reestructurar los apoyos de la Alianza, Procampo y Apoyos al Ingreso/Objetivo, ya que no cubren las necesidades de la totalidad de los productores, generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial y no han tendido a aumentar la eficiencia productiva con una visión integral y de largo plazo.
- 6) La incorporación de los granos básicos fue, y sigue siendo, uno de los temas más controvertidos de la agenda de negociación TLCAN. Hay reclamos estridentes al poco respeto de los cupos de importación de granos básicos y a una buena cantidad de prácticas desleales y de dumping

comercial por la vía de restricciones sanitarias a las exportaciones mexicanas, los páneles de controversias no han sido un espacio de ajuste a la convención. Es necesario, por lo tanto, revisar éstas prácticas y asegurar que sea efectiva la utilización de los mecanismos de control antes de liberar totalmente el mercado.

- 7) Hoy, un sector numéricamente pequeño se beneficia de las ventajas de este tratado, pero aún no hay una respuesta para los pequeños productores que conforman la gran mayoría de la población rural del país y que ha visto reducir su calidad de vida y empeorar dramáticamente sus posibilidades de inserción en los mercados de cada vez más alta competitividad. Por lo tanto, se debe buscar la actualización y la revisión del TLCAN en materia agropecuaria debido, tanto a que el contexto ha cambiado con respecto a cuando éste se firmó, como a que las condiciones de los productores mexicanos no han evolucionado como se suponía al momento de su negociación.

VI.- Acompañamiento del desarrollo

- 1) El extensionismo y el acompañamiento técnico son necesarios para aumentar la eficiencia y permitir el seguimiento de 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 estímulos fiscales o de acuerdos de incorporación de tecnología desarrollada por los mismos.
- 2) Se requiere avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología, la innovación y la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en programas conducentes a la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores y privilegiando los aspectos de desarrollo del capital humano y social.
- 3) Se debe, como apoyo a este proceso, promover en las instituciones de educación superior la formación integral de profesionales en desarrollo rural sustentable, abarcando aspectos que vayan desde la planeación participativa y con enfoque territorial, hasta la comercialización de los productos del campo en mercados internacionales altamente competitivos.

VII.- Calidad de vida y contención del deterioro

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

- 2) Como parte de una visión integral y sustentable del desarrollo rural, es necesario que las políticas públicas de impulso al campo incorporen de una manera plena los criterios de conservación ambiental y de combate a la pobreza. El conjunto de todos los programas de apoyo al campo deben incluir criterios ambientales y sociales en sus diseños y operación.
- 3) Los aportes institucionales en las zonas indígenas o de alta marginación han sido insuficientes para lograr generar condiciones de desarrollo. La oferta institucional de las áreas de salud, educación, alimentación y apoyos al ingreso, deben ser suficientes para asegurar la cobertura universal y llevar, así, las condiciones de vida de estas regiones a los estándares mínimos de calidad que permita la formación de capital humano.