

# **Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano**

**Una visión federalista del  
desarrollo rural sustentable**

**CONAGO**  
CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES  
Comisión del Campo

## Índice

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>LO RURAL, MUCHO MÁS QUE LO AGROPECUARIO</b>	<b>9</b>
<b>TERRITORIALIDAD: PLANEACIÓN Y GESTIÓN.</b>	<b>10</b>
<b>INSTITUCIONALIDAD GUBERNAMENTAL Y ORGANIZACIÓN CAMPESINA</b>	<b>13</b>
EL MARCO LEGISLATIVO DE LO RURAL	16
<b>FEDERALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES</b>	<b>19</b>
<b>RECONVERSIÓN PRODUCTIVA</b>	<b>22</b>
SANIDAD E INOCUIDAD ALIMENTARIA	23
INFRAESTRUCTURA DE CUENCAS E HIDROAGRÍCOLA	25
<b>INTEGRACIÓN PRODUCTIVA</b>	<b>30</b>
FINANCIAMIENTO RURAL	30
INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA	31
TRATADOS COMERCIALES: TLCAN	33
<b>ACOMPañAMIENTO TÉCNICO DEL DESARROLLO RURAL</b>	<b>37</b>
<b>CALIDAD DE VIDA Y CONTENCIÓN DEL DETERIORO</b>	<b>43</b>
SEGURIDAD ALIMENTARIA, CONCEPTOS BÁSICOS	43
DETERIORO AMBIENTAL	47
CONDICIONES SOCIALES	51
BIBLIOGRAFÍA	57

## **Redacción general y recopilación**

Mauricio Soberanes Hernández, SEDAGRO, Michoacán

María José Burgin Domínguez, SEDAGRO, Michoacán

Martín Levenson Lavintman, Despacho del Ejecutivo, Michoacán

## **Contribuciones especiales en cada uno de los capítulos**

### ***Resumen Ejecutivo***

Alejandro Mohar, CENTRO GEO

### **Territorialidad: planeación y gestión**

Yosu Rodríguez, CENTRO GEO

### **Institucionalidad gubernamental y organización campesina**

#### ***El marco legislativo de lo rural***

Gonzalo Chapela, UACH

### **Federalización y transferencia de atribuciones**

Gonzalo Chapela, UACH

### **Reconversión productiva**

Rafael Obregón, SMA, Gobierno del Distrito Federal

#### ***Sanidad e inocuidad alimentaria***

Javier Trujillo, SENASICA

#### ***Infraestructura de cuencas e hidroagrícola***

Oswaldo Rodríguez, SEDAGRO, Michoacán

### **Integración productiva**

Jorge Fernando Islas Sánchez, SEDAGRO, Hidalgo

#### ***Financiamiento rural***

Adrián Flores Heredia, Gobierno del Estado de Quintana Roo

#### ***Infraestructura logística***

Juan Pablo Antún, Instituto de Ingeniería, UNAM

### **Calidad de vida y contención del deterioro**

Mauricio Cuesta, SEDESOL, Michoacán

Carlos Toledo Manssur, Gobierno del Estado de Guerrero

## **Contribuciones generales para el documento**

Octavio Jurado, AMSDA

José Luis Curiel Cázarez, SAED, A.C.

Rubén Medina Niño, SEDAGRO, Michoacán

Marcos A. Oviedo Mendiola, SEDESOL

Pablo Fregoso, FONHAPO

Francisco Abardía Moros, Fomento Social Banamex

## **Resumen Ejecutivo**

### **La imperiosa necesidad de replantearse las políticas rurales**

1. La desigualdad urbano-rural persiste; y la marginación en las áreas rurales sigue creciendo: en el 2002, el 31.8% de los hogares nacionales se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que el 42% de los hogares en el sector rural estaba en esa situación. La pobreza y la desigualdad existentes en el campo mexicano se tornan más complejos por cuatro fenómenos en ascenso: el minifundismo, la dispersión, el envejecimiento de la población y la incipiente feminización.

2. A pesar de que los relativamente cuantiosos recursos públicos aplicados a las áreas rurales, su impacto en la economía rural, en el bienestar social y en la protección de los recursos naturales, está muy por debajo de los retos que se enfrentan en el campo mexicano. Dos de los elementos centrales que explican esta ineficacia es la multiplicidad y dispersión de programas, cada uno con reglas de operación definidas unilateralmente y de alta rigidez; y la falta de coordinación y concurrencia local de las instituciones. Las alternativas no están en modalidades disfrazadas de centralización burocrática, como la presente situación refleja, sino en la conformación de **agendas compartidas y transversales** centradas en líneas de cambio en las políticas rurales y sus programas; y que involucran tanto a las entidades del gobierno federal, como a las estatales y municipales. **Agendas** transparentes que orientan cambios, focalización territorial de acciones y convergencia de recursos; y que son legitimadas sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana. Las **agendas** como mecanismo intergubernamental y de gestión pública son la vía para imprimirle eficacia a las políticas rurales, facilitar los acuerdos básicos regionales y lo más importante: generar certeza y continuidad.

3. Otra cara de la problemática rural y las políticas se refiere a que 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 más descentralizado que incorpore las experiencias regionales.

4. Con una mayor pluralidad, nuevos equilibrios se han suscitado y el Congreso se ha transformado paulatinamente en un ente más activo a la vez que protagonista; lo cual obliga a la negociación, la búsqueda de consensos y acuerdos bajo nuevos enfoques y marcos claros de responsabilidades y compromisos vinculantes en torno a cursos de acción que definan una reorientación de políticas y sus programas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El Acuerdo Nacional para el Campo, firmado en el 2003 por el Gobierno Federal y un grupo de organizaciones campesinas, no fue cumplido en buena parte de sus compromisos, debido a las características de algunos planteamientos y, sobre todo, por que algunas de las organizaciones firmantes aceptaron a cambio de sus reivindicaciones, cuotas de programas, lo que desvirtuó el proceso de seguimiento y profundización del mismo.

5. En este contexto de oportunidades y tensiones para una acción más protagónica, resulta indispensable que las entidades federativas integren 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 especialmente para alianzas entre estados para proyectos regionales estratégicos de común interés.

6. El desorden en las políticas y demás limitaciones ya anotadas, reproduce una situación ambigua donde ni el gobierno federal ni los estatales pueden asumir responsabilidad sobre la eficacia de las políticas. De aquí la importancia de discutir una visión común de largo plazo que contemple la conformación gradual de un sistema sustancialmente más descentralizado, con un rol más protagónico de los gobiernos estatales con un mayor control de su agenda, y con una orientación más territorial del desarrollo rural.

7. En esta dirección es fundamental la adopción de un nuevo enfoque basado en los siguientes elementos:

- a) Una nueva visión de reconversión productiva debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas, sostenibles, equitativas, entendidas como un sector ampliado que trasciende la producción primaria, capaz de conformarse como un dinamizador de la economía regional.
- b) Esta visión cuenta con una plataforma jurídico-institucional en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, todavía incipiente pero ya define ámbitos de reconversión productiva: el mejoramiento de la fertilidad de los suelos, la conservación del agua, la protección de la biodiversidad, la mejora del aprovechamiento y la calidad de los productos agropecuarios, una producción primaria con mayor valor agregado y la identificación de nuevos nichos de mercado, entre otros.
- c) Un enfoque que contemple una nueva forma de organización institucional y gestión pública que mire más a las regiones y los municipios y menos a las iniciativas del gobierno federal; basada en la negociación y en procesos de aprendizaje, y especialmente, en la corresponsabilidad en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas; lo cual exige un alto nivel de participación social, y un efectivo intercambio de conocimientos y competencia por parte de los representantes locales.
- d) Lo anterior implica alejarse del actual esquema sectorial y piramidal, hacia una coordinación más flexible y efectiva de los diversos sistemas institucionales y directivos que formulan e implementan las políticas locales rurales.
- e) Una coordinación que garantice consistencia para asegurar que las políticas adoptadas no sean contradictorias, y clarifique los roles y

responsabilidades de los diferentes actores en lo que se refiere al desarrollo rural sustentable.

### ***Temas fundamentales para una nueva agenda rural regional/estatal***

1. Urge considerar como tema de interés común y prioritario el hecho de que las experiencias incipientes de los procesos de federalización convenidos con la SAGARPA, se muestra la ausencia de planteamientos coherentes con los nuevos enfoques y marco jurídico, que incluyen la perspectiva territorial, la transectorial y la concurrencia. Frente a ello, la CONAGO tiene un papel fundamental en la definición de tal proceso, que debe incluir:

- definir un contenido integral y no sólo una transferencia administrativa,
- aprovechar la oportunidad para un intenso trabajo de reingeniería de procesos administrativos,
- precisar las materias específicas que constituyen las cargas operativas,
- inventariar las necesidades de rehabilitación de las capacidades de las instancias operativas,
- habilitar la participación de los municipios y la construcción y reforzamiento de las capacidades de las organizaciones sociales para participar como interlocutores y corresponsables del proceso

2. La promulgación de la Ley de Desarrollo Social, por su parte, ha generado la necesidad de revisar los puntos comunes de ésta y la de Desarrollo Rural, particularmente en lo que se refiere a la sobreposición de órganos de participación social. El tema ambiental, por su parte, ha sido ampliamente detallado en renovadas leyes (forestal, aguas nacionales, entre otras) y quedan pendientes algunos temas, como el de la Conservación y Restauración de las Tierras, por ejemplo. De aquí la necesidad de que el mencionado plan de acción en materia legislativa por parte de los estados, active un trabajo de homologación y aún mejora de disposiciones, que genere sinergias a favor de un enfoque territorial e integral. En este sentido, es básico considerar:

- a) 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. Es necesario que el conjunto de los programas incluyan criterios ambientales y sociales en sus diseños y operación. Se requiere retomar y generalizar una serie importante de experiencias exitosas.
- b) La insuficiencia e inadecuada distribución territorial de los apoyos institucionales en las áreas de salud, educación, alimentación y apoyos al ingreso derivan de una oferta institucional reducida y del aislamiento de las localidades, lo que eleva los costos y dificulta la provisión de servicios. Todo ello limita las posibilidades de brindar protección social y promover la formación de capital humano. Asimismo, las posibilidades de desarrollo económico de estas regiones más marginadas se ven obstaculizadas por una insuficiente oferta de financiamiento para la producción, de canales

eficientes de abasto y comercialización, así como de asesoría y asistencia técnica vinculadas al diseño y administración de proyectos de inversión.

3. Como condición ética de producir alimentos sanos, protección del aparato productivo nacional y como determinante básica para ingresar o mantenerse en mercados competitivos, la inocuidad alimentaria debe considerarse en las políticas rurales locales como un referente fundamental de certidumbre y credibilidad.

4. Persiste la necesidad de mantener, efficientar y ampliar la superficie bajo riego<sup>2</sup>, como factor determinante de la productividad y el potencial de acceso a mercados; lo cual comienza por trabajar en proyectos y prácticas que mejoren la eficiencia, como vía para detener la reducción y consolidar la cobertura; y además, liberar agua para otros usos.

5. 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. Por una parte, hay que mejorar las capacidades administrativas y operativas de las asociaciones de usuarios de los distritos de riego, la capacidad de gestión de las 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, mientras esto no suceda, análogamente a los consejos de desarrollo rural, los espacios de concertación se limitarán a una simple y casi inútil validación de propuestas. Cabe destacar que la disminución en la disponibilidad de agua, el deterioro de la infraestructura y la contaminación frente a una demanda creciente, hacen imperativo que los usuarios encuentren en estas instancias, formas de resolución de conflictos y generación de acuerdos antes de que los problemas se agudicen.

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

7. En esta misma dirección, es necesario el impulso local a la creación de redes generadoras y usuarios de tecnologías, que impacten en la productividad y en la formación de cuadros técnicos calificados, ligados a la problemática productiva regional. Igualmente, se requiere avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología, la innovación y la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa conducente a la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores. Adicionalmente, debiera incluirse el despliegue de una estrategia de

---

<sup>2</sup> Entre 1990 y el 2003 la superficie regada se redujo 20%. Se estima que de la superficie que abarca la infraestructura sólo se riega el 40%.

adiestramiento técnico continuo que fortalezca habilidades técnicas agrícolas y no agrícolas. Una buena manera de asegurar que la tecnología desarrollada o adaptada sea adoptada por la comunidad rural escogida como beneficiaria, es constatar que resuelve un problema claramente identificado. En toda investigación basada en la demanda, los beneficiarios previstos (los productores y otros interesados) deberán participar en su diseño y evaluación.

8. La oferta de crédito rural en general y la de crédito agrícola en particular están por debajo de los requerimientos de financiamiento de los productores. Se requiere un sistema integral de apoyos, estímulos y productos financieros para impulsar la cultura del ahorro y crédito, capaz de desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales y financieras de los segmentos productivos de la población del sector primario. Una reforma que considere que la mayoría del ahorro rural se realiza en especie: ganado, cosecha, joyas, existencias y terrenos.

Estos ahorros se podrían monetizar si existiera una red de servicios financieros versátiles en los municipios rurales del país; en un sentido positivo, el sector social ha creado instrumentos financieros propios que a lo largo del tiempo se han sostenido demostrando su viabilidad, como la red de microbancos y fideicomisos; y en sentido contrario, los esquemas financieros no son adecuados para propiciar el ahorro y el crédito, ocasionando la participación del agio y demandas infinitas de recursos a los gobiernos estatales. Esta reforma debe darse a nivel nacional y a la par, las entidades con mayor potencial ir marcando pautas, innovaciones institucionales y mejores prácticas, respaldadas en alianzas regionales.

9. La incorporación de los granos básicos fue, y sigue siendo, uno de los temas más controvertidos de la agenda de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN). En términos generales los plazos acordados para las desgravaciones han puesto en una verdadera alerta a los productores de granos y leche, quienes en 2008 verán retiradas las barreras arancelarias. Ante esta situación resulta indispensable que la CONAGO procese un posicionamiento común con el gobierno federal, marcando opciones y prioridades regionales en términos de segmentos de la economía campesina que deberá protegerse.

10. Se requieren políticas explícitas que fortalezcan las articulaciones entre el sistema de ciudades intermedias y su ámbito agrícola, buscando entrelazar los distintos mercados a partir de entidades especializadas regionales o mesoregionales que inciden sobre su funcionamiento. Y de la mayor importancia es la inclusión de esquemas de identificación, valoración y retribución por la protección de servicios ambientales, como una de las vías innovadoras y de gran potencial para equilibrar la interacción de las ciudades con su región.



## Lo rural, mucho más que lo agropecuario

En México, la concepción del campo arraigada en los medios oficiales y académicos es la sectorial. Pesan las referencias de la producción primaria agropecuaria, forestal, pesquera, artesanal, o minera. Sin embargo, en la práctica muchas de estas actividades ocurren temporal y espacialmente simultáneas o, cuando menos, conjugadas e insertas en los avatares de los centros de población, que como concentración humana, tienen además una serie de requerimientos en servicios básicos. Lo rural es el ámbito en el que se dan estas relaciones productivas y de coexistencia, mientras que las instituciones y sus programas separan lo que en la práctica sucede junto, restándole desde su arreglo eficacia.

El diseño e implementación de una política rural integrada y con carácter territorial requiere, por un lado, de un enfoque descentralizado que incorpore las experiencias regionales y, por otro, de cambios en las relaciones inter e intra-gubernamentales, así como en la relación entre los sectores públicos, privados y la sociedad civil.

Hoy como nunca, en el marco del proceso de federalización, los gobiernos estatales cobran una importancia crucial en la discusión de las políticas públicas para el campo. Un esquema descentralizado se debe basar en acuerdos centrales fuertes, no en la debilitación de alguno de los actores. Así, la situación actual impone a los gobiernos estatales tomar un rol enérgico y asumirse como los actores que pudieran asegurar que se supere la falta de eficiencia en la aplicación de recursos, ineficiencia que se genera en la poca coordinación, la falta de concurrencia y la multiplicidad de programas. La Comisión del Campo de la CONAGO se torna el espacio privilegiado para realizar esta discusión.

Alejarse del esquema de aproximación sectorial a las áreas rurales implica enfrentarse con el problema de cómo organizar la acción política para lograr un esquema integral. La coordinación es necesaria para alentar el trabajo en conjunto con los diversos sistemas institucionales y directivos que formulan e implementan las políticas rurales. Así mismo, se requiere consistencia para asegurar que las políticas adoptadas no sean contradictorias, y que convergen en una estrategia coherente. Esto implica una fuerte voluntad política para clarificar los roles y responsabilidades de los diferentes actores en lo que se refiere al desarrollo rural sustentable.

Es necesario plantear temas y mecanismos para conseguir que el proceso no recomience con cada nuevo sexenio, sino que se les dé continuidad a los planteamientos federalistas, que se han generado, sumando las experiencias exitosas, así como incorporando las lecciones aprendidas de los fracasos, en una búsqueda de que las políticas rurales alcancen integralidad y sustentabilidad y, sobre todo, reflejen lo que la sociedad espera que las instituciones responsables del sector regulen.

## **Territorialidad: planeación y gestión.**

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

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

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

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

Aunado a esto, las relaciones socio económicas entre los actores del campo, influidas por su historia, producen un mosaico de circunstancias tales que generan identidades bien estructuradas: calentanos, costeños, peninsulares y norteños entre otros, lo ilustran. La diversidad de sistemas productivos, de las dinámicas regionales, no tienen reconocimiento explícito en el diseño y operación de las políticas públicas rurales. En un país tan grande y diverso como México, la planeación del desarrollo se ha basado en los tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal. Sin embargo, la fuerza de la necesidad ha impulsado los espacios de concertación y gestión intermedios: los comunitarios o ejidales submunicipales, los regionales intermunicipales y los mesoregionales interestatales, para la atención apropiada de situaciones correspondientes a su escala; no obstante hay visibles desarticulaciones entre estos niveles.

En el territorio, los actores locales públicos y privados, se unen en una asociación y conjuntan sus conocimientos y recursos. El liderazgo en estas sociedades no es

competencia exclusiva de las autoridades electas, sino que puede ser llevada efectivamente por actores privados u otros miembros de la sociedad civil. El rol del componente privado es frecuentemente clave para garantizar el financiamiento de los proyectos. El componente público de la asociación público-privada, contribuye con el apoyo político para las iniciativas locales y provee las competencias y habilidades administrativas necesarias para la legitimación del proyecto en el área objetivo.

La estrategia de desarrollo rural se lleva a cabo alrededor de una visión compartida del territorio y de una serie de objetivos comunes. Es resultado de un proceso complejo, donde convergen diferentes puntos de vista, inclusive conflictivos, acerca de cuáles serían las estrategias más adecuadas para todo el territorio. El rol del mediador de tales puntos de vista es, idealmente, asumido por el líder local, quien es capaz de encabezar la estrategia y el diseño de proyectos [2].

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

La demanda de las asociaciones y sus implicaciones descentralizadoras causan dificultades substanciales al ser implementadas, ya que implica la participación formal de actores subnacionales, desde mesoregionales hasta locales, y socios sociales en el proceso de toma de decisiones, cuando anteriormente sólo jugaban un rol consultivo.

Esta nueva forma de organización, basada en la negociación y en procesos de aprendizaje, radica en que el subnivel deja de ser visto sólo como el destinatario de una orden. Por el contrario, se le hace corresponsable, en virtud de su participación en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas que decide. Estos arreglos requieren un alto nivel de participación, un efectivo intercambio de conocimientos y competencia por parte de los representantes locales [2].

### **Temas clave para la discusión:**

**-Áreas objetivo** ¿Cuáles son las escalas apropiadas para definir las áreas objetivo de políticas rurales de desarrollo territorial? ¿Se relacionan estas escalas con criterios de plazos y alcances de los proyectos? ¿Qué herramientas deben utilizarse para analizar al territorio objetivo, existen o deben desarrollarse?

**-Establecimiento de mecanismos y reglas para la cooperación multinivel**

¿Cuáles son las ventajas de asignar responsabilidades en un nivel subnacional? ¿Qué actores deben involucrarse en el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural en cada escala territorial? ¿Cómo asegurar la consistencia entre las políticas rurales de los distintos niveles subnacionales y los objetivos globales de la política nacional? ¿Qué mecanismos existen o deberían ser creados para conseguirlo?

**-Marcos de trabajo de cooperación** ¿Cómo fomentar la cooperación en y entre los diferentes niveles públicos y privados? ¿Es la cooperación intermunicipal o interestatal más eficiente que el mantenimiento de la competencia entre autoridades vecinas? ¿Qué rol deben jugar los actores privados (pequeños y grandes), el sector financiero y la sociedad civil en cada escala?

**-Articulación de espacios de concertación y participación.** ¿Cuáles son los espacios de concertación y participación existentes? ¿Cuáles de estos espacios son instancias reales para la concertación y participación? ¿Cuáles son apropiados para el diseño de estrategias de largo plazo? ¿Debería su capacidad institucional ser reforzada? ¿Cómo acrecentar la participación ciudadana en la concepción, operación y evaluación de políticas públicas?

## **Institucionalidad gubernamental y organización campesina**

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

Del lado de los productores, las organizaciones campesinas tradicionales reivindicaban causas agrarias, a estas alturas hacia el fin del reparto de tierras; por su parte, las marginales y las de vanguardia exploraban la gestión de servicios, aprovechamiento de recursos naturales, acompañamiento técnico, crédito, acopio y comercialización de sus productos. Surgen las llamadas centrales campesinas de representación nacional, aunque en las entidades federativas, sólo la oficialista Confederación Nacional Campesina (CNC) logra cobertura nacional, y la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA) agrupa a las no alineadas del noroeste y centro-occidente del país. Más tarde aparecen los movimientos multiestatales forestales y cafetaleros.

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

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

Por efecto de las reformas al Artículo 27 Constitucional y del final del reparto agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria se reduce a su mínima expresión y se crean la Procuraduría y los Tribunales Agrarios. Se instituye el Procampo y la Alianza para el Campo como programas nacionales. El primero integra un padrón de productores de granos básicos para otorgarles apoyos directos por superficie sembrada; el segundo funciona a partir de fideicomisos en las entidades, donde los gobiernos estatales, por regla, deben depositar su aportación. Las delegaciones federales en los estados, con sus distritos en las regiones y centros

de apoyo intermunicipales, constituyen una ventanilla para recepción de solicitudes y entrega de recursos.

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

En el período federal vigente (2000-2006), lo pesquero sale del ministerio ambiental y se agrega al reformado ministerio agropecuario de desarrollo rural y alimentación (SAGARPA). De la mano con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable [3] como marco jurídico principal, se crean los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable a nivel nacional, estatal, distrital (regional) y municipal. Asimismo, se establecen los comités estatales y nacionales por sistema-producto bajo la lógica de cadena productiva. En este tenor, causa especialmente controversia el gremio cañero, quien ve sustituido su esquema del famoso “Decreto cañero”, por esta nueva forma que elimina prerrogativas a la CNC y a la Confederación Nacional de pequeños propietarios

Desde la oficina coordinadora del gabinete de la Presidencia de la República, se han impulsado los comités interestatales o mesoregionales, donde convergen fracciones de asociaciones nacionales, de autoridades estatales de desarrollo económico, agropecuario y medio ambiente. Algunos de estos espacios mesoregionales generan sus propios fideicomisos.

En general, en las instituciones gubernamentales, destaca la tendencia a la formación de organismos públicos descentralizados y paraestatales, como las comisiones e institutos con representación mesoregional, vinculados al devenir de la pesca y la separación de lo agropecuario del agua, que junto a lo forestal sigue sectorizado a lo ambiental.

Por el lado de los productores, el movimiento nacional conocido como “El Campo no Aguanta Más” logró hacia el principio de este joven siglo, aglutinar a la mayor parte de las organizaciones campesinas mexicanas, en torno a un grupo de demandas expresadas posteriormente en el llamado Acuerdo Nacional para el Campo. Sin duda, este importante movimiento señaló la gravedad del problema con reivindicaciones justas y una inédita capacidad de movilización campesina.

El Acuerdo Nacional para el Campo, firmado en el 2003 por el Gobierno Federal y un grupo de organizaciones campesinas, no fue cumplido en buena parte de sus compromisos, debido a las características de algunos planteamientos y, sobre

todo, por que algunas de las organizaciones firmantes aceptaron a cambio de sus reivindicaciones, cuotas de programas, lo que desvirtuó el proceso de seguimiento y profundización del mismo.

Siendo los Sistemas-Producto un instrumento insoslayable de concertación, programación y planeación necesarias para darle racionalidad técnico-económica y viabilidad social a una cadena productiva. Sin embargo, su integración es por fuerza conflictiva pues en ella se expresan los desencuentros existentes entre los principales actores del sector. Siendo los principales protagonistas los productores primarios, los agroindustriales y el Estado representado fundamentalmente por la SAGARPA, es claro que los intereses a conciliar en la conformación y operación de los Sistemas-Producto son, por un lado, los de quienes aportan la materia prima y, por otro, los de aquellos que la acopian, transforman y comercializan, mientras que el Estado, representante del interés general, debiera ser no el fiel de la balanza sino un mediador comprometido con la equidad, pues la Constitución y la LDRS lo obligan a dar "prioridad a los sectores de población más débiles económica y socialmente y a sus organizaciones" [13].

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

Hay varias opciones disponibles, desde una separación tajante de responsabilidades entre agencias, hasta formas de coordinación intersecretarial, como los programas de concurrencia (PEC) [4]. La primera solución podría implicar la constitución de una secretaría o agencia con amplia capacidad y jurisdicción explícita sobre todo lo relativo al desarrollo rural. Cuando tales funciones no pueden ser identificadas en una autoridad institucional, una aproximación más flexible puede involucrar asociaciones horizontales en niveles superiores construidas alrededor de grupos de trabajo o comités interdepartamentales o intersecretariales.

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

## ***El marco legislativo de lo rural***

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

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

Protagónico, porque ese mismo proceso de diversificación llevó necesariamente a que las oposiciones reivindicaran el principio de la división de poderes como un mecanismo para lograr una mayor incidencia e influencia de sus bancadas, partidos y corrientes ideológico-políticas representadas en el propio Congreso.

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

La última gran oleada de legislación controlada por el ejecutivo, tuvo lugar con motivo de la adecuación de nuestro marco jurídico a las exigencias del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el ingreso de México a los principales organismos y bloques comerciales: GATT-OMC-OCDE. Después de eso, sólo reformas puntuales fueron impuestas por medio de una mayoría parlamentaria absoluta que no se ha vuelto a mostrar.

La década de 1990 a 2000 fue rica en proyectos legislativos, lo que ha seguido en el principio de la década actual. Para el caso del campo mexicano, se pueden mencionar importantes proyectos, como la nueva Ley Ambiental, la reforma a la Ley Forestal y su nueva transformación en Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en 2003, las reformas a la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Organizaciones Ganaderas y varias otras, hasta llegar a lo que se puede denominar un parte aguas: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que establece el marco de diseño institucional para la concurrencia y la participación social, a la vez que establece un proyecto programático que cristaliza la discusión y experiencia de los actores del campo durante las tres décadas anteriores.

Es claro que las leyes tienen un carácter dinámico y una vigencia temporal, indispensables para responder a las dramáticas y veloces transformaciones de la vida moderna. Sin embargo, la legislación mexicana para el campo dista mucho de



haber llegado a un punto de reposo relativo: antes bien, observamos la proliferación de iniciativas cuyo fin no se vislumbra actualmente.

Además de lo que se podría llamar un exceso de protagonismo de los legisladores, varios factores han conducido a un estado de cosas que requiere de un esfuerzo de racionalización, ya que los ordenamientos jurídicos frecuentemente adolecen de deficiencias que van dejando lagunas, ambigüedades en su interpretación, sobreposición de disposiciones, contradicción entre ellas y, en todo caso, generan problemas de comprensión y aplicación, al requerirse la consulta e interpretación de múltiples ordenamientos.

Frecuentemente, los proyectos legislativos se promueven sin agotar las posibilidades de la legislación aplicable. Particularmente, en el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con un ámbito muy amplio de aplicación, se ha suscitado una proliferación de proyectos legislativos específicos (café, semillas, caña, fondos de aseguramiento, etc.). La promulgación de la Ley de Desarrollo Social, por su parte, ha generado la necesidad de revisar los puntos comunes de ésta y la de Desarrollo Rural, particularmente en lo que se refiere a la sobreposición de órganos de participación social. El tema ambiental, por su parte, ha sido ampliamente detallado en leyes específicas y, aunque se puede considerar que aún quedan pendientes algunos temas, como el de la Conservación y Restauración de las Tierras, por ejemplo, ya se vislumbra la necesidad de un trabajo de reunión, sistematización y homologación de disposiciones, posiblemente en un Código Ambiental único que sustituye a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

La confusión entre instrumentos legislativos y reglamentarios puede atribuirse a deficiencias de percepción o técnica jurídica y aparece como una manifestación del desencuentro entre actores de la vida pública. Ejemplo de ello fue el llamado veto a la Ley de Desarrollo Rural, aprobada en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura y en la de Senadores en la LVIII Legislatura. El constante conflicto entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, tuvo sus manifestaciones más violentas en el amago de veto a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y en la Controversia Constitucional sobre la Ley del Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005. Ésta última, dejó al campo sin operación del presupuesto fiscal, prácticamente hasta el cuarto trimestre de ese año, con graves efectos en el ejercicio de los programas sectoriales.

De la misma manera, se observa que, paulatinamente y con un cierto retraso, los congresos locales van abandonando la tutela federal en la actualización de sus marcos jurídicos. Los problemas de transición que ha enfrentado el Congreso Federal, comienzan a manifestarse en los congresos locales, como una falta de capacidades instaladas para enfrentar las nuevas tareas.

Los gobiernos de los estados, en este contexto altamente demandante, tienen un papel esencial que jugar, como actores del proceso y conductores de la política en sus respectivas entidades.

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

### **Temas clave para la discusión:**

**-Institucionalización estatal y federal** ¿Secretaría concentradora o coordinación intersecretarial? ¿Alineación de estructuras federales y estatales? ¿Qué agencias deben participar en el diseño y operación de políticas territoriales para el desarrollo rural y en que arreglo institucional? ¿Cómo deben estimularse y coordinarse los acuerdos formales entre los diversos sectores de la administración pública?

**-Evaluación y seguimiento.** Ante el arreglo institucional planteado ¿Qué papel e importancia se atribuye al monitoreo y la evaluación en la implementación de políticas y programas rurales? ¿A qué entidad debería confiársele la responsabilidad de cumplir con estas tareas? ¿Hasta que punto estas funciones debieran ser realizadas por la misma institución?

**-El marco legislativo de lo rural** ¿Cómo dar coherencia al marco legislativo a nivel federal? ¿Quiénes deberían participar en esta tarea? ¿Es la LDRS el marco apropiado para lograr esta coherencia? ¿Cómo lograr legislaciones estatales ordenadas, que no resulten en un obstáculo para la coordinación entre estados? ¿Qué acciones favorecerían el desarrollo de estos marcos jurídicos locales? ¿Las leyes estatales deberían jugar el papel, en la práctica, de reglamentarias de la LDRS para su aplicación?

## Federalización y transferencia de atribuciones

La desigualdad urbano-rural es el principal flagelo que afecta el desarrollo en el campo. A principios del siglo el ingreso promedio urbano es 6.1 veces mayor que el promedio rural. Durante los últimos años la desigualdad en las áreas rurales viene aumentando. En el 2002, el 31.8% de los hogares nacionales se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que el 42% de los hogares en el sector rural estaba en esa situación. A pesar del bajo porcentaje de la población campesina, en las áreas rurales se concentra la mayor cantidad de pobres del país. La pobreza y la desigualdad existentes en el campo mexicano se acentúan por cuatro fenómenos presentes en el medio rural: el minifundismo, la dispersión, el envejecimiento de la población [5].

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

A pesar de que los recursos federales aplicados a las áreas rurales son considerables<sup>3</sup>, su impacto en la economía rural no es evidente. Uno de los elementos que explican esta ineficiencia es la multiplicidad de programas, así como la falta de coordinación y concurrencia entre ellos [6].

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

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

En el estado actual del proceso de descentralización, los gobiernos estatales no poseen el control de su agenda de desarrollo rural. Existe una situación ambigua donde ni el gobierno federal ni los estatales, se consideran enteramente responsables de sus resultados. Un sistema descentralizado con un fuerte rol de los gobiernos estatales, en el cual tengan mayor control de su agenda, ayudaría a solucionar el problema de la falta de coordinación y concurrencia y facilitaría un abordaje territorial del desarrollo rural.

---

<sup>3</sup> 14 billones de dólares en 2005, según datos del Presupuesto de Egresos de la Federación

Como resultado del reforzamiento del nivel institucional intermedio, el papel del gobierno central cambiaría su enfoque hacia:

- Normatividad general de los programas
- Establecer un marco general de trabajo para las políticas rurales.
- Definir las estrategias y prioridades nacionales.
- Distribuir recursos en las regiones y otras instancias intermedias.
- Evaluar la consistencia entre los programas regionales y nacionales.
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para los programas.
- Establecer un sistema de multas y recompensas para estimular la “competencia virtuosa” en las regiones y otras instancias intermedias [2].

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

Esas experiencias muestran también varios problemas operativos, como el manejo de la problemática laboral, las formas de inclusión de instituciones diferentes a la SAGARPA o, aún, las limitaciones de esa cabeza de sector para convocar a los componentes de la Comisión Intersecretarial.

#### **Temas clave para la discusión:**

**-Transferencias de atribuciones hacia los estados** ¿Transferencias paulatinas o abruptas? ¿Parciales o masivas? ¿Transferencia del diseño o de la operación de los programas? ¿Transferencia de estructuras o de personal? ¿Cuáles son las prioridades en materia de descentralización? ¿Cuáles serían los requerimientos para los estados necesarios para la descentralización que se plantea? ¿Cuáles serían los indicadores de la capacidad de los Estados?

**-Institucionalidad de la federalización** ¿Cómo lograr una eficiente y efectiva división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno? Si se plantean transferencias en las facultades de planeación ¿Qué mecanismos debieran ser considerados para asegurar la consistencia entre las políticas rurales de los distintos niveles subnacionales y los objetivos globales de la política nacional? ¿Qué papel deben jugar los consejos de desarrollo rural en la operación de los programas?

**-Reglas de operación** ¿Ajuste y adaptación o reformulación? ¿Cómo simplificarlas? ¿Cómo aumentar la transparencia sin burocratizar la operación? ¿Es correcta la segmentación actual de los apoyos?

**-Capacidad administrativa y técnica** ¿Qué capacidades administrativas locales deben desarrollarse para el éxito de los procesos de transferencia y

federalización? ¿Qué mecanismos fomentan la capacidad administrativa local? ¿Cómo pueden establecerse las redes de evaluación y las unidades de asistencia técnica? ¿Qué tanto pueden las nuevas tecnologías de la información proveer de soluciones innovadoras para dotar de entrenamiento y asistencia técnica, particularmente en las remotas áreas rurales? ¿Se requieren nuevos sistemas y oficinas de información regional?

**-Monitoreo y evaluación del proceso de federalización** ¿A qué entidad debería confiársele la responsabilidad de cumplir con estas tareas? ¿Hasta que punto estas funciones debieran ser realizadas por las autoridades involucradas? ¿Qué indicadores debieran ser utilizados para monitorear el progreso de los procesos de federalización? ¿Cómo “retroalimentar” los procesos con los resultados de la evaluación de los mismos?

## Reconversión productiva

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

Por otra parte, se presenta un fuerte incremento en la demanda de servicios ambientales, como el agua y el aire, para mantener el crecimiento de las ciudades. En contraste, se dan relaciones desventajosas en cuanto al flujo de capital entre el medio rural y el urbano. El progresivo deterioro de los recursos naturales implica una disminución de la productividad, tanto por la degradación de tierras como por el aumento en plagas y enfermedades o por la pérdida de recursos biológicos. La deforestación produce zonas de mayor vulnerabilidad a desastres naturales, por un lado sequías recurrentes y, por el otro, excesos de precipitación e inundaciones.

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

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

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

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

La reconversión productiva debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas, sostenibles, equitativas, entendidas como un sector ampliado que trasciende la producción primaria, capaz de conformarse como un dinamizador de la economía.

Este proceso encuentra su marco jurídico en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable [3], donde se la considera como un asunto prioritario y sumamente complejo. La Ley plantea dos principios que pueden ser sustanciales: la concurrencia en los programas y la necesidad de abordar los problemas desde diferentes dimensiones tanto espaciales como temporales.

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

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

Podríamos identificar como objetivos de los procesos de reconversión productiva: el mejoramiento de la fertilidad de los suelos, la conservación del agua, la protección de la biodiversidad, la mejora del aprovechamiento y la calidad de los productos agropecuarios, una producción primaria con mayor valor agregado y la identificación de nuevos nichos de mercado

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

### ***Sanidad e inocuidad alimentaria***

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

Los estatus sanitarios, son un activo intangible de un territorio o industria. Se registran algunos avances de instancias coadyuvantes en las entidades federativas. Las juntas locales y los comités estatales funcionan como organismos

públicos no gubernamentales, quienes se encargan de las campañas y el control de movilización. En la actualidad se encuentran en operación campañas fitozoosanitarias de carácter mesoregional y un sistema de seguridad fronteriza, portuaria y aeroportuaria nacional.

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

El acceso de los productos alimentarios a los mercados puede estar determinado por los estatus de sanidad e inocuidad que tengan las zonas de producción, así como de la infraestructura de empaque o proceso. De igual forma, la competencia que puedan enfrentar los productores de México frente a los foráneos, está definida por las garantías sanitarias y de inocuidad que puedan mostrar a sus clientes. Las tiendas de autoservicio de México ya están generalizando estas exigencias sobre aspectos de inocuidad en su selección de proveedores.

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

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

Un obstáculo importante para la construcción de un estatus sanitario que brinde mayores posibilidades de competitividad del sector agroalimentario, es la falta de cultura para el cumplimiento de regulaciones gubernamentales. Las regulaciones federales sólo son atendidas por los sectores a quienes les representa una ventaja hacerlo. Además, la institución a cargo de la administración del tema, tiene capacidad limitada para vigilar el cumplimiento de casi 200 regulaciones en materia de sanidad vegetal y salud animal.

Debido al adelgazamiento laboral del gobierno federal, las actividades de inspección federal se comparten entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y las organizaciones auxiliares de sanidad agropecuarias (Comités Estatales de Sanidad Vegetal y Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria). La falta



de respeto a las disposiciones federales, ha propiciado que algunas entidades federativas establezcan sus propios requisitos de acceso, disminuyendo así la certidumbre sobre los negocios agropecuarios que tienen que movilizar sus productos a través de regiones del país con distinto estatus sanitario.

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

En lo relativo a inocuidad agroalimentaria, es necesario resolver en el ámbito legislativo las imprecisiones en la distribución de atribuciones y facultades operativas, dado que la dependencia que tiene la atribución para la protección de la salud de los consumidores, que es la de Salubridad y Asistencia (COFEPRIS), no tiene vocación ni estructura para normalizar las actividades productivas, ni para vigilarlas. En cambio el SENASICA, que sí tiene la vocación y estructura para regular los procesos productivos en lo referente a inocuidad, no tiene la autoridad para establecer normas.

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

### ***Infraestructura de cuencas e hidroagrícola***

Un factor determinante de la producción del medio rural es la posibilidad de contar con riego. La productividad en las áreas con este servicio es tres veces y medio mayor que en condiciones de temporal. El 77% del uso autorizado del agua es con fines agrícolas. Sin embargo las seis millones trescientas mil hectáreas bajo riego vienen decreciendo tanto por el escaso mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura de captación, conducción y aplicación, como por el ensalitramiento de suelos. Entre 1990 y el 2003 la superficie regada se redujo 20%. Se estima que de la superficie que abarca la infraestructura sólo se riega el 40%, lo que hace imprescindible trabajar en mejorar la eficiencia, como vía para detener la reducción y consolidar la cobertura, a fin de liberar agua para otros usos. Tan solo el ahorro al pasar de una eficiencia del 46% actual, a una del 55%, es equivalente a cerca del 70% del caudal que actualmente se extrae para usos diferentes al agrícola [7].

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

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

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

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

La agregación de microcuencas contiguas, considerando vías de comunicación y centros de población, en espacios no mayores a los ciento cincuenta kilómetros cuadrados para casos de ladera y montaña, denominados cuencas tributarias [8], permite involucrar a un número razonable de núcleos agrarios, localidades y municipios, generando que los actores la reconozcan y que los avances en la recuperación de la cuenca se reflejen más rápidamente, estimulando su reproducción. La cuenca tributaria es entonces una escala con dos criterios básicos: hidrográfico y socio-económico, que abre posibilidades de gestión modular y resuelve las unidades de planificación subregional.

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

usuarios de los distritos de riego, la capacidad de gestión de las 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, mientras esto no suceda, análogamente a los consejos de desarrollo rural, los espacios de concertación tendrán la cuestionable utilidad de validación de propuestas institucionales y catarsis sistemáticas. La disminución en la disponibilidad de agua, el deterioro de la infraestructura y la contaminación frente a una demanda creciente, hacen imperativo que los usuarios encuentren en estas instancias, formas de resolución de conflictos y generación de acuerdos antes de que los problemas se agudicen.

En el mismo sentido, el fenómeno de contaminación de los cuerpos de agua, merced a las descargas de aguas negras de los centros de población e industrias y de la agricultura con insumos químicos, es alarmante. Se le unen la proliferación de basureros en las barrancas de las áreas de montaña que muy pronto son parte de los escurrimientos superficiales que recargan cuerpos de agua y manantiales. Este indeseable fenómeno ejemplifica la necesidad de establecer vínculos entre las políticas públicas urbanas y rurales, de generar opciones viables para el manejo de residuos de los centros de población con un abordaje sistémico, desde los hogares mismos. El impulso de rellenos sanitarios regionales, separación de basura, tratamiento de aguas a baja escala y el uso de ecotecnias, son medios para propiciar la corresponsabilidad de la ciudadanía en soluciones que impidan la acumulación de los efectos nocivos y que incluso pueden convertirse en procesos productivos utilitarios de la dinámica poblacional.

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

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

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

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

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

### **Temas clave para la discusión:**

**-Reconversión y programas** ¿Cuáles son las principales dificultades de los procesos de reconversión productiva? ¿Cómo podrían ser superados? ¿Qué programas permiten actualmente reconversión productiva sustentable en las distintas Secretarías, a nivel federal y estatal? ¿Cuáles son sus limitantes? ¿Cómo lograr concurrencia y coordinación con estos programas? ¿Cómo dar difusión, seguimiento y evaluación a las experiencias exitosas? ¿Cómo “retroalimentar” los programas con los resultados de la evaluación de los mismos?

**-Modificación de programas compensatorios** ¿Hay que modificar al Procampo y la Alianza para el Campo en el contexto de la reconversión productiva sustentable? ¿Cuáles modificaciones serían necesarias? ¿Qué otros programas habría que modificar? ¿Cómo? ¿Serían “fondos regionales concursables con prioridad” una opción para impulsar esquemas de reconversión productiva?

### **Sanidad e inocuidad alimentaria:**

**-Transferencias de atribuciones a los Estados y coordinación interestatal.** ¿Qué atribuciones deben ser transferidas a los Estados y en qué condiciones? ¿Qué necesidades de coordinación interestatal aparecen ante la transferencia de atribuciones? ¿Qué necesidades impone a los Estados? ¿Qué status sanitarios son prioritarios por su importancia relativa y en que Estados? ¿Cómo impulsarlos? ¿Cómo mejorar los sistemas de control de movilización? ¿Podría ser una opción un sistema de premios (a través de la caracterización de los productores que estableciera una “calificación” que se viera reflejada en el acceso a financiamiento o subsidios)?

**-El marco legislativo e institucional de la sanidad e inocuidad alimentaria** ¿Cómo lograr un marco coherente a nivel nacional? ¿Quién debería participar en esta tarea? ¿Cómo favorecer el cumplimiento y respeto de las disposiciones federales (evitar la atomización de la legislación a nivel de los estados)? ¿Cómo lograr legislaciones estatales ordenadas, que no resulten en un obstáculo para la coordinación entre estados (intercambio de asesores, homologación)? ¿Qué innovaciones en los métodos de control hacia formas preventivas pueden ser introducidos?

### **Infraestructura de cuencas e hidroagrícola:**

- ¿Cómo impulsar o propiciar la congruencia de los instrumentos de gestión ambiental y de gestión del agua, para fortalecer el desarrollo sustentable en los sistemas hidrológicos? ¿Cómo salvar la falta de representación de los Consejos de Cuenca a nivel estatal? ¿Cómo evitar la creciente reducción de la superficie regada y consolidar la actual cobertura? ¿Deben coincidir los espacios de concertación de cuenca con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable o cual debe ser su relación?

## **Integración productiva**

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

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

Finalmente, colabora en la integración productiva el apoyar e inducir el desarrollo de mecanismos alternativos de comercialización, que permitan a los interesados una mayor transparencia y certidumbre en la venta de sus productos (participación en el mercado bursátil, formación de consorcios cooperativos, contratos de compra-venta, alianzas estratégicas con empresas de comercialización ubicadas en los mercados externos, entre otros).

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

## ***Financiamiento rural***

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

Se estima que en el país, de los habitantes rurales que acceden a financiamiento, el 81% lo hace a fuentes informales de crédito, 9% accede a fuentes formales y el 10% restante accede a ambas fuentes. Las reducciones del crédito del gobierno a

la agricultura impulsan la participación de las fuentes informales, sin embargo, éstas no compensan dicha reducción. La mayoría del ahorro rural se realiza en especie: ganado, cosecha, joyas, existencias y terrenos. Estos ahorros se podrían monetizar si existiera una red de servicios financieros versátiles en los municipios rurales del país. Tampoco se tiene acceso plenamente a los servicios complementarios de seguros, cobertura de riesgos, contrato de futuros, certificados de almacenes de depósito, cartas de crédito, cuyo uso constante permitiría superar la estructural carencia de garantías.

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

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

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

La oferta de crédito rural en general y la de crédito agrícola en particular están por debajo de los requerimientos de financiamiento de los productores. Se requiere un sistema integral de apoyos, estímulos y productos financieros para impulsar la cultura del ahorro y crédito, capaz de desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales y financieras de los segmentos productivos de la población del sector primario.

### ***Infraestructura logística***

En un enfoque de desarrollo rural con una orientación regional que busca vincular lo urbano y lo rural, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con los centros urbanos. Por esa razón debiera fortalecerse el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter, dentro de la vinculación del centro urbano con su ámbito rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano.

Para esto, se requieren políticas explícitas que fortalezcan las articulaciones entre el sistema de ciudades intermedias y su ámbito agrícola, buscando entrelazar los distintos mercados a partir de los determinantes externos que inciden sobre su funcionamiento. La política de infraestructura debiera aumentar considerablemente

la infraestructura productiva pequeña (riego y conservación de acuíferos, cuidado del suelo), y la infraestructura comercial, como las bodegas, frigoríficos y sistemas de transporte [5].

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

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

Un *Centro Logístico (CL)* es un equipamiento en el territorio para el desarrollo de operaciones en procesos logísticos, son claves para innovar la logística de la cadena de suministros y ganar competitividad empresarial. Como instrumentos de ordenamiento territorial logístico, los CL crean ventajas “locacionales” regionales y en centros de población, brindando sustentabilidad a las actividades industriales, comerciales y de servicios (como el turismo), porque contribuyen a la minimización de costos logísticos y brindan oportunidades para innovaciones tecnológicas en las operaciones de los procesos.

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

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

En el sistema de ciudades de México y pensando una solución a escala nacional, el sistema logístico debería estar basado en centros de logística mesoregionales, lo que representaría ahorros en generación de infraestructura, de por sí costosa, maximizando el poder de agregar valor de la misma. Es necesario en este sentido realizar alianzas interestatales que optimicen la inversión pública, beneficiando a los productores.

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



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

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

### ***Tratados comerciales: TLCAN***

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

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

Los efectos esperados de la apertura del sector agropecuario de México (iniciada al mediar la década de los años 80 y proseguida con la firma del TLCAN) a la competencia de economías con mayor productividad, serían elevar su productividad al propiciar la ubicación de los factores productivos, en las actividades más eficientes y en línea con las ventajas comparativas. En primer lugar, un aumento en la productividad sectorial que resultaría de los cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra. Se procuraba un cambio en la asignación de la tierra, desde los cereales hacia las frutas y las hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales. Estos cambios resultarían al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, lo cual induciría descensos en los precios internos de los bienes de importación y posiblemente elevación de los precios de los exportables.

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

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

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

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

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

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

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

Los principales obstáculos que enfrenta el medio rural mexicano son de naturaleza estructural y están relacionados parcialmente con la apertura comercial. La pobreza, los reducidos ingresos y los bajos rendimientos en cultivos y productos pecuarios son desafíos acumulados que diversas políticas, a lo largo de varias décadas, que no han podido resolverse plenamente. Las bajas remuneraciones están asociadas al nivel de formación del capital humano que se refleja en los niveles de productividad. La elevada inequidad en la distribución del ingreso rural pudo haberse acentuado en los últimos 10 años, pero ha estado presente durante todo el siglo pasado, pese a la implementación de diversas políticas de desarrollo rural y social [11].

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

Después de esto, las propuestas han transitado desde la desobediencia y la renegociación hasta la celebración de acuerdos complementarios que contribuyan a superar las asimetrías existentes entre los tres países que lo signamos. Hay reclamos estridentes al poco respeto de los cupos de importación de granos básicos y a una buena cantidad de prácticas desleales y de dumping comercial por la vía de restricciones sanitarias a las exportaciones mexicanas. Los páneles de controversias no han sido un espacio de ajuste a la convención, y esto ha sido notorio particularmente en lo que hace a los servicios transporte. En términos generales los plazos acordados para las desgravaciones han puesto en una verdadera alerta a los productores de granos y leche, quienes en 2008 verán retiradas las barreras arancelarias.

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

## **Temas clave para la discusión:**

### **Financiamiento rural:**

- ¿Se requiere de una entidad rectora de las políticas financieras de apoyo a los sectores primario y social, que le dé rumbo y orientación al conjunto de instrumentos financieros que hoy se dispone?, ¿Bancas de fomento estatales?

- ¿Cómo acotar en el tiempo la necesidad de subsidios recurrentes, planteando una estrategia de sostenibilidad en base a la intermediación financiera? ¿Cómo impulsar la formación de intermediarios financieros rurales? ¿Qué esquemas ayudarían a los bancos comerciales a “descender”?

-¿Le corresponde (o no) al estado subsidiar el costo y los riesgos de la intermediación financiera para que aumente la oferta de servicios? ¿Mejorar la capacidad de venta de los servicios del intermediario financiero? ¿Promover el uso de instrumentos no crediticios como: certificados de depósitos, seguros para cosecha, tarjetas electrónicas, arrendamiento financiero de maquinaria, cartas de crédito, agricultura por contrato, entre otros? ¿Apoyar financieramente, con capital de riesgo, procesos productivos que prioricen la integración de las cadenas productivas? ¿Modificar el marco legal, reconociendo las condiciones reales de los diversos intermediarios financieros que operan en el medio rural, con una perspectiva de corto y mediano plazo?

-¿Corresponde establecer esquemas de coberturas de riesgos climáticos (mediante la formación de fondos de contingencia) reemplazarlos por esquemas de autoaseguramiento?

### **TLCAN:**

¿Cuales son las implicaciones de abrir una renegociación del TLCAN? ¿Qué medidas emergentes pueden tomarse en el horizonte del 2008?

## **Acompañamiento técnico del desarrollo rural [14].**

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

A partir de la década de los noventas se han instrumentado por lo menos doce programas tendientes a crear una estructura institucional de servicios técnicos para el campo, con el afán de acelerar la “transferencia tecnológica” al sector. Estas iniciativas no han logrado trascender más allá del sexenio en el cual surgieron y han contribuido en muy poco a crear dicha estructura. A los esfuerzos gubernamentales antes citados debemos sumar los realizados por la agroindustria, los fideicomisos relacionados a la agricultura, las empresas productoras y comercializadoras de agroquímicos y por algunas organizaciones no gubernamentales.

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

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

Los programas dirigidos al acompañamiento técnico, se han caracterizado por la baja participación de los productores en el diseño, operación y control de los mismos. Esto se debe a que algunas de sus características desincentivan la participación debido básicamente a que privilegian los aspectos tecnológicos sobre el desarrollo del capital humano y social, a la dependencia de los recursos (principalmente gubernamentales) para cumplir sus funciones, a la recurrente tentación a diseñar y operar programas extensivos y a la poca experiencia de la mayoría de los profesionistas empleados en estos programas.

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

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

Una buena manera de asegurar que la tecnología desarrollada o adaptada sea adoptada por la comunidad rural escogida como beneficiaria, es constatar que resuelve un problema claramente identificado. En toda investigación basada en la demanda, los beneficiarios previstos (los productores y otros interesados) deberán participar en su diseño y evaluación. En este sentido, nos podemos percatar de la importancia del autoaprendizaje en la innovación tecnológica.

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

Una constante generalizada entre los diseñadores y operadores de políticas públicas agropecuarias, es la supremacía de una “visión lineal de la innovación tecnológica”. En efecto, al encontrar de manera recurrente el término “transferencia de tecnología” en las leyes e instrumentos de fomento, se cae en la cuenta de que los modelos propuestos refieren a un proceso en donde la innovación requiere se cumplan, en orden cronológico, una serie de etapas. Así, de la generación de tecnología se debe pasar a su validación y luego de ello, a su transferencia a los usuarios quienes finalmente la adoptan. Con este enfoque se sigue catalogando a los agricultores como simples receptores de tecnología, y no se reconoce su capacidad de innovación.

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

promoviendo a que sean ellos los ordenadores del conjunto del sistema de innovación.

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

En México, la transferencia de tecnología – y los sistemas de extensión, asistencia técnica y servicios profesionales- han cursado diferentes trayectorias, acorde al papel asignado en su momento al sector primario, en el proceso de desarrollo nacional. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable cataloga a la investigación y formación de recursos humanos como “... *una inversión prioritaria para el desarrollo rural sustentable...*”, y además establece hacer “...*las provisiones presupuestarias para el fortalecimiento de las instituciones públicas responsables de la generación de dichos activos...*” [3], esto no ha sido llevado al terreno de los hechos. Diversas evaluaciones recomiendan definir una política nacional para la innovación tecnológica agropecuaria y pesquera, tomando en consideración a todos los actores involucrados, particularmente a los usuarios de la tecnología.

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

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

Al analizar los enlazamientos dados entre los institutos de investigación y educación, las empresas y los supuestos responsables de la transferencia tecnológica, se cae en la cuenta de que éstos son en su mayoría endebles, y se dan sin un plan integrado para efectuar la difusión oportuna del conocimiento (contenido en productos y procesos novedosos). Así pues, la mayoría de los programas encaminados a fomentar la innovación han tenido un alcance limitado, y no han logrado perdurar ni articularse con las instituciones de investigación, las cuales también han sido cuestionadas por no dar solución a los problemas de los productores rurales.

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

La tendencia en el mercado de trabajo en el medio rural está transitando hacia el desarrollo y evaluación de competencias laborales. Esta situación obliga a los profesionistas a tener una plataforma de habilidades (conocimientos tácitos), pero también la capacidad para descodificar el conocimiento explícito (contenido en publicaciones) para hacerlo "útil" a sus posibles clientes. Igual de importante es manejar los principios y herramientas referidas a la educación en adultos, con lo cual se pueden generar procesos participativos en la innovación, colocando al asesor en una posición importante.

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

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

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

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

1. En el caso de productores de corte empresarial se requiere diseñar modelos de innovación integrales (no sólo en la innovación tecnológica). En este sector es importante la búsqueda de economías de escala (internas y externas) con la finalidad de lograr competitividad. La conquista del mercado, el acceso al financiamiento y la gestión de subsidios públicos son servicios indispensables en la innovación.
2. Satisfacer la demanda tecnológica de los productores a tiempo parcial (en muchos casos mujeres encargadas de la unidad de producción, ante la emigración del esposo), requiere el desarrollo de tecnologías intermedias. Para este sector es importante invertir el menor tiempo posible a la actividad, sin comprometer sus recursos. Destaca la importancia en el



cuidado del ambiente: al ser individuos con ingresos preponderantes fuera de la agricultura, es posible apliquen insumos químicos de manera excesiva o incorrecta, lo cual se puede evitar con una orientación técnica adecuada.

3. Los productores de cereales de autoconsumo deben ser atendidos bajo una lógica encaminada a lograr mejoras en la calidad de vida. Aquí reviste importancia el desarrollo de tecnologías locales con un uso mínimo de insumos de síntesis química, pero también el desarrollo de capacidades en los beneficiarios a fin de incursionar en actividades no agrícolas, que les permitan complementar sus ingresos.

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

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

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

El enfoque de “redes de innovación” ofrece elementos teóricos atractivos en el diseño de modelos encaminados a dinamizar la innovación tecnológica. En ellos se privilegia la construcción de relaciones entre los actores, en lugar del flujo de bienes tangibles.

La descentralización no produce automáticamente un mejor desempeño de los servicios públicos: la cooperación efectiva entre los gobiernos municipales, el gobierno federal y los grupos locales, requiere la creación de instituciones para asegurar una cooperación sostenida. En este sentido, los “Consejos de Desarrollo Rural” (municipales y distritales principalmente) ofrecen una oportunidad para “animar” y coordinar las acciones de los actores locales y regionales hacia la innovación (tanto del sector público, como privado); para ello, se deben profesionalizar y, hasta, “despolitizar” sus acciones.

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

**Temas clave para la discusión:**

-¿Qué reorientación, requiere el sistema nacional de extensión rural? ¿Cómo vincularlo con las instituciones de enseñanza e investigación regionales y nacionales? ¿Sería un mecanismo el otorgamiento de becas a jóvenes herederos agrarios y emprendedores rurales?

- ¿Cómo favorecer el flujo de información e innovaciones tecnológicas desde la academia hacia lo rural? Impulso a oficinas de servicios de información territorial (OSIT). Fundaciones Produce regionales y mesoregionales a manera de red de investigación técnica y científica orientada a la producción minifundista.

- ¿Cómo impulsar las agencias regionales de prestación de servicios técnicos? ¿Contratación de grupos de técnicos temporales para difusión, seguimiento y evaluación de programas?

## Calidad de vida y contención del deterioro

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

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

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

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

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

### ***Seguridad alimentaria, conceptos básicos [12].***

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

La falta de una amplia cobertura censal reciente, unida al tipo de criterios de clasificación empleados por los censos, sólo permiten estimaciones muy gruesas de la importancia relativa de los distintos tipos de unidades, las que indicarían que la agricultura empresarial generaría alrededor del 60% de la producción para consumo interno y algo más de las dos terceras partes de la producción para exportación; sin perjuicio de lo anterior, se constata que, en los casos del maíz, y del frijol, el grueso de la producción es de origen campesino.

El nuevo concepto de seguridad alimentaria integra cuatro tipos de manifestaciones del problema alimentario: dos referidas a la disponibilidad agregada u oferta interna (problemas coyunturales de disponibilidad agregada y problemas estructurales de disponibilidad agregada) y dos a los problemas de acceso familiar o individual (problemas coyunturales de acceso individual y los problemas estructurales de acceso individual) que, más allá de sus obvias interrelaciones, obedecen a causas distintas y suponen, por lo tanto, políticas diferentes para su superación.

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

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

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

La magnitud de la pobreza extrema varía ampliamente según los criterios aplicados en distintos estudios. Todos tienen como punto de partida la determinación de una canasta alimentaria normativa que, con excepción de los estudios de CEPAL, corresponden a las canastas normativas (CN) que en su momento elaborara COPLAMAR. En el 2000, casi un 80% de la población rural estaría disponiendo de una dieta inferior a la de la CN.

### **La política alimentaria**

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

- reorientando la asignación de recursos destinados a estos propósitos;

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

En efecto, la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política salarial y la política de comercio exterior y, en particular, los principales “precios macroeconómicos” (tasa de interés, tasa de salarios y tipo de cambio) inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio rural-urbano y en el poder de compra de los consumidores, haciendo que buena parte de la política alimentaria debe dedicarse a corregir (y no siempre con éxito) los efectos indeseados de las políticas indicadas.

### **Dilemas del diseño estratégico**

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

- Los equilibrios macroeconómicos y el libre mercado no aseguran el acceso alimentario básico de quienes carecen del poder de compra necesario, ni conducen a una estructura de producción coherente con la potencialidad de los recursos nacionales y regionales, no obstante lo anterior, la multiplicidad de decisiones tomadas por un sinnúmero de agentes y coordinadas por el mercado, no son susceptibles de reemplazo por agentes o agencias públicas salvo a altos costos en materia de eficiencia. Puesto en otros términos, el papel de la intervención pública es el de mejorar la eficiencia con la que se llevan a cabo las actividades en las diversas esferas del sistema alimentario generando un “entorno de precios” que refleje adecuadamente los costos sociales de las operaciones involucradas en la producción y distribución de los alimentos.
- Una adecuada articulación de la acción pública con la privada, potencia sus contribuciones individuales y facilita que la primera se concentre en los puntos neurálgicos del sistema alimentario, sin invadir los espacios donde las fuerzas del mercado deben manifestarse libremente.
- Es necesario evaluar, con base en situaciones concretas y atendiendo a las peculiaridades nacionales, las implicaciones de elevar la autosuficiencia o de poner énfasis en la agroexportación, considerando sus efectos sobre los niveles de equidad, de estabilidad y de sustentabilidad y de autonomía nacional, subregional y regional.

- El fortalecimiento o modernización de la agricultura campesina juega un papel central en cualquier estrategia de seguridad alimentaria del país dada la elevada incidencia de la pobreza entre los campesinos, como por tratarse de productores preferentes de alimentos básicos.
- Debe buscarse fórmulas que concilien los “plazos políticos” con la necesidad de plazos medianos a largos de los procesos de transformación estructural, a partir de acuerdos concertados que legitimen la necesaria continuidad de este tipo de acciones.
- En materia tecnológica es conveniente un cierto eclecticismo entre las distintas fases de la cadena productiva que asegure que el producto final resulte competitivo y que las opciones adoptadas, no condenen a los pequeños productores a niveles persistentes de baja productividad de la tierra y del trabajo.
- Los avances en materia de tecnología en los países desarrollados ofrecen alternativas que, debidamente seleccionadas y unidas a una más amplia difusión de tecnologías convencionales, empleadas en el sector rural, permiten conciliar, en mayor o menor grado, objetivos conflictivos en materia de precios (beneficios a productores o consumidores) y en materia de sustentabilidad.

### **Lineamientos y objetivos de política relativos a la disponibilidad agregada**

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

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

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

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

asumiendo la heterogeneidad de las unidades familiares y del empleo (políticas diferenciadas) con una adecuación de la arquitectura institucional a la institucionalidad local en el marco del “nuevo federalismo”.

Estas orientaciones de impacto directo en la seguridad alimentaria de las familias rurales se ven, a su vez, expresadas en varios de los artículos de la LDRS como responsabilidades de los diversos niveles de gobierno.

### ***Deterioro ambiental [4]***

Durante décadas, las políticas económicas no han sido acordes al desarrollo sustentable, soslayando las implicaciones de la destrucción y degradación de los recursos naturales. La disparidad de desarrollo económico regional, el progresivo empobrecimiento del campo y la carencia de una estrategia de desarrollo regional integral, han contribuido a incrementar los problemas del desarrollo. Varios son los factores que limitan las expectativas de desarrollo económico y bienestar social, y obligan a destinar crecientes recursos públicos y privados para contrarrestar las afectaciones inherentes que producen. Estos factores son la destrucción y degradación de bosques y selvas, la desaparición de especies de flora y fauna, el agotamiento y sobreexplotación de las pesquerías comerciales, la degradación y desertificación de suelos, la pérdida y contaminación de cuerpos y mantos de agua, la contaminación atmosférica y la disposición inadecuada de residuos tóxicos y peligrosos.

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

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

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

### **Recursos naturales y desarrollo del medio ambiente**

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

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

### **Biodiversidad y bioseguridad**

La pérdida de ecosistemas significa pérdida de biodiversidad, siendo la causa principal la deforestación. En la actualidad se calcula que se pierde anualmente una superficie forestal de alrededor de 600 mil hectáreas, presentándose este problema principalmente en las selvas tropicales.

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

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

Estas causas de deterioro traen consigo impactos que afectan procesos ecológicos tales como el que se aprecia en la disminución de la recarga de acuíferos, pérdida de suelo fértil por erosión, y una mayor vulnerabilidad a inundaciones, todos ellos relacionados al ciclo del agua.

Con respecto a la bioseguridad, la principal preocupación radica en el impacto sobre múltiples variedades autóctonas, que constituyen una indispensable riqueza genética para la preservación de la diversidad de las especies. Además, la introducción de semillas transgénicas pudiera representar una riesgosa dependencia de biotecnologías importadas.

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



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

### **Pérdida de la cobertura forestal**

Se estima que desde 1960 se ha perdido 30% de los bosques y selvas entonces existentes en el país. Entre las principales causas de la deforestación está el cambio de usos del suelo para fines agropecuarios; la ganadería extensiva que ha afectado sobre todo al norte del país, donde 95% de los pastizales naturales y 70% de los matorrales de zonas áridas se encuentran sobreexplotados; y los incendios forestales, que de 1991 a 1998 afectaron anualmente un promedio de 276 mil hectáreas, de las cuales 34% fueron bosques y selvas.

En los dos últimos años se ha alcanzado la reforestación de 200 mil hectáreas anuales; las plantaciones comerciales son incipientes con una modesta contribución de poco más de 11 mil hectáreas anuales de 1996 a 1998.

### **Pérdida y contaminación de suelos**

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

En total, se estima que alrededor del 64% de la superficie del territorio nacional (1.25 millones de km<sup>2</sup>) está afectada por diversos procesos e intensidad de degradación de suelos. Los principales procesos de degradación son la erosión hídrica y eólica, que afectan 37% y 15% respectivamente de la superficie nacional. Le sigue la degradación química, como ejemplo la salinización, que si bien sólo se encuentra en 7% de los suelos del país, afecta principalmente tierras irrigadas de alto potencial productivo. También se presentan pérdidas de nutrientes, de materia orgánica y de microorganismos del suelo, así como compactación, acidificación y otros procesos.

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

Existen registros respecto al elevado número de intoxicaciones en el ámbito nacional por el uso inadecuado de agroquímicos y el desecho de residuos industriales, así como cuencas contaminadas que requieren atención prioritaria. Sin embargo, la situación de los suelos contaminados por dichos materiales no ha sido cuantificada.

### **Recursos hidrológicos**

Durante el siglo XX, la tasa de crecimiento del uso del agua ha superado en más de dos veces a la del crecimiento de la población, situación que ha llevado a considerar su condición y abasto como uno de los problemas globales más importantes de nuestros tiempos.

En el país se utilizan 78.4 km<sup>3</sup> anuales de agua, de los cuales la agricultura de riego consume más de tres cuartas partes, cuya aplicación y distribución implica una eficiencia global promedio de apenas el 46%.

De los 650 acuíferos en el país, 100 muestran problemas de sobreexplotación, que en ocasiones, se suman problemas de contaminación por arsénico u otras sustancias tóxicas; en 17 acuíferos se han identificado problemas de intrusión salina. Desafortunadamente no se cuenta con estudios que dimensionen la situación general de gran parte de los acuíferos. Por otra parte, las descargas de aguas residuales sin tratamiento ocasionan grados variables de contaminación en los cuerpos de agua superficiales del país, lo que limita su uso directo y representa un riesgo para la salud. Las cuencas con mayor grado de contaminación son las del Río Lerma, Alto Balsas, Alto Pánuco y algunas porciones del Bajo Bravo.

### **Afectación de las zonas costeras**

México cuenta con más de 800 cuerpos laguneros costeros cubriendo una extensión aproximada de 1.5 millones de hectáreas. Muchos de estos ecosistemas se encuentran en condiciones de degradación, debido a la presencia de distintos grados de contaminación. Otros han recibido grandes cantidades de sedimentos, producto de la erosión de laderas deforestadas en la cuenca mediana o alta; otras más han perdido su conexión natural con el mar, por los mismos procesos de sedimentación o bien por la construcción de obras de infraestructura.

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

La atención a esta problemática ha sido abordada por la administración pública de manera desvinculada, existiendo esfuerzos institucionales pero planteados desde visiones sectoriales. Entre los principales problemas que afectan a las zonas costeras, destaca la pérdida de hábitats de tierra de marea, dunas o acantilados

debido a la deforestación, al cambio de uso del suelo y a la minería o relleno para construcción. Otro de los problemas es la desaparición o disminución de humedales (marismas, manglares, petenes y ceibadales) debido a cambios del uso del suelo para desarrollos urbanos, portuarios, turísticos y otros, o por azolvamiento y sedimentación producto de la alteración de los cauces cuenca arriba (presas, deforestación, etc).

### **Población indígena**

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

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

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

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

### ***Condiciones sociales [4]***

Los rezagos sociales entre regiones derivan de la interacción negativa de diversos factores. La inadecuada articulación del territorio, puesto que muchas localidades están incomunicadas, se combina con un patrón de asentamientos humanos disperso. Los anteriores elementos, a su vez, se suman a la insuficiente provisión de servicios sociales y apoyos gubernamentales y a un escaso dinamismo económico. Derivado de esto, existen regiones con niveles extremos de

marginación. Por otra parte, las regiones de muy alta marginación presentan un escaso desarrollo de las redes de comunicación y transporte, así como una acentuada dispersión de la población, que a menudo se ubica en zonas orográficas accidentadas o de alto riesgo. La conjunción de la desarticulación física del territorio y el patrón disperso de asentamientos humanos se traduce en el aislamiento de muchas localidades pequeñas.

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

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

## **La educación**

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

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

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

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

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

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

La inasistencia de los niños a la escuela en los hogares con menores ingresos se presenta con igual intensidad entre niños y niñas. Esta situación no parece derivarse de la falta de acceso a los servicios educativos, sino de limitaciones en las posibilidades de los padres de enviar a los hijos a la escuela, dado que la cobertura de planteles educativos a nivel primaria es prácticamente universal considerando que 99 de cada 100 hogares en las localidades rurales tienen acceso a una escuela primaria a una distancia menor a 5 km. Sin embargo, también existe el reto de que estos servicios sean de calidad, para que el tiempo y esfuerzo de los niños y jóvenes, y de toda la familia para que ellos continúen estudiando, efectivamente se cristalice en mayores capacidades para las personas.

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

### **La educación en la población indígena**

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

El analfabetismo entre la población indígena triplica el promedio nacional. Las mujeres presentan mayor desventaja ya que es entre tres y seis veces mayor que

el promedio nacional. En algunas entidades el analfabetismo de las mujeres duplica e incluso triplica el de los hombres de la misma etnia.

## **La salud**

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

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

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

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

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

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

Un sistema de salud moderno debe garantizar que los esquemas de financiamiento sean justos y que protejan a toda la población contra gastos

excesivos por motivos de salud. En este rubro, el sistema mexicano presenta un desempeño inadecuado.

Se calcula, conservadoramente, que cada año entre dos y tres millones de hogares mexicanos se ven obligados a hacer uso de más de la tercera parte de su ingreso disponible para financiar la atención de su salud, con lo que incurren en lo que se conoce como gastos catastróficos. Este fenómeno es más común entre los hogares más pobres.

### **La salud en la población indígena**

La salud de la población indígena es precaria. En ella se manifiestan los efectos de muchas carencias. Mientras que la esperanza media de vida al nacer, a nivel nacional, es de 74 años, entre la población indígena es de 69 años. En términos generales, la mortalidad infantil indígena es 58% mayor que la media nacional.

La mortalidad en las ciudades de más de 15 mil habitantes es de 30 por cada mil nacidos vivos. En los municipios con 40% o más de población indígena, la tasa es de 55 por cada mil nacidos vivos y, en regiones como la cora, tarahumara y huichol este indicador llega a 89, 95 y hasta 100 por cada mil, respectivamente.

El número de muertes de las mujeres indígenas durante el embarazo, parto o puerperio casi triplica al de las mujeres no indígenas. El principal problema de salud de los niños indígenas menores de 5 años es la desnutrición crónica. El 17.7% de ellos tiene una talla baja. Este retraso en el crecimiento es casi tres veces más frecuente en las zonas rurales y cuatro veces mayor entre los niños indígenas.

### **Abasto de alimentos**

Otro factor importante para el logro de niveles adecuados de salud y nutrición consiste en la disponibilidad de productos para el consumo de alimentos. En las localidades más dispersas y aisladas, el abasto de productos alimenticios es muy escaso o nulo, y muchas veces los precios son más elevados en comparación con los que se pagan en las ciudades, debido a los costos de transporte, los volúmenes de venta, o la falta de competencia en el mercado.

El Programa Abasto Rural se ha orientado a apoyar la demanda de productos básicos por parte de la población en pobreza, ubicada en zonas rurales marginadas de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto.

### **Servicios comunitarios y vivienda**

En el medio rural, 12 millones de habitantes del país carecen de agua potable y 24 millones, de alcantarillado. Los mayores rezagos se encuentran en el medio rural, donde el 66% de las viviendas carecen de agua potable y más de 30% de los hogares no disponen de baño o letrina, lo que refleja la carencia de un importante

recurso para la higiene en las viviendas, que agudiza los problemas de salud no sólo de quienes las habitan, sino a la población de su entorno.

El abasto de agua a poblaciones menores y comunidades rurales es deficiente en calidad porque los acuíferos someros son muy vulnerables a la contaminación ocasionada por efluentes no tratados urbanos, industriales y agropecuarios, que fluyen directamente en las áreas de recarga.

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

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

Si bien estos indicadores por sí mismos son reveladores de las carencias que enfrentan los hogares en el medio rural, no debe perderse de vista que varios de ellos concurren en los mismos hogares. Por ejemplo, más de la mitad de los que tienen piso de tierra tampoco tienen agua.

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



## Bibliografía

1. **Seminario: gestión territorial y sociedad del conocimiento.** Boisier, S. en *Gestión territorial y sociedad del conocimiento*. 2005. Xalapa, Veracruz.
2. **Diseñando e implementando políticas de desarrollo rural.** OECD. in *Working Party on territorial Policy in Rural Areas*. 2005. Oaxaca, México.
3. **Ley De Desarrollo Rural Sustentable.** Congreso de la Unión, Estados Unidos Mexicanos. 2001, Diario Oficial de la Federación. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/235.pdf>
4. **Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.** Poder Ejecutivo Federal. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. 2001-2006. <http://www.sagarpa.gob.mx/Dgg/FTP/concurrente.pdf>
5. **Agenda para el campo mexicano.** Gustavo Gordillo de Anda. *Nexos*. 2006. p. 43-49.
6. **Mexico. Decentralization of Rural Development Programs.** José María Caballero, J.M. 2006, The World Bank.
7. **Estadísticas del agua en México 2004. Sistema unificado de información básica del agua.** Comisión Nacional del Agua. 2004.
8. **La Cuenca tributaria como ámbito de ordenamiento ecológico y gestión de recursos naturales. Alternativas de participación social, A.C.** Diego Raúl Hernández García. 2002. Tehucán, Puebla, México.
9. **BANCA PARA TODOS: acceso universal a servicios financieros en el campo.** Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS). 2006.
10. **Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN, Documento Maestro.** Romero, J. y Puyana. 2004. [http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/NAFTA\\_AGRI.pdf](http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/NAFTA_AGRI.pdf)
11. **México: crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo.** CEPAL, Naciones Unidas. 2006. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/1/LCMEXL686Rev1/L686.pdf>
12. **Seguridad alimentaria y desarrollo rural sustentable en México.** Alexander Schejtman, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
13. **Paisaje después de la batalla.** Las propuestas de los productores rurales organizados: un planteamiento notablemente articulado. Armando Bartra. [http://www.conagocampo.michoacan.gob.mx/registro\\_conago/ponencias/Paisaje\\_despu%E9s\\_de\\_la\\_batalla,\\_Bartra.pdf](http://www.conagocampo.michoacan.gob.mx/registro_conago/ponencias/Paisaje_despu%E9s_de_la_batalla,_Bartra.pdf)
14. **Transferencia e innovación tecnológica en la agricultura, lecciones y propuestas.** Aguilar, Santoyo, Solleiro, Altamirano y Baca. Fundación Produce Michoacán y Universidad Autónoma de Chapingo. 2005. ISBN: 968-02-0133-3.