



Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de las tierras

Chapela, Gonzalo y Gloria Margarita Álvarez López.
Estudios e Investigaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2007, 156 p.

El libro ofrece una perspectiva novedosa porque se trata de un análisis crítico y pormenorizado de las acciones de gobierno orientadas al desarrollo rural articuladas en los programas federales que conforman el Programa Especial Concurrente (PEC) y que inciden, de alguna manera, en la gestión de tierras.

La premisa de la que parte y el enfoque que adopta este diagnóstico, es que dos terceras partes de las tierras del país están degradadas, entre otras cosas, por "...la inadecuada selección de métodos para la producción, por lo que inmediatamente aparece como prioritaria la inducción de prácticas de manejo sustentable de las tierras" (p. 15).

A partir de las condiciones en que se encuentra la planta productiva, se debe definir la estrategia para lograr competitividad y eficiencia, enmarcadas dentro de los objetivos nacionales, como la generación de empleo, el combate a la pobreza, la modulación de la migración o, como en este caso, la provisión de servicios ambientales como son el agua limpia, la captura de contaminantes atmosféricos y otros.

En estas circunstancias, el CEDRSSA encargó a El Colegio de México realizar un análisis del efecto que tienen los programas federales de fomento al desarrollo rural en la gestión de tierras para lo que se propuso estudiar, de manera minuciosa, el presupuesto para el campo y las reglas de operación de los programas para el año fiscal 2006.

La intención de Álvarez y Chapela es examinar los tópicos más relevantes del quehacer en el campo y proporcionar material y sustento al trabajo de formulación y actualización permanente de las políticas públicas. En este caso, se trata de una aproximación a la perspectiva ambiental de las acciones institucionales en una de sus vertientes más poderosas, la del ejercicio del gasto público a través de los programas de fomento del gobierno federal.

Cabe señalar que el análisis de los programas específicos siguió su lógica, con sus objetivos particulares y los efectos sobre las decisiones y prácticas de los productores, con lo que surgió una taxonomía de programas a partir de sus características comunes, examina los aspectos de su aplicación incluyendo las reglas de operación con que se administran, se consultaron tanto a especialistas y agentes directos como a funcionarios, en particular municipales y estatales.

El resultado es un compendio sinóptico de los programas componentes del PEC, una serie de observaciones respecto de sus efectos sobre las tierras así como las reformas que habría que plantear mediante modificaciones a las reglas de operación y aspectos de aplicación de los programas federales. Todas estas consideraciones constituyen hipótesis por comprobar y abren una agenda de estudios específicos que habrán de abordarse en el futuro inmediato.

Se trata de un aporte importante a la comprensión y gestión de un complejo conjunto de instrumentos que son uno de los activos más importantes para el desarrollo rural sustentable, no obstante que la dinámica de cambios en la orientación y contenidos de los programas rebasa definitivamente la vigencia de un trabajo como este, su relevancia estriba en que constituye un marco de referencia y una base para reformas institucionales que puedan ser cotejadas de manera sistemática y continua.

La primera y más destacada conclusión es que la sustentabilidad del PEC, como criterio, ha sido "...mal entendido y, más bien, se ha estado manejando como una suma, no integral, de acciones que continúan descoordinadas, aunque es un gran paso adelante el hecho de que se establezca como planteamiento y como lenguaje" (p. 111).

También los autores encontraron que es muy limitado el conocimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y sus alcances, lo que se refleja en la ausencia de reglamentaciones detalladas. Por otra parte, el estudio también reconoció ocho acciones concretas para armonizar los programas:

1. Introducir parámetros orientadores para los proyectos productivos;
2. Contratos de aprovechamiento de tierras, ordenamiento territorial y reconversión productiva sustentable;
3. Dispositivos para la selección y adopción de tecnología sustentable;
4. Mejoramiento de las reglas de operación;
5. Expansión de programas catalíticos;
6. Desarrollo y expansión de usos no convencionales de las tierras, con altos rendimientos económicos;
7. Reingeniería de instituciones y Ley para la Conservación de las Tierras, y
8. Programas especiales: el caso de ganadería o plantaciones.

Hay que hacer énfasis en la armonización de las políticas como medio para frenar y revertir el proceso de degradación de tierras, para ello primero se deben potenciar las acciones tradicionales en la conservación de suelos y cuencas, posteriormente revisar las prioridades de la autoridad ambiental para lograr un equilibrio entre la aplicación de medidas correctivas de la degradación y la acción preventiva mediante la inducción de mejores prácticas en la tierras.

De igual importancia que la agenda para mejorar los programas está la elaboración de estudios generales sobre la significación económica del proceso de degradación bajo el concepto de "costo de la inacción", bajo la hipótesis de que los esfuerzos para la conservación de los recursos naturales, en general, y la promoción del manejo sustentable de las tierras es una inversión y no un gasto.

En estricto sentido, los objetivos del PROCEDE fueron congruentes con la línea de conservación de los recursos naturales, por ejemplo coincide con la Agenda XXI, Objetivos del Milenio, de la OCDE, donde se establece que hay una estrecha relación entre el carácter patrimonial y el posible cuidado de los recursos naturales que los propietarios pueden realizar; igual es conocido el principio, en acepción contraria, de que la indefinición en los derechos de propiedad crea las condiciones de libre acceso favoreciendo la sobreexplotación y la degradación de las tierras. Sin embargo, "...se han detectado problemas en su aplicación, con la promoción de desmontes de tierras forestales, especialmente en el sureste del país.

Analizan las disposiciones textuales de la Ley Agraria sobre terrenos forestales y encuentran relativas inconsistencias; también señala que a pesar de que se estableció coordinación en principio con SEMARNAP, –posteriormente SEMARNAT–, y el Registro Agrario Nacional para la dictaminación técnica de estos casos, no se evitaron los efectos no deseados en la fase inicial.

Dadas las deficiencias en información cartográfica y control de campo, no se puede cuantificar la magnitud del impacto del PROCEDE sobre la deforestación, sólo se dispone de testimo-

nios de particulares y funcionarios que atestiguaron tales hechos, por lo que está pendiente la evaluación mediante técnicas de teledetección comparativa.

Sin duda que para los formuladores y evaluadores de políticas públicas, este texto será de gran utilidad dado el enfoque articulado del que parte para la realización del diagnóstico y el análisis crítico comparativo con que desagrega los programas del PEC, lo cual permitirá disponer de mejores instrumentos para diseñar acciones cada vez más congruentes con los intereses de la nación.

DGEP/Marco Antonio Pérez Martín del Campo