

Agenda Legislativa

Artículos de fondo

Reseñas

# rumborural

Órgano de divulgación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

**Programa Especial Concurrente para  
el Desarrollo Rural Sustentable 2005**

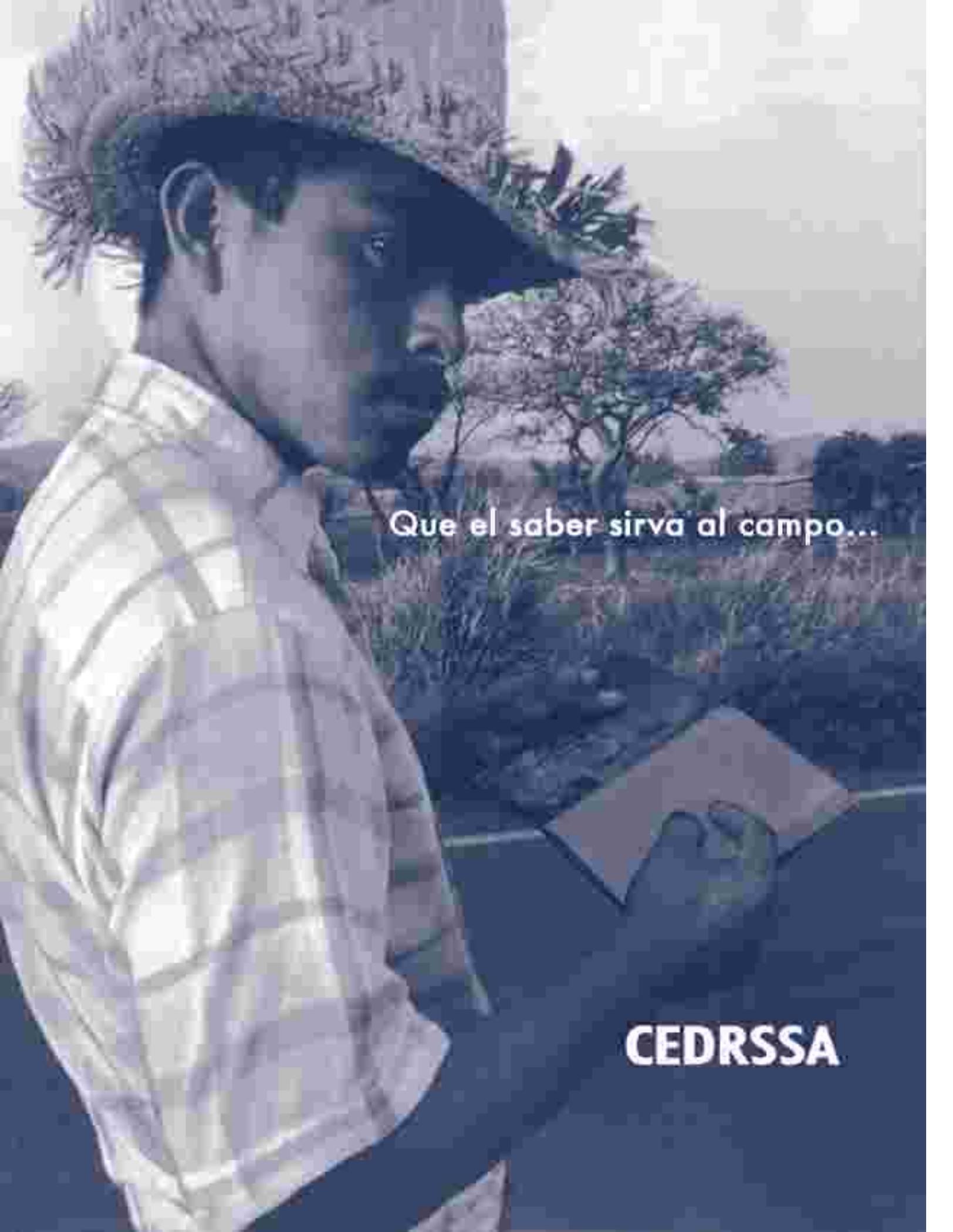
**Ley para la Conservación y Restauración  
de las Tierras: contra la desertificación**

**Proyecto de decreto para la Ley Federal  
Agraria: exposición de motivos**

▪ Año 1 | 01 | Enero/Abril 2005 ▪



**CEDRSSA**  
Centro de Estudios para el Desarrollo  
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria



Que el saber sirva al campo...

**CEDRSSA**

## rumbo rural

Año 1, Núm 1, Enero-Abril

### LIX Legislatura Mesa Directiva

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera  
*Presidente*

Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra  
Dip. Juan de Dios Castro Lozano

Dip. Ma. Marcela González Sales y Petricoli  
*Vicepresidentes*

Dip. Graciela Larios Rivas  
Dip. Antonio Morales de la Peña  
Dip. Marcos Morales Torres  
*Secretarios*

### Comité del CEDRSSA

Dip. Víctor Suárez Carrera  
*Presidente*

Dip. José Guzmán Santos  
*Secretario*

Dip. Alfredo Rodríguez y Pacheco  
*Secretario*

Dip. Jacqueline Gpe. Argüelles Guzmán

Dip. Juan Bustillos Montalvo

Dip. Isidro Camarillo Zavala

Dip. Adrián Chávez Ruíz

Dip. Hidalgo Contreras Covarrubias

Dip. Ramón González González

Dip. Jesús Porfirio González Schmal

Dip. Valentín González Bautista

Dip. José Ediviges Nava Altamirano

Dip. Joel Padilla Peña

Dip. Luis Antonio Ramírez Pineda

Dip. Armando Rangel Hernández

Dip. Arturo Robles Aguilar

Dip. Gonzalo Ruíz Cerón

Dip. Pascual Sigala Páez

Dip. Edmundo Gregorio Valencia  
Monterrubio

Dip. Esteban Valenzuela García

Dip. Juan Manuel Vega Rayet

Dip. Adrián Villagómez García

Editorial *p. 1*

Índice *p. 2*

### Presentación

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria *p. 4*

### Agenda Legislativa

Principales puntos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide  
la Ley Federal Agraria. *Dip. Manuel García Corpus p. 8*

El campo mexicano visto desde el Poder Legislativo. *CEDRSSA p. 16*

Contra la desertificación: El proyecto de Ley para la Conservación y Restauración  
de las Tierras. *Gonzalo Chapela p. 34*

### Artículo de Fondo

El nuevo eje de la Seguridad Alimentaria. *Gustavo Gordillo de Anda y  
Francisco Jiménez p. 44*

La agroindustria cañero-azucarera: entre la inmediatez y la estrategia. *Gisela  
Espinosa Damián p. 58*



Política para el desarrollo local de las zonas proveedoras de servicios histórico-patrimoniales. *Francisco Robles Berlanga, Alberto Carral Dávila y Arturo Cantú Sánchez* p. 66

## Reseñas

Coloquio Internacional: Biopolítica y Bioseguridad en el Palacio Legislativo de San Lázaro p. 82

Foro Mundial sobre la Reforma Agraria p. 88

La apertura del TLCAN en 2008 y el futuro de los pequeños agricultores en México p. 94

Voluntad para intentar frenar el cambio climático global p. 98

Presentación del libro *Indígenas Mexicanos Migrantes en Estados Unidos* p. 102

Sólo soy una mujer. *Zoila Reyes Hernández* p. 104

El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio. *Blanca Rubio* p. 108

Racionalidad ambiental, la reapropiación de la naturaleza. *Enrique Leff* p. 110

Ricardo Pérez Avilés, Erick Leonard, Gustavo Gordillo de Anda, Margarita Flores de la Vega, María Cristina Renard, Félix Vélez Fernández Varela, Luciano Concheiro Bórquez, Héctor Fanghanel Hernández, Alberto Montoya del Campo, Armando Bartra, Francisco Martínez Gómez, Julio Moguel Viveros, Abelardo Ávila Curiel, Juan A. Rivera Lorca, Gonzalo Chapelá y Mendoza, Juan Luis Sariego Rodríguez, Sonia A. Soto Rodríguez, François Lartigue, Rosa Luz González Aguirre, Yolanda Massieu Trigo, Manuel A. Gómez Cruz, Leobardo Jiménez Sánchez, Heliodoro Díaz Cisneros, Hermilo Navarro Garza.  
*Consejo Consultivo Editorial*

Patricia Aguilar Méndez, Daniel Mejía Gómez, Samuel Peña Garza, Liza Covantes Torres, Héctor Robles Berlanga  
*Comité Editorial*

## Dirección y Edición

**Dr. César Turrent Fernández**  
*Director General Interino del CEDRSSA*

**Gabriela Rangel Faz**  
*Editora*

**Kinética**  
*Diseño y formación editorial*

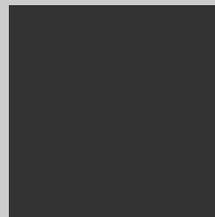
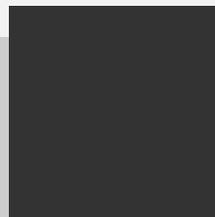
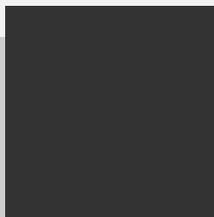
*Dirección: Palacio Legislativo de San Lázaro, Edif. E, PB*

*Teléfonos: (55) 5628-1300 ext. 8212, 8152, 8163, 8141 (fax)*

*Correo electrónico:  
cedrssa@congreso.gob.mx*

*Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista.*

**México, D.F. enero-abril 2005**



# rumborural

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) presenta el primer número de la revista **rumborural**, con lo que pretende abrir un espacio a la difusión y análisis de los temas relacionados con el campo mexicano y su contexto internacional. Los objetivos y funciones del CEDRSSA de propiciar servicios altamente especializados a la Cámara de Diputados en materia de desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria e impulsar la formulación de estudios, evaluación, análisis y propuestas del más alto nivel relacionados con la materia, lo obligan al conocimiento de la realidad que vive el campo mexicano.

Diseñar las leyes, instituciones, políticas, programas y presupuestos necesarios para un desarrollo rural sustentable —actividades todas, sustantivas de la Cámara de Diputados— requiere necesariamente de la consulta, la reflexión, el debate de ideas y la concertación con los diferentes actores que inciden en el medio rural. Pensamos que **rumborural** puede ser el espacio en donde se expresen estas ideas, se rescaten las visiones y experiencias sobre el cómo atender los diferentes problemas del campo y se recojan las propuestas que coadyuven a las tareas que desarrolla el Poder Legislativo.

**Rumbo rural** es camino que uno se propone seguir y forma en que algo se conduce o desarrolla. Estas dos definiciones representan el espíritu que se persigue con la publicación de la revista: un espacio que convoque a las diferentes expresiones de pensamiento; multidisciplinaria; plural; en constante búsqueda de nuevas ideas, y de debate constructivo, con la finalidad de aportar elementos que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y los hombres que viven en el campo.

Pensamos que sólo con la participación de todos los actores rurales se podrá construir un espacio de reflexión que recupere y dé a conocer diversos enfoques y experiencias alternativas concretas. **Rumbo rural** cuenta con un Consejo Consultivo Editorial plural integrado por especialistas de instituciones académicas, de investigación, actores rurales y legisladores.

Impulsar de manera informada y responsable la discusión de los problemas del campo, no es sólo recibir y buscar artículos para publicar, supone también, y sobre todo, escuchar, difundir propuestas, reconocer argumentos y realizar un seguimiento sistemático de las diferentes ideas, declaraciones, argumentos, demandas y posicionamientos. Creemos que este esfuerzo de seguimiento será un valioso insumo para los debates internos en las diferentes Comisiones Unidas para el Campo.

Con la finalidad de recoger los temas de la agenda rural, **rumborural** se divide en varias secciones. La primera sección *Agenda Legislativa* es donde se incluyen los temas que se están debatiendo en la Cámara de Diputados, en los congresos estatales y de otros países. En este número se incluye, una síntesis de la exposición de motivos de la *Iniciativa de la Nueva Ley Federal Agraria*, un artículo sobre *El campo mexicano visto desde el Poder Legislativo*, así como una reflexión sobre la *Iniciativa de Ley para la Restauración y Conservación de las Tierras*.

La segunda sección *Artículos de Fondo* pretende que especialistas aporten sus análisis y resultados de investigaciones actuales sobre la situación del campo mexicano y en otros países. Ahora presentamos tres artículos: el de Gustavo Gordillo y Francisco Jiménez, *El nuevo eje de la Seguridad Alimentaria*, en donde se aborda la preocupación de las diferentes naciones sobre los suministros de productos agropecuarios y el acceso a los alimentos, especialmente para la población más desfavorecida. Gisela Espinosa, en el artículo titulado *La agroindustria cañero-azucarera: Entre la inmediatez y la estrategia*, aborda el análisis de los problemas y perspectivas del sector; para arribar a un planteamiento estratégico de mediano y largo plazo que hoy debiera ser impostergable. Por último, Francisco Robles, Arturo Cantú y Alberto Carral, en su artículo *Política para el desarrollo local de las zonas proveedoras de servicios histórico patrimoniales* presentan una propuesta de desarrollo económico y social, a partir de la conservación del patrimonio histórico y arqueológico existente en México y su aprovechamiento para el desarrollo local y el bienestar

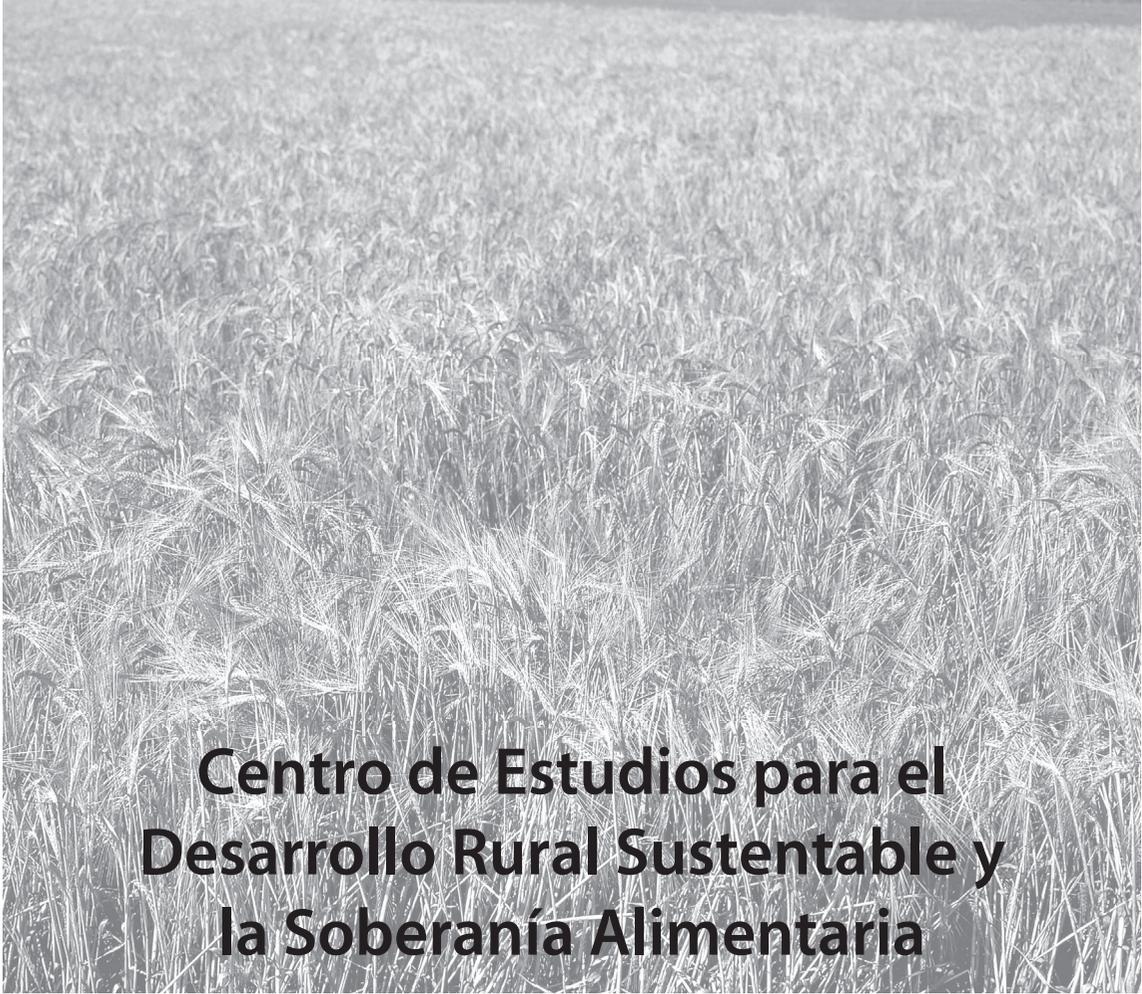
de las comunidades que habitan en los sitios con dicho patrimonio.

La tercera sección de *Reseñas* de libros y eventos informa sobre nuevas publicaciones y recoge las discusiones que se dieron en diversos foros, eventos y seminarios realizados por la Cámara de Diputados, universidades y la sociedad civil o por otros organismos interesados en el intercambio de ideas, el debate y la generación de propuestas hacia el medio rural. Presentamos tres reseñas de eventos: *Coloquio Internacional de Biopolítica y Bioseguridad*, *Foro Mundial de Reforma Agraria*, *Foro Apertura del TLCAN en el 2008*, *el Futuro de los Pequeños Productores Agrícolas en México*, finalmente se reseña el *Protocolo de Kyoto* y el proceso de su entrada en vigor.

Por último la *Separata Pulso del Sector* donde se presentan dos trabajos: *Una nueva mirada al campo agrario mexicano*, en donde se muestra información de distintas instituciones sobre ingreso de la Población Económicamente Activa ocupada en actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesca; la estructura agraria, la edad de los propietarios de la tierra, la feminización del campo, las tierras de uso común, entre otros temas, así como una detallada descripción del presupuesto para el campo 2005.

Aparte de estas secciones, **rumborural** contará con otros espacios para la reflexión y la discusión. La sección *Debates* que busca, a partir de la definición de un tema, recoger las diferentes visiones de los actores rurales y la sección *Testimonios* en donde se rescatan opiniones sobre experiencias o problemas específicos del campo.

**Rumbo rural** será una revista cuatrimestral por lo que aprovechamos este espacio para invitarlos a participar en este esfuerzo. Creemos que una revista se construye a partir de las opiniones y aportaciones de sus lectores. También consideramos que la solución a los problemas del campo se construye con la participación de todos y todas. Con este esfuerzo **rumborural** espera convertirse en un enlace entre la Cámara de Diputados y los diferentes actores rurales en la búsqueda de un futuro mejor para el campo mexicano.



## Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

La creación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) fue aprobada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 27 de abril de 2004. Con ello se cumple con lo establecido en el numeral 277 del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), donde se señala que sus firmantes solicitarán al H. Congreso de la Unión, la creación de una instancia profesional con autonomía técnica que contribuya con informaciones especializadas, análisis, evaluaciones y recomendaciones de carácter estratégico, al logro de una Política de Estado para el campo.

El Centro fue creado para brindar el apoyo técnico y la información analítica que le sea requerida, de forma objetiva, imparcial y oportuna, acorde con los cánones de la investigación científica. Se constituye en una instancia de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas que se abocan al análisis, organización y manejo de información relacionada con el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria.

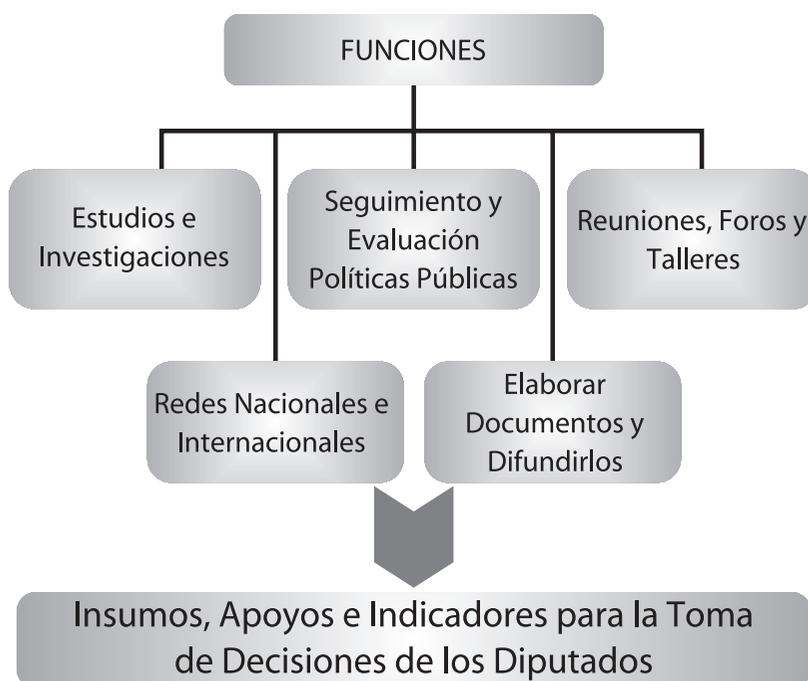
### Del órgano de gobierno

El Comité del CEDRSSA está formado por veintidós diputados de la LIX Legislatura y es el órgano de gobierno del Centro. Entre sus atribuciones se consideran: fijar las políticas y criterios para la elaboración del programa anual de trabajo; opinar sobre el nombramiento de los servidores públicos del Centro; aprobar el reglamento interno; aprobar lo relativo a la vinculación con instituciones similares de órganos legislativos nacionales y extranjeros; participar en las sesiones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, cuando se traten asuntos relacionados con el Centro; determinar las reglas técnicas para la articulación funcional del Centro con los Servicios de Bibliotecas, Comisiones, Comités y del Archivo de la Cámara; vigilar el debido cumplimiento de las responsabilidades, funciones y tareas del Centro y gestionar ante la junta de coordinación política la asignación del presupuesto del Centro para el cumplimiento de sus funciones.

## De los objetivos del CEDRSSA

- Proporcionar servicios altamente especializados a la Cámara de Diputados en materia de desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria.
- Impulsar la formulación de estudios, evaluaciones, análisis y propuestas del más alto nivel relacionadas con la materia, en el marco de una política de Estado de largo plazo.

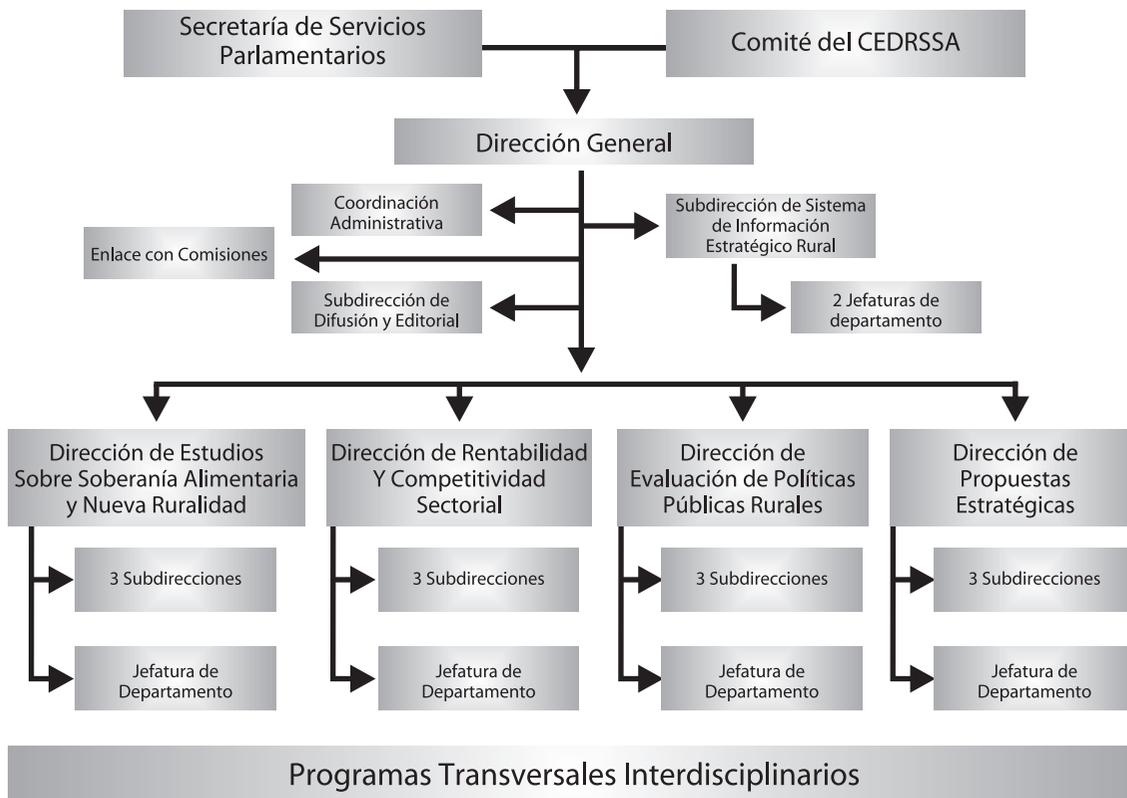
## FUNCIONES GENERALES



## De las funciones

- Realizar estudios e investigaciones históricas, actuales y prospectivas en las temáticas previamente señaladas.
- Evaluar el diseño y operación de políticas, programas e instrumentos de gobierno vinculados con el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria.
- Asesorar a los Legisladores, Comités y Comisiones de la Cámara de Diputados ligadas al sector rural en su trabajo legislativo.
- Realizar estudios comparativos sobre las políticas, programas e instrumentos enfocados al desarrollo rural sustentable de México con otros países.
- Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para el intercambio de información.
- Estructurar y mantener actualizado el Sistema de Información Estratégico Rural cuyo objetivo es acopiar y analizar información tecnológica, económica, social y ambiental ligada al sector rural, la formulación de modelos y la generación de indicadores objetivos y confiables que permitan al poder legislativo cumplir con sus atribuciones constitucionales.

## ORGANIGRAMA



### De la estructura del CEDRSSA

El Centro se conforma por una Dirección General, cuatro Direcciones de Área, el Sistema de Información Estratégico Rural y una Área de Difusión y Editorial. Sus tareas son las siguientes:

1. De la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad. Realiza análisis e investigaciones históricas y actuales sobre la soberanía alimentaria y los grandes temas de la nueva ruralidad, entre los que destacan: papel y funciones del sector rural en el proyecto de nación; roles y relaciones gobierno-sociedad rural; recursos naturales y medio ambiente; biodiversidad; pueblos indígenas; ocupación y empleo rural agrícola y no agrícola; feminización del campo; migración y nuevas formas de organización.
2. De la Dirección de Rentabilidad y Competitividad Sectorial. Tiene como tarea profundizar en el análisis de los productos básicos y estratégicos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, desde la perspectiva técnica y económica del desarrollo rural. Se privilegiará el estudio de los Sistema-Producto, es decir, se integrarán el proceso productivo primario, el agroindustrial, el de comercialización y el de consumo; y los aspectos de infraestructura productiva, tecnología, insumos, empleo, ingreso y financiamiento.
3. De la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Sector Rural. Tiene la encomienda de realizar y coordinar estudios sobre las disposiciones y acciones que lleva a cabo el Ejecutivo Federal para instrumentar su política sectorial, sus planes y programas, en el marco de la legislación vigente en la materia y en función de los requerimientos del sector.

Los trabajos del Área están orientados a ofrecer elementos que sean de utilidad para los legisladores en los procesos de creación y reforma de leyes, la evaluación de la gestión pública y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. De la Dirección de Propuestas Estratégicas. Proporciona respuestas a las demandas legislativas sobre impactos y alternativas con respecto a temas estratégicos del sector rural. El trabajo será realizado en estrecha vinculación con las otras direcciones del CEDRSSA y se enfocará en la recopilación y análisis de información para la elaboración de documentos sobre planeación y prospectiva en el sector y en la formulación de propuestas estratégicas en torno a temas priorizados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Acuerdo Nacional para el Campo.
5. Del Sistema de Información Estratégico Rural. El Sistema es un instrumento para acopiar, analizar y generar modelos con la información económica, social y ambiental ligada al sector rural. Tiene el propósito de obtener indicadores confiables y objetivos que apoyen el proceso legislativo. Se participa en convenios para integrar y actualizar el SIER, así como para conformar una Red de colaboración sistémica con actores rurales y expertos.
6. De la Difusión y Editorial. Difunde hacia la Cámara de Diputados y, en su caso, hacia la opinión pública en general los análisis, reportes, reseñas, estudios, investigaciones que sean promovidos o realizados por el CEDRSSA y otros estudios que se consideren de relevancia para el sector rural, a través de publicaciones realizadas por el Centro, del portal de internet y de una estrategia de comunicación que permita contar con medios de difusión adecuados para apoyar el cumplimiento de los propósitos del Centro.
7. De la Coordinación de Enlace Legislativo. Establece los conductos estratégicos entre las Comisiones Ordinarias, Especiales y demás Comisiones Unidas que participan en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; con el CEDRSSA para su atención objetiva, técnica y oportuna que les permita a los diputados tomar las mejores decisiones sobre sus quehaceres legislativos.



# Principales puntos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria.<sup>1</sup>

Dip. Manuel García Corpus<sup>2</sup>

En 1992, a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, fue reformado el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la premisa de que el reparto de tierras, proceso al que le reconoció la transformación de la estructura agraria, había llegado a su fin al no existir más terrenos para satisfacer la demanda campesina. El Ejecutivo consideró en la propuesta correspondiente que la enmienda constitucional era necesaria para garantizar un ambiente de certidumbre y fomentar la inversión rural, reconociendo plena capacidad legal a ejidatarios y comuneros y otorgándoles un margen más amplio de decisión para que ellos fueran los protagonistas principales de su propio desarrollo. Fue esta reforma constitucional la que también fundamentó la creación de los Tribunales Agrarios y sustituyó la multiplicidad de procedimientos administrativo-jurisdiccionales existentes por un solo juicio de estricto derecho.

A trece años de la reforma constitucional, es tarea impostergable de esta legislatura la revisión y evaluación responsable y objetiva de sus efectos en el campo mexicano y en la sociedad rural en su conjunto, con el fin de acreditar sus aciertos, identificar sus errores, detectar desviaciones y deficiencias e instrumentar las medidas legales necesarias para amortiguar o revertir sus efectos no deseados.

El análisis, que por su amplitud y complejidad requirió la participación obligada de diversos sectores sociales, organizaciones campesinas, autoridades del ramo y estudiosos de la materia, ha arrojado un diagnóstico preocupante, ya que sus principales fines no se han cumplido.

<sup>1</sup> Exposición de motivos

<sup>2</sup> Presidente de la Comisión de Reforma Agraria  
Fotografías, Carlos Menéndez

Para comenzar, es importante reconocer que la inversión productiva, alentada por la transformación de las relaciones de propiedad y uso de la tierra, no fluyó como se esperaba y que el crédito agropecuario, tanto el otorgado por la banca de desarrollo como por la comercial, disminuyó notoriamente respecto a décadas anteriores. De igual manera, la promesa de impartición de una justicia agraria pronta y expedita a los hombres y mujeres del campo es todavía una deuda pendiente, pues, sin haberse abolido totalmente el rezago histórico (amparos en trámite, ejecutorias sin cumplimentar, resoluciones pendientes de ejecución, etc.), se ha generado un nuevo rezago ante la imposibilidad material de concluir los procesos judiciales agrarios en términos de la ley.

Por otra parte, contra lo que se proponía, la reforma constitucional de 1992 no pudo revertir la creciente pulverización de la propiedad abonada por el reparto agrario, antes bien ahora se encuentran minifundios mucho más atomizados que hacen inviables o restan rentabilidad a las actividades agropecuarias. Asimismo, los pueblos y comunidades indígenas no han visto satisfechas sus añejas demandas de respeto a sus posesiones ancestrales, su forma de vida y sus usos y costumbres.

De 1992 a la fecha, la realidad demográfica del medio rural ha tenido un desenvolvimiento natural que, si bien era predecible, no fue objeto de atención por parte de la legislación agraria vigente. Ahora esa realidad se ha expresado en dos grandes problemas en el campo: el primero, conformado por las consecuencias del envejecimiento de los titulares de la propiedad rural, y el segundo, íntimamente ligado al anterior, consistente en la falta de opciones para que los jóvenes accedan a la tierra.

Adicionalmente, las reformas de 1992 no contemplaron mecanismos que aseguraran la continuidad y arraigo de los órganos de representación de los núcleos agrarios,

en detrimento de la estructura orgánica funcional del ejido y de la comunidad, así como de la estabilidad y tranquilidad en el campo, lo que ha quedado evidenciado en numerosos conflictos derivados del relevo de los órganos de administración y de autoridad de los ejidos y el vacío de representación que se genera ante autoridades administrativas y jurisdiccionales.

A lo anterior debe añadirse que la reglamentación agraria, emanada de las reformas de 1992, carece de disposiciones que protejan los derechos de la población más desfavorecida del campo mexicano: pueblos indígenas, mujeres campesinas y poseionarios, principalmente.

Durante la última parte del siglo pasado, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, el marco jurídico agrario y social en general ha registrado significativas transformaciones para configurar una legislación de nueva generación, que busca ampliar la solidaridad y la democracia, mediante una mayor participación de los sujetos agrarios; con la finalidad de que sean ellos quienes, en forma consciente, tomen sus propias decisiones cada vez más comprometidos con su familia, con el grupo al que pertenecen, con el campo y con la sociedad en su conjunto.

Esta nueva generación de derecho agrario y social en el mundo ha servido como punto de referencia y comparación para determinar, una vez llevado a cabo un diagnóstico serio, las pautas y medidas que pueden instrumentarse y que han demostrado un efecto positivo.

En esa tesitura, las modificaciones a las normas y las instituciones agrarias existentes propuestas en esta Iniciativa, parten de las bases jurídico-sociales que han guiado al agrarismo mexicano; de los principios sustentados por las leyes sociales de nueva generación y del estudio objetivo y analítico de la realidad actual del campo, con el fin único de contribuir a solucionar los problemas del agro nacional.

---

*En 1992, a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, fue reformado el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la premisa de que el reparto de tierras había llegado a su fin al no existir más terrenos para satisfacer la demanda campesina*

---

*A la falta de medios para que los jóvenes tengan acceso a la tierra se agrega un entorno social complejo que ha provocado la migración de generaciones enteras del campo, en busca de oportunidades de sobrevivencia*

El presente ordenamiento pretende, aunque sea modestamente, contribuir a proporcionar a nuestros campesinos:

### 1. Una legislación con sentido social

Declarar la tierra patrimonio familiar fue una de las demandas enarboladas por las movilizaciones campesinas que culminaron en el Acuerdo Nacional para el Campo. Por esta razón se consideró prioritario incluir normas que organicen dicho patrimonio, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo y gravamen alguno, salvo el caso de que se demuestre la conveniencia de enajenarlo y reducirlo. Conforme a la propuesta, ejidatarios y comuneros podrán acudir voluntariamente a los Tribunales Agrarios para que sus derechos se declaren patrimonio de la familia, designando los bienes que deban constituirlo. Es importante señalar que la declaración del patrimonio de la familia no transfiere la titularidad de los derechos sobre los bienes que a él quedan afectos. Además, sólo tendrán derecho de aprovechar los frutos de la parcela y terrenos de uso común que integren el patrimonio familiar, el cónyuge de quien lo constituya y las personas a quienes tiene obligación de dar alimentos.

Otro de los problemas no previstos por la Ley Agraria es que al cancelarse el reparto agrario no se ofrecieron posibilidades para que los jóvenes accedieran a la tierra, siendo que la mayoría de la propiedad rústica estaba ya en manos de adultos mayores o en senectud. Por tal motivo, las generaciones con edad inferior a los 45 años no han podido relevar a la generación que aún es propietaria, pues la condición natural de muerte no se ha dado aún y no existen mecanismos alternos para ofrecerles tierra que trabajar. Este vacío legal no es menor si se considera que en México poco más de la mitad de los titulares de la tierra supera los 50 años y una cuarta parte más los 65.

A la falta de medios para que los jóvenes tengan acceso a la tierra se agrega un entorno social complejo que ha provocado la migración de generaciones enteras del campo, en

busca de oportunidades de sobrevivencia, debido a que no ven su futuro al frente de las actividades agrícolas en sus lugares de origen, por su baja rentabilidad y sus insignificantes ingresos.

Habida cuenta que el Estado mexicano no puede eludir su responsabilidad de garantizar a la población pobre, y especialmente a los jóvenes, una opción de vida digna y establecida la obligación de cumplir la demanda de la sociedad rural contenida en el numeral 164 del Acuerdo Nacional para el Campo, esta Iniciativa prevé la creación de un Fondo de Tierras, cuyos antecedentes se encuentran ya en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los años 2004 y 2005.

El Fondo tendrá un carácter estratégico, por lo que inducirá la reconversión productiva de terrenos de agostadero susceptibles de cultivo para ampliar la frontera agrícola, debiendo darse su aplicación en el marco de proyectos productivos regionales definidos en los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable. Además, la transmisión de tierras del fondo será a título oneroso y de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de sus beneficiarios, con lo que no se incurre en acciones paternalistas del Estado.

### 2. Rescate de la función social de la propiedad

La presente Iniciativa recoge el principio del interés por la producción, reconocido constitucionalmente por diversos países como Italia y España, perspectiva desde la cual el Estado puede imponer al propietario de predios rústicos un destino específico para ciertos cultivos, o prohibirlos en su caso en atención a fines programáticos para el campo, y de igual forma, estimular determinada producción a través del manejo de incentivos. De conformidad con este principio, la propiedad se mantiene como tal, pero el bien ya no es considerado solamente como objeto de goce, sino también como medio de producción, llevando así a una visión más responsable del propio Estado en la política agraria.

Restablecer la función social de la propiedad busca atender dos problemas fundamentales que desalientan



la producción de los núcleos agrarios o afectan la autosuficiencia y soberanía alimentaria: el incremento de terrenos ociosos y que no son aprovechados por terceros debido a la falta de programas que faciliten el arrendamiento de tierras para la población pobre o joven y la venta de parcelas a bajo precio y su acaparamiento por grandes empresas nacionales y corporaciones extranjeras, las que no sólo se aprovechan de las mejores tierras, sino que además provocan en gran medida la sensible disminución de ingresos, nivel de vida y oportunidades de trabajo para los antiguos propietarios.

Simultáneamente, a la luz del postulado de la función social de la propiedad se establece la obligación de las sociedades mercantiles y civiles agrarias de mantener la tierra en explotación, con el evidente propósito de evitar que la integración de este tipo de figura asociativa se convierta en una forma de ocultar la titularidad de la propiedad y la proliferación de grandes latifundios improductivos, aunque sí especulativos.

### 3. Una respuesta a la demanda de justicia de los pueblos indígenas

México tiene una deuda histórica con sus pueblos y comunidades indígenas, que se acentúa con la emergencia de éstos como sujetos políticos. Con tal carácter, en los últimos años se han constituido como una de las fuerzas sociales que con más empuje han venido reclamando su reconocimiento constitucional como sujetos de derechos, siendo el toral de ellos el de la libre determinación. Este reclamo, justo es decirlo, ha modificado sustancialmente sus demandas y colocado al Estado Mexicano en la necesidad de encontrar fórmulas para satisfacerlo dentro de un orden jurídico renovado.

A lo anterior se liga el reclamo concreto del reconocimiento de sus derechos a la tierra y los recursos naturales en ella existentes, la creación de espacios y reglas claras de protección de sus lugares sagrados y demás sitios de trascendencia religiosa, cultural y social. Se trata de un reclamo justo, pues la reforma agraria emprendida por el Estado Mexicano durante el siglo pasado,

repartió la tierra para la producción y no consideró un reparto en atención a estas demandas, no obstante la gran importancia que reviste para los pueblos indígenas de nuestro país.

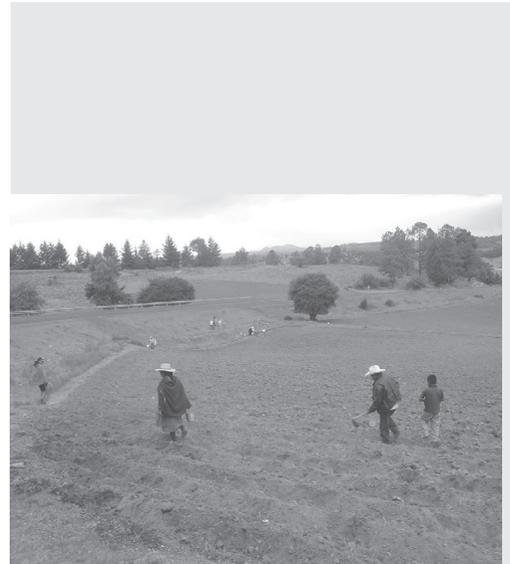
La Iniciativa que se presenta crea un procedimiento especial al que ejidos y comunidades que así lo deseen podrán acogerse con la finalidad de que sus propiedades sean declaradas tierras indígenas por parte de los Tribunales Agrarios, para cuyo efecto se contempla la definición de pueblos, comunidades y tierras indígenas, señalando como requisito el que se trate de una posesión permanente del pueblo o comunidad en relación con su cultura.

Este sentido de protección implica que se asigne a las tierras el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables y se otorga seguridad jurídica mediante el respeto a los medios de transmisión de estas tierras, reconociendo sus sistemas normativos, usos y costumbres. Además, se fijan restricciones a las actividades de terceras personas en las tierras que entrañen valores espirituales y culturales, así como la de terceros que estos pueblos usan para esos mismos fines.

### 4. Fortalecimiento de la vida interna de los núcleos agrarios, rescate de la tradición de la organización campesina e incorporación de nuevas alternativas

Si bien la Ley Agraria contiene un capítulo específico sobre la organización económica, éste no indica los principios generales que deben regir a toda sociedad de productores. Dicha laguna da lugar al manejo discrecional de los bienes del grupo organizado, la perpetuación de dirigencias, la falta de información y participación entre los socios, la preeminencia de las decisiones verticales y desacuerdos y conflictos por falta de reglas claras. Es decir, todo lo contrario de lo que se espera de una organización representativa, democrática y eficiente.

Con la finalidad de subsanar estas deficiencias, fortalecer la participa-



ción de los campesinos de manera organizada e incrementar la democracia al interior de los núcleos agrarios, se incorporan disposiciones para rescatar la tradición de la organización campesina e incorporar una serie de nuevos requerimientos para enfrentar con éxito la globalización.

En este sentido, primero se define a las organizaciones rurales con personalidad jurídica, dentro de las que se incluye a la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, y se establece que las organizaciones campesinas deberán regirse bajo los principios de: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática de los socios y participación económica de los mismos; autonomía e independencia; implantación de procesos de educación, formación e información; promoción de la cooperación entre organizaciones; demostración de interés por la comunidad; respeto a las creencias religiosas y políticas, y promoción de la cultura ecológica.

Respecto a la organización interna de los núcleos agrarios, uno de los clamores generalizados de ejidatarios y comuneros sobre las reformas de 1992, es la ausencia de preceptos que permitan a la asamblea normar sus decisiones y cumplir con el papel de máximo órgano de autoridad del núcleo agrario. Igualmente reclaman, por una parte, que el Comisariado Ejidal no tiene bien definido cuál es su ámbito de intervención y por otra, que existe confusión en los casos en que no se convocó en tiempo y forma para el cambio de los representantes ejidales. Estas omisiones debilitan y dispersan la vida interna de los núcleos agrarios y ocasionan la pérdida o retraso de juicios agrarios por falta de representación vigente.

Para suplir lo anterior, la Iniciativa consigna que la asamblea del núcleo agrario se encargará de la recepción, discusión, modificación y aprobación, en su caso, de los informes, cuentas, balances y aplicación de los recursos económicos del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia. En lo referente a las funciones de los órganos de representación, se adiciona una fracción que permite al Comisariado realizar actos de carácter general para alcanzar los objetivos del núcleo agrario y conocer de los asuntos que le sean expuestos.

Además, la Iniciativa clarifica lo referente al procedimiento del cambio de representantes en caso de que el Comisariado Ejidal no convoque a la asamblea respectiva, otorgándose el derecho de convocar al Consejo de Vigilancia y a la Procuraduría Agraria, mediante la solicitud que le hagan al menos 20 ejidatarios o 20% de los ejidatarios y, en su defecto, de oficio. Lo que se busca es que el ejido y la comunidad cuenten en todo momento con sus órganos de representación funcionales, vigorosos y vigentes.

## 5. Regulación de los múltiples acuerdos de arrendamiento que se dan en el campo

La tercera parte de los propietarios de parcelas ejidales, alrededor de un millón, concretan por lo regular acuerdos de explotación de la tierra, básicamente en concepto de aparcería, arrendamiento y préstamo. Sin embargo, la Ley Agraria sólo regula de manera general los contratos de arrendamiento, por lo que los ejidatarios deben remitirse a disposiciones supletorias, situación que resulta poco accesible y en muchas ocasiones desventajosa para la mayor parte de los campesinos de nuestro país.

La presente Iniciativa se propone rescatar e incorporar al marco jurídico la visión de los sujetos agrarios. Los diferentes actores rurales crean y recrean sus propias alternativas con base en valores de solidaridad, bien común y defensa de los espacios naturales. Sus opciones no están reñidas con la eficiencia productiva, la mejora tecnológica, la producción para el mercado ni los valores de la "economía liberal". Sus estrategias de desarrollo se rigen y construyen a partir de las necesidades de la unidad familiar. Parte de estas estrategias es considerar a los contratos de arrendamiento de tierras como una opción.

Se debe reconocer que las diferentes formas de acceso a la tierra pueden configurar un instrumento para el combate a la pobreza. La seguridad del acceso a la tierra depara a las familias pobres la oportunidad más efectiva de mejorar sus medios de

subsistencia, adquirir bienes a fin de reducir su nivel de vulnerabilidad y fomentar inversiones en la ordenación sostenible de los recursos naturales.

Incluir algunas disposiciones sobre el arrendamiento de tierras tiene como fin aclarar en ley la posibilidad con que de hecho cuenta la población pobre sin tierra para acceder a la misma. Su importancia radica en que permite el acceso en condiciones de crédito restringido, disminuye los riesgos inherentes a la agricultura, propicia el relevo generacional de los titulares de la tierra y genera lazos de seguridad y solidaridad al interior de los ejidos o poblados.

### 6. Una ley que se rija por los principios de sustentabilidad, diversidad productiva y beneficio social para los dueños de la tierra

En los últimos años se viene reconociendo el gran potencial que tienen las tierras de los ejidos y comunidades, en particular las tierras de uso común, no sólo por la importancia de los recursos naturales en ellas existentes, sino por la posibilidad de generar con ellas nuevas alternativas productivas, de servicios ambientales y turísticos, de aprovechamiento de metales y otros materiales, y por tanto, de empleo e ingreso para el campo.

Sin embargo, la actual legislación agraria no le dio importancia a los cerca de 70 millones de hectáreas de uso común que existen en ejidos y comunidades, por ello no estableció como norma que los principales beneficiarios del desarrollo productivo debiesen ser los dueños de la tierra, ni tampoco que los diversos aprovechamientos de los recursos naturales en tierras de ejidos y comunidades se hiciera de manera sostenible.

En consecuencia, para cimentar firmemente el aprovechamiento de estas alternativas y responder con oportunidad a los requerimientos actuales del desarrollo productivo con sentido social y sostenible,

la Iniciativa incluye disposiciones que protegen las tierras de ejidos y comunidades estableciendo que podrán aprovecharse en actividades productivas, de servicios, de conservación del ambiente y la biodiversidad, de protección de la riqueza arqueológica y cultural.

Se considera que las actividades realizadas en terrenos de los ejidos y comunidades deberá beneficiar directamente a los dueños de la tierra. Con ese fin se establece que las áreas de uso común aportadas a sociedades mercantiles son inembargables, por lo cual sólo puede aportarse a éstas el derecho de usufructo. Otra disposición importante relacionada con el beneficio social que contempla la Iniciativa, radica en la prohibición de asignar parcelas en zonas de reforestación o en áreas que hayan sido taladas o destruidas por el fuego.

También se protegen las superficies de los núcleos agrarios contra actos de autoridad. Se norma que la expropiación de tierras procederá siempre y cuando se demuestre fehacientemente el interés general de la nación y la inviabilidad de las opciones de asociación para la aportación de tierras del ejido o la comunidad al desarrollo de que se trate.

Igualmente, se estipula con claridad que en aquellos casos en donde la unidad de producción de bienes y servicios sea administrada con fines de lucro por una persona jurídica de derecho privado, en la determinación del valor comercial de los bienes expropiados, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales tomará en cuenta el destino final de dichos bienes. Esta última medida es ampliamente reconocida en las legislaciones agrarias de varios países.

Las anteriores disposiciones responden a la necesidad de incrementar las opciones de productividad y, por tanto, de generar empleos alternos, sobre la base de que los proyectos de desarrollo que se lleven a cabo en tierras de ejidos y comunidades los beneficien. Dicho de otro modo, se debe considerar a los dueños de la tierra como pilares del desarrollo de nuestro país.

De esta manera, se busca contrarrestar la visión de quienes proyectan

---

*Uno de los problemas estructurales actuales del campo mexicano es el aumento del minifundio; la mitad de los ejidatarios, 62% de los propietarios privados, 78% de los comuneros y 90% de los poseionarios tienen cinco hectáreas o menos*

---





alternativas productivas innovadoras sin la participación de ejidatarios o comuneros por considerar que estorban a la realización de grandes obras de infraestructura. También, se trata de evitar la reproducción de estrategias de reubicación de la población rural, que en la mayoría de los casos se han realizado sin compensar efectivamente las pérdidas sufridas por la población.

### 7. Reconocimiento de los nuevos sujetos agrarios

Uno de los aspectos centrales que se pretende resolver con las modificaciones al marco jurídico agrario es el referente a la irregular situación legal que guardan los posesionarios, en tanto tenedores ejidales de la tierra, los cuales en este momento superan la cifra de 400 mil.

Los posesionarios son sujetos agrarios que se ubican en una suerte de posición intermedia entre ejidatarios y avecindados, la que, sin embargo, no les es reconocida debidamente por la Ley, pues, aun cuando poseen una parcela, no disfrutan de los otros derechos que tienen los ejidatarios (como los mancomunados) y, pese a que su estatus legal es superior al de los avecindados, carecen de algunos derechos que éstos tienen, como el adquirir parcelas ejidales por enajenación o el de formar parte de la junta de pobladores.

Por lo anterior, la Iniciativa que se presenta define con claridad la calidad de los posesionarios, señalándose que son aquellos mexicanos mayores de edad, o de cualquier edad si tienen familia a su cargo, que trabajan tierras parceladas del núcleo agrario y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o por el Tribunal Agrario.

Como consecuencia, se otorga a los posesionarios diversos derechos que no tenían, como la posibilidad de adquirir la calidad de ejidatario y la de promover la adjudicación de tierras a su favor cuando no existan sucesores, lo que permitirá definir con mayor precisión esta figura jurídica y evitar conflictos al interior de los núcleos agrarios.

### 8. Apoyo para los pequeños propietarios de la tierra

Uno de los problemas estructurales actuales del campo mexicano es el aumento del minifundio; la mitad de los ejidatarios, 62% de los propietarios privados, 78% de los comuneros y 90% de los posesionarios tienen cinco hectáreas o menos, y más de 20% de los titulares de la tierra tiene su predio dividido en tres o más fracciones, muchas veces alejadas unas de otras.

A pesar de ser la unidad de producción más difundida en el campo mexicano, la legislación vigente carece de disposiciones que favorezcan la compactación de áreas. El problema de la pulverización de la tierra requiere de una respuesta inmediata antes de que la abrumadora mayoría de las unidades de producción sean inviables. Para estos fines, se propone como mecanismos para el reagrupamiento de la tierra: la promoción de la organización económica, la operación del Fondo de Tierras y la normatividad de los contratos de arrendamiento. Dichos dispositivos legales deberán acompañarse de una política de Estado que dé un trato preferencial a este tipo de unidad productiva.

Otra preocupación a la que también se brinda atención es la relativa al sector de los propietarios privados, secularmente olvidados: los que tienen menos de diez hectáreas. Este sector de propietarios muchas veces carece de títulos o sólo dispone de escrituras privadas cuyas especificaciones no permiten su inscripción registral. Además, la mayoría de los parvifundistas son de escasos recursos económicos y difícilmente pueden costear un programa de regularización de sus propiedades. Esta situación conlleva inseguridad y genera condiciones desfavorables para la inversión productiva.

El interés por apoyar y proteger a las pequeñas unidades de producción de ejidatarios, comuneros, propietarios privados y posesionarios, es que el efecto de la prolongada crisis del campo mexicano se acentúa sobre estos grupos sociales, que se

---

*La Iniciativa busca mejorar los estándares de vida de la población rural, fortalecer la soberanía alimentaria y regular el aprovechamiento adecuado de las tierras, bosques y aguas*

---

caracterizan por ser los más pobres. Tales sectores de la población rural tradicionalmente son los menos atendidos por las instituciones de gobierno, aun cuando presentan mayores carencias.

## 9. Prevención de la reconcentración de la tierra

Como se señaló desde el principio, las modificaciones propuestas por esta Iniciativa al actual marco jurídico agrario buscan la protección del interés social, por lo que son de suyo contrarias a la concentración de la tierra en pocas manos, fenómeno lacerante en la historia de México. Recordemos que en nuestro país, los grandes derramamientos de sangre se debieron en gran parte a la concentración de la tierra.

Ya ha sido ampliamente documentado por recientes estudios e investigaciones que el mercado de tierras rurales está experimentando un claro proceso de acumulación monopólica del suelo, que tiende a concentrar en forma creciente e inequitativa la propiedad y el ingreso, en detrimento cada vez mayor de sectores de la población rural.

De ahí que una de las grandes preocupaciones de las organizaciones campesinas, académicos, especialistas y sectores interesados en el desarrollo del campo sea el riesgo de que la figura jurídica de las sociedades mercantiles propietarias de tierra se constituya en una vía para que se vuelva a concentrar este recurso en unas cuantas personas. Por ello han insistido en delimitar puntualmente la superficie que pueden poseer este tipo de sociedades.

En respuesta a esta demanda, la Iniciativa propone que tales sociedades no puedan tener en propiedad

tierras con una extensión mayor a 7,500 hectáreas, a lo que se aúna que deben estar en explotación. Tales cambios al marco jurídico-agrario no pretenden acabar con la posibilidad de constituir sociedades mercantiles o civiles agrarias, su objetivo es evitar la concentración de la tierra y salvaguardar la función social de la propiedad.

## 10. Independencia a la Procuraduría Agraria

A lo largo de su existencia, la Procuraduría Agraria ha resentido de diversas maneras su dependencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas consecuencias impiden que desempeñe con eficiencia las funciones que le dieron origen. Así, habiendo nacido para el asesoramiento y representación legal de los campesinos, la Procuraduría ha tenido que involucrarse en algunas tareas puramente administrativas como la capacitación agraria, la organización de los productores y la regularización de la propiedad social, de suerte que en la actualidad se ocupa más de actividades propias de la Secretaría que la sectoriza, desatendiendo su función fundamental de procuración de justicia agraria.

A lo anterior debe añadirse que ha sido hasta el momento un órgano con escasa autonomía administrativa y de gestión, amén de no contar con recursos propios, lo cual ha provocado que en sus actuaciones se oriente en ocasiones a favor de las decisiones de su coordinadora de sector.

La presente Iniciativa considera urgente dotar a la Procuraduría Agraria de independencia plena, lo que implica se convierta en un organismo descentralizado con autonomía operativa, presupuestal, técnica y administrativa. Asimismo,

se propone que esta institución cuente con una Junta de Gobierno como órgano colegiado de máxima autoridad que le dé fuerza y legitimidad ante la sociedad rural.

## 11. Vinculación de la legislación relacionada con el desarrollo agrario y agropecuario

Ante el avance de las leyes de nueva generación ligadas a los aspectos técnicos, productivos y ambientales del campo (agropecuarios, forestales, hidráulicos), que junto con la legislación agraria vienen perfeccionando el marco jurídico vinculado al desarrollo rural, resulta imperativo compatibilizar los respectivos cuerpos normativos con objeto de encauzarlos hacia un propósito común.

En ese sentido, la Iniciativa que aquí se presenta propone una serie de adecuaciones que tienen como objetivo establecer la necesaria compatibilidad y congruencia entre la Ley Agraria y la legislación periférica o colateral, básicamente, con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Con las medidas, lo que se busca es garantizar que el marco jurídico-agrario contribuya y se ajuste a las necesidades del desarrollo integral del país y a la nueva política de Estado para el campo; que permita mejorar las condiciones de vida de la población de las áreas rurales, fortalezca la soberanía alimentaria; promueva, favorezca y regule el aprovechamiento adecuado de las tierras, bosques y aguas; dé respuesta a las demandas de los nuevos sujetos agrarios, y contribuya a mejorar los estándares de vida de la población rural de nuestro país.



## El campo mexicano visto desde el Poder Legislativo<sup>1</sup>

En el siglo XX se transformó profundamente la estructura social y económica de México. En 1900 casi tres cuartas partes de la población vivía y trabajaba en el campo, mientras que en el año 2000, los mexicanos rurales apenas son una cuarta parte de la población. Se transitó de una sociedad rural a una de tipo urbano. También, se creció en términos poblacionales, de 13.6 millones a 100 millones de habitantes entre 1900 y el 2000. Igualmente, se dieron otros cambios. A principios del siglo XX el campo estaba en el centro de la sociedad, era su columna vertebral, del producto nacional de 1900, 30% se atribuye de manera directa a las actividades agrícolas y ganaderas, mientras que a finales del siglo, sólo aporta alrededor de 5% del Producto Interno Bruto. En aspectos legislativos también se dan grandes cambios, en un inicio la legislación giró alrededor de lo agrario mientras que en el 2000 se caracteriza por disposiciones específicas en cada materia: agua, medio ambiente, financiamiento, organización, productividad, por mencionar algunos temas.

<sup>1</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria

## I. Algunos elementos históricos

A partir de la promulgación de nuestra Carta Magna en 1917, el sector rural ha estado presente en el interés y en los debates del Poder Legislativo y, a través de sus leyes, ha marcado gran parte del destino del país. Un análisis profundo falta aún por realizar sobre esta historia del siglo XX, por lo que aquí sólo se mencionan sus grandes rasgos.

El marco jurídico agrario, distintivo nacional e internacional, fue, sin duda, el que marcó la orientación social del desarrollo del campo mexicano en la primera mitad del siglo XX. Su contenido social se sintetiza en el reparto de tierras a los campesinos, en la función social de la tierra, en el combate al latifundio mediante el acotamiento de la propiedad privada y en el apoyo del Estado a los sectores socialmente más débiles.

Como bien es sabido, el Artículo 27 constitucional introdujo el carácter social de la propiedad y a partir de ahí se crearon los regímenes de tenencia de la tierra ejidal y comunal, que junto con la privada, marcan el rasgo distintivo de nuestro sistema de propiedad en esta materia; ambas sujetas a lo que dicte la utilidad pública. A través del tiempo, varias han sido las leyes reglamentarias del Artículo 27 constitucional en materia agraria; de hecho, antes de la promulgación de la Constitución de 1917, el 6 de enero de 1915 se promulgó la primera, con la cual comenzó el reparto agrario. Después vendría la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920; le seguiría el Código Agrario del 22 de marzo de 1934 y el 23 de septiembre de 1940, siendo Lázaro Cárdenas Presidente de la República cuando se promulgó el segundo Código Agrario del país, cuyo rasgo distintivo fue establecer un procedimiento para el reconocimiento y la titulación de las tierras comunales. Este Código se reformó el 31 de diciembre de 1942 y el 22 de marzo de 1971 fue sustituido por la Ley Federal de Reforma Agraria, la que a su vez fue derogada por la Ley Agraria actual, vigente desde el 27 de febrero de 1992.

La firme política del reparto de tierras a los campesinos no tuvo su reflejo en el financiamiento para la

producción, aunque tampoco permaneció abandonada. En este rubro fue más activo el Poder Ejecutivo que el Legislativo, lo que se reflejó en el hecho de que las instituciones de crédito de la época fueran creadas o suprimidas por la vía de decretos, más que por leyes. Excepción a esta regla fue la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926; la de Servicios Agrícolas del 19 de agosto de 1932; la Ley del Crédito Agrícola del 2 de enero de 1934, y hasta la Ley General del Crédito Rural de 1976.

Entre una y otra ley hubo un sinnúmero de instituciones que tuvieron a su cargo el financiamiento de las actividades productivas del sector rural. Por eso la afirmación de que la política de financiamiento rural no fue tan fuerte como la del reparto agrario no debe entenderse como si hubiera estado abandonado. Más bien que no tuvo un rumbo fijo y estuvo marcada por los vaivenes de la política gubernamental.

A la par del marco jurídico agrario y de financiamiento, se crearon instituciones para atender problemas específicos: en 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación; en 1937 el Comité Regulador de los Precios del Trigo y un año después la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A., antecedentes de lo que en los próximos años sería Conasupo; en 1938, el Instituto Nacional Indigenista. En los siguientes años se constituyeron la Financiera Azucarera, el Instituto Nacional de Café y del Tabaco, *CONASUPO* y la Aseguradora Agrícola Ganadera, entre otras.

En materia de organización destacan la Ley de Cámaras Agrícolas del 19 de agosto de 1932; la Ley de Asociaciones Ganaderas del 7 de abril de 1937; la Ley General de Sociedades Cooperativas del 15 de enero de 1938; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se facultó a la Secretaría de la Reforma Agraria (art. 41, fracción X) a organizar a los ejidos con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos, y la Ley de Sociedades de Solidaridad Social del 27 de mayo de 1976, en donde se promueve la organización de la población rural sin tierra.

Con relación a la explotación forestal los ordenamientos que se expidieron se pueden agrupar en tres periodos.

El primero fue en 1926, cuando se expidió paralelamente a la Ley de Ejidos. El segundo, de 1940-1982, que normó el otorgamiento de las concesiones y las vedas forestales, y el tercero es el inicio de las empresas forestales comunitarias que abarca la década de 1982 a 1992, que marca el inicio del periodo que se caracteriza por la apropiación de los procesos productivos.

La Constitución de 1917, particularmente su Artículo 27 constitucional, se ocupó de los recursos naturales, el agua incluida. Tan importante se consideró este recurso que desde sus primeros párrafos se estableció que “al igual que las tierras, las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, incluyendo las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados. Las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes”.

En los siguientes años se expidieron otras normas que regulaban el aprovechamiento del agua. Destacan las de: 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987. Una vez establecido el papel rector del Estado con relación al recurso agua, la normatividad jurídica apuntaló las políticas que se impulsaron en esos años, que consistieron en priorizar el desarrollo de las grandes obras de irrigación ampliando la superficie de cultivo y diversificación productiva. Más adelante, tuvo que contemplar la problemática de la sobreexplotación de los acuíferos y escasez del recurso en gran parte del territorio nacional, por lo que las vedas y cancelaciones definitivas de extracción

se han visto fundamentadas en la legislación más reciente.

Este marco legal y una política de Gobierno de respaldo al sector rural, permitieron el llamado “Milagro Mexicano” que perduró hasta mediados de la década de los sesenta, donde el sector rural tuvo crecimientos sostenidos de 5% anual, balanza comercial superavitaria, se satisfizo la demanda interna de alimentos y materias primas. Lo que se pretendía era que las familias rurales tenían una vida digna en el campo y, sobre todo, expectativas para sus hijos de vivir dignamente de la actividad agrícola.

En México, antes de los años setenta prácticamente no se aplicaba ningún criterio ambiental, a pesar de que había indicios de impactos crecientes en términos de contaminación atmosférica y generación de residuos. Fue a partir de 1971, con la expedición de la primera Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, que inicia el proceso legislativo de protección al ambiente.

En 1982, la Ley Federal de Protección al Ambiente tenía un enfoque más amplio de protección ambiental ya que hasta ese momento la problemática era vista como un problema de salubridad general. En 1983 se propone que simultáneamente a la expedición de la Ley General de Salud, se reformaran y adicionaran diversos artículos a la LFPA. Ambos, antecedentes de lo que sería en 1988 la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En la década de los setenta y los dos primeros años de los ochenta, se evidenció la necesidad de ver la totalidad del fenómeno rural y por ello se generaron programas de gobierno muy importantes, como el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural —PIDER— y el Sistema Alimentario Mexicano —SAM—, que reconocieron las asimetrías entre regiones y productores y la creciente dependencia alimentaria, por lo que los poderes Ejecutivo y Legislativo decidieron apoyar a las zonas marginadas y la autosuficiencia alimentaria de nuestro país.

## II. La década de los ochenta: los cambios de paradigma de desarrollo

Al final de la década de 1960 se hizo evidente y se reconoció la existencia de una crisis en la producción agropecuaria. Su síntoma más nítido lo representaba el hecho de que su crecimiento quedaba por debajo del aumento de la población y que la población que habitaba en zonas rurales era considerada de la más pobre del país. Otros fenómenos de la crisis fueron: las grandes obras de irrigación requerían de enormes subsidios para su operación; las presas almacenadoras habían disminuido su capacidad por azolve y falta de protección; las políticas públicas de comercialización, la compra de productos básicos para abastecer a las ciudades fue rebasada y no pudo cumplir sus objetivos estratégicos y los ciclos de oscilación de los precios para el fomento de la producción o la corrección de subsidios excesivos se comprimieron y acortaron como efecto de una mayor dependencia de los mercados respecto a la intervención gubernamental.

El modelo de sustitución de importaciones por producción nacional demandaba un alto presupuesto destinado al sector, que en su punto máximo en 1981 llegó a 12% del Presupuesto Programable Federal y se basaba en los ingresos procedentes del petróleo. Durante la crisis de los precios del petróleo en 1982, este modelo no pudo mantenerse. Esta situación provocó un cambio drástico en la política nacional y en el marco legal, que se muestra desde las dos últimas décadas y continúa al inicio del nuevo milenio.

La apertura comercial y las reformas estructurales a la política económica y a la participación del Estado, caracterizan a este periodo. Se derogan las leyes, decretos y acuerdos que habían creado a las instituciones de respaldo al sector rural, como *INMECAFÉ*, *AZÚCAR S.A.*, *CONASUPO*, *FERTIMEX*, *ANAGSA*, etc. La modificación al marco legal agrario en 1992 es una de las acciones legislativas que marca el nuevo rumbo de esta etapa. Finalmente, se define una disminución y reorientación de los subsidios al campo, como fue el Decreto que crea al PROCAMPO y que distingue a esa época de mediados de la década de los noventa a la fecha.

Nombre de la Ley	Fecha de publicación en el DOF
Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	28 de enero de 1988
Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas	15 de diciembre de 1991
Ley Agraria	27 de febrero de 1992
Ley de Pesca	25 de junio de 1992
Ley de Aguas Nacionales	1 de diciembre de 1992
Ley Federal de Sanidad Animal	18 de junio de 1993
Ley Federal de Sanidad Vegetal	5 de enero de 1994
Ley Federal de Variedades Vegetales	25 de octubre de 1996
Ley de Organizaciones Ganaderas	6 de enero de 1999
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	17 de diciembre de 2001
Ley de Capitalización de Procampo	31 de diciembre de 2001
Ley Orgánica de la Financiera Rural	26 de diciembre de 2002
Ley de Energía para el Campo	30 de diciembre de 2002

### III. La LVIII Legislatura

La característica distintiva de esta LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, al igual que la anterior, fue su composición plural, donde ningún grupo parlamentario tenía mayoría absoluta, por lo que las aprobaciones en el pleno se realizaban después de la incorporación de diferentes puntos de vista en la discusión y una verdadera negociación.

Resaltan cuatro leyes directamente relacionadas con las actividades del campo mexicano: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Orgánica de la Financiera Rural, la Ley de Capitalización del PROCAMPO y la Ley de Energía para el Campo.

#### 1. Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) aspira a atender los vacíos legislativos sobre el campo mexicano para el desarrollo rural y dar orden al marco jurídico existente, el cual se encontraba descoordinado y desarticulado debido a la gran cantidad de decretos y normas específicas que se habían emitido por las diferentes dependencias del gobierno. Esta Ley fue la respuesta a una necesidad señalada reiteradamente por la sociedad rural. Se diseñó para atender la necesidad de contar con un instrumento jurídico que diera seguridad y protección al campo mexicano.

Después de pasar por un regreso del Poder Ejecutivo con observaciones a la Ley, los diputados de la LVIII Legislatura presentaron una nueva iniciativa bajo el nombre de Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual se propuso la instrumentación de una política de Estado que, al trascender los cambios propios de una sociedad dinámica, proporcionara mayores grados de certidumbre general, con los consecuentes beneficios en el mejoramiento de la vida rural. Destacaba como un aspecto fundamental para estos propósitos, el establecimiento de las previsiones multianuales de presupuesto que, sin omitir la indispensable intervención de la Cámara en la autorización anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni la Ley de Gasto Público, orientara

de manera efectiva la planeación presupuestal y la continuidad de la aplicación de los programas previstos para la ejecución del Programa Especial Concurrente.

Además, resaltan la clarificación de las formas de concurrencia de los órdenes de gobierno y la emisión de diversas disposiciones de carácter reglamentario, que el Ejecutivo debería elaborar a la brevedad, una vez aprobado y promulgado como Ley el presente proyecto, como son los reglamentos de los diversos órganos previstos en el mismo.

También incorporaba medidas para incrementar la productividad y la competitividad, con una gama coherente de disposiciones que incluía, entre otras, la asignación sustancial de recursos para revertir la descapitalización que sufre el campo; la generación y transferencia de tecnología mediante procedimientos de validación e información; el desarrollo de un mercado moderno con planeación de la producción y concertación con arbitraje entre los diferentes agentes a lo largo de las cadenas productivas; así como esquemas nacionales de financiamiento y administración de riesgos con el aprovechamiento sinérgico de las ventajas de la banca de fomento, la privada y la social.

Los legisladores de la LVIII Legislatura consideraron en la integración de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que el campo mexicano se encontraba en evidente rezago económico, social y tecnológico; con una difícil situación en los mercados globalizados; una población mayoritaria en condiciones de pobreza y pobreza extrema, forzada a emigrar; sin mejores alternativas de vida y desprovista de los más elementales servicios para el bienestar humano.

Entre sus preocupaciones estaba la degradación de los recursos naturales y el ritmo de deterioro continuo de los mismos, hasta alcanzar un costo mayor a la propia producción del sector. Sin embargo, planteaba también las grandes fortalezas del país: una dotación extraordinaria de recursos naturales; una ubicación privilegiada en lo que se refiere a las oportunidades de mercados; conocimientos propios, que van desde los profundos y sofisticados conocimientos tradicionales, hasta hallazgos de científicos de primer nivel.

Además de proporcionar los elementos para sortear los cambios derivados de la globalización y la apertura comercial que hacían imprescindible que México emprendiera una serie de reformas estructurales con objeto de ordenar la participación estatal en el proceso productivo y definir los apoyos para fortalecer la competitividad y la eficiencia de los productores.

Sin embargo, esta Ley, a tres años de haberse promulgado, no cuenta aún con la totalidad de su Reglamento, salvo unos parciales que no cubren todas las disposiciones de la LDRS y que por lo tanto han puesto en cuestionamiento su propia promulgación.

## *2. Ley Orgánica de la Financiera Rural*

El financiamiento para el desarrollo es una asignatura pendiente en el campo mexicano. Al momento de presentarse la iniciativa, la principal institución de financiamiento para el campo, BANRURAL, presentaba una situación financiera difícil, producto de los altos costos derivados de la atomización del crédito y las condiciones económicas en que habían caído los productores de bajos y medianos ingresos, aunado a una deficiente recuperación del crédito y los elevados pasivos laborales, lo que obligaba a esta institución a acudir en forma recurrente a apoyos fiscales.

La promulgación de la Ley Orgánica de la Financiera Rural le permite al Estado mexicano contar con un organismo especializado y orientado fundamentalmente al otorgamiento de crédito al campo para los productores de ingresos bajos y medios. Igualmente, conforme a la experiencia histórica en el medio rural y considerando el papel activo de diversos intermediarios financieros que han estado surgiendo en estos años, se planteó la conveniencia de que la función principal de la Financiera fuese exclusivamente la de colocación de crédito y, dado que la captación directa no había sido la función que mejor garantizara la rentabilidad de la operación activa en este tipo de instituciones, se propuso que los mecanismos de otorgamiento de crédito del nuevo organismo estuvieran sujetos a su propio patrimonio.

La Ley Orgánica de la Financiera Rural consideraba que las experiencias más exitosas en los ámbitos internacional y mexicano, demostraban la necesidad de combinar el mantenimiento de la atención individual al productor con el estímulo para desarrollar intermediarios financieros rurales, donde estas últimas organizaciones actuaran como colocadoras de crédito, atendiendo el principio de corresponsabilidad para fortalecer el financiamiento y la producción en el campo.

## *3. La Ley de Capitalización del PROCAMPO*

En 1994, se creó el Programa de Apoyos Directos —PROCAMPO— para apoyar la comercialización agrícola y como compensación por los posibles daños a los productores de seis cultivos estratégicos por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y las reformas de política al campo. Dichos recursos, cuantiosos en su monto, tenían como finalidad contribuir a la competitividad o reconversión de la producción.

Por diversas causas, en los últimos años los recursos de inversión al campo habían sido prácticamente nulos, tanto en su modalidad de inversión particular directa como en la canalización de créditos a proyectos productivos; se estimó que una de las limitaciones para la aplicación de créditos era la dificultad para establecer las garantías necesarias para dichas operaciones, a la vez por los montos elevados de costos financieros por cobertura de riesgos.

Esta ley creó disposiciones para que los productores beneficiarios del PROCAMPO puedan acceder de manera anticipada a los pagos futuros a que tienen derecho por estar inscritos en ese programa. Los pagos anticipados son en apoyo a la realización de proyectos productivos y pueden aplicarse directamente en la ejecución de sus proyectos o como garantía crediticia. La ley establece el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO y da prioridad de atención a los productores de 5 hectáreas o menos, las mujeres y los grupos indígenas. Se considera que la ley posibilita que los beneficiarios del PROCAMPO accedan

anticipadamente a los recursos previstos en los años restantes de vigencia de ese programa; da certidumbre a los productores sobre la recepción futura de los apoyos y proporciona condiciones para la disponibilidad y acceso a recursos crediticios. En síntesis, contar con los recursos anticipadamente tiene el propósito de constituir una fuente significativa de capital para detonar procesos locales de capitalización y dinamismo en todos los ramos de la actividad económica rural.

#### *4. Ley de Energía para el Campo*

Con base en la necesidad de contar con un instrumento jurídico que establezca lineamientos para impulsar la productividad y el desarrollo de las actividades agropecuarias, se aprobó esta disposición normativa. Para lo cual se contemplan disposiciones para alentar la actividad económica, promover las condiciones para el desarrollo rural integral y el ejecutivo federal pueda otorgar subsidios a las actividades prioritarias. Además, como parte de sus objetivos establece disposiciones básicas para hacer más competitivos a los productores agropecuarios como medidas de apoyo para reducir las asimetrías respecto a otros países.

Esta ley establece el Programa de Energía para el Campo, el cual mediante precios y tarifas de estímulo a los energéticos agropecuarios, apoyará los procesos productivos primarios basados en recursos renovables: agricultura, ganadería, silvicultura, acuacultura y pesca ribereña, identificados todos ellos en la ley como actividades agropecuarias. Los sujetos de esta Ley y del Programa que crea son ejidos, comunidades, organizaciones del medio rural y personas físicas, que en lo individual o colectivamente se dediquen a las actividades mencionadas. Se consideran energéticos agropecuarios la gasolina, el diesel, el combustóleo y la energía eléctrica empleados en las actividades agropecuarias.

## IV. La LIX Legislatura

### 1. Leyes aprobadas

La presente legislatura ha continuado con la atención al campo mexicano a través de leyes específicas al sector rural, entre las que se encuentran las siguientes:

#### *1.1 Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*

Esta Ley tiene por objeto regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola y fue publicada el 11 de marzo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

El desarrollo de la biotecnología moderna aplicada a los organismos genéticamente modificados (OGMs), requiere de un marco jurídico y regulatorio que incremente de manera importante las capacidades nacionales; que genere la confianza; que sea acorde y congruente con los compromisos nacionales e internacionales que México ha adquirido en aspectos sociales, ambientales y económicos, y que esta nueva tecnología se traduzca en beneficios para los productores de la nación mexicana.

#### *1.2. Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura*

Recientemente el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura. Este ordenamiento se propone, a través de diversos instrumentos de apoyo económico, estar presente en los aspectos más relevantes de la actividad cafetalera de México:

en el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones cafetaleras, en la administración y diversificación del recurso, la eficiencia y eficacia del Consejo Mexicano del Café, en la difusión y adaptación de innovaciones tecnológicas, en la creación de un sistema de comercialización de productos más eficiente y menos gravoso para los cafecultores y consumidores, en la gestión de créditos, en el mejoramiento de la calidad de los productos y en la defensa del medio ambiente.

### *1.3. La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*

Esta Ley establece que, considerando las características específicas de la agroindustria de la caña de azúcar y el carácter básico y estratégico que tiene el principal producto que se obtiene de ella, disposiciones jurídicas que regulen adecuadamente esta industria garanticen su viabilidad y la seguridad alimentaria en la materia. Del mismo modo, pretende fomentar un desarrollo sustentable que propicie la elevación del nivel de vida de la población rural y en general de todos los sectores que en ella intervienen, rescatando y actualizando las instituciones y disposiciones que han demostrado eficacia en el sostenimiento de esta importante actividad.

## 2. Iniciativas de leyes

### *2.1. Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras*

Con el ánimo de dar continuidad a los planteamientos formulados desde 1995, la iniciativa procura reunir disposiciones normativas dispersas, tomar de manera destacada las disposiciones ya introducidas en la LDRS y fortalecer aspectos faltantes o débiles. Así, la ley clarifica e instrumenta normas dispersas; atiende el Tratado internacional de Lucha contra la Desertificación; establece el Sistema de Lucha contra la Desertificación; coordina acciones de las diferentes entidades y dependencias de la administración pública

que participan en la conservación y restauración de las tierras; aprovecha la estructura y los programas para el manejo sustentable productivo sin más gasto; propicia el pago de servicios ambientales, y da capacidad política y ejecutiva a la autoridad ambiental.

El enfoque de la iniciativa es que la degradación de las tierras es masiva y se debe a sistemas inadecuados de manejo productivo; más que grandes obras y programas especializados, se requiere la inducción masiva de prácticas sustentables. Además, considera que existen muchas alternativas tecnológicas útiles para el mejor manejo de las tierras y cada productor debe seleccionar las que se adapten mejor a sus condiciones y preferencias; que el manejo inadecuado de las tierras tiene causas indirectas, como deficiencias en el sistema de transferencia de tecnología, los márgenes de utilidad para obtener recursos para invertir y, sobre todo, que la armonización de las políticas sustanciales del desarrollo rural es la principal palanca para inducir masivamente la selección de sistemas sustentables.

### *2.2. Iniciativa de Ley de Gas Natural de Proceso-Amoniaco-Fertilizantes nitrogenados*

El pasado 26 de mayo de 2004, se presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Gas Natural de Proceso, Amoniaco, y Fertilizantes Nitrogenados que permite la unificación rentable de esta cadena productiva en beneficio de las actividades agrícolas. La iniciativa fue turnada para su estudio y análisis a las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Energía.

El objeto es coadyuvar al desarrollo agropecuario y forestal del país, estableciendo acciones de impulso a la productividad y competitividad con medidas de apoyo tendentes al acceso a los fertilizantes químicos como insumos básicos, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Promueve la reactivación de la producción de amoníaco y fertilizantes nitrogenados en México para incrementar los rendimientos, la productividad, rentabilidad y competitividad de la producción agrícola, pecuaria y forestal del país al asegurar precios más bajos al productor, revertir la dependencia en las importaciones de esos productos y la consecuente fuga de divisas por ese concepto, y rescatar las fuentes de trabajo y capacidad instalada para la producción de amoníaco y fertilizantes nitrogenados. Actualmente, la Comisión de Agricultura y Ganadería ya aprobó un proyecto de dictamen, mismo que esta pendiente de aprobación por la Comisión de Energía.

### *2.3. Iniciativa de Ley General para la Producción, Certificación y Comercialización de Semillas y la Iniciativa de Ley para la Protección y Fomento de las Semillas Mejoradas y Variedades Nativas Mexicanas*

Actualmente, la Cámara de Diputados está estudiando dos iniciativas de ley relacionadas con la producción de semillas. La primera pretende organizar la actividad en la producción, distribución y comercialización de semillas de calidad para el campesino de México, con total independencia de la situación de PRONASE. La segunda tiene por objeto la protección de la biodiversidad agrícola y el fomento a la agricultura, mediante la conservación, promoción, investigación, registro, abasto y utilización de semillas mejoradas y variedades nativas mexicanas, así como el reconocimiento y respeto de los conocimientos y prácticas agrícolas, que contribuyan a la soberanía y seguridad alimentaria.

### *2.4. Iniciativa de Nueva Ley Federal Agraria*

Los principales temas que contempla esta iniciativa son: que el gobierno mexicano retome e impulse la reforma agraria como política de Estado; la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas; el patrimonio familiar de la tierra; la protección a la propiedad social; el acotamiento de las sociedades mercantiles, y el apoyo a la propiedad privada parvifundista. Además, establece la necesidad de contar con un

presupuesto para atender los diferentes problemas asociados con la tenencia de la tierra e impulsar programas que atiendan aspectos de organización, del relevo generacional de los propietarios de la tierra e incorporación de los jóvenes y la creciente presencia de las mujeres como propietarias de tierra.

### *2.5. Iniciativa de Ley de Pesca y Acuicultura Sustentable*

Este ordenamiento jurídico tiene como propósitos principales: establecer las bases jurídicas para ordenar, fomentar y regular el aprovechamiento sustentable de los recursos acuícolas y pesqueros, mediante el manejo integral de la pesca y acuicultura y establecer la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en dichas materias. Sus principales aportes son el ordenamiento de la pesca y acuicultura, incorporando el enfoque de precaución como un principio que deberán observar las autoridades en todas las medidas administrativas que pretendan instrumentar y la participación paulatina de las entidades federativas, así como de los gobiernos locales, mediante la celebración de convenios con lo que se pretende disminuir la centralización, favoreciendo la soberanía de los estados y la libertad de los municipios.

## EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE INGRESOS

Una de las actividades sustantivas que ha distinguido a esta Legislatura ha sido el énfasis en el análisis y autorización al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a la Ley de Ingresos.

En materia de ingresos, la decisión de otorgar cupos de importación libres de arancel de diversos productos agropecuarios, adicionales a los necesarios para cubrir las cuotas mínimas acordadas en los tratados de libre comercio, particularmente el suscrito con Estados Unidos y Canadá, ha hecho necesario introducir en la Ley de Ingresos disposiciones para regular la forma y condiciones en las que dichos cupos sean otorgados a los importadores que los solicitan. Así,

a través del artículo 6° transitorio, se ha regulado la asignación de los cupos de importación de maíz, leche y frijol. Además, se acordaron diversas disposiciones tal y como se señalan en los cuadros siguientes, sobre los tres cultivos:

ACCIONES		FECHA LÍMITE		
MAIZ AMARILLO	Programa especial para incrementar la producción y productividad del Maíz Amarillo.	31 de enero de 2005		
	Promoción entre productores e industriales consumidores, de esquemas de agricultura por contrato o conversión productiva para sustituir importaciones.	15 de febrero de 2005 PV 31 de julio de 2005 OI		
	Publicación en el D.O.F. de las modificaciones a las áreas de influencia logística para efectos de los convenios acreditables de agricultura por contrato de granos.	15 de febrero de 2005		
	Publicación en el D.O.F. del procedimiento para la acreditación de los contratos de compra venta o compromisos de adquisición de granos forrajeros nacionales.	31 de marzo de 2005		
	Publicación en el D.O.F. del Acuerdo que regule la asignación de cuota adicional.	15 de junio de 2005		
MAIZ BLANCO	Arancel mínimo aplicable	54,50%		
	Entrega de apoyos complementarios a productores	5 días hábiles posteriores a la operación de compra-venta		
	Estados prioritarios	P-V	Jalisco y Chiapas	
		O-I	Sinaloa y Tamaulipas	
	Estados en los que se autorizarán las cuotas de importación	Baja California, Coahuila, Chihuahua Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Chiapas		
	Períodos de importación específicos	Chiapas	01/Nov-15/Dic	
Chihuahua		01/Abr-31/May		
Publicación en el D.O.F. del precio de indiferencia calculado	31 de marzo 2005			
FRIJOL	Arancel mínimo aplicable	35,20%		
	Importación por encima de las cuotas mínimas libres de arancel	Máximo 10 %		
	Programa de sustitución de importaciones y adquisición de frijol nacional a través del acopia y comercialización	ASERCA	320,000 ton	
		Organizaciones gremiales	680,000 ton	
Estados	Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas			
LECHE	Distribución de las cuotas mínimas libres de arancel	60%	LICONSA	
		8%	Empresas Industrializadoras	
		32%	Empresas con compromiso de adquisición de leche fluida nacional	
	Cuotas adicionales en porcentaje de la cuota mínima	11%	LICONSA	01-15/Ago/2005
		26%	Industria	
	Publicación en el D.O.F. del precio de referencia	31 de enero de 2005		
Fecha límite de registro de productores ante ASERCA	31 de marzo de 2005			

Las disposiciones en materia de egresos responden a la convicción de valorar el papel del campo en el proyecto de nación, a través de la aplicación pertinente y suficiente de recursos económicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para afrontar de manera conjunta este reto, las comisiones ligadas al sector rural: Agricultura y Ganadería, Asuntos Indígenas; Desarrollo Rural; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Pesca; Recursos Hidráulicos, y Reforma Agraria, se constituyeron en **Comisiones Unidas del Sector Rural**, como ya lo habían hecho el año anterior.

La integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Sector Rural (PEF) para los ejercicios fiscales 2004 y 2005, pretendió dar vigencia a las disposiciones plasmadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a las acciones establecidas en el Acuerdo Nacional para el Campo. Estas disposiciones se nutrieron de las iniciativas presentadas por diversas organizaciones de productores, académicos, campesinos, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como de diversas organizaciones de la sociedad rural cuyas actividades tienen lugar en el campo.

En este sentido, las asignaciones presupuestales y las orientaciones incluidas en el PEF buscaron los objetivos de: incrementar el desarrollo económico de las familias rurales mediante el aumento presupuestal para el desarrollo productivo, la consolidación de cadenas alimentarias, la generación de opciones empresariales y el bienestar social; generar empleos por incremento en tecnología, reconversión productiva, proyectos productivos, así como por el respaldo al programa de empleo temporal; revertir la descapitalización del campo a través de programas de apoyo a la infraestructura productiva e ingresos objetivos; rehabilitar el tejido social mediante el mejoramiento y desarrollo de capacidades, para que las organizaciones de productores y sus integrantes accedan a la información y a la toma de decisiones económicas y fijar las bases de bienestar social y el combate a la pobreza rural, en el cual se incluya la seguridad social universal, así como servicios básicos de infraestructura

(vivienda, agua potable, caminos, electricidad, telefonía rural, entre otras), para alcanzar la equidad entre poblaciones urbanas y rurales.

Así, las disposiciones establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2004 y 2005 han incluido la asignación de recursos "etiquetados" para los programas que constituyen el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) a través de un anexo (anexo 17). De esta manera, desde el año 2004, el total de los recursos destinados al PEC forma parte del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En los textos del articulado del presupuesto para el ejercicio fiscal de estos dos años, se establecieron orientaciones al ejercicio de los recursos destinados al PEC, entre los que se encuentra: federalización, ajustes a las reglas de operación de los programas para que sean simplificadas según los requerimientos locales, publicadas en fechas determinadas y responder a criterios de oportunidad, eficiencia, equidad, subsidiaridad y a la tipología de productores.

Ante la dispersión y duplicidad de programas ejecutados por diferentes dependencias públicas, se le planteó al Ejecutivo que analizara su ubicación en la Secretaría con mayor experiencia y demanda de beneficiarios y consolidar así los programas y presupuestos, aspecto que fue rechazado por el Ejecutivo.

También, se incluyó la calendarización del ejercicio presupuestal de acuerdo con los ciclos productivos y climáticos y se establecieron previsiones para los subejercicios, incluyendo la sanción a los funcionarios que incumplan las disposiciones para el presupuesto señaladas en el decreto.

Atendiendo a la necesidad de transparencia y rendición de cuentas, además de la inclusión íntegra del PEC en el Decreto, se establecieron disposiciones para que los programas que lo constituyen sean difundidos por los diferentes medios de comunicación buscando asegurar su conocimiento por parte de la población rural, y la entrega de informes trimestrales y mensuales del ejercicio presupuestario, comparando lo aprobado y lo ejercido,

así como su impacto en la población a la que van destinados.

Se establecieron disposiciones para hacer una evaluación amplia de los impactos que tiene la asignación presupuestaria.

## PRESUPUESTO PARA EL CAMPO 2005: INTEGRACIÓN Y SEGUIMIENTO

En particular, se considera pertinente informar sobre la complejidad de esta tarea por parte del Poder Legislativo; se toma el ejemplo del proceso que se siguió en el caso de la autorización del Presupuesto Rural 2005.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2005 fue enviado a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2004, para así disponer de dos meses y una semana, para: "...examinar, discutir y en su caso modificar", el PPEF, conforme a las modificaciones al Art. 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre de ese mismo año.

Las Comisiones Unidas del Sector Rural (CUSR) solicitaron al CEDRSSA su participación en apoyo al proceso de análisis e integración del Presupuesto para el Campo 2005 y designaron adicionalmente a un grupo de trabajo bajo la dirección de la Comisión de Recursos Hidráulicos.

El PPEF 2005 no incluyó al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), tal y como se indica en el art. 16 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el cual señala que el Ejecutivo Federal establecerá las provisiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del PEC y que las provisiones presupuestales anuales para la ejecución del PEC serán integradas a los proyectos de presupuesto de Egresos de la Federación. Sólo señala en el transitorio Decimocuarto del PPEF que, a finales de enero, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable presentaría a la Cámara el Gasto y Composición del PEC.

El PEC tiene sustento legal en el artículo 14 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el

Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de diciembre de 2001 y en su propio Decreto, publicado en el DOF el 17 de junio de 2002.

Al no incluirse en el PPEF, solo SAGARPA, SRA y el Tribunal Superior Agrario (TSA) canalizan todo su presupuesto al campo, por lo que el desglose del presupuesto por programas pudo extraerse de los Anexos del PPEF. Sin embargo, para los casos de SEMARNAT, SEDESOL, SEP, SSALUD, SECON, SHCP, STyPS, SER, SECTUR, que su ámbito de acción es urbano y rural, no fue posible extraerlo de los Anexos del PPEF.

Por ello, las CURS realizaron un acercamiento informal con la propia SHCP y a finales del mes de septiembre, la Comisión de Recursos Hidráulicos presentó el documento de referencia del PEC, con la base de datos semejante al 2004, que fue la que se utilizó hasta inicios del mes de noviembre, cuando nuevamente SHCP modificó los montos por programa.

El PPEF 2005 que el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados para su aprobación, consideraba un monto total de 125,240.8 millones de pesos para el PEC de este año; esto es, un aumento nominal de 4% sobre el monto destinado a este programa en el ejercicio 2004, que fue de 120,380.4 millones de pesos. En términos reales, el monto fue similar al del año 2004.

El monto total autorizado por la Cámara para el PEC 2005 fue de 145,975.0 millones de pesos, lo cual significa un crecimiento respecto a la propuesta del Ejecutivo de 20,734.2 millones de pesos y, respecto al presupuesto rural del 2004, un crecimiento de 25,594.8 millones de pesos.

Por ello, descontando la inflación de 4%, el crecimiento real del presupuesto rural para el 2005 es de 17.3%.

El presupuesto total incrementado por el Legislativo a todos los Ramos fue de 111,400 millones de pesos, por lo que la cifra de 20,734.2 millones de pesos destinada como incremento al sector rural, fue la más importante frente al resto de los sectores. Representa 18.6% del total incrementado al presupuesto general.

## Orientación X Ramos

RAMOS	PEF PEC 2004 (a)	%	Ejecutivo 2005 (b)	%	Aprobado 2005 (c)	%	Diferencia (c - b)	Diferencia (c - a)
<b>Orientación Productiva</b>	<b>64.217,9</b>	<b>53,3</b>	<b>54.697,2</b>	<b>43,7</b>	<b>74.272,9</b>	<b>50,9</b>	<b>19.575,7</b>	<b>10.055,0</b>
08 SAGARPA	42.365,7	66,0	37.192,7	68,0	48.247,6	65,0	11.054,9	5.881,9
15 SRA	4.235,8	6,6	2.859,9	5,2	4.856,1	6,5	1.996,2	620,3
16 Semarnat	9.225,5	14,4	8.138,7	14,9	11.152,3	15,0	3.013,6	1.926,7
21 Sector	8,7	0,0	3,8	0,0	3,8	0,0	0,0	-4,9
33 Aport Fed	3.934,4	6,1	4.233,9	7,7	4.233,9	5,7	0,0	299,5
01 Cámara de Dip.	45,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-45,0
06 SHCP	401,6	0,6	253,5	0,5	2.705,4	3,6	2.451,9	2.303,8
09 SCT	1.970,1	3,1	992,8	1,8	982,9	1,3	-9,9	-987,2
10 Economía	861,6	1,3	291,5	0,5	1.016,4	1,4	724,9	154,8
20 SEDESOL	1.169,5	1,8	730,4	1,3	1.074,6	1,4	344,2	-94,
<b>Social</b>	<b>56.162,3</b>	<b>46,7</b>	<b>70.543,6</b>	<b>56,3</b>	<b>71.666,7</b>	<b>49,1</b>	<b>1.123,1</b>	<b>15.504,4</b>
08 SAGARPA	0,0	0,0	0,0	0,0	148,5	0,2	148,5	148,
11 SEP	18.061,4	32,2	24.895,8	35,3	23.829,7	33,3	-1.066,1	5.768,3
12 Salud	8.980,1	16,0	13.621,3	19,3	14.206,4	19,8	585,1	5.226,3
14 STPS	843,4	1,5	75,4	0,1	74,6	0,1	-0,8	-768,8
16 Semarnat	100,0	0,2	53,0	0,1	152,5	0,2	99,5	52,5
31 TSA	624,0	1,1	580,0	0,8	574,2	0,8	-5,8	-49,8
33 Aport Fed	10.014,0	17,8	10.847,4	15,4	10.847,4	15,1	0,0	833,4
06 SHCP	2.991,5	5,3	3.268,3	4,6	4.212,9	5,9	944,6	1.221,4
09 SCT	1.180,0	2,1	1.180,0	1,7	1.168,2	1,6	-11,8	-11,8
20 SEDESOL	13.237,9	23,6	16.022,4	22,7	16.373,0	22,8	350,6	3.135,1
05 SRE	130,0	0,2	0,0	0,0	79,2	0,1	79,2	-50,8
<b>Total general</b>	<b>120.380,2</b>	<b>100,0</b>	<b>125.240,8</b>	<b>100,0</b>	<b>145.939,6</b>	<b>100,0</b>	<b>20.698,8</b>	<b>25.559,4</b>

El PEF/PEC 2005 representa 8.0% del gasto total del país, que es de un billón 814 mil 400 millones de pesos y 11.0% del Presupuesto Programable, por lo que es uno de los presupuestos históricos más importantes, sólo superado por el presupuesto destinado en 1981, que alcanzó 12% del presupuesto programable.

La orientación del gasto rural en el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para 2005, en 51.0% es PRODUCTIVA y en 49.0% es SOCIAL. De esta manera, se cumple con la orientación de la LDRS de apoyar al sector y superar la pobreza, a través de estrategias productivas que generen empleo e ingresos.

La propuesta del Poder Ejecutivo para el 2005 era de 43.7% de orientación productiva y 56.3 % de orientación social, cuando que en 2004 el presupuesto modificado por el Legislativo consiguió que la relación fuera de 53.3% de orienta-

ción productiva y 46.7% de orientación social.

Como puede observarse en el cuadro, el Legislativo canaliza cerca de 20,000 millones de pesos a las actividades productivas y de esta manera, se pudo compensar el incremento de SEP, SALUD y SEDESOL de más de 14,000 millones de pesos, donde se ubican los programas Oportunidades y Seguro Popular, los cuales se respetaron.

De acuerdo con la Cámara de Diputados, el PEC contendría 301 programas y subprogramas, de los cuales 187 ya estaban vigentes en 2004; 34 correspondían a alguno de los programas instrumentados el año pasado, pero que este año fueron destacados como subprogramas con una partida presupuestal propia; cuatro sustituyeron a programas anteriores y sólo 76 son nuevas iniciativas. Cabe destacar que 23 programas fueron eliminados.

### PROGRAMAS DEL PEC 2005

RAMO	VIGENTES A 2004	ETIQUETADOS	EN SUSTITUCIÓN	NUEVOS	TOTAL EN CURSO
SAGARPA	60	22	2	34	118
SEP	14	0	0	0	14
SALUD	15	0	0	2	17
STPS	2	0	0	0	2
SRA	13	0	0	0	13
SEMARNAT	32	0	0	28	60
SECTUR	2	0	0	0	2
TSA	0	0	0	0	0
R33 AFED	5	0	0	0	5
SHCP	9	12	2	5	28
SCT	3	0	0	0	3
ECONOMÍA	7	0	0	3	10
SEDESOL	20	0	0	3	23
SRE	5	0	0	1	6
<b>TOTAL</b>	<b>187</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>76</b>	<b>301</b>

Fuente: Elaborado por el CEDRSSA, con información del Presupuesto Modificado 2004 y Proyecto del PEF 2005.

El 17 de febrero de 2005, la CIDRS envió oficialmente a la Cámara de Diputados una nueva versión del PEC, avalada por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, argumentando ajustes derivados de la aplicación de las disposiciones establecidas en los anexos 18 y 19 del Decreto del PEF, lo cual implicó una disminución de 2,117.5 millones de pesos respecto a lo aprobado por la Cámara de Diputados.

Las Comisiones Unidas del Sector Rural llamaron a comparecer a la CIDRS, reunión en la que estuvieron presentes todos los Oficiales Mayores de las Secretarías de Estado involucradas en el sector rural y les

mostraron las diferencias existentes. Se han realizado entre el mes de marzo y abril, y se continúan realizando, reuniones específicas entre Comisiones y Secretarías, para conocer las razones de las diferencias y llegar a acuerdos conjuntos, sobre todo para agilizar la liberación de los recursos presupuestarios de los programas.

A pesar de que esta diferencia es apenas 1.5% inferior a la cifra total aprobada y de que el presupuesto global de algunas dependencias, como el de la SAGARPA, no registra variaciones, es de señalar que sí hubo reubicaciones de programas de SEP, SALUD y SEDESOL, que pasaron al RAMO 33.

**PRESUPUESTO PARA EL PEC 2005****(millones de pesos)**

	<b>RAMO</b>	<b>CAM.DIP.</b>	<b>CIDRS</b>
01	CAM.DIP.	34.7	34.7
05	SRE	79.2	79.8
06	SHCP	6,918.3	6,815.0
08	SAGARPA	48,396.1	48,396.1
09	SCT	2,151.1	2,172.8
10	ECONOMIA	1,016.4	983.6
11	S E P	23,829.7	21,050.5
12	SALUD	14,206.4	9,529.3
14	STPS	74.6	60.7
15	SRA	4,856.2	4,856.3
16	SEMARNAT	11,304.8	10,638.7
19	IMSS	-	4,653.1
20	SEDESOL	17,447.6	14,378.0
21	SECTUR	3.8	3.8
31	TSA	574.2	667.0
33	AP FED	15,081.3	19,537.4
	<b>TOTAL</b>	<b>145,974.3</b>	<b>143,856.8</b>

Pero quizá lo más importante fue el hecho de que la mayoría de los programas para los que la Cámara de Diputados había "etiquetado" recursos, fueron consolidados en los Programas Normales; lo que si bien no implica que no habrán de atenderse, sí permite una mayor discrecionalidad para que el Ejecutivo Federal pueda mover recursos al interior de los programas, lo cual no fue decidido por el Legislativo.

Conforme a la nueva versión del PEC con que el Ejecutivo (CIDRS) ha programado sus recursos y actividades, el número de programas y subprogramas disminuye a 209, que resultan de retomar 150 programas vigentes en 2004; de etiquetar recursos para 12 subprogramas que ya formaban parte de alguno vigente el año pasado; de sustituir o reubicar en otra Secretaría a 15 y de incorporar 34 nuevos programas. Ello, luego de eliminar 20 programas vigentes en 2004.

### PROGRAMAS DEL PEC 2005

RAMO	VIGENTES A 2004	ETIQUETADOS	EN SUSTITUCIÓN	NUEVOS	TOTAL EN CURSO
SAGARPA	37	0	0	10	47
SEMARNAT	32	0	0	8	40
SHCP	9	12	3	5	29
SEDESOL	12	0	2	2	16
SALUD	11	0	0	3	14
R33 AFED	5	0	8	0	13
SRA	12	0	0	0	12
SEP	12	0	0	0	12
ECONOMÍA	7	0	0	3	10
SRE	6	0	0	1	7
SCT	3	0	0	0	3
STPS	2	0	0	0	2
SECTUR	2	0	0	0	2
R19 IMSS	0	0	2	0	2
TSA	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>32</b>	<b>209</b>

Fuente: Elaborado por la Dirección de Evaluación de Políticas públicas del CEDRSSA, con información del Presupuesto Modificado 2004 y Proyecto del PEF 2005.

De estos 209 programas y subprogramas reconocidos por la Comisión Intersecretarial, 117 estarán sujetos a Reglas de Operación. Dado que 85 eran vigentes en 2004, éstos podrán seguir operando con las reglas anteriores, excepto que requirieran alguna modificación. Sin embargo, el resto requerirá que se elaboren y publiquen sus reglas para poder operar sus recursos.

### PROGRAMAS DEL PEC 2005 RECONOCIDOS POR LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL

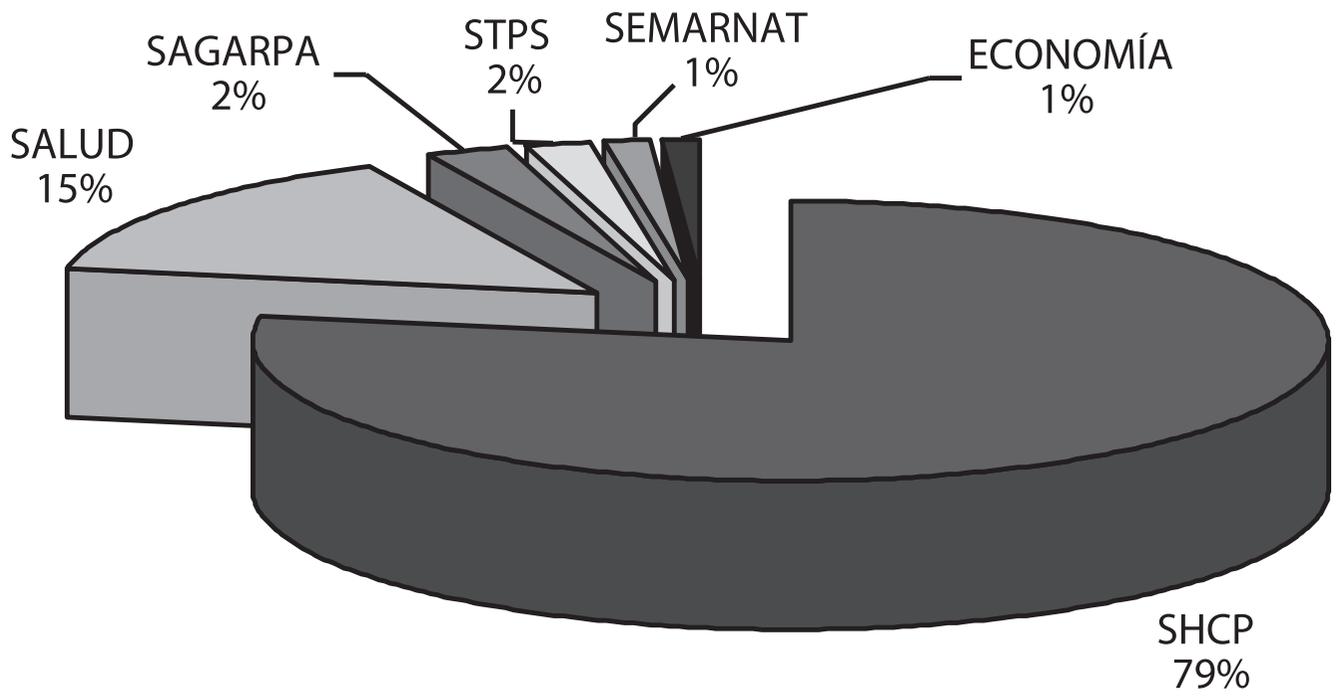
	<b>Estatus</b>	<b>Total</b>	<b>Con Reglas</b>
N	NUEVOS	32	14
O	VIGENTES EN 2004	150	85
S	QUE SUSTITUYEN A OTROS	15	7
Et	YA EXISTÍAN, PERO SIN ETIQUETAR	12	11
	<b>VIGENTES PARA 2005 = N + O + S + Et</b>	<b>209</b>	<b>117</b>

Nota: En 2005, fueron eliminados 20 programas del PEC 2004.

Por último, cabe destacar que el presupuesto para el sector rural no quedó al margen de la controversia constitucional que interpuso el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados por las modificaciones que ésta hizo a su proyecto de Presupuesto.

El monto impugnado asciende a 4,089.3 millones de pesos, que representan 2.8% del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados. De este monto, 2,341.5 millones de pesos corresponden a Proyectos de Infraestructura Básica que realizaría la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), sectorizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se encuentran congelados. Los restantes se distribuyen en las Secretarías de Salud, Economía, Medio Ambiente, Agricultura, Trabajo y Previsión Social y el IMSS, conforme al cuadro siguiente:

<b>INSTITUCIÓN/RAMO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>CONGELADO</b>	<b>CONTROVERSIA</b>
06 SHCP	3.185,20	2.341,50	843,70
12 SALUD	623,60		623,60
08 SAGARPA	98,90		98,90
14 STPS	74,60		74,60
16 SEMARNAT	57,50		57,50
10 ECONOMÍA	49,50		49,50
<b>TOTAL</b>	<b>4.089,30</b>	<b>2.341,50</b>	<b>1.747,80</b>





## Contra la desertificación:

El proyecto de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras

Gonzalo Chapela<sup>1</sup>

El pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura conoció el 23 de octubre de 2003 la Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras, que busca abordar el grave problema de la desertificación en México y recoge un debate que se extiende ya por una década. En las líneas siguientes se procura reseñar los aspectos más relevantes de dicho problema y del texto en sí mismo.

### Unos conceptos

Para comprender los alcances del proyecto, conviene establecer cuatro nociones: la naturaleza compleja de las tierras y su diferencia con el concepto particular suelo; el carácter no renovable de los suelos; una controversia sobre la noción de *aptitud versus vocación* y la correlación entre *desertificación y degradación*.

La tierra es un concepto básico que permite establecer la definición de los ecosistemas como conjuntos complejos. Por ejemplo, se puede

considerar al bosque; el Inventario Nacional lo define como "asociación vegetal con dominancia de especies leñosas erectas, de porte alto y estructura relativamente simple", descripción de uno de los atributos de ese ecosistema, la vegetación, es decir, una definición parcial.

Si entendemos que se trata de considerar un tratamiento integral del problema de la degradación, se requiere también un concepto integral sobre la materia de la Ley. Es por eso que, a diferencia de su precedente de 1946, la Iniciativa habla de las tierras y no sólo del suelo.

El suelo, de por sí, es ya un complejo de carácter dinámico, que se construye y se degrada, en ocasiones de manera prácticamente irreversible, con abundantes determinaciones, que lo definen también como un ecosistema, con un sustrato que depende del material geológico que le dio origen; con contenidos que pueden ser nutrientes o elementos adversos para la producción

<sup>1</sup> Investigador de la Universidad Autónoma de Chapingo  
Fotografías, Carlos Menéndez

vegetal; una atmósfera que interactúa con el complejo vegetal; una rica variedad de vida animal, vegetal, de bacterias y hongos; con atributos de estructura que determinan también su calidad.

Este complejo es, sin embargo, una de las partes del objeto de trabajo para la producción de bienes o servicios ambientales. Si se considera que la calidad de los sitios se modifica de acuerdo con las acciones de manejo, encontramos que no se trata de un *objeto* de trabajo, simplemente como se encuentra en la naturaleza, sino que es *producto* del propio trabajo. Encontramos así que su valor como mercancía, su capacidad de uso, varía de acuerdo con un historial que es, de hecho, la inversión en la reposición o mejoramiento de la planta productiva de la rama económica agrícola: en este concepto se basa la disposición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que incluye el mejoramiento de las tierras como concepto elegible para el apoyo en infraestructura.

Desde esta perspectiva, se encuentran atributos de las tierras que exceden al concepto del suelo, indispensables para el tratamiento de la mejora productiva, así como determinaciones relacionadas con la participación de los terrenos como partes de cuencas, concepto que, cada vez más, se va reconociendo como indispensable en el desarrollo de las regiones y las sociedades, como lo establece la Ley de Aguas Nacionales, reformada recientemente, al incorporar en sus órganos de concertación a otros actores diferentes de los usuarios del agua. En este sentido, la Ley de 1946 atinaba al llamarse "de conservación de suelos y aguas", como una unidad.

Otra dimensión relevante, es la infraestructura extraparciliar que le proporciona condiciones para la producción, como es el caso de la existencia de comunicaciones, infraestructura de almacenamiento, refrigeración y otras que hacen la diferencia para dar viabilidad a los usos específicos de cada terreno. Estos aspectos son muy importantes, pero no son abordados por la Iniciativa.

El primer grupo de características determina la *aptitud* de las tierras, que es un conjunto de formas específicas de utilización (en forestal:

maderable, turístico, combinado con ganadería, recolección de productos no maderables o protección de acuíferos; en ganadería de zonas áridas: producción bovina, caprina, ovina, uso cinegético o combinaciones con recolección, etcétera).

La *aptitud* denota solamente las posibilidades y alternativas de uso, que los productores pueden elegir de acuerdo con las circunstancias, como la existencia de infraestructura, ya mencionada, precios, acceso a los mercados, conocimiento de tecnologías específicas, grado de organización o condiciones de gobernabilidad, entre otras cuestiones.

La diversidad de usos posibles hace considerar la conveniencia de utilizar, para comprender mejor la problemática del manejo de las tierras, el término *aptitud* sobre el de *vocación*, que denota un uso adecuado único, decidido por una fuerza diferente del productor, posiblemente asociada semánticamente a nociones religiosas que, en la práctica, ha sido causa de políticas reduccionistas e inhibición de la innovación.

Otro género de determinaciones relevantes es el de las relaciones sociales o culturales. La primera y más evidente de ellas es la problemática relacionada con los derechos de propiedad, concepto que va mucho más lejos que la importante, aunque simple, titulación y toma formas jurídicas o informales muy diversas. La Iniciativa tampoco aborda dichos aspectos por competir a otros contextos normativos, aunque es necesario establecer que, sin ellos, no se puede hablar de un tratamiento adecuado al problema de la degradación de las tierras.

Hay todavía otros aspectos culturales que tomar en cuenta para una definición, como son las diferentes representaciones sociales respecto de la tierra, que dan sentido patrimonial, territorial o identitario y no sólo mercantil a las decisiones de los productores sobre qué producir, cómo producir y cómo tratar a las tierras.

Vemos, pues, que el concepto *tierra* ayuda considerablemente a abarcar de mejor manera el objeto que nos ocupa, aunque, por razones prácticas, la Iniciativa recorta su alcance a los aspectos referidos a la parte técnica del concepto.

Uno de los hitos de la Iniciativa es la orientación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de la cual México es firmante y fue el primer país cuyo Congreso lo ratificó, en 1995.

Al convertirse en tratado internacional, la Convención tiene un carácter vinculante con el sistema jurídico del país, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo tanto obligatorio. Por eso la Iniciativa encuadra sus propuestas en los conceptos y el lenguaje de la Convención.

La Convención es un acuerdo entre los países frente al gravísimo problema de la reducción de la capacidad de las tierras para soportar a las poblaciones humanas en vastas partes del planeta y propone, básicamente: a) la coordinación de esfuerzos y la formación de un órgano que los coordine; b) actuar principalmente de manera preventiva, antes que correctiva, sobre las tierras que aún tengan capacidad productiva; actuar a través de una perspectiva ambiental en las acciones sustanciales del desarrollo, antes que establecer programas especiales ambientales, generalmente marginales, es decir, *armonizar* las políticas; c) incluir la participación de la sociedad en la planeación y gestión de la lucha, y d) actualizar la legislación para que estos lineamientos tengan efecto, peso político y persistencia.

La Convención fue acordada en la Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, por la insistencia de un grupo de países encabezado por Benin y los países próximos al sur del Sahara, afectados gravemente por la degradación de las tierras a partir cambios de régimen agrario que trastocaron los delicados equilibrios de la ganadería pastoral trashumante, hacia el segundo tercio del siglo XX, por lo que tiene una dedicatoria expresa a las tierras secas.

Sin embargo, ya la Ley de Desarrollo Rural Sustentable recoge la esencia de la Convención y determina el carácter general de los problemas de degradación de las tierras, ampliando la definición de la *desertificación* para hacerla equivalente

a la de degradación de las tierras o pérdida de su capacidad productiva, en todas las condiciones climáticas del país y no sólo en las tierras secas. La Iniciativa, como proyecto de ley en esa precisa materia, mantiene y ratifica esa definición, haciendo vigente las orientaciones y jerarquía de la Convención.

### El problema por resolver

México ha sufrido la aplicación continuada de criterios extractivos para la producción, sin aplicar de manera sustancial inversiones para la reposición e incremento de la capitalización de la planta productiva agrícola, como sería normal en cualquier otra rama de la economía, de tal manera que el rendimiento natural de las tierras ha mermado sostenidamente.

De acuerdo con los datos del estudio sobre la Degradación de las Tierras Causada por el Hombre (SEMARNAT, 2002), 46% de la superficie nacional se encuentra dañada en un grado que afecta a la producción agrícola; 16.7% de estos daños se refiere a la pérdida de fertilidad, mientras que la erosión alcanza 18.62%, con 10.06% de erosión hídrica y 9% por viento.

Estos datos varían considerablemente entre entidades del país. Por ejemplo, en Chihuahua 28.69% es erosión eólica, 12% hídrica y 22.51% es pérdida de fertilidad, mientras que en Tabasco 26.5% es pérdida de fertilidad y 4.97% es compactación.

En áreas confinadas a las zonas de riego, la forma de degradación principal es la acumulación de sales, que ha dejado inutilizadas 480,000 hectáreas de las mejores tierras de riego (6%) y en otras se desmontan alrededor de 500,000 hectáreas forestales cada año.

Es decir, en cada lugar los riesgos de degradación, debido al tipo de utilización, clima, condiciones del suelo o topografía, son diferentes y también deben ser diferentes las maneras de manejar la producción para evitar la degradación.

La significación de estos datos escuetos es la pérdida de valores estratégicos para el país. La degradación de tierras repercute en la pérdida de las

condiciones para la reproducción de especies y la conservación de la biodiversidad; la reducción de entre 40 y 60% de la capacidad de infiltración en las zonas medias y altas de las cuencas; con ello la menor infiltración y recarga de los acuíferos subterráneos y el incremento del riesgo de avalanchas en eventos de precipitación intensa; la inutilización del paisaje para fines ecoturísticos que, en el caso europeo, representan aproximadamente el doble de los ingresos agropecuarios y forestales.

Otra cantidad de efectos de la degradación de las tierras se puede vislumbrar al considerar que en muchas regiones la pérdida de las fuentes de leña y manantiales provoca que las personas, principalmente mujeres, tengan que caminar con pesadas cargas varios kilómetros, con consecuencias de salud como deformaciones óseas y secuelas relacionadas con problemas de fertilidad; en las zonas donde la erosión eólica es significativa, se presentan daños en la salud que, a su turno, tienen repercusiones económicas por costos de atención y ausentismo al trabajo; los más de 540 millones de toneladas de azolves depositados en las obras de infraestructura reducen su vida útil y tienen así un impacto económico en la reducción del tiempo para la amortización de dichas inversiones.

En fin, la lista de daños es cuantiosa y se podrían establecer cálculos sobre otra serie de impactos parcelarios y extraparcenarios de la degradación de las tierras, como los ligados a la pobreza y la inestabilidad social y política en el campo, entre otras.

El INEGI, en su cálculo del Producto Interno Neto Ecológico (PINE), resume en términos económicos la pérdida de productividad y del valor de inventarios de capital natural con la estimación de 10.6% del Producto Bruto Interno, es decir, una cantidad cercana a los 700,000 millones de pesos anualmente. No sería exagerado decir que, en esta materia, estamos viviendo un desastre.

No cabe la menor duda de que, como país tanto como productores, las decisiones no están siendo las adecuadas y hay razones más que justificadas para un cambio drástico de actitud y la puesta en práctica de medidas eficaces.

## Las causas del desastre

A primera vista, como ha sido la tradición, las manifestaciones más vistosas de la degradación, como las cárcavas y barrancas o la salinización, pueden corregirse por medio de obras de ingeniería que han dado lugar a programas basados en contratos con recursos más o menos cuantiosos, dependiendo de las características de cada periodo de la gestión pública; sin embargo, los efectos de esos esfuerzos han sido mínimos.

Se han promovido grandes obras de construcción de terrazas con maquinaria pesada que, por lo general, dejaron el escaso suelo disponible debajo de capas de rocas y grava que, al menos por un largo tiempo, no fueron útiles para la producción.

Se han llevado a cabo grandes inversiones en reforestación con especies de escaso interés económico, en terrenos que tenían otros usos y que no fueron conservados por los dueños de la tierra. No se dispone de una evaluación confiable sobre el efecto y persistencia de la reforestación iniciada, por ejemplo, hace 25 años, con los programas PIDER o con la reforestación en el contexto del programa nacional de solidaridad; no obstante, cualquiera que conozca las comunidades donde esas acciones tuvieron efecto, puede dar cuenta de su ineficacia.

En las zonas forestales y partes medias y altas de las cuencas hidrográficas, diversas instituciones y organismos —como la Comisión Federal de Electricidad o las diversas autoridades del agua— han emprendido también las acciones correspondientes, con la construcción de presas de piedra, reforzadas con estructuras de gavión, zanjas y otras acciones costosas de las que poco queda al paso del tiempo.

En tierras salinizadas se han instalado y operado costosos equipos para lavado de las tierras, mientras que en otras se aplican cantidades masivas de mejoradores con efectos localizados estrictamente en superficies insignificantes o se tratan directamente con maquinaria terrenos con procesos de cementación que hacen prácticamente imposible el laboreo.



*La Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras busca abordar el grave problema de la desertificación en México y recoge un debate que se extiende ya por una década*

En realidad, el factor común de esas acciones es un enfoque "al final del tubo", es decir, de remediación del daño después de ocurrido, con muy pocas posibilidades de tener un efecto significativo frente a las cifras de la degradación. Como muestra: el informe de gobierno 2004 indica que la Comisión Nacional Forestal, instancia donde se depositó la responsabilidad de tratar con el problema de la desertificación, hizo tratamientos en 30,000 hectáreas en áreas forestales, es decir, 0.025% de la superficie degradada, de acuerdo con las cifras oficiales, y reforestación en 170,000 hectáreas, con ninguna acción en zonas no forestales que abarcan 75% del territorio nacional. El presupuesto empleado en esas tareas fue de 335 millones de pesos, es decir, 0.3% del presupuesto destinado al campo.

Es clara, entonces, la insuficiencia e ineficacia del diagnóstico sobre el que se basan las políticas públicas de atención a tan grande y urgente problema, así como las acciones que México lleva a cabo; en la misma medida, es urgente un cambio drástico de enfoque y de programa.

Si se observa con más cuidado el problema de la desertificación de tierras o degradación, se advierte que se trata de un fenómeno más complejo, que abarca determinaciones como las que aquí hemos discutido al formular un concepto para las tierras.

En una mirada un poco más amplia, es posible advertir que la causa de la degradación es la aplicación sostenida de prácticas productivas con efectos adversos que pueden ser inmediatos o de un plazo mayor.

La erosión hídrica, que se distribuye en el mapa nacional como manchas a lo largo de las formaciones montañosas, tiene su origen principal en el laboreo en condiciones de lluvia, roturación con remoción de la cubierta vegetal protectora, suelos deleznales en pendientes que aceleran la energía del agua al correr y un deficiente surcado, que no detiene al líquido dentro del surco. Este problema puede ser de remoción de capas de suelo, formación de canchales, cárcavas o barrancas y abarcar áreas significativas del paisaje.

La solución del problema de la erosión no puede ser, entonces, la construcción de depósitos donde queden atrapados los sedimentos ya removidos definitivamente de las parcelas, los potreros o los montes, sino aplicar técnicas disponibles de protección de la superficie del suelo y obstaculización del flujo del agua, de la manera más integral posible. En esta lógica, tienen sentido el surcado en contorno, la plantación de barreras para la formación paulatina de terrazas, el uso de rastrojos como presa y filtro del agua, la siembra de cultivos protectores o las técnicas de mínima labranza, como el empleo de la precolombina coa.

La erosión eólica, por su parte, aparece principalmente en las planicies áridas del norte, donde los vientos alcanzan velocidades altas, sin obstáculos que las detengan y donde la cubierta del suelo es escasa, debido al sobrepastoreo o por efecto de la roturación agrícola.

En estas condiciones el ajuste de la carga animal, el diferimiento y rotación del pastoreo o, en el lado de la agricultura, la plantación de rompevientos y, principalmente, los métodos de labranza de conservación, como la cobertura con rastrojo, la incorporación de materia orgánica para dar mayor consistencia al suelo o la labranza mínima, ayudan a la reducción y eventual supresión de la acción erosiva del viento y sus consecuencias dentro y fuera de las parcelas.

La pérdida de fertilidad podía pensarse como una forma invisible de erosión, donde el volumen de suelo puede permanecer, pero su contenido es extraído por cultivos gramíneos sucesivos o lavado por el agua. La materia orgánica es el principal indicador de la fertilidad de las tierras, por su importancia en la dinámica productiva y también por su correlación con la presencia de otros nutrimentos.

La quema de los rastrojos, la aplicación de sobredosis de fertilizantes minerales al exterminar a los organismos del suelo, provocan la pérdida de fertilidad en general y de materia orgánica en particular. Se estima que los suelos de nuestro país cuentan con 1.2% de materia orgánica cuando deberían contener 4.5%.

La fertilidad de las tierras puede ser repuesta momentáneamente con la aplicación de fertilizantes químicos, pero puede también mejorar sustancialmente su contenido nutricional en condiciones de trópico, montaña o zonas áridas con riego, por medio de la incorporación de los residuos de cosechas, la siembra alternada o simultánea de leguminosas y el uso de métodos de intervención y roturación reducida, así como aprovechando, en ciertas condiciones, residuos orgánicos composteados o aplicando inóculos de microorganismos benéficos como micorrizas o bacterias fijadoras de nitrógeno.

Los usos agrosilvopastoriles, especialmente en condiciones de trópico húmedo, son respuestas factibles a la pérdida de cobertura forestal; en términos de mejoramiento de hábitat para biodiversidad, es muy valiosa la plantación de sombras o cercos vivos en potreros, con una fuente económica eventual atractiva para los ganaderos; el amplio margen de intensificación de la ganadería tropical, por su parte, puede dar lugar al aprovechamiento de la aptitud forestal de tierras de pastoreo, mediante plantaciones, sin demérito de la producción pecuaria.

En otros casos, la interacción con las zonas urbanas puede provocar problemas, especialmente de contaminación a través del agua de riego. En casos como el de los productores de hortalizas o fresas, cuyas partes vegetativas se consumen directamente, la contaminación por descargas industriales o municipales puede inhabilitar buenas tierras de alta redituabilidad; en estos casos, existen experiencias de concertación de tratamiento de aguas, con la utilización de los lodos residuales mediante composteo, que pueden ofrecer soluciones viables a los conflictos entre usuarios de las cuencas.

De estas breves referencias se puede concluir que, a la vez que son enormes los rezagos y el avance de la degradación en México, existen también múltiples alternativas tecnológicas y que los problemas de degradación tienen su origen y solución en el sistema de manejo aplicado.

Una mirada más perspicaz puede también identificar que, detrás de las experiencias exitosas de apli-

cación de técnicas sustentables de manejo de tierras, existen esfuerzos que determinan su aplicación; dichos esfuerzos conforman estrategias donde están incluidos conceptos de organización, participación, gobierno de recursos de propiedad común, concertación local con autoridades y otros aspectos que, aunque en su mayoría escapan a los alcances de una ley sectorial, como la Iniciativa que nos ocupa, no deben soslayarse si se pretende resolver efectivamente los acuciantes problemas planteados.

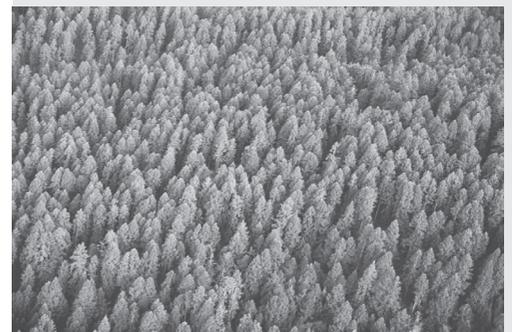
Al viajar por el país, se observan algunas experiencias exitosas de buen manejo en un contexto generalizado de degradación y mal manejo, que hacen evidente la existencia de causas más profundas por las que los productores han seleccionado formas degradativas de manejo de su patrimonio.

Entre esas causas se pueden identificar, entre otras, la falta de recursos económicos, de organización, el arrendamiento de las tierras, los intereses creados que pueden ser afectados, la disponibilidad de conocimiento sobre tecnologías adecuadas, la orientación inadecuada de las recomendaciones oficiales y, mencionado al último para hacer hincapié en ello, los problemas de diseño de los programas de gobierno.

El problema de diseño de políticas e instrumentos puede plantearse a través de un par de ejemplos:

El PROCAMPO, que fue creado como un pago compensatorio por los daños comerciales previstos en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, generó un margen de rentabilidad adicional que incorporó a la producción de granos tierras de productividad marginal, al momento de la elaboración y estabilización del padrón original del programa, con lo que se llevaron a cabo desmontes y desprotección de tierras, especialmente en las zonas áridas. Aunque posteriormente ya no se incorporaron más tierras al cultivo, la regla que obliga a la roturación y siembra de las tierras empadronadas, fuerza a los productores a mantener desnuda la tierra, a pesar de que, al paso del tiempo, el margen de ingresos disminuyó en la medida que aumentaron las importaciones de granos baratos.

*Uno de los hitos de la Iniciativa es la orientación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de la cual México es firmante y fue el primer país cuyo Congreso lo ratificó, en 1995*



*México tiene un problema serio de deterioro de su maquinaria para la producción primaria, para la agricultura; es urgente y oportuno sentar, con la ley propuesta, las bases para resolver tan grave y urgente situación*

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, promueve la certidumbre en la tenencia de la tierra, lo que ha sido ampliamente reconocido como un medio para mejorar la sustentabilidad de las actividades en el campo. No obstante, en el sureste del país se tienen evidencias de que ha sido un factor de deforestación por una mala información sobre la supuesta expropiación de las tierras que no sean parceladas, roturadas y sembradas.

Se puede encontrar, en el diseño de los instrumentos de política para el desarrollo rural, una amplia gama de acciones, con diversos objetivos y modalidades, que incluyen propósitos como el apoyo a las mujeres, población indígena o jóvenes; la promoción de las exportaciones; la seguridad alimentaria, la nivelación de precios de productos estratégicos y otros, producto de la aplicación de un criterio de focalización y especialización de las acciones de gobierno, sostenida por más de 20 años consecutivos.

Además del enorme costo administrativo de tal multiplicidad y el costo de transacción para los usuarios de los programas arreglados de manera descoordinada y confusa, encontramos en esas características deficiencias, como las mostradas en los ejemplos anteriores, que pueden significar el simple desperdicio de los recursos ya disponibles en inducir mejores prácticas de manejo de las tierras, sin perder los objetivos específicos para los que fueron creados dichos programas o, como en esos ejemplos, tener efectos indeseados sobre la calidad de las tierras, que llamamos *efectos perversos*.

Por la importancia que tienen los recursos destinados por la nación al desarrollo rural sobre las prácticas productivas y también por el monto de esos recursos, es crucial considerar como un objetivo central de la Iniciativa el dictar disposiciones para corregir las características que producen los *efectos perversos* y lograr efectos favorables sobre la productividad de las tierras.

Hasta aquí, nuestro diagnóstico dice cuatro cuestiones básicas para el enfoque de la Iniciativa:

- a) La degradación de las tierras es masiva y se debe a sistemas inadecuados de manejo productivo: más que grandes obras y programas especializados, se requiere la inducción masiva de prácticas sustentables.
- b) Existen muchas alternativas tecnológicas útiles para el mejor manejo de las tierras y cada productor debe seleccionar las que se adapten mejor a sus condiciones y preferencias.
- c) El manejo inadecuado de las tierras tiene causas indirectas, como deficiencias en el sistema de transferencia de tecnología, los márgenes de utilidad para obtener recursos para invertir y, sobre todo;
- d) La armonización de las políticas sustanciales del desarrollo rural es la principal palanca para inducir masivamente la selección de sistemas sustentables de manejo de tierras.

### La legislación de conservación de tierras: una larga historia

En la historia reciente, hacia 1946, encontramos la fecha de promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, que se corresponde a la batería de medidas de la que posteriormente fue la *Revolución Verde*.

Por esas fechas, la Fundación Rockefeller inició, con el gobierno mexicano, una estrategia de modernización del campo mexicano, orientada hacia la instalación de un modelo de medianos empresarios rurales con capacidad de introducirse en los mercados, obtener utilidades mercantiles y aplicar paquetes tecnológicos típicos, coincidentes con la noción de *vocación* de las tierras.

Entre las muchas acciones y propuestas de esa época, se promovió la ley de la materia, con un enfoque típico correctivo, antes que preventivo, y un arreglo institucional especializado, opuesto a la idea de la concurrencia.



La ley no fue reglamentada y, en lo general, no fue aplicada. Fueron muchas las acciones, programas e instituciones que se ocuparon del tema, de manera discontinua, parcial y, siempre, marginal.

Se vieron, en ese contexto, instituciones como la Dirección General de Ingeniería Agrícola o programas como el Plan Benito Juárez, que promovieron obras costosas y localizadas, por medio de empresas que se beneficiaron de los muchos y generosos contratos con los que se ejecutaban esas acciones.

En realidad, no llegó a existir una auténtica política orientada a la elevación de la productividad de las tierras, de carácter general y con el suficiente peso político que requiere una tarea de las dimensiones de los problemas planteados y, al momento de instalarse la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la gestión del tema estaba a cargo de una insignificante dirección de área, perdida dentro del área de extensión agrícola, ya en plena extinción como resultado del redimensionamiento del gobierno, correspondiente a la aplicación de las políticas económicas propias del llamado *ajuste estructural*.

Sin embargo, es necesario mencionar diversas instituciones como el fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) o la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) con iniciativas y programas orientados al mejoramiento de las tierras, si bien dispersos.

El Programa Forestal y de Suelo 1994-2000 consideró en su diagnóstico la necesidad de cambiar de enfoque y un conjunto de proyectos encaminados a la acción preventiva a través del mejoramiento del desempeño ambiental de las políticas de desarrollo rural, por lo que la Iniciativa puede adscribirse a ese planteamiento.

Lejos de las expectativas generadas por la creación de una nueva dependencia de Estado y la entonces reciente Cumbre de la Tierra, la política oficial no tuvo un cambio suficientemente significativo en el tema de la degradación de la tierra, aunque sí se estableció una instancia para su atención, con rango de dirección general.

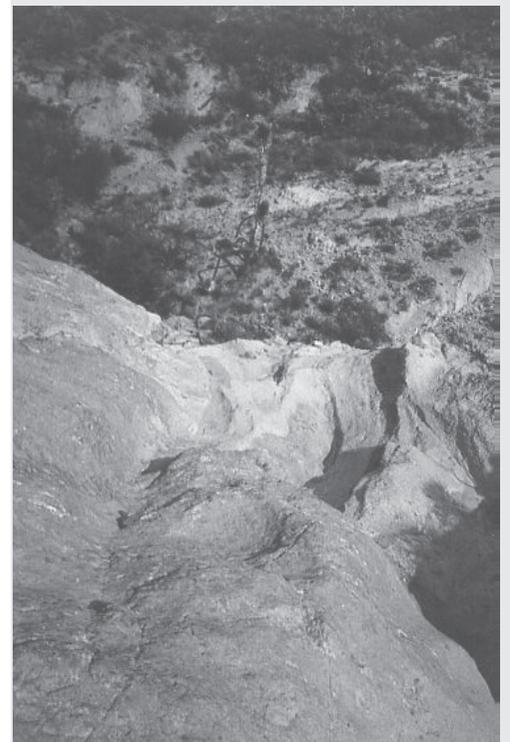
Los trabajos de dicha dependencia, dotada de exiguos recursos económicos y operativos y prácticamente ninguna atribución normativa, excepto la autorización de los cambios de uso en terrenos forestales, se abocaron, de manera prolífica, a introducir modalidades para mejorar el desempeño de instrumentos de política ya existentes.

Se impulsaron normas oficiales mexicanas en materia de tierras de pastoreo, manejo de humedales costeros, cartografía, análisis de suelos, aprovechamiento de productos forestales no maderables; se establecieron reformas en el programa de reforestación para introducir especies de interés económico, apoyar trabajos comunitarios de redensificación, utilización de plantas para la formación de terrazas o la producción de leña en sustitución de la recolección, etcétera; se impulsó la participación mexicana en la Convención de lucha contra la desertificación; se apoyaron y documentaron experiencias piloto en las diversas condiciones ambientales y socioeconómicas del país y, entre otras actividades, se hizo la formulación de una nueva ley, en sustitución de la de 1946.

El proyecto no tuvo alojamiento en la agenda legislativa de la SEMARNAP, por dar prioridad a los proyectos de ley ambiental, forestal y de vida silvestre, que fueron considerados de mayor importancia por la administración de ese momento. No obstante, durante la LVII legislatura el proyecto fue recogido por los legisladores y propuesto al pleno, sin lograr su procesamiento antes de concluir dicho periodo parlamentario.

Al cambio de régimen, la administración entrante reestructuró la ahora SEMARNAT de manera que la atención al tema de la degradación de las tierras se disolvió en una serie de instancias, con lo que perdió su perfil y redujo aún más su importancia política.

Durante el proceso de formulación y negociación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la previsión de que no sería promulgada en el corto plazo una ley sobre la degradación de las tierras llevó a incorporar una serie de elementos contenidos en sus versiones anteriores, como la obligatoriedad de las recomendacio-



nes de carga animal, las definiciones de la desertificación, la formación del sistema correspondiente, la prioridad de las inversiones con objetivos y contenidos de sustentabilidad, el Fondo de Riesgo Compartido, la inclusión del mejoramiento de las tierras como concepto de infraestructura y los *Contratos de aprovechamiento de tierras*, que son el instrumento con mayor potencial para la armonización de políticas.

Al inicio de la LIX Legislatura fue, finalmente, presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras, que ha sido a su vez turnada a la comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente y, posteriormente, a las de Agricultura y Desarrollo Rural.

### La Iniciativa

Con el ánimo de dar continuidad a los planteamientos formulados desde 1995, la Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras procura reunir disposiciones normativas dispersas, tomar de manera destacada las disposiciones ya introducidas en la LDRS y fortalecer aspectos faltantes o débiles.

En este sentido toma, inicialmente, el espíritu del Artículo 27 de la Constitución, que considera a las tierras como un bien de interés público, sobre del de los particulares; busca contribuir al *ambiente adecuado* que garantiza el artículo 4º constitucional; traspasa el capítulo correspondiente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y también de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Los 95 artículos de la Iniciativa buscan, esencialmente, siete objetivos:

- a) Ordenamiento y complementación de disposiciones normativas dispersas.
- b) Propiciar el pago de servicios ambientales.
- c) Dar cumplimiento al Convenio de lucha contra la desertificación y fortalecer el Sistema Nacional de lucha contra la desertificación.
- d) Establecer el órgano para la integración de la gestión del tema.
- e) Inducir el cambio masivo de tecnologías de manejo de tierras, utilizando principalmente los instrumentos de política ya existentes.
- f) Ordenar la acción dispersa.
- g) Dar capacidad política a la autoridad ambiental.

El tipo de ley propuesta es principalmente de coordinación (primeros dos títulos) y, en segundo lugar, de fomento (títulos 3 y 4), por lo que su contenido se enfoca hacia esos dos aspectos, mientras que no omite una parte menor, en el último título, dedicada a las pocas sanciones que contempla.

El primer título incluye definiciones y conceptos básicos, mientras que el segundo un aspecto de coordinación y otro, enfático, de participación social.

En el aspecto de coordinación, ratifica y refuerza el Sistema Nacional de lucha contra la desertificación, encuadra su esquema operativo en las estructuras de los municipios y los Distritos de Desarrollo Rural, evitando así el aislamiento del tema; establece su agenda de coordinación en la estructura, ya existente, de la Comisión Intersecretarial y establece la Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación como el órgano de gobierno especializado en el tema.

Es muy interesante, para el debate, la propuesta de aprovechar las estructuras existentes y guardar de manera estricta el espíritu de concurrencia que dicta la LDRS. En este sentido, están las disposiciones transitorias de integrar los organismos que tienen programas asimilables al de la lucha contra la desertificación, como el PIASRE, el Fondo de Riesgo Compartido, la planeación y desarrollo de microcuencas y otros, tomando como base la estructura actual de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, en donde integrar otras, como la COTECOCA.

En cuanto a la participación social, propone también adaptarse a la estructura de participación de la LDRS, a través de los consejos municipales, distritales, estatales y el Consejo mexicano para el desarrollo rural sustentable, dentro de cuyo

seno se establecerán comisiones o grupos de trabajo para dar parte al Sistema Nacional de lucha contra la desertificación.

Uno de los beneficios esperados de este arreglo institucional es la integración de una perspectiva conservacionista en todas las actividades del desarrollo rural y, muy importante desde el punto de vista de la viabilidad del proyecto, el ahorro de recursos fiscales, que se minimizan al reorganizar instituciones y programas ya existentes.

Un tercer título establece las normas para el aprovechamiento sustentable de las actividades productivas, de acuerdo con los diferentes usos de las tierras: agrícola, ganadero, forestal o minero y establece el enunciado para la integración de un estatus especial en las tierras periurbanas, así como disposiciones para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura, de gran impacto sobre el comportamiento de las cuencas y regulación para los distintos casos de cambio de uso.

El cuarto gran apartado prevé los instrumentos para poder aplicar las normas e inducir los cambios de sistemas de manejo de las tierras, a través de: la integración de un sistema de información, con énfasis en catalogar, validar y evaluar las tecnologías, incluyendo las del conocimiento vernáculo y mejorar el mercado de tecnología; de la misma manera, establecer mecanismos para el mejoramiento de los servicios técnicos, parte clave para la reconversión sustentable; establece las figuras de áreas prioritarias y críticas, donde las primeras ameritan un tratamiento preferencial y las segundas, además, un régimen de regulación estricta; hace hincapié, con disposiciones específicas, en

la importancia de la educación y cultura, la investigación y la organización de los productores.

Quedan en un quinto y último título las disposiciones para las pocas sanciones, sus correspondientes infracciones, excepciones y medios de recurso. Dentro de las faltas, destacan el exceso de carga animal y las infracciones a las disposiciones en zonas con declaratoria de área crítica.

Una serie de artículos transitorios se encarga, principalmente, de disponer de los recursos institucionales y económicos, mediante la reubicación y refuncionalización de activos ya existentes, así como de relocalizar disposiciones de las leyes ambiental y forestal, a fin de evitar confusión y duplicación.

## Conclusiones

No se trata de un documento improvisado, por la larga y abundante historia que da forma a la actual Iniciativa y por el profundo involucramiento de los legisladores en el tema, a través de diversas coyunturas de su historia personal de vida.

Como todo instrumento legal, se encuentra limitado para su cumplimiento a las circunstancias en que se habrá de aplicar, pero sí considera cambios sustanciales para provocar condiciones de transformación en las formas de gestionar los recursos naturales y el desarrollo rural.

México tiene un problema serio de deterioro de su maquinaria para la producción primaria, para la agricultura; es urgente y oportuno sentar, con la ley propuesta, las bases para resolver tan grave y urgente situación.



# El nuevo eje de la Seguridad Alimentaria<sup>1</sup>

Gustavo Gordillo de Anda y Francisco Jiménez<sup>2</sup>

## 1. El concepto de seguridad alimentaria

Los nuevos ejes del concepto de seguridad alimentaria se vinculan directamente a la controversia generada entre el énfasis puesto a la oferta de alimentos o bien, a su demanda. Se observan cambios importantes en cómo los alimentos son producidos, distribuidos y consumidos, motivados principalmente por el fortalecimiento de la demanda realizada con una economía crecientemente industrializada y globalizada, con sus peligros y ventajas (Maxwell et al., 2003).

Las nuevas preocupaciones se refieren a las características de los sistemas alimentarios, los efectos en la población humana y los nuevos actores y políticas que acompañan estos procesos. La concentración de la población urbana, el aumento de los ingresos y el aporte calórico de las dietas alimentarias, la disminución de precios de los alimentos

<sup>1</sup> Artículo presentado en la reunión "IAI-IHDP 2004 Global Environmental Change Institute on Globalization and Food Systems", realizado en San José, Costa Rica, en noviembre del 2004. Las informaciones y puntos de vista que contiene este artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no coinciden necesariamente con los de la FAO.

<sup>2</sup> Gustavo Gordillo de Anda es Subdirector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Representante Regional para América Latina y el Caribe. Francisco Jiménez es consultor de la FAO en el Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (GCP/RLA/138/SPA), con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

y los productos básicos, la creciente integración del entorno comercial mundial, y la mejora de los medios de transporte, han estado transformando rápidamente y en forma dramática los sistemas alimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales (FAO, 2004a).

Las fallas de mercado siempre estarán presentes y los problemas de asimetrías de información marcan la pauta en este contexto. El diseño de políticas públicas adecuadas y su regulación son tareas problemáticas si observamos las tendencias al clientelismo político y a la generación de rentas institucionales.

Nuevos tópicos saltan a la luz sin tener un rol definido en este nuevo escenario en un contexto dominado por la convergencia y adaptación dietética de la población, estimuladas por la creciente concentración de la industria alimentaria y de sus sistemas de distribución, sobre todo a través de las tiendas de autoservicio.

Estos cambios tienen profundas repercusiones en la seguridad alimentaria y en los grupos más vulnerables del sector agrícola, los agricultores familiares, quienes requieren de un apoyo significativo para mejorar su competitividad y el entorno de los mercados rurales.

## 2. La inseguridad alimentaria presente en América Latina y el Caribe

A finales del año 2004, las tendencias de reducción de la pobreza y el hambre distan mucho de las metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación,<sup>3</sup> donde representantes de 185 países y de la Comunidad Europea se comprometieron activamente a "erradicar el hambre de todos los países con el objeto inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015". El número de personas subnutridas en el mundo asciende a 852 millones para el periodo 2000-2002, las cuales incluyen 9 millones en países industrializados, 28 millones en países en transición y 815 millones en países en desarrollo (FAO, 2004a).

En América Latina y el Caribe, 52,9 millones de ciudadanos sufren cada día de hambre y desnutrición, equivalente a 1.9 millones menos de personas de las que había en el periodo 1995-1997 y a 6.6 millones menos de personas de las existentes en el periodo 1990-1992 (FAO, 2004a). Si la tasa de descenso continúa a este ritmo, se calcula que para el año 2015 sólo se habrá reducido a 45 millones el número de personas desnutridas en la región, con lo cual no se llegaría a la meta establecida para América Latina y el Caribe de reducir la cifra a 28 millones de personas con déficit nutricional.

Respecto a las subregiones, América del Sur ha registrado un descenso importante pero insuficiente en el número de personas subnutridas durante la última década, disminuyendo la proporción de personas desnutridas de 13.9 a 9.5% del total de la población. Al contrario, América Central ha mostrado un aumento en el número y proporción de personas con déficit alimentario. En la última década, el número de personas subnutridas en esta subregión aumentó 2.4 millones, mientras que la proporción pasó de 17.5 a 20.5%. A su vez, en la subregión del Caribe el número de personas desnutridas descendió escasamente de 8.2 a 7.9 millones de personas, y la proporción cambió de 27.7 a 24.1%. En México, la población subnutrida ha aumentado en los últimos años pasando de 4.6 millones para el periodo 1990-1992 a 5.2 millones para 2000-2001, pero la proporción respecto al total de la población se ha mantenido inalterable en los últimos años (5.0%) (FAO, 2004a).

La disminución de este flagelo está directamente relacionada con la pobreza existente en la región. Para 2002, existían alrededor de 222 millones de pobres, 22 millones más que en 1990, de los cuales 97.4 millones se encontraban en extrema pobreza. Del total de pobres existentes en la región, 146.7 millones provienen del sector urbano y 74.8 millones del sector rural. El 58.8% del total de la población rural en la región se halla bajo la línea de la pobreza y 36% está bajo la línea de indigencia, reafirmando la mayor incidencia de la pobreza en el sector rural. El escaso avance en la dismi-

<sup>3</sup> Celebrada en Roma en 1996. Toma como periodo base a 1990-1992.

---

*La concentración de la población urbana, el aumento de los ingresos y el aporte calórico de las dietas alimentarias han transformado en forma dramática los sistemas alimentarios*

---

nución de la pobreza e indigencia, así como los altibajos en el ritmo de progreso reflejan parcialmente las dificultades en el crecimiento económico de la región. En cada periodo de crisis económica o recesión la pobreza tiende a aumentar. Consecuentemente, el crecimiento económico sostenido es una condición indispensable pero no suficiente para lograr disminuir la pobreza (FAO, 2004c).

La desigualdad en la distribución de los ingresos es el factor que más agrava los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza en América Latina y el Caribe, posicionando a la región como la menos equitativa del mundo. El 10% de los hogares más ricos reciben en la mayoría de los países más de 30% de los ingresos, en tanto la fracción de ingresos recibida por 40% de los hogares más pobres se ubica, en casi todos los países, entre 9 y 15% (CEPAL, 2003b).

Un mejoramiento en la distribución del ingreso tiende a potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. En particular, cabe señalar que una disminución de 5% del índice de Gini disminuiría el tiempo requerido para reducir la extrema pobreza a la mitad, de entre dos y cinco años. No obstante, los últimos estudios revelan un estancamiento y deterioro en el índice de Gini, entre 1997 y 2002, lo cual sugiere una enorme rigidez en la distribución del ingreso en la región.

### 3. Las nuevas tendencias en la agricultura en el mundo

Es necesario visualizar las transformaciones económicas y geopolíticas de las últimas décadas a la luz de los hechos contundentes de la realidad alimentaria mundial para entender con mayor claridad los retos que enfrenta la región.

La producción de alimentos se ha incrementado dramáticamente en los últimos 35 años a pesar de un incremento de 70% en la población mundial. La oferta per cápita se ha incrementado en casi 20%. En los países en desarrollo, la población casi se ha duplicado mientras la oferta per cápita creció en casi 30%.

Para poner estos datos en perspectiva es necesario referirse a las tendencias de crecimiento de la población, de la economía y de los alimentos.

Según estimaciones realizadas por las Naciones Unidas (UN, 2000) sobre crecimiento de la población, indican que existe la perspectiva de una drástica reducción del crecimiento demográfico mundial. La población mundial que alcanzó 5.75 mil millones en el año base (promedio de tres años 1995/96/97), y 6.05 mil millones en el año 2000, crecerá a 7.20 mil millones en 2015 y 8.30 mil millones en 2030, avanzando hacia 9.30 mil millones para el año 2050. Es importante tener en cuenta dos consideraciones: primero, que a pesar de la caída de las tasas de crecimiento, los incrementos en términos absolutos serán de importancia y segundo, que dichos incrementos ocurrirán principalmente en los países en desarrollo. Desde el punto de vista de la estructura de la población, las proyecciones muestran para América Latina y el Caribe un avance hacia la madurez de nuestras poblaciones, con un mayor envejecimiento en la población urbana (FAO, 2000).

Según estimaciones del Banco Mundial (2002), las proyecciones de crecimiento de largo plazo en los países en desarrollo son inciertas. De acuerdo con la misma fuente, los dos factores que afectan el crecimiento de los países en desarrollo serían: en primer lugar, el ambiente externo que se proyecta como menos favorable que en el periodo previo a la crisis y algo más frágil, es decir, puede empeorar nuevamente y, en segundo lugar, la crisis que ha acentuado la debilidad estructural de los países en desarrollo, especialmente respecto al sector financiero y a la balanza de pagos de los gobiernos. Principalmente debido a estas dos razones, las proyecciones de largo plazo (2006-2015) de crecimiento de dichos países se redujeron con relación a proyecciones pre-crisis, de 5.2 a 3.5%.

Considerando que las proyecciones de crecimiento de las economías son mayores en los países industrializados, y en alguna medida en las economías en transición, el empuje sobre la demanda agrícola será mucho más débil a diferencia de lo

que habría ocurrido si el mayor crecimiento económico ocurriera en los países en desarrollo donde los espacios para incrementos en el consumo son mayores. La FAO (2000) indica que aunque el consumo *per cápita* de alimentos crecerá significativamente, el promedio mundial de consumo de energía se acercará a 3,000 kcal/día en 2015 y excederá dicha cantidad hacia el año 2030, aún existirán varios países en los cuales el consumo per cápita no se incrementará hasta niveles compatibles con significativas reducciones en el número de subnutridos desde los altos niveles actualmente prevalecientes en dichos países. Actualmente el consumo medio de alimentos per cápita en el mundo ha aumentado casi una quinta parte, pasando de 2.360 kcal/día a mediados de los años sesenta a 2.800 kcal/día en la actualidad.

Por otra parte los sistemas agrícolas están cambiando. En primer lugar, el abandono de los viejos modelos ha llevado a cambios sustantivos en el sector agropecuario y forestal y en su relación con otros sectores de la economía y la sociedad. En segundo lugar, estos cambios subrayan de diversas maneras la importancia que tienen las instituciones, es decir las reglas del juego, en el desempeño político y económico. En tercer lugar, estos cambios expresan una nueva frontera entre lo público y lo privado y consecuentemente una nueva función para las intervenciones. Estos cambios pueden sintetizarse en seis grandes tendencias:

1. La tendencia más profunda hacia una agricultura extendida que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y se integra de manera horizontal y vertical. Por ello la agricultura tiende a ser altamente dependiente de la producción de servicios como la comercialización, las finanzas rurales, la asistencia técnica, el control de calidad, etcétera.
2. En respuesta a incrementos en los ingresos de los segmentos más pudientes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y a la marcada urbanización, la dieta alimentaria se ha vuelto más diversificada y orientada por el control de calidad. Con ello se genera una tendencia hacia

una agricultura contractual que podría permitir el establecimiento de reglas más transparentes en los contratos privados con el propósito de hacer una agricultura más flexible ante los cambios en mercados interconectados como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito, pero que al mismo tiempo tiende a una concentración de la tierra y de los recursos productivos en el medio rural.

3. Lo anterior hace que el conocimiento y el capital humano se conviertan en variables estratégicas para el desarrollo agrícola y rural. Se trata de una agricultura que reconoce la globalización y su creciente influencia, tanto positiva como negativa, en los sistemas agrícolas nacionales. Este reconocimiento es esencial en lo que respecta al mayor vínculo entre agricultura y financiamiento externo, las exigencias de la competitividad internacional, y la importancia de una tecnología basada en el manejo y la administración de la información, para un efectivo diseño de políticas públicas.
4. A su vez, la diversificación del lado de la demanda permite apreciar tanto el papel de las culturas autóctonas como de la feminización de las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta nueva agricultura requiera ser acompañada por el Estado a través de políticas diferenciadas que intenten responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos. Como complemento de lo anterior se tiende a enfatizar el papel insustituible de una agricultura asociativa, no sólo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción.
5. La propia sostenibilidad de estas nuevas tendencias exige un manejo adecuado de los recursos naturales expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas validadas y en una estructura de incentivos que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural y, consecuentemente, la diversificación

---

*La desigualdad en la distribución de los ingresos es el factor que más agrava los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza en América Latina y el Caribe, posicionando a la región como la menos equitativa del mundo*

---

de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.

- Esta exigencia para practicar una agricultura sostenible está en el origen del tránsito de políticas estrictamente sectoriales a políticas crecientemente territorializadas en una visión que favorece la recreación del desarrollo regional resultado de la revalorización del espacio rural como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus múltiples efectos multiplicadores.

### Algunas repercusiones de estas nuevas tendencias

Esta serie de cambios está transformando rápidamente los sistemas alimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales. La urbanización y el aumento de los ingresos, junto a otros factores significativos, han contribuido a notables cambios en los alimentos que forman parte de las dietas y el aporte calórico que realiza la alimentación en la población.

Se observan dos distintas tendencias en los hábitos alimenticios de los consumidores, que son impulsados por los profundos cambios demográficos y económicos, que se presentan principalmente en los países en desarrollo: la convergencia y la adaptación dietética.

La primera explica la creciente similitud de las dietas de todo el mundo, y se caracteriza por una mayor dependencia respecto a un menor número de cereales básicos (trigo y arroz), así como por un mayor consumo de carne, productos lácteos, aceites comestibles, sal y azúcar, y un menor aporte de fibras dietéticas (FAO, 2004a).

La adaptación dietética se refiere a los cambios alimenticios experimentados por la población debido a las características de la vida urbana, en cuanto al apremio del tiempo y el acelerado ritmo que caracterizan a este tipo de vida. En la mayoría de los casos, la vida urbana implica y ofrece trabajar a ambos progenitores del hogar en largas jornadas laborales y en sitios apartados. Esta situación motiva que la población consuma más alimentos fuera de casa y que adquiera un mayor

número de alimentos elaborados y de marca (FAO, 2004a).

Estos cambios de hábitos de consumo en los países en desarrollo, y más particularmente en las zonas urbanas, han llegado a una situación aparentemente paradójica en la cual coexisten problemas de desnutrición con problemas de obesidad, que a su vez estarían relacionados con situaciones de pobreza.

Estas tendencias se han estimulado aún más con la creciente concentración de la elaboración y del comercio al por menor de los alimentos. En América Latina se ha presentado en los últimos años un crecimiento explosivo de las inversiones por parte de las corporaciones alimentarias multinacionales, y de la proporción de alimentos vendidos a través de supermercados. En el decenio que va de 1988 a 1997, la inversión extranjera directa en la industria alimentaria aumentó de US\$222 millones a US\$3,300 millones en la región, superando con creces el nivel de inversiones en agricultura. Respecto a la proporción de ventas, en América Latina los supermercados aumentaron en diez años su cuota de ventas de alimen-



Figura N°1

Profundos cambios están transformando rápidamente los sistemas agroalimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales en los países de desarrollo.

Aunque el ritmo de estos cambios varía considerablemente de una región a otra, pueden observarse algunas tendencias comunes: concentración de la población en zonas urbanas; aumento en ingresos y aporte calórico por medio de las dietas; disminución de precios de alimentos y productos básicos; integración del entorno comercial mundial; mejora de los medios de transporte; etc.

tos en un porcentaje casi tan alto como el que Estados Unidos alcanzó en 50 años (FAO, 2004a).

Los cambios en los mercados alimentarios tienen fuertes repercusiones en la seguridad alimentaria de millones de personas que se encuentran en situación vulnerable, es decir, pequeños agricultores y trabajadores sin tierra de las zonas rurales, que componen el mayor porcentaje de la población subnutrida en el mundo. La globalización de las industrias de la alimentación y la expansión de los supermercados presentan tanto una oportunidad de acceder a nuevos y atractivos mercados, como también un importante riesgo de aumentar la marginación y extremar la pobreza de la pequeña agricultura (FAO, 2004a).

Se requiere de una mayor integración de los agricultores a través de un asociacionismo fuerte en la comercialización y transformación, dado que los factores de la competitividad estarán dados por la calidad de la producción. En este sentido, se requiere de una producción totalmente orientada a la demanda de mercado (Pingali, 2004).

Este asociacionismo sería la respuesta a los principales problemas que enfrenta la pequeña agricultura. Estos problemas se resumen en: mercados poco desarrollados, poca integración industrial, insuficiente infraestructura productiva y de servicios, baja productividad, insuficiente flujo de recursos financieros, débil institucionalidad, alta dispersión de productores, baja calificación y destreza de recursos humanos, y vulnerabilidad.

#### 4. Los nuevos retos para la seguridad alimentaria de América Latina

En todo el mundo en desarrollo, la agricultura representa alrededor del 9% del PIB y más de la mitad del empleo total. En aquellos países donde el hambre está más extendida, vale decir con una población subnutrida superior a 34%, la agricultura llega a representar 30% del PIB, mientras que alrededor de 70% de la población depende de la producción agrícola para su subsistencia (FAO, 2003).

La agricultura en la región también mantiene una importancia estratégica mucho mayor que su participación observada en el producto económico global de sólo 7.3% y es el sector más involucrado en la superación de los desafíos sociales y económicos más postergados en la región.

Cuatro son los cambios más importantes que ha experimentado el campo en América Latina durante los últimos años, que a vez se constituyen en cuatro retos:

El *primer* cambio trascendental es el paso de una economía cerrada a una economía abierta. Representa el primer desafío importante para la sociedad rural actual. Por tanto, *¿cuál es la mejor inserción del sector agrícola en un nuevo modelo de desarrollo, capaz de garantizar un crecimiento equilibrado para el sector?*

El segundo cambio se relaciona con la matriz tecnológica. La visión de un campo homogéneo fue un error conceptual muy grave reflejado en las políticas que, al no tomar en cuenta las diferentes estrategias a nivel de hogares, agudizó la heterogeneidad sin que se tenga una contraparte definida en términos productivos. Al favorecer paquetes tecnológicos dirigidos a los sistemas de riego a gran escala y a las explotaciones comerciales, se creó un tipo de "agricultura minera" cara, dependiente de los subsidios del gobierno e irresponsable en su tratamiento del medio ambiente. Dentro de este modelo, la investigación, desarrollo tecnológico, asistencia técnica y extensionismo dirigido a los sistemas productivos campesinos fueron abandonados a su propia suerte. El agotamiento de este tipo de desarrollo y la nueva revolución tecnológica dio cauce a las serias dudas que habían surgido sobre el patrón tecnológico que se había seguido en el campo. Este otro gran cambio también representa otro desafío: *¿cómo desplegar nuevas matrices tecnológicas que concuerden con la heterogeneidad de la producción, que sean favorables para la producción campesina y que garanticen un desarrollo sustentable? Del mismo modo, ¿cómo reconstruir la base tecnológica derivada de la revolución verde de los años sesenta sin afectar, sino al contrario, estimulando, la productividad a la que se ha llegado en las áreas de mayor potencial?*

---

*Los cambios de hábitos de consumo en los países en desarrollo han llegado a una situación aparentemente paradójica, en la cual coexisten problemas de desnutrición con problemas de obesidad*

---



El tercer cambio se refiere a la estructura social que ha sido radicalmente transformada. En la actualidad, los países latinoamericanos son más urbanos que rurales. Sin embargo, es importante describir este cambio. No se logró la esperada utopía industrial. La industria no absorbió los excedentes de fuerza de trabajo provenientes del sector rural; se amplió el sector servicios sin que esto condujera a un sector moderno y altamente productivo, con salarios elevados; por el contrario, creó un sector informal de poblaciones golpeadas por la pobreza; la migración campo-ciudad se convirtió en una estrategia de supervivencia para las comunidades rurales. Todo esto alteró la estructura social del campo. ¿Qué significa ser hoy un agricultor? El concepto de agricultor encubre muchas realidades: el pequeño propietario agricultor, el empresario agrícola o ganadero, el vecindado, la mujer agricultora, el trabajador a tiempo parcial, el emigrante, el agricultor transnacional, el habitante de ciudades campesinas. Esta tercera gran transformación implica un tercer desafío para el mundo rural que es reflexionar en la manera de *construir una nueva estructura organizacional que dé cabida a la pluralidad social del campo, sin generar una oligarquía de asociaciones ni una fragmentación social.*

El cuarto y último cambio se relacionan con el sector público. No es tanto una cuestión del tamaño del gobierno, sino más bien una cuestión de límites entre la intervención y las actividades públicas y privadas, entre la interacción del Estado y la sociedad civil. En el campo, se establecieron burocracias que no estaban sujetas a la rendición de cuentas entre la comunidad rural y el Estado, y cuyo poder provenía de la mediación que ejercían entre la comunidad y el gobierno. Se desarrollaron entonces los mercados negros para evitar la mediación y el clientelismo. Pero la burocracia se desarrolló en agencias y empresas estatales. El nuevo "aliento" comunitario que se está dando en muchas regiones, demanda reglas claras de participación. Este cuarto cambio implica otro reto para la sociedad rural: *¿cómo avanzar en el proceso de democratización del campo, creando instituciones novedosas que vinculen a la comunidad, el mercado, las asociaciones y el Estado? y ¿cómo vincular ese proceso de democratización*

*con el de descentralización del Estado y de empoderamiento de los actores rurales?*

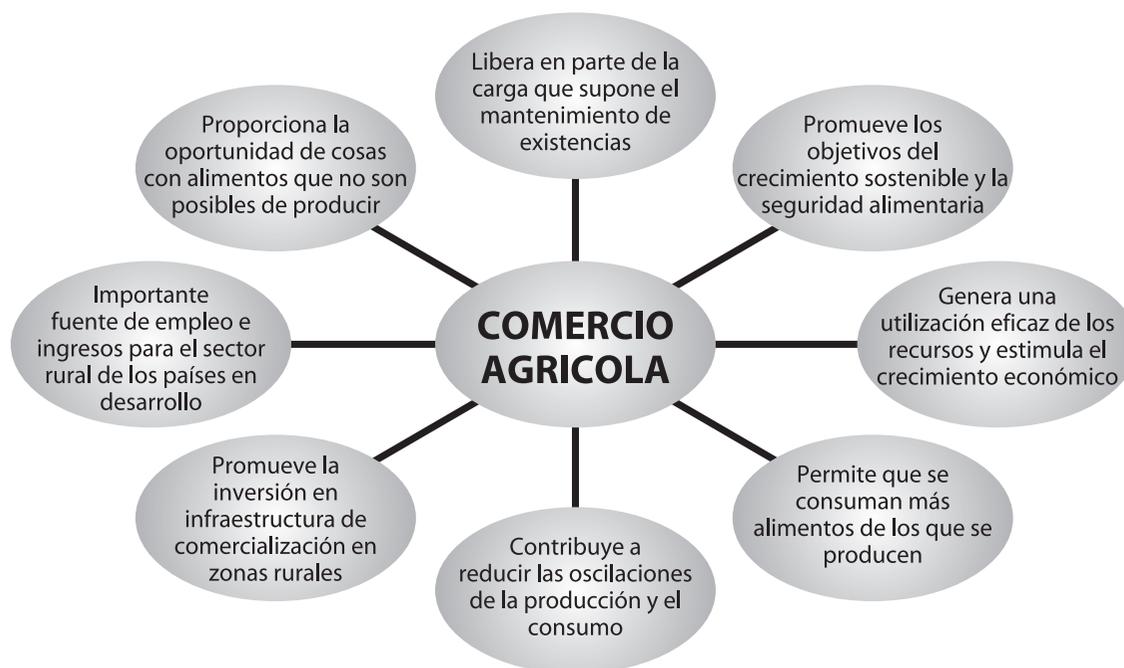
## Derribando barreras

El tema de la seguridad alimentaria se presenta como una de las discusiones más candentes en el área de comercio agrícola, motivado principalmente por la creciente globalización de las economías. El debate más bien se centra en el impacto de la apertura comercial sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo y aquellos catalogados como menos adelantados.

La agricultura sigue constituyendo una actividad económica vital en el sentido de dar a las personas la posibilidad de alimentarse a sí mismas, produciendo sus propios alimentos, o de ofrecer una fuente de empleo e ingresos para acceder al suministro alimentario. La cuestión fundamental es la manera en que los países en desarrollo, en particular los países importadores netos de alimentos y su población expuesta a la inseguridad alimentaria y vulnerable, se benefician del nuevo marco del comercio agroalimentario, y qué políticas y programas se precisan para aprovechar las oportunidades comerciales generadas por las reformas del comercio.

Como resultado de los cambios que se provocan en las pautas comerciales producto de las relaciones de intercambio y los precios, las reformas del comercio en general afectan a los ingresos nacionales, a la riqueza y a su distribución, y repercuten por ello directamente en las posibilidades de acceder a los alimentos. De igual modo, las reformas influyen en el suministro alimentario y la disponibilidad de productos básicos a nivel mundial, nacional y doméstico, así como en su estabilidad.

En cualquier escenario posible, la superación del hambre no pasa solamente por aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo, sino también por generar posibilidades de empleo y de ingresos para la población. En este sentido, la agricultura constituye una parte fundamental de la actividad comercial de los países en desarrollo, especialmente de aquellos catalogados como inseguros en aspectos alimentarios. Para el conjunto de los



**Figura N° 2**

El comercio agrícola bajo unas políticas comerciales apropiadas presenta indiscutibles ventajas para los países en desarrollo, tales como el crecimiento sostenible y la seguridad alimentaria

países en desarrollo, los productos agrícolas representan alrededor de 8%, tanto de las exportaciones como del comercio de mercancías total. En países en que el hambre se encuentra más diseminada, esa proporción logra aumentar hasta en más de 20% (FAO, 2003).

América Latina y el Caribe es la más orientada al comercio agrícola de todas las regiones de países en desarrollo. En los últimos años, el total de exportaciones agrícolas de la región ha sido cercano a los US\$ 60 mil millones anuales (US\$ 62.3 mil millones para 2001), comparado con los US\$ 35 mil millones del periodo 1980-1993, lo cual demuestra el dinamismo exportador característico de la región (FAO, 2004c). Esta tendencia, particularmente marcada desde mediados de los años noventa, periodo de liberalización del comercio y revitalización de los acuerdos comerciales internacionales, destaca la creciente independencia e integración de la agricultura de la región con los mercados mundiales.

Sin embargo, un gran porcentaje de países de la región depende de las exportaciones de un pequeño

número de productos básicos agrícolas para gran parte de sus ingresos de exportación. La enorme dependencia de uno o algunos productos básicos, comercializados generalmente como materias primas, vuelve a estos países extremadamente vulnerables a las cambiantes condiciones del mercado. En los últimos 20 años los precios reales de estos productos básicos han presentado una volatilidad excesiva y en general han mostrado una caída de forma significativa. Los efectos de las reducciones y fluctuaciones de los ingresos de exportación se han dejado sentir en los ingresos, la inversión, el empleo y el crecimiento del sector agropecuario en estos países (FAO, 2003).

Dentro de los principales objetivos que mantienen los países en desarrollo, en la nueva etapa de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se incluye la apertura de mercados para productos agrícolas de alto valor agregado y requerimiento de mano de obra en los países desarrollados. Este proceso mantiene una importante significación en el aumento de volumen y valor de las exportaciones de países en desarrollo, y por consiguiente en

el crecimiento económico de estos. Sin embargo, este impulso pareciera estar bloqueado por los altos niveles arancelarios que mantienen muchos países desarrollados sobre productos agrícolas más elaborados, lo cual dificulta el tránsito desde la simple exportación de *commodities* a la exportación de productos con mayor valor agregado (CEPAL, 2003a).

Otro de los principales objetivos que mantienen los países en desarrollo en estas negociaciones, es la modificación de las políticas domésticas que distorsionan el comercio en los países industrializados. Sin ir más allá, se requiere la reducción o preferentemente la eliminación de los subsidios y garantías de precios que aplican estos países a sus productores agrícolas.

Aunque se ha avanzado en la reducción de la protección en los países desarrollados y en una mayor orientación hacia el funcionamiento eficiente de los mercados internacionales, los avances en general han sido insuficientes. Actualmente, los apoyos a los agricultores son menores que en los años ochenta, sobre todo, en términos de porcentaje del

PIB y ha habido una reorientación de los mecanismos de subsidio hacia la utilización de políticas menos distorsionantes. Sin embargo, los niveles de ayuda global a la agricultura siguen sin reducirse. Para el periodo 2000-2002 estos niveles alcanzaron en promedio 315 mil millones de dólares anuales, comparado con los 302 mil millones para el periodo 1986-1988. Sobre estas cifras, los apoyos al productor continúan significando entre 230 mil y 240 mil millones de dólares anuales. Asimismo, la mayor parte del apoyo al productor (76%) sigue estando vinculada a los niveles de producción, apoyos vía precios, pagos por producto o subsidios a los insumos (FAO, 2004c).

---

*El énfasis de lograr mayor disponibilidad y acceso a los alimentos se apoya en la capacidad humana para producir y generar ingresos con sentido de rentabilidad económica y eficiencia en el manejo sustentable de los recursos naturales*

---

Respecto a la participación sobre los subsidios a la agricultura, la Unión Europea (32%) y Japón (19%) mantienen aproximadamente los mismos niveles que tenían en los años ochenta, tanto en la ayuda total como en los apoyos al productor. Australia (0.44%), Nueva Zelanda (0.05%) y Canadá (1.78%), entre otros, disminuyen su participación, mientras que Estados Unidos (30%) y Corea (7%) aumentan (FAO, 2004c).

A la opción de estos países de entregar subsidios a sus productores y por consiguiente generar condiciones de privilegio en la competencia con agricultores del resto del mundo, se suma la disminución de la asistencia oficial y préstamos para el desarrollo, lo cual hace cada vez más difícil el escenario para los países vulnerables, que ven al comercio agrícola como el instrumento más próximo para lograr la seguridad alimentaria. América Latina es una región considerada no prioritaria para la asistencia oficial de los países desarrollados, por tanto, el financiamiento para erradicar la pobreza rural y la desigualdad social sólo puede provenir del comercio internacional y de la inversión privada nacional y extranjera en la región, tomando como límite la propia situación fiscal (Gordillo, G. 2002).

La realidad es que el mantenimiento de políticas proteccionistas por parte de los países más desarrollados, ejerce un efecto negativo mucho mayor que la depresión de precios de productos agrícolas sensibles y el deterioro en las condiciones de seguridad alimentaria para

los países en desarrollo. La adopción de estas medidas desincentiva a la inversión en el sector agrícola de países en desarrollo, fomenta la migración rural y exacerba la deuda externa de los países más pobres. Esto último motivado principalmente por los reducidos ingresos que obtienen estos países, al transar sus productos de exportación a precios internacionales deprimidos.

Es más frecuente encontrar críticas sobre las políticas proteccionistas que mantienen los países industrializados al asociar su efecto negativo en el desarrollo de la pequeña agricultura de los países más pobres. Sin embargo, resolver estos problemas en el marco de la OMC no implica que el comercio agrícola generará automáticamente beneficios que reduzcan la pobreza y la inseguridad alimentaria en los países vulnerables. Es preciso que las negociaciones comerciales se vean acompañadas por políticas públicas en los países en desarrollo, que mejoren la competitividad de los agricultores familiares para comercializar sus productos en mercados internacionales. En este sentido, se observan desventajas sustanciales en cuanto a infraestructura de comercialización para aprovechar las oportunidades de exportación, además de dificultades en el acceso a tierra, capital e información (IFPRI, 2004).

Las políticas proteccionistas de los países desarrollados generarían una falta de interés por desarrollar infraestructura rural en los países más pobres, pero por otra parte los propios sesgos anti-rurales de las elites políticas limitan la existencia de políticas públicas favorables que fortalezcan la capacidad competitiva de la agricultura familiar. A lo anterior se suma una debilidad institucional para el desarrollo rural y la competitividad de las actividades agrícolas. Se genera de esta manera un círculo vicioso en donde los países más pobres requieren y dependen peligrosamente de la asistencia alimentaria y de las importaciones de alimentos, dada la incapacidad de producir la mayoría de los bienes de consumo y capital necesarios para la expansión de sus economías.

Diversas son las iniciativas que permitirían que el comercio agrícola siguiera un patrón más equitativo,

a fin de contener la pobreza y la hambruna en los países vulnerables. Desde la evaluación honesta respecto a lo ocurrido dentro del marco del Acuerdo sobre la Agricultura, hasta la subordinación de las negociaciones bilaterales que sostienen los países industrializados con economías subdesarrolladas, para concentrarse plenamente en lograr avances en las negociaciones multilaterales impulsadas por la OMC (IFPRI, 2004).

Las nuevas propuestas de acuerdos de libre comercio regionales y subregionales deben ser vistas como herramientas para el desarrollo, en especial para el sector agrícola, más que como objetivos medidos solamente en términos de inversión extranjera y flujos de comercio (Zarsky y Gallagher, 2004). En este sentido, los nuevos acuerdos deben ser reformulados como elementos claves para estar conectados al mundo y negociar nuevos productos de nicho, como también para asegurar el ingreso de los países en desarrollo al circuito de la innovación, investigación y desarrollo. En este último punto, los esfuerzos públicos y privados deben considerar el impulso al desarrollo de la biotecnología aplicada a la agricultura en la obtención de alimentos y a la conservación y uso sostenible de los recursos de biodiversidad. Para ello es prioritario dar mayor atención al desarrollo de las buenas prácticas agrícolas y al papel fundamental que cumple la pequeña producción en la nueva agricultura.

### Accediendo y aplicando conocimientos

La agricultura deberá responder a las nuevas necesidades alimentarias del siglo XXI, donde la población en constante crecimiento, con mayores ingresos y cada vez más urbanizada, está cambiando sus patrones de demanda de alimentos. La respuesta deberá ser más allá del foco tradicional de lograr altos rendimientos. Deberá involucrarse en la protección de los recursos naturales, necesitará responder a los consumidores que cada vez están más preocupados por la seguridad y calidad de los alimentos, además de la búsqueda de una mejor calidad de vida en los sectores rurales (Gordillo, 2004b).

La biotecnología brinda la oportunidad de aumentar la disponibilidad

y variedad de alimentos, incrementando la productividad agrícola global y reduciendo al mismo tiempo las variaciones estacionales en el suministro alimentario. Mediante la introducción de cultivos resistentes a las plagas y tolerantes a las condiciones adversas, la biotecnología podría contribuir a la disminución del riesgo de malas cosechas en condiciones biológicas y climáticas desfavorables y a la reducción de los daños que causan al medio ambiente los productos químicos tóxicos utilizados en la agricultura. Tras una primera generación de cultivos obtenidos mediante ingeniería genética, cuya finalidad principal sería reducir las limitaciones y costos de producción, la continuaría una segunda generación orientada a mejorar la biodisponibilidad de nutrientes y la calidad nutricional de los productos.

Quienes apoyan a la ingeniería genética la aclaman como un instrumento fundamental para lograr la seguridad alimentaria y erradicar la malnutrición en los países en desarrollo. Quienes se oponen argumentan que la ingeniería genética provocará una catástrofe ambiental, agravará la pobreza y el hambre y dará lugar a que las empresas se adueñen de la agricultura tradicional y del suministro mundial de alimentos. Mientras los primeros atacan a sus adversarios por demorar la aprobación reglamentaria de unas innovaciones que podrían salvar vidas humanas, los segundos acusan a los partidarios de la biotecnología de "engañar al mundo". La verdad es que muy pocas personas expresan un apoyo u oposición totales a la biotecnología en un entorno donde la discusión debiera estar basada principalmente en el conocimiento científico.

Se deberían reforzar y racionalizar los procedimientos reglamentarios para garantizar la protección del medio ambiente y la salud pública, así como la transparencia, predictibilidad y fundamento científico del proceso. Para fortalecer la confianza de consumidores y productores, es imprescindible que haya una reglamentación idónea.

El hambre, la pobreza y la desigualdad son problemas mucho más complejos que abarcan el ámbito tecnológico, social, político e histórico, y por tanto ni la biotec-

nología, ni la ingeniería genética son la solución definitiva para erradicar estos problemas en el mundo, sencillamente porque no existen fórmulas mágicas (Gordillo, 2004b).

Las investigaciones conducidas por FAO en el ámbito de la biotecnología muestran que la brecha existente se está ampliando entre los países desarrollados y en desarrollo, entre agricultores ricos y pobres, entre prioridades de investigación y necesidades, y sobre todo entre el desarrollo de tecnología y la transferencia real de ésta (Gordillo, 2004b).

Entre 1996 y 2003 la superficie sembrada de cultivos transgénicos con fines comerciales aumentó de 2.8 millones a 67.7 millones de hectáreas (James, 2003). Esta tasa de difusión global resulta impresionante, pero su distribución ha sido muy desigual. En este sentido, sólo seis países, diez empresas y cuatro cultivos representan 99% de la producción mundial de cultivos transgénicos (FAO, 2004b).

Los cultivos transgénicos más difundidos son la soya, el maíz, el algodón y la canola. Sin embargo, en la actua-

lidad no se producen en ningún lugar del mundo variedades transgénicas de trigo o arroz, que son los principales cereales alimentarios. Tampoco existe investigación en ninguno de los cinco cultivos más importantes para el trópico semiárido (sorgo, mijo, guisantes, garbanzos y maní), que es donde se acumula la mayor cantidad de pobreza. Esto último se atribuye a que 70% de la investigación en biotecnología es realizada por empresas multinacionales, mayoritariamente en países desarrollados o subdesarrollados avanzados, que no demuestran interés en lograr avances significativos en estos cultivos.

Existe preocupación en que la biotecnología pueda aumentar la brecha de la inequidad en el mundo, pero también puede contribuir a reducir la hambruna en países vulnerables y a conservar el medio ambiente y los recursos naturales. En el ambiente actual de opiniones polarizadas es crucial decidir cómo arbitrar entre los riesgos y las oportunidades. La información objetiva e imparcial debe dirigir el diálogo y los límites entre investigación, comercialización, relaciones públicas y

activismo deben ser claros, pero a la vez integrados (Gordillo, 2004b).

Es un hecho que la ingeniería genética aplicada a la agricultura y la alimentación no podrá obtener resultados satisfactorios si el público no está convencido de su inocuidad y utilidad. En este sentido, FAO apoya el desarrollo o el impulso de un sistema de evaluación de base científica que determine objetivamente los beneficios y riesgos de cada organismo genéticamente modificado (OGM). Para ello hay que adoptar un procedimiento prudente caso por caso para afrontar las preocupaciones legítimas por la bioseguridad de cada producto o proceso antes de su homologación (FAO, 2004b).

En el caso de los organismos transgénicos, que son la causa principal de la controversia, no hay hasta ahora evidencia de efectos negativos sobre la salud humana, lo cual no implica que en el futuro no puedan ocurrir. Además, la carencia de la evidencia de efectos nocivos no es lo mismo que tener la certeza respecto a que la modificación genética es segura (FAO, 2004b).

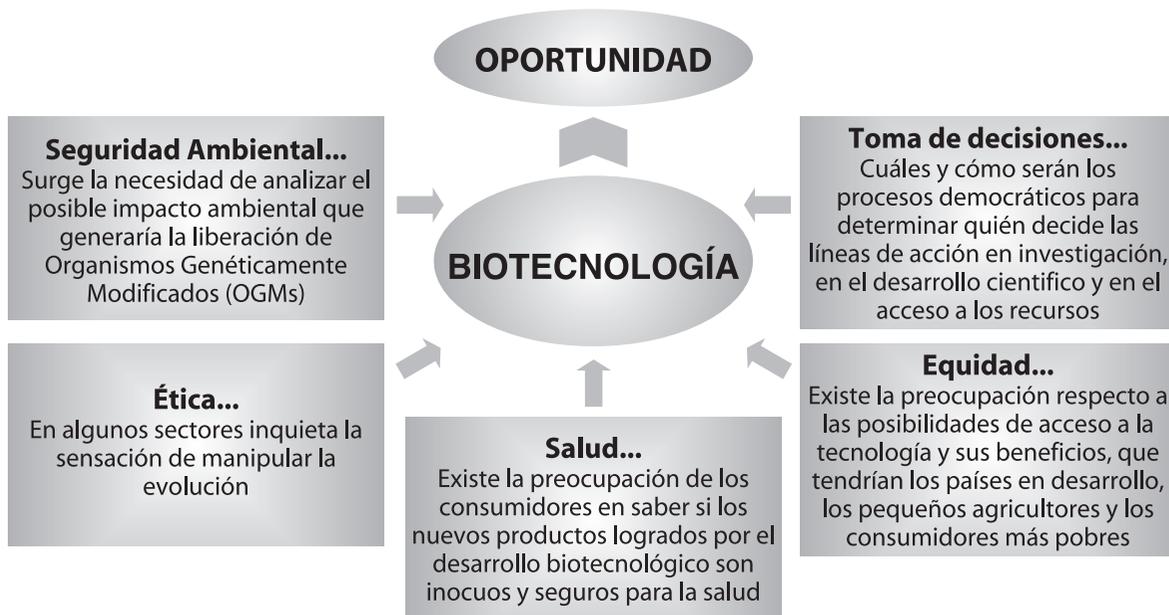


Figura N°3

La biblioteca enfoca cinco tipos de preocupaciones que pueden ser transformadas en oportunidades: Salud, Seguridad Ambiental, Ética, Equidad y toma de Decisiones

## 5. Programa mínimo de fomento a la agricultura familiar

La seguridad alimentaria representa la expectativa más sentida del ser humano, principalmente de aquellos sectores vulnerables con limitaciones de capital y bajo nivel educacional. El énfasis de lograr mayor disponibilidad y acceso a los alimentos se apoya en la capacidad humana para producir y generar ingresos con sentido de rentabilidad económica y eficiencia en el manejo sustentable de los recursos naturales.

En América Latina y el Caribe, el segmento más dinámico del medio rural son los agricultores familiares, quienes han tenido una participación significativa en la movilización social, en el esfuerzo productivo y en la innovación institucional que se presentó en las últimas décadas en la región. Este conglomerado también se caracteriza por la heterogeneidad y desigualdad de su dotación de recursos y activos, que junto a las fallas de mercado son algunas de las causas de la pobreza rural.

En América Latina y el Caribe, los agricultores familiares pueden clasificarse en dos grandes grupos según el nivel de sus activos. En el primer grupo están los trabajadores asalariados agrícolas o no agrícolas, que se caracterizan por tener recursos territoriales muy reducidos y utilizan la agricultura como un complemento. En el segundo se hallan los agricultores familiares, poseedores de tierras en cantidades distintas, que obtienen sus ingresos principalmente de sus cultivos y lo complementan con la venta de su fuerza de trabajo (CEPAL, 1999).

Ambos grupos de trabajadores se ven obligados a recurrir a formas de empleo rural no agrícola para complementar en gran parte los ingresos de los hogares rurales, siendo esta forma un sustituto de la tierra como fuente de ingreso. Sin embargo, estas formas de complementar los ingresos no permiten a los agricultores y sus familias superar la condición de pobreza en que se encuentran y más bien dependen cada vez más del ingreso rural no agrícola, en especial de las remesas, y de la inversión en animales

y granos como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

Es necesario fortalecer el papel de los agricultores familiares ante los efectos de la inequidad que impide el desarrollo de este grupo. Se precisa mejorar la competitividad de este grupo en los mercados de tierras, productos, trabajo y financiamiento, para lo cual se debe poner a disposición la mayor y mejor información necesaria para insertarse en condiciones ventajosas en esos mercados (Gordillo, 2004a).

Se precisan políticas orientadas a elevar la competitividad de los agricultores rurales y sus familias para que estos puedan incrementar sus ingresos a partir de sus explotaciones. Es fundamental mejorar la productividad de los más pobres y que esta mejora signifique su inserción en una economía en crecimiento, en el marco de mercados justos. Si las familias logran mejorar sus niveles de ingreso, tendrán seguridad alimentaria.

Se establece de esta forma una estrategia de apoyo para los agricultores familiares, basada principalmente en instrumentos de política que cumplan con tres objetivos principales: i) compensar a los grupos afectados por las reformas estructurales ocurridos en la región como parte de un proceso de adaptación; ii) fomentar la pluriactividad en las unidades familiares ubicadas en las zonas más desfavorecidas y iii) mejorar su competitividad.

La propuesta de un programa mínimo para el fomento de la agricultura y el desarrollo rural tiene por objetivo mejorar la competitividad de los agricultores familiares, y combinar de forma efectiva intervenciones de política de desarrollo encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados rurales.

Una política de ingresos rurales —cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable— puede convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Las transferencias directas en efectivo —desacopladas de productos específicos y enfocados a fortalecer los ingresos rurales— podrían ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrate-

gias productivas, los desequilibrios regionales y la adaptación a diversas estrategias de acceso a mercados. Asimismo, debe favorecerse la pluriactividad rural como mecanismo de aseguramiento así como las reconversiones a nivel de finca, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales. Otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían:

- *Financiamiento rural:* Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, sobre todo dentro del contexto de la economía familiar campesina y establezca prioritaria la formación de capital.
- *Política de infraestructura:* Una política de infraestructura que se oriente a aumentar considerablemente tanto la pequeña infraestructura productiva (riego, acuíferos, conservación de suelos, etc.) como la infraestructura comercial (bodegas, caminos, frigoríficos, sistemas de transporte, etc.), sin postergar algunos grandes proyectos estratégicos de riego.
- *Transferencia tecnológica y capacitación:* Una política de fomento a la innovación y transferencia tecnológica, como también a la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa de divulgación y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores y teniendo en consideración la importancia del capital humano como factor fundamental de la competitividad.
- *Política de desarrollo sustentable:* Una política de desarrollo sustentable estimularía y regularía cualquier forma de propiedad de recursos naturales, incluyendo la responsabilidad social para su uso. Por ello, en contraste con los esfuerzos dispersos de una estrategia de conservación simple, una política ecológica productiva acompañaría al productor en el desarrollo de mecanismos adecuados de manejo de los recursos naturales a su disposición (Gordillo, 2004a).

## 6. A manera de colofón

Estos cinco ámbitos de acción pública tienen un hilo conductor. En la actualidad, buscar y refutar los fundamentos de ideologías o elaboraciones teóricas que justifican la injusticia realmente existente, requiere cultivar el tronco común de la acción del Estado como regulador y promotor de los agentes económicos privados, bajo la óptica de una eficiencia con distribución social más equitativa de sus frutos. Una construcción básica con este perfil tiene hoy la difícil tarea de integrar dos elementos que se contradicen: uno que apela a los derechos individuales y otro que atiende a la concepción de los derechos sociales. En realidad son elementos que se conjugan en un mismo universo, que es de por sí contradictorio y no homogéneo. No se trata de elaborar un esquema ideal que por perfecto termine por alienarse del mundo, sino de configurar —a grandes trazos— escenarios que se reconozcan en el mundo precisamente porque no anulan sus contradicciones. Estos trazos retoman los principios de libertad e igualdad bajo otro contexto: la inclusión de todos los actores rurales.

## 7. Bibliografía

- CEPAL (2003a), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, edición 2002-2003, LC/G.2221-P/E. Disponible en:  
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14723/P14723.xml&xml=/comercio/tpl/p9f.xml>
- CEPAL (2003b), Panorama Social de América Latina 2002-2003, LC/G.2209-P/E. Disponible en:  
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xml=/dds/tpl/p9f.xml>
- CEPAL (1999), Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- FAO (2004<sup>a</sup>), El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo

- 2004, Departamento Económico y Social, Roma. Disponible en:
- [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm)
- FAO (2004b), El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2003-2004. La biotecnología agrícola ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?, Roma. Disponible en:

[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/Y5160S/y5160s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/Y5160S/y5160s00.htm)

  - FAO (2004c), Tendencias y desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
  - FAO (2003), El estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2003. Departamento Económico y Social, Roma. Disponible en:

<http://www.fao.org/docrep/006/j0083s/j0083s00.htm>
  - FAO (2000), *Agriculture: Towards 2015/30, Technical Interim Report*.
  - Gordillo de Anda, Gustavo (2004a), "Seguridad alimentaria y agricultura familiar" en Revista CEPAL, edición agosto 2004.
  - Gordillo de Anda, Gustavo (2004b), Un nuevo trato para el campo como asunto de conveniencia pública, discurso del Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe, V Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Biotecnología Agrícola. REDBIO 21 al 25 de Junio del 2004, Boca Chica, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en:

[http://www.redbio.org/rdominicana/redbio2004rd/Memoria\\_REDBIO\\_2004/ponencias/Biotecnolog2.pdf](http://www.redbio.org/rdominicana/redbio2004rd/Memoria_REDBIO_2004/ponencias/Biotecnolog2.pdf)

  - Gordillo de Anda, Gustavo (2002), Un Nuevo Contrato Ciudadano, Seminario Internacional de Experiencias de Políticas de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, Campinas, SP Brasil.
  - IFPRI (2004) Políticas comerciales y Seguridad alimentaria. Ensayos por Watkins, K; Von Braun, J; Diaz-Bonilla, E; Gulati, A. Washington DC. USA. Disponible en:

<http://www.ifpri.org/spanish/pubs/essays/ar02esp.pdf>

  - James, C. (2003), *Global Review of Commercialized Transgenic Crops, ISAAA Briefs*.
  - Maxwell, S; Slater, R. (2003), *Food Policy Old And New. Development Policy Review*. Disponible en:

[http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell\\_slater.pdf](http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell_slater.pdf)
  - Pingali, Prabhu (2004) *Westernization of Asian Diets and the transformation of food systems implications for research and policy, ESA Working Paper, No. 04-17*.
  - UN (2000), *World Urbanization Prospects: The 1999 Revisions, United Nations, New York*.
  - World Bank (2002), *Global Economic Prospects and The Developing Countries, 2003*. Disponible en:

<http://www.worldbank.org/prospects/gep2003/toc.htm>
  - Zarsky, L y Gallagher, K. (2004), TLCAN, inversión extranjera directa y el desarrollo industrial sustentable en México, Informe sobre políticas, Programa de las Américas. Disponible en:

<http://www.americaspolicy.org/pdf/briefs/0403fdi-esp.pdf>



## La agroindustria cañero-azucarera: Entre la inmediatez y la estrategia

Gisela Espinosa Damián<sup>1</sup>

### Introducción

El 14 de enero de 2005, el presidente Vicente Fox derogó el Decreto cañero mediante el cual, desde 1975 y pese a las modificaciones sufridas en 1979, 1991 y 1993, se reconocía que la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar eran de "interés público", debido a la importancia de la agroindustria en el plano económico-productivo (México es el séptimo productor mundial de azúcar, la caña representa 13.5% de la producción agrícola; el azúcar 3.5% de la rama de alimentos, bebidas y tabaco y 0.5% del PIB); el alimenticio (el azúcar se encuentra entre los cuatro básicos más importantes en la dieta del mexicano, el consumo anual per cápita es de 50 kilogramos); el laboral (la agroindustria genera 440 mil empleos), el del ingreso familiar (12 millones de mexicanos viven directa, indirecta o colateralmente de esta agroindustria) y el sociocultural (la actividad cañero azucarera se desarrolla en 15 estados del país y 227 municipios). Durante tres décadas, estas consideracio-

nes justificaron la ratificación del "interés público" sobre la actividad en cuatro decretos cañeros, y fueron argumento del Estado para expropiar 27 ingenios el 2 de septiembre de 2001.

A tres años y medio de las expropiaciones y a dos meses de la derogación del Decreto cañero, el 17 de marzo de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (en adelante la Ley), en el que se omite el "interés público" por la agroindustria aunque sigan vigentes todas las razones de éste; ahora se dice que la caña de azúcar es un producto "básico y estratégico" que, por este carácter, requiere la formación de un Comité Nacional de Sistema Producto (en adelante el Comité) con participación de todos los agentes de la cadena productiva (Comisión, 2005). La Ley constituye ahora el marco jurídico de las relaciones entre industriales y cañeros, y el Comité es la instancia reguladora de la actividad agroindustrial.

<sup>1</sup> Integrante del Departamento de Producción Económica y docente en la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.

Entre los cambios más notables que ofrece la nueva Ley respecto al derogado Decreto cañero, podemos señalar dos: el primero establece que los precios de la caña deberán pactarse conforme a los precios internacionales, lo cual hace suponer la reducción futura del ingreso cañero, pues hasta hoy la caña representa 57% del precio del azúcar, cuestión que se ha manejado como un obstáculo para la llegada de nuevos inversionistas y la capitalización de la industria; con esta medida se prepara la reventa de ingenios. La otra modificación importante puede tener repercusiones políticas, pues hasta hoy sólo la Unión Nacional de Productores de Caña, adscrita a la Confederación Nacional Campesina, y la Unión Nacional de Cañeros de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (ambas ligadas corporativamente al Partido Revolucionario Institucional) son reconocidas como representantes del gremio; la emergencia de agrupaciones de cañicultores cercanas a otras fuerzas políticas, como el Partido de la Revolución Democrática, ha puesto sobre la mesa de discusión las reglas para ser reconocidas como interlocutoras y representantes de los cañeros, y éstas se han flexibilizado en la Ley, pues basta con representar a 10% de los cañeros y de los cañaverales para ser reconocido en el plano local, estatal o nacional; además, se tendrá que actualizar la inscripción de todas las agrupaciones cañeras, lo cual crea en los cañeros la posibilidad de "optar", en lugar de quedar simplemente inscritos donde estaban. Todo ello abre el juego político y la posibilidad de democratizar al gremio y plantea nuevos retos al corporativismo tradicional y a las organizaciones emergentes.

En cuanto al carácter del Comité y al papel que los cañeros, industriales y el Estado pueden jugar en la nueva etapa quedan muchas dudas, pues si bien se dice que el Comité será la instancia reguladora más importante, en una agroindustria donde cada eslabón de la cadena pro-

ductiva es manejado por agentes distintos, con problemas, lógicas e intereses específicos; donde la articulación y sincronía entre todos es indispensable, la regulación resulta una labor compleja y difícil, más aún cuando en el marco de libre comercio se tuercen acuerdos mercantiles y el Estado llega a actuar contra los intereses nacionales para luego costear con dinero público el saldo negativo de sus acciones; o bien cuando el sector privado aprovecha el río revuelto para ganar quebrando. ¿Cuáles son los agentes de la cadena producción-consumo de la caña de azúcar, si es posible la entrada de nuevos capitales con interés en combinar azúcar de caña y jarabes de alta fructuosa de maíz (JAFM)?

Con el fin de evitar la repetición de errores, es necesario revisar la década que precede a las expropiaciones de 2001, donde se amalgaman las peores cualidades de la economía estatal y la privada; también sería bueno ver la breve fase de intervención estatal que sucedió a las expropiaciones, pues al cabo de tres años y medio se han revertido algunas expresiones de la crisis en que se hallaba la agroindustria, pero no se erradicaron los factores que propiciaron el desastre; así que ahora, cuando se anuncia la re-privatización de los ingenios y se halla a la vuelta de la esquina la apertura total de los mercados de edulcorantes, hace falta pensar de conjunto el ramo, así como los alcances que la nueva Ley y el Comité podrían tener ante los problemas, retos y perspectivas de la agroindustria. El presente trabajo abona algunas reflexiones en este sentido.

### De la ilusión al caos

Cuando en 1988 se pusieron a la venta los ingenios administrados por la paraestatal Azúcar S.A.,<sup>2</sup> los contribuyentes tuvimos que pagar los enormes pasivos acumulados en tiempos de la industria estatizada<sup>3</sup> pues ningún empresario se animaría

a comprar fábricas endeudadas; la ciudadanía también costó las liquidaciones del exceso de personal que tenía la mayoría de los ingenios, y el gobierno hizo frente a los problemas políticos que estos despidos trajeron.<sup>4</sup> Sin deudas, sin personal de más, con productivos cañaverales (México tiene el tercer lugar mundial en productividad de caña), y con sólidas expectativas de ampliación del mercado (la demanda interna era mayor que la producción y Estados Unidos era un fuerte importador de dulce), la industria azucarera se ofreció, a principios de los noventa, como un prometedor negocio.

Añádanse a estas ventajas los precios de las fábricas, que fueron 27% menores a lo estimado en la valuación técnica (Cruz y Martínez, 1998:17). A los azucareros de abolengo, se sumó una camada empresarial sin antecedentes en el ramo pero con relaciones y compromisos políticos con la élite gobernante (por ejemplo, Enrique Molina Sobrino contribuyó a la campaña electoral salinista y luego a la zedillista (Padilla, et al.:2000). La industria azucarera se entregó en bandeja de plata achacando al Estado todo tipo de males. Luis Téllez Kuenzler, funcionario público y artífice de las privatizaciones, señalaba que:

- La industria azucarera en México ha sido sujeta a una serie de regulaciones y condicionantes en materia de precios, sistemas de pago, comercialización e inclusive en relación con la propiedad y métodos de producción, lo que ha mermado sustancialmente su eficiencia [...] El monopolio de Azúcar S.A. significó costos excesivos para el erario público, evitó la integración vertical de los ingenios privados con la industria usuaria, no creó incentivos para que los ingenios desarrollaran sus propios canales de comercialización y por lo tanto no generó competencia entre ellos (Téllez, 1994:215-219).

<sup>2</sup> El primer plan privatizador se diseñó en 1987, pero fue hasta el salinismo cuando se realizó: entre 1989 y 1991 se vendieron todas las fábricas de azúcar que estaban en manos del Estado (Téllez, 1994:216-217).

<sup>3</sup> En 1988, la erogaciones fiscales que implicó la industria azucarera absorbieron la cuarta parte del presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Ibidem: 214-223).

<sup>4</sup> Es ilustrativo el caso del ingenio cooperativa de Zacatepec, en Morelos: mala administración, saqueos y despilfarros acumularon un enorme pasivo (253 mil 557 millones de pesos en 1987), con ello se argumentó la venta del ingenio. El 22 de agosto de 1991 la cooperativa se declaró en quiebra y en octubre de 1992 el ingenio fue adquirido en 67 mil 500 millones de pesos (menos de un tercio de sus pasivos). Previamente, las deudas fueron asumidas por Fidelq y todo el personal del ingenio (más de 3 mil obreros y empleados) fueron despedidos y liquidados para que los nuevos dueños no tuvieran que cargar con problemas políticos ni económicos (véase Espinosa y Aurrecochea, 1998).

La privatización de los ingenios "formaba parte de toda una nueva política económica para la industria azucarera, tendente a liberar el mercado interno y externo para imprimirle mayor competitividad al sector. [El proceso de privatización] fue acompañado de una serie de medidas tales como la desactivación de Azúcar S.A., la desregulación del mercado interno, la liberación del comercio exterior y la reestructuración del Decreto cañero, en 1991, y del Contrato Ley en 1992" (*Idem*).

Tres cosas se esperaban de la privatización: detener la sangría del erario público, cubrir la demanda interna y disputar decorosamente el mercado estadounidense. La condición para lograr estos objetivos era desplegar el espíritu empresarial y modernizar las fábricas, "talón de Aquiles" de una actividad tan promisoría. Los compradores se comprometieron a desarrollar un programa de inversión para la modernización de la planta productiva, o a realizar proyectos de desarrollo en la zona de influencia de los ingenios (*Ibidem*:217).

A fines de los noventa, la modernización prometida quedó en remiendos, pues las mejores fábricas, 39% del total, sólo "actualizaron" sus equipos, es decir parcharon maquinaria obsoleta con jirones de nueva tecnología (Cámara, 1998 y 2001); por otro, mediante subsidios, créditos incobrables y en el 2001 expropiaciones, el sector público ha derramado más dinero que en las épocas de la industria estatizada;<sup>5</sup> y finalmente, el único propósito que sí cumplió el empresario azucarero fue elevar la producción: desde 1995, la demanda interna está cubierta y sobran entre 600 y 700 mil toneladas anuales exportables (Comité de la Agroindustria Azucarera, 2001a).

Mérito que se ha convertido en problema, pues el uso creciente de jarabes de alta fructuosa de maíz carcome el mercado interno del azúcar y, pese a que con el TLCAN parecía que desde el 2001 se podrían exportar todos los excedentes de azúcar hacia Estados Unidos, las llamadas "cartas paralelas" firmadas por Jaime Serra Puche, ministro de Comercio en 1992, y su homólogo estadounidense han impedido que las cuotas de exportación a Estados Unidos aumentaran con la rapidez y volumen requeridos.

Los objetivos y expectativas que acompañaron la privatización no se cumplieron, pero además, en el 2000 no había aspecto o eslabón del proceso agroindustrial exento de problemas: menores rendimientos del cañaveral; obligaciones incumplidas de los empresarios con cañeros y trabajadores de ingenios; inconformidad y protestas de cañeros<sup>6</sup> y obreros; confusión sobre los acuerdos comerciales ¿TLCAN o "cartas paralelas"?; desorden, saturación del mercado interno y especulación; inestabilidad y caída de los precios domésticos. Alrededor de 20 ingenios, un tercio del total, estaban en "quiebra técnica", y la mitad de las fábricas registraba un "alto endeudamiento", los pasivos totales de la industria eran mayores que sus activos y sólo 12 de 59 ingenios gozaban de salud financiera (Cámara, 1998 y 2001).

### Los actores, las acciones

Más allá de contubernios e irregularidades de la privatización, el Estado contribuyó a la situación a través de diversas vías: por un lado, la prisa y radicalidad de su retiro, pues no sólo dejó súbitamente la produc-

ción directa, sino la distribución en el mercado interno, el control de importaciones y exportaciones y su papel mediador entre el sector privado y los trabajadores. Un ramo tan complejo, que requiere de tanta sincronía técnica y del concierto de diversos agentes en la esfera productiva, financiera, mercantil y laboral; un sector acostumbrado a la omnipresencia y protección del Estado fue abandonado abruptamente y tuvo que competir en desventaja con importaciones descontroladas y desleales. Fue así como, a principios de los noventa, cuando aún era insuficiente la producción para el mercado interno, parte del azúcar mexicano se quedó en bodegas o se tuvo que exportar con pérdida.<sup>7</sup>

La negociación del mercado externo fue otro desatino: hasta antes del 2000, conforme a lo pactado en el TLC sólo pudieron exportarse 25 mil toneladas anuales, cifra insignificante para deshacerse de excedentes; a partir del 2000, el volumen exportable podría ser igual al promedio de los excedentes logrados en los dos últimos años. Los industriales esperaban exportar 550 o 600 mil toneladas al año, pero los "socios" comerciales sacaron a relucir las "cartas paralelas", que fijan un máximo de 250 mil toneladas anuales exportables del 2000 al 2008 y dieron entrada fácil a los JAFM.<sup>8</sup> Pero además, en ambos tratos se favorecía a los JAFM, 30 o 40% más baratos que el azúcar, gracias al subsidio de su materia prima y a su tecnología de punta. Los mexicanos tenían dificultades para exportar, pero también para competir dentro, donde los JAFM les arrebataron un mercado de 600 mil toneladas (en 1991 nuestro país apenas consumía 197 toneladas),<sup>9</sup> hasta que el IEPS aprobado en octubre de 2001

<sup>5</sup> Los 19 mil millones de pesos que adeudaban los ingenios expropiados (79% del total de la deuda de la industria azucarera (Cardoso, 2001:8), son medida aproximada de los recursos públicos que ingresaron a la actividad sin posibilidad de retorno.

<sup>6</sup> Los primeros días de julio de 2001, la Unión Nacional de Productores de Caña de la Confederación Nacional Campesina, movilizó alrededor de 5 mil cañeros a la Ciudad de México. El movimiento fue muy difundido y los cañeros ganaron la simpatía pues su demanda central era más que justa: liquidación de cañas entregadas a los ingenios y procesadas por éstos. La movilización se prolongó hasta el mes de agosto y también familiarizó a la opinión pública con las graves anomalías que ocurrían en la industria azucarera. En este periodo se rumoró que el fondo político era la disputa por la dirección de la Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar (Pérez, 2001:12), pero en todo caso se aprovechó el auténtico malestar de las bases para disputar el liderazgo de la central campesina.

<sup>7</sup> En junio de 1991, Rudy Omar Albertos, director de los restos de Azúcar S.A., reconocía la sobreoferta del producto y la dificultad para proteger a la industria nacional debido al descontrol de las importaciones. En el mismo mes, Acosta Lagunes, ex gobernador de Veracruz y socio del Grupo Azucarero Xabre declaró que privaba la anarquía, y no había reglas claras para la producción, la zafra, las exportaciones ni las importaciones. Nadie sabía con precisión cuál era el monto del azúcar excedido, pero algunos analistas estimaban en más de un millón de toneladas esos inventarios (El Financiero, 1993).

<sup>8</sup> En el TLCAN se estableció que durante los primeros seis años del tratado, México podría exportar hasta 25 mil toneladas por el sistema de cuotas; a partir de octubre del 2000 el máximo se elevó a 150 mil toneladas, incrementándose 10% anual hasta un máximo de 250 mil, o a todo el excedente exportable si durante dos años consecutivos lo hubiera (García, 1997). Las cartas paralelas (firmadas por Jaime Serra Puche y Jorge Carrión, Secretario y Subsecretario de la Secofi cuando se negociaba el TLCAN) establecen un máximo fijo de 250 mil a partir

(Impuesto Especial a la Producción y Servicios por el uso de edulcorantes distintos al azúcar de caña en la elaboración de bebidas) detuvo y revirtió la debacle del mercado azucarero (Comisión, 2005). Si bien a partir de 2001 el gobierno ha aplicado medidas para corregir sus propios desatinos, en los noventa fue tan destructivo su papel, que llegó a decirse que la crisis y el caos eran producto de un “malévolo” plan para tronar a la industria mexicana.<sup>10</sup>

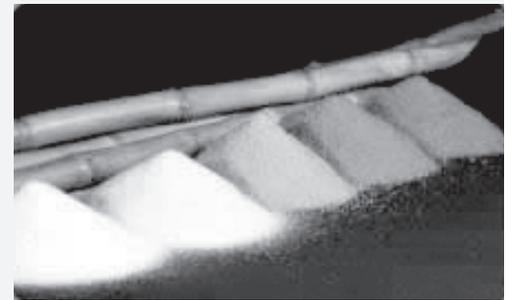
La lentitud del sector público para intervenir en un ramo que se estaba yendo a pique pese a que era de “interés público” (Fox, 2001:9), magnificó la crisis. En 2001 las deudas de los fabricantes ascendían a 2 mil 500 millones de dólares, pero ya desde la zafra 1997-1998, cuando los débitos eran del orden de mil 600 millones, se sabía que los pasivos de la industria eran mayores que sus activos, y no había visos de recuperación.<sup>11</sup> En lugar de idear un plan económica y socialmente aceptable, el Estado reestructuró adeudos incobrables, ofreció créditos pignorativos y aceptó incumplimientos y morosidades sin preocuparse realmente por la recuperación, ya no digamos del dinero, sino de un ramo social, económica y políticamente importante.<sup>12</sup>

“Prácticas indebidas” de los industriales (Fox, op. cit.) empeoraron la

cosa: se sabe que muchos créditos, subsidios y “ahorros” provenientes de la reestructuración de la deuda fueron desviados. El caso de Molina Sobrino, cabeza del Consorcio Azucarero Escorpión (Caze), ilustra el asunto: propietario de nueve ingenios, algunos muy productivos, llevó a Caze a la quiebra a la vez que invertía en negocios refresqueros y hoteles de cinco estrellas. Además se dice que simuló exportaciones y cobró subsidios por 300 millones de pesos; a su favor diremos que no actuó solo; según denuncia, contó con la complicidad de los ministros de hacienda, economía, agricultura y trabajo.<sup>13</sup>

Otros grupos industriales incumplieron con los montos de exportación al mercado libre (donde las bajas cotizaciones serían compensadas con subsidios); tampoco repitieron el compromiso de “secar” el mercado interno para luego dosificar el abasto. La legítima presión de los cañeros para que les liquidaran sus cosechas fue utilizada como arma propia, pues gracias a ellos los empresarios consiguieron créditos pignorativos (dejando una parte de su azúcar en prenda); pero en el 2000, antes de liquidar a los labriegos “jinetearon” 250 millones de dólares y no pagaron oportunamente a la Financiera Nacional Azucarera, la hoy extinta y quebrada Finca. Sabían

*A tres años y medio de las expropiaciones y a dos meses de la derogación del Decreto cañero, el 17 de marzo de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en el que se omite el “interés público” por la agroindustria; ahora se dice que la caña de azúcar es un producto “básico y estratégico”*



de octubre del 2000, pero también incluyen la importación de maíz subsidiado libre de arancel a las fábricas que producen jarabes de alta fructuosa de maíz, que justamente a partir de 1994 empezaron a desplazar azúcar en el consumo industrial. El presidente de la Unión Nacional de Cañeros reconoció la existencia de una tercera carta paralela firmada por Eugenio Carrión que no marca topes a las importaciones de fructuosa, y acuerda la provisión de maíz importado y libre de arancel a la industria fructosera (Hernández, 2000:7).

<sup>9</sup> Entre 1994 y 1997, las importaciones de jarabes se elevaron en siete veces (de 47,974 toneladas a 337,974); pero de 1998 a 2000 decayeron levemente y se estancaron en poco más de 280 mil toneladas gracias al impuesto compensatorio que se impuso a la importación de estos jarabes (“Se incrementan importaciones de HF durante el mes de marzo”, en *Azúcar y Fructosa*, año 3, núm. 39, junio de 2001 y “Arrancan con el pie derecho las importaciones de HF”, en *Azúcar & Fructuosa*, año 3, núm. 37, abril de 2001, p. 9); sin embargo, en junio de 2001, la OMC falló en contra de México y nuestro país tendrá que suprimir este arancel, por lo que se espera un aumento significativo en las importaciones.

<sup>10</sup> Funcionarios de distintas dependencias gubernamentales, entrevistados por *Azúcar & Fructosa* (“Plan de industriales y gobierno para topar la producción”, año 3, núm. 34, diciembre de 2000), dijeron que la crisis del sector azucarero era la “culminación” de programas ocultos que el gobierno impulsó. Los programas, según la fuente, se vienen manejando desde 1993, cuando México era deficitario en azúcar y se negociaba el TLC. Entre 1993 y 1998, fluyeron abundantes apoyos para industriales y cañeros, y en la zafra 1997-1998 se produjo más de un millón de toneladas excedentarias de azúcar. Los norteamericanos pidieron al gobierno limitar la producción y ajustarla al consumo interno, de modo que desde 1998 se intenta reducir la zafra.

<sup>11</sup> En 1997, a dos años de haber convertido los adeudos de los industriales del azúcar en Unidades de Inversión (Udis), sus pasivos se habían incrementado en 58%. El total adeudado ascendía a 17 mil 400 millones de pesos: 74% con Finasa y 26% con la banca privada (Hernández, 1998).

<sup>12</sup> Se estima que el ramo genera alrededor de 350 mil empleos directos, en su mayoría ligados al campo (300 mil), donde hay 158 mil cañeros, 89 mil cortadores de caña, 31 mil jornaleros y 22 mil operadores de maquinaria y equipo de cosecha y transporte de caña. Los 50 mil empleos directos que restan corresponden a obreros de los ingenios (42 mil) y a empleados y funcionarios (8 mil). Esta actividad también genera 2 millones 650 mil empleos indirectos. En total, entre directos e indirectos, estamos hablando de 3 millones de ocupados cuyos familiares y dependientes se calculan en 9 millones de personas. Estos son los 12 millones de mexicanos mencionados (García Estrada, 2000).

<sup>13</sup> Las primeras auditorías de las exportaciones indicaban que en los años revisados (1997, 1998 y 1999) no había documentos que avalaran la exportación de 300 mil toneladas de azúcar supuestamente realizadas por Caze. Un mes después —relata el ex presidente de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera, Alberto Santos Hoyos— “milagrosamente” aparecieron documentos probatorios de las operaciones, pero las empresas Transportación Ferroviaria Mexicana y Ferrocarril del Sureste negaron haber movido azúcar del grupo Caze, y la administración portuaria de Veracruz dijo carecer de infraestructura para manejar esa cantidad. De los barcos que aparecen en el informe, se detecta que muchos nunca habían atracado en México y que uno se había hundido dos años antes. Meses después de denunciar el ilícito —continúa Santos Hoyos—, en octubre de 1999, fueron citados en el despacho del entonces Secretario de Hacienda, José Angel Gurría, cinco industriales del azúcar. Estuvieron también los titulares de Agricultura, Romárico Arroyo; del Trabajo, Mariano Palacios Alcocer, y de Comercio,

que la financiera no podía hacer uso de la prenda, pues vender el azúcar pignorada habría desplomado el precio interno.<sup>14</sup>

## Los paganos

Veinte ingenios en quiebra técnica y en riesgo de cerrar sus puertas, pequeño número que afecta a más de un millón de personas cuya vida directa o indirectamente gira alrededor de esas ruinosas fábricas: cañeros, jornaleros, cortadores de caña, técnicos, obreros, empleados y sus respectivas familias. No son los únicos que sufren: la rentabilidad del cultivo, con o sin fábricas en quiebra, decayó de 53 a 37% entre 1988 y 2000 (Coazúcar, 2001b); la cartera vencida de los ingenios impedía a sus cañeros recibir crédito; la caña no se liquidaba a tiempo; desaparecieron los fideicomisos de apoyo a los cañicultores... Empobrecimiento rural, estrés e incertidumbre, migración; descuido y envejecimiento de los cañaverales, menores rendimientos de campo (de 71 en 1988, a 69 toneladas por hectárea en el 2000). Son apenas algunos de los saldos. Y ser buen agricultor no garantiza nada, pues sus méritos se esfuman si abastecen a un mal ingenio. Tampoco ser buen empresario es atractivo: los desvíos y fraudes podían ser más rentables.

Obreros y empleados de ingenios también sufren las consecuencias: de 15 fideicomisos que tenían a fines de los ochenta sólo quedan tres

(Espinosa, 1999). Está vacío el fondo de jubilaciones, desaparecieron las cuotas para vivienda que durante años aportaron miles de obreros... Es largo el recuento de agravios... Los trabajadores de campo y fábrica pierden conquistas, recursos propios y derechos.

Y no son los únicos paganos: si al momento de expropiar se dijo que los mexicanos no pagarían un centavo, fue sólo porque la expropiación se había pagado por adelantado. Con recursos de los contribuyentes se compraron fábricas ruinosas, se hicieron "quitas" y reestructuración de adeudos; se subsidiaron exportaciones. La década perdida de la industria azucarera convirtió a los ciudadanos en acreedores de 2 mil 500 millones de dólares incobrables y en dueños de 27 ingenios ruinosos con deudas por alrededor de 600 millones de dólares.

## Las respuestas

Era lógico que los crecientes pasivos, el enorme stock de dulce embodegado, las dificultades para ampliar y conservar el mercado, condujeran a una contracción productiva; sin embargo ocurrió lo contrario: entre 1988 y 2000 los cañaverales se ampliaron en 7.5%, la producción de azúcar en 16% y el número de cañeros creció en 12% (Coazúcar, 2000). La expansión de los cañaverales no indica prosperidad, pero pese a la caída del ingreso cañero, la escasez de crédito y el escamo-

teo de prestaciones, este cultivo es más atractivo que otras siembras: con precio relativamente protegido, mercado seguro y seguro social para los labriegos.<sup>15</sup> En medio de la crisis que vive el campo mexicano, el cañaveral compite y gana.

Antes de la expropiación se decía que era absurdo seguir échándole dinero bueno al malo, se proponía que el Fideicomiso liquidador tomara en sus manos los ingenios en quiebra. Sanear y revender, fusionar áreas de abastecimiento o cerrar algunos ingenios, serían medios para cobrar deudas. Otra opción era dejar morir a los quebrados. "No puede reestructurarse la deuda a un muerto" —decían algunos empresarios. "No somos iguales, que se acabe el comunismo azucarero" —clamaban otros, enfatizando el hecho de que no todos se portaban igual ni merecían correr la misma suerte.<sup>16</sup> Gracias al "oxígeno" del erario público, la industria creció pese a las condiciones del mercado; enfrentar sola ese combate habría obligado a reducir la escala productiva, pero de una u otra forma, el Estado cargó los números rojos y garantizó utilidades a un capital quebrado.

Pero todo tiene un límite y en el 2001 el ajuste parecía inminente: evitar mayores pérdidas exigía acoplar la producción a la demanda. El costo social sería muy alto: alrededor de millón y medio de habitantes afectados por un súbito recorte; el costo económico también era elevado, pues los ingenios "ajustables" no

---

Hermínio Blanco. "Nos comunicaron que el asunto estaba resuelto, que no había delito que perseguir y que todo estaba claro", señaló Santos Hoyos (Padilla, M. et al., op. cit.).

<sup>14</sup> Los dueños de los ingenios que tenían créditos pignorativos (250 millones de dólares en total) anunciaron que no podrían saldar sus compromisos en el plazo convenido (30 de noviembre de 2000) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público amplió el plazo hasta marzo de 2001. En caso de que los ingenios no pagaran en esa fecha, el Bancomext podría hacer uso de su prenda pero el precio interno se vendría abajo, o bien se tendría que exportar con pérdida (Cruz y Soto, 2000). El incumplimiento en los pagos no fue sorpresivo, pues desde que se otorgaron los créditos el gobierno reconoció que por lo menos 200 millones de dólares serían subsidios, pues los ingenios no podrían pagar y el gobierno no podría hacer uso del azúcar, de todas formas, la Secretaría de Hacienda mandató a Bancomext para que acreditara a los ingenios y estos pudieran pagar sus adeudos a cañeros y solventar otras deudas (Soto, 2000a, "Rescata el gobierno a industriales: en puerta un 'fobazúcar'", en *Azúcar & Fructosa*, año 3, núm. 28, junio de 2000).

<sup>15</sup> En una encuesta levantada en el Distrito de Ameca, en Jalisco, donde radican cañeros de tres ingenios, a la pregunta expresa de: "¿Por qué sigue siendo cañero?", 85% contestó que por el Seguro Social. Y es también este el motivo que explica la proliferación de minifundistas cañeros, pues con el fin de que hijos y nietos estén asegurados se fragmenta la parcela: cada nuevo productor se convierte en titular ante el IMSS. Información vertida por el Jefe de Distrito en Ameca, Jalisco, en la Audiencia Pública sobre la Agroindustria Azucarera, organizada por la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados en Guadalajara, Jalisco, el día 19 de julio de 2001.

<sup>16</sup> Algunas notas periodísticas reseñan el debate: al interior de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera, un grupo de industriales ubicó el origen de la crisis en la privatización y las "ventas de saliva", las operaciones —dijeron— se hicieron entre amigos y socios que no pusieron ni un quinto, sólo llegaron a "ordeñar" ingenios. ¿Planes unitarios? No —señalan estos empresarios—, eso sólo era viable cuando existía Azúcar S.A., lo mejor es que ahora se entierre a los muertos ("Acabar con el 'comunismo azucarero', claman algunos industriales", en *Azúcar & fructosa*, año 3, núm. 35, enero-febrero de 2001). Funcionarios gubernamentales y algunos empresarios formularon diversas propuestas para sacar de la crisis al sector azucarero, entre las ideas reiteradas estuvo el cierre de 15, 20 o 22 ingenios "inviabiles" y quebrados (véanse por ejemplo, "Nuevo 'mapa azucarero', opción para solucionar la crisis: funcionarios del gobierno", "Lejana, nueva intervención del Estado para resolver la crisis azucarera", en *Azúcar & Fructosa*, año 3, núm. 35, enero-febrero de 2001; "Proponen redimensionar al sector: quince ingenios cerrarían", "Recomendaciones para una política azucarera", "Redimensionar al sector ¿una solución a la crisis?", en *Azúcar & fructosa*, año 3, núm. 29, julio de 2000).

podrían saldar sus deudas, y de todas formas habría que modernizar las fábricas viables, reorganizar la zafra, financiar los cañaverales y planear la reconversión agrícola y la generación de empleo en las regiones afectadas.

Pese a los elevados costos económicos y sociales, quizá el ajuste se habría realizado si no fuera por el temor a su costo político: el sindicato obrero, pero sobre todo de las dos centrales cañeras,<sup>17</sup> perlas del corporativismo gremial y sin duda sus más fuertes pilares en el medio rural, acababan de mostrar su fuerza al impedir el cierre de dos ingenios y al movilizar a cinco mil cañeros a la ciudad de México en demanda de sus liquidaciones. Trescientos mil trabajadores de campo y 50 mil de fábrica distribuidos en 15 estados, 227 municipios, miles de ejidos y pequeñas localidades. Indudablemente centro y motor político, económico, social y cultural en sus regiones, eran y son una temible bomba en un campo empobrecido, con grandes inconformidades y varios focos de violencia.

A muy poco tiempo de iniciada la gestión foxista y sin que ningún sector lo exigiera públicamente, el primer gobierno panista, contrario a la intervención estatal y decididamente empresarial, atentó contra sus principios económicos y políticos y contra la ideología que justi-

ficó el nacimiento del partido que lo llevó al poder al emitir un decreto expropiatorio que afectó a 27 ingenios.<sup>18</sup> Si —como se afirma— los incautados deben más de lo que tienen, no hay que buscarle tanto: la expropiación fue un “fobazúcar” disfrazado de escarmiento a un puñado de empresarios. Pero tampoco hay que minimizar la molestia y el temor que la expropiación causó entre ellos,<sup>19</sup> de modo que el rescate de unos cuantos arriesga de algún modo a las mejores amistades de este régimen. Quizá para el gobierno haya valido la pena el riesgo, pues a final de cuentas el “interés público” era transitorio y retórico, hoy ya se avizora la reventa y se sabe que hace tiempo merodean a los ingenios algunas firmas multinacionales como Cargill, Tate & Lyle, CPC, ED & FMAN, Dreyfus.<sup>20</sup> Aunque el gobierno “salve” recurrentemente al empresario azucarero, sus alianzas estratégicas parecen más cerca de las multinacionales fructoseras y quizá habrá que hacerse a la idea de que así como hace años las fibras sintéticas se llevaron para siempre una tajada del mercado algodonerero, en el nuevo siglo, el azúcar tendrá que compartir su mercado.

El Decreto expropiatorio habla de proteger a los labriegos, y algo hubo de eso, pues estaba en peligro la siguiente zafra. Pero ni entonces ni ahora hay garantía de que todos los ingenios y sus cañaverales

sobrevivan, y una se pregunta si las expropiaciones sólo fueron un tentempié que pospuso el temido ajuste, y si ahora que se derogó el Decreto cañero y ya no estorba el “interés público” que justificó el sostener a una industria en quiebra; o si ahora que el precio de la caña (del que tanto se quejaron los industriales y los posibles inversionistas) tendrá que igualarse a las bajas cotizaciones internacionales, ahora sí llegarán las multinacionales a reordenar la producción y el mercado de edulcorantes.

### Una reflexión de conjunto

Los flamantes empresarios del azúcar de principios de los noventa necesitaron apenas diez años para desmentir a una tecnocracia radical que apostó a la superioridad del capital privado y enfatizó la ineficiencia del Estado interventor: en 1991 concluía el remate de las fábricas de azúcar y el 2 de septiembre de 2001 el Estado volvía a tomar en sus manos casi la mitad de esas mismas plantas.

Ya en 2001 fue imposible sostener el discurso antiestatal y los elogios al sector privado con que se justificó la privatización de los noventa. Y es que a una década de desatinos, corruptelas y malos manejos, el reto inmediato no era demostrar aque-

<sup>17</sup> Para la zafra 2000, pertenecían a la CNC 93,719 productores con 53.9% de la zona de abastecimiento; la CNPR contaba con 51,650 productores y 38.6% de la zona de abastecimiento, mientras que los productores libres eran 8,807 con 7.35% de la zona cañera restante (Coazúcar, 2000).

<sup>18</sup> La incautación incluyó a 27 de los 61 ingenios que había en México y afectó a cuatro grupos: nueve ingenios (Atencingo, Casasano “La abeja”, El Modelo, El Potrero, Emiliano Zapata, La Providencia, Plan de San Luis, San Cristóbal y San Miguelito) del Consorcio Azucarero Escorpión (Caze), encabezado por Enrique Molina Sobrino, famoso por sus grandes inversiones en la industria del refresco y en cadenas hoteleras; seis ingenios (Lázaro Cárdenas, José María Martínez, El Dorado, Benito Juárez, San Francisco-Naranjal y San Pedro), propiedad del Grupo Azucarero Mexicano (GAM) de Juan Gallardo Thurlow; otros cinco (Bellavista, Pedernales y Alianza Popular, Plan de Ayala, Cuatotolapam y San Gabriel), pertenecientes al Grupo Santos, de Alberto Santos de Hoyos, ex senador y político priísta, y siete fábricas (Central Progreso, Pablo Machado, Llosas [La Margarita], Santo Domingo, Zapoapita, La Gloria y José María Morelos) del Grupo Machado, propiedad de Teresita Machado, hija de uno de los industriales azucareros encumbrados en la posrevolución (Cárdeno, 2001:8).

<sup>19</sup> Por la noche del 3 de septiembre, día en que se publicó el Decreto, el Consejo Coordinador Empresarial declaró que: “El sector privado de México no puede ver con simpatía cualquier expropiación de empresas propiedad de particulares, pues ello lesiona el estado de derecho y la confianza que de él se deriva. En consecuencia, lamenta que la autoridad haya decidido recurrir a esta medida extrema”; Jesús Vizcarra, del Consejo Nacional Agropecuario, dijo que: “Se esperaba que el gobierno actuara, lo que nos obliga a reflexionar en el método. Recibimos con sorpresa la noticia y la medida la aceptamos a medias. No estamos totalmente convencidos de ella” (Rodríguez, 2001:29). El empresario Alberto Santos anunció que interpondrá un amparo y que estudia la posibilidad de acusar al presidente por difamación, pues niega ser el empresario malo que aparece en los considerandos del Decreto (Santos y Machado, 2001).

<sup>20</sup> A 25 años de iniciada la explotación comercial de JAFM su uso se ha expandido vigorosamente, en Estados Unidos, por ejemplo, los JAFM desplazaron en 95% el consumo de azúcar en la elaboración de refresco. Los maiceros estadounidenses están muy interesados en derribar las barreras al comercio de jarabes. En Estados Unidos existen doce compañías productoras, las más grandes son ADM Corn Processing, Cargill, A.E. Stanley y CPC. En México sólo hay dos productoras: Arancia (con 49% de acciones de CPC; y Almidones Mexicanos —Almex—, con 100% de inversión extranjera, ligada a ADM Corn Processing (García, 1998). En abril del 2000, (Soto, 2000b) reportaba que algunos traders de las multinacionales mencionadas se vislumbraban como posibles compradores de hasta 50% de los ingenios de los grupos Caze, Machado y Zucarmex. Tate & Lyle había firmado carta de intención con Machado; se infería que Cargill había entrado en sociedad con Zucarmex y adquirido 50% de sus ingenios y que Ed & FMAN también intentaba entrar al negocio azucarero. La publicación —muy especializada en el tema cañero azucarero— estimaba que en los próximos meses 40% de la producción de azúcar podría estar en manos extranjeras. En abril del 2000, el dueño de Zucarmex ya señalaba que la solución a la crisis de la industria azucarera implicaba alianzas entre azucareros y fructoseros de México y Estados Unidos, con el fin de constituir un solo mercado de azúcar y fructuosa (“Necesarias las alianzas entre azucareros y fructoseros: De la Vega”, en *Azúcar & Fructosa*, año 2, núm. 26, abril de 2000).




---

*¿Podrá conservarse el mercado azucarero en el nuevo contexto?, ¿se ampliarán significativamente las exportaciones de azúcar mexicano a Estados Unidos en el 2008? Quizá la reprivatización de los ingenios sea sólo el tránsito hacia un nuevo escenario donde caña y azúcar; maíz y jarabe tendrán que pensarse conjuntamente en el plano productivo y mercantil*

---

llas tesis sino depositar en los contribuyentes los pasivos incobrables de los industriales y contener los problemas sociales y políticos con los cañeros.

Para ser justos, la autoría de la crisis que estalló en los noventa no sólo correspondió a los industriales sino también a los tecnócratas, que contribuyeron a generar problemas para luego deshacer sus entuertos con medidas contradictorias y costosas. En una agroindustria tan compleja, estratégica e intervenida como fue ésta, se eliminó de tajo la instancia reguladora más importante, se abrió atropelladamente el mercado interno; se negoció mal el capítulo "azúcar" en el TLCAN, y con las "cartas paralelas" empeoraron las reglas del comercio azucarero con Estados Unidos; se facilitó la importación de JAFM. Hubiera sido raro que el azúcar compitiera exitosamente bajo estas condiciones.

Años antes de las expropiaciones de 2001, muchas voces se alzaron para exigir un plan integral y de mediano y largo plazos para resolver los graves problemas de la agroindustria y enfrentar los retos de una apertura comercial abrupta, unilateral y creciente; en lugar de ello se optó por propuestas erráticas, débiles o definitivamente inviábiles, pero eso sí, muy costosas para el erario público. Realmente no fue el libre mercado el causante del desastre, sino la combinación perversa de medidas que abrieron y desregularon el mercado interno sometiendo al azúcar mexicano a una competencia desleal con todo tipo de edulcorantes, junto con otras que alentaron el crecimiento de la producción y restringieron por todos los medios la exportación del azúcar mexicano.

Esta política suicida, claramente orientada a dismantelar cuando menos una parte de la industria azucarera, se aplicó en un ramo que no sólo es estratégico en el plano alimenticio, económico y social como enfatiza y reconoce públicamente todo mundo (la posición gubernamental frente a otros labriegos tan importantes como los maiceros muestra que estas cuestiones pasan a último término cuando de "ajustar" se trata); quizá la razón de fondo para evitar el recorte en la industria azucarera radica en la red de relaciones y alianzas políticas de los

industriales con la burocracia estatal y en la fuerza política de cañeros y obreros, especialmente de los cañeros, que en distintos momentos han mostrado su capacidad de movilización y de control sobre el amplio territorio rural donde se arraigan.

Si todo evidencia que el campo no aguanta más y que la cosa está que arde, ni el PRI ni el PAN (cuya presencia de éste en el medio rural es insignificante o débil), pueden darse el lujo de enemistarse con los cañeros. Del salinismo hacia acá, los gobiernos han estado dispuestos casi a regalar la industria a los empresarios para luego sacrificar su rentabilidad en el mercado, y al final, como buenos amigos, asumir con dinero público el costo de su ruina; pero no han estado dispuestos a enfrentar el costo político del ajuste en el cañaveral. La intervención del sector público impidió que las leyes del mercado aniquilaran a un tercio de las fábricas y de los cañaverales. Lo que parecía un despilfarro o una irracionalidad económica resultaba una inversión política rentable. Y es que pese a tanto discurso neoliberal, aquí no sólo operan leyes del mercado, sino poderosas fuerzas políticas que son clave para mantener la paz en el campo y el país.

A tres años y medio del decreto expropiatorio, la recuperación de precios y el reordenamiento del mercado interno y el saldo positivo de los ingenios expropiados, evidencian que la ineficiencia intrínseca del Estado no es tal y menos aún la superioridad de la iniciativa privada; la experiencia cuestiona esas tesis y obliga a dejar de ver el régimen de propiedad como la razón central del fracaso o el éxito; además sugiere una mayor presencia del Estado, pero el discurso y los planes oficiales parecen orientarse en sentido contrario.

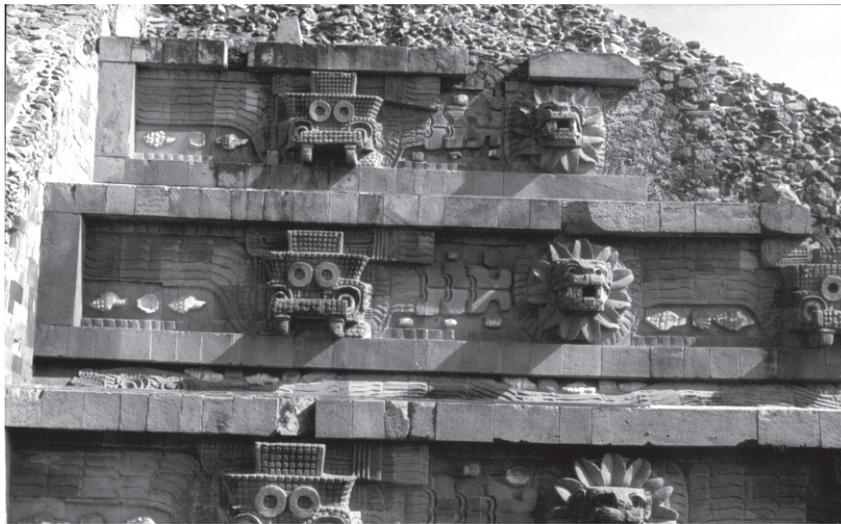
A estas alturas y de cara al 2008, habría que ubicar la nueva Ley en un marco más amplio, pues el destino de los 12 millones de mexicanos cuya vida gira directa, indirecta o colateralmente de la agroindustria, no sólo depende del juego político en el gremio cañero ni, a pesar de su importancia, de la reducción del precio de la caña que se espera, sino de las nuevas reglas de la competencia mercantil y la reestructuración previsible del mercado de edulcorantes, en el que parece



inevitable la presencia de nuevos capitales, quizá multinacionales, y el uso industrial creciente de JAFM. ¿Podrá conservarse el mercado azucarero en el nuevo contexto?, ¿se ampliarán significativamente las exportaciones de azúcar mexicano a Estados Unidos en el 2008?, ¿podrán seguir cultivándose las mismas hectáreas de cañaveral?, ¿se podrá modernizar la industria para enfrentar la competencia? Quizá la reprivatización de los ingenios sea sólo el tránsito hacia un nuevo escenario donde caña y azúcar; maíz y JAFM tendrán que pensarse conjuntamente en el plano productivo y mercantil. Tanto los cañeros como los industriales debieran trascender la visión inmediatista con que han defendido sus intereses particulares, para abordar el análisis de los problemas y perspectivas del sector; sólo así, el Comité regulador podrá arribar a un planteamiento estratégico de mediano y largo plazos que hoy debiera ser impostergable.

### Bibliografía, hemerografía y documentos

- Audiencia Pública sobre la Agroindustria Azucarera (2001), organizada por la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados en Guadalajara, Jalisco, el día 19 de julio.
- Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (2001), Resumen de producción de zafra 1959-60/1999-2000.
- Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (1998), Estadísticas Azucareras 1925-1997, CNIAA, México.
- Cardoso, Víctor (2001), "Registra el país una pérdida de 25 mil millones de pesos por adeudos de la industria azucarera", en La Jornada, 4 de septiembre.
- Coaazúcar, Comité de la Agroindustria Azucarera (2001a), "Resumen anualizado del balance azucarero de México. Evolución histórica por año calendario", documento inédito, México.
- Coaazúcar, Comité de la Agroindustria Azucarera (2001b), "Parámetros de eficiencia. Promedio ponderado nacional", México.
- Coaazúcar, Comité de la Agroindustria Azucarera (2000), "Resultados zafra 1999/00", Coaazúcar.
- Comisión de Agricultura y Ganadería (2005), Dictamen con proyecto de *Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*.
- Cruz Serrano, Noé y Elida Martínez (1998), "Rescatar otro desastre: el de los ingenios", en *Época*, Núm. 362, 11 de mayo.
- Cruz, Ma. Guadalupe (2000), "Necesarias las alianzas entre azucareros y fructoseros: De la Vega", en *Azúcar y fructuosa*, año 2, núm. 26, abril.
- Cruz Ma. Guadalupe y Luis Soto (2000), "Bancomext ampliará hasta marzo de 2001 el plazo del programa de financiamiento de inventarios de azúcar", en *Azúcar y fructuosa*, año 3, núm. 33, noviembre.
- Espinosa, Gisela (1999), "Modelo infalible para armar una crisis: el caso de la industria azucarera", en *Cuadernos Agrarios* 17-18, México.
- Espinosa, Gisela y Juan Manuel Aurrecochea (1998), "Privatización del Ingenio Emiliano Zapata y sus efectos en el empleo y el desarrollo regional", en Luciano Concheiro Bórquez y María Tarrío García (coords.), *Privatización en el mundo rural*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Fox Quesada, Vicente (2001), "Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan", en *Diario oficial de la Federación. Órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo DLXXVI, No. 1, México, lunes 3 de septiembre.
- García Chávez, Luis Ramiro (1997), *La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial*, UACH, Sagar, CIESTAAM, Cytcaña, México.
- GarcíaChávez, Luis Ramiro (1998), *La industria de la fructuosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, UACH, CIESTAAM /Cytcaña, México.
- García Estrada, Mario (2000), "Perspectivas de la agroindustria azucarera mexicana", documento inédito, Secretaría Técnica del Comité de la Agroindustria Azucarera, México, noviembre.
- Hernández, Elvia (1998) "Ruptura de la agroindustria azucarera", documento inédito, México.
- Hernández, Elvia (2000), "Reconoce Jonguitud la existencia de la 'tercera carta paralela'", en *Azúcar y fructuosa*, año 3, núm. 32, octubre.
- Padilla, M. et al. (2000), "La opulencia y la miseria del azúcar", en *Vértigo*, año 1, núm. 17, julio.
- Pérez, Matilde (2001), "Divide el conflicto cañero a fuerzas que se disputan la directiva de la UNPCA-CNC", en *La Jornada*, 7 de agosto.
- Rodríguez, Flavia Irene (2001), "Expropiar, palabra que 'asustó' a los representantes empresariales", en *Milenio Diario*, 4 de septiembre.
- Santos Hoyo, Alberto y Teresita Machado (2001), "Entrevista" en el noticiero matutino *Detrás de la Noticia*, con Ricardo Rocha, el día 7 de septiembre.
- Soto, Luis (2000a), "El tema del azúcar en la agenda Zedillo-Clinton" y "Rescata el gobierno a industriales: en puerta un 'fobazúcar'", en *Azúcar y fructuosa*, año 3, núm. 28, junio.
- Soto, Luis (2000 b), "Acechan traders a los principales grupos azucareros mexicanos", en *Azúcar y fructuosa*, año 2, núm. 26, abril.
- Téllez Kuenzler, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Azúcar & Fructuosa, varios números, 2000 y 2001.
- El Financiero (1993), 22 de marzo.



## Política para el desarrollo local de las zonas proveedoras de servicios histórico-patrimoniales

Francisco Robles Berlanga <sup>1</sup>

Alberto Carral Dávila <sup>2</sup>

Arturo Cantú Sánchez <sup>3</sup>

El presente ensayo es un extracto del Modelo de Zonas Proveedoras de Servicios Histórico Patrimoniales, proyecto realizado en 2004 con el apoyo del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) a través del Fondo de Coinversión Social, y con el respaldo del Instituto de Promoción, Investigación y Desarrollo para el Campo Mexicano-Ideas Rurales México, A. C. Constituye una primera aproximación desde la perspectiva del desarrollo económico y social a la contradicción existente entre la preservación del patrimonio cultural y las necesidades planteadas por el desarrollo y el bienestar de la población. El modelo pretende erigirse como una herramienta para promover el desarrollo local, a partir del aprovechamiento del patrimonio histórico y arqueológico de las comunidades en su propio beneficio.

### Riqueza cultural y conflicto

En muchos lugares del mundo, y quizá especialmente en países de menor desarrollo relativo, existen zonas de gran valor histórico y cultural, por sus edificaciones y restos arqueológicos, que sin embargo no se traducen en medios de desarrollo para sus habitantes.

México es uno de ellos. El país cuenta con una enorme diversidad de bienes culturales de gran riqueza que son fieles testigos de su historia. A lo largo y ancho del territorio nacional se encuentran vestigios de los primeros tiempos del hombre en el continente americano; asentamientos prehispánicos, conjuntos arquitectónicos

y monumentos que dan cuenta de la riqueza cultural de los pueblos originarios, poseedores de grandes creaciones materiales y espirituales; templos y casas señoriales con reminiscencias del medioevo, construidas sobre el corazón de pueblos y ciudades de la antigua Mesoamérica; fondos bibliográficos, pinacotecas, colecciones privadas, museos de arte popular; edificaciones de corte neoclásico levantadas para cumplir funciones económicas, administrativas y de gobierno en el México independiente, y edificaciones, museos y centros culturales construidos en años recientes.

La configuración del patrimonio cultural ha sido muchas veces el resultado de un proceso de choque entre lo viejo y lo nuevo que viene desde los primeros pobladores, los

<sup>1</sup> Consultor, Lic. en Economía, UNAM.

<sup>2</sup> Consultor, Lic. en Economía, UNAM.

<sup>3</sup> Consultor

Fotografías, Francisco López Barcenas

pueblos nómadas y cazadores, y que llega hasta nuestros días. El progreso con su expansión urbana y poblacional, el desarrollo y uso de nuevos conocimientos y tecnologías, y el crecimiento económico basado en la industrialización y el consumo, se han dado en frecuente confrontación con lo antiguo, lo que no le es propio y que se considera a veces como una mera supervivencia de un tiempo ya superado. No pocas ocasiones este conflicto cultural se ha traducido en el deterioro irreversible del medio físico, de la fisonomía de los asentamientos humanos, de las formas, pautas culturales y la organización social y económica de la sociedad. A partir de este proceso de continuo cambio, suele presentarse la falsa disyuntiva entre preservar o renovar, entre cuidar las realizaciones de otras épocas o acoger las ventajas inmediatas de lo nuevo, la aparente disyuntiva entre el pasado y la modernidad.

El conflicto cultural se ve agravado porque más allá de los centros históricos de algunas de las principales ciudades del país, gran parte del patrimonio histórico y cultural se encuentra ubicado en regiones caracterizadas por la falta de los recursos económicos y culturales necesarios para sentar las bases de un desarrollo local sostenido. Se trata con frecuencia de regiones o comunidades señaladas por las condiciones de pobreza en las que se debaten sus habitantes, lo que a su vez provoca una presión constante sobre recursos escasos que muchas veces pone en riesgo la preservación del patrimonio histórico. En ocasiones, también, la custodia obligada de estos bienes (por las disposiciones legales restrictivas) resulta en impedimentos sobre los usos del suelo que se vuelven un obstáculo para el despliegue de fuerzas productivas y el mejoramiento de la colectividad.

Existe gran cantidad de trabajos que han abordado esta problemática —compleja y actual— desde la perspectiva de la política cultural, no por ello menos válida e importante, y como es natural y entendible prioriza el aspecto de la preservación y protección del patrimonio. Sin embargo, en el caso de México, conflictos como la construcción de la tienda de autoservicio Wal Mart en Teotihuacan, la intención frustrada de abrir un McDonald's en el

centro histórico de la ciudad colonial de Oaxaca, la apertura de la tienda-cafetería Sanborns en la zona histórica de Coyoacán, ponen de manifiesto la necesidad de colocar en el mismo nivel a las necesidades de una población que considera que sus oportunidades de progreso se encuentran restringidas o postergadas por el cuidado de la herencia cultural, que le obliga a asumir sacrificios no compensados. Situación que se traduce —en el mejor de los casos— en desapego, y en el peor en destrucción de la herencia cultural.

### El patrimonio cultural como factor de desarrollo

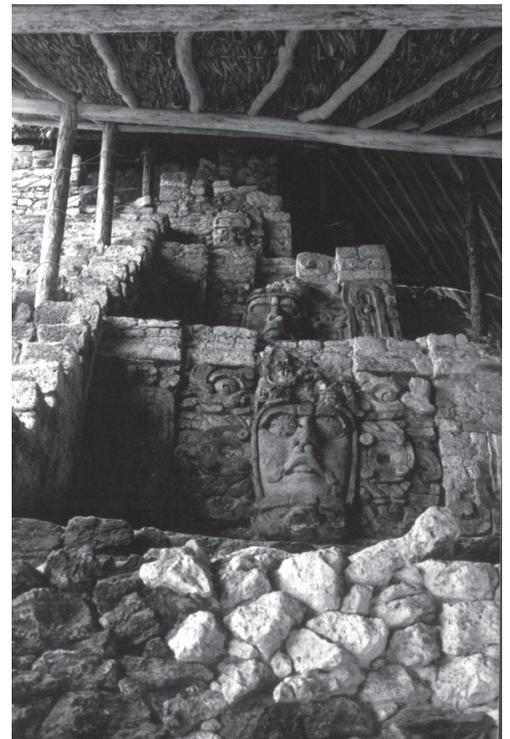
Lo anterior hace manifiesta la necesidad de abordar, desde la perspectiva del desarrollo económico y social, la contradicción existente entre la preservación del patrimonio cultural y las necesidades de desarrollo local y bienestar de los habitantes y comunidades vinculadas a él histórica, cultural o espacialmente. Sólo así será posible explorar las mejores soluciones a las interrogantes que están detrás de la confrontación entre el imperativo de proteger los bienes culturales y la necesidad de dar respuesta a problemas fundamentales como la pobreza, la falta de servicios y el desempleo, tales como:

¿Por qué preocuparse de la preservación de los bienes culturales? ¿Su conservación es meramente un deber moral, un imperativo ético de la sociedad o podría transformarse en una ventaja económica?

¿Qué debe ser primero, la atención de las necesidades sociales urgentes o la preservación de los bienes culturales?

¿Es posible armonizar la conservación de una riquísima herencia cultural con las transformaciones que reclama el desarrollo social y económico? ¿Cómo lograrlo?

¿Pueden llegar a ser, los bienes culturales, un factor determinante en la creación de oportunidades de desarrollo y en el logro de una mejor distribución de la riqueza?



## Nuevos paradigmas

En casi todos los casos la legislación vigente, en su intento por proteger estos sitios y preservarlos para su disfrute actual y futuro, pone el acento precisamente en el enfoque cultural y no se cuida, o se cuida poco, de aspectos esenciales como son, desde luego, el bienestar y desarrollo de las comunidades asentadas en estas zonas. El enfoque tradicional (arqueológico) predomina, con mucho, sobre el enfoque social.

---

*En México, más allá de los centros históricos de algunas de las principales ciudades del país, gran parte del patrimonio histórico y cultural se encuentra ubicado en regiones sin los recursos económicos y culturales necesarios para sentar las bases de un desarrollo local sostenido*

---

Hasta ahora parece que el saldo de este enfoque tradicional es negativo. Todos los días somos testigos del deterioro, la pérdida, el saqueo y el despojo de los bienes culturales de México. El paso del tiempo y la falta de recursos para su preservación; la pobreza de la población que para subsistir se ve obligada a comerciar ilegalmente con bienes culturales; las insuficiencias observadas en la legislación vigente que propicia un manejo inadecuado del patrimonio arquitectónico; las características apremiantes del mercado, sobre todo el inmobiliario; la mercantilización de los bienes culturales, la corrupción en los diversos órdenes de gobierno y el crimen organizado, son causas todas ellas que explican este proceso sistemático de empobrecimiento cultural. La pobreza social origina pobreza cultural.

Frente a lo anterior resulta apremiante admitir que los bienes culturales tienen un enorme potencial, sobre todo en contextos regionales deprimidos o con estructura socio-económica sin suficiente maduración, como medio para regenerar, fortalecer o complementar sus economías y sociedades, corregir desequilibrios de todo tipo y superar diferencias entre lo urbano y lo rural. Lo que a su vez puede ser, también, la mejor manera de proteger ese patrimonio.

Atender esta circunstancia requiere dejar de lado viejos paradigmas que no se corresponden con la realidad actual para reconocer y hacer valer las ventajas competitivas y comparativas que los bienes culturales pueden representar para el desarrollo de una región determinada y para el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Esta manera distinta de entender el lugar y alcances de los bienes cul-

turales demanda sentar las bases para detonar el desarrollo local mediante la instrumentación de una estrategia que, por un lado, equipare la política sobre el manejo del patrimonio cultural a otras políticas de desarrollo (social, urbana, ambiental y económica), adoptando una perspectiva territorial que favorezca formas de gestión y protagonismo a escala local, y por el otro lado, reconozca a los bienes culturales como un activo de capital que contribuye a la formación de la riqueza nacional y que puede hacerlo aún más sin detrimento de su rescate, conservación y engrandecimiento.

Además, la alternativa de dar a los bienes culturales la posibilidad de convertirse en un factor de progreso de las pequeñas comunidades locales que cuentan con este tipo de activos es estratégica también, dado que los convierte en un instrumento que abona en favor de una mayor cohesión social y cultural en innumerables zonas de la geografía nacional amenazadas por la fragmentación socio-territorial de sus espacios vitales.

## Turismo y patrimonio cultural

La oportunidad de aprovechar la ventaja comparativa que representan los bienes culturales como palanca del desarrollo debe ser irrenunciable y se vuelve más urgente cuando el tamaño del mercado del turismo mundial especialmente motivado por la cultura, aunque pequeño frente a los otros segmentos turísticos, es de gran magnitud y ante el cual México, a pesar de la abundancia y diversidad de su oferta cultural, capta apenas una fracción mínima.

La actividad turística nacional ha contribuido durante la última década con 8% del Producto Interno Bruto del país y genera anualmente empleos para un millón 700 mil personas (SECTUR, 2003<sup>a</sup>). México ocupa la octava posición como país receptor de turistas en el mundo, con 18.6 millones de llegadas de viajeros internacionales, particularmente del llamado turismo de internación, cuyos destinos son playas y zonas y ciudades con valor histórico. Mismos que en el año 2003 produjeron una entrada de divisas por 9 mil 471 millones de dólares. Hecho

que coloca al turismo entre las primeras fuentes de divisas al lado del petróleo, las remesas internacionales y la inversión extranjera (SECTUR, 2003b). Los resultados positivos obtenidos en los dos últimos años, hacen prever a las autoridades de turismo que en 2005 se superarán las expectativas con una captación de divisas de 11 mil 500 millones de dólares y más de 21 millones de viajeros internacionales (Armenta, 2004).

Por su riqueza cultural, México cuenta con un alto potencial para el desarrollo del turismo cultural. De acuerdo con la información disponible, la cultura ocupa el sexto lugar en cuanto a la motivación principal para el turismo doméstico y el cuarto para el turismo internacional. Los turistas internacionales manifiestan especial interés por realizar actividades vinculadas al patrimonio tangible. De tal manera que la visita a los sitios arqueológicos es la actividad favorita del turismo extranjero (27%) cuyo propósito es el conocimiento de la cultura, mientras que la mayoría de los turistas mexicanos prefieren asistir a actividades relacionadas con el patrimonio intangible (52%), entre otras: costumbres religiosas, fiestas tradicionales, muestras gastronómicas, expresiones musicales, y sólo 18% se interesa por la observación y conocimiento de monumentos arquitectónicos.<sup>4</sup>

Se estima que los volúmenes de la demanda del turismo cultural, es decir el tamaño del mercado y la demanda potencial, llegan a ser de 5.5% de los viajeros nacionales y 2.9% de los internacionales. Mientras que el mercado turístico que se interesa en la cultura ocasionalmente es de 35.7% en el caso de los nacionales y 37% en los internacionales. En total, más de 40% de los turistas que viajan en México realizan actividades culturales (Ibídem). Por su parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT) considera que el turismo mundial que realiza durante su viaje alguna actividad cultural

crece, desde el año 2002, a tasas anuales de 15% (Bywator, 1993).

Sin duda alguna, el turismo con fines culturales tiene gran potencial económico, pues la presencia del sector turístico nacional en este mercado es todavía incipiente. México participa actualmente con 1.8% del turismo cultural proveniente de EU, Canadá, Alemania, Francia, España e Inglaterra. Es decir, apenas 554 mil 233 personas de un total de 30.2 millones de turistas extranjeros motivados por la cultura (Organización Mundial de Turismo, 2001).

Aprovechar este potencial reclama no sólo de la puesta en marcha de un programa de fomento turístico que permita desarrollar y comercializar adecuadamente la oferta. Exige principalmente dar impulso a un programa específico de desarrollo local que entre sus acciones considere la creación de empleos y la capacitación laboral; la dotación de infraestructura social básica y de comunicaciones que permita soportar el asentamiento y desarrollo de servicios turísticos de diversa índole y categorías; el ordenamiento urbano y la dignificación de las localidades colindantes con los sitios históricos y arqueológicos; elevar el nivel cultural de las poblaciones que coexisten con el patrimonio, y la recuperación y enriquecimiento de los entornos naturales, entre otras medidas.

Sin embargo, hasta ahora, en la mayoría de los casos, la actividad turística ha dejado fuera de los beneficios económicos que genera a los pobladores de las regiones donde se levantan verdaderas maravillas arquitectónicas. Se trata de negocios que viven de un bien público y las más de las veces no mantienen responsabilidad alguna con la preservación, cuidado y enriquecimiento del patrimonio que aprovechan, trátase de zonas arqueológicas, museos, monumentos. Negocios que desde luego tampoco se comprometen con las poblaciones donde se encuentran asentados



<sup>4</sup> La Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1972, considera como patrimonio cultural los sitios, obras del hombre o bien obras que conjuntan al hombre y la naturaleza, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico y arqueológico. Los componentes del patrimonio cultural son: el patrimonio tangible que incluye obras y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos (ya sean bienes muebles o inmuebles), y el patrimonio intangible, integrado por las manifestaciones culturales que no tienen un sustrato material, tales como la lengua, las costumbres, las tradiciones, la gastronomía, vestido, música y bailables.

esos bienes. Son empresas que para obtener ganancias, a diferencia de otras (tanto en el ámbito industrial como en el comercial o de servicios), no invierten en activos (locales, maquinaria, equipo, capacitación), servicios (agua, energía eléctrica), mantenimiento, capacitación e investigación. Tareas que, en el caso del patrimonio cultural, se realizan con recursos públicos, que salen de las aportaciones fiscales de todos.

En muchos de los casos se trata de razones sociales que tienen su asiento fuera de las zonas donde se ubica el patrimonio cultural. Este hecho propicia que sus ganancias y contribución impositiva, producto de sus transacciones comerciales, se realice en los grandes centros urbanos nacionales o en el extranjero, donde tienen su sede, dejando pequeñas derramas correspondientes a servicios y empleos marginales en los municipios y localidades con bienes culturales, a pesar de que estas zonas son la fuente de sus negocios. Es el caso del turismo europeo que llega a la "Riviera Maya" con paquetes "todo incluido", contratados en las ciudades de Madrid, Berlín, Roma, entre otras. Es también el caso de las empresas turísticas del Distrito Federal con relación a las zonas arqueológicas de Teotihuacan y Tula, que forman un apéndice de la economía de la Ciudad de México, por señalar sólo algunas.

### La satisfacción de las necesidades básicas y las aportaciones de la federación

Un pequeño estudio (Robles, et.al, 2004) mostró claramente cómo la importancia de los sitios arqueológicos no se corresponde con el grado de satisfacción de las necesidades básicas, tampoco la actividad

turística parece tener efectos importantes en ello, dado que, con frecuencia, las regiones donde se localizan los sitios de valor histórico-cultural se caracterizan precisamente por su pobreza. A partir de la información que ofrecen los índices de marginación de CONAPO fue posible analizar y comparar con los promedios nacionales las condiciones de vida de cada municipio donde se asientan los principales sitios arqueológicos de México (14 en total), y la de los municipios directamente colindantes (103 municipios).

Los resultados que se obtienen son alarmantes: 70% de los habitantes de Santa María Atzompa, municipio donde se ubica Monte Albán, vive en viviendas que no disponen de agua entubada. En la misma condición, con el mismo porcentaje, están los habitantes de Santa Isabel Cholula y de San Andrés Cholula, municipios donde se ubica el sitio arqueológico del mismo nombre. El 77% de los habitantes del municipio de Santa Elena, donde se ubican las ruinas de Uxmal, viven en condiciones de hacinamiento. Y más de 49% de las viviendas de Papantla, donde se ubica El Tajín, tienen piso de tierra. Se trata, obviamente, de condiciones que revelan un alto grado de pobreza. Aunque todavía podría decirse que las condiciones del país son en general bajas en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas.

Las evidencias son muy claras: los municipios (y las áreas colindantes) donde se ubican los sitios arqueológicos están en condiciones socioeconómicas deplorables, sistemáticamente por debajo de la media nacional. De los 14 emplazamientos considerados solamente en dos, Teotihuacan y Cacaxtla, los indicadores están casi siempre por encima del promedio nacional; en los doce sitios restantes la mayoría de los indicadores están

por debajo de la media. En Chichén Itzá, por ejemplo, sólo uno de los nueve indicadores considerados por CONAPO está por arriba del promedio nacional. Monte Albán, Palenque y Uxmal están por debajo en todo.

Al comparar los indicadores correspondientes al municipio donde está el sitio arqueológico con los indicadores de la zona integrada por todos los municipios contiguos, podrá apreciarse que para el municipio donde se ubica el sitio no representa una ventaja, con relación a los municipios colindantes, el ser precisamente el emplazamiento del sitio. En todos los casos (con excepción de Zempoala) el grado de marginación del municipio donde se ubica el sitio es igual o superior al grado de marginación de la región.

Al desplegarse todos los municipios surgen porcentajes más altos de carencias. El 46% de los mayores de 15 años en Chilón, Chiapas, son analfabetas. En ese mismo grupo de edad, 69% de los habitantes de Uayma, en Yucatán, no terminaron la primaria. El 65% de los habitantes de Salto de Agua, municipio colindante con Palenque, viven en casas que no tienen drenaje ni servicio sanitario. El 83% en Espinal, Veracruz, viven en viviendas que carecen de agua entubada. Y en Hueytamalco, Puebla, 90% de la población ocupada gana dos salarios mínimos o menos.

En total el siguiente cuadro presenta 103 municipios, de los cuales 65 tienen un grado de marginación "Muy alta", y otros 25 "Alta". Del total, 90 tienen marginación muy alta o alta; 94 municipios están por arriba del porcentaje nacional de población ocupada que gana dos salarios mínimos o menos, y el promedio nacional es 50%. Se trata obviamente de los municipios más pobres del país.

**Municipios histórico-patrimoniales\*  
(y municipios colindantes)** **(Índice de marginación)**

Nombre	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación (ver nota)	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>República Mexicana</b> 97 483 412 hab.	<b>9,46</b>	<b>28,46</b>	<b>9,90</b>	<b>4,79</b>	<b>11,23</b>	<b>45,94</b>	<b>14,79</b>	<b>30,97</b>	<b>50,99</b>	<b>-0,12748</b>	<b>Muy alta</b>	<b>1 307</b>
<b>Malinalco</b>	16,06	44,12	28,28	3,92	13,08	58,99	24,50	70,12	72,75	-0,12748	Muy alta	1 307
Zumpahuacán	21,93	52,21	44,95	4,11	28,86	66,15	42,48	100,00	81,27	0,63397	Muy alta	653
Tenancingo	10,28	30,33	12,37	2,34	11,21	56,86	14,20	61,56	58,08	-0,75966	Alta	1 824
Jocuingo	11,4	36,54	9,64	2,63	1,94	59,73	22,44	100,00	65,43	-0,44887	Muy alta	1 571
Ocuilán	13,07	44,63	29,71	3,76	5,24	62,89	29,42	100,00	76,78	0,01908	Muy alta	1 187
Coatlán Del Río	16,06	43,57	20,55	1,62	3,63	43,11	25,91	100,00	77,33	-0,27371	Muy alta	1 442
Miacatlán	17,58	41,21	23,12	2,87	2,47	54,56	34,70	31,48	76,65	-0,32703	Muy alta	1 486
<b>Promedio ponderado</b>	<b>13,63</b>	<b>38,23</b>	<b>21,04</b>	<b>2,92</b>	<b>10,00</b>	<b>57,90</b>	<b>23,64</b>	<b>71,45</b>	<b>68,18</b>		<b>Muy alta</b>	<b>1 498,15</b>
<b>Teotihuacán</b>	<b>5,25</b>	<b>19,58</b>	<b>3,90</b>	<b>0,65</b>	<b>7,75</b>	<b>51,55</b>	<b>3,74</b>	<b>54,65</b>	<b>49,78</b>	<b>-1,27521</b>	<b>Media</b>	<b>2 195</b>
Temascalapa	7,87	28,66	13,90	3,04	13,10	59,01	7,53	82,42	59,44	-0,71681	Alta	1 794
San Martín De Las Pirámides	5,71	23,12	9,32	1,11	2,58	54,93	4,88	40,62	63,73	-1,08985	Alta	2 070
Otumba	8,80	28,79	21,39	3,13	4,21	57,43	10,33	69,99	68,38	-0,65881	Alta	1 742
Acolman	4,48	17,95	2,63	0,77	4,13	49,87	3,45	41,01	49,08	-1,40798	Media	2 258
Tecámac	4,51	17,81	1,35	0,85	1,65	49,38	4,52	4,77	43,39	-1,61392	Media	2 330
<b>Promedio ponderado</b>	<b>5,29</b>	<b>20,14</b>	<b>5,00</b>	<b>1,19</b>	<b>4,04</b>	<b>27,57</b>	<b>4,98</b>	<b>30,91</b>	<b>49,64</b>		<b>Media</b>	<b>2 194</b>
<b>(Teotenango)</b>												
<b>Tenango Del Valle</b>	<b>12,24</b>	<b>31,84</b>	<b>8,43</b>	<b>2,55</b>	<b>6,42</b>	<b>57,37</b>	<b>20,06</b>	<b>54,68</b>	<b>61,67</b>	<b>-0,71334</b>	<b>Alta</b>	<b>1 789</b>
Rayón	7,56	21,53	2,83	0,63	2,31	52,42	10,40	25,88	51,07	-1,29752	Media	2 211
Texcalyacac	4,04	21,20	1,53	1,27	9,37	55,06	9,37	100,00	57,33	-1,01870	Alta	2 020
Jocuingo	11,46	36,54	9,64	2,63	1,94	59,73	22,44	100,00	65,43	-0,44887	Muy alta	1 571
Tenancingo	10,28	30,33	12,37	2,34	11,21	56,86	14,20	61,56	58,08	-0,75966	Alta	1 824
Villa Guerrero	12,65	45,69	22,91	4,19	13,99	59,17	28,86	83,62	70,93	-0,12487	Muy alta	1 304
Calimaya	9,35	22,79	5,80	2,49	1,90	57,06	13,55	41,45	55,84	-1,04893	Alta	2 043
<b>Promedio ponderado</b>	<b>10,99</b>	<b>32,57</b>	<b>11,93</b>	<b>2,72</b>	<b>8,35</b>	<b>57,42</b>	<b>18,71</b>	<b>62,39</b>	<b>61,33</b>		<b>Alta</b>	<b>1 747</b>

CONTINUÁ

\* Elaborado a partir de los índices de marginación de CONAPO (con base en el Censo de 2000).  
Nota: En la columna 11 se actualizaron los parámetros para determinar el grado de marginación, aunque siempre a partir del lugar en el contexto nacional determinado por CONAPO.

Nombre	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación (ver nota)	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>Tula De Allende</b>	<b>5,20</b>	<b>22,28</b>	<b>11,64</b>	<b>2,32</b>	<b>6,96</b>	<b>39,10</b>	<b>3,48</b>	<b>32,11</b>	<b>49,89</b>	<b>- 1,39620</b>	<b>Media</b>	<b>2 251</b>
Tepetitlán	9,17	35,35	25,70	6,83	2,28	47,30	7,69	100,00	70,36	-0,52352	Alta	1 640
Tlaxcoapan	7,02	27,78	5,28	2,71	0,25	53,09	8,17	19,91	66,04	-1,09352	Alta	2 072
Atitalaquía	6,71	23,76	6,89	1,98	1,04	41,41	5,16	46,48	55,81	-1,28343	Alta	2 197
Atotonilco De Tula	6,69	25,34	12,65	2,62	6,28	44,47	2,73	72,01	51,09	-1,12745	Alta	2 094
Apaxco	7,86	28,51	10,77	1,22	3,67	49,56	3,09	46,48	55,08	-1,11352	Alta	2 083
Ocuilán	13,07	44,63	29,71	3,76	5,24	62,89	29,42	100,00	76,78	0,01908	Muy alta	1 187
Soyaniquilpan De Juárez	8,32	35,51	44,55	8,59	6,38	49,37	3,33	100,00	66,17	-0,41152	Muy alta	1 551
Jilotepec	11,31	37,49	43,06	9,10	17,35	54,68	9,54	84,69	64,97	-0,25813	Muy alta	1 431
<b>Promedio ponderado</b>	<b>8,14</b>	<b>29,95</b>	<b>21,29</b>	<b>4,32</b>	<b>7,80</b>	<b>48,00</b>	<b>7,71</b>	<b>59,39</b>	<b>59,16</b>		<b>Alta</b>	<b>1.878,41</b>
<b>Chichén Itzá Tinum</b>	<b>18,68</b>	<b>50,23</b>	<b>18,55</b>	<b>7,35</b>	<b>3,22</b>	<b>71,36</b>	<b>10,54</b>	<b>100,00</b>	<b>84,70</b>	<b>0,15463</b>	<b>muy alta</b>	<b>1 052</b>
Dzitás	22,29	60,10	32,78	6,78	2,63	68,75	14,70	100,00	83,61	0,39170	Muy alta	856
Espita	26,02	63,27	12,80	10,17	3,95	69,52	15,77	25,98	87,26	0,17240	Muy alta	1 032
Uayma	31,84	69,11	48,30	6,08	2,18	72,18	18,00	100,00	89,24	0,83451	Muy alta	522
Kaua	21,86	60,76	55,58	20,05	4,97	77,31	18,21	100,00	88,26	0,85610	Muy alta	509
Tunkás	22,40	58,97	31,86	7,81	7,35	60,96	18,99	100,00	91,76	0,43473	Muy alta	814
<b>Promedio ponderado</b>	<b>23,47</b>	<b>59,23</b>	<b>24,21</b>	<b>9,10</b>	<b>3,88</b>	<b>69,81</b>	<b>14,90</b>	<b>72,72</b>	<b>86,88</b>		<b>Muy alta</b>	<b>919,31</b>
<b>El Tajín Papantla</b>	<b>15,59</b>	<b>40,91</b>	<b>5,75</b>	<b>18,87</b>	<b>63,79</b>	<b>60,23</b>	<b>49,65</b>	<b>56,49</b>	<b>76,36</b>	<b>0,28581</b>	<b>Muy alta</b>	<b>942</b>
Cazones	18,98	50,14	4,51	15,73	79,70	62,65	60,94	100,00	85,71	0,83318	Muy alta	523
Coatzacoatlán	11,22	30,54	4,10	10,46	25,45	47,18	31,61	33,65	64,72	-0,66099	Alta	1 744
Coyutla	35,37	60,07	20,84	21,58	59,01	70,49	69,46	63,18	89,09	1,26747	Muy alta	277
Espinal	26,49	52,56	8,98	15,57	83,34	59,97	64,31	100,00	88,07	1,03135	Muy alta	402
Gutiérrez Zamora	12,13	38,27	6,78	10,55	49,76	53,17	35,41	45,40	79,83	-0,12691	Muy alta	1 306
Martínez de la Torre	11,90	34,55	7,26	6,26	46,16	49,51	24,43	39,74	68,92	-0,46946	Muy alta	1 591
Teclutla	15,37	45,59	9,00	15,38	78,84	56,26	43,28	100,00	86,84	0,57971	Muy alta	698
Acateno	20,89	49,26	24,99	23,35	48,97	62,35	52,28	100,00	89,71	0,86931	Muy alta	502
Hueytamalco	21,71	55,13	16,56	16,83	42,95	70,43	54,35	100,00	90,53	0,89646	Muy alta	483
Tenampulco	20,89	48,15	17,51	17,60	75,81	59,55	69,42	100,00	89,63	0,98227	Muy alta	430
<b>Promedio ponderado</b>	<b>16,22</b>	<b>41,56</b>	<b>8,09</b>	<b>14,29</b>	<b>56,74</b>	<b>57,18</b>	<b>43,74</b>	<b>60,72</b>	<b>77,18</b>		<b>Muy alta</b>	<b>1.052,34</b>

CONTINUA

\* Elaborado a partir de los índices de marginación de CONAPO (con base en el Censo de 2000)  
 Nota: En la columna 11 se actualizaron los parámetros para determinar el grado de marginación, aunque siempre a partir del lugar en el contexto nacional determinado por CONAPO.

Nombre	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación (ver nota)	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>Xochicalco</b>	<b>17,58</b>	<b>41,21</b>	<b>23,12</b>	<b>2,87</b>	<b>2,47</b>	<b>54,56</b>	<b>34,70</b>	<b>31,48</b>	<b>76,65</b>	<b>-0,32703</b>	<b>Muy alta</b>	<b>1 486</b>
Miacatlán	10,93	30,17	6,02	1,97	2,62	50,57	12,14	7,47	56,24	-1,14060	Media	2 102
Temixco	12,54	32,30	11,17	1,55	5,37	54,36	23,35	18,37	63,46	-0,82543	Alta	1 878
Xochitepec	14,36	32,42	11,79	2,69	6,09	50,69	32,73	29,00	60,34	-0,74861	Alta	1 818
Puente de Ixtla	13,17	36,38	10,97	1,91	1,39	46,10	20,48	100,00	69,80	-0,54541	Alta	1 656
Mazatepec	14,37	34,98	11,13	3,40	2,16	45,57	24,84	100,00	68,35	-0,51439	Alta	1 627
Tetecala	16,06	43,57	20,55	1,62	3,63	43,11	25,91	100,00	77,33	-0,27371	Muy alta	1 442
Coatlán del Río	16,06	44,12	28,28	3,92	13,08	58,99	24,50	70,12	72,75	-0,12748	Muy alta	1 307
Malinalco	13,07	44,63	29,71	3,76	5,24	62,89	29,42	100,00	76,78	0,01908	Muy alta	1 187
Ocuilán												
<b>Promedio ponderado</b>	<b>13,27</b>	<b>34,92</b>	<b>13,87</b>	<b>2,44</b>	<b>4,70</b>	<b>52,76</b>	<b>23,11</b>	<b>36,24</b>	<b>64,30</b>		<b>Alta</b>	<b>1.774,41</b>
<b>Monte Albán</b>	<b>11,61</b>	<b>30,84</b>	<b>8,79</b>	<b>7,52</b>	<b>70,89</b>	<b>61,28</b>	<b>26,17</b>	<b>14,71</b>	<b>60,56</b>	<b>-0,38258</b>	<b>Muy alta</b>	<b>1 529</b>
Santa María Atzompa												
San Lorenzo Cacaotepec	5,30	20,37	16,07	3,79	13,44	50,22	15,98	45,04	55,93	-1,02844	Alta	2 028
San Pablo Etla	4,09	17,60	5,01	3,72	8,53	40,90	10,62	100,00	44,26	-1,23038	Media	2 170
San Jacinto Amilipas	6,72	18,25	4,24	4,23	12,73	42,20	13,81	---	45,14	-1,47677	Media	2 283
San Pedro Ixtlahuaca	14,13	40,03	31,49	6,12	44,72	66,49	26,22	100,00	68,66	0,18452	Muy alta	1 019
<b>Promedio ponderado</b>	<b>8,30</b>	<b>24,80</b>	<b>10,79</b>	<b>5,36</b>	<b>35,26</b>	<b>52,45</b>	<b>19,13</b>	<b>39,12</b>	<b>54,72</b>		<b>Alta</b>	<b>1.841,26</b>
<b>Palenque</b>	<b>23,80</b>	<b>52,42</b>	<b>34,85</b>	<b>13,46</b>	<b>18,34</b>	<b>68,55</b>	<b>41,13</b>	<b>65,16</b>	<b>79,67</b>	<b>0,50717</b>	<b>Muy alta</b>	<b>757</b>
Catazajá	19,62	51,38	24,81	10,36	17,38	64,80	35,79	100,00	85,50	0,43747	Muy alta	811
La Libertad	16,49	56,68	19,14	24,88	43,22	53,79	12,08	100,00	87,06	0,45358	Muy alta	801
Ocosingo	33,60	62,24	31,67	17,24	12,78	73,58	59,13	76,86	82,38	0,98039	Muy alta	431
Chilón	46,55	70,94	59,11	37,13	23,15	81,29	76,65	100,00	88,27	2,04647	Muy alta	52
Salto de Agua	40,22	65,39	64,96	23,35	19,31	81,44	68,64	100,00	91,34	1,74947	Muy alta	110
Macuspana	10,79	33,59	12,00	7,14	33,29	58,81	18,10	61,61	67,29	-0,40745	Muy alta	1 545
Emiliano Zapata	10,11	34,87	2,04	3,79	5,55	51,18	4,36	36,01	66,17	-0,93732	Alta	1 972
Tenosique	13,29	40,15	12,26	8,82	27,95	58,88	13,52	46,08	69,04	-0,37821	Muy alta	1 522
<b>Promedio ponderado</b>	<b>25,83</b>	<b>52,16</b>	<b>30,59</b>	<b>16,02</b>	<b>21,55</b>	<b>68,41</b>	<b>42,64</b>	<b>72,78</b>	<b>78,26</b>		<b>Muy alta</b>	<b>836,66</b>

CONTINUÁ

\* Elaborado a partir de los índices de marginación de CONAPO (con base en el Censo de 2000).  
Nota: En la columna 11 se actualizaron los parámetros para determinar el grado de marginación, aunque siempre a partir del lugar en el contexto nacional determinado por CONAPO.

Nombre	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación (ver nota)	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>Uxmal</b>	<b>23,17</b>	<b>54,35</b>	<b>62,44</b>	<b>4,66</b>	<b>0,23</b>	<b>77,02</b>	<b>14,76</b>	<b>100,00</b>	<b>89,44</b>	<b>0,64918</b>	<b>Muy alta</b>	<b>643</b>
<b>Santa Elena</b>	21,72	57,72	43,76	5,94	1,99	72,86	7,14	1,42	88,66	0,10851	Muy alta	1 096
Akil	15,49	56,98	25,35	4,25	2,05	73,67	12,07	100,00	89,59	0,27456	Muy alta	952
Opichén	14,06	45,93	26,85	3,33	0,79	62,22	6,81	6,59	81,78	-0,44308	Muy alta	1 568
Muna	13,22	39,88	23,57	2,65	0,45	61,77	7,43	13,04	77,32	-0,57442	Alta	1 675
Ticul	24,65	56,35	32,32	8,83	3,53	65,12	16,60	20,56	80,32	0,06299	Muy alta	1 142
Oxkutzcab	18,49	44,39	46,79	14,40	9,76	69,75	14,57	79,12	85,11	0,32501	Muy alta	903
Hopelchén	15,82	38,14	34,64	7,70	16,12	66,94	14,00	32,88	73,54	-0,20779	Muy alta	1 386
Hecelchakán	18,21	41,58	47,53	4,59	9,29	62,42	19,65	25,66	74,73	-0,14602	Muy alta	1 323
Calkiní	<b>17,89</b>	<b>44,99</b>	<b>37,82</b>	<b>6,81</b>	<b>6,74</b>	<b>65,54</b>	<b>13,89</b>	<b>33,57</b>	<b>79,25</b>		<b>Muy alta</b>	<b>1.279,62</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>14,83</b>	<b>52,79</b>	<b>34,05</b>	<b>1,79</b>	<b>71,24</b>	<b>74,71</b>	<b>21,02</b>	<b>100,00</b>	<b>88,17</b>	<b>0,70392</b>	<b>Muy alta</b>	<b>608</b>
<b>Cholula</b>	<b>7,29</b>	<b>26,06</b>	<b>10,47</b>	<b>1,37</b>	<b>70,14</b>	<b>52,03</b>	<b>7,69</b>	<b>14,44</b>	<b>60,16</b>	<b>-0,77806</b>	<b>Alta</b>	<b>1 842</b>
<b>Santa Isabel Cholula</b>	12,49	45,77	6,80	1,29	0,76	73,94	13,64	2,08	83,34	-0,45390	Muy alta	1 575
Nealtican	10,12	39,35	33,20	2,27	32,89	74,92	17,60	100,00	88,40	0,24852	Muy alta	971
San Jerónimo Tecuaniapan	5,61	27,76	11,31	1,58	61,61	47,80	10,41	100,00	56,82	-0,57699	Alta	1 682
San Gregorio Atzompa	21,07	53,49	38,73	1,74	77,57	75,51	28,07	78,76	77,03	0,73831	Muy alta	581
Ocoyucan	28,59	66,61	59,74	--	33,93	63,09	51,42	100,00	82,43	1,01247	Muy alta	416
Diego la Mesa Tochimiltingo	23,40	56,13	24,40	1,19	10,81	55,59	23,86	100,00	82,36	0,20197	Muy alta	1 011
Tepeojuma	15,54	52,32	32,07	3,31	17,80	65,48	33,94	100,00	90,93	0,41669	Muy alta	832
Huaquechula	19,53	52,72	46,72	2,45	15,95	73,75	35,52	100,00	92,53	0,67115	Muy alta	626
Atzizhucacán	15,34	49,90	21,22	2,00	12,42	70,59	39,19	100,00	92,08	0,36968	Muy alta	872
Tochimilco	15,54	43,12	19,36	1,73	7,48	69,92	31,76	100,00	90,41	0,18106	Muy alta	1 022
Tianguismanalco	<b>13,73</b>	<b>42,64</b>	<b>23,52</b>	<b>1,89</b>	<b>43,06</b>	<b>64,01</b>	<b>22,43</b>	<b>66,37</b>	<b>77,89</b>		<b>Muy alta</b>	<b>1.173,62</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>16,00</b>	<b>43,08</b>	<b>10,51</b>	<b>2,58</b>	<b>29,44</b>	<b>59,55</b>	<b>32,79</b>	<b>31,68</b>	<b>82,22</b>	<b>-0,16627</b>	<b>Muy alta</b>	<b>1 345</b>
<b>Mitla</b>	19,40	55,95	27,83	2,94	3,74	65,61	48,43	100,00	92,40	0,50913	Muy alta	754
<b>San Pablo Villa de Mitla</b>	27,99	57,69	4,37	3,44	0,27	60,89	64,90	100,00	95,85	0,56696	Muy alta	714
Villa Díaz Ordaz	17,51	62,30	13,90	6,81	22,16	64,42	32,47	100,00	89,64	0,46148	Muy alta	794
Santo Domingo Albarradas	14,96	40,30	10,11	2,92	6,90	46,48	29,99	17,92	68,21	-0,68321	Alta	1 765
San Lorenzo Albarradas	<b>16,54</b>	<b>45,97</b>	<b>13,42</b>	<b>3,13</b>	<b>14,58</b>	<b>55,63</b>	<b>35,01</b>	<b>44,58</b>	<b>79,10</b>		<b>Muy alta</b>	<b>1.359,13</b>
Tlacolula de Matamoros	<b>Promedio ponderado</b>											

CONTINÚA

\* Elaborado a partir de los índices de marginación de CONAPO (con base en el Censo de 2000).  
Nota: En la columna 11 se actualizaron los parámetros para determinar el grado de marginación, aunque siempre a partir del lugar en el contexto nacional determinado por CONAPO.

Nombre	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación (ver nota)	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>Cacaxtla</b>	<b>4,32</b>	<b>18,45</b>	<b>8,62</b>	<b>1,28</b>	<b>3,86</b>	<b>54,68</b>	<b>4,36</b>	<b>18,45</b>	<b>68,03</b>	<b>- 1,20143</b>	<b>Media</b>	<b>2 151</b>
Panotla	5,50	16,62	10,32	1,84	3,17	45,10	11,52	58,06	48,64	- 1,29287	Media	2 206
Tepeyanco	4,87	17,67	4,06	1,69	4,13	59,27	7,17	100,00	61,69	- 0,92875	Alta	1 965
Zacatelco	5,96	20,24	3,48	1,48	3,87	54,38	6,77	0,67	61,42	- 1,30561	Media	2 215
Nativitas	6,92	25,32	8,31	1,58	9,15	59,17	10,30	69,25	68,62	- 0,78184	Muy alta	1 845
<b>Promedio ponderado</b>	<b>5,77</b>	<b>20,03</b>	<b>6,8</b>	<b>1,59</b>	<b>4,88</b>	<b>53,66</b>	<b>8,46</b>	<b>40,93</b>	<b>60,65</b>		<b>Media</b>	<b>2.101,30</b>
<b>Zempoala</b>												
<b>Úrsulo Galván</b>	<b>8,83</b>	<b>34,88</b>	<b>2,70</b>	<b>1,47</b>	<b>3,37</b>	<b>34,93</b>	<b>6,08</b>	<b>48,25</b>	<b>56,10</b>	<b>- 1,20341</b>	<b>Media</b>	<b>2 153</b>
Actopan	17,92	50,84	10,20	2,38	7,44	41,49	13,92	100,00	76,72	- 0,30774	Muy alta	1 476
Puente Nacional	11,18	45,67	18,49	3,20	7,50	42,02	18,77	100,00	67,54	- 0,44695	Muy alta	1 570
La Antigua	7,31	32,25	4,81	1,71	1,75	41,35	10,39	24,38	59,21	- 1,20537	Media	2 154
<b>Promedio ponderado</b>	<b>12,18</b>	<b>41,93</b>	<b>8,59</b>	<b>2,15</b>	<b>5,20</b>	<b>39,89</b>	<b>12,03</b>	<b>70,75</b>	<b>66,17</b>		<b>Alta</b>	<b>1.808,51</b>

\* Elaborado a partir de los índices de marginación de CONAPO (con base en el Censo de 2000).  
Nota: En la columna 11 se actualizaron los parámetros para determinar el grado de marginación, aunque siempre a partir del lugar en el contexto nacional determinado por CONAPO.

- Al cruzar los datos anteriores sobre el grado de marginación, con los recursos de la federación que son recibidos y ejercidos directamente por los municipios —participaciones federales (Ramo 28)<sup>5</sup> y aportaciones federales a entidades y municipios (Ramo 33)<sup>6</sup>—, se observan también resultados preocupantes por ser los municipios y regiones estudiadas zonas de pobreza y por tratarse de fondos que están concebidos como mecanismos para promover el desarrollo local y contribuir a la reducción de las disparidades regionales y sociales.
- Los recursos transferidos son totalmente insuficientes para compensar la débil recaudación municipal y para atender las grandes necesidades sociales de la población. La distribución da cuenta de que el reparto de los recursos poco o nada tiene que ver con el tamaño de la población ni con el nivel de desarrollo alcanzado o la profundidad de los rezagos sociales y menos con la significación y riqueza del patrimonio del que son poseedores.
- El total de recursos recibidos per cápita, que les correspondió a los municipios donde se ubican los sitios arqueológicos, o la región de municipios colindantes, es siempre menor a los recursos recibidos por las entidades federativas. En ningún caso los recursos destinados a las zonas de interés arqueológico igualan o están por encima de los recursos que en promedio reciben las entidades. La conclusión es obvia: las zonas con bienes histórico patrimoniales no son prioritarias.

<sup>5</sup> El Ramo 28 está constituido por el Fondo General de Participaciones (FGP), que constituye la bolsa de recursos que se reparte anualmente a las entidades federativas (estados y Distrito Federal) e ingresa automáticamente a sus haciendas públicas. Este Fondo se integra con 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal dado por el cobro de todos sus impuestos y los derechos sobre la extracción de petróleo y minería.

<sup>6</sup> A partir de 1998, cuando se crean los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33 se integran e institucionalizan conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración que estaban anteriormente dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos. Estos fondos son canalizados a los sistemas de educación y salud en los estados, para la construcción de infraestructura básica; para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y educación para adultos, así como para programas de combate a la pobreza.

## Distribución del presupuesto federalizable (ramos 28 y 33) por municipio y región, 2000

Zona arqueológica	Municipio, región y estado	Pesos Per cápita		
		Ramo 28	Ramo 33	Total
<b>Malinalco</b>	Malinalco	717	385	1 102
	Total región Malinalco	600	303	903
	Estado de México	1 553	248	1 801
	Morelos	1 705	215	1 920
	<b>Total Estado de México-Morelos</b>	<b>1 569</b>	<b>245</b>	<b>1 814</b>
<b>Teotihuacan</b>	Teotihuacan	439	213	653
	Total región Teotihuacan	374	215	589
	Estado de México	1 553	248	1 801
<b>Teotenango</b>	Teotenango	406	242	648
	<b>Total región Teotenango</b>	<b>497</b>	<b>340</b>	<b>837</b>
	Estado de México	1 553	248	1 801
<b>Tula</b>	Tula de Allende	291	271	561
	Total región Tula	397	319	715
	Hidalgo	1 479	392	1 871
	Estado de México	1 553	248	1 801
	<b>Total Estado de México-Hidalgo</b>	<b>1 542</b>	<b>269</b>	<b>1 811</b>

CONTINÚA

## Distribución del presupuesto federalizable (ramos 28 y 33) por municipio y región, 2000

Zona arqueológica	Municipio, región y estado	Pesos Per cápita		
		Ramo 28	Ramo 33	Total
<b>Chichén Itzá</b>	Tinum	535	485	1 020
	Total región Chichén Itzá	698	568	1 266
	Yucatán	1 718	401	2 119
<b>El Tajín</b>	Papantla	197	489	686
	<b>Total región El Tajín</b>	<b>232</b>	<b>476</b>	<b>709</b>
	Veracruz	1 551	416	1 967
	Puebla	1 376	387	1 763
<b>Total Veracruz-Puebla</b>	<b>1 477</b>	<b>404</b>	<b>1 880</b>	
<b>Xochicalco</b>	Miacatlán	513	311	824
	<b>Total región Xochicalco</b>	<b>439</b>	<b>285</b>	<b>724</b>
	Morelos	1 705	215	1 920
	Estado de México	1 553	248	1 801
<b>Total Morelos-Estado de México</b>	<b>1 569</b>	<b>245</b>	<b>1 814</b>	
<b>Monte Albán</b>	Santa María Atzompa	250	415	665
	<b>Total región Monte Albán</b>	<b>221</b>	<b>333</b>	<b>554</b>
	Oaxaca	1 283	499	1 782

CONTINÚA

**Distribución del presupuesto federalizable (ramos 28 y 33) por municipio y región, 2000**

Zona arqueológica	Municipio, región y estado	Pesos Per cápita		
		Ramo 28	Ramo 33	Total
<b>Palenque</b>	Palenque	365	481	846
	<b>Total región Palenque</b>	<b>723</b>	<b>543</b>	<b>1 267</b>
	Chiapas	1 732	503	2 235
<b>Uxmal</b>	Tabasco	4 533	348	4 881
	<b>Total Chiapas-Tabasco</b>	<b>2 644</b>	<b>453</b>	<b>3 096</b>
	Santa Elena	921	469	1 390
<b>Cholula</b>	<b>Total región Uxmal</b>	<b>618</b>	<b>443</b>	<b>1 061</b>
	Yucatán	1 718	401	2 119
	Campeche	3 001	395	3 397
<b>Mitla</b>	<b>Total Yucatán-Campeche</b>	<b>2 095</b>	<b>399</b>	<b>2 494</b>
	Santa Isabel Cholula	448	397	845
	San Andrés Cholula	208	269	447
<b>Zempoala</b>	<b>Total región Cholula</b>	<b>301</b>	<b>340</b>	<b>641</b>
	Puebla	1 376	387	1 763
	San Pablo villa de Mitla	232	465	697
<b>Oaxaca</b>	<b>Total región Mitla</b>	<b>229</b>	<b>463</b>	<b>693</b>
	Oaxaca	1 283	499	1 782

CONTINÚA

**Distribución del presupuesto federalizable (ramos 28 y 33) por municipio y región, 2000**

Zona arqueológica	Municipio, región y estado	Pesos Per cápita		
		Ramo 28	Ramo 33	Total
<b>Cacaxtla</b>	Tetlatlahuaca	389	298	687
	<b>Total región Cacaxtla</b>	<b>597</b>	<b>289</b>	<b>885</b>
	Tlaxcala	1 890	295	2 185
<b>Zempoala</b>	Úrsulo Galván	262	301	563
	<b>Total Zempoala</b>	<b>297</b>	<b>353</b>	<b>651</b>
	Veracruz	1 551	419	1 967

Esta realidad socioeconómica y presupuestal da cuenta del poco valor real en que se tiene a los sitios arqueológicos y a las poblaciones de esas zonas. Vale aquí recordar que se trata de los sitios más visitados; no son lugares remotos o desconocidos, sino monumentos arquitectónicos que harían el orgullo de cualquier país del mundo, como Mitla, Monte Albán, Chichén Itzá, Uxmal, El Tajín y Teotihuacan.

Frente a estas situaciones sería erróneo considerar, si no se cuenta con las condiciones materiales, sociales y culturales necesarias, que aprovechar el potencial que representan los bienes culturales en una estrategia de desarrollo basada en el turismo reclama sólo del diseño y puesta en marcha de un programa de fomento turístico que permita desarrollar y comercializar adecuadamente la oferta.

Por el contrario, exige paralela y prioritariamente dar impulso a un programa específico de desarrollo local o regional que entre sus acciones considere la creación de empleos y la capacitación laboral; la dotación de infraestructura social básica y de comunicaciones que permita soportar el asentamiento y desarrollo de servicios turísticos de diversa índole y categorías; el ordenamiento urbano y la dignificación de las localidades colindantes con los sitios históricos y arqueológicos; elevar el nivel cultural de las poblaciones que coexisten con el patrimonio, y la recuperación y enriquecimiento de los entornos naturales, entre otras medidas, para aumentar la competitividad, la estadia, el gasto y la satisfacción de los visitantes.

### Planeación estratégica del desarrollo

Avanzar en esta perspectiva plantea la necesidad de diseñar un programa estratégico de desarrollo integral para cada zona proveedora de servicios histórico-patrimoniales que guíe las acciones de política

de los gobiernos federal, estatales y municipales, a partir del manejo y usufructo responsable del acervo cultural con el que cuentan. Es decir, los bienes culturales no sólo se incorporan a la planeación del desarrollo sino que forman un eje rector de ella, a partir del cual y teniendo en cuenta sus características, cuantía e importancia, pueden y deben diseñarse las otras políticas de desarrollo: cultural, de desarrollo social, de cuidado del medio ambiente, de desarrollo urbano, de fomento económico y turismo. La política de manejo del patrimonio cultural tiene, entonces, una relación directa con todos estos renglones cruzándolos transversalmente, dotando a sus contenidos de especificidad, lo que permite recrear y enriquecer sus objetivos, programas y acciones.

Desde esta perspectiva, dado que cada espacio es único, las modalidades de intervención socio-espacial han de ser particulares en cuanto a prioridades, instrumentos y actores participantes. De igual forma, los programas y proyectos identificados por y para cada comunidad, habrán de sintetizar una concepción de desarrollo integral específica, que con base en *su especialización como zonas proveedoras de servicios histórico-patrimoniales*,<sup>7</sup> convierta a estas localidades, municipios o regiones en un factor crucial a considerar en las estrategias destinadas a equilibrar las desigualdades regionales y atemperar los rezagos sociales.

### Cuentas nacionales y patrimonio cultural

Un requisito para que la política patrimonial vinculada al desarrollo sea efectiva es que forme parte, integradamente, del proceso global de planeación y presupuestación del gasto. No se trata de añadir un renglón más a los que ya existen, como si la lista de erogaciones estuviese incompleta, sino de añadir un elemento sustancial al proceso de planeación del desarrollo nacional, regional y local.



<sup>7</sup> Una opción para ello sería el considerar estas zonas como Zonas Especiales de Desarrollo (ZED's), de las cuales en el mundo existen varias modalidades en más de 80 países, siendo su finalidad principal el fortalecer la competitividad en ciertos espacios geográficos y atraer inversión productiva. Se trata de un esquema mediante el cual se agiliza enormemente el papel del gobierno como promotor, y además genera un contexto adecuado para la concertación de acciones y recursos con el resto de los actores involucrados. Uno de los mayores atractivos de las ZED's es que facilitan la identificación de las mezclas de incentivos, apoyos, infraestructuras, servicios, etcétera, cuya convergencia es necesaria en cada una de ellas. La focalización de las acciones en ZED's es fundamental para que la intervención adquiera su sentido estratégico, por lo que es preciso definir las áreas prioritarias de actuación.

Entre los renglones de acción y de gasto que ya se reconocen como parte del proceso nacional de planeación están algunos que tocan muy de cerca lo que podría ser la política histórico-patrimonial, aunque hasta ahora no exista conciencia plena de la importancia del desarrollo de los sitios y regiones con valor histórico-cultural.

El patrimonio cultural es visto por muchos como un tesoro intocable que debe ser resguardado y confinado para su contemplación. Sin embargo, en la realidad, los bienes culturales del país, voluntaria o involuntariamente, generan riqueza y contribuyen cada vez más a la formación del producto interno bruto.

En la medida en que no se reconoce la contribución de los bienes culturales a la economía nacional, no se retribuye a aquellas regiones o municipios en los cuales se encuentran asentados esos bienes. Regiones que son objeto, como lo hemos visto anteriormente, de un trato presupuestal desigual, que las hace permanecer en el abandono con grandes carencias en materia de servicios sociales básicos y una dotación de infraestructura física escasa y de mala calidad; dependientes de una agricultura en deterioro y con una economía marginal sin capacidad para generar empleos suficientes y bien remunerados. Situación que limita cualquier posibilidad de detonar el desarrollo local e inhibe las acciones que favorezcan la diversificación de la economía, generen empleo e ingreso, promuevan la creación de empresas, estimulen la formación de nuevas capacidades, competencias y habilidades de los recursos humanos, mejoren la calidad de vida de los habitantes y

acrecienten la infraestructura y calidad de los servicios públicos.

Esta situación debe ser modificada de fondo para establecer un sistema contable y de registro capaz de cuantificar la contribución del patrimonio público —en este caso el histórico-cultural— a la formación de la riqueza y la hacienda nacional, aportación que debe reflejarse en las cuentas nacionales. Y que una vez establecido un monto aproximado de esa contribución se definan las proporciones en que esa riqueza, aunque sea en parte, deba ser redistribuida para apuntalar el desarrollo local de los estados y municipios que proveen servicios histórico-patrimoniales. Los mecanismos pueden ser diversos:

- Incorporar el patrimonio cultural como un criterio más para la distribución del presupuesto federal participable.

Promover programas de inversión directa para fomentar el desarrollo de industrias y el empleo vinculados al patrimonio cultural local (industrias culturales).

- Destinar mayores proporciones del presupuesto público federal (discriminación positiva) para, en el menor tiempo posible, equilibrar y aproximar las condiciones de vida y desarrollo locales a los promedios nacionales, a través de: acciones orientadas a abatir los rezagos sociales, programas para el ordenamiento y mejoramiento urbano, y dotación de infraestructura pública que posibilite el desarrollo económico y social.

---

*Los municipios y las áreas colindantes donde se ubican los sitios arqueológicos están en condiciones socioeconómicas deplorables, sistemáticamente por debajo de la media nacional*

---



## Descentralización

En las nuevas condiciones políticas del país, la capacidad de decisión local y la regionalización de los problemas adquieren nueva dimensión e importancia. El papel de los gobiernos municipales demanda ser transformado de fondo. Ha quedado atrás la defensa del centralismo. Las necesidades del desarrollo social y humano plantean un escenario completamente distinto al que predominaba antes. Lo local es el lugar, el aquí y el ahora de gobiernos cercanos y responsables.

---

*La política general de desarrollo social tiene que considerar entre las zonas de desarrollo prioritario precisamente las zonas donde se emplazan los sitios con valor histórico-patrimonial, pues las grandes carencias sociales son el peor enemigo de la conservación y engrandecimiento del patrimonio cultural*

---

En el caso de la cultura, es necesario también transitar por este camino. La conservación del patrimonio histórico-cultural, principalmente el arqueológico, reclama no sólo la transferencia de recursos —vía compensaciones— a las instancias locales de gobierno, sino también de atribuciones que promuevan esquemas de corresponsabilidad que alienten la participación más decidida de los gobiernos estatales y municipales en el cuidado y enriquecimiento del patrimonio cultural y en su vinculación con las necesidades económico-sociales de la población.

El nuevo arreglo nacional que la situación política del país demanda plantea avanzar, en materia cultural como en otras, en una descentralización real de largo alcance, que sin alterar las funciones rectoras y normativas que la Ley reserva para la federación, establezca un nuevo marco de responsabilidades y beneficios que asegure la participación y colaboración decidida de los gobiernos estatal y municipal en la defensa del patrimonio.

De tal manera que “deberían suscribirse convenios o acuerdos-marco

que establezcan incentivos y compromisos puntuales para promover el desarrollo económico y social de las zonas proveedoras de servicios histórico-culturales, a través de compromisos presupuestales y políticas concretas que por su perfil cultural sean consistentes y coherentes entre sí”, para:

- Mantener el equilibrio ecológico existente o para restituirlo en su caso.
- Promover el surgimiento o desarrollo de una economía y el florecimiento de productos patrimoniales vinculados a la herencia cultural, entre ellos: programas de Zona de Desarrollo Turístico.
- Regulación de los asentamientos humanos, ordenamiento urbano y revitalización de la imagen urbana.
- Mejorar el bienestar de las poblaciones asentadas en las regiones proveedoras de servicios histórico-patrimoniales.
- Dotar de la infraestructura de comunicaciones y servicios públicos —agua potable, drenaje, sistemas de abasto, recolección y disposición de basura— adecuados para atender las necesidades de la población y sustentar el posible crecimiento de servicios relacionados con el ocio y actividades culturales y recreativas.

Desde esta perspectiva, los convenios o acuerdos-marco pueden ser un instrumento que permita transitar del mero compromiso de participación y corresponsabilidad con los bienes culturales al objetivo del desarrollo regional.

## Mejoramiento social y combate a la pobreza

Por otra parte, si los sitios y bienes de una región dada han de ser preservados y puestos en valor para otros fines, tiene que ser por fuerza con la participación de los que pueblan esa región. El valor y cuidado de estos sitios no puede disociarse, como hasta ahora se ha intentado hacer, de las personas que viven en los sitios mismos. Aunque hay algunas débiles previsiones en beneficio de los pobladores en las leyes vigentes sobre el patrimonio cultural de la nación, las cifras sobre la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de esas regiones prueban que hasta ahora no se les ha prestado la atención que demandan y merecen. No es posible poner en valor un sitio si no se pone en valor también a las personas que allí viven, si no se mejoran sus condiciones de vida. De ahí que la política general de desarrollo social, empezando por lo más elemental referido al agua potable y los sistemas de drenaje, tenga que considerar entre las zonas de desarrollo prioritario precisamente las zonas donde se emplazan los sitios con valor histórico-patrimonial. Y establecer una jerarquización de atención en función del valor concedido a cada sitio y de su papel en los corredores de turismo y los núcleos de desarrollo económico.

Desde esta perspectiva será necesario hacer esfuerzos orientados a la reducción de las brechas en materia social. Es necesario entender que son las grandes carencias sociales el peor enemigo de la conservación y engrandecimiento del patrimonio cultural. Sin embargo, con el nivel de pobreza que presentan las zonas proveedoras de servicios histórico-patrimoniales y la insufi-

ciente cuantía de recursos que la federación destina a su desarrollo, será difícil abatir la pobreza en un tiempo perentorio. Mismo que no se tiene si se quiere aprovechar realmente el crecimiento explosivo del turismo cultural que se prevé para los próximos diez años. Este solo interés económico sería suficiente justificación para elevar el gasto social destinado a estas zonas. De ahí que se vuelve necesario cuantificar el nivel de inversión que se necesita aplicar para equiparar —en el plazo de una década— los niveles de bienestar de la población que vive en estas zonas con los promedios nacionales.

## Bibliografía

- Armenta, Gustavo (2004), "La actividad turística presenta en 2005 mejores augurios", en Milenio diario, México, 28 de diciembre.
- Bywater, M. (1993), *The Market for Cultural Tourism in Europe*. EIU, No. 6.
- Organización Mundial de Turismo (2001), *Anuario Estadístico*.
- Robles, F., Carral, A. y Cantú, A. (2004), *Modelo de Zonas Proveedoras de Servicios Histórico-Patrimoniales*, estudio financiado por el Fondo de Coinversión Social 2004-Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social.
- SECTUR (2003a), *Compendio Estadístico del Turismo en México*.
- SECTUR (2003b), *Dirección General de Información y Análisis, El turismo en México*.

## COLOQUIO INTERNACIONAL: BIOPOLÍTICA

Y BIOSEGURIDAD EN EL PALACIO LEGISLATIVO  
DE SAN LÁZARO

*El coloquio se realizó en el marco de la discusión para la construcción de una legislación en materia de bioseguridad y su objetivo fue el aporte de elementos por parte de expertos en la materia, como Pat Mooney, Elizabeth Bravo, Steve Emmott y Dan Leskien*

El 26 de octubre de 2004, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Fundación Heinrich Böll, organizaron el Coloquio Internacional de Biopolítica y Bioseguridad.

El coloquio se realizó en el marco de la discusión para la construcción de una legislación en materia de bioseguridad y su objetivo fue el aporte de elementos por parte de expertos en la materia.

Los expertos invitados fueron: Pat Mooney, canadiense, director de la organización internacional *Action Group Erosion, Technology and Concentration* (ETC Group), dedicada a temas de bioseguridad, biopiratería y análisis del impacto social de nuevas tecnologías; Elizabeth Bravo, ecuatoriana, experta en ecología y bioseguridad, profesora en la Universidad Politécnica Salesiana que participó, como parte del gobierno de Ecuador, en las negociaciones del Protocolo de Cartagena; Steve Emmott, inglés, ex asesor en materia de comercio y bioseguridad en el Parlamento Europeo, en el grupo parlamentario de los verdes y Dan Leskien, alemán, ex asesor en materia de bioseguridad en el Parlamento Europeo y actualmente trabaja en el Ministerio Federal de Agricultura, Alimentación y Protección al Consumidor del gobierno alemán.

### Resumen

Los elementos vertidos en el coloquio fueron sobre el estado del arte del conocimiento en biología molecular, ácidos nucleicos y regulación y la incertidumbre asociada. También se habló del control corporativo en la producción de semillas a nivel mundial y la propiedad intelectual asociada a las semillas transgénicas, como el instrumento de este control. En relación con la propiedad intelectual se expusieron dos

ejemplos de efectos legales sobre dos agricultores, un canadiense y un estadounidense. Se enfatizó que estos dos antecedentes deben alertar a los países de América Latina, en donde esta situación podría darse en un futuro y la pregunta pertinente sería ¿por qué un agricultor afectado por contaminación (vía flujo génico, presencia accidental de semillas transgénicas en semillas convencionales o uso sin conocimiento de ello) tiene que pagar a las compañías agrobiotecnológicas? También se compartieron las experiencias en la Unión Europea (UE) y en Alemania en la construcción de la legislación en bioseguridad, así como la de sus reformas recientes. En el caso europeo, el caso de vacas locas, presencia de dioxinas y metales pesados en carne de aves, así como otros de contaminación de alimentos y sus efectos en salud, generaron una reacción de los consumidores. Estos han forzado a los gobiernos a reforzar las regulaciones para cada alimento que se autorice para venta en el mercado europeo. Por ello, ahora la UE cuenta con estándares muy altos en materia de protección sanitaria, tanto para alimento humano como animal y así garantizan al consumidor que no habrá problemas. Sobre las regulaciones en bioseguridad y transgénicos, después de varios años de debate, la primera regulación aprobada por la UE fue en 1990 y se hizo para regular dos aspectos: uso contenido de organismos transgénicos y liberación al ambiente de organismos transgénicos. Al poco tiempo de su instrumentación, se dieron cuenta de las deficiencias, así que en 1998 se inició una discusión que derivó en una moratoria para uso comercial (siembra y consumo) durante cinco años y se dedicaron a reformar lo necesario, así como crear nuevas regulaciones. En abril de 2004 entró en vigor el nuevo marco legal, ahora cinco leyes de bioseguridad en materia de uso de organismos transgénicos: 1) Protocolo de Bioseguridad,



2) Uso contenido (modificaciones), 3) Liberación al ambiente (modificaciones), 4) Etiquetado de alimentos transgénicos, derivados y alimentos para animales (nueva creación) y 5) Rastreabilidad y monitoreo (nueva creación). Aún hay preguntas sin resolver que darán origen a nuevas regulaciones, por ejemplo, el gran debate en este momento es sobre la coexistencia de agricultura con transgénicos y sin ellos. El proceso regulatorio en la UE llevó, hasta el marco legal actual, 12 años.

### Puntos enfatizados

- a) Los gobiernos en el mundo empiezan a reconocer que los avances científicos y tecnológicos y sus implicaciones, los ponen en una situación compleja y dolorosa.
- b) El debate y la situación de transgenes en materiales nativos en México es muy importante en el contexto internacional y tendrá influencia en la regulación de otros países de América Latina.
- c) La existencia de la moratoria para la siembra de maíz en un centro de origen y diversidad, es un referente internacional importante.
- d) Los legisladores deben tomar el tiempo suficiente para hacer las regulaciones convenientes para México y sus particularidades.
- e) En la UE, antes de que una institución o compañía vaya a modificar un organismo, debe revisar el marco legal y pedir autorizaciones para la investigación.
- f) En la UE el proceso de evaluación es transparente desde que ingresa la solicitud (a disposición del público vía internet) y hay 30 días para emitir comentarios, dudas, aportar información, etcétera.
- g) En la UE crearon un Sistema Geográfico de Registro Público de lo que se autoriza para siembra (experimental o comercial) con datos de dónde, cuánto y por quién se libera un OGM y así los agricultores vecinos sepan qué hay a su alrededor.
- h) Después de la evaluación de todas las etapas, y que hay consenso de las entidades de Medio Ambiente, Agricultura y Salud para aprobar, con mucha claridad, el uso comercial, se otorga una licencia por 10 años.
- i) Durante los 10 años de vigencia se hace monitoreo y al vencimiento se hace una evaluación y se decide si se renueva o no la licencia.
- j) Se pide desde el proceso de evaluación, métodos de identificación de los transgenes y al recibir la licencia, las empresas deben otorgar a la UE una muestra del OGM correspondiente, así la autoridad cuenta con la referencia para hacer el monitoreo.
- k) El etiquetado ha sido controvertido, pero ahora es obligatorio y claro para todos los casos (importaciones, alimentos y derivados para humanos y animales), sin dudas, de lo contrario, como lo define el Protocolo de Cartagena, *may contain* (en español, *puede contener*), genera duda, no informa y no le sirve a nadie.
- l) La identificación o etiquetado es muy importante por razones de salud pública, éticas, religiosas y culturales. Es crucial para asuntos de: flujo génico, desvío de uso (caso maíz Bt Starlink en EU), cultivos farmacéuticos, etc. Además, es una medida ante una posible contaminación o efecto negativo en salud pública.
- m) Para hacer efectivo el etiquetado, se han desarrollado sistemas de

---

*El debate y la situación de transgenes en materiales nativos en México es muy importante en el contexto internacional y tendrá influencia en la regulación de otros países de América Latina*

---

segregación e información disponible para poder cumplir con el monitoreo y el rastreo.

- n) El consumidor en la UE no está pagando más por el etiquetado.
- ñ) La responsabilidad de contaminación o desvío recae en el usuario del OGM (agricultores, industria de alimentos, laboratorios, compañías) y es el que debe pagar a los afectados (agricultores, consumidores, industria de alimentos).
- o) Para el caso de los países del tercer mundo, se recomendó que, ante la dificultad financiera y de capacidad humana para la identificación de semillas o etiquetados de alimentos, la autoridad no arriesgue nada, marcos legales estrictos y con responsabilidades bien definidas.

### Las cuatro exposiciones

Pat Mooney

Habló sobre la frontera del conocimiento en biología molecular, el ADN en particular y su regulación. Comentó que la mayoría de los científicos ya no están seguros del papel de los ácidos nucleicos. Por ejemplo, con el caso del genoma humano, 98.5% se consideraba basura, secuencias no consideradas genes por no codificar proteínas, ahora se dan cuenta que esas secuencias sí tienen un valor, una función en la regulación genética.

En las ciencias biológicas, con los avances moleculares, ahora existe un debate en torno a la nomenclatura y la taxonomía de los organismos. Por ejemplo, el mapeo de diversos genomas también está generando nuevos cuestionamientos.

Los gobiernos empiezan a reconocer que los avances científicos y tecnológicos, así como sus implicaciones, los ponen en una situación compleja y dolorosa.

El debate y la situación de transgenes en materiales nativos en México son muy importantes en el contexto internacional. La existencia de la moratoria para la siembra de

maíz transgénico por su condición de centro de origen y diversidad es un referente muy importante.

Sobre el control corporativo sobre los recursos genéticos, habló de la situación en los años setenta, cuando existían a nivel mundial alrededor de 7,000 instituciones dedicadas a la reproducción del germoplasma para la agricultura, abasteciendo así a la mayoría de los agricultores del mundo. Ahora, esta tarea es realizada y controlada por 10 compañías multinacionales. Para el caso de la producción de variedades transgénicas, sólo cinco corporaciones controlan el mercado, una de ellas domina poco más de 90% y se llama Monsanto.

Por la concentración en la generación de materiales transgénicos en las corporaciones, los estados deben concentrarse en generar marcos regulatorios estrictos para lograr un control, ya que la balanza no es equitativa. Pero también se pueden generar regulaciones laxas, para dar libertad y poder a las compañías.

Sugiere a los legisladores tener claridad de que la etapa de semillas transgénicas es la continuación del modelo "Revolución Verde", en donde la fundación Rockefeller continúa con un papel relevante. Hay que partir del análisis de beneficios frente a los riesgos de las semillas transgénicas. En este momento, los beneficios son muy bajos.

Elizabeth Bravo

Inició diciendo a los legisladores que los países del centro y sur de América están muy atentos de lo que acontece en México en materia de bioseguridad, pues el resultado de la legislación y políticas en bioseguridad aquí tendrán fuerte influencia sobre los procesos de discusión en el resto del continente.

Su exposición "Propiedad intelectual en la agrobiotecnología", versó sobre la transformación de la semilla como material de sobrevivencia a mercancía, vía la tecnología. Esto dentro del contexto de un modelo agrícola industrial-comercial, el cual inició con el modelo Revolución Verde, los híbridos y ahora con las novedosas semillas transgénicas.

La apropiación del material reproductivo vía las patentes, se suma a las patentes de los productos agroquímicos, ambas detentadas por las mismas compañías. El punto de unión de dos tecnologías: agroquímicos y semillas transgénicas, es el hecho de la transformación de semillas para que adquieran la capacidad de tolerar moléculas herbicidas. La mayoría de las semillas transgénicas en el mercado son de este tipo, para tolerar herbicidas como el glifosato y glufosinato.

En la mayoría de los países de América Latina no es posible patentar las variedades transgénicas, pero las compañías agrobiotecnológicas están forzando cambios legislativos en esta materia. En el caso concreto de Ecuador, en donde el gobierno discute un tratado de libre comercio con EU, las compañías y el gobierno de EU presionan para ampliar su control monopólico más allá de los 20 años que se concede para las patentes. En este momento, han ideado una nueva vía de protección, sin precedentes en el mundo, ya que no está definida en las leyes de propiedad industrial. Estas compañías quieren que al vencimiento de patentes de fármacos, agroquímicos, etcétera, se les conceda 10 años más de protección, bajo la reserva de la información relacionada con dichos productos; de tal forma que los interesados en producir libremente los productos de patentes vencidas, no podrán hacerlo hasta que la información sea liberada 10 años después.

Habló de cómo la compañía estadounidense Monsanto, creadora del herbicida glifosato en Brasil, Argentina y Paraguay, a pesar de que no es posible patentar variedades transgénicas en esos países, ha ejercido presión y ya logró acuerdos con los gobiernos para el cobro de regalías por uso de la tecnología, tanto la semilla como el glifosato, cuya patente ya venció y entonces puede ser fabricado por quien lo desee sin pago alguno. El argumento es que la empresa tiene pérdidas de miles de dólares, cuando en realidad, por no ser legal la patente de estas semillas o su siembra, no ha podido ganar lo que estimó a mediados de la década de los noventa.

Adicional al caso del productor canadiense, Percy Schmeiser, ya hubo un caso de efectos legales de las semillas transgénicas sobre un agricultor estadounidense también. El productor Kem Ralph, quien fue preso cuatro meses y tuvo que pagar por su defensa, más pago a Monsanto por uso ilegal de semillas transgénicas, la suma de \$2.9 de millones de dólares. En EU y en Canadá, sí es posible patentar plantas y variedades transgénicas, por ello ha sido posible para Monsanto establecer sus demandas legales.

Estos dos antecedentes deben alertar a los países de América Latina, en donde esta situación podría repetirse. Por último, dejó a la audiencia del coloquio las siguientes preguntas: ¿por qué un agricultor afectado por contaminación (vía flujo génico o presencia accidental de semillas transgénicas en semillas convencionales) o uso sin conocimiento de ello, tiene que pagar a las compañías agrobiotecnológicas?, ¿quién es el responsable cuando llegan en botes o costales de semillas convencionales, semillas transgénicas?

Steve Emmott

Habló del contexto de los países miembros de la UE, en donde el reforzamiento de la legislación en materia de seguridad sanitaria para los productos alimenticios, fue exigido por los consumidores.

El caso de las vacas locas, la presencia de dioxinas y metales pesados en carne de aves, así como otros hechos de contaminación de alimentos y su efecto en la salud de la población, generaron una reacción en los consumidores, quienes han forzado a los gobiernos a garantizarles seguridad por cada alimento que se autorice para venta en el mercado europeo. La gente en Europa se ha vuelto muy exigente con lo que se lleva a la boca.

Ahora, la UE cuenta con estándares muy altos en materia de protección sanitaria, tanto para alimento humano como animal. Así, garantizan al consumidor que no habrá problemas.

---

*En México los legisladores deben tomar el tiempo suficiente para hacer las regulaciones convenientes y sus particularidades*

---



Sobre las regulaciones en bioseguridad y transgénicos, la primera directiva fue aprobada en 1990 y se hizo para regular dos aspectos: uso contenido de organismos transgénicos y liberación al ambiente de organismos transgénicos.

Al poco tiempo de su instrumentación, se dieron cuenta que eran muy deficientes, así que en 1998 se inició una discusión que los llevó a tomar la decisión de definir una moratoria para uso comercial (siembra y consumo) durante cinco años, tiempo en el cual tendrían que hacer las enmiendas necesarias a la regulación de 1990, así como crear un nuevo marco legal para regular otros usos de organismos transgénicos. La moratoria se definió de 1998 al 2002.

Desde abril de 2004, la UE cuenta con cinco leyes de bioseguridad en materia de uso de organismos transgénicos:

- 1) Protocolo de Bioseguridad (entrada en vigor).
- 2) Uso contenido (modificaciones a la ya existente).
- 3) Liberación al ambiente (modificaciones a la ya existente).
- 4) Etiquetado de alimentos transgénicos, derivados y alimentos para animales (nueva creación).
- 5) Rastreabilidad y monitoreo (nueva creación).

Aún hay muchas preguntas sin resolver, que darán origen a nuevas regulaciones, por ejemplo, el gran debate en este momento es sobre la coexistencia de agricultura con transgénicos y sin ellos. El debate fue levantado por la comunidad rural europea, ya que la liberación de organismos transgénicos significa riesgo para comunidades rurales con modelos agrícolas agroecológicos u orgánicos, productos locales con denominación de origen, etcétera.

Enfatizó la importancia de las nuevas regulaciones sobre etiquetado y rastreabilidad y monitoreo. Sobre la primera, la importancia de cumplir con las exigencias de los consumidores, quienes mediante el etiquetado pueden ejercer su derecho. Sobre monitoreo y rastreo, se

cuenta ahora con información muy valiosa para saber muy bien qué tipo de transgénico está en el mercado, en qué productos, su movimiento, consumo y además poder monitorearlos continuamente, ya que las licencias para comercialización de transgénicos bajo la ley europea, definen que se otorgan sólo por 10 años. A lo largo de ese tiempo se irán evaluando sus efectos en la salud humana (donde aún tienen muchas dudas), animal e impacto ambiental y a los 10 años se hará una evaluación con la información recabada durante ese tiempo. Si hubiera un problema en el transcurso de los 10 años, se podrá actuar oportunamente gracias a la información. Recomendó a los legisladores mexicanos asegurarse de prever estos asuntos, que ellos no vislumbraron en sus primeras legislaciones.

Sobre la información relacionada a las evaluaciones y a los organismos transgénicos aprobados, en la UE es pública; el proceso de evaluación es abierto y el público en general puede hacer observaciones en un tiempo definido para ello.

Existe además un Sistema Geográfico de Registro Público de lo que se siembra, en dónde y por quién, para que los agricultores vecinos sepan qué hay alrededor de ellos. Esto es una nueva etapa de bioseguridad que empieza a vivirse, no saben cómo resultará, pero con las nuevas medidas se intenta garantizar la seguridad de todos en cuanto al uso de los organismos transgénicos.

Finalizó recomendando tomar el tiempo necesario para la discusión y toma de decisiones, para lograr la legislación que México necesite.

Dan Leskien

Amplió la información del proceso regulatorio en la UE y la nueva legislación en Alemania.

En Europa, el proceso de discusión para regular en bioseguridad y organismos transgénicos inició a fines de los años ochenta. Tomó 12 años tener el marco legal actual, que entró en vigor en abril de 2004.

Desarrollaron una primera ley de bioseguridad y organismos transgénicos a inicios de los años noventa, que muy pronto vieron que era



deficiente, muchas lagunas, por ello tuvieron que reiniciar la discusión para construir un nuevo marco legal.

En Europa, antes de que una institución o compañía vaya a modificar un organismo, debe revisar el marco legal y pedir autorizaciones para la investigación.

Se regulan varias cosas, ya mencionadas por Emmott. Hizo énfasis en la ley de uso contenido, dando ejemplos de virus y microorganismos peligrosos: VIH, ébola, etc., que se regulan con esta ley. En el caso de liberación al ambiente, explicó que se hacen evaluaciones de riesgo caso por caso y paso por paso (laboratorio, invernadero, campo — pequeña, gran y escala comercial), tanto para salud como ambiente. Además son varias entidades las que deben otorgar la autorización. Cada etapa se evalúa y se revisa la información proporcionada y si es necesario se pide más, además se revisan los estudios que la comunidad científica haya concluido o esté realizando.

En el proceso de evaluación hay transparencia. Desde que se inicia, la información se pone a disposición del público en internet. Se pone la solicitud para el organismo transgénico y la información al respecto. Cualquier persona tiene 30 días para emitir comentarios, dudas o aportar información.

Si no hay problemas en salud o de tipo ambiental y ya se cubrieron todas las escalas, se otorga una licencia para el uso comercial durante 10 años. En la autorización debe ser muy claro para qué se aprobó el transgénico: consumo humano, animal o siembra o remediación, por ejemplo.

Durante los 10 años de la autorización se hará el monitoreo, para que si hay algún problema, este se detecte a tiempo. Al vencimiento de la licencia, se hace una evaluación y se decide si se otorga de nuevo o no.

Leskien remarcó la importancia en el proceso de evaluación. Se pide

información como: métodos de identificación de los transgenes, para evitar casos como el Starlink en Estados Unidos. Además, las empresas deben otorgar a la UE una muestra del OGM para el cual se les dio licencia, así la autoridad podrá hacer el monitoreo y contar con la referencia.

Insistió en el sistema de registro geográfico público que se creó en la UE y de su importancia: saber exactamente en dónde se libera un organismo transgénico y por quién.

El tema del etiquetado ha sido muy controvertido, pero ahora es obligatorio, todos deben etiquetar sin dejar dudas, hay que evitar ambigüedades. No están de acuerdo en cómo se definió en el Protocolo de Cartagena el asunto de la identificación de embarques: *may contain*, lo cual genera duda y no le sirve a nadie, no informa. El etiquetado es muy importante por razones de salud pública, éticas, religiosas y culturales.

El límite para que un producto con transgénicos se etiquete es de 0.9%, que es el límite a ser detectado. Arriba de esto debe etiquetarse.

El etiquetado es crucial para asuntos de: flujo génico, casos como el Starlink, desvío de uso, por ejemplo. Tarde o temprano se requerirá el etiquetado y si no se tiene habrá problemas. Es una medida ante una posible contaminación o efecto negativo en salud pública. Por ejemplo, qué va a pasar con los cultivos farmacéuticos si estos se presentan accidentalmente en la cadena alimentaria.

El gobierno alemán legisló el 18 de junio de 2004. En esa legislación se aborda la coexistencia y define que los agricultores orgánicos no deben ser contaminados, así que hay medidas técnicas definidas (distancias). Bajo esta ley, la responsabilidad recae en aquellos que usan las semillas transgénicas, ellos deberán responder a aquellos que se contaminen por su siembra transgénica.



# fmra

## FORO MUNDIAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA

### Declaración final

#### 1. De los considerandos

Tras ocupar durante buena parte del siglo XX un lugar destacado en las luchas sociales de los movimientos campesinos, en las agendas de las instituciones internacionales y en las políticas de desarrollo de muchos países, la cuestión de la Reforma Agraria parecía haber perdido actualidad durante las dos últimas décadas. Y ello a pesar de las profundas tensiones sociales vinculadas a la pobreza, al hambre y a las luchas por la tierra y el agua que sitúan a la humanidad ante el riesgo de conflictos superiores a los existentes. Hoy, los grandes desafíos del planeta exigen nuevas políticas de acceso y gestión de la tierra y urge retomar la reflexión sobre las Reformas Agrarias, en la búsqueda de nuevas modalidades que permitan reducir las desigualdades y garantizar los derechos fundamentales de las personas en todo el mundo.

En 1945 la ONU, al crear la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), señaló el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la humanidad a través del desarrollo de la producción de alimentos, mejorando a la vez las condiciones de vida de las poblaciones rurales y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Años después, en 1979, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural convocada por la FAO propugnaba que los gobiernos adoptaran un programa de acción eficaz en aquellos países que requerían de una considerable reorganización de la tenencia de la tierra, su redistribución a los campesinos sin tierra y a los pequeños propietarios, como parte de la estrategia de desarrollo rural y como medio para redistribuir el poder.

Más recientemente, en 1996, los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos por la FAO en la Cumbre Mundial de la Alimentación, constataban que el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la humanidad estaba lejos de lograrse. Por ello se comprometieron a tomar todas las medidas a su alcance para, antes del año 2015, reducir a la mitad el número de personas que sufren de hambre en el mundo. En 2002, una nueva Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma mostró que este propósito no se podría conseguir.

Últimamente, en su informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, publicado en 2003, la FAO indica que en lugar de mejorar la situación alimentaria mundial siguió deteriorándose durante los últimos años. Se estima que hoy

existen unos 2,800 millones de personas que disponen de menos de dos dólares por día para sobrevivir; más de 2,000 millones sufren de malnutrición por graves carencias en micronutrientes (hierro, iodo, vitaminas A, C, etcétera); más de 840 millones, de los cuales 800 millones en países en vía de desarrollo sufren de hambre casi todos los días.

Sabemos que las tres cuartas partes de los pobres y hambrientos del planeta son población rural, que entre ellos se encuentra una gran masa de campesinos mal dotados en medios de producción y/o en tierra, y que la mayoría de la cuarta parte restante fueron campesinos condenados al éxodo hacia los marginales suburbios urbanos huyendo de la pobreza y el hambre. En gran medida, todos estos campesinos y ex campesinos pobres son víctimas de las políticas de comercio agroalimentario a escala mundial practicadas por muchos gobiernos orientados por organismos e instituciones multilaterales. Políticas que redujeron a la mitad los precios agrícolas reales (en moneda constante) durante los últimos diez años. Y los más pobres son campesinos sin tierra, o campesinos que poseen parcelas cuya calidad y tamaño impide el mantenimiento de una familia. Todos ellos son víctimas del abandono por parte de muchos gobiernos de las políticas de reforma agraria y de apoyo a las explotaciones familiares. Por otro lado muchas tierras siguen improductivas en el mundo y otras han tenido que ser abandonadas o malvendidas por los agricultores al no poder hacer frente a las obligaciones que habían contraído. En el mundo de hoy, para abordar los problemas de la pobreza y el hambre, los daños ambientales y la desaparición del campesinado en el medio rural de todos los rincones del planeta, se plantea la soberanía alimentaria como un paradigma alternativo basado en tres pilares: considerar la alimentación como un derecho humano básico, reclamar para todos los pueblos y Estados el derecho a definir sus propias políticas agrícolas, y poner en el centro de estas políticas a quienes producen los alimentos: agricultores, granjeros y pescadores.

Soberanía Alimentaria significa que los pueblos tienen derecho a producir su comida en su territorio y

para ello se requiere de auténticos procesos de Reforma Agraria y de gran alcance. El derecho humano a la alimentación, reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, significa para las comunidades campesinas que tienen derecho a acceder a los recursos de producción alimentaria, en particular a la tierra. Cada uno de los Estados y la comunidad de los que forman parte del Pacto Internacional, están obligados por tanto a respetar, proteger y garantizar el acceso a los recursos productivos.

La Reforma Agraria es la medida central para que las campesinas y los campesinos pobres tengan acceso y control sobre la tierra, las semillas, el agua y otros recursos productivos. En este sentido, instrumentar programas efectivos de Reforma Agraria no es cuestión de buena voluntad de los gobiernos, sino que es una obligación legal de Derechos Humanos. La Reforma Agraria ha de ser reconocida como un instrumento de política pública eficaz para combatir la pobreza. La tierra también interesa a los sectores sociales urbanos, a los consumidores, a los empresarios, a los agricultores familiares de los países desarrollados. Todos ellos ven amenazada su supervivencia o su crecimiento por la situación de millones de campesinos empobrecidos, expulsados del agro y condenados a la extrema pobreza. A todos ellos les preocupa la destrucción de los ecosistemas, la ruptura de equilibrios ecológicos a nivel del planeta y los conflictos de nuevo tipo generados por las formas de acceso a la tierra y de gestión del territorio.

La tierra se ve cada vez más como un espacio complejo, multifuncional. Tiene una dimensión ambiental, con recursos naturales, reservas de biodiversidad e impacto sobre el clima. Las economías rurales descansan cada vez más en actividades turísticas que muchas veces encierran conflictos de intereses con los derechos de la población campesina. Las interacciones entre el campo y la ciudad toman nuevas formas y la opinión de la población urbana sobre la gestión del espacio y la manera de producir alimentos sanos no puede obviarse. Todo ello obliga a actualizar las políticas de Reforma Agraria.

---

*Los grandes desafíos del planeta exigen nuevas políticas de acceso y gestión de la tierra y urge retomar la reflexión sobre las Reformas Agrarias, en la búsqueda de nuevas modalidades que permitan reducir las desigualdades en todo el mundo*

---

## 2. De los participantes y objetivos

El Foro Mundial sobre la Reforma Agraria "Pascual Carrión" (FMRA) se reunió en Valencia, España, los días 12 y 13 de diciembre de 2003: participaron expertos y organizaciones de diferentes regiones del mundo. El FMRA se definió como un espacio para el diálogo, el intercambio de experiencias, la reflexión, la construcción de procesos y propuestas, donde organizaciones agrarias y sociales, expertos, ONG's e instituciones gubernamentales provenientes de diversos continentes abordaron la cuestión de la tierra, planteando la influencia de las reformas agrarias en los procesos sociales y económicos que tratan de alcanzar la soberanía alimentaria, la realización de derechos humanos y crear las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible de la población mundial.

Los objetivos principales del FMRA fueron:

- Ayudar a situar la cuestión de la tierra en la agenda prioritaria de los movimientos sociales mundiales.
- Contribuir a elaborar un nuevo paradigma para la Reforma Agraria del siglo XXI.
- Mostrar que estas políticas se justifican tanto por razones de justicia social como por razones económicas, y debatir las nuevas modalidades de política de tierras que se requieren en el contexto actual.
- Reforzar los procesos sociales y de alianzas de sectores diversos que buscan hacer posibles nuevas políticas de acceso a la tierra y de gestión de los recursos naturales.

El FMRA respondió ¿qué nuevas modalidades de Reforma Agraria son necesarias en las condiciones actuales? Para responder, se abordaron dos grandes temas:

- El análisis de las experiencias de las reformas agrarias en el siglo XX, de su contexto social, político y económico, de los éxitos y fracasos, de las contrarreformas, todo ello a partir de un abanico

de casos escogidos en función de su interés actual.

- La necesidad de las reformas agrarias y las herramientas adecuadas para llevarlas a cabo en el amanecer del siglo XXI. Se profundizaron las relaciones existentes entre la cuestión de la tierra, la soberanía alimentaria, el desarrollo sostenible y los equilibrios ecológicos.

## 3. De la declaración final

Desde el 5 de diciembre de 2004, representantes de más de 200 organizaciones campesinas, de trabajadores agrícolas, mujeres, pueblos indígenas, organizaciones para los derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y públicas, de 70 países y cinco continentes nos hemos reunido en el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria en Valencia, España.

Luego de tres días de intercambio y debates, concluyeron que las comunidades rurales y el campo están siendo sistemáticamente destruidos en todo el mundo y que la persistente crisis agraria tiene graves consecuencias sobre toda la humanidad. Después de identificar las raíces históricas y contemporáneas de la crisis, hemos elaborado estrategias para la reforma agraria basadas en las luchas de los pueblos y los principios de derechos humanos, y en la soberanía alimentaria.

A pesar de que la reforma agraria mantuvo un papel central en las agendas de organizaciones internacionales y en las políticas de desarrollo de numerosos países durante la mayor parte del siglo XX, su perfil y logros disminuyeron durante las dos últimas décadas, a pesar de las tensiones que han surgido de la creciente pobreza, hambre y conflictos por la tierra y los recursos naturales.

Hoy, personas de todo el mundo se encuentran confrontadas con dos modelos de agricultura, desarrollo rural y producción de alimentos. El dominante es el modelo agro-exportador, basado en la lógica neoliberal y el libre comercio, la privatización y mercantilización de la tierra, agua, bosques, pesca, semillas, conocimiento y vida. Este modelo se guía por el impulso

de lucro corporativo y la intensificación de la producción para la exportación, y es responsable de la creciente concentración de tierras, recursos y cadenas de producción y distribución de alimentos y otros productos agrícolas en manos de un número reducido de corporaciones. El precio de las cosechas de alimentos y otros productos agrícolas recibido por los productores decrece constantemente por el dumping y otros factores; asimismo, disminuyen los ingresos de campesinos y trabajadores. Los precios para el consumidor, sin embargo, continúan incrementando. Este modelo es químico-intensivo y está causando daños incalculables al medio ambiente y a la salud tanto de productores como de trabajadores y consumidores.

El modelo basado en la agricultura campesina y familiar, y en la soberanía alimentaria, por el contrario, prioriza la producción local para los mercados locales y nacionales, rechaza el dumping y utiliza prácticas de producción basadas en el conocimiento local. La experiencia muestra que este modelo es potencialmente más productivo por unidad de superficie, más compatible con el medioambiente y mucho más capaz de proporcionar una vida digna a las familias rurales, al mismo tiempo que les proporciona a los consumidores rurales y urbanos alimentos sanos, asequibles y producidos localmente. Sin embargo, el modelo dominante neoliberal agro-exportador está empujando a la agricultura familiar y campesina hacia la extinción.

Cerca de tres mil millones de personas viven en zonas rurales y muchas de ellas están siendo expulsadas violentamente de sus tierras y cada vez se ven más alejados de su sustento de vida. Reconocemos que la raza, las castas y la exclusión social, la cultura, la religión, el género y la clase económica han sido y continúan siendo incluso hoy factores muy poderosos que determinan quién tiene acceso y control sobre estos recursos y quién queda sistemáticamente excluido de ellos.

La expropiación de la tierra y de los recursos naturales de las poblaciones locales, y la acumulación y concentración de la riqueza en las manos de élites tradicionales y modernas ha sido un proceso vio-

lento. Las comunidades rurales, especialmente pueblos indígenas y grupos socialmente excluidos, continúan sometidos a formas extremas de violencia física y económica por parte de actores estatales y no estatales, como corporaciones privadas y élites terratenientes. Esta violencia ha aumentado hasta alcanzar niveles alarmantes que pasan por la persecución política, represión, encarcelación, asesinatos, masacres e incluso genocidios en el caso de algunos pueblos indígenas. La privatización de las fuerzas armadas y de seguridad, que protegen únicamente los intereses de los poderosos, ha exacerbado las múltiples formas de violencia existente. Algunos mega-proyectos como grandes embalses, proyectos de infraestructuras, industria de extracción y turismo han desplazado a las poblaciones locales y han destruido el tejido social y la base de los recursos de donde dependen sus vidas.

Tanto en el norte como en el sur, la destrucción de sistemas de producción agrícola, el desplazamiento provocado por proyectos, las condiciones laborales deterioradas y la inmigración desesperada han tenido un impacto particularmente grave en mujeres y jóvenes. A los jóvenes se les niega la capacidad de trabajar en la tierra y tener formas dignas de empleo. En el caso de las mujeres la penuria creada por el desarrollo del modelo neoliberal agrava la discriminación tradicional que impide que las mujeres tengan acceso y control sobre los recursos naturales. Las mujeres son sometidas a formas específicas de violencia como el encarcelamiento, la violación y la violencia sexual como resultado de reclamar sus derechos a la tierra. El modelo de agro-exportación está anclado en los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI, y en el régimen de libre comercio impuesto por la OMC. La promoción de la propiedad privada individual a través de los catastros de tierras y títulos alienables ha acelerado la mercantilización de la tierra. Las políticas de acceso a la tierra, basadas en el mercado y promovidas por el Banco Mundial y los donantes bilaterales, han conducido al fuerte endeudamiento de campesinos y campesinas pobres y a la reconcentración de la tierra en manos de élites tradicionales y modernas. Al mismo tiempo, el estado ha retrocedido en la redistri-

---

*Una Reforma Agraria redistributiva y conducida por el Estado es un elemento clave del modelo de la soberanía alimentaria de los pueblos y una medida crucial para la realización de varios derechos humanos*

---

---

*Las reformas agrarias deben garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y los recursos, el libre acceso al conocimiento y la tecnología, apoyar el uso de la tierra para fines productivos y evitar la reconcentración territorial*

---

bución de tierra y ha abandonado su obligación de ofrecer servicios básicos como la sanidad, educación, seguridad social, protección para los trabajadores, sistemas públicos de alimentación y apoyo comercial para los pequeños productores. A cambio, los gobiernos han decidido instrumentar las políticas neoliberales exigidas por las instituciones financieras internacionales, donantes bilaterales e inversionistas privados, y con frecuencia han usado medios violentos—incluyendo fuerzas armadas y milicias— para sofocar la resistencia de las comunidades campesinas e indígenas y los trabajadores contra la expropiación de sus recursos naturales y territorios.

La crisis agraria creada por el modelo de agro-exportación bajo el neoliberalismo es muy desalentadora. Sin embargo, los movimientos de campesinos, pescadores, pueblos indígenas y trabajadores rurales, y las comunidades racial y socialmente excluidas—como las dalits y quilombolas— están cada vez más vivos, mejor organizados y más sofisticados que nunca, y están activamente implicados en oponer resistencia al modelo destructivo y dominante. En el transcurso de la historia, agricultores y campesinos, pescadores, trabajadores rurales y pueblos indígenas han desarrollado maneras de producir alimentos y de relacionarse con la naturaleza que se basan en el cuidado de la tierra, el agua, las semillas, los animales y la propia vida. A medida que el modelo de desarrollo dominante avanza a través del campo, los diferentes movimientos retoman la memoria de sus pueblos de lucha contra la opresión, reafirman sus raíces y sus culturas de la vida y se preparan y capacitan para organizarse, y para luchar y construir las alianzas que se necesitan para conseguir una reforma agraria auténtica adaptada a las necesidades de cada pueblo y país.

Frente al desastre que está generando el modelo dominante, proponemos uno alternativo de soberanía alimentaria para los pueblos, basado en los derechos de mujeres y hombres agricultores, trabajadores rurales y pescadores para que puedan producir alimentos para sus propios mercados locales y nacionales, con acceso y control sobre sus propios territorios, incluida la tierra y los recursos

naturales. La soberanía alimentaria de los pueblos garantiza el derecho de cada persona a alimentos a precios asequibles, sanos, seguros, apropiados a la cultura, nutritivos y producidos localmente, y a vivir en dignidad.

Como un paso hacia la soberanía alimentaria de los pueblos, exigimos urgentemente la aplicación eficaz del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de los artículos 1, 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas para que el derecho humano a la alimentación se convierta en una realidad y para proteger y garantizar el acceso a los recursos naturales. Para garantizar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios exigimos de nuestros gobiernos la aprobación, ratificación y efectiva instrumentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. La realización de los derechos humanos debe ir más allá de la noción de derechos individuales y asegurar también la realización de los derechos colectivos de las comunidades y los pueblos.

Una reforma agraria redistributiva y conducida por el Estado es un elemento clave del modelo de la soberanía alimentaria de los pueblos y una medida crucial para la realización de varios derechos humanos, como el derecho a la alimentación, vivienda, trabajo, a participar de la vida cultural y disfrutar de la cultura propia, a participar en la dirección de los asuntos públicos y de los derechos ambientales. Por estas razones los gobiernos y la sociedad deben darle un lugar primordial en la agenda de desarrollo. Los programas de la reforma agraria actual deben garantizarles a campesinas y campesinos, a trabajadoras y trabajadores rurales, a los pueblos indígenas y a las comunidades excluidas racial y socialmente, el acceso y control sobre la tierra, el agua, las semillas, los bosques, la pesca y los medios de producción (financiación y capacitación), distribución y comercialización.

Además, las reformas agrarias deben garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y los recursos, el libre acceso al conocimiento y la tecnología, apoyar el uso de

la tierra para fines productivos y evitar la reconcentración territorial. Las reformas agrarias deben asegurar a las mujeres plena igualdad de oportunidades y de derechos a la tierra y a los recursos naturales, y deben reparar la discriminación y las desventajas sociales a las que las mujeres han sido sometidas.

#### 4. De las conclusiones

La juventud debe contar con oportunidades apropiadas para un futuro digno. Las reformas agrarias tienen también que reconocer y realizar efectivamente los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, así como restituir aquellos que les hayan sido arrebatados.

Hacemos un llamamiento a nuestras organizaciones, nuestras alianzas y nuestra sociedad para:

1. ¡Reconocer la tierra como un bien común de los pueblos!
2. ¡Trabajar juntos para sacar a la OMC y otros acuerdos de comercio e inversión fuera de la alimentación y la agricultura!
3. ¡Oponernos tajantemente a las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial!
4. ¡Rechazar y actuar urgentemente contra la violencia que está siendo perpetrada contra los pueblos rurales y otros pueblos para silenciar su organización y resistencia!
5. ¡Combatir y prevenir la violencia contra mujeres, niñas y niños tanto en el hogar como en sus propias comunidades!
6. ¡Organizarnos contra las continuas guerras y ocupaciones militares que les roban a los pueblos su soberanía alimentaria y su auto-determinación!
7. ¡Oponernos a la privatización y comercialización de la vida a través de las patentes y la ingeniería genética! ¡No a la privatización del conocimiento y de la ciencia!
8. Reconocer que una reforma agraria auténtica no es posible sin relaciones de género equitativas. ¡Apoyemos la realización de los derechos de las mujeres a la tierra y a los recursos naturales en todas nuestras luchas!
9. ¡Defender activamente los procesos existentes de reforma agraria efectiva, incluidos los asentamientos creados en todo el mundo mediante la ocupación de la tierra y otras formas de desobediencia civil activa que defienden mantener los recursos naturales en manos de los pueblos!
10. ¡Fortalecer los movimientos de mujeres, construir alianzas entre los movimientos sociales del campo y la ciudad, y movilizar en contra de los sistemas de exclusión racial, social, de género y económica que no sólo impiden, sino que reprimen violentamente todos los intentos de realizar los derechos a la tierra y el territorio y las reformas agrarias genuinas!
11. ¡Trabajar juntos traspasando fronteras y regiones para construir ejemplos exitosos de soberanía alimentaria de los pueblos a nivel local y nacional!

Por un mundo sin hambre otra agricultura.

**¡Reforma Agraria Ya!**



# Foro

## LA APERTURA DEL TLCAN EN 2008 Y EL FUTURO DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN MÉXICO

El pasado 16 de febrero se llevó a cabo en la UNAM un importante acto que contribuyó al examen de la problemática actual del campo mexicano, en el que se hizo no sólo un somero recuento de algunas tendencias recientes en el sector sino un esfuerzo por delinear propuestas de cambios en las políticas públicas, que lleven a un mejor desempeño y nivel de vida de los pequeños productores.

Participantes del Foro:

- Fernando Rello. Investigador de la Facultad de Economía, UNAM.
- Andrés Rosenzweig. Consultor externo de la CEPAL.
- Leopoldo Paasch. Asesor de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados.
- Víctor Suárez Carrera. Diputado Federal y asesor de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC).

## Fernando Rello

Centró su participación en los efectos que tiene la apertura comercial sobre los campesinos y la sociedad rural en su conjunto, puntualizando tres aspectos en los cuales el TLCAN ha tenido su mayor impacto: precios, salarios y empleo agrícola.

Los precios de los productos agrícolas nacionales tienden a la baja, pues los altos subsidios que tiene la agricultura norteamericana provocan un incremento en la oferta de productos agrícolas y por ende bajos precios. Al importarse estos productos generan una presión a la baja en los precios rurales, con el consiguiente efecto en los ingresos del productor. La baja en los precios rurales debilita la actividad agrícola nacional y repercute en bajos salarios y pérdida de empleos en esa actividad. Por lo anterior, el expositor afirma que la apertura ha tenido efectos deprimentes en la agricultura, aunque para precisar sus efectos habría que considerar los distintos tipos de productores. A saber:

- a. Productores de autoconsumo que no concurren con su producción al mercado, para los cuales la baja de los precios no tiene graves efectos de manera directa, pero de manera indirecta sí son afectados, pues los ingresos que provienen de su contratación como jornaleros, disminuyen por los bajos salarios que privan en una actividad deprimida en la que, además, se manifiestan disminuciones en los empleos que genera. Sin embargo, los bajos precios de productos agrícolas pueden beneficiar a las familias no productoras y no dependientes de las actividades agrícolas.
- b. Productores de maíz para el mercado y que tienen otras actividades agropecuarias, los que si bien son afectados en sus ingresos por la baja de precios, sus otras actividades les atenúan los impactos.
- c. Productores monocultivadores de maíz, quienes serán los más afectados con la apertura total

en 2008. La mitad de la superficie de cultivo de maíz la realiza este tipo de productores, lo que dimensiona los impactos de la apertura.

Adicionalmente, señaló la existencia de un Orden Alimentario Internacional ya constituido, donde el proceso de globalización y apertura de mercados es fundamental y la protección a los productores se logra vía subsidios. De este modo, los procesos agrícolas dependen en gran parte de la capacidad fiscal de los países y, por tanto, se profundizan las asimetrías productivas en el mundo. Para enfrentar los efectos negativos de la apertura comercial, Rello propone el cambio de ese Orden Alimentario Internacional con las siguientes propuestas:

- Reducción de los niveles de subsidios en los países ricos y principalmente a las exportaciones.
- Aumentar las salvaguardas para disminuir el riesgo de una mayor dependencia alimentaria.
- Aplicar políticas de fomento productivo en los países importadores.

## Andrés Rosenzweig

Participó en 1993 en el grupo negociador del TLCAN por parte del gobierno mexicano, fundamentó su exposición en la concepción de un *Nuevo Paradigma* como alternativa al modelo del Neoliberalismo Radical.<sup>1</sup> Este nuevo paradigma consiste en reconocer como marco estructural los siguientes aspectos:

- La globalización es ineludible.
- El Estado no debe permitir perdedores y ganadores.
- La protección es por subsidios.
- Lograr un terreno de juego equilibrado.
- Toda la población debe salir beneficiada.

Consideró que la apertura ha tenido ciertos beneficios; mencionó que el

PIB sectorial creció en promedio 1.5% en la década de los noventa y que es superior al observado en los ochenta. Destacó la reducción de la pobreza en el medio rural e hizo énfasis en que el comercio externo creció de manera significativa a consecuencia del TLCAN. Aseveró que si los resultados de la apertura no han sido satisfactorios, se debe más que nada a los altibajos de las políticas públicas.

Señaló como limitantes productivas y de inversión la situación de la tenencia de la tierra, mencionando avances insuficientes en la certificación, y al bajo nivel en la circulación de la tierra, por lo que persisten las inseguridades. Adicionalmente destacó las repercusiones del minifundio; considerando que es inviable por efectos de los precios y la productividad si se compara con las unidades productivas de Estados Unidos, que son en promedio superiores a las 300 hectáreas.

A manera de conclusión, consideró que los problemas de los pequeños productores se deben más al tamaño de sus unidades productivas y a las políticas públicas inadecuadas, que a la apertura comercial; que frente a los fuertes impactos de la apertura y el desmantelamiento gubernamental de las instituciones de la era proteccionista, ahora lo que les queda es asociarse para resolver el problema tecnológico y poder ofrecer lo que demandan los consumidores.

## Leopoldo Paasch

Enfocó su participación en dos planos; por un lado, señalando que el campo requiere de un trato diferencial y preferencial; que es una forma de vida para millones de mexicanos y que en él se viven situaciones difíciles, agravadas por los vacíos generados por el desmantelamiento del aparato estatal de apoyo al campo. Remarcó que hay que revalorar la importancia del sector agropecuario para el país. En este mismo plano manifestó su preocupación por los nocivos efectos que se esperan en 2008 con la apertura total del sector y por ello considera necesaria una renegociación del TLCAN.

<sup>1</sup> Que promueve el comercio internacional libre con base en la estricta observancia de la teoría de las ventajas comparativas de cada país, lo que ha propiciado frecuentemente muchos perdedores netos y pocos ganadores en el intercambio.

*En este foro se realizó un esfuerzo por delinear propuestas de cambios en las políticas públicas, que lleven a un mejor desempeño y nivel de vida de los pequeños productores*

Con fundamento en el articulado del documento oficial del TLCAN (art. 309) y en las disposiciones del GATT (art. 11), planteó las incongruencias en las negociaciones por parte del gobierno mexicano, en las que éste aceptó un acuerdo diferencial con los países participantes. Mientras que con Canadá se estableció la factibilidad de apegarse al artículo 11 del GATT en materia de salvaguardas; con Estados Unidos se hizo explícita la renuncia a este artículo en el Anexo agropecuario (numeral 703.2). Asimismo, consideró que existen elementos fundamentados para exigir una revisión del TLCAN, que las violaciones para frenar las exportaciones de azúcar mexicana y de otros productos al mercado de Estados Unidos son materia para la revisión del acuerdo e iniciar un proceso de renegociación y la salvaguarda del sector agropecuario mexicano.

En otro plano explicó las importaciones de maíz amarillo, como insumo alimenticio ganadero e industrial, mismas que justificó en función de la insuficiencia de la producción nacional para ofrecer variedades adecuadas por sus contenidos de almidones y propiedades para la alimentación del ganado, que no repercuten en el sector agropecuario mexicano.

### Víctor Suárez Carrera

Centró su intervención en tres aspectos. Comenzó por cuestionar los beneficios de la apertura comercial y en particular del TLCAN referidos por A. Rosenzweig y criticó los supuestos logros en el crecimiento del PIB sectorial y la balanza comercial agroalimentaria, enfatizando el ritmo lento de crecimiento del campo, las bajas tasas de crecimiento de la economía en su conjunto y el decremento en el PIB *per capita*.

En segundo lugar, abordó el irregular proceso de apertura comercial sobre los granos básicos —particularmente maíz y frijol—, señalando la violación en cuanto a las cuotas de importación establecidas anualmente. Puntualizó que a los volúmenes excedentes de importaciones no se les ha cobrado los aranceles establecidos en el TLCAN. Esto perjudicó tanto a los productores nacionales —a quienes se contemplaba liberar gradual-

mente— como a los ingresos fiscales que se debían haber recaudado. Además subrayó que el supuesto beneficio a los consumidores por el incremento de la oferta de alimentos baratos no se ha reflejado en los precios y disposición de bienes en la canasta básica.

Para reforzar sus planteamientos críticos, el diputado Suárez señaló como no verdadero que con la firma del documento en cuestión habría de incrementarse notablemente la afluencia de inversiones al sector, ya que los datos de la Secretaría de Economía demuestran que entre 1994 y 2003 la inversión extranjera directa (IED) en el sector agropecuario sumó 313 millones de dólares, lo que representó sólo 2.3% del total, observándose una variación anual promedio de apenas 0.2 por ciento.

También con relación a los beneficios directos del comercio exterior agropecuario, indicó que el déficit para México ha empeorado, pues de un saldo negativo de 693 millones de dólares que se tenía en 1994 se pasa a un déficit de 706 millones de dólares como promedio en esos diez años. Pero si se incluyen las transacciones agroindustriales (balanza agropecuaria ampliada), el saldo negativo crece de 2,786 a 3,536 millones de dólares durante el mismo periodo.

En un tercer momento señaló los escenarios posibles para el 1 de enero de 2008:

1. El TLCAN permanece sin modificación alguna, debido a que el aparato gubernamental no promueve ninguna renegociación. Bajo este escenario, la apertura total en materia de productos agropecuarios permitiría el libre flujo comercial sin restricciones, en una competencia desfavorable para productores mexicanos, no sólo por los diferenciales productivos sino por los cuantiosos subsidios que otorga la economía norteamericana a sus productores. Como ejemplo señaló que Estados Unidos, con sólo 8% de su superficie de maíz, puede abastecer el mercado de maíz en México y en el caso del frijol, con un aumento de 36% de la superficie para este cultivo puede abastecer el consumo total del mercado mexicano.

2. Lograr una política de renegociaciones comerciales con la articulación de los diversos sectores productivos y sociales, que contemple:

- a) El TLCAN bajo tres principios fundamentales: seguridad nacional, soberanía y desarrollo rural; excluyendo del acuerdo comercial al maíz y al frijol. Consideró que la deficiente negociación del tratado justifica su verificación y propuso diversas acciones para revisar los capítulos del Tratado que involucran al sector agropecuario (como recoger los planteamientos de los productores y tomar en cuenta la experiencia internacional al respecto).
- b) En la antesala de la Cumbre de la OMC en Hong Kong (diciembre de 2005), renegociar un trato diferenciado para países pobres con base en los tres principios mencionados.

Finalmente, recalcó la necesidad de establecer un nuevo proyecto de nación basado en una política de Estado que atienda las asimetrías con nuestros socios comerciales, con la formulación de un programa de gobierno alternativo producto de una gran alianza social. Sin embargo, reconoció que la problemática del campo no se puede quedar sólo en un problema de políticas públicas internas, sino que debe atender la problemática estructural del sector.

En virtud del tiempo tan acotado que tuvieron los ponentes, el intercambio de puntos de vista se concentró en A. Rosenzweig y V. Suárez; el primero destacó los retos tecnológicos, organizativos y adaptativos que tienen ante sí los productores nacionales, y el segundo hizo énfasis en las responsabilidades de los conductores del Estado para elaborar y aplicar estrategias de defensa de la soberanía alimentaria y un desarrollo rural diferente.

El foro fue clausurado formalmente por el Dr. Roberto Escalante Semerena, Director de la Facultad de Economía, quien encomió la iniciativa del evento y estableció la importancia de continuar con la discusión del tema por su trascendencia para el país y en especial para los pequeños productores, no sin antes comentar que el problema del campo no puede ser abordado sólo desde la perspectiva del comercio.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, creado por la H. Cámara de Diputados, contempla entre sus actividades principales un puntual seguimiento y análisis de las repercusiones del TLCAN en el ámbito rural, que sirva de base para generar cambios legislativos y políticas públicas que contribuyan no sólo a disminuir los efectos nocivos que se han señalado sino para formular la política agrícola desde la agenda mexicana. De ahí que la convergencia de esfuerzos sea requisito esencial para configurar mejores tiempos para la sociedad rural.

---

*El Dr. Roberto Escalante Semerena, Director de la Facultad de Economía, clausuró formalmente el foro y estableció la importancia de continuar con la discusión del tema por su trascendencia para el país, pues el problema del campo no puede ser abordado sólo desde la perspectiva del comercio*

---





## VOLUNTAD PARA INTENTAR FRENAR EL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

Liza Covantes Torres

El 16 de febrero pasado se cumplió una fecha histórica para la sociedad mundial: entró en vigor el Protocolo de Kyoto.

Después de muchos años de discusión y negociaciones, el proceso de firma y ratificación, y la entrada en vigor de este Acuerdo Multilateral Ambiental significa un momento histórico de gran relevancia para la civilización humana. Este acuerdo obliga a los Estados parte a disminuir el uso de combustibles fósiles (reducción de emisiones de gases invernadero) y establece sanciones para aquellas partes que se nieguen a reducir sus emisiones de bióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ), uno de los gases responsables del calentamiento global, cuyo efecto directo ya se vive y es conocido como el cambio climático del planeta.

En términos numéricos, el compromiso es reducir, al menos, 5.2% los niveles existentes de gases invernadero en 1990 para 2008-2012.

El acuerdo fue firmado en diciembre de 1997 por 125 países, el cual entraría en vigor cuando al menos 55 naciones, que en conjunto emitieran 55% de los gases invernadero, lo ratificaran. Lo anterior sólo se lograría cuando Estados Unidos o Rusia, que respectivamente generan 33% y 17% de las emisiones de dichos gases, ratificaran el protocolo. Finalmente, siete años después, el pasado mes de octubre, Rusia ratificó este convenio, por lo tanto, 90 días después entraría en vigor el Protocolo.

Estados Unidos, país que más emisiones de gases invernadero registra, no ha ratificado y ha manifestado recientemente que no tiene interés en hacerlo.

## ¿Por qué nace el protocolo de Kyoto?

Después de la recuperación de los países involucrados en la Segunda Guerra Mundial, se inicia una discusión internacional por la preocupación del uso no controlado a nivel internacional de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) y sus efectos ambientales: daños a flora, fauna y a humanos, así como a construcciones por la presencia de lluvia ácida y altas emisiones de humo con contaminantes diversos.

Acuerdos nacionales y regionales se empezaron a gestar y para mitad de los años ochenta, cuando la situación ambiental global ya presentaba niveles graves y los efectos en el cambio climático empezaron a ser visibles, las discusiones sobre la necesidad de acuerdos internacionales se multiplicaron. Uno de los primeros acuerdos fue que deberían empezar a controlarse las emisiones gaseosas.

El calentamiento global, cuyo efecto es el cambio climático, en resumen significa un aumento de la temperatura promedio de la tierra (aguas y atmósfera). Este aumento ya documentado, se debe a la quema de combustibles fósiles que liberan diversos gases (dióxido de carbono, principalmente), además de calor, que al acumularse en la atmósfera provocan el conocido "efecto invernadero", esto es, los gases generan una capa alrededor de la Tierra y entonces el calor se queda atrapado entre esa capa y la Tierra. Parte de este calor se transfiere a los océanos, elevándose también su temperatura. En 1998, se calculó que la concentración de dióxido de carbono era 30% más que la existente antes de la Revolución Industrial.

Fue un grupo de la comunidad científica, así como la presión de organizaciones ambientalistas, el que a fines de los ochenta empujó a los gobiernos para que se iniciaran cambios de política encaminados a detener el calentamiento global.

En 1988, el Programa de Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial, ambas agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU), definieron la creación del Panel Intergubernamental en Cambio Climático (PICC). Este Panel

hizo una amplia convocatoria a la comunidad científica mundial, para estudiar a profundidad el cambio climático, documentarlo y definir estrategias para enfrentarlo.

El primer informe del Panel, a pesar del bloqueo para su publicación por parte de las grandes compañías petroleras del mundo, se conoció en 1990. A continuación un extracto:

Estamos seguros [...] que las emisiones resultantes de las actividades humanas están incrementando sustancialmente la concentración atmosférica de los gases invernadero. [...] Estos incrementos aumentarán el efecto invernadero, resultando en promedio, [un] calentamiento adicional de la superficie de la Tierra [...] predecimos [...] una tasa creciente de la temperatura promedio global para el próximo siglo [...] mayor a lo observado en los últimos 10,000 años.

En el informe se proponía disminuir de 60 a 80% las emisiones de CO<sub>2</sub> para lograr estabilizar las concentraciones de este gas como estaban en ese momento y evitar que siguieran aumentando.

En 1992, para la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, se firma el primer acuerdo al respecto: el Convenio Marco en Cambio Climático de Naciones Unidas (CMCCNU). En este acuerdo, desafortunadamente, por presiones del Gobierno de Estados Unidos, el compromiso explícito de los países industrializados para disminuir sus emisiones gaseosas para el año 2000, a niveles de 1990, no se logró, quedando además debilitado y ambiguo.

En 1995, en la primera reunión de las partes (los Estados parte del CMCCNU), celebrada en Berlín, se hace una revisión de los compromisos anteriores y se acuerda llevar a cabo una renegociación, esta vez definiendo cifras de disminución de las emisiones a lograrse en ciertos periodos diferenciados para países industrializados (responsables de 65% de las emisiones) y en desarrollo (responsables de 35% de las emisiones). Este acuerdo, conocido como "El mandato de Berlín", es el precursor de lo que hoy conocemos como Protocolo de Kyoto.

En Berlín, el Panel de expertos (PICC) hizo pública nueva información.

---

*Después de muchos años de discusión y negociaciones, el proceso de firma y ratificación, y la entrada en vigor de este Acuerdo Multilateral Ambiental significa un momento histórico de gran relevancia para la civilización humana*

---

---

*Bill Hare, experto en cambio climático, considera que dos grados centígrados de aumento promedio significan efectos irreversibles para la vida en el planeta. Contamos con sólo 20 años para evitar una alteración catastrófica de los patrones del clima*

---

Manifestó que la temperatura promedio global se incrementó entre 0.3 y 0.6 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales (antes de 1750). Dijeron que si se mantenía el nivel de emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera, los pronósticos indicaban que la temperatura global del planeta aumentará cerca de 4.8°C en los próximos 100 años, lo cual provocará una serie de fenómenos climáticos impredecibles, así como intensificará otros: inundaciones, desertificación, aumento del nivel de los océanos, tormentas, deshielos, entre otros.

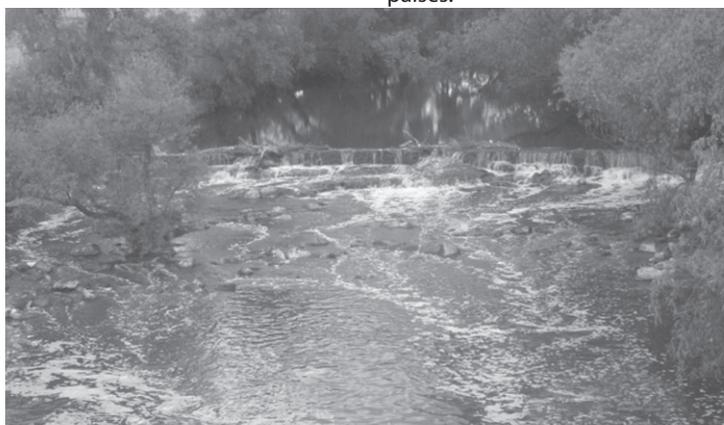
Uno de los expertos en cambio climático, Bill Hare,<sup>1</sup> considera que dos grados centígrados de aumento promedio amenazarían a decenas de millones de personas, pues significaría el aumento de hambrunas, malaria, inundaciones severas y escasez extrema de agua u otros efectos catastróficos e irreversibles para la vida en el planeta. Dijo que contamos con sólo 20 años para evitar una alteración catastrófica de los patrones del clima. La emisión de gases invernadero debida a las actividades humanas ya provocó un aumento del nivel del mar de entre 10 y 20 centímetros y un incremento en la temperatura de 0.6 grados centígrados.

Finalmente, el Protocolo de Kyoto dentro del Convenio Marco para

el Cambio Climático, se adoptó en Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997, en la tercera reunión de las partes del CMCCNU.<sup>2</sup>

Los diversos eventos climáticos negativos para el ambiente y la población mundial (fenómenos como el niño, la niña, entre otros), que han cobrado millones de vidas, nos llevan a reflexionar si este problema es más letal que las armas de destrucción masiva, tan mencionadas y polémicas en los últimos años en la comunidad internacional.

A finales de enero de 2004, organizaciones gubernamentales, como Greenpeace,<sup>3</sup> y científicos de distintas nacionalidades visitaron los principales glaciares del mundo. Llevaban fotografías tomadas en los primeros años del siglo XX. Al llegar al sitio donde originalmente fue colocada la cámara pudieron constatar un acentuado retroceso de las murallas de hielo, a causa del calentamiento global. Por ejemplo, en la Patagonia argentina, se estima que tan sólo entre 1998 y 2003 el glaciar Upsala perdió 13.4 kilómetros cuadrados. Más aún, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas (PICC) prevé que estos macizos de hielo podrían evaporarse en los próximos años. Esta misma situación se encontró en los glaciares de la Patagonia chilena, de Noruega, Islandia, Austria y otros países.



<sup>1</sup> Hare, B. *Assessment of Knowledge on Impacts of Climate Change—Contribution to the Specification of Art. 2 of the UNFCCC: Impacts on Ecosystems, Food Production, Water and Socioeconomic System*. 2003.

<sup>2</sup> UNFCCC son las siglas en inglés del Convenio Marco en Cambio Climático de Naciones Unidas (CMCCNU).

<sup>3</sup> Greenpeace es una las organizaciones civiles que ha trabajado más este tema desde hace tres décadas y su papel en la discusión mundial ha sido muy importante para que el asunto fuera tratado por Naciones Unidas. Para mayor información visitar: <http://www.greenpeace.org/mexico/campaigns/energ-a-y-cambio-climatico> y <http://www.greenpeace.org/international/campaigns/climate-change>

Para enfrentar el cambio climático, la humanidad debe demostrar que tiene la capacidad de lograr una respuesta global, acordada por todos los gobiernos, para salvaguardar la precaria estabilidad climática del planeta por encima de los intereses de las transnacionales petroleras, automotrices, petroquímicas y demás industrias que dependen del petróleo, el carbón y el gas.

Este sector está luchando por evitar cualquier acuerdo internacional que ponga en peligro sus intereses, es decir, que establezca reducciones obligatorias en la emisión de CO<sub>2</sub> y que pudiera significar una disminución de sus ganancias millonarias.

Es importante que, además de la disminución en las emisiones gaseosas (bajar el consumo de combustibles fósiles), que por ley tienen que hacer los países más contaminantes, miembros del Protocolo, también se haga por aquellos países que no son parte por respeto a la comuni-

dad internacional, como lo es Estados Unidos. Además, las naciones y sus ciudadanos, así como el sector empresarial, promuevan y adopten fuentes de energía limpia y renovable, así como ahorrar y hacer un uso eficiente de los energéticos.<sup>4</sup>

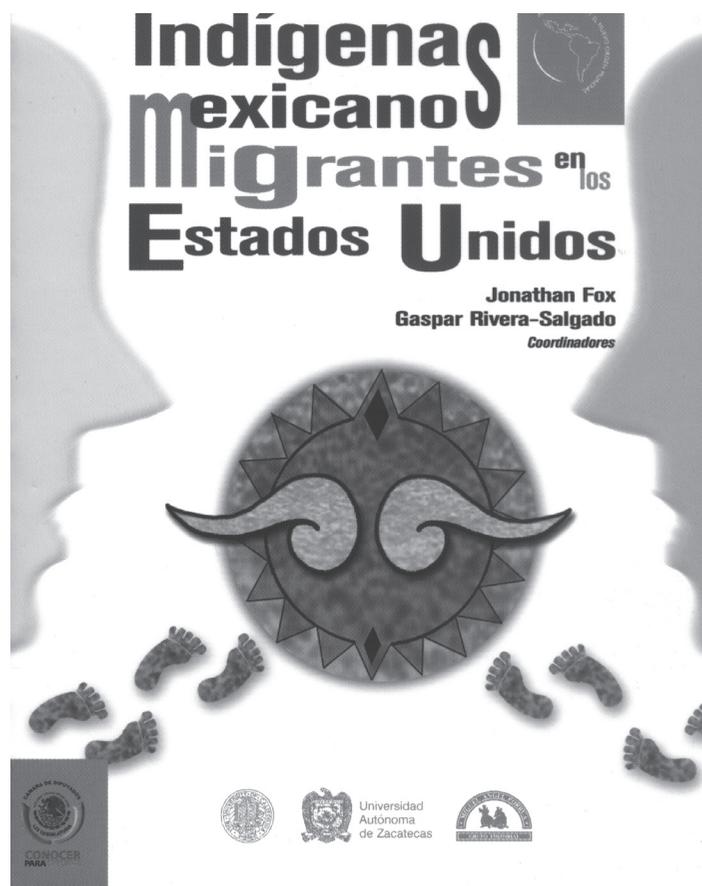
México, por el momento, no está obligado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, porque las emisiones de CO<sub>2</sub> están lejanas a las de los países industrializados y estos son los que tienen que actuar primero. Sin embargo, el Protocolo de Kyoto puede significar una oportunidad, un impulso a proyectos de energía renovable, lo que nos ayudará a disminuir nuestras emisiones gradualmente, ya que en un segundo periodo de negociaciones dentro del Protocolo, México podría verse obligado a reducir sus emisiones, ya que es uno de los 15 mayores emisores a nivel global, además de que por la apertura a la inversión extranjera en materia energética, las emisiones de CO<sub>2</sub> son contabilizadas para México y no para el país de origen de las compañías emisoras.

---

*Para enfrentar el cambio climático, la humanidad debe demostrar que tiene la capacidad de lograr una respuesta global para salvaguardar la precaria estabilidad climática del planeta por encima de los intereses de las transnacionales que dependen del petróleo, el carbón y el gas*

---

<sup>4</sup> El Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) de la Semarnat ha desarrollado diversas publicaciones para público diverso en materia ambiental, entre las cuales en noviembre pasado editó una guía titulada *Más de 100 consejos para cuidar el ambiente desde mi hogar*, muy útil para iniciarse en el uso eficiente de los recursos naturales y la protección del ambiente (tel. (55) 5484-3577, cecadesu@semarnat.gob.mx). Para conocer sobre otras publicaciones del CECADESU, se puede visitar el sitio: [http://cecadesu.semarnat.gob.mx/biblioteca\\_digital/index.shtml](http://cecadesu.semarnat.gob.mx/biblioteca_digital/index.shtml)



## Presentación del libro Indígenas Mexicanos Migrantes en Estados Unidos

---

*Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos aporta una visión novedosa de la migración a través de 19 ensayos que ampliarán el horizonte y las posibilidades de atender este fenómeno de la mejor manera*

---

El día lunes 14 de marzo del presente año, en el salón Cristales de la Cámara de Diputados, en un acto organizado por el Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), se presentó el libro titulado *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, coordinado por Jonathan Fox y Gaspar Rivera Salgado, el primero profesor en el Departamento de Estudios Latinoamericanos y Latinos de la Universidad de Santa Cruz California, y el segundo migrante mixteco que recientemente se doctoró en dicha Universidad y quien actualmente se desempeña como consultor independiente y asesor de diversas organizaciones de migrantes en Estados Unidos.

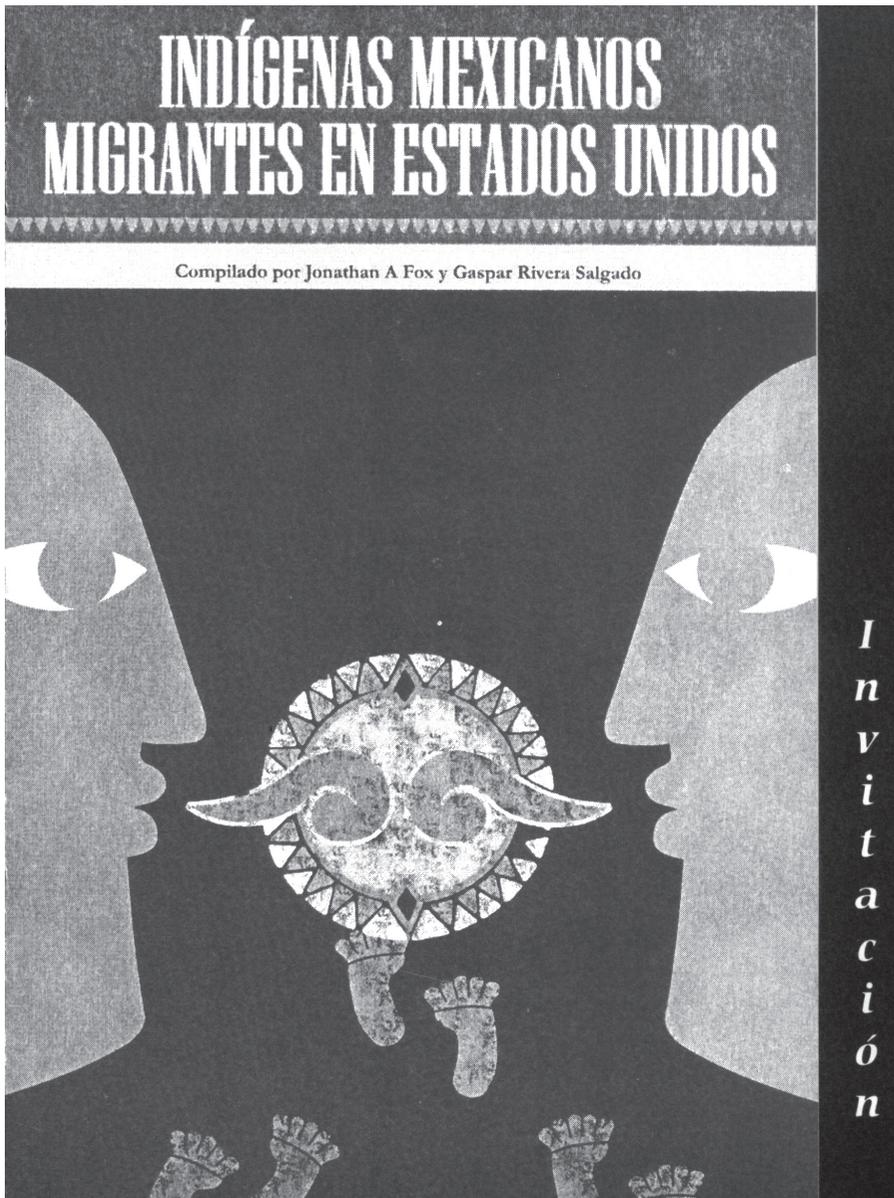
La presentación del libro corrió a cargo de especialistas en el tema y dirigentes indígenas que colaboraron en la obra, entre quienes destacan los dirigentes del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB), coordinados por el Presidente del Comité del CEDRSSA, diputado Víctor Suárez Carrera. Los presentadores destacaron la importancia de un esfuerzo de esta naturaleza, que muestra otra cara de la migración, aquella que pone la mirada en los procesos de organización y lucha por sus derechos y la manera en que esto impacta en sus comunidades de origen.

Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos —coeditado por la Cámara de Diputados, la Univer-

sidad de California, la Universidad Autónoma de Zacatecas y la editorial Miguel Ángel Porrúa— ofrece a los lectores 19 ensayos sobre el tema, agrupados en cinco partes. En la primera de ellas se escucha la voz de las organizaciones de migrantes, quienes a través de sus representantes narran sus experiencias; en la segunda también se expone la experiencia de acción colectiva pero ahora en voz de los analistas. La tercera parte recoge las experiencias de la organización económica; la cuarta

analiza la geografía de la migración, y la última trata acerca de experiencias individuales de la migración.

Sin lugar a dudas, Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos aporta una visión novedosa de la migración dentro de la amplia bibliografía de dicho fenómeno, con lo cual seguramente se ampliará el horizonte de conocimiento sobre el mismo y las posibilidades de atenderlo de mejor manera.





## Sólo soy una mujer<sup>1</sup>

Prólogo Gisela Espinosa Damián

La historia que aquí se cuenta ha sido escrita de puño y letra por Zoila Reyes Hernández, indígena mixteca de San Isidro Hermosa, comunidad ubicada por los rumbos de Tlaxiaco, Oaxaca.

En mayo de 2003 fui a Tlaxiaco a un seminario sobre derechos indígenas organizado por el Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C. Durante el seminario conocí a la señora Zoila Reyes, de cabellera negrísima y de mirada intensa y directa. Nunca imaginé que esa mujer activa y sosegada acababa de vivir la fuerte experiencia que narra en este libro.

Cuando el trabajo había concluido y el aire refrescaba, en medio ya de pláticas relajadas sobre cosas diver-

sas, la señora Zoila sacó un cuaderno y vi por primera vez su manuscrito. Apenas leí algunas líneas me di cuenta que era un documento interesante y valioso; sugerí trabajarlo y darlo a conocer de algún modo. Un amigo alentó la captura del texto y me invitó a pulir ese diamante. La edición de *Sólo soy una mujer* ha sido una tarea reflexiva y emocionante; me dio la oportunidad de re-conocer a la señora Zoila, no sólo porque por fortuna hemos vuelto a vernos varias veces, sino porque leer a conciencia cada página, cada párrafo, frase por frase de esta historia, me acercó a ella de tal manera que, al terminar el encargo, Zoila era para mi entrañable. En seguida comparto algunas apreciaciones que me dejó la relación íntima con sus palabras.

<sup>1</sup> Reyes Hernández, Zoila, *Sólo soy una mujer*, Ed. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, MC Editores, México, 2005, 141 p.

Contra la idea de que la vida campesina es tranquila, que todo en el mundo rural es repetitivo y previsible, o que el único destino de las mujeres indígenas es casarse y ser madres; la historia de Zoila Reyes, de apenas 42 años, muestra que una mujer indígena tiene "varias vidas" en este breve lapso y que cuatro décadas dan cabida a virajes sorprendidos y violentos. Al escudriñar cualquier pasaje aflora todo tipo de experiencias, hechos inesperados y emociones.

Hija de madre prolífica, la infancia de nuestra protagonista transcurrió entre sueños de niña y responsabilidades de mujer madura, pues, como a todas las niñas indígenas y campesinas, le tocó experimentar una especie de maternidad temprana apoyando la crianza de sus hermanitos. Zoila niña asumió con naturalidad y gusto las obligaciones familiares; pero aún recuerda con tristeza los golpes y la violencia diaria, a la que desde pequeña, y a pesar del miedo a los duros castigos, se sublevó cada vez que su libertad fue agredida o limitada.

No hubo tiempo para que aquella pequeña se apropiara de su destino y viviera su historia conforme a sus deseos e ilusiones: apenas asomó la adolescencia cuando un rapto alevoso y un matrimonio forzado la arrojaron abruptamente a otro pueblo y a la cotidianidad de una mujer casada. No había escapatoria, de nada habría servido argumentar que la unión no había de consumarse, que no había amor, que no quería; sin boda de por medio, nadie, ni padres ni vecinos la hubieran aceptado. Así que Zoila se resignó a su nueva vida.

Si hasta entonces sus días estaban gobernados por rígidas normas y autoridades familiares, ya casada dependió en algo del joven que cometió el rapto, pero también y sobre todo de una suegra decidida a probar el aguante físico y a doblegar a una niera tímida y desconfiada. La docilidad no era una virtud de la recién casada, pero no es fácil ser esposa-niña en territorio hostil y ajeno. Ante la imposibilidad de compartir en paz techo y pan, la pareja se fue, huyó a Tlaxiaco buscando alguna mejoría.

Ocho hijos, una existencia precaria, un marido que con frecuencia se

embriaga, desavenencias conyugales, violencia... Migración hacia los campos tomateros del Pacífico... Todas son experiencias comunes para una mujer mixteca, pero eso no niega el hecho de que cada heroína sufra en carne propia y como si fuera nueva esta novela tan sabida. Cuando la protagonista parecía repetir la historia de tantas vecinas, parientes y amigas, se estaba aproximando un quiebre en su camino, un giro que desbordó totalmente el horizonte familiar de su existencia. Y es que en 2003, la señora Zoila ya no era aquella muchachita que aceptó resignadamente su rapto, tampoco era simplemente una mujer madura y casada: por azares del destino, porque la incertidumbre acecha en todas partes, por casualidad, por buena o por mala suerte, Zoila Reyes se convirtió en secretaria municipal de la agencia de San Isidro Vista Hermosa, poblado donde finalmente se arraigo la pareja.

Si en esa comunidad hubiera opciones de empleo, si la necesidad no obligara a tantas parejas a una separación forzada, si su esposo no hubiera tenido que irse, habría tenido que cumplir el cargo que por usos y costumbres le correspondían al marido.

Y entonces su vida habría sido otra. No habría sufrido su "calvario", pero tampoco habría crecido y madurado tanto. No tiene caso bordar sobre el "hubiera", sino sopesar lo que de verdad ocurrió: su marido se fue al "otro lado" y ella tuvo que asumir una función pública que tradicionalmente no se asigna a las mujeres. Y aquí vemos cómo empieza a resquebrajarse la costumbre que durante siglos ha excluido a las mujeres de cargos importantes en la comunidad, más que por reflexión o autocrítica, por necesidad práctica para cumplir obligaciones varoniles cuya ejecución es imposible para los migrantes. La emergencia de mujeres indígenas que chocan con la vieja imagen, tiene su origen en procesos muy diversos.

Con el cargo comenzó otra etapa en la vida de Zoila. Muy pronto advirtió que su autoridad inmediata, el agente municipal, supuestamente comprometido con la comunidad, estaba transando la autonomía del pueblo. Aquí también se observan hechos inusuales: son propietarios privados, no comuneros ni núcleos




---

*La historia de Zoila Reyes, de apenas 42 años, muestra que una mujer indígena tiene "varias vidas" y que cuatro décadas dan cabida a virajes sorprendidos y violentos*

---

ejidales, quienes luchan por la segregación que les dará autonomía para tomar sus decisiones colectivas; el régimen formal de tenencia de la tierra, la propiedad privada, no ha destruido el espíritu comunitarista ni impide que los mixtecos de esta zona afirmen sus viejos usos y costumbres, reproduzcan prácticas solidarias. Tampoco el ser colectivista garantiza la paz o la armonía: y es que tan colectivistas son los pequeños propietarios de San Isidro Vista Hermosa que aspiran a su autonomía, como los comuneros de la cabecera municipal a la que pertenecen, Santa Cruz Nundaco, que se empeñan en someterlos. Así las cosas, el trato injusto que Vista Hermosa recibe de Nundaco ha dado lugar a que entre ambos núcleos persista un antagonismo político que data de hace setenta y tantos años. Uno de tantos conflictos intercomunitarios de Oaxaca.

Cuando el contubernio del agente municipal de Vista Hermosa con las autoridades de Nundaco puso en riesgo de perder para siempre la posibilidad de autonomía; al cabildo y a doña Zoila les salió la dignidad, el coraje y la rebeldía. La historia de esta mujer valiente y la de San Isidro Vista Hermosa empezaron a fundirse en una; el relato de su lucha personal, de su empeño, su sufrimiento y su esperanza, revela la profundidad de las aspiraciones comunitarias y la forma en que enraízan en cada persona. La historia reciente de San Isidro Vista Hermosa sería incomprensible sin la historia y la pluma de la señora Zoila, pero la historia de esta dama tampoco sería comprensible sin reconstruir la lucha de su pueblo.

La *comunidad* que aparece en el relato resulta una categoría dinámica y compleja: unida durante décadas contra el enemigo externo que la oprime, puede de pronto fracturarse al grado de dividir a las familias, y no parece fácil restaurar el desgarrón. Unidad y colectivismo, fragmentación y conflicto, son sólo algunas facetas de la comunidad. Otra no menos importante, tiene que ver con las redes sociales que crecen más allá de la frontera geográfica de esta agencia municipal y que dan lugar a la comunidad trans-territorial, aquella que mantiene unidos a quienes se quedan con los que se van. Migrantes que cotidianamente envían remesas para

la manutención familiar; que para conservar la ciudadanía construida por usos y costumbres, delegan su representación en las mujeres, o pagan multas por su ausencia en los tequios y envían donativos para fiestas y mejoras del pueblo en el que físicamente no están. Transterrados que no dudan en echar mano de modernos inventos para hacer valer las tradiciones políticas de la comunidad: el repiqueteo incesante de los celulares cuando la cosa está que arde, el envío de más dólares y pesos o, definitivamente, el retorno fugaz y precipitado de los "radicados" sólo para que su decisión cuente a la hora de votar, son muestra del cambio y la persistencia de la moderna comunidad.

En Tlaxiaco los conflictos agrarios y territoriales, las batallas que algunos pueblos como San Isidro Vista Hermosa dan por lograr su autonomía, han sido y siguen siendo enconadas. Y así como hay caciques que se empeñan en someter a pueblos enteros con el fin de controlar territorios, manejar a su antojo los tequios y los recursos públicos, o simple y llanamente para mostrar su autoridad y poderío; así como hay caciques, hay hombres y mujeres empeñados en preservar o conquistar la libre determinación sobre sus recursos, sus tareas colectivas, su destino. En esta defensa algunos han perdido la vida. No ha sido fácil ni es nuevo el combate. Pero no es común que una mujer encabece la resistencia, que la esposa que suple en el cargo al marido ausente acabe dirigiendo una de estas luchas. Zoila Reyes innova, transgrede la costumbre, abre brecha.

En un medio rural convulsionado se enfrentan muchos varones, pero el adversario halla un nuevo flanco de ataque cuando la cabeza es femenina: se siembra la sospecha sobre la conducta de una mujer que se atreve a salir sola, se cuestiona la hombría de aquellos que están dirigidos por "faldas", se riega el rumor y el desprestigio, y ya, cuando es evidente la ineficacia del método, se suman la amenaza y el ataque artero y se lleva la violencia hasta los territorios más íntimos. Estrategias para debilitar al movimiento y de paso, o por principio, para descalificar a una mujer con capacidad de dirección y reconocimiento público, decidida a defender la voluntad de su pueblo.

---

*Ocho hijos, una existencia precaria, un marido que con frecuencia se embriaga, desavenencias conyugales, violencia... Migración hacia los campos tomateros del Pacífico... Todas son experiencias comunes para una mujer mixteca, pero eso no niega el hecho de que cada heroína sufra en carne propia y como si fuera nueva esta novela tan sabida*

---

Encabezar la resistencia y ser mujer no son cosas que empaten fácilmente: por su desempeño en la lucha, Zoila se convierte en vértice de los ataques del adversario; pero la creencia de que el mando es cosa de hombres y de que las señoras sirven al marido y se quedan en casa, obliga a la dirigente indígena a estar resolviendo simultáneamente los problemas políticos y el conflicto personal y de pareja que desata su participación y su papel central en el movimiento.

La violencia es otro de los temas recurrentes del relato. Ese proceder de algunos que buscan imponer a Zoila voluntades ajenas por la fuerza, la acompaña desde su más tierna infancia; el cambio de escenarios, el transcurso del tiempo, la aparición de nuevas personas no extirpa el mal, pues la violencia retoña y reaparece como la mala hierba: fermentada en alcohol, escenificada por sus propios padres, materializada en la voz y la mano de su madre, alenada en la escuela; encarnada en el marido y la suegra, ejercida por ella contra sus hijos; padecida hasta lo indecible cuando el poder político se ensaña contra Zoila... Violencia temida, odiada, justificada, reproducida, actuada, rechazada. Constante, compleja y difícil es la relación de esta mujer —quizá de todas las indígenas— con la violencia.

La infancia, el rapto, la maternidad, el trabajo en los campos tomateros de Sinaloa, su incursión como servidora pública... Distintos escenarios, distintas tramas familiares y sociales, retos diversos, riqueza de emociones... varias vidas en una sola historia. Esa es la historia que se cuenta en estas páginas. Pero Zoila niña es y no es la Zoila que hoy vemos: si a los quince años tuvo que resignarse a una unión que atropelló su voluntad y planes, a los cuarenta cuestiona los prejuicios sociales y rechaza las exigencias conyugales que inten-

tan castigar su "amor a la comunidad" o impedirle su realización en la lucha. La entrega política, las nuevas experiencias, el contacto con otros discursos, no sólo le abren una perspectiva social más amplia, también inciden en su vida privada. Quizá entre los saldos que ella más aprecia está poder decir: "Por fin ya no soy la mujer sumisa, la hogareña... ya no estoy dispuesta a quedarme callada cuando me pisotean". Y esta frase de sólo veinte palabras surge de profundas reflexiones, consumió muchos años y lágrimas.

Además del valor mismo de la historia social y personal que aquí se rescata, el texto tiene otro mérito indudable: impulsada por una necesidad y un deseo de contar, de dejar testimonio de su vida y de su pueblo, Zoila escribe en su cuaderno al viejo estilo, a mano y arrastrando el lápiz. A diferencia de otras historias de vida que han sido "moldeadas" desde fuera por alguien que entrevista, en este caso, doña Zoila nos ofrece su propia visión de los sucesos, es ella quien dialoga internamente y decide qué importa, qué incluir y qué dejar fuera. Una autobiografía excepcional porque no es común que las mujeres indígenas escriban, menos lo es que una señora con ocho hijos que no terminó la secundaria se dé el "lujo" de llenar cuadernos. Su fuerza narrativa, su capacidad para ir armando la trama, para mantener el interés del lector y crear suspenso, para conducir a un desenlace en medio de una historia en curso, es virtud de elegidos. Tiene usted ante sí a una escritora nata, a una mujer que toma el lápiz para satisfacer un impulso interno, por pasión y deseo, y que sin el cincel que dan la profesión o el oficio logra sorprendernos. Pese a tantos méritos, el imán de este relato no proviene de logradas pretensiones literarias, radica en que Zoila Reyes Hernández tiene cosas que decir y convicción en sus palabras.



---

*En los albores del nuevo milenio, el medio rural mexicano ha devenido en un mundo del absurdo: los países desarrollados producen alimentos básicos encarecidos por los elevados subsidios y los venden a bajos precios en el mercado internacional*

---

## El sector agropecuario mexicano

Frente al nuevo milenio

Blanca Rubio <sup>1</sup>

“En los albores del nuevo milenio, el medio rural mexicano ha devenido en un mundo del absurdo: los países desarrollados producen alimentos básicos encarecidos por los elevados subsidios y los venden a bajos precios en el mercado internacional; en México, la demanda de granos básicos y productos pecuarios ha crecido en los años noventa, pero los productores nacionales no encuentran quién les compre sus productos. [...] Al tiempo que el país enfrenta un déficit alimentario, ocurren con frecuencia *sobreproducciones internas* en los cultivos básicos”, afirma de entrada la coordinadora de esta interesante publicación.

Mientras que muchos autores y actores vinculados con la problemática rural limitan su análisis dentro de los conceptos de crisis cíclica o estructural, Rubio propone otra manera de evaluar las tendencias y se plantea adecuadamente la siguiente pregunta metódica: *¿cuál es la lógica que explica el caos económico del sector agropecuario nacional?*

De ahí que el propósito del libro sea llenar ese vacío que en los estudios rurales recientes perciben los investigadores convocados en esta obra, bajo la dinámica guía de la doctora Rubio. Y lo abordan desde una perspectiva histórica, estructural y crítica, considerando los datos recabados por las fuentes oficiales y sus hallazgos propios. Si hay que encontrar un punto de partida para la nueva época ese sería el año 1982, pero su periodo de análisis se centra en la década de los noventa.

El esfuerzo que realizan es digno de apreciarse ya que intentan presentarnos una visión panorámica y diversa del sector agropecuario, iniciando con el examen de los aspectos económicos involucrados en la producción de granos básicos y culminando con una evaluación del fenómeno migratorio. Los estudios específicos son elaborados por Ana María Aragonés, Michelle Chauvet, Flavia Echánove, Gisela Espinosa, A. Cristina Martínez, Nicolás Morales Carrillo, Jaime Peña Ramírez y César Ramírez Miranda, investigadores de universidades con nivel reconocido en el tema.

Así, tratan la problemática esencial que atañe a los productores de maíz y frijol; luego analizan lo ocurrido con los cultivos tradicionales de exportación (café y caña de azúcar). En otro grupo analizan la producción pecuaria, particularmente la de carne de bovino y, antes de cerrar con el tema de la migración y pobreza rural, abordan el estudio de las hortalizas para exportación, todos ellos enfrentados a problemas generados por los entornos económicos nacional y mundial.

En todos esos temas analizan la evolución de las principales variables que entran en juego en la producción, financiamiento, fijación de precios, determinación de ingresos, comercialización y problemas tecnológicos de cada producto. Y siempre tienen en mente la preocupación social, la condición de los productores nacionales y el devenir de nuestra formación política.

<sup>1</sup> Blanca Rubio (coord.), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, UNAM-Plaza y Valdés, 1ª ed., México, 2004, 268 p.

El eje fundamental de los ocho ensayos que forman el libro lo constituye la búsqueda de los *agentes que comandan las transformaciones esenciales* en el agro, así como las *nuevas formas de subordinación* que enfrentan los productores del campo, las cuales los han arrinconado en la marginalidad productiva y la exclusión social.

Digna de tomarse en cuenta es la observación de la doctora Rubio: desde 1967 se viene hablando de "crisis" en el sector agropecuario. Desde su punto de vista el concepto de "crisis" ya no resulta útil para explicarse la compleja problemática que se descubre en el campo mexicano:

"En este trabajo intentamos demostrar que corresponde al *surgimiento de una nueva fase productiva*, a la que denominamos *agroexportadora neoliberal*, en la cual el caos tiene una lógica fundamental: la del dominio de las agroindustrias transnacionales que controlan el mercado agroalimentario mundial. Dichas empresas no someten a la agricultura a una crisis permanente, sino a una forma de subordinación desestructurante, altamente depredadora, que explica el ascenso de una reducida élite en el contexto de la quiebra generalizada del resto de los productores", señala como el hallazgo más general de este esfuerzo la coordinadora de la obra.

¿Qué caracteriza a esa fase agroexportadora neoliberal? Está integrada por un crecimiento moderado del producto, déficit de la balanza comercial, alto grado de dependencia alimentaria, *estructura segmentada de la producción en cultivos rentables y decadentes* y una fuerte concentración en todos los planos, lo que hace que resulte claramente excluyente.

El examen estadístico y analítico de esta investigación, aunado a su intensa labor de intercambio con la comunidad de actores y expertos en el tema, le permiten a la doctora Rubio ubicar con certeza el nudo gordiano del acontecer en el sector (rama, como le denomina): "Actualmente, el control de los distribuidores de frijol, carne y arroz en las cadenas de supermercados; la industrialización de maíz para harina, frituras y alta fructuosa, y el control de la carne por parte de los distribuidores a los supermercados, ha generado *que el grueso de los productores se encuentre bajo la égida industrial*".

Este orden alimentario distorsionado y excluyente hace que los productores orientados al mercado interno carezcan de condiciones para su viabilidad y entren en colapso, mientras que a los orientados a la exportación se les impongan altos estándares para su consolidación. Así, la mayoría de los productores agropecuarios de México enfrentan una situación ruinosa. Y, encima, se les endosa el sello de "ineficientes" y culpables del declive productivo, y poco falta para que les digan "desechos de la globalidad".

Como complemento de la tesis central de la obra, es importante considerar que la misma sostiene que la decadencia productiva que enfrentan los agricultores mexicanos no es transitoria. Pero la superación creativa de esa condición de postración y exclusión sólo será posible construyendo un modelo económico y social alternativo al neoliberal, finaliza. En suma, nos hallamos ante un libro que ilumina los escabrosos caminos del acontecer rural reciente, encontrando la senda de los porqué. La nueva ruta y cómo andarla es tarea de muchos, nuestra en parte.

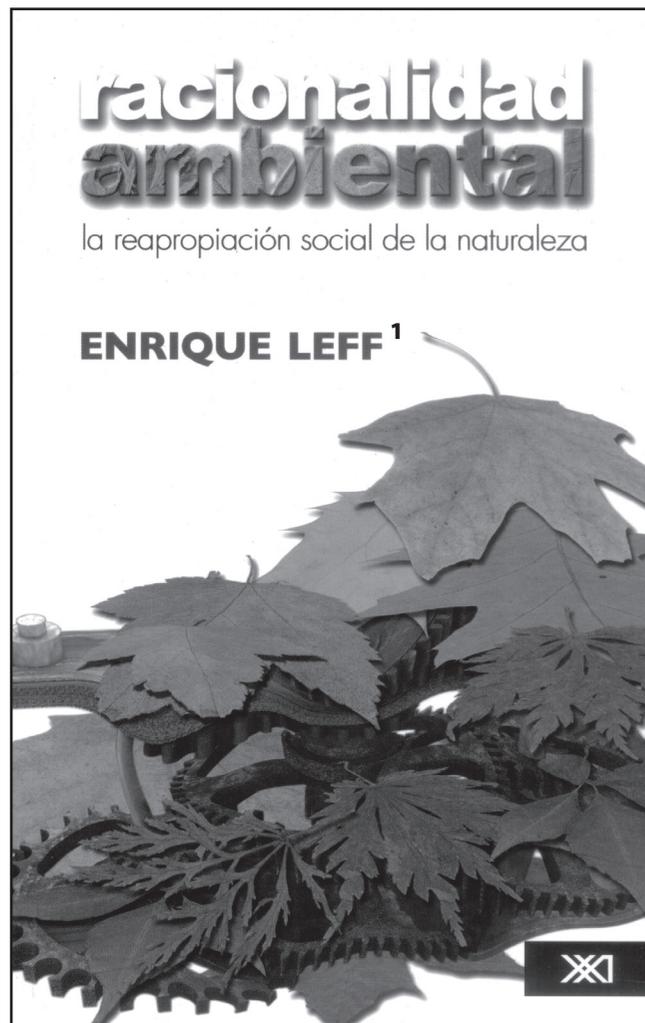
## El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio



Blanca Rubio  
COORDINADORA

Ana María Aragonés • Michelle Chauvet  
Flavia Echánove • Gisela Espinosa  
A. Cristina Martínez • Nicolás Morales Carrillo  
Jaime Peña Ramírez • César Ramírez Miranda

*Los autores presentan una visión panorámica y diversa del sector agropecuario, iniciando con el examen de los aspectos económicos involucrados en la producción de granos básicos y culminando con una evaluación del fenómeno migratorio*



*“La problemática ambiental emerge como una crisis de civilización: de la cultura occidental; de la racionalidad de la modernidad, de la economía del mundo globalizado”*

Esta novedad bibliográfica trata de la condición del saber ambiental, aspira a desconstruir la racionalidad opresora de la vida, aunque no pretenda decir la última palabra. Abre un camino para hacer caminos, para labrar territorios de vida, para encantar la existencia, fuera de los cercos de la razón, que se dice objetiva, pero que muchas veces esteriliza los sentidos de la historia.

En sus densos nueve capítulos pasan por nuestros ojos los aportes y problemas epistemológicos en que se vieron envueltos los principales autores en la tarea de la construcción del conocimiento en la modernidad. En el capítulo primero el autor revisita a Marx para buscar la ilación entre la teoría del valor, la revolución científico-tecnológica y las fuerzas productivas de la naturaleza (aquí toma en cuenta la crítica posmoderna al concepto de valor).

En el capítulo segundo, “La complejidad ambiental y el fin del naturalismo dialéctico”, el autor trata principalmente de la relación de la dialéctica y la totalidad, la ecología y los sistemas y la crítica

de Sartre a las concepciones predominantes en su tiempo acerca del hombre y la naturaleza. Desemboca en el descubrimiento del ascenso del Logos, que va del naturalismo dialéctico a la ecología política, hasta iniciar —ahora— en la formulación de la racionalidad ambiental.

El siguiente capítulo, “El retorno del orden simbólico: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del desarrollo sostenible”, sirve para hacer la crítica de la cosificación de la naturaleza y de la relación del hombre con su medio, desentrañando los significados de la crisis ambiental y del discurso de la sustentabilidad. En esta parte el autor anuncia ya su ambicioso propósito: (estamos) construyendo nuevos territorios de vida: hacia una política de la diferencia, la identidad, el ser y el tiempo.

El capítulo cuarto, “La ley límite de la naturaleza: entropía, productividad neguentrópica y desarrollo sustentable”, muestra que la crisis ambiental contemporánea se impone ante las falacias, las ficciones y especulaciones del discurso del desar-

<sup>1</sup> Enrique Leff, *Racionalidad ambiental, la reapropiación de la naturaleza*, Siglo XXI, 1ª ed., México, 2004, 509 p.

rollo sostenible. Al capítulo quinto, por ser el material central de la obra, le dedicamos más atención. El capítulo sexto, "Ecología política y saber ambiental", tiene la función de mostrar cómo se ha construido el saber ambiental en la sociedad global y se introduce en los vericuetos de la Identidad y la Otredad, de la distinción entre conciencia de clase, conciencia ecológica y conciencia de especie, y el papel de la Ética en la emancipación y la sustentabilidad.

En el siguiente capítulo, "Racionalidad ambiental, otredad y diálogo de saberes", aborda el espinoso tema de la necesidad de la interdisciplinariedad, interculturalidad, intersubjetividad y diálogo de saberes que se requeriría para elaborar una racionalidad ambiental como la que imagina. El capítulo octavo, "Cultura, naturaleza y sustentabilidad", cumple la función de establecer las condiciones culturales del desarrollo sustentable, a saber: una productividad ecotecnológica, hoy inexistente, y una racionalidad ambiental, también por constituir.

En el último capítulo, "El movimiento ambiental, por la reapropiación de la naturaleza", Leff reflexiona sobre las razones y los modos como se han relacionado la ecología política y los movimientos ambientalistas, las luchas por el desarrollo endógeno, la autogestión productiva, los derechos humanos y la autonomía en el último cuarto de siglo; con especial atención a vertientes de seringueiros, zapatistas, afrodescendientes y pueblos indígenas de América Latina, como movimientos de reapropiación del mundo y de reexistencia.

"La problemática ambiental —dice el autor en el prólogo— emerge como una crisis de civilización: de la cultura occidental; de la racionalidad de la modernidad, de la economía del mundo globalizado. No es una catástrofe ecológica ni un simple desequilibrio de la economía. Es el desquiciamiento del mundo al que conduce la cosificación del ser y la sobreexplotación de la naturaleza; es la pérdida del sentido de la existencia que genera el pensamiento racional en su negación de la otredad".

He aquí la tesis mayor del libro: "La crisis ambiental es una crisis del conocimiento—verdadero o falso—, sobre lo real, sobre la materia, sobre el mundo. [...] El conocimiento ha desestructurado a los ecosistemas, degradado el ambiente, desnaturalizado a la naturaleza". Por eso la epistemología ambiental no se plantea tan sólo el problema de conocer a un mundo complejo, sino "cómo el conocimiento genera la complejidad del mundo". Por lo cual, prácticamente en todos los capítulos el autor se dedica a desconstruir los paradigmas que desde Adam Smith, pasando por Max Weber, Jean Paul Sartre, Herbert Marcuse, Teodoro V. Adorno y muchos autores más, hasta llegar al historiador Eric Hobsbawm, utilizaron para comprender las totalidades en que vivieron e intentaron señalar universos preferibles.

En el capítulo principal, "La construcción de la racionalidad ambiental", el investigador comienza destacando las responsabilidades de la globalización económica ante la muerte de la naturaleza, donde señala que no existe teoría económica alguna que —con sus propios instrumentos— pueda calcular el "valor real" de la

*“La crisis ambiental es una crisis del conocimiento —verdadero o falso—, sobre lo real, sobre la materia, sobre el mundo. [...] El conocimiento ha desestructurado a los ecosistemas, degradado el ambiente, desnaturalizado a la naturaleza.”*

naturaleza (incomprensión que lleva a todas las políticas económicas y a los mercados “ciegos” a depredar los ambientes natural, social e individual). Por eso sostiene que es indispensable ecologizar la economía, la tecnología y la moral.

Haciendo una crítica frontal no sólo a la teoría económica que reconoce en “el mercado” el principio de organización óptimo para la sociedad, sino al pensamiento sociológico, político, jurídico y ético que ha conducido a la actual crisis ambiental, así postula los grandes trazos de su proyecto:

“La construcción de una racionalidad ambiental implica la administración transectorial del estado y la gestión participativa de la sociedad para el desarrollo sustentable, la construcción de un saber ambiental interdisciplinario, la incorporación de normas ambientales al comportamiento de los agentes económi-

cos, las conductas individuales y las organizaciones sociales.” A estos requisitos añade una lista de diez principios de democratización de derechos sociales, de revalorización del patrimonio natural de la humanidad y de búsqueda de extirpación de la pobreza para transitar hacia el nuevo paradigma que busca.

Esa racionalidad ambiental aquí postulada, busca contener el desquiciamiento de los contrarios como dialéctica de la historia para construir un mundo como convivencia de la diversidad. **Es la utopía de un futuro sustentable, que tiene como fundamento un diálogo entre los saberes.** Es este un libro de difícil lectura que pone a prueba la solvencia o precariedad de nuestros haberes disciplinarios, que dimana optimismo a favor de la capacidad humana para erigir un futuro de convivencia racional y que estimula el hambre por el conocimiento metódico.

### Calendario de eventos

Fecha	Evento	Lugar	Contacto
4 al 5 de mayo	Reunión Trinacional Parlamentaria del TLCAN	Washington, D.C.	lvan.polanco@congreso.gob.mx
25 al 28 de mayo	5° Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER)	Oaxaca, Oaxaca	www.amer.org.mx
13 al 17 de junio	Foro sobre Ecofeminismo	Uruapan, Michoacán	encuentroecofeminismo@yahoo.com.mx
13 al 18 de diciembre	Reunión ministerial de la OMC. Tema central: Agricultura	Hong Kong	www.wto.org