

ANÁLISIS

Revista
ESTUDIOS AGRARIOS

Los grandes retos y perspectivas para el agro y el sector rural en México en el siglo XXI

GERARDO TORRES SALCIDO
MARCEL MORALES IBARRA

RESUMEN

Se exponen los resultados del seminario de investigación *El agro y el sector rural en México en el siglo XXI* y los retos que presenta para los próximos años. Dicho seminario se ha llevado a cabo en la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En él, han confluído investigadores, empresarios, productores y estudiantes que contribuyen con sus aportaciones a configurar un panorama de los problemas más acuciantes del agro, de las políticas públicas y los derroteros de la agenda de la agricultura y el sector rural para los próximos años. El objetivo que plantea la contribución es pasar revista a los diagnósticos y propuestas de políticas que se han elaborado a partir de las exposiciones en tres grandes dimensiones: los problemas estructurales del agro y el sector rural; la pobreza rural, y los problemas del medioambiente. Se concluye presentando una serie de propuestas de políticas públicas en función de un proyecto de desarrollo de largo plazo.

Palabras clave: desarrollo rural; estructura agraria; pobreza rural; medioambiente; pacto social.

INTRODUCCIÓN

La pregunta que ha guiado las tareas y debates suscitados durante las sesiones del seminario consiste en la preocupación por descubrir las causas estructurales del rezago en el agro, la persistencia y profundización de la pobreza rural y los desafíos medioambientales que enfrenta el país a causa de la actividad agro-industrial, la creciente urbanización y el cambio en el uso de suelo, entre otros factores.

El objetivo común que ha guiado las intervenciones se enfoca en la necesidad de participar en el diseño e instrumentación de políticas públicas relacionadas con el espacio rural mexicano. No se trata solamente de manifestar opiniones informadas de tipo coyuntural, sino de poner en el juego de la discusión conocimientos, razones y alternativas de mediano y largo plazo en función de los retos que enfrentan la agricultura, silvicultura, pastoriles y todas aquellas nuevas actividades que se han insertado en el espacio rural y que tienen por objetivo incrementar los ingresos agrícolas y no agrícolas de los hogares rurales. En última instancia, se ha buscado construir un espacio común para reflexionar sobre los procesos rurales actuales en función de un proyecto de largo plazo de bienestar y calidad de vida para los miembros de esos hogares.

En este sentido, se abordan los grandes retos divididos en tres dimensiones generales que enfrentan la agricultura y las sociedades rurales mexicanas que de ninguna manera agotan la discusión. No obstante, estamos convencidos que su esclarecimiento, reflexión y discusión propositiva aportan elementos para analizar la elaboración de las grandes políticas que requiere el sector.

Veamos cuáles son esas dimensiones. En primer lugar, México se enfrenta a los retos estructurales siguientes: la propiedad de la tierra; certeza jurídica para los diversos actores; financiamiento; cambio en la estructura demográfica del campo; capacidad de generar empresas, y el asociacionismo como una condición necesaria para el crecimiento de la competitividad, el empleo y el bienestar.

En segundo lugar, es preciso encontrar alternativas económicas e institucionales al desafío de la pobreza rural. El contexto de una nueva crisis alimentaria mundial coloca a México y, en particular, a la población pobre en condiciones muy delicadas de vulnerabilidad.¹ Aunque el país tiene una larga experiencia en la identificación de población en condición de pobreza, es menester evaluar las aportaciones del gasto social a la superación efectiva y de largo plazo del rezago social. Por ello, se sugiere replantear las políticas sociales y orientarlas hacia la formación de capital humano, inversión productiva y desarrollo territorial.

Finalmente, el reto que plantea el deterioro ambiental por la degradación de los suelos, la contaminación de las aguas superficiales y el cambio en el uso del suelo, hace imprescindible una reflexión que atienda estas nuevas condiciones de vulnerabilidad generadas en el campo mexicano, que deberá enfrentar los efectos del cambio climático² en las próximas décadas. Por las condiciones de desigualdad en el país, el calentamiento global afectará de manera diferente a las regiones y las posibilidades de resiliencia también son desiguales dadas las disparidades en el desarrollo regional. Por eso, las nuevas condiciones obligan a emprender un análisis integral que conjunte el gasto público, la coordinación institucional a todos los niveles de gobierno y la participación de las empresas privadas y del sector social.

¹Definimos la vulnerabilidad como una exposición al riesgo y bajas capacidades sociales e institucionales para enfrentar las amenazas y adaptarse a nuevas condiciones que impone el ambiente.

²Se entiende por cambio climático la elevación de la temperatura global provocada por la emisión de gases de efecto invernadero como resultado de las actividades antropogénicas (agricultura, ganadería, industria, transporte, etcétera).

De acuerdo con las dimensiones generales de estudio, este artículo se divide en tres partes: en la primera se analizan los retos estructurales del campo mexicano; en la segunda se abordan los desafíos que plantea la pobreza rural, y en la tercera parte se debate sobre los retos del medioambiente y el cambio climático. En las conclusiones se desarrollan algunas alternativas probables en función de la compleja realidad del campo. No sobra decir que el cemento que mantiene unidas estas reflexiones es el imperativo de reestructurar las instituciones y establecer una gobernanza en ambientes cada vez más complejos, a los que sólo es posible responder con formas de innovación social e institucional con la perspectiva de lograr un amplio acuerdo social para las próximas décadas.

RETO ESTRUCTURAL

Es el que más ha sido abordado en las discusiones del seminario, por lo que relativamente tendrá un mayor espacio en este artículo. Este reto ha sido dividido en cinco grandes apartados: a) propiedad; b) financiamiento; c) productividad y los sistemas de transferencia de tecnología; d) comercio exterior y calidad de los alimentos, y e) cambio demográfico. En ese orden se desarrollan las reflexiones siguientes.

PROPIEDAD

La estructura agraria en México tiene su origen en el proceso revolucionario que cambió, por la vía militar, las élites latifundistas por la aspiración a la propiedad colectiva y a la pequeña propiedad como una expresión de las demandas del campesinado mexicano. La reforma agraria fue un “gran pacto social” que pacificó al campo. Sin embargo, se dieron procesos de fragmentación de la propiedad agudizados por los repartos que se convirtieron en motor de la legitimación de los gobiernos posrevolucionarios que ampliaron la frontera agrícola a veces con consecuencias ecológicas que no podían preverse.

Este problema se agudizó con el sistema de herencia y los derechos sucesorios que contribuyen a la fragmentación de la propiedad agraria. No obstante, por otros medios se da el fenómeno de concentración de tierras. En la actualidad se estima que 60% de las unidades de producción agropecuaria, cuyo promedio de propiedad es de apenas 2.5 ha tiene 15% de la superficie cultivable, en tanto que 40% de las unidades, cuya extensión promedio es de 16 ha, posee 85% de la superficie.

Esta situación incide en la baja competitividad, definida por los expertos como la capacidad de un sistema de generar utilidades netas sustentables y de sustituir a otros sistemas de producción en la economía de mercado. Asimismo, la situación paradójica de atomización de la propiedad y su concentración, se manifiesta en la limitada economía de escala, en la baja rentabilidad al no generar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de un hogar rural, y en la migración de la Población Económicamente Activa (PEA) agrícola, ya sea intranacional o al extranjero, que conlleva también a la agudización del rentismo, se estima que actualmente 42% de la superficie trabajada en el país es rentada. Adicionalmente, la asociatividad en el ámbito rural es muy escasa, lo que agudiza las dificultades para construir economías de escala.

Por otra parte, aunque existen posiciones que resaltan una débil institucionalidad en el campo, no pueden soslayarse los avances registrados en la materia, producto de un nuevo esquema asociativo en el agro que incorpora a los núcleos agrarios, empresas y gobierno. Los antecedentes de este nuevo esquema se ubican en 1992, con la creación de los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Estas instancias, pero sobre todo la Procuraduría Agraria, han sido instrumentos efectivos para promover los derechos de los sujetos agrarios, brindar asesoría legal, fomentar la conciliación de intereses, regularizar la propiedad social y la seguridad jurídica. Los indicadores que muestran la intervención de la Procuraduría Agraria en este sentido, se reflejan en cuatro ejes de acción que son: Procuración de la Justicia Agraria, Organización Agraria Básica, Ordenamiento de la Propiedad Rural y Desarrollo Agrario.

En el eje de la justicia agraria destacan las acciones de conciliación y asesoría a los sujetos agrarios desplegadas por la Procuraduría; en el de Organización Agraria resaltan las asesorías en la elaboración y depósito de testamentos –lo que ha contribuido, sin duda, a disminuir la conflictividad agraria–; en el tercer eje destacan, por la gran actividad de ordenamiento de la propiedad rural, dos programas (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, de 1993 a 2006, y el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar, FANAR, de 2006 al presente) que han logrado regularizar a 29,128 núcleos agrarios (ejidos y comunidades) de 31,672 existentes en el país (González Patiño, Rocendo, 2011).

Los instrumentos señalados han permitido, por otra parte, establecer contratos y convenios con núcleos agrarios que reconocen la voluntad de agilizar los contratos entre los sujetos.

El programa de Fomento a la Inversión en la Propiedad Rural (FIIPR) registra 2,344 proyectos de inversión formalizados en áreas como la generación de energías alternativas (sobre todo eólica), turismo, industrial, minero e inmobiliario. Sin duda, una evaluación del funcionamiento de esos proyectos sería un punto de partida muy interesante para potenciar nuevas formas de asociación.

FINANCIAMIENTO

Entre los problemas a resolver resaltan, por un lado, el bajo acceso al financiamiento y, por el otro, la asimetría existente en relación con los socios y competidores de los agricultores mexicanos.

Los expertos destacan que de 1,800 millones de pesos colocados por la banca para el financiamiento en el primer trimestre de 2010, apenas 2% fueron destinados al sector agropecuario, y de esta proporción, 86% se destinó a préstamos de corto plazo. Esta situación se manifiesta en el hecho de que en México, el valor de la producción agropecuaria respecto a los saldos de la cartera sectorial es de 15.4%, mientras que en Estados Unidos de América (EUA) es de 72.4% (CEPAL-FAO-IICA, 2010 *Informe de la reunión de expertos*, Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en México, 5 a 7 de julio de 2010); sin embargo, datos del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) citados por Sergio Reyes Osorio indican que esa proporción es aún mayor para EUA (85%) y menor para México (12.4%) (Reyes Osorio, Sergio, cuarta sesión del seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011).

Cabe destacar que el monto de la cartera vencida en el sector primario, (agropecuario y silvícola) fue de 5.1% durante la década pasada. Aunque es un monto menor al de otros países, se afirma que es alto en relación con otros sectores del país y sólo es superado por la cartera vencida del crédito destinado al consumo.

Entre las causas del bajo acceso al financiamiento y los riesgos que representa para el sector, puede mencionarse que el sistema financiero mexicano no cumple con su papel de intermediación entre el ahorro y los préstamos, ya que su prioridad está en la generación de rentabilidad en el menor tiempo posible, y no en la selección de los proyectos con potencial de desarrollo económico. En gran medida, esto tiene su origen en los problemas de la falta de garantías prendarias por los inconvenientes en la propiedad de la tierra ya señalados, lo que se complementa con las tasas de interés que son elevadas respecto a la rentabilidad de los sistemas productivos.

Por otra parte, debe destacarse la baja presencia territorial de las instituciones. Se estima que 30% de los municipios del país no cuentan con servicios financieros, incluyendo cajeros automáticos. Los efectos de este escaso acceso al crédito son diferenciados, pues afectan más a los productores en transición hacia la economía de mercado, quienes dependen de los ingresos de las actividades agropecuarias, de la pesca o silvícolas (*Informe del panel de expertos*, IICA, 2010).

Entre las probables soluciones que se abordan en las conclusiones de este artículo destacan las siguientes: aumentar los niveles de garantía a los intermediarios financieros y ampliar los fondos de garantía al sector ejidal mediante una reestructuración, a largo plazo, de los mercados financieros rurales, mediante el desarrollo de asociaciones de ahorro y crédito.

PRODUCTIVIDAD, BAJA GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO, SISTEMAS DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

En términos generales, el campo mexicano se distingue por una baja productividad, bajo valor agregado y la existencia de una brecha tecnológica con sus socios y competidores,³ que influye en la especialización regional, en la profundización de la heterogeneidad productiva y fallas en los sistemas de transferencia tecnológica.

Algunos indicadores en este sentido pueden dar una idea de los retos formidables que enfrenta el desarrollo de México. Por ejemplo, la producción está enfocada básicamente a los cereales y forrajes que generan 42.7% del valor de la producción agrícola; en tanto la producción de frutas y hortalizas, con 9.4% de la superficie plantada genera 38% del valor de la producción. El agro mexicano se caracteriza por un bajo desarrollo de tecnologías para los productores en transición que representa a la mayoría de los productores en México; la existencia de zonas agropecuarias con pobreza de suelos, lo que genera degradación ambiental y la emigración de recursos humanos, sobre todo en zonas agrícolas minifundistas. Por otra parte, existen sistemas con sobreexplotación de insumos y maquinaria contribuyendo a la ineficiencia económica y al agotamiento de los recursos; escasa evaluación o su desconocimiento que lleva a mayor incertidumbre y se agudiza con la explotación ilegal o furtiva de algunos de ellos, como en el caso de la pesca.

Todo lo anterior incide en la productividad del trabajo. Según el CNA, la productividad de la población empleada en el sector agropecuario en relación con el PIB de este sector, se incrementó 43% en la primera década de este siglo, en contraste con el total de la población empleada en México. No obstante, esa productividad es casi 20 veces menor, si se compara con la de EUA o Francia y cuatro veces con Argentina y Chile (cuarta sesión del seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*). Lo anterior está determinado en gran medida por las condiciones de pobreza en el agro y la brecha tecnológica. Ese rezago es de 61% en los sistemas productivos de frutales; 65% en los sistemas pecuarios; 78% en materia de invernaderos y 88% en piscicultura. (Informe IICA, citado por Marcel Morales, primera sesión del seminario *El agro en el sector rural en México en el siglo XXI*, 2011).

Indudablemente se debe al bajo número de investigadores mexicanos en proporción a la población, la debilidad de las instituciones de investigación y baja inversión en desarrollo tecnológico. En este último rubro se encuentra el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), que a pesar de ser una institución de investigación agrícola con aportaciones indudables desde su fundación (1942), con más de 115 variedades mejoradas de maíz y más de 150 de frijol desarrolladas, se enfrenta al bajo presupuesto y envejecimiento de su planta de investigadores.

³Como brecha tecnológica se entiende el diferencial existente entre dos actores o agentes para el desarrollo y aplicación de la innovación en los procesos de producción y poscosecha del producto.

En cuanto a la inversión, los resultados también son magros pues apenas alcanza 0.5% del PIB, cuando en promedio los países desarrollados invierten 1.7% y Japón llega a superar 3%. A todo esto hay que agregar la asimetría entre oferta y demanda de tecnología, pues las grandes empresas arriban al país con sus paquetes tecnológicos. Finalmente, debe señalarse que existe una cultura del emprendimiento muy baja entre la población y los empresarios mexicanos, por lo que debe impulsarse más ampliamente la vinculación, las tecnologías *ad-hoc* en los territorios, tomando como base la gran cantidad de productores de transición, abatir el rezago educativo y fortalecer las instituciones de investigación.

COMERCIO INTERNACIONAL Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

Desde 1986, México decidió iniciar un proceso de apertura al comercio internacional mediante su incorporación a la Organización Mundial de Comercio y al GATT. Posteriormente, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Actualmente, es uno de los países más abiertos al mundo con una gran cantidad de acuerdos de libre comercio y bilaterales. Ello le ha permitido aumentar, entre 2007 y 2010, las exportaciones que suman en promedio casi 15 mil millones de dólares anuales, en contraste con los 2.5 miles de millones de 1986.

Indudablemente las cifras muestran un crecimiento impresionante de casi 700% en un lapso de 24 años, sin embargo, las importaciones han ido en aumento. En ese mismo lapso se contabilizaron, en promedio, 20 mil millones de dólares (Gómez Oliver, Luis, segunda sesión del seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011). La mayor parte del comercio exterior de productos agropecuarios se realiza con EUA y Japón, que se concentra en hortalizas y frutas. Los tratados internacionales contienen elementos que podrían ser ventajosos para México, pero no han sido explotados a conciencia, por ejemplo, los aranceles cero para algunos productos frutícolas y hortícolas de alta demanda.

La experiencia ganada en los mercados internacionales exigentes, como el de Japón, permite afirmar que los productos mexicanos no enfrentan, en términos generales, problemas como las barreras fito-zoosanitarias e inocuidad, cuando van dirigidos al mercado externo, pero algo contrario sucede en el mercado interno que tiene un gran potencial.

En México, los estudios sobre la formación de mercados muestran su fragmentación y diferenciación. Los alimentos destinados al grueso de la población que sufre algún tipo de pobreza, no tienen la calidad adecuada y las importaciones alimentarias no se centran en la calidad.

Por otra parte, la producción de alimentos con aguas servidas de las ciudades, abarca según los expertos, dos millones de hectáreas. Aunque por la gran cantidad de materia orgánica que tienen, momentáneamente se eleva la productividad del suelo, a mediano y largo plazo aumentan los riesgos sanitarios que pueden afectar los principales cultivos de exportación, y los problemas sanitarios de las poblaciones que se encuentran en contacto con esas aguas, o que consume los productos cultivados. Para rematar, no existen etiquetados de trazabilidad ni normatividad de calidad que permitan diferenciar los productos, por lo que es necesario emprender acciones en este sentido.

CAMBIO DEMOGRÁFICO E INSTITUCIONAL

El desmantelamiento de las instituciones de apoyo a la producción, de acopio, comercialización, transformación y de consumo que el Estado mexicano instrumentó desde los años ochenta, que culminaron con la reforma al Artículo 27 constitucional, provocó el reemplazo de las viejas élites corporativas que surgieron y se fortalecieron desde la segunda mitad del siglo xx por otras, empresariales, rentistas y de capital extranjero que han aprovechado las nuevas condiciones para impulsar los agronegocios con base en las condiciones del mercado global, pero con muy altos costos y aprovechando los apoyos que el gobierno mexicano ofrece a través de subsidios, aunque sin corresponder en términos de crecimiento del campo, desarrollo social ni a la retención de la población en las zonas rurales.

El cambio institucional propiciado desde el Estado ha agudizado el cambio en el uso de suelo rural a urbano y el rentismo de la tierra, fenómenos que ya existían desde la década de los setenta. Ello encuentra su explicación en una gran revolución demográfica que el país experimentó a lo largo del siglo pasado y que actualmente continúa. Las proporciones de la población rural y urbana se han invertido. A principios del siglo xx la población rural era más de 70% y la urbana menos de 30%. Según datos del *Censo General de Población y Vivienda, 2010*, actualmente es exactamente al revés.

El descenso de la población rural como proporción de la población total y de la PEA ocupada en el sector primario por efecto de la migración, pobreza, capitalización y mecanización crecientes en el campo, ha tenido efectos demográficos que han impactado en la productividad agrícola y en la subsistencia de las pequeñas unidades productivas. Las consecuencias de los procesos demográficos y el cambio institucional han sido el envejecimiento de la PEA ocupada en el sector, feminización del agro y emigración masiva que no sólo ha afectado a la producción local, sino a la generación de aprendizajes en torno a la agricultura, así como a la conservación de suelos o de obras de irrigación por el descuido y abandono en muchas pequeñas comunidades locales.

Otra de las consecuencias del cambio demográfico e institucional es la orientación de los subsidios dirigidos al campo a transferencias monetarias compensatorias de la pobreza. Según los expertos, los recursos destinados a la agricultura están destinados, prioritariamente, al gasto social pues sólo 12.5% pueden catalogarse como apoyos a la

producción. Esto se complementa y es producto de una gran dispersión de los programas orientados al sector, más de 70, y manejados por 17 instancias federales.

Un caso paradigmático de cómo se han formado las nuevas élites rurales en los últimos tres lustros es el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), principal programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y del gobierno federal, que está dirigido en gran medida, a subsidiar a 10% de los propietarios con mayores ingresos, 80% de los cuales vive en zonas urbanas. Esta es, probablemente, una de las explicaciones que soportan la evidencia de que a pesar del crecimiento sustancial del gasto destinado al campo, la producción agropecuaria es ineficiente para proveer de alimentos a la población mexicana.

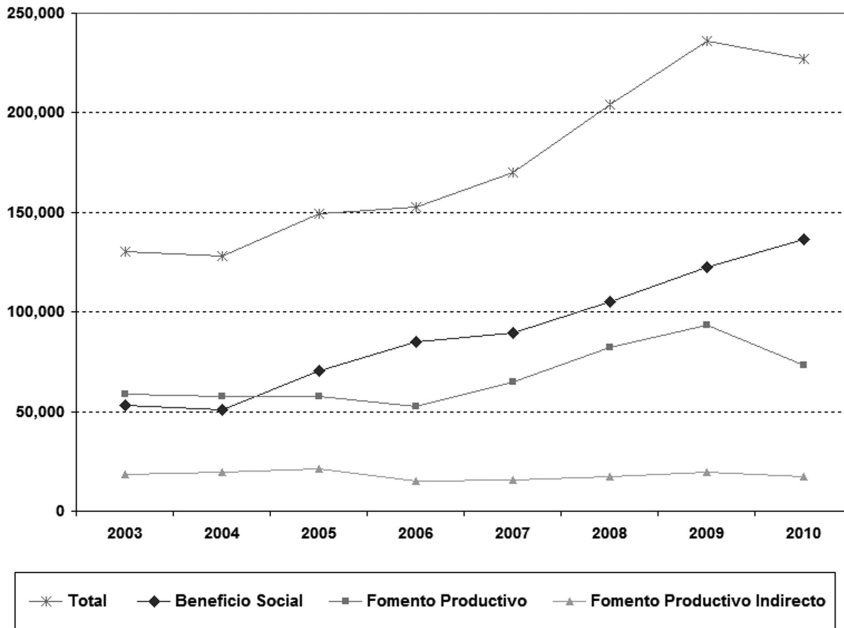
Debe hacerse notar que a pesar de que el presupuesto asignado al desarrollo rural ha tenido un incremento consistente en los últimos 10 años a tasas reales de 11% (Villa Issa, Manuel, segunda sesión del seminario *El agro y el sector rural en México en el siglo XXI*, 2011) el crecimiento del sector es apenas de 2.5%, una de las más bajas de América Latina. Todo lo anterior lleva a concluir la necesidad de impulsar nuevas formas de producción, asociación y nuevos esquemas de apoyo al campo y al sector rural en función de una estrategia de mediano y largo plazo, con ejes muy específicos de apoyo a la producción y creación de una nueva institucionalidad en el campo.

RETO DE LA POBREZA RURAL

Partamos del crecimiento presupuestal, ya señalado, destinado al desarrollo rural. Al respecto, puede mencionarse el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). El primero, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el segundo, considerado como un eje rector en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable por la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS).

El Programa OPORTUNIDADES, en diversos componentes, ha extendido su cobertura desde 700 mil familias en 1998, hasta 5.8 millones de hogares al cierre de 2011. Los recursos destinados a este programa han aumentado, en pesos corrientes desde 367 millones de pesos hasta más de 50 mil millones, sin contar los recursos destinados al componente Salud, que para 2011 tiene programado un monto aproximado de 5 mil 124 millones de pesos. El monto actual de los recursos puede llegar a representar un apoyo máximo de hasta 86.9% de un Salario Mínimo Mensual (SMM) para familias con becarios de primaria y secundaria o de 140% del SMM para familias con becarios en primaria, secundaria y educación media superior.

Asimismo, el PEC ha tenido un crecimiento sustancial en la asignación de recursos. Según los datos de la CIDRS creció en 65.7% entre 2001 y 2007, tendencia que se ha mantenido hasta 2011. En la siguiente gráfica, tomada de la exposición de Luis Gómez Oliver en el marco del seminario, puede notarse el incremento del gasto destinado al beneficio social en contraste con el gasto productivo.



Fuente: Luis Gómez Oliver, marzo de 2011.

No obstante el gasto destinado al desarrollo social, el análisis del periodo comprendido entre 1992 y 2008 muestra un comportamiento decepcionante de las tendencias sobre la pobreza alimentaria. A escala nacional disminuyó en términos porcentuales en apenas 2.1%, siendo este comportamiento casi igual en los ámbitos rural y urbano. De hecho, los avances logrados entre 2000 y 2004 en la disminución de la pobreza alimentaria, entre 2006 y 2008 se han revertido, periodo en el cual se observó un crecimiento superior a 6%.

Es probable que el efecto positivo de OPORTUNIDADES se muestre ampliamente en el tipo de pobreza por capacidades, que efectivamente experimenta una disminución más amplia en las áreas rurales que en las urbanas. Sin embargo, el mayor descenso de la pobreza se ha dado en los hogares caracterizados por la pobreza patrimonial. A pesar de un fuerte incremento en este tipo de pobreza en el periodo 2006-2008, la de patrimonio experimentó un decremento total de 4.8% entre 1992 y 2008.

Esta situación contrasta con la de las áreas urbanas, en donde la pobreza patrimonial aumentó 16.7% en el mismo periodo (CONEVAL, 2011).

La respuesta a tan magros resultados en términos de disminución de la pobreza alimentaria depende de múltiples causas, por lo que aquí apenas se esbozan algunas de ellas. En primer lugar, se puede recalcar que las condiciones alimentarias a escala nacional e internacional se han transformado drásticamente desde el segundo semestre

de 2006 como producto, entre otros factores, del aumento en los precios del petróleo y de los cereales como efecto de la creciente demanda de China e India; el deterioro de las condiciones de financiamiento mundial y la persistencia de largas sequías e inundaciones atribuidas al cambio climático en algunos países productores de cereales como Australia o EUA. La confluencia de esos factores se ha reflejado en la evolución del costo de la canasta básica, lo que ha revertido las tasas de disminución de la pobreza que se habían observado de 2000 a 2004.

De acuerdo con la línea de pobreza alimentaria establecida por el mismo CONEVAL, el ingreso *per cápita* que requiere un hogar para adquirir la canasta básica, ha tenido alzas constantes en los ámbitos urbano y rural, pero han sido ligeramente más altas en este último. La canasta básica de las áreas rurales tuvo un leve incremento comparado con el experimentado en las ciudades de 2008 a 2010. En este periodo, las tasas de incremento anual sobrepasaron 12% en las áreas rurales, en contraste con las urbanas que tuvieron, en general, incrementos sutiles menores o iguales a 12%. Independientemente de los factores señalados, y que se encuentran subyacentes en el crecimiento de la pobreza alimentaria, existen otros más que se relacionan con el acceso a la educación, los servicios y el equipamiento de la vivienda, a los derechos de seguridad social, de información, etcétera, que necesariamente se vinculan con el desarrollo territorial de las áreas rurales y que han merecido una escasa atención

RETO MEDIOAMBIENTAL

Uno de los problemas más importantes que se plantean al abordar el reto medioambiental es el sector hídrico frente al cambio climático, junto a la degradación del suelo que generalmente suelen ir juntos. Existen varias formas de degradación del suelo: una es la llamada degradación hídrica, otra es la química, una tercera es la física y la última eólica.

La primera forma de degradación se debe a la sobreexplotación de los mantos freáticos, a la eutrofización de los mantos acuáticos como consecuencia del vertido de aguas residuales y desechos agropecuarios, o bien, por la salinización del suelo debido al exceso de fertilizantes. La degradación física es aquella que se manifiesta por la pérdida de suelo; finalmente, la eólica se debe en gran medida a la pérdida de capa vegetal en las zonas áridas y semiáridas del norte de la República. Gran parte de la superficie agrícola del país se encuentra en procesos de degradación. Se estima que más de 40% de la superficie agropecuaria se encuentra en este proceso. La química afecta a 18% de la superficie y la hidráulica a 10% (Lazos, Elena, séptima sesión seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011).

Dado que ambas formas de degradación tienen una relación activa, es importante centrarse en una gestión integral del agua y nueva conciencia ambiental. Esta cuestión es más urgente por el gran desperdicio del vital líquido en la agricultura. Según las estimaciones oficiales 77% del agua extraída del subsuelo se dedica a usos agrícolas, lo

que hace de México un país relativamente ineficiente en este rubro, pues España dedica 68%; Brasil 62%; EUA 41% y Francia sólo 10% (Comisión Nacional del Agua, 2011).

Esta situación es relevante en nuestro país ya que por su situación geográfica es particularmente vulnerable al cambio climático, aunque no todas las regiones del país lo resienten de igual manera, mientras en algunas los fenómenos hidro-meteorológicos extremos, como las tormentas tropicales y huracanes muestran la vulnerabilidad de la población y las instituciones mexicanas, en otras, las sequías manifiestan la misma debilidad.

Una gestión integral del agua consiste en establecer formas racionales en el uso y explotación de los mantos superficiales y subterráneos para las actividades agropecuarias; monitorear y controlar la contaminación; disminuir las pérdidas en la conducción y racionalizar el consumo industrial y urbano, así como regresar el agua servida en las mejores condiciones posibles a la tierra. Realizar este proceso plantea problemas de gobernanza que deben abordarse a la brevedad, tales como: la coordinación de los diversos órdenes de gobierno e inclusión de la sociedad y organizaciones de usuarios del agua en todos sus niveles.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) establece la necesidad de la gestión integral de los recursos hídricos e incorpora, así sea limitadamente, la participación social (*Diario Oficial de la Federación*, DOF, 1992). Los problemas de coordinación, las dificultades de la gestión, la escasa rendición de cuentas y los obstáculos para instrumentar una nueva cultura del agua que valore el recurso por sus aportaciones económicas, sociales y ambientales se encuentran presentes en la Ley, aunque es menester darle más fuerza a estos postulados con el desarrollo de reglamentos específicos, acuerdos locales y mayor participación social.

REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS: HACIA UN NUEVO PACTO SOCIAL EN EL CAMPO MEXICANO

Todos los retos mencionados implican la necesidad de impulsar un nuevo pacto social en el campo mexicano cuyo eje sea la creación de empleos sustentables mediante el aprovechamiento del gran potencial económico, social, cultural y patrimonial del campo. Lo anterior es indisoluble con una visión de largo plazo y la construcción de un proyecto incluyente y participativo.

Algunas medidas a construir en el nuevo pacto social se mencionan a continuación. En el ámbito de la propiedad y la certeza jurídica, en la discusión del seminario se ha establecido con frecuencia la necesidad de impulsar esquemas de asociación entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con empresas bajo un esquema de certeza jurídica y equidad. Existen esquemas de asociación en la agricultura por contrato, el turismo y la producción de energías alternativas que pueden ser un ejemplo para el desarrollo de las comunidades rurales. La Procuraduría Agraria puede ser una institución

que coordine ampliamente estos proyectos ensalzando las características territoriales de los ejidos y comunidades y proyectando su vocación (productiva, turística o de servicios medioambientales).

Es necesario, por otro lado reorientar el crédito. Existe la propuesta de impulsar una nueva ley de la banca de desarrollo que garantice la construcción de una institucionalidad crediticia en el campo mediante el impulso de diversos mecanismos de financiamiento y el reposicionamiento de la banca de desarrollo. En particular, dicha ley sería la puerta para que el Estado actúe y fomente los mercados financieros completos ordenando, coordinando y alineando las acciones en el financiamiento con visión integral.

Dicha ley debe ser la base para establecer una estrategia de actuación para la participación del gobierno federal en el desarrollo, fijando un marco de certidumbre económico y jurídico para que fluya la oferta financiera de inversión, que atienda la demanda actual y la que se presente con la innovación que genere el extensionismo financiero.

Es preciso que en dicha ley se consideren todos los instrumentos financieros y no sólo el flujo de crédito desde una visión integral, es decir:

- Capital semilla, emprendedor, privado y mercado de valores;
- Cobertura o manejo de riesgo, seguro, sistemas de garantía, coberturas de riesgo, etcétera, y
- Desarrollo de los mercados de capital privado apoyando a las instituciones o agentes financieros no bancarios, para que logren el desarrollo de la industria de capital en nuestro país, que es totalmente incipiente, ya que a escala mundial representa sólo 0.18% y en Latinoamérica es de 18%.

Para los productores de autosubsistencia y de transición es recomendable impulsar y regular las asociaciones de microfinancieras y las cajas de ahorro.

En cuanto al desbalance comercial, es preciso reorientar las transferencias monetarias como PROCAMPO con el objetivo de estimular la producción de básicos mediante la agricultura por contrato, la restauración de instituciones de acopio, distribución y comercialización de los productos haciendo corresponsables a las organizaciones sociales en el campo y a las asociaciones de productores. Ante la tendencia de crecimiento de la dependencia alimentaria, no se debe dejar de lado la posibilidad de discutir el TLCAN. Dentro del propio tratado, se tienen elementos de defensa en los capítulos VII y VIII, vía *Daño serio a una rama productiva*. Esto nos daría la base para citar a grupos de consulta que analizarían el daño, y llegar a soluciones que lo eviten o disminuyan. Con una adecuada interpretación de nuestra Ley de Comercio Exterior pudiéramos llamar a la integración de Comisiones de Consulta por línea productiva.

En los ámbitos de mercado internacional y mercado interno, uno de los aspectos sensibles que deben cuidarse ampliamente es la calidad de los productos y su inocuidad con el objetivo de mantener una economía rural competitiva. Es necesario, por otra parte, que estas nuevas instituciones propuestas se encuentren coordinadas por una instancia nacional, pero que a diferencia de la antigua CONASUPO pueda atender los mercados regionales y locales.

En este último sentido, es preciso recuperar las tendencias del desarrollo rural entendido como desarrollo territorial. Cambiar el paradigma, es decir, pasar de lo sectorial al enfoque territorial. Algunos puntos pueden ser los siguientes:

- Impulsar la multifuncionalidad aprovechando las capacidades y vocaciones locales. Ejemplos: turismo, ecoturismo, gastronomía, valoración de productos locales, energías renovables, etcétera;
- Diagnosticar el origen del desempleo y subempleo rural (por ejemplo, el papel de los jornaleros agrícolas) e impulsar alternativas de empleo;
- Reorientar el gasto público con un enfoque territorial y descentralizado;
- Centrarlo en las familias como actores del territorio y no sólo en las Unidades de Producción Rural;
- Impulsar las políticas de fomento al capital humano y social, y
- Fomentar la innovación y formación de empresas localizadas con el objetivo de poner en valor los productos locales con sistemas de vinculación a las entidades de educación e investigación.

En la esfera institucional es necesario reorganizar las estructuras públicas federales de atención al campo para evitar la enorme burocracia, las complicaciones innecesarias de las reglas de operación y la duplicidad de funciones. Asimismo, es preciso integrar todas las políticas públicas para el sector en una sola instancia en la que participen activamente las organizaciones de campesinos y productores. Se sugiere analizar las posibilidades siguientes:

- Compactar los recursos destinados al desarrollo rural y agropecuario en menos instancias: mientras en EUA la totalidad de estos recursos están concentrados en el United States Department of Agriculture (USDA), en México se encuentran dispersos en más de una docena de instancias diferentes;
- Continuar avanzando en el ejercicio oportuno, eficiente y pleno de los recursos otorgados a cada uno de los subsectores;
- Transitar verdaderamente hacia esquemas organizativos con fines productivos y de orientación al mercado (hoy sigue prevaleciendo una connotación política importante), y
- Construir esquemas organizativos con visión de sistemas que permitan generar economías de escala para la producción, formación de valor agregado y comercialización de los productos, atendiendo a los objetivos siguientes:
 - Generar economías de escala;
 - Compra de insumos a costos más favorables;
 - Acceder a un mayor financiamiento y tecnologías de punta;
 - Impulsar una mayor capacidad gerencial y administrativa;
 - Desarrollar una mayor vinculación al mercado y más poder de negociación en el desplazamiento de cosechas, y
 - Posibilitar una mayor apropiación de valor por parte de los productores.

En relación con el reto de la pobreza rural, una de las conclusiones del debate que se ha sostenido en el seno del seminario es que los programas de combate a la pobreza han contribuido a contener la alimentaria, incrementado el capital humano en el campo, pero no han podido frenar el proceso de emigración ni de envejecimiento de la población rural.

Por otra parte, no existe un efecto palpable de aumento de la capacidad productiva del campo a partir de la generación de capital humano, por lo que se requiere conjuntar los presupuestos destinados al ámbito rural y evaluar sus vertientes sociales y productivas. En este sentido, se requiere que el PEC sea administrado por una menor cantidad de Secretarías y compactar programas. Asimismo, es necesario separar las políticas de desarrollo rural de las agropecuarias, reconociendo que ambas son importantes. En este sentido se propone lo siguiente:

- Establecer presupuestos multianuales que separen el desarrollo rural de la actividad agropecuaria, pesquera y silvícola;
- Determinar metas de reducción del rezago social y de la pobreza alimentaria con metas claras atacando a las localidades más atrasadas;
- Definir políticas regionales que permitan equilibrar a mediano plazo la desigualdad que en este plano existe en México;
- Impulsar políticas de seguridad alimentaria mediante el estímulo a la producción de alimentos de alto valor nutritivo, por ejemplo, amaranto o bien alimentos mejorados, como los maíces de alto valor proteínico;
- Establecer políticas diferenciadas de acuerdo con el estrato de productores de autosubsistencia, de transición y empresariales, e
- Impulsar la formación de capital humano con la vinculación educativa a las universidades e instituciones de educación superior estatales.

El combate a la pobreza también está unido a los mecanismos de adaptación al cambio climático pues las condiciones de vulnerabilidad se intensifican en zonas deterioradas. En este sentido, se requiere estimular acciones locales a favor de la seguridad alimentaria mediante lo siguiente:

- El saneamiento de agua;
- La recuperación de suelos;
- El desarrollo de la tecnología y la innovación para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero, y
- Aprovechar los mercados de captura de carbono mediante políticas de reforestación, de conservación y aprovechamiento de recursos naturales disminuyendo al máximo posible las externalidades negativas de la actividad antropógena.

En suma, es necesario insistir en la necesidad de reordenar el sector rural mexicano con base en un nuevo pacto que defina un proyecto de desarrollo de largo plazo en un horizonte temporal de 20 o 30 años, que considere una profunda reforma estructural que trastoque tanto los factores internos del sector, como la tenencia de la tierra, los instrumentos productivos, etcétera, así como su vinculación con el conjunto de la sociedad bajo formas consensuadas, participativas y con una visión territorial.



BIBLIOGRAFÍA

CEPAL-FAO-IICA, "Informe de la reunión de expertos", *Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en México*, 5 a 7 de julio de 2010.

Comisión Nacional del Agua, 2011, en: www.cna.gob.mx/.

CONEVAL, 2011, en: <http://www.coneval.gob.mx>.

Delgado Mendoza, Javier, "Sistema de financiamiento integral. Financiamiento para el Desarrollo Rural", en Quinta Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

Diario Oficial de la Federación (1992), en: www.dof.gob.mx.

Galindo, Mario, "Consejo Nacional Agropecuario", en Tercera Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

Gómez Oliver, Luis, "Tendencias, perspectivas y propuestas para el agro mexicano en el siglo xxi", en Segunda Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

González Patiño, Rocendo, "Procuraduría Agraria", en Sexta Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

Lazos, Elena, "Conservación o desarrollo: falsas y eternas controversias", en Séptima Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

Merigo Orellana, Enrique, "La visión del sector empresarial de las tendencias y retos del agro en el siglo xxi", en Tercera Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

Morales, Marcel, "Agro mexicano en el siglo xxi", en Primera Sesión del Seminario *El agro en el sector rural en México en el siglo XXI*, 2011.

Reyes Osorio, Sergio, "Efectos del TLCAN en el sector agropecuario", en Cuarta Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en el siglo XXI*, 2011.

Torres Salcido, Gerardo, "Intensidad de la pobreza en zonas rurales", en Primera Sesión del Seminario *El agro en el sector rural en México en el siglo XXI*, 2011.

Villa Issa, Manuel, "¿Qué hacemos con el campo mexicano?", en Segunda Sesión del Seminario *El agro y el sector rural en México en el siglo XXI*, 2011.

