

Parcelas con destino específico como una opción de desarrollo y alimentación para las familias campesinas de México*

REGINALDO RIVERA DE LA TORRE

Resumen

En el presente artículo el autor plantea que las parcelas con destino específico (Parcela Escolar, Unidad Agrícola Industrial de la Mujer [UAIM] y Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud [UPDIJ]) puedan ser una opción de desarrollo y alimentación para las familias campesinas de México, considerando los apoyos con que cuentan tales como: asesoría jurídica, capacitación, asistencia técnica y canalización de recursos económicos para proyectos productivos a través de los diversos programas gubernamentales.

Palabras clave: parcelas con destino específico; derecho a la alimentación; seguridad alimentaria; bono demográfico rural; pobreza alimentaria.

El informe del relator especial, Oliver de Shutter,¹ de la misión en México relativo al derecho a la alimentación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se publicó en julio de 2011 y en su contenido se refiere a los avances respecto al cumplimiento de nuestro país sobre el Objetivo de Desarrollo del Milenio, en cuanto al indicador fundamental para el ejercicio del derecho a la alimentación en donde se estableció que, con base en datos obtenidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en nuestro país, en 2008, se calculó que 18.2% de la población, es decir, 19.5 millones de personas vivían en pobreza alimentaria y que este porcentaje había aumentado respecto a 14.4 millones de personas que eran en 2006.

En el referido informe, el relator de la ONU realizó una serie de recomendaciones al gobierno de nuestro país, destacando que es necesario aumentar la coordinación entre los diferentes ministerios competentes al referirse a los niveles de gobierno en México, también señaló que es indispensable perfeccionar los instrumentos que se integran en los programas gubernamentales para mejorar

* Fecha de recepción: 29 de octubre de 2015. Correo electrónico: lic.riveradelatorre@hotmail.com

¹ Oliver Shutter. (2012). *El derecho a la alimentación*, Informe de Misión a México, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, edit. ONU-DH, México.

la alimentación del pueblo de México y facilitar el acceso a los consumidores a una alimentación adecuada, además de prestar apoyo a los productores de alimentos en programas plurianuales para establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo.

El relator de la ONU en materia de alimentación indicó que es fundamental corregir las políticas agrarias para mejorar la alimentación del pueblo de México, especificando quiénes son los beneficiarios de los apoyos en los diversos programas y, en segundo término, refirió en su informe que los recursos asignados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) aumentaron a lo largo de un decenio desde el año 2000, donde se asignaron 47 900 millones de pesos hasta aproximadamente 73 000 millones de pesos en el presupuesto de 2011, pero esto no fue suficiente.

El relator especial mencionó en el informe su sorpresa por el contraste entre la ausencia de adecuados destinatarios de las políticas agrarias y la gran cantidad de beneficiarios específicos de las políticas sociales: más de 95% del gasto de los programas sociales están dirigidos a los pobres, mientras que esa cifra es menor a 8% en el caso del gasto de los programas agrícolas.

En las conclusiones del informe del relator especial de la ONU en materia del derecho a la alimentación se sugirió, entre otras recomendaciones, que México necesita tener un proyecto estratégico de seguridad alimentaria asignando mayor presupuesto en agricultura a los bienes públicos, incluido el acceso al crédito, a los servicios financieros, la extensión agrícola y apoyo a pequeños productores.

Recientemente el CONEVAL en el estudio sobre *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas, 2014*² publicado en julio de 2015, menciona que nuestro país tuvo en ese año 55.3 millones de personas (46.2% de la población total) en situación de pobreza y 28 millones de personas (23.4% de la población total) en situación de pobreza alimentaria, lo cual comparado con los datos que señaló el relator de la ONU en nuestro país, en materia alimentaria, es necesario considerar el incremento de la población que hemos tenido de 2010 a 2014 y los grandes esfuerzos que hace el Gobierno Federal en este rubro con los programas sociales y la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

El tránsito histórico de las garantías individuales a los derechos humanos que se dio en nuestro país en 2011, hace que se haya dado un paso enorme en la construcción de la cultura jurídica de los derechos humanos, dejando atrás la concepción positivista que México tuvo para dar paso a una visión de Derecho más amplia de vocación universal.

² CONEVAL. (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*, página web: www.coneval.gob.mx

En junio de 2011³ se aprobó una reforma constitucional trascendental para México que protege los derechos humanos que tienen que ver con la dignidad de la persona, además se garantiza la más alta jerarquía normativa de los instrumentos internacionales de los derechos humanos a la luz del Derecho internacional, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La reforma aprobada el 28 de abril de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho humano a la alimentación (artículo 4º) y establece que el desarrollo rural integral sustentable (artículo 27) debe enfocarse a garantizar tal derecho.⁴

Con el reconocimiento del derecho humano a la alimentación se deben analizar las dimensiones que abarca la seguridad alimentaria, que es la disponibilidad de los alimentos, la accesibilidad de los mismos, su consumo y utilización biológica, además de los instrumentos de planeación en la escala federal con los resultados de los índices de pobreza alimentaria mencionados, por ello se puede inferir que no había sido suficiente la política alimentaria que vinculara la producción y el consumo de los alimentos, porque de la revisión de los programas específicos se puede mencionar que no existía un programa productivo alimentario que abarcara los territorios rurales más marginados y las unidades de producción en pobreza, hasta el presente sexenio en donde se ha implementado la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Es necesario redoblar los esfuerzos en materia de pobreza alimentaria para que la reducción sea mayor, ya que si bien es cierto tuvieron una pequeña disminución, es necesario que se fomente en forma decidida la agricultura familiar, el apoyo a la organización y al cooperativismo, se mejore el transporte y almacenamiento de los alimentos y se favorezca su producción en los pequeños y medianos productores como lo anunció recientemente el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto el 21 de octubre de 2015 en la inauguración del encuentro de ministros de agricultura de las Américas en Quintana Roo, al declarar que se logrará democratizar la productividad no solo porque se potenciará el desarrollo regional, también habremos de reducir la pobreza y la desigualdad social al subrayar la necesidad de diseñar políticas tanto para los grandes productores como los agricultores medios, que redunden en un aumento del cultivo de alimentos, según lo referido en el punto 4 del *Programa de Apoyo a Pequeños Productores*, 2016.

³ Ramón Gil Carreón Gallegos. (2013). *Los derechos humanos y las garantías individuales en el constitucionalismo mexicano*, edit. Flores.

⁴ Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). (2011). *La política alimentaria en México*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, pp. 225-233.

Ante la urgencia de revertir los índices de pobreza y de pobreza alimentaria en nuestro país, considero que además de lo que se hace en los programas sociales y la Cruzada Nacional Contra el Hambre, es necesario utilizar los programas gubernamentales que existen, además de las figuras jurídicas productivas en materia agroalimentaria señaladas en la Ley Agraria (LA) y otras disposiciones jurídicas, como las parcelas con destino específico, para hacer una propuesta que contribuya a aminorar dichos índices de pobreza por un lado y, por el otro, que los esfuerzos que realiza el Gobierno Federal se deben intensificar a fin de que el derecho humano a la alimentación se haga efectivo para todos los mexicanos, sin que sea necesario esperar a que las reformas legales se den o no.

Por lo expuesto, considero que es necesario hacer más productivos a los pequeños propietarios agroalimentarios y buscar proteger a la población más vulnerable en el campo que son las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas de la tercera edad.

Una opción de proporcionar alimentación y empleo a los segmentos de la población antes mencionados, son las parcelas con destino específico que se encuentran reguladas en los artículos 70, 71 y 72 de la LA que son: la Parcela Escolar, la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM) y la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud (UPDIJ).

La Parcela Escolar es para que los estudiantes realicen sus prácticas agrícolas o investigaciones; la UAIM es el lugar donde las mujeres pueden desarrollar actividades productivas que les permita tener un ingreso para apoyar la economía familiar, y la UPDIJ tiene como propósito que los jóvenes del núcleo agrario se capaciten para el trabajo, desarrollen algún proyecto productivo, es decir, un espacio para la realización de actividades deportivas, culturales o recreativas.

La mujer campesina –casi la mitad de la población rural⁵– tiene el potencial para participar en el desarrollo social y económico de sus comunidades y regiones. Sin embargo, la atención y el apoyo que recibe para lograrlo son insuficientes. La mujer rural demanda capacitación, participar en las decisiones de su sociedad, desarrollar actividades económicas que le generen ingreso y mejor nivel de vida para su familia; demanda servicios e infraestructura para su pueblo, además busca descargar las pesadas jornadas de trabajo doméstico y progresar en su desarrollo personal, finalmente, integrarse y participar en la dignificación de la calidad de vida del sector rural.

⁵ Dentro de ese contexto, podemos observar que, de acuerdo con el informe de la FAO 2011, a nivel mundial las mujeres constituyen 43% de mano de obra agrícola en los países en vías de desarrollo; en México según revela el *Censo de Población* de 2010, 50% de la población rural del país son mujeres que realizan innumerables actividades productivas y reproductivas.

En los últimos años, uno de los grupos sociales que más está trasformando su vida es el de las mujeres rurales, ya que en la década de los setenta se le dio un giro a la política agraria del país. Se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria que sustituyó al Código Agrario de 1942. Es aquí donde se legisla sobre la UAIM, se insertó este programa en la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU). De acuerdo a Arizpe y Botey (1986), representa la propuesta de mayor envergadura dirigida a las mujeres campesinas. Abrió un espacio jurídico y socialmente aceptado para la participación económica. Lo importante de la legislación fue que a partir de 1971 todo ejido que se formara y los ya existentes, debían reservar una parcela para la UAIM.

Las campesinas incursionan en nuevas actividades y asumen otras funciones en la economía, familia y vida comunitaria, no en balde se habla de la feminización de la agricultura y la pobreza; se mueven temporal o definitivamente de lugar de residencia; empiezan a tomar decisiones sobre sus cuerpos y su maternidad; también su acceso a la propiedad jurídica de la tierra y a ejercer puestos de representación, porque según datos del Registro Agrario Nacional (RAN) de 2013,⁶ existían 1'306 951 mujeres que son sujetos agrarios de un total de 4'958 319 de ambos sexos, por lo que 26.35% de los sujetos agrarios del país son ejidatarias, comuneras, posesionarias o avecindadas.

Aunque es la forma de organización más demandada, la UAIM atraviesa por serios problemas y la reflexión en torno a ella se hace necesaria para precisar y ejecutar las políticas de gobierno y de las mismas organizaciones campesinas, para convertirla en una real alternativa de apoyo a la economía familiar y al desarrollo de la mujer. Sin embargo, no podemos desconocer que a la UAIM solamente tiene acceso una parte mínima de la población rural femenina y que el universo de acciones necesarias para el desarrollo de la mujer del campo es mucho más amplio. En la mayoría de los casos, estas parcelas se originaron por la Resolución Presidencial que creaba al ejido o reconocía a la comunidad.

Según datos disponibles en el sistema de consulta del RAN denominado Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), el número de certificados parcelarios expedidos a parcelas con destino específico de 1992 al 11 de diciembre de 2013, son 34 089 Parcelas Escolares, 8 500 UAIM, y 475 de la UPDIJ, en total 43 073 parcelas con destino específico (ver cuadro siguiente).

⁶ Joel Rojo Horta. "El acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 69, enero-marzo de 2015, pp. 37-39.

Registro Agrario Nacional. Certificados expedidos a parcelas con destino específico de 1992 al 11 de diciembre de 2013

Estado	Parcelas con destino específico			
	Escolar	UAIM	UPDIJ	Total
Aguascalientes	326	158	0	484
Baja California	250	129	6	385
Baja California Sur	58	53	9	120
Campeche	237	266	12	515
Coahuila de Zaragoza	948	656	21	1 625
Colima	188	69	0	257
Chiapas	882	143	3	1 028
Chihuahua	911	245	14	1 170
Ciudad de México	8	3	2	13
Durango	1 100	210	4	1 314
Guanajuato	2 086	327	18	2 431
Guerrero	981	92	24	1 097
Hidalgo	1 825	593	60	2 478
Jalisco	1 316	184	15	1 515
México	1 372	274	38	1 684
Michoacán de Ocampo	2 556	366	36	2 958
Morelos	270	17	2	289
Nayarit	620	40	1	661
Nuevo León	582	181	14	777
Oaxaca	1 413	158	23	1 594
Puebla	1 819	249	17	2 085
Querétaro	493	96	0	589
Quintana Roo	180	150	21	351
San Luis Potosí	2 009	382	10	2 402
Sinaloa	1 499	377	10	1 886
Sonora	515	247	17	779
Tabasco	905	289	22	1 216
Tamaulipas	2 036	945	46	3 027
Tlaxcala	474	86	2	562
Veracruz de la Llave	4 396	695	20	5 111
Yucatán	610	612	7	1 229
Zacatecas	1 233	207	1	1 441
TOTAL	34 098	8 500	475	43 073

Fuente: Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), RAN.

Se debe tomar con cautela esta información porque hay que señalar cuál es el estatus hoy día de cada una de las parcelas con destino específico a que se refiere el recuadro, ya que posiblemente algunas ya no existen y otras están siendo ocupadas para un destino distinto al que fueron creadas.

También se debe conocer la superficie con que cuentan cada una de las parcelas con destino específico para hacer un diagnóstico integral de cuál pudiera ser la extensión de superficie promedio, el tipo de suelo con que cuentan, y además, si cuentan con agua, para poder tomar decisiones en cuanto a su posible utilización de acuerdo a la propuesta del presente artículo, además de que el nivel organizacional de estas unidades productivas tiene que ser actualizado y regulado con servicios de extensionismo y asesoría donde la SEDATU, por conducto de la Procuraduría Agraria puede tener un papel muy importante; hoy día uno de los indicadores del programa operativo de esta última institución se refiere a las parcelas con destino específico, los visitadores de la Procuraduría Agraria pueden brindar asesoría jurídica para reorganizarlas y en forma coordinada con personal de la SAGARPA, se pueden implementar nuevos programas productivos que las reactiven.

Unidad Agrícola Industrial de la Mujer

La legislación agraria de 1971 contemplaba la creación de las UAIM en tres artículos: 103, 104 y 105.⁷ El primero de ellos señalaba: “En cada ejido que se constituya deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias”.

Este señalamiento se modificó en la actual legislación: “La Asamblea [del ejido] podrá reservar [...] una superficie en la extensión que determine, localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización...”. Lo anterior significa la pérdida de la obligatoriedad de que la parcela de la mujer quedara reservada desde la constitución de un nuevo núcleo ejidal; representa también la posible reducción en el tamaño de la tierra destinada a la mujer respecto a la legislación anterior, que establecía una superficie igual a la dotación ejidal marcada con un mínimo de 10 hectáreas. Finalmente, también conlleva el riesgo de la negación a su dotación.

⁷ Ley Federal de Reforma Agraria, 1971, Porrúa.

Es importante señalar que antes de la reforma, el artículo 103 se había modificado para disponer que las formas de asociación o sociedad que se constituyeran para explotar la UAIM tuvieran plena capacidad para realizar toda clase de actos jurídicos, así como para contratar para sí o para sus integrantes, los créditos de avío, refaccionarios, inmobiliarios y de otro género, a través de sus órganos de representación. Se daba con ello un respaldo directo a la mujer campesina. Pero este planteamiento quedó eliminado en la nueva legislación.

Nuria Costa Leonardo fue coordinadora del tema Mujer Rural en el Comité Nacional de la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en septiembre de 1995 en Beijing, China,⁸ expuso en la evaluación que se integró al informe de México para dicha reunión que a partir de los roles participativos y productivos que la mujer rural viene desempeñando en el campo mexicano, y el entorno desfavorable contra el que siempre se enfrenta, la mujer campesina aparece en la escena nacional como la encargada de la economía familiar y de grupo.

Ante la necesidad de llevar recursos a la familia, la mujer rural ha desarrollado diversas tareas económicas que no aparecen en las estadísticas y existe una fuerte tendencia a tratar de vincular labores domésticas con actividades remunerativas que ayuden en la economía familiar: tejidos, confección de prendas de vestir y elaboración de accesorios para el hogar.

Se ha incrementado el trabajo de maquila casera y el aprovechamiento de esta mano de obra, con un manejo de las relaciones laborales entre mujeres y empleadores que está al margen de la ley, con lo que no se comprometen prestaciones que las beneficien como el contrato, seguro social, primas vacacionales, etcétera.

En el cuadro de parcelas con destino específico que aparece líneas arriba, se puede apreciar que las 8 500 parcelas de la UAIM están distribuidas en todas las entidades del país, Tamaulipas tiene el mayor número con 945 y la Ciudad de México tiene el menor número con tres, en los estados del sureste donde existe mayor pobreza todos tienen UAIM, es por ello que al implementarse un sistema que les brinde apoyos relacionados con programas agroalimentarios de las dependencias del Gobierno Federal, este tendría un alto impacto para producir alimentos por que la propuesta es que de los apoyos que se les proporcionaron, todos deben llevar un componente de producción de autoconsumo de alimentos, independientemente de la actividad productiva a la que se dediquen, para que todas las integrantes dentro de sus familias tengan alimentos suficientes,

⁸ Este artículo es un resumen de la evaluación que se integró al informe de México para dicha conferencia, publicado en el artículo de Nuria Costa Leonardo titulado “La mujer rural en México” publicado en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 3, abril-junio de 1996.

de calidad, nutricionalmente adecuados y que estos sean producidos de acuerdo a la región y las costumbres de los ejidos o comunidades donde pertenezcan, como lo indican los artículos 4° y 27 de la Carta Magna que consagran el derecho a la alimentación.

Parcela escolar y parcela de la juventud

La mayoría de quienes sufren de hambre y malnutrición poseen pequeños trozos de terreno o son personas sin tierra, en su mayoría son mujeres y niñas que viven en zonas rurales sin acceso a recursos productivos,⁹ según lo indicó la oficina del alto comisionado para los derechos humanos de la ONU quien mencionó que el derecho a la alimentación está reconocido desde 1948 en la declaración de los derechos humanos, y que como parte del derecho a un nivel de vida adecuado está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y todos los tratados e instrumentos internacionales que respaldan a este derecho humano.

Los países que participaron en 1996 en la cumbre mundial sobre alimentación organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), convinieron en reducir a la mitad el número de personas desnutridas que había en ese momento a más tardar en 2015, el objetivo no se cumplió, además de que la FAO ha establecido que los alimentos deben estar disponibles, ser accesibles y adecuados.

Considero que es muy importante no confundir el derecho a la alimentación con el derecho a ser alimentado, porque las personas deben vivir en condiciones que les permitan producir alimentos o comprarlos y esto solo será posible si se promueven sistemas colectivos de producción de alimentos como los que impulsa la FAO en materia de cultura familiar; la ONU, por su parte, en sesión del 22 de diciembre de 2011 resolvió proclamar al 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar, base importante para la producción sostenible de alimentos orientada a lograr la seguridad alimentaria.¹⁰

En el foro rural mundial de 2008 se consideró que la agricultura familiar produce una gran proporción de los alimentos del mundo, y es la primera instancia de autoconsumo para satisfacer las necesidades familiares, especialmente las alimentarias, y que las dimensiones de las unidades productivas de la agricultura familiar son, en parte, pequeñas y reducidas, es decir, que

⁹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, (ONU). (2010). *El derecho a la alimentación adecuada*, pp. 1-3, 16-17.

¹⁰ Reportes del CEDERSSA, vol. I, H. Cámara de Diputados LXII Legislatura/Congreso de la Unión, 2015, pp. 85-88.

disponen de superficies de cultivos menores a los que requiere una unidad de tipo empresarial y que tiene su origen histórico en función del trabajo familiar como la fuente de energía para el cultivo de la tierra, por ello considero que la parcela escolar y parcela de la juventud pueden ser inscritas, junto con la UAIM, como parte de los espacios que en pequeñas superficies de cultivo se pueden producir alimentos y productos agropecuarios por los jóvenes, personas de la tercera edad y, en general, por personas que no sean ejidatarios o comuneros, con referencia a las parcelas con destino específico que ya existen se deben revisar en cuanto a su estructura legal, el número de sus miembros y la inscripción de sus órganos de representación ante el RAN.

En cuanto a la existencia legal o nueva creación de las parcelas con destino específico, se debe implementar un programa por parte de la Procuraduría Agraria que encabeza el Ing. Cruz López Aguilar, por medio de la Escuela Nacional de Estudios para el Desarrollo Agrario (ENEDA), en donde se brinde capacitación a los núcleos agrarios que cuenten con parcelas con destino específico o pretendan su creación, para que estas funcionen mejor y, en su caso, se reactiven y sean polos de desarrollo agroalimentario en el campo mexicano.

La LA¹¹ indica en el artículo 70 que en cada ejido la asamblea podrá resolver sobre el deslinde de la superficie que considere necesaria para el establecimiento de la parcela escolar, la que se destinará a la investigación, la enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar de lo que se desprende que su destino es la investigación, la enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas.

Por otra parte, el artículo 72 de la LA indica que en cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la UPDLJ donde se realizarán actividades sociales, económicas, culturales, de salud y capacitación tendentes a procurar que los hijos de los ejidatarios, comuneros y avecindados mayores de 14 y menores de 29 años logren una inserción sana, plena y productiva en el desarrollo del campo. Esta unidad será administrada por un comité cuyos miembros serán designados exclusivamente por los integrantes de la misma.

La puesta en marcha y los costos de operación de la unidad serán cubiertos por sus integrantes quienes podrán recurrir a los programas de financiamiento y asesoría de la federación, estados, Ciudad de México y municipios.

En el cuadro anterior del RAN se muestra que son 34 098 parcelas escolares en todo el país, de las cuales Veracruz es el estado con el mayor número con

¹¹ Marco Legal Agrario 2014, Ley Agraria, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-Procuraduría Agraria, pág. 70.

4 396, la Ciudad de México con ocho es la que menos tiene, respecto a la parcela de la juventud en todo el país únicamente son 475, el estado de Hidalgo es el que más tiene con 60; Colima y Aguascalientes no tienen.

Ante la grave situación que existe en el país en materia de delincuencia organizada en donde los jóvenes, en un número importante, se encuentran en las filas de las organizaciones delincuenciales, se hace necesario revisar cómo se va a dar el crecimiento poblacional por parte de los jóvenes según el bono demográfico como a continuación se describe.

Bono demográfico en México

México se encuentra en un momento de su historia en el que puede convertir en ventaja su bono demográfico, ha sido tradicionalmente un país de niños y jóvenes, este grupo se ha ido reduciendo paulatinamente y la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) se ha incrementado.

Esta tendencia, aunada a la baja tasa de crecimiento de la población en edad de retiro (mayores a 65 años), ha traído como consecuencia que las tasas de dependencia económica disminuyeran considerablemente desde hace dos décadas lo que permanecerá, al menos, hasta el 2030 cuando la población empiece a envejecer de manera acelerada.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO)¹² estimó que a mediados de 2013 la población alcanzó 118.4 millones. Durante este mismo año habría 2.25 millones de nacimientos y alrededor de 673 000 defunciones lo que implicaría en términos absolutos un crecimiento de 1.58 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual de 1.13%. La esperanza de vida en el periodo de 1990-2000 pasó de 70.4 años a 73.2 años y para 2007 alcanzó 74.1 años, lo que representó un aumento en la esperanza de vida de casi 15 años, por lo que la población en 2013 de 15 a 64 años de edad fue de 77.04 millones de personas, es decir, 65.1% de la población total del país, es por eso que el periodo en el que la estructura de edad potencialmente productiva crece de manera sostenida en relación con las personas con edad normalmente clasificadas como inactivas, esto representa para nuestro país un grupo de la población potencialmente productiva.

En México, el descenso en la tasa de natalidad y el aumento en la expectativa de vida han generado condiciones para que nuestro país experimente un cambio demográfico estructural, que puede representar grandes oportunida-

¹² María Felipa Hernández López, *et al.* (2013). “La situación demográfica en México”, en *La situación demográfica en México*, CONAPO, pp. 12-14.

des si existen las condiciones para aprovecharlo. Para 2024, el país estará en estas condiciones poblacionales. Sin embargo, el contexto no es tan alentador. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹³ en 2010, 42.7% de los adolescentes de 15 a 19 años y 77.1% de los jóvenes de 20 a 24 años no asistían a la escuela. En tanto que el nivel educativo de los jóvenes (15 a 29 años) mostró que 1.7% no tenían escolaridad; 15.8% contaban con al menos un grado aprobado de primaria; 36.5% tenía al menos un año cursado de secundaria; 28.5% contaba con estudios a nivel medio superior; finalmente, entre los jóvenes de 25 a 29 años, uno de cada cuatro (24.5%) tenía estudios a nivel superior.

Bono demográfico rural

Entre los años 2000 y 2010¹⁴ México empezó a experimentar un fenómeno que consiste en que la población en edad de trabajar es mayor que la población que depende de ellos, es decir, el bono demográfico, y se afirma que por cada 100 personas en edad de laborar hay 55 dependientes, pero en el ámbito rural esta relación cambia porque de cada 100 personas en edad de trabajar hay 69 de los otros grupos de edad. Sin embargo, esta cifra tiende a disminuir si se observa que la mayor parte de quienes dependen de la población en la edad de laborar son menores de 15 años, que irán incorporándose en un promedio de 250 000 por año. Ella podría contribuir al incremento de la producción y al crecimiento económico, como ha sido el caso de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Además, aunque el promedio de los indicadores de escolaridad permanecen bajos en áreas rurales, (ya que incluyen también a la población adulta), las tasas de educación secundaria muestran que la actual generación de jóvenes está mejor preparada que las precedentes.

Ventajas del bono demográfico en México

Una de las ventajas de México en los próximos años será su bono poblacional, pues existirá una transición demográfica en donde la población en edad de tra-

¹³ Juan Carlos Cruz Vargas. “A partir de 2020, problemas de solvencia por aumento de adultos mayores: INEGI”, en revista *Proceso*, 6 de julio de 2012, página web: <http://www.proceso.com.mx/313469/a-partir-de-2020-problemas-de-solvencia-por-aumento-de-adultos-mayores-inegi>. Fecha de consulta: 8 de julio de 2016.

¹⁴ *Boletín Semanal del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)* de la SAGARPA, 29 julio de 2013, núm. 5, México.

bajar (15 a 64 años) es mayor a la población dependiente (niños y adultos mayores), lo que puede traducirse en un mayor potencial productivo de la economía.

Esto se debe a que la estructura de los segmentos de edad en la población determinan, en gran medida, el crecimiento de una economía más que el aumento poblacional *per se*. Por ello, tener una alta población en edad de producir podría ser un acelerador de la producción, la generación de empleos, y por ende, contribuir a disminuir los niveles de pobreza, porque el conocimiento de los cambios en la esperanza de vida, la estructura demográfica de la mortalidad, el potencial que ofrece el bono demográfico, el envejecimiento, los niveles y calendario de fecundidad, son insumos para afrontar los diversos retos que en este campo se imponen a la sociedad y al Estado mexicano.¹⁵

En el mundo desarrollado, muchas economías tienden a una población progresivamente envejecida y tasas de fertilidad reducidas, entre estas destacan los países europeos y Japón. En contraste, la mayor parte de las economías en desarrollo cuentan con altas tasas de fertilidad y con población mayoritariamente joven, lo cual ha sido aprovechado para generar crecimiento acelerado incorporando dicho fenómeno a sus esfuerzos de política pública.

El aprovechamiento del bono demográfico requiere de infraestructura física e institucional que vaya de acuerdo con la estructura poblacional. Esto puede verse respecto al desarrollo económico de los Tigres Asiáticos (Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur), pues el cambio demográfico hacia una mayor proporción de habitantes en edad productiva fue uno de los factores principales que permitieron su crecimiento, al realizar inversiones en educación y tecnología, permitiendo mejorar la productividad de la fuerza laboral.

Si bien este fenómeno constituye una oportunidad relevante, México está en el camino de generar las condiciones necesarias para insertar a esta población en la plataforma productiva del país y dinamizar el crecimiento económico.

Como lo ha indicado el INEGI, nuestro país tiene que capitalizar los beneficios que le reporta el crecimiento de la población en edad de trabajar, y es precisamente con el fortalecimiento de la agricultura familiar, con la utilización de la parcela escolar y la parcela de la juventud en donde de acuerdo con el objetivo que tiene señalado en la ley, la parcela escolar puede ser promovida para que mediante un programa de extensionismo y asesoría técnica rural a cargo de la Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural de la SAGARPA, se promueva la investigación y divulgación de prácticas agrícolas para que en esa unidad de dotación los niños, los jóvenes, las mujeres y personas

¹⁵ *Ibidem.*

de la tercera edad se capaciten para ser más productivos y, además, para ser autosuficiente en la producción de alimentos, lo cual aunado a lo que establece la LA respecto de la parcela de la juventud, todo ese ejército de jóvenes se pueda traducir en una fuerza productiva de nuestro país para los hijos de ejidatarios, comuneros o vecindados que estén en el rango de edad de 14 a 29 años, logren una inserción sana y productiva para el desarrollo del campo con actividades sociales, económicas, culturales y de salud en torno a la producción agrícola y alimentaria de las comunidades rurales.

La seguridad y soberanía alimentaria en Brasil y China

Para ubicar en el contexto internacional los esfuerzos que hoy lleva acabo el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, con todos los programas que inciden en la alimentación del segmento de la población en pobreza alimentaria, considero importante referirme a dos países que han logrado superar el estado de pobreza alimentaria, el caso de Brasil, y de pobreza económica como se define en China, para mencionar que es posible revertir la tendencia en los índices de pobreza que enfrenta hoy México y que vamos por el camino correcto, porque el Presidente de la República ahora ha dicho que hay que voltear los ojos hacia los pequeños productores.

El caso brasileño

En 2003 se llevó a cabo el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y, posteriormente, en 2004 la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria en Brasil¹⁶ en la que se recogieron las contribuciones de movimientos sociales y de los gobiernos convirtiendo en objeto público, fundamental y permanente a la seguridad alimentaria y nutricional, que fue definida como una estrategia para la realización del derecho de todos y todas al acceso regular y permanente de alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin afectar la posibilidad de cubrir otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimenticias promotoras de la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sustentables (II Conferencia Nacional de San Olinda, 2004).

La noción de seguridad alimentaria institucional se inscribe en el campo del derecho que tiene todo ciudadano de estar seguro en relación con los alimentos, pero esta requiere de una acción soberana de políticas relacionadas a los

¹⁶ Renato Maluf. (2009). *Seguridad alimentaria y nutricional un enfoque de derecho y soberanía*, edit. Cafolis, pp. 26-29, 136-137.

alimentos y la alimentación, que se sobrepongan a la lógica mercantil estricta –esto es, a la regulación privada–, e incorpore la perspectiva del derecho humano a la alimentación.

De esta forma se establece la conexión entre un objetivo de acciones y las políticas públicas, ya que para los brasileños la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, capaces de garantizar el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción respecto a sus propias culturas, a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales de campesinos, pescadores e indígenas en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre, la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos, (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Cuba, 2001). La construcción de la política nacional del sistema alimentario brasileño se complementó con la ratificación de la ley que crea este programa, en donde se interactúa con los diversos sectores del gobierno, programas, directrices y espacios de deliberación que en su conjunto han establecido la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, destacando la agricultura familiar, el aprovisionamiento de alimentos, las políticas sociales, la alimentación escolar y las acciones de nutrición y salud.

China

El crecimiento global en China durante el periodo 1949-2009 indica que el Producto Interno Bruto (PIB) registró una tasa de 9.04% que fue apuntalada por la tasa de crecimiento obtenida en la segunda etapa del proceso,¹⁷ a finales del siglo xx ese país entró en una nueva etapa de su proceso de desarrollo económico de largo alcance, sobre la base de la implementación de un modelo que atendiera las necesidades estructurales y sociales de la economía.

Se instrumentó una política económica que privilegiara la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de política económica: crecimiento alto y sostenido, generación de empleo, estabilidad de precios y los equilibrios fiscal y comercial, acompañado de una estrategia internacional bien definida en torno a la inserción de China en las grandes variables macroeconómicas internacionales.

¹⁷ Juan González García. *La pobreza en México y China*, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, pp. 112, 113, 155, 159.

Al ser China una nación con una estructura económica básicamente agrícola, en el periodo de 1950-1980 se empezó la transformación de las viejas formas de organización en donde el Estado asumió la conducción e intervención en la economía, y en la parte agrícola definió tres formas de propiedad: estatal, privada y comunal. Mediante la reforma agraria llevó a cabo una importante redistribución de la tierra transformando gran parte de la propiedad privada en propiedad estatal de organización cooperativa, y junto con la reforma agraria se creó una estructura basada en los equipos de producción y las brigadas, ubicando a las cooperativas como principal institución del régimen agrícola.

En el periodo 2001-2010 China lanzó un programa de reducción de la pobreza para contener el deterioro social y la desigualdad, e inició una amplia agenda de programas de lucha contra la pobreza para buscar nuevas formas de combatirla pensando en la protección social y la agenda del desarrollo humano, dado que se reconocía la persistencia de dicho fenómeno que aquejaba a una buena cantidad de la población, por lo que en 2003 se creó el programa de capacitación para apoyar la transferencia de trabajadores excedentes rurales; en 2004 el gobierno lanzó el programa para capacitar a 40 millones de trabajadores agrícolas hasta 2010, además promovió la reducción de los impuestos agrícolas. En 2007, China implementó el programa Dibao para garantizar el ingreso mínimo de subsistencia de la población rural de todo el país, este programa hacia finales de ese año cubrió 80% de todas sus aldeas pobres.

De esta manera, el avance que hacia 2009 registra China en materia de combate a la pobreza permite afirmar a *posteriori* que la política económica de desarrollo, la generación de condiciones de mercado y la apertura para la transformación de los regímenes de propiedad en la actividad agrícola e industrial en el área rural y urbana, han sido determinantes para la reducción de la pobreza en China.

Para la implementación de la propuesta contenida en el presente artículo y asignar recursos de los programas del Gobierno Federal, es necesario que se otorgue asistencia técnica y asesoría jurídica a los núcleos agrarios en los que se encuentran estas superficies del suelo social, partiendo de un diagnóstico en donde se establezca el estatus legal y la existencia de las parcelas con destino específico, porque en los recorridos que he llevado a cabo durante más de tres años en mi función como delegado federal de la Procuraduría Agraria, me he encontrado que en las áreas conurbadas de la capital del estado de Querétaro, las UAIM y las parcelas escolares han sido aprovechadas para asentamientos irregulares en los ejidos que casi ya han desaparecido por el crecimiento de la mancha urbana, si bien es cierto muchas de ellas construyeron instalaciones

productivas, como en el caso de los ejidos de La Griega y El Lobo en el municipio de El Marqués en Querétaro, por citar algunos ejemplos; en otros casos algunas parcelas solamente se rentan por un grupo de mujeres sin permitir el acceso a más, como en los casos de los ejidos de Jesús María y Tierra Blanca en ese mismo municipio.

La principal problemática identificada es la falta de financiamiento, de asesoría y capacitación, además del desconocimiento de sistemas de mercado. Un problema adicional son los conflictos que surgen al interior del grupo, entre las socias, por diferentes intereses.

Con la finalidad de contribuir al empoderamiento de la mujer en el campo, se ha propuesto el apoyo a estas UAIM y que se active el funcionamiento de la agricultura familiar por medio de la parcela escolar y de la juventud, no solamente con programas de apoyo económico y financiamiento, sino con el seguimiento y acompañamiento integral que permita asegurar el éxito de los proyectos que se desarrollen.

Algunos de los programas que pudieran resultar viables para apoyar esta estrategia de productividad en las parcelas con destino específico son aquellos en los que se otorgan incentivos económicos, financiamiento, capacitación y extensionismo rural y se encuentran en la SAGARPA, los programas y sus componentes son los siguientes:

1. Programa de Apoyos a Pequeños Productores

Componentes:

- Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF);
- Extensionismo, y
- Arráigate (FORMAR y Jóvenes Emprendedores).

Incentivos del componente:

1. Arráigate joven;
 2. Agroempendedoras (se refiere al género-mujer);
 3. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), y
 4. Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE).
- #### 2. Programa de Productividad Rural

Componente:

- Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA).

En las parcelas con destino específico correspondientes a los pueblos originarios, es posible obtener recursos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el Programa para el Mejoramiento a la Producción y Productividad Indígena, a través del financiamiento a proyectos productivos, capacitación especializada y asistencia técnica.

Esta última institución pudiera hacer una propuesta integral de carácter transversal con las características siguientes:

1. Un diagnóstico del estado en que se encuentra cada una de las parcelas con destino específico y la viabilidad de la aplicación del nuevo programa agroalimentario;
2. El establecimiento de programas piloto en diferentes regiones del país para que en primer término se revise su estructura jurídica, se actualice su organización y se cumpla con los requisitos legales para que funcionen, y
3. Que se establezca un programa de producción agroalimentario acompañado con servicios de extensionismo rural, que tenga un componente obligatorio para satisfacer al menos las necesidades alimenticias de las familias de los integrantes de cada una de estas parcelas y, si es posible, que su cobertura abarque a la población de su localidad o hasta de la región en donde vive.

Algunos de estos programas pudieran ser considerados adecuados para el fortalecimiento de las parcelas con destino específico, sin dejar de lado la importancia que tiene la capacitación y el acompañamiento por parte de técnicos especializados para que el proyecto sea exitoso.

Además, debemos asegurar que cada proyecto que se inicie sea el más apropiado para cada núcleo agrario y provea a las mujeres, niños, jóvenes y personas de la tercera edad de mejores condiciones alimentarias, económicas y desarrollo social, por ello debe considerarse también los potenciales de mercado existentes para la producción que se obtenga.

Conclusiones

La presente propuesta del programa alimentario que deberá encabezar la SEDATU, con la participación de otras instituciones del Sector Agrario, tiene como finalidad que a corto plazo se puedan destinar recursos económicos a las parcelas con destino específico establecidas en la LA para cumplir los objetivos siguientes:

1. Que se contribuya a abatir los índices de pobreza en la población rural del país para que se cumplan las metas del milenio en sus dos objetivos: primero, que entre 1990 y 2015 se redujera a la mitad la proporción de las personas cuyo ingreso es menor a un dólar por día, lo cual hoy día no ocurre en nuestro país; segundo, que se redujera a la mitad entre 1990 y 2015 la cantidad de personas que sufren hambre en México lo cual no se ha logrado porque el que sean más productivas las parcelas con destino específico beneficiarán a múltiples comunidades rurales, pero este puede ser un efecto multiplicador que impacte en las zonas urbanas;
2. Que se cumplan las recomendaciones que formuló Oliver de Shutter relator especial sobre el derecho a la alimentación de México en cuanto a la producción, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de alimentos que deben garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de los mexicanos que viven en el campo;
3. Que el bono demográfico rural sea aprovechado para que los niños y jóvenes que viven en el campo tengan formas de ocupación, capacitación, esparcimiento y empleo y se aproveche su fuerza laboral durante la vigencia de este periodo en el que se encuentra este segmento de la población en México;
4. Que se fortalezca la agricultura familiar para que las mujeres, los jóvenes, las personas de la tercera edad y pobladores de las comunidades rurales tengan oportunidades de empleo al hacer productivas las parcelas con destino específico y obtener alimentos suficientes, de acuerdo a sus regiones y costumbres para satisfacer el derecho humano a la alimentación que consagra la Carta Magna, y
5. Que nuestro país cumpla los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos bajo la óptica del principio *propersonae* para que el Estado mexicano haga extensiva la aplicación más amplia del derecho humano a la alimentación y se cumplan con todos los acuerdos y tratados internacionales que México ha firmado en esta materia.

Bibliografía

- Carreón Gallegos, Ramón Gil. 2013. *Los derechos humanos y las garantías individuales en el constitucionalismo mexicano*, edit. Flores, pp. VII, VIII, IX, 228-231, 242 y 243.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDERSSA). 2011. *La política alimentaria en México*, Cámara de Diputados LXI Legislatura, pp. 225-233.
- CONEVAL. 2015. *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas*, 2014, página web: www.coneval.gob.mx.
- Costa Leonardo, Nuria. “La mujer rural en México”, en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 3, abril-junio de 1996.
- Cruz Vargas, Juan Carlos. “A partir de 2020, problemas de solvencia por aumento de adultos mayores: INEGI”, en revista *Proceso*, 6 de julio de 2012, página web: <http://www.proceso.com.mx/313469/a-partir-de-2020-problemas-desolvencia-por-aumento-de-adultos-mayoresinegi>. Fecha de consulta: 8 de julio de 2016.
- González García, Juan. 2011. *La pobreza en México y China*, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura- Universidad de Colima, pp. 112-113, 155 y 159.
- Hernández López, María Felipa, *et al.*, 2013. “La situación demográfica en México”, en *La situación demográfica en México*, CONAPO, pp. 12-14.
- Ley Federal de Reforma Agraria*. 1971, edit. Porrúa.
- Maluf, Renato. 2009. *Seguridad alimentaria y nutricional un enfoque de derecho y soberanía*, edit. Cafolis, pp. 26-29, 136-137.
- OACDH-ONU. 2010. *El derecho a la alimentación adecuada*, pp. 1-3, 16-17.
- PA-SEDATU. 2014. *Marco Legal Agrario*, 2014, Ley Agraria, pág. 70.
- Reportes del CEDERSSA. 2015, vol. I, H. Cámara de Diputados LXII Legislatura/ Congreso de la Unión, pp. 85-88.
- Rojo Horta, Joel. “El acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra”, en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 69, enero-marzo de 2015, pp. 37-39.
- Shutter, Oliver. 2012. *El derecho a la alimentación*, Informe de Misión a México, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, edit. ONU-DH, México, pp. 13-17.
- SIAP-SAGARPA. *Boletín Semanal del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera*, núm. 5, 29 de julio de 2013, México.
- Zapata Martelo *et al.*, 2002. *La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género*, Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 22-23.