

# rumborural

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

## MEDIO AMBIENTE Y PLANEACIÓN

Avances y tareas pendientes

Trabajo legislativo en materia ambiental

Agua para el desarrollo como prioridad y  
como derecho

Debate sobre los recursos forestales

■ Año 1 | No. 03 | enero/abril 2006 ■





**Comisión de Recursos Hidráulicos**  
Organiza el:

# Foro Mundial de Legisladores

En el marco del IV Foro Mundial del Agua



Los días 20 al 22 de marzo, en el Centro Banamex. Av. del Conscripto 311, México, D.F., C.P. 11200.

<p>México 2006 IV Foro Mundial del Agua</p>  <p>COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA</p>	 <p><a href="http://www.worldwaterforum4.org.mx">www.worldwaterforum4.org.mx</a></p>	<p>Acciones locales para un reto global</p>
---	---	---

# rumborural

enero-abril 2006





## rumborural

Año 1, Núm. 3, enero-abril 2006

### LIX Legislatura Mesa Directiva

Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli  
*Presidenta*

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga  
Dip. Álvaro Elías Loredó  
Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra  
*Vicepresidentes*

Dip. Ma. Sara Rocha Medina  
Dip. Patricia Garduño Morales  
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 Eduviges 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



FOTO: Liliam Jiménez

### Editorial | 4

#### ■ Agenda Legislativa

##### Trabajo legislativo en materia ambiental | 6

Dip. Jacqueline Arguelles Guzmán

##### El acceso al agua: un derecho humano universal | 10

Dip. Rosario Herrera Ascencio, Nuria Gabriela Hernández Abarca, Arianda Berenice Velázquez Olivares

##### Violaciones a la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados. El caso del Proyecto Maestro de Maíz | 14

Dip. Víctor Suárez Carrera

##### Cronología y descripción de avances legislativos en materia rural de la LIX legislatura | 16

CEDRSSA

#### ■ Artículos de Fondo

##### Las experiencias con la política para el espacio rural en Europa | 24

Dip. Ulrike Höfken

##### Todo el poder a los consejos de desarrollo rural sustentable. La municipalización del programa de desarrollo rural y los consejos municipales | 32

Carlos Toledo Manzur

##### Modelo para armar. Michoacán: una experiencia de puesta en práctica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable | 42

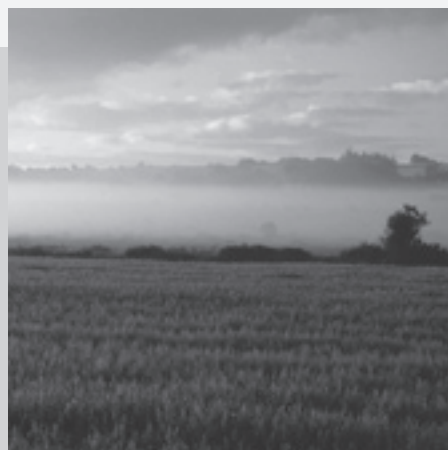
Gonzalo Chapela

##### Globalización y dependencia: políticas de desarrollo tecnológico y de uso del germoplasma agrícola | 52

Francisco Martínez Gómez y Gilberto Aboites Manrique

##### Agua para el desarrollo como prioridad y como derecho | 60

Iván Zúñiga



FOTOS (1 y 2) Universidad Autónoma Chapingo

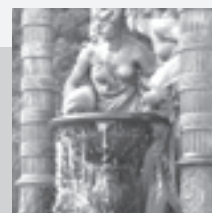


Foto: Liliam Jiménez

## ■ Debate

Llamado del Grupo Bosques (G-Bosques) | 66

Y cuando despertó el Homo-sapiens ya no estaba ahí. Notas sobre la cuestión forestal en México | 74

Armando Bartra

Herencia, presente y propuestas forestales | 80

León Jorge Castaños

Perspectivas de la actividad forestal mexicana en el contexto internacional | 86

Silverio Perroni Duck

Diversas posturas hacia el IV Foro Mundial del Agua | 90

CEDRSSA

## ■ Reseñas

Seminario Primer Aniversario. La investigación del campo mexicano en el siglo XXI desde la perspectiva del poder legislativo | 100

Marco jurídico del TLCAN | 104

Jorge Witker Velázquez

¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? | 106

Víctor Suárez Carrera

Colección Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable | 108

CEDRSSA

Tzo?onthal Los Caminos de la Tradición. Relaciones de Poder y Cultura Política | 110

María Cristina Renard

## ■ Pulso del Sector

Numeralia sobre el PEF - PEC 2005 y 2006 | Anexo



FOTOS (1 y 2) Universidad Autónoma Chapingo



Foto: Liliam Jiménez

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 Chapela y Mendoza, Juan Luis Sariago Rodríguez, Sonia A. Soto Rodríguez, Francois Lartigue, Rosa Luz González Aguirre, Yolanda Massieu Trigo, Manuel A. Gómez Cruz, Leobardo Jiménez Sánchez, Heliodoro Díaz Cisneros, Hermilo Navarro Garza, Sergio Madrid, Sergio Barrales Domínguez

*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 Paz**

*Editora*

**Alberto McLean**

*Corrector de estilo*

**Kinética**

*Diseño y formación editorial*

**Fotografía de portada**

*Liliam Jiménez*

***Dirección***

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

***Teléfonos***

*(55) 5628-1300 ext. 55017 y 55026*

*8141 (fax)*

***Correo electrónico***

*cedrssa@congreso.gob.mx*

*www.cedrssa.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.***

# rumborural

Se ha orientado este número 3 de la revista **Rumbo Rural** sobre la temática: Medio Ambiente y Planeación. Avances y Tareas Pendientes del Legislativo. Porque si bien el Desarrollo Rural implica fundamentalmente el crecimiento y desarrollo del hombre, no es menos importante que esta tarea se realice en el marco de un uso y manejo adecuado de los recursos naturales.

Desde la Cumbre de la Tierra en Brasil en 1992 hasta nuestros días, la humanidad ha venido tomando cada vez más conciencia de la impostergable necesidad de revertir la degradación de nuestros suelos, aguas y aire, así como de la pérdida creciente de nuestra flora y fauna y realizar un uso sostenible de dichos recursos. La FAO participa activamente en la aplicación de tres convenios sobre medio ambiente: de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica (mandato de la FAO que abarca la agro-biodiversidad); el de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, y el convenio-marco sobre cambios climáticos.

El mundo, ya no sólo está pendiente de lo que sucede en torno a los recursos naturales, sino que está participando y se está ocupando directamente de su tratamiento y solución. Vaya en este número de la revista **Rumbo Rural**, nuestra pequeña aportación en este sentido.

En su sección de **Agenda Legislativa**, mucho honra a esta revista la aportación de la Dip. Jacqueline Argüelles Guzmán, Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el "Trabajo legislativo en materia ambiental", donde hace un recuento histórico de la legislación en materia ambiental en México y del trabajo de esta Comisión en la LIX Legislatura. De igual manera, en este tópico, la Dip. Rosario Herrera

Ascencio junto con las abogadas Nuria Gabriela Hernández Abarca y Ariadna Berenice Velásquez Olivares, exponen en el artículo "El acceso al agua: un derecho humano universal", los motivos de la Iniciativa que adiciona un párrafo quinto al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada en febrero de 2005 en el pleno de la Cámara de Diputados, referente al acceso al agua como una garantía constitucional. En tercer lugar, el Dip. Víctor Suárez Carrera presenta un listado de "Violaciones a la Ley de Bioseguridad y organismos genéticamente modificados, el caso del Proyecto Maestro Maíz", que detalla acciones realizadas en el primer proceso en que se utilizó el marco jurídico de esta ley para otorgar permisos de liberación de organismos genéticamente modificados.

El CEDRSSA presenta al final de esta sección, un recuento de las actividades realizadas durante el año 2005, ligadas al proceso legislativo de las siete comisiones legislativas del sector rural. Se señalan y se comentan brevemente las leyes que ya fueron aprobadas por esta LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados y su situación actual, si está ya publicada o en que etapa de su promulgación se encuentra. De igual manera, se analizan aquellas Iniciativas de Leyes que están ya en proceso de dictaminación en las diferentes Comisiones Legislativas de la H. Cámara de Diputados y finalmente, se analizan aquellos proyectos de iniciativa de ley.

En la sección de **Artículos de Fondo**, se publican tres escritos relacionados con la planeación rural. El primero fue solicitado ex profeso para esta revista con el propósito de conocer en voz de sus ejecutores, las políticas en materia de planeación rural en Alemania, por ello es motivo de

orgullo la colaboración de la Diputada Ulrike Höfken del Parlamento alemán quien aborda "Las experiencias con la política para el espacio rural en Europa". En seguida, Carlos Toledo Manzur presenta "Todo el Poder a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. La municipalización del programa de desarrollo rural y los consejos municipales", que aborda la experiencia de construcción de una política pública descentralizada y participativa para las zonas rurales en nuestro país a través del análisis de los consejos ya mencionados. Por su parte, Gonzalo Chapela en "Modelo para Armar. Michoacán: una experiencia de puesta en práctica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)", aborda algunas propuestas llevadas a cabo en el estado de Michoacán y otras por instrumentar relacionadas con la LDRS promulgada en diciembre de 2001. El autor presenta una serie de reflexiones y esfuerzos orientados a la instrumentación de las principales disposiciones y enfoques de planeación y gestión de desarrollo en el campo michoacano.

Por otro lado, en el artículo "Globalización y Dependencia: políticas de desarrollo tecnológico y de uso del germoplasma agrícola" del Dr. Francisco Martínez Gómez y el Dr. Gilberto Aboites Manrique, se analiza el proceso de aprobación de los derechos de propiedad intelectual en la Organización Mundial del Comercio (OMC), las acciones de resistencia y el impacto social de esta medida que incide en el control de la generación de las nuevas tecnologías y la disponibilidad del germoplasma agrícola.

Como último artículo de fondo se presenta, "Agua para el desarrollo como prioridad y como derecho" de Iván Zúñiga, que aborda el tema del vital líquido en el marco del debate sobre el

*Si bien el Desarrollo Rural implica fundamentalmente el crecimiento y desarrollo del hombre, no es menos importante que esta tarea se realice en el marco de un **uso y manejo adecuado de los recursos naturales**.*

papel que el sector público y la iniciativa privada deben jugar en la gestión adecuada del recurso; revisa aspectos relevantes que hacen referencia a los impactos de las grandes represas, así como argumentos a favor de proyectos alternativos de menor impacto y costo; finalmente, argumenta sobre la importancia de una gestión democrática del recurso a nivel local.

En este tercer número de **Rumbo Rural**, en la sección **Debate**, se aborda, desde la perspectiva de diversos actores y especialistas, **el tema Forestal**. Se presenta el "Llamado del Grupo Bosques (G-Bosques)", pronunciamiento de este colectivo que articula de manera plural a comunidades forestales, organizaciones nacionales de productores forestales y organizaciones no gubernamentales; Armando Bartra presenta "Y cuando despertó el *Homo-sapiens* ya no estaba ahí: Notas sobre la cuestión forestal en México"; del Ing. León Jorge Castaños, especialista en el tema, se incluye su artículo "Herencia, presente y propuestas forestales"; por último, Silverio Perroni Duck, Consejero de la Cámara Nacional de la Industria Forestal presenta las "Perspectivas de la Actividad Forestal Mexicana en el Contexto Internacional".

Finalmente, en esta sección, se resumen "Diversas posturas hacia el IV Foro Mundial del Agua", que aborda pronun-

ciamientos y discusiones de diferentes actores que durante el 2005 se llevaron a cabo en México y el mundo, como parte de las discusiones previas al IV Foro que se realizará el próximo mes de marzo en México.

La sección de **Reseñas** presenta las temáticas y conclusiones abordadas en el "Seminario Primer Aniversario, La Investigación del Campo Mexicano en el Siglo XXI, desde la perspectiva del Poder Legislativo", organizado por el CEDRSSA en diciembre de 2005. Además se presentan varios libros, el primero, el del *Marco Jurídico del TLCAN*, del Dr. Jorge Witker Velásquez, que aborda un tratamiento a detalle de la forma en que ha funcionado el Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Retomamos el Prólogo de Armando Bartra del libro *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos* de Víctor Suárez Carrera. En seguida se reseñan los libros de la **Colección Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable** del CEDRSSA. Estos son: *Conversaciones sobre el Hambre. Brasil y el Derecho a la Alimentación* de Gustavo Gordillo y Hernán Gómez; *Legislación y Derechos Indígenas en México* de Francisco López Bárcenas; *Los Tratos Agrarios: Vía Campesina de Acceso a la Tierra. La Experiencia de San Ildefonso Tultepec* de Héctor

Manuel Robles Berlanga. Finalmente de Maria Cristina Renard se reseña su libro, *Tzo?onthal Los Caminos de la Tradición. Relaciones de poder y Cultura Política*.

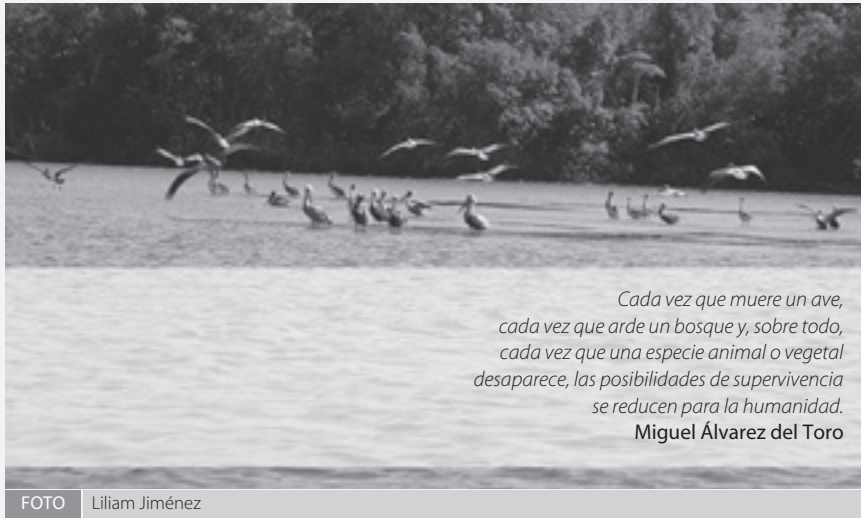
En **Pulso del Sector**, como se podrá ver, se presentan cuadros comparativos de la distribución del presupuesto aprobado para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) del 2005, el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación del 2006 y el PEC 2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Se presentan los cuadros por ramas administrativas, según su orientación productiva y social, por vertiente del PEC y por ramo y función.

Con la publicación del tercer número de esta revista **Rumbo Rural**, se cierra el primer año de publicaciones de esta revista. Se invita a los amables lectores, principalmente a los legisladores, a hacernos saber sus comentarios para poder precisar cada vez más las necesidades de información y reorientar si fuese necesario, nuestra línea editorial y de prioridades.

Dr. César Turrent Fernández  
Director General I. CEDRSSA  
Palacio Legislativo de San Lázaro,  
enero de 2006.







*Cada vez que muere un ave,  
cada vez que arde un bosque y, sobre todo,  
cada vez que una especie animal o vegetal  
desaparece, las posibilidades de supervivencia  
se reducen para la humanidad.*

**Miguel Álvarez del Toro**

FOTO Liliam Jiménez

## Trabajo legislativo en materia ambiental

Dip. Federal Jacqueline G. Argüelles Guzmán<sup>1</sup>

La privilegiada ubicación geográfica de nuestro país con relación al resto del mundo, su topografía, la variedad de climas y ecosistemas, así como la convergencia de dos zonas biogeográficas: neártica y neotropical, colocan a México como una de las naciones con mayor biodiversidad.

En su territorio se localiza entre 10 y 12% de los seres vivos terrestres que se conocen a nivel mundial. De esta amplia y rica diversidad biológica destacan los altos niveles de endemismo de su flora y fauna, es decir, son especies que no existen en ningún otro lugar del planeta.

En cuanto a mamíferos, nuestro país ocupa el segundo sitio con 491 especies (29% endémicas); cuarto en anfibios (60% endémicos); además cuenta con el más alto número de reptiles del mundo con 704 especies, de las cuales 52% son endémicas, y alberga una rica avifauna de más de mil especies.

Mientras que la flora mexicana consta de más de 23 mil especies con un nivel de endemismo superior a 40%, entre las que destacan familias como las cactáceas con 850 especies (84% endémicas) y orquídeas con 920 especies (48% endémicas), así como pinos (pinus) con 48 especies.

Debido a este amplio panorama ambiental, México es considerado, junto con Brasil, Colombia e Indonesia, uno de los países con mayor diversidad biológica en cuanto a especies y ecosistemas, lo que representa una gran responsabilidad para lograr su conservación y protección.

Factores como la contaminación del suelo, aire y agua; la expansión de la mancha urbana; la cacería furtiva; la erosión; el comercio ilegal de especies de flora y fauna, son tan sólo algunas de las principales causas que ponen en peligro la supervivencia de especies que habitan en los diversos ecosistemas del país.

<sup>1</sup> Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



En los últimos años se ha acelerado la pérdida de cobertura forestal (bosques, selvas, manglares, pastizales y matorrales), 70% del territorio nacional sufre algún grado de desertificación y, en la mayoría de los casos, estas actividades se realizan al margen de la ley; situación que en las últimas tres décadas ha generado la disminución y extinción de especies de flora y fauna a un ritmo alarmante.

En este sentido, corresponde al Estado garantizar que los ciudadanos se desenvuelvan en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, las especies vivas, sean protegidos de acuerdo con la legislación vigente. Para ello es necesario que el país cuente con leyes adecuadas que garanticen a la sociedad pleno acceso a una impartición de justicia ambiental.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4º, párrafo cuarto, el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, lo cual debería ser un compromiso dentro de la política nacional, además de hacer obligatorio que se garantice dicho derecho.

En 1946 se presenta la primera legislación que existe en nuestro país en materia ambiental con la Ley de Conservación del Suelo y Agua. Pero no fue sino hasta 1971 que se aprueba la Ley Federal para la Prevención y el Control de la Contaminación, primera disposición publicada en México con una política ambiental que regía la prevención y el control de la contaminación, el mejoramiento, la conservación y la restauración del medio ambiente, y en donde los recursos naturales se consideran como un bien patrimonial.

Es en la década de los sesenta cuando se desarrolla la política ambiental más organizada tratando de apegarse a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en

Estocolmo en 1972, la cual sólo se limitaba al aspecto normativo debido a la escasez de recursos financieros, por lo que las medidas se centraron en planificación de desastres.

A su vez, los acuerdos y tratados internacionales (como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo, Suecia, o la Cumbre sobre la Tierra de Río de Janeiro) fueron, no sólo foros de difusión y análisis sobre la gravedad de la problemática ambiental, sino, de alguna manera, como una presión hacia los gobiernos que signaron las resoluciones. Asimismo, el cuidado del ambiente se fue constituyendo en condición para la celebración de acuerdos económicos y comerciales.

A pesar de estos esfuerzos, nuestro país contaba con muy pocos instrumentos para corregir los diversos problemas que enfrentaba en materia ambiental, debido en gran parte a que los decretos y acuerdos no establecían mecanismos capaces de afrontar las causas y efectos de la contaminación y la degradación de nuestros recursos naturales.

Tal situación provocó una evolución lenta y progresiva sobre la problemática ambiental, a través de la cual el Poder Legislativo tomó conciencia con la creación y modificación de leyes en materia ambiental, así como las instituciones encargadas del cuidado ambiental, lo cual implicó que nuestro país asumiera y enfrentara tardíamente la problemática del deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.

Pero no fue sino hasta el 28 de enero de 1988 que se decretó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual estableció las bases para la acción concurrente en materia ambiental del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, además de una estrecha coordinación del sector público y una participación efectiva de la sociedad.



Dip. Federal Jacqueline G. Argüelles Guzmán

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4º, párrafo cuarto, el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente **adecuado para su desarrollo y bienestar.***

Sin embargo, los problemas ambientales que ya en 1994 padecía nuestro país, requerían de la aplicación de nuevos modelos de producción industrial y de aprovechamiento de los recursos naturales, así como de crecimiento económico, urbano y turístico, por lo que era necesario un desarrollo sustentable que permitiera, incentivar la economía, y al mismo tiempo frenar gradualmente el deterioro ambiental.

Actualmente, la legislación que se ocupa de proteger y conservar los ecosistemas y sus recursos naturales, así como de regular la gestión ambiental en nuestro país es diversa y se encuentra inmersa en distintos ordenamientos que se encargan de regular los diferentes rubros que integran el universo ambiental.

Entre las más importantes se encuentran: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable; la Ley de Pesca; la Ley General de Vida Silvestre; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley Agraria; la Ley Federal de Mar; la Ley Federal de Sanidad Vegetal y Animal, por mencionar sólo algunas.

Además de la legislación federal todos los estados de nuestro país cuentan con leyes en materia ambiental, y en algunos casos se encuentran en proceso de actualización y adecuación con la legislación federal vigente.

Aunque México cuenta con leyes que tienen como propósito proteger nuestra biodiversidad y promover el desarrollo sostenible, esta medida no es suficiente, ya que muchas veces su aplicación ha resultado insuficiente y se ha vulnerando la garantía de acceso a la justicia y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

En la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados sabemos de la importancia

que tiene a nivel nacional elaborar leyes que protejan y preserven nuestras riquezas naturales por encima de los intereses personales o de grupo.

En este sentido, desde el inicio de la LIX Legislatura los diferentes grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión han tenido un interés muy especial por el cuidado y conservación de los recursos naturales, situación que se ve reflejada en el gran número de Puntos de Acuerdo, Minutas y Leyes relacionadas con el medio ambiente que han sido presentados en el Pleno y turnados a esta comisión para su estudio, análisis y dictaminación.

A lo largo de los diferentes periodos legislativos los diputados han realizado una labor intensa y un trabajo permanente con el fin de encontrar la respuesta adecuada a las diversas problemáticas ambientales que requieren del compromiso y participación, tanto de los legisladores como de otros sectores gubernamentales y sociales.

De ahí la importancia de las reuniones de Mesa Directiva y plenarias a las que convoca la Secretaría Técnica para aportar comentarios y propuestas, así como el intercambio de información para el estudio y análisis de las leyes que han sido turnadas a la comisión, ya sea para reformarlas, adicionarlas o en su caso derogarlas.

Es por medio de estas reuniones que se dirimen y confrontan las diferencias en los puntos de vista de los diputados integrantes de la comisión, es decir, es aquí donde se lleva a cabo el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados relativo al medio ambiente.

De esta manera, se establecen las condiciones para lograr un mejor trabajo en materia ambiental que contribuya a resolver las múltiples problemáticas que a diario se generan en diferentes zonas del país y que son una preocupación

constante por parte de los legisladores. Temas como el agua, residuos sólidos municipales, residuos peligrosos, Áreas Naturales Protegidas, entre otros, son asuntos que más interés han causado entre los diferentes grupos parlamentarios y que son prioridad en las reuniones que constantemente se realizan para el análisis, debate y, por supuesto, propuestas de los propios legisladores que contribuyen a fortalecer el trabajo en comisiones.

Además, se han realizado foros, encuentros, mesas de trabajo y debate principalmente con instituciones universitarias, de investigación, con académicos, organizaciones civiles, a fin de contar con la información adecuada que ayude para el análisis y dictaminación de las respectivas leyes que se encuentran en estudio.

Entre los foros que ha organizado la comisión tanto en el Palacio Legislativo como en otras ciudades del país destacan: "Envases y Embalajes", "Educación Ambiental", "Residuos Sólidos en México", "Foro de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de los Humedales en México", por mencionar algunos.

El objetivo de estos encuentros es intercambiar información y propuestas con académicos, investigadores, especialistas y público en general, a fin de enriquecer la información para el dictamen de Iniciativas de ley como: la Ley General de Educación Ambiental, Ley Federal para el Manejo Ecológico Sustentable de los Envases y Embalajes, Iniciativa que reforma los artículos 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico, entre otras.

Asimismo, se ha dado seguimiento y respuesta a las denuncias ciudadanas que se han recibido durante la LIX Legislatura, sobre los problemas ambientales que más aquejan a las comunidades, colonias y poblados de las diferentes entidades de la República Mexicana, situación que evidencia el interés de los mexicanos por contar con un mejor

entorno y ayudar a la protección de los recursos naturales.

Para los legisladores es trascendental darle seguimiento a los problemas ambientales que más aquejan a los ciudadanos. Prueba de ello es que durante esta Legislatura el tema ambiental ocupa uno de los primeros lugares dentro de la agenda legislativa y es uno de los asuntos más abordados en tribuna por los diferentes grupos parlamentarios.

Esto se traduce en un total de 113 Puntos de Acuerdo, 54 Iniciativas de Ley, 7 Minutas que han sido turnados a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el periodo que comprende de octubre de 2003 a junio de 2005. De los cuales fueron aprobados en el Pleno de la Cámara un total de 67 Puntos de Acuerdo, 15 Iniciativas y 3 Minutas; lo que refleja que en lo que va de la LIX Legislatura las propuestas legislativas en materia ambiental presentadas por todos los grupos parlamentarios, han sido las de mayor discusión y análisis.

El número de iniciativas presentadas por cada fracción parlamentaria debe

ser uno de los factores más importantes dentro de los criterios de productividad legislativa, por lo que es importante privilegiar el número de leyes aprobadas y promulgadas durante esta legislatura como un indicador más de productividad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este sentido, consideramos de suma importancia asignar un valor especial en el sentido de generar consensos, debates, confrontación de ideas y propuestas al aprobar las iniciativas, dictámenes, minutas y leyes con la única intención de contar con una legislación que verdaderamente represente la protección de nuestra riqueza biológica.

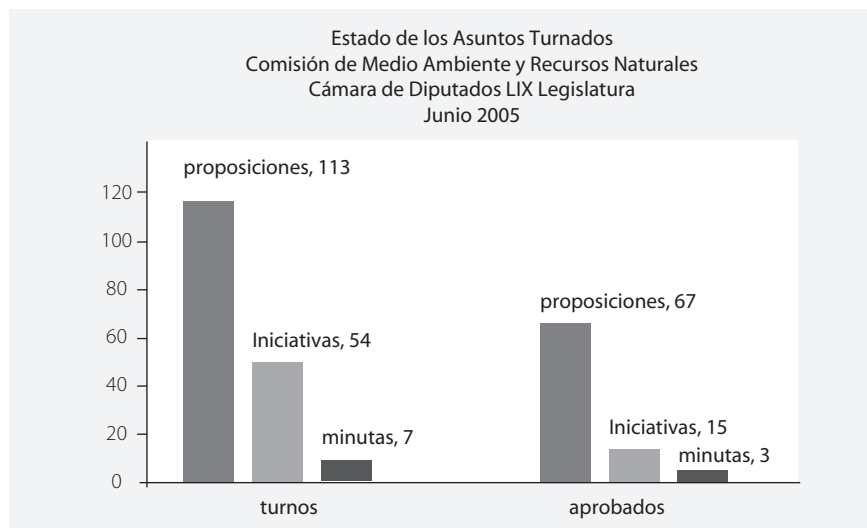
Es por ello que en el Segundo Periodo del Tercer Año de Ejercicio de la LIX Legislatura, los diputados que integran la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales daremos seguimiento al trabajo legislativo a favor de la conservación y protección de nuestros recursos naturales, y estamos en la mejor disposición de contribuir con esta importante labor, por lo que el consenso de ideas entre todos los sectores de la sociedad es de suma importancia.

Es un hecho que la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados se ha caracterizado por ser una de las más plurales en la historia reciente de nuestro país. Cada partido representa voces que proceden de distintos ámbitos, que conciben y actúan de manera diferente y que, en mayor o menor medida, se identifican con diferentes corrientes del quehacer político de nuestro país.

Pero a pesar de esta pluralidad de ideas existe una afinidad única entre los legisladores que ha reunido a las voces más críticas de la política nacional, con la única intención de unir esfuerzos a favor de una adecuada legislación en materia ambiental que garantice a todos los mexicanos gozar de un medio ambiente adecuado, tal y como lo establece nuestra Constitución Política.

Aún falta mucho por hacer para que el tema ambiental sea incorporado eficientemente en todos y cada uno de los ámbitos de la política pública del país. Es triste advertir que en pleno siglo XXI todavía hay quienes se empeñan en hacernos creer que el cuidado, conservación sustentable y protección de los recursos naturales atenta contra el desarrollo nacional.

No obstante lo anterior, para la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sigue presente la disposición y compromiso para trabajar de manera conjunta en beneficio del medio ambiente y los recursos naturales, a fin de garantizar una mejor calidad de vida para todos los mexicanos. Para ello es necesario que cada autoridad asuma su responsabilidad en el entendido que el cuidado de nuestra biodiversidad es una tarea de todos, incluida la sociedad civil.



Gráfica que se puede consultar en el Informe de Actividades de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entregado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



# El acceso al agua: un derecho humano universal

Dip. Rosario Herrera Ascencio<sup>1</sup>, Nuria Gabriela Hernández Abarca<sup>2</sup>  
Arianda Berenice Velázquez Olivares<sup>3</sup>

En 1995, el vicepresidente del Banco Mundial, Ismail Serageldin, pronosticó que “las guerras del siguiente siglo se librarán por el agua”.<sup>4</sup> Más allá de pensar que la lucha será por disfrutar de la última gota del preciado líquido, la idea que subyace en este vaticinio es la batalla que se libraré por detentar la propiedad del agua.

A lo largo del tiempo se ha considerado que el agua pertenece a la Tierra y a las especies que habitan en ella, por lo tanto es un bien común de la humanidad. Sin embargo, en la actualidad, la desigualdad en la disponibilidad del agua está marcando la diferencia entre las naciones, el estado de pobreza de un amplio porcentaje de la población mundial es a la vez un síntoma y una causa de la crisis del agua.

La emergencia global en la cual más de mil millones de personas carecen de acceso al suministro básico de agua potable y más de dos mil millones no cuentan con un saneamiento adecuado, ha iniciado un nuevo debate a nivel mundial. “Si el agua es esencial para la vida, ¿es simplemente una necesidad humana básica o constituye en realidad un derecho humano fundamental?”<sup>5</sup>

El presente escrito expone los motivos de la Iniciativa que adiciona un párrafo quinto al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se presentó en el pleno de la Cámara de Diputados el pasado 22 de febrero de 2005.

El hecho de facilitar a toda la población el acceso al agua como una garantía constitucional, contribuirá a la erradicación de la pobreza, tal como lo muestra el Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, por ello la crisis del agua debe de observarse a la luz de la regulación jurídica.

## Antecedentes históricos

La preocupación mundial por la protección jurídica de los recursos naturales se ha observado a través de los tiempos, sólo basta recordar algunos antecedentes sobre el análisis de la cultura de protección hacia el agua, ya desde la tradición jurídica romana el recurso hídrico fue reconocido como bien común.

Debido a la importancia de la regulación jurídica del agua, es necesario establecer que la mayoría de las legislaciones le otorgan el carácter de un elemento común regulado por normas de derecho público e interés nacional, sobre lo cual Jordano Fraga<sup>6</sup> señala: “En el Derecho romano, el aire, el agua corriente, el mar y, con él, sus costas se conceptuaron como *cosas comunes a todos por el Derecho natural*”.

Según este autor, el Derecho romano consideró “que las costas del mar en las que tenía imperio el pueblo romano pertenecían a éste, y que todos los hombres tenían un derecho a usar en común del mar, como del aire”.

<sup>1</sup> Diputada Federal por el Distrito IX de Guerrero. Integrante de la Comisión de Pesca y de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>2</sup> Licenciada en Derecho. Asesora del área jurídica del Grupo Parlamentario del PRD.

<sup>3</sup> Licenciada en Derecho. Asesora del área jurídica del Grupo Parlamentario del PRD.

<sup>4</sup> Vandana Shiva. *Las Guerras del Agua. Privatización, contaminación y lucro*. Siglo XXI. México, 2003.

<sup>5</sup> Maude Barlow. *Oro Azul*. Paidós. Barcelona, España, 2004.

<sup>6</sup> Jordano Fraga, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Ed. J. M. Bosch, 1995.

La falta de cuidado hacia el agua así como los delitos en materia ambiental, se sancionaban con penas severas, el *Digesto* no descuidó aplicar penas severas a quien cometiera la acción de "ensuciar las aguas y contaminar las cañerías y depósitos u otra cosa en perjuicio público"; esta forma de tutela jurídica romana hacia el medio ambiente se extendió a las provincias.

En el antiguo Egipto fue penalizada la tala de sicomoros para uso particular, pues la madera se utilizaba para la construcción de diques destinados a regular el flujo y reflujo del río Nilo, y al ser reconocida dicha madera como de utilidad pública surge como necesidad impostergable para preservar el interés público, la regulación jurídica de los bienes de la comunidad urbana, en este caso la madera, al igual que el agua.

Ahora bien, continuando con los antecedentes en la protección de los derechos ambientales y en específico del agua, tenemos que el Fuero Real en el año 1250, específicamente la Ley VI, señalaba: "Que pena ha el que cierra río que entra en la mar"; en el título VI, "De los que cierran los caminos, erigidos en los ríos", prohíbe cerrar "los ríos mayores que entran en la mar".

Este ordenamiento jurídico fijaba la penalidad pecuniaria, obligaba también a quien obstruye el libre flujo de los ríos, a la destrucción de las obras edificadas, sean éstas molinos o pesqueras. Si bien es cierto dicho ordenamiento jurídico tenía como función principal la tutela de la libertad de navegación, se puede observar también el interés del monarca por mantener el carácter de los bienes comunes. La preservación de este derecho era una obligación y un derecho de la Corona, observándose la figura del agua como un elemento natural supeditado a regulaciones de orden público.

Posteriormente, la Real Ordenanza de 1748, en el capítulo V, consignó la creación de un inventario del conjunto de

bienes naturales como terrenos, ríos, arroyos, vertientes; de este modo. De nueva cuenta aparece la intervención y la responsabilidad de la administración pública encargada de inventariarlas, proteger y fomentar, entre otros bienes comunes, las aguas. Tanto la legislación como la doctrina españolas expresan a lo largo de los siglos una concepción jurídica y política para la cual la soberanía en materia de recursos naturales, bienes comunes, incluida el agua, se destina para el Estado y la utilidad pública, prevaleciendo sobre el derecho privado.

### Legislación mexicana

Es precisamente esta concepción jurídica la que se retoma en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, incluyendo el de México.

El constitucionalismo mexicano decimonónico concedió lugar central al dominio sobre las presas y de este modo, así sea de manera indirecta, sobre las aguas. Es relevante advertir que tanto el constitucionalismo federalista como el centralista no confiaron el dominio sobre las presas, y de forma indirecta sobre las aguas, al Poder Ejecutivo sino al Poder Judicial o, en la mayoría de las constituciones, al Legislativo.

De este modo se manifestó de forma subyacente la doctrina romana sobre la naturaleza del agua como bien común, pues el dominio del Congreso expresó el poder de la nación sobre las presas y las aguas.

Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, se consigna en su Artículo 27 el régimen jurídico del dominio de las aguas. Éste es considerado el aporte más significativo y precursor del pensamiento jurídico sobre esta materia, por lo menos latinoamericano, pues desde inicios del siglo XX planteó los recursos naturales, el agua incluida, riquezas mineras y otras del subsuelo, como fundamento de la nación.



FOTO Liliam Jiménez

*El derecho al agua se encuentra vagamente regulado en el **Artículo 27 constitucional**, aunque de su texto quizá no pueda inferirse un derecho fundamental al agua.*

La preocupación por el recurso hídrico, desarrollada tan tempranamente por el constitucionalismo mexicano, encuentra explicación en la larga historia de despojo que sufrieron campesinos y rancharías a manos de latifundistas y compañías deslindadoras.

La redacción actual del Artículo 27 constitucional mantiene la tesis del dominio público sobre el agua. Sin embargo, es importante señalar que no lo establece con claridad como un derecho, sino que establece la propiedad original de la nación sobre las tierras y el agua, entre otros recursos.

El derecho al agua se encuentra vagamente regulado en el Artículo 27 constitucional, aunque de su texto quizá no pueda inferirse un derecho fundamental al agua. En efecto, en sus párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno en sus diversas fracciones, el Artículo 27 contiene referencias al agua o a las aguas, tanto interiores como marítimas, nacionales o internacionales, pero sin que en ninguna de esas disposiciones se establezca en términos constitucionales un derecho al agua.

Otra referencia constitucional de protección al agua se ubica en el Artículo 115, en cuya fracción III se establece que los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de "agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales". Pero este artículo no establece un derecho al agua, aunque existe la obligación de las autoridades municipales de prestar los servicios públicos que han sido mencionados.

A nivel secundario, la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del Artículo 27, se refiere en términos generales a los distintos tipos de recursos hídricos, a su forma de explotación y a la coordinación que deben observar las autoridades competentes en la materia. Sin embargo no contiene derechos subjetivos articulables frente a la jurisdicción constitucional, aunque sí permite algu-

nas impugnaciones en el ámbito de la jurisdicción administrativa.

### Ámbito internacional

A mayor abundamiento en diferentes tratados internacionales ratificados por nuestro país se ha regulado el derecho al agua, por ejemplo de manera implícita se encuentra comprendido en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales establecen los derechos a la alimentación, vivienda y salud, respectivamente, toda vez que señalan que los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de los mismos, mejorando los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la utilización más eficaz de las riquezas naturales, el mejoramiento del medio ambiente, entre otros aspectos. Además, el derecho al agua está expresamente mencionado en el inciso h del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (la CEDAW) y en el inciso c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño.

El tema del derecho al agua ha sido abordado desde una óptica internacional a través de tres documentos: el Informe preliminar presentado por el relator especial El Hadji Guissé sobre la Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento; el segundo es el Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, coordinado por la UNESCO, y el tercer documento es la Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

En el documento del relator especial se señala que el objetivo del derecho al agua es "garantizar a cada persona una cantidad mínima de agua de buena

calidad que sea suficiente para la vida y la salud, es decir, que le permita satisfacer sus necesidades esenciales que consisten en beber, preparar los alimentos, conservar la salud y producir algunos alimentos para el consumo familiar". Asimismo, el relator señala que el derecho al agua se relaciona con otros derechos humanos, de entre los que conviene mencionar el derecho a la paz, pues en su opinión la escasez de agua es foco de conflictos, tanto en las relaciones entre los Estados como hacia el interior de un país.

Respecto al Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, se establecen como desafíos mundiales en torno al agua: el satisfacer las necesidades básicas; proteger los ecosistemas en bien de la población y del planeta; satisfacer las necesidades de los entornos urbanos; asegurar el abastecimiento de alimentos para una población mundial creciente, promover una industria más limpia en beneficio de todos (dos millones de toneladas de desechos son arrojados cada día en aguas receptoras); utilizar la energía para cubrir las necesidades del desarrollo y compartir el agua.

La Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU viene a sistematizar de forma clara y acertada el estado de la problemática del derecho al agua y a precisar sus alcances jurídicos. Dicha observación comienza reconociendo la importancia de los recursos hídricos en nuestro mundo, al señalar que: "El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos".

El Comité define el derecho al agua como:

El derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de



agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

De tal definición se establecen algunos factores que deberán estar presentes para asegurar el derecho al agua, tales como: la disponibilidad para el abastecimiento de agua continuo y disponible; la calidad del agua disponible debe ser salubre; la accesibilidad física, económica y a la información, así como la no-discriminación, que comprende la posibilidad de que todos accedan al agua, sobre todo los sectores más vulnerables y marginados de la población.

El Comité refiere que los Estados deben tomar medidas no sólo para garantizar el abasto de agua de las actuales generaciones, sino también para las generaciones futuras, para lo cual señala algunas obligaciones que deben ser siempre cumplidas por los Estados con independencia de la disponibilidad de recursos que tengan y de si están o no atravesando por periodos de crisis económica, ya que cualquier violación de una de estas obligaciones básicas arrojaría una presunción prácticamente irrefutable en el sentido de que el Estado está violando el Pacto. Algunas de las obligaciones que se establecen en la Observación General 15, son: garantizar la cantidad de agua esencial mínima, suficiente y apta para el consumo personal y doméstico; asegurar el derecho de acceso al agua sin discriminación; garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua; velar porque no se vea amenazada la seguridad personal cuando se acuda en busca de agua; adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a grupos vulnerables o marginados.

## Conclusiones

El tema del derecho al agua nos remonta a la teoría de los derechos fundamentales, al "iusnaturalismo", por dos razones principalmente: la primera porque se trata de defender un derecho que no está recogido con claridad en casi ningún ordenamiento jurídico; la segunda porque al tratarse de una cuestión biológica en sentido estricto (en la medida en que nuestro cuerpo está formado de 70% de agua y ese nivel es esencial para la vida, y por tanto para el disfrute del resto de derechos), parecería ser una exigencia derivada de forma directa e inmediata de la "naturaleza humana".

Con base en las anteriores consideraciones, el derecho al agua debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de entre los que ocupan un lugar primordial: el derecho a la vida, a la salud y al medio ambiente sano.

La tutela del derecho al agua constituye un parteaguas fundamental en la cultura de protección al medio ambiente y es de gran importancia para México, ya que los recursos hidrológicos son de vital importancia para el desarrollo socioeconómico de México.

Conscientes de la preocupación por regular el tema del derecho al agua en la legislación nacional, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, a través de los diputados María del Rosario Herrera Ascencio e Israel Tentory García y con apoyo de la Coordinación Jurídica del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó al Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que pretende reformar el Artículo 4º constitucional con el fin de que sea en este ordenamiento jurídico donde se plasme el derecho al agua como un derecho humano imprescindible. Dentro de dicha iniciativa se puede leer a lo largo de la expo-

sición de motivos, que la misma retoma los argumentos vertidos en el presente artículo como necesidad impostergable de establecer el acceso al agua como un derecho. Dicha Iniciativa representa un avance de singular importancia ya que establece un precedente en cuanto al establecimiento de este derecho.

Al respecto es de tomarse como ejemplo el caso de Uruguay, país que marcó un parteaguas en la defensa de los recursos naturales a escala mundial al convertirse en el primer Estado que declara el agua como un bien humano fundamental, cuyo uso debe preservarse constitucionalmente con políticas de Estado y no puede ser privatizada.

De esta forma, con la aprobación de la iniciativa en comento, el Poder Legislativo refrendará el compromiso de garantizar a todos los gobernados el acceso al agua como un derecho humano universal.

El agua no es un bien que pueda convertirse, sin más, en una mercancía. El abastecimiento de agua no es un servicio que deba gestionarse y distribuirse desde el sector privado en función de la capacidad adquisitiva del consumidor. El agua no se puede privatizar, porque sería casi como privatizar la vida, debe garantizarse a toda la población el acceso al agua potable necesaria para la vida. El acceso al agua potable y el saneamiento debe ser un derecho humano fundamental e inalienable y los ordenamientos legislativos que se produzcan deben de tener en mente dichos preceptos.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

## Violaciones a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados:

# El caso del Proyecto Maestro de Maíz

Dip. Víctor Suárez Carrera<sup>1</sup>

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) fue promulgada el 18 de marzo de 2005, su aprobación conllevó un amplio análisis y un fuerte debate por parte de esta XII Legislatura. En el primer caso en que se utilizó este marco jurídico para otorgar permisos de liberación de orga-

nismos genéticamente modificados se cometieron múltiples violaciones, situación que provocó reacciones de diversos sectores y finalmente la cancelación de los mismos. A continuación se detallan las acciones realizadas ya que es fundamental dar seguimiento a la instrumentación de una Ley tan polémica.

Fecha	Ejecutor	Acción
6 y 11 octubre 2005	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)	Publica en su página electrónica la aprobación de siete ensayos para liberación experimental de variedades de maíz transgénico de tres empresas: Monsanto, Pioneer y Dow Agros-ciencias en campos experimentales del INIFAP de Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
22 octubre 2005	SAGARPA, Comunicado de prensa número 315/05	Informa sobre el desarrollo del Proyecto Maestro de Maíz. El Proyecto estaría conducido por investigadores del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) en las instalaciones de cinco campos experimentales del INIFAP ubicados en los estados de Sonora, Sinaloa y Tamaulipas.
31 octubre 2005	Greenpeace México, A.C.	Presentación de <i>Recurso de revisión</i> ante las oficinas del SENASICA, señalando la falta de publicación de las solicitudes de permisos para la liberación de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) al ambiente en el registro correspondiente; el acceso público a la información en materia de bioseguridad y el impedimento al derecho a la participación en materia de consulta pública.
23 noviembre 2005	Diputado Víctor Suárez Carrera, Grupo Parlamentario PRD	Proposición con punto de acuerdo <sup>2</sup> con el objeto de exhortar al titular de la SEMARNAT, José Luis Luege Tamargo, que en apego a la Ley de Bioseguridad de OGM y en su calidad de presidente de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), cancele la aprobación de los experimentos con variedades de maíz transgénico del <i>Proyecto Maestro de Maíz</i> , anunciado por la SAGARPA. El fundamento para esta solicitud es el incumplimiento a las siguientes disposiciones de la mencionada Ley:
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 2, fracc. XI, Determinar las bases para... que se restrinja la realización de actividades con determinados organismos genéticamente modificados, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen, en especial del maíz, que mantendrá un régimen de protección especial;</li> <li>• Artículo 9, fracc. VIII, señala que "Los posibles riesgos que pudieran producir las actividades con OGM a la salud humana y a la diversidad biológica se evaluarán caso por caso."</li> <li>• Artículo 19, que define disposiciones reglamentarias de la CIBIOGEM.</li> <li>• Artículo 20, dice "Se crea el Consejo Consultivo Científico de la CIBIOGEM que fungirá como órgano de consulta obligatoria de la propia CIBIOGEM en aspectos técnicos y científicos en biotecnología moderna y bioseguridad de OGM."</li> </ul>

<sup>1</sup> Presidente del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

<sup>2</sup> Agora, boletín del Grupo Parlamentario del PRD. Número 1594, miércoles 23 de noviembre de 2005. [http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/agora/05\\_11\\_23.html#5](http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/agora/05_11_23.html#5)

Fecha	Ejecutor	Acción
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 33, dice "Una vez que las Secretarías correspondientes reciban una solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGM, y siempre y cuando cumpla con la información y los requisitos establecidos en esta Ley, deberán remitirla al Registro, para su inscripción y publicidad respectivas. Una vez realizado lo anterior, la Secretaría a la que le corresponda resolver la solicitud de permiso de liberación de OGM al ambiente, pondrá a disposición del público dicha solicitud, para su consulta pública, debiendo observar las previsiones sobre confidencialidad establecidas en esta Ley. Dicha Secretaría podrá hacer uso de los medios que considere idóneos a efecto de poner a disposición del público la solicitud del permiso respectivo..."</li> <li>• Artículo séptimo transitorio señala que "Las disposiciones reglamentarias relativas a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Primero de la presente Ley así como las correspondientes a los Capítulos I y II del Título Octavo de este mismo ordenamiento, se deberán expedir en el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente ordenamiento..."</li> <li>• Artículo octavo transitorio dice "La convocatoria para integrar el Consejo Consultivo se expedirá dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, y se integrará dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la convocatoria". Es decir en abril se debió convocar al Consejo y en julio debió estar integrado.</li> </ul>
24 noviembre 2005	Dip. Adrián Chávez Ruiz, Grupo Parlamentario PRD	Proposición con punto de acuerdo <sup>3</sup> de urgente y obvia resolución para exhortar al titular de la SEMARNAT, que a la brevedad de a conocer públicamente los documentos referentes a la aprobación de la CIBIOGEM: la autorización de la SAGARPA, la evaluación científica del Subcomité Especializado de Agricultura, y el Dictamen de Bioseguridad vinculante favorable emitido por la Secretaría a su cargo para llevar a cabo el <i>Proyecto Maestro de Maíz</i> .
25 noviembre 2005	Senasica	Mediante el comunicado de prensa No. 360/05, informó que el "...10 de noviembre determinó cancelar, en lo que a sus facultades corresponde, la autorización que permite la siembra de maíz transgénico, con fines experimentales, en campos del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)... <i>Proyecto Maestro de Maíz</i> ". Indicó que la ley lo faculta para dejar sin efecto la expedición de certificados fitosanitarios que en su momento fueron emitidos para concretar el denominado Proyecto Maestro de Maíz. Se trata, indicó, de ampliar la información y mejorar los proyectos que surjan "... siempre con base en la ley y en las facultades que corresponden a las instituciones involucradas".
8 diciembre 2005	Productores de maíz de varios estados	Publican desplegado en diarios de circulación nacional, dirigido a: presidente de México, al Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Senadores y Diputados; a los interesados en el campo mexicano para solicitar su "urgencia de que se den por iniciadas cuanto antes las siembras experimentales en campo, planteadas en el <i>Proyecto Maestro de Maíz</i> , que proporcionen el sustento científico para la adopción del maíz genéticamente mejorado en nuestro país." Señalan que "el acceso a estas tecnologías en el maíz nos permitirá competir en mejores condiciones con los millones de agricultores en el mundo que ya gozan de sus grandes beneficios..."
9 diciembre 2005	Diputados del Grupo Parlamentario del PRD	<p>Publican desplegado en el periódico La Jornada señalando el desconocimiento de los objetivos reales del <i>Proyecto Maestro de Maíz</i>, además de las irregularidades legales cometidas. Indicaron que "El proyecto no aclara las supuestas virtudes de las variedades que se liberarían, ni los problemas concretos que solucionarían". Señalan que, "el país tiene potencial para aumentar los rendimientos con la investigación mexicana, por ello, la baja productividad del cultivo no se solucionará con variedades transgénicas..."</p> <p>Manifiestan su "apoyo a la biotecnología nacional desarrolladas por instituciones científicas mexicanas bajo el principio de precaución y al impulso de soluciones nacionales que proporcionen respuestas específicas a la problemática concreta de nuestros cultivos". Asimismo, su "oposición a la invasión de semillas transgénicas que atienden a problemas de los países en que fueron creadas y que abren la posibilidad de la contaminación y la monopolización del maíz".</p>

<sup>3</sup> Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1890, jueves 24 de noviembre de 2005.





## Cronología y descripción de avances legislativos en materia rural de la LIX legislatura

CEDRSSA<sup>1</sup>

FOTO Universidad Autónoma Chapingo

### Agenda legislativa rural general que se debatió en la Cámara de Diputados en el 2005

Durante la presente legislatura, la agenda legislativa en materia rural ha sido vasta y diversa. La discusión de los temas rurales estuvo presente, tanto en comisiones como en el pleno de la Cámara de Diputados. Se discutieron temas que tienen que ver, entre otros, con la producción y fomento de las actividades agropecuarias y pesqueras, la protección de los recursos naturales, la planeación agropecuaria, de tenencia de la tierra, de fomento a la producción de semillas, con relación al gas natural de proceso, amoníaco y nitrogenados, así como respecto a la organización económica de los productores. La agenda rural involucró a la mayoría de las comisiones del sector rural.

A continuación, se presenta un breve resumen de las principales iniciativas de ley que se discutieron en el 2005.

#### 1. Iniciativas que concluyeron el proceso legislativo

##### Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural

Esta ley tiene por objeto crear y regular la organización, funcionamiento y

operación del Sistema de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, que se constituirá por los Fondos de Aseguramiento y por sus organismos integradores, que se registren ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de esta ley, con los siguientes propósitos específicos: fomentar, promover y facilitar el servicio de aseguramiento por parte de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural; regular las actividades y operaciones que los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural podrán realizar, así como establecer el servicio de Asesoría Técnica y Seguimiento de Operaciones que deberán recibir, con el propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo; regular la organización, funcionamiento y operaciones de los organismos integradores de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural; otorgar certeza y seguridad jurídica en la protección de los intereses de quienes celebran operaciones con dichos Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y establecer los términos en que se llevará a cabo el seguimiento de operaciones del Sistema de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

El 29 de abril de 2005, el Senado de la República envió la Minuta de Decreto que reforma la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y expide la Ley del Fondo de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

El 22 de febrero de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen propuesto y aprobado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Agricultura y Ganadería.

El decreto que da origen a la Ley de Fondo de Aseguramiento Agropecuario y Rural fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2005.

##### Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

El pasado 17 de marzo del 2005, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA). La minuta correspondiente se turnó a la Cámara Revisora, la cual efectuó diversas modificaciones producto de las observaciones formuladas por las Cámaras empresariales, las organizaciones de

<sup>1</sup> Documento elaborado por los investigadores del CEDRSSA.

productores y el gobierno federal. El dictamen respectivo fue votado en el Pleno de la Cámara de Senadores el 27 de abril del 2005 y devuelto ese mismo día a la Cámara de Origen, la que a su vez, luego de aprobarla en comisiones, la votó el pasado 21 de junio de 2005 y la envió al Ejecutivo Federal para su publicación. El miércoles 13 de julio el Presidente de la República anunció que vetaría esta Ley.

Los productores de la caña de azúcar se inconformaron y realizaron una serie de movilizaciones para que el Ejecutivo Federal publicara la LDSCA. Producto de las movilizaciones se establecieron negociaciones entre la SAGARPA y las organizaciones cañeras y se firmó un convenio en donde las partes asumieron los siguientes compromisos:

Los legisladores completaron el proceso legislativo que reformó el Decreto de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Por su parte, el Ejecutivo Federal promulgó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, el 22 de agosto de 2005 y tomará las determinaciones que considere adecuadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en caso de que las modificaciones legales previstas en el punto 2 del Acuerdo no sean aprobadas en el plazo y con las modalidades previstas en ese instrumento y su anexo. En cumplimiento de los acuerdos mencionados, el 22 de agosto de 2005, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Esta Ley tiene como objeto normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato y a la integración sustentable de la caña de azúcar, de los procesos de la siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y comercialización de la caña de azúcar, sus productos, subproductos, coproductos y derivados, estableciendo que son sujetos de ella los abastecedores de caña, los industriales

procesadores de la misma y las organizaciones que los representan.

Además, especifica las actividades y atribuciones que corresponde desarrollar a las dependencias y entidades de los gobiernos federal, de los estados y municipios, relacionadas con la materia, a realizarse en colaboración y coordinadamente, y crea los comités Nacional y Regionales para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, los comités de Producción y Calidad Cañera y el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar.

### Ley de Productos Orgánicos

Los objetivos de la ley son: promover y regular los criterios y/o requisitos en toda la cadena de los productos orgánicos; establecer las prácticas a que deberán sujetarse las materias primas; productos intermedios, terminados y subproductos en estado natural, semiprocesados o procesados; fijar los requerimientos mínimos de verificación y certificación orgánica para un sistema de control, estableciendo las responsabilidades de los involucrados en el proceso de certificación; promover los sistemas de producción bajo métodos orgánicos; permitir la clara identificación de los productos que cumplen con los criterios de la producción orgánica para mantener la credibilidad de los consumidores y evitar perjuicios o engaños; establecer la lista nacional de sustancias permitidas, restringidas y prohibidas bajo métodos orgánicos, así como los criterios para su evaluación, y crear un organismo de apoyo a la Secretaría donde participen los sectores de la cadena productiva orgánica e instituciones gubernamentales con competencia en la materia.

La iniciativa fue presentada en el Senado de la República y su dictamen fue aprobado y turnado a la Cámara de Diputados. Esta Cámara propuso una serie de modificaciones y la turnó a la de Senadores, la cual a su vez, una vez aprobada, la regresó a la Cámara de



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Diputados. La Ley fue publicada el 7 de febrero de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*.

## **2. Minutas turnadas por la Cámara de Diputados al Senado de la República**

### **Minuta Proyecto de Decreto que expide la Ley para Conservación y Restauración de Tierras**

La ley tiene como objetivo establecer las bases para combatir los procesos de degradación de las tierras en el medio rural y fomentar su restauración, mejoramiento y conservación, con el fin de mantener su calidad y cantidad; proteger el recurso suelo y evitar su deterioro; definir los términos de la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales en la restauración, el mejoramiento y la conservación de las tierras; promover el manejo sustentable de las tierras y de los recursos naturales; contribuir al mejoramiento de las cuencas hidrográficas y la provisión de agua limpia a la sociedad; ordenar la utilización de las tierras de acuerdo a su aptitud y conforme a criterios de aprovechamiento sustentable; y determinar las bases y cauces para la participación de la sociedad civil en las tareas de conservación y restauración de las tierras.

El dictamen a la iniciativa elaborado por las comisiones de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Rural y de Medio Ambiente y Recursos Naturales fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2005 y turnado al Senado de la República. Actualmente, la minuta se encuentra en estudio por las Comisiones de Agricultura y Ganadería, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Estudios Legislativos en el Senado de la República.

### **Minuta Proyecto de Decreto que expide la Iniciativa de Ley para la Protección y Fomento de Semillas**

Los objetivos de esta ley son regular los trabajos de investigación oficial para

el mejoramiento de las variedades de plantas existentes o para la formación de nuevas y mejores variedades, híbridos y organismos genéticamente modificados que sean directa o indirectamente útiles al hombre; la producción y el beneficio de las semillas certificadas y verificadas; la certificación de semillas y las actividades de distribución y venta de las mismas, y la vigilancia del cumplimiento de las normas técnicas a que se refiere esta ley. Su dictamen se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados el 28 abril de 2005 y fue turnada al Senado de la República. El 15 de diciembre de 2005, se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República el dictamen elaborado por las comisiones de Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente y Estudios Legislativos. Quedó en primera lectura.

### **Minuta Proyecto de Decreto que expide la Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura**

Esta propuesta legislativa tiene por objeto normar y fomentar el fortalecimiento de la producción y comercialización, industrialización y consumo del café, con criterios de competitividad técnica, integración de la cadena productiva, factibilidad económica, desarrollo social y sustentabilidad, para elevar el consumo, proteger al consumidor y comercializar el café, con base en mejores rendimientos y calidad.

A la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, le fueron turnadas diversas iniciativas con proyectos de Ley de parte de diputados de la LVII, LVIII y LIX legislaturas, de los diferentes grupos parlamentarios, para regular la cafecultura nacional.

El 17 de marzo de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen elaborado y presentado por la Comisión de Agricultura y Ganadería y fue remitido como minuta —para los efectos constitucionales y legales procedentes— al Senado de la República.

### **Minuta Proyecto de Decreto que expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro**

Este proyecto busca la transformación de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro en un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con la finalidad de acceder a mejores oportunidades de crecimiento, consolidación y desarrollo, así como continuar recibiendo el presupuesto federal.

Se plantea la constitución de un Consejo Directivo como órgano de autoridad, que tenga como funciones principales participar en la definición de políticas generales de planes y programas institucionales y en su seguimiento y evaluación; promover la participación y vinculación de la Universidad con la sociedad y colaborar en la gestión de los recursos para el cumplimiento de los fines de la Universidad y promover la transparencia de su uso.

Se autoriza que el Consejo Directivo participe también en la selección de aspirantes a rector y titulares de las unidades regionales, evaluando sus méritos y trayectoria, con el propósito de escoger a los mejores candidatos para proponerlos ante el H. Consejo Universitario para su elección por la comunidad universitaria.

El 14 de diciembre del 2005, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen elaborado y presentado por las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Educación Pública y Servicios Educativos y fue remitido como minuta para los efectos constitucionales y legales procedentes al Senado de la República.

El 16 de febrero del 2006, se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República el dictamen de la Minuta Proyecto de Decreto de Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.



### Minuta Proyecto de Decreto que expide la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos

La Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos tiene por objeto la promoción y desarrollo de los bioenergéticos con el fin de alcanzar la diversificación energética. Esta iniciativa establece las bases para promover y desarrollar el uso de los bioenergéticos como elementos clave para contribuir a lograr la autosuficiencia energética del país a través del uso de energías renovables.

Promueve la instalación de plantas para el procesamiento de los productos agropecuarios que pudieren ser empleados en la producción de etanol y otros bioenergéticos; fomenta la producción y desarrollo de combustibles limpios de uso automotriz y la producción, distribución y comercialización de energías renovables provenientes de biomasa. Además, establece las bases para impulsar y proporcionar apoyos a la producción, tecnificación, comercialización y empleo de los bioenergéticos.

Esta propuesta legislativa es el resultado de la labor realizada por una subcomisión de la Comisión de Agricultura y Ganadería, la cual durante el 2005 realizó una serie de trabajos enfocados a la integración de la iniciativa de Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. En este trabajo, se analizaron los aspectos internacionales, económicos, técnicos, ambientales, jurídicos, sociales, institucionales y programáticos relacionados con la producción de combustibles de origen agropecuarios.

La iniciativa de ley se presentó el 6 de diciembre de 2005 ante el pleno de la Cámara de Diputados y turnado a la Comisión de Agricultura y Ganadería para el dictamen correspondiente. El dictamen propuesto por la Comisión de Agricultura y Ganadería fue aprobado por el pleno el 9 de febrero de 2006 y fue turnada al Senado.

### Ley de Gas Natural de Proceso, Amoniac, y Fertilizantes Nitrogenados

Los objetivos de la ley son coadyuvar al desarrollo agropecuario y forestal del país y establecer acciones de impulso a la productividad y competitividad como 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.

De igual manera, se pretende reactivar la producción de amoniac y fertilizantes nitrogenados en México para incrementar los rendimientos, la productividad, rentabilidad y competitividad de la producción agrícola, pecuaria y forestal del país; 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 amoniac y fertilizantes nitrogenados.

La Iniciativa fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 26 de mayo de 2004 y turnada a las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Energía para su dictamen.

El 21 de febrero del 2006, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen elaborado y presentado por las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Energía, y fue remitido como minuta para los efectos constitucionales y legales procedentes al Senado de la República.

### 3. Iniciativas de ley (leyes nuevas) que se presentaron al pleno de la Cámara de Diputados y falta culminar su proceso legislativo

#### Iniciativa de Ley Federal Agraria

Durante el 2005 se presentaron diversas iniciativas de ley para modificar la Ley Agraria, normar a los Tribunales Agrarios y crear un Libro Segundo o Código de procedimientos Agrarios. Estos trabajos



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

dieron como resultado la Iniciativa de Ley Federal Agraria que fue aprobada en la Comisión de Reforma Agraria el día 11 de diciembre. Dos días después, en sesión del pleno de la Cámara de Diputados fue aprobada en lo general. En la misma sesión se acordó que la discusión en lo particular se desahogara en el pleno del día 14 de diciembre de 2005. En esta última sesión, se acordó que la discusión en lo particular de los artículos reservados se realizaría en otra asamblea.

Los artículos reservados para la discusión en lo particular, de acuerdo a información de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reforma Agraria, son cuatro (110; 213, fracción X; segundo, y octavo transitorio) y dos reservas son relativas a cambios en la denominación del Título Tercero y de cambio del orden de los títulos 7°, 8° y 9° del libro primero del Proyecto de Ley Federal Agraria. El proyecto considera trescientos veintinueve artículos más once de carácter transitorio.

La Iniciativa de Ley Federal Agraria establece las atribuciones de las instituciones del sector agrario; faculta al Ejecutivo para crear los instrumentos que permitan el acceso a la tierra de la población rural; propone que los ejidatarios con familia a su cargo, por vía de jurisdicción voluntaria, declaren sus bienes agrarios como patrimonio de familia; se protegen los derechos de la familia en los casos de designación de sucesores y cuando no hay lista de sucesión. Asimismo, establece el ámbito de competencia de la asamblea ejidal y norma los contratos de arrendamiento.

Sobre las tierras de uso común se establecieron disposiciones dirigidas a preservar los recursos naturales; se agrega una sección de la protección de la integridad de las tierras, bosques y aguas de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades; se reducen las causales por las que pueden ser expropiables los bienes ejidales o comunales; se establecen los principios que deben

regir a toda organización y a la UAIM como figura asociativa; protege a los propietarios privados menores a diez hectáreas, y se precisaron los conceptos de tierras agrícolas, de agostadero y forestales.

#### **4. Iniciativas de ley (leyes nuevas) que se turnaron para su estudio a Comisiones de la Cámara de Diputados**

##### **Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional**

La Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN), tiene su origen en el numeral 229 del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), mediante el cual el Ejecutivo Federal se comprometió a elaborar en el transcurso de 2003 una Ley que, con base en instrumentos de planeación, programación y presupuestación multianual, ofrezca un horizonte de certidumbre y protección a los productores y garantice la soberanía y seguridad alimentarias.

Esta iniciativa tiene como propósitos centrales conformar el marco legal para una política de Estado de largo plazo para alcanzar y preservar la soberanía y seguridad alimentarias y nutricionales; crear un sistema nacional de planeación específico y especializado; establecer por ley programas multianuales clave de apoyos, incentivos e inversiones con mandatos a presupuesto de cada año fiscal, que den un marco de certidumbre y estabilidad a los productores del campo, tales como el PROCAMPO, apoyos para el ordenamiento de los mercados, comercialización e inversiones estratégicas; finalmente propone la creación de una red de seguridad para productores y consumidores, a lo largo de las cadenas agroalimentarias.

El 11 de noviembre de 2005 se presentó en el pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimen-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

taria y Nutricional, la cual fue turnada a la Comisión de Agricultura y Ganadería para su estudio y dictamen. La iniciativa de Ley consta de 126 artículos y diez artículos transitorios.

#### **Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Nueva Ley de Asociaciones Agrícolas**

El 25 de abril de 2005 se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados esta iniciativa, la que es turnada a la Comisión de Agricultura y Ganadería para su dictamen.

El objetivo de esta iniciativa es la promoción efectiva de la participación campesina a través de sus propias organizaciones en la formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas de desarrollo rural y en las actividades de proyectos destinados a tal fin. Los temas que aborda la iniciativa son: definición del objeto de las asociaciones agrícolas; establece los requisitos para la constitución, funcionamiento, organización y registro de las sociedades, y los mecanismos para el tratamiento de los conflictos y las sanciones, así como las reglas para la disolución y liquidación de las sociedades.

#### **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adiciona el Artículo 179 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: el Nopal y la Tuna**

El 27 de abril de 2005 se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados esta iniciativa. El pleno la turnó a la Comisión de Agricultura y Ganadería para su discusión y dictamen.

Partiendo del hecho de que el Estado mexicano procurará el abasto oportuno y suficiente de alimentos y productos a los grupos sociales menos favorecidos, se considera que el nopal y la tuna constituyen parte de la dieta de la mayoría de la población, por lo que se propone se considere como productos básicos y estratégicos.

#### **Iniciativa de Ley Federal para el Desarrollo Ixtlero**

El 22 de junio de 2005, se somete a consideración de la Cámara de Diputados esta iniciativa, la cual es turnada a la Comisión de Agricultura y Ganadería para su dictamen.

Los alcances de esta iniciativa son proteger a los productores ixtleros; fomentar y desarrollar la producción, defender los intereses del sector, promover el financiamiento, propiciar la coordinación interinstitucional y desarrollar la infraestructura, entre otros; fijar las bases para la ejecución del Programa Integral para el Desarrollo Ixtlero; establecer las acciones a desarrollar para la protección de las familias ixtleras; promover la constitución y funcionamiento de un fondo de estabilización; definir el papel de la Comisión Mexicana del Ixtle; establecer las necesidades de la organización de los productores y del registro nacional de productores, industrializadores, comercializadoras y exportadores de ixtle, y promover el sistema general de acopio, certificación y comercialización de ixtle.

#### **Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable**

Se presentó en el pleno de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2004 y fue turnada a la Comisión de Pesca para su dictamen. Se encuentra en análisis en esta Comisión y para ello, en el 2005, se llevaron foros de consulta en Mazatlán, Sinaloa; Guaymas y Huatabampo, Sonora; Mérida, Yucatán; Villa Hermosa, Tabasco; Ensenada, Baja California; Salina Cruz, Oaxaca; Tamiahua, Nautla y Catemaco, Veracruz; Campeche, y Morelia, Michoacán. Se han recogido las inquietudes de los actores principales y en este momento se están incorporando a la iniciativa.

Los objetivos que se persiguen son: establecer las bases jurídicas para ordenar, fomentar y regular el aprovechamiento sustentable de los recursos acuícolas y



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

pesqueros, mediante el manejo integral de la pesca y la acuicultura; define los ámbitos de competencia de las instituciones de gobierno, de los gobiernos estatales y municipales; norma y apoya la investigación científica y tecnológica en la materia, y se fortalecen las labores de inspección y vigilancia.

#### **Iniciativa de Ley de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales**

Se presenta al pleno de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2005 y es turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se encuentra en análisis en la Comisión y para ello se realizó un foro con el objeto de recoger las inquietudes del sector científico.

La iniciativa tiene por objeto establecer las bases para proteger los ecosistemas acuáticos denominados humedales y evitar su deterioro, pérdida, contaminación o cualquier factor de degradación que afecte los servicios ambientales que brindan a las poblaciones humanas y los procesos de ecológicos y evolutivos que mantiene su biodiversidad; promover la creación de un sistema de información sobre estos ecosistemas en México para favorecer su conservación y aprovechamiento fomentando la conservación ecológica y definiendo los criterios generales para la restauración ecológica de los ecosistemas perturbados; define los esquemas de transversalidad de las autoridades de la federación y las entidades federativas, así como las bases para la participación social en las tareas de conservación y restauración de los mismos.

#### **5. Propuestas Legislativas**

##### **Propuesta para elaborar la Iniciativa que crea la Ley del Sistema Nacional de Servicios Financieros Rurales**

La falta de instrumentos financieros diseñados especialmente para desarrollar las oportunidades productivas del sector

rural, y de manera particular, para apoyar la iniciativa de los pequeños y medianos productores con potencial productivo, ha sido una demanda persistente que los legisladores de la Comisión de Agricultura y Ganadería han recogido de la sociedad rural.

Esta Comisión, desde el mes de mayo de 2005, inició los trabajos legislativos en torno a la problemática del financiamiento. Para ello se han promovido diversas reuniones de trabajo con diputados y servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal vinculadas al financiamiento rural. A la fecha, los diputados que integran la Comisión trabajan en los detalles finales del anteproyecto y en el 2006 se tendrá la versión definitiva a fin de realizar las debidas consultas legislativas para estar en condiciones de presentar la Iniciativa a la Cámara de Diputados.

Eventualmente, dicha Iniciativa se compondría de tres aspectos nodales: en primer lugar mandar la creación del Sistema Nacional de Servicios Financieros Rurales; en segundo lugar, establecer las bases de funcionamiento de dicho Sistema; y tercero, propiciar un entorno de fomento para el desarrollo de la intermediación financiera no bancaria, mediante el reconocimiento y regulación de las diversas figuras que realizan esta función en los hechos, pero que por la rigidez de la normatividad vigente no han podido consolidarse y desarrollarse en el campo de las iniciativas financieras locales.

#### **6. Iniciativas que proponen modificaciones o adiciones a la Ley de Aguas Nacionales**

Distintos diputados de la presente legislatura propusieron el año pasado modificaciones o adiciones a la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en materia de aguas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo



Durante 2005 se propusieron reformas y adiciones a distintos artículos de esta Ley: 1, 4, 5, 9, 14 Bis, 21 Bis, 29 Bis, 45, 96 Bis, 120, 121, 121 Bis y 125. Además se propusieron reformas al párrafo quinto del Artículo 27 constitucional. Todas estas iniciativas se encuentran en revisión en la Comisión de Recursos Hidráulicos para su dictamen respectivo.

### 7. Iniciativas sobre derechos indígenas

A diferencia de los años anteriores –sobre todo a partir de la reforma constitucional del 2001- en el año 2005 la LIX Legislatura Federal no aprobó ninguna ley ni reformó o adicionó alguna que ya formara parte del marco jurídico federal y que tuviera algún impacto sobre los derechos indígenas. Lo que sí hubo fueron iniciativas de reformas a diversas leyes que, sin referirse específicamente a la materia de derechos indígenas, la incluían, a las cuales se unen las pendientes de otros años.

Entre estas iniciativas pendientes de aprobarse, presentadas en años anteriores al 2005, se encuentra la que propone reformar la Ley de Propiedad Industrial para regular el conocimiento tradicional indígena, presentada en el Senado de la República el 30 de abril del 2003, misma que quedó en primera lectura; así como la Iniciativa de Ley General de Protección al Conocimiento Tradicional de los Pueblos Indígenas, presentada en el mismo órgano legislativo el 15 de diciembre del

mismo año y turnada a las comisiones de asuntos indígenas y estudios legislativos. Del 2004 están pendientes de aprobarse la Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, aprobada el 14 de diciembre de 2004 en la Cámara de Senadores y remitida a la Cámara de Diputados con el mismo fin; la Ley General de Protección a los Conocimientos Tradicionales de los Pueblos Indígenas, presentada en la Cámara de Diputados el 18 de febrero y turnada a las Comisiones de Gobernación y Educación Pública y Servicios Educativos.

Dentro de las iniciativas que se presentaron el año pasado y están pendientes de aprobación se encuentra la presentada el 15 de marzo, donde se propone adicionar una fracción al artículo 2º de la Constitución Federal para establecer la propiedad intelectual de los conocimientos e insumos de las comunidades y los pueblos indios, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen, y a la de Asuntos Indígenas para opinión. También está pendiente de aprobación la Ley Federal Agraria que incorpora un capítulo específico relativo a las tierras indígenas. De igual manera, se encuentra pendiente el dictamen de la Ley General de Asentamientos Humanos, que fue remitida por el Senado de la República a la Cámara de Diputados, pero al discutirla este órgano legislativo le hizo observaciones y la devolvió a la Cámara de origen para que la vuelva a discutir.





## Las experiencias con la política para el espacio rural en Europa\*

Ulrike Höfken<sup>1</sup>

FOTO Universidad Autónoma Chapingo

La política para espacios rurales es, junto con otros campos políticos, de las más armonizadas en la Unión Europea (UE). La UE fija con ella, en gran parte, las condiciones marco para el fomento al espacio rural en todos los estados europeos. *Espacios rurales* son para la UE, adoptando la definición de la OCDE, aquellas zonas con una población menor a 150 habitantes por kilómetro cuadrado. También se distinguen, junto con la definición, las siguientes categorías zonales:

- Las zonas rurales “predominantly rural”, que tengan un porcentaje de personas que viven en comunidades rurales, superior a 50%;
- Regiones de transición “intermediate”, que tengan un porcentaje de personas que viven en comunidades rurales de entre 15 y 50%, y
- Regiones urbanas “predominantly urban”, con un porcentaje de personas que habitan las comunidades rurales menor a 15%.<sup>2</sup>

Casi 90% del territorio de la UE está clasificado como espacio rural, ahí vive más de la mitad de la población de los 25 estados miembros de la UE.

Sin embargo, no existe *el* espacio agrario, ni en Alemania ni en Europa. Los problemas en las zonas rurales se presentan en forma diferenciada: en las zonas periféricas sin núcleos de desarrollo propios deben luchar contra la baja densidad poblacional, la emigración y los bajos ingresos; los municipios económicamente más fuertes en los alrededores de las zonas con mayor densidad poblacional, y de las grandes ciudades, tienen que manejar su crecimiento y adaptar su infraestructura. Muchos espacios rurales se encuentran hoy día frente a grandes retos no sólo de orden económico, sino también demográfico, y condicionados por las migraciones.

La gran diversidad estructural y funcional de los espacios rurales ofrece también, sin embargo, un amplio espectro de posibilidades y perspectivas para el desarrollo. Los espacios suburbanos obtienen beneficios de la afluencia de población y del desarrollo de las ciudades cercanas, en la misma forma que los espacios rurales más alejados de la misma zona, ya que éstos pueden ofrecer a la población urbana un lugar para la recreación. También la comercialización regional de alimentos cerca de las aglomeraciones ofrece grandes oportu-

nidades. Las zonas periféricas rurales con paisajes atractivos son sobre todo de interés para el turismo. Una política para los espacios rurales debe principalmente corresponder a esta diversidad.

En Alemania los espacios rurales ocupan cerca de 80% de la superficie del territorio nacional; como en el promedio para Europa, habita prácticamente 50% de la población en regiones rurales. Especialmente los espacios rurales en el este de Alemania, así como las zonas alejadas, se enfrentan con problemas estructurales y de contracción. Los nuevos estados federados tienen que seguir luchando, a quince años del cambio político, con las consecuencias de la transformación, los espacios rurales que tradicionalmente estaban poco habitados allá, por los movimientos migratorios hacia los estados federados del oeste y hacia los centros del este, se despoblaron más intensamente. Se van especialmente los jóvenes y las mujeres porque en sus regiones de origen no hay oportunidades para capacitarse o porque no perciben perspectivas de trabajo. La atracción poblacional de dimensiones significativas se da solamente en los centros aledaños a las zonas de aglomeración, cercanos a los grandes centros.

\* Rumbo Rural agradece a la Fundación Heinrich Böll su apoyo para solicitar este artículo.

<sup>1</sup> Miembro del Parlamento alemán, vocera política en temas agrarios y de los consumidores de la Fracción Alianza 90/Los Verdes en el Parlamento alemán.

<sup>2</sup> Comisión Europea (2004): Nuevas perspectivas para el desarrollo del espacio agrario en la UE, ver en página web: [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index_de.htm).

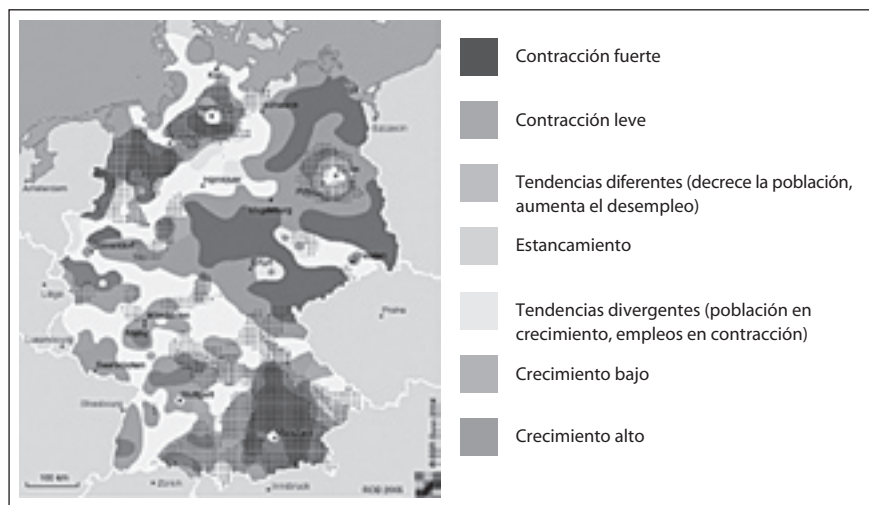


Figura 1. Tendencias en los procesos espaciales de Alemania<sup>3</sup>

Un reto especial en los espacios afectados es, a pesar de la contracción y de la reducción de la infraestructura que trae consigo, conservar la calidad de vida. Por eso deben desarrollarse nuevas estrategias para la habilitación de infraestructura. En la infraestructura de transporte se retoman ofertas orientadas en las necesidades, como los taxis por teléfono, autobuses ciudadanos y autobuses por llamado. En el sector educativo se desarrollan ideas sobre cómo abordar, por ejemplo, las matrículas escolares en descenso.

### Objetivos de una política para el espacio rural

La tarea de la política es tomar decisiones conscientes sobre el camino a andar y establecer las prioridades del desarrollo. El objetivo primordial para la política de los espacios rurales en Europa es lograr condiciones de vida igualitarias y lograr, asimismo, una calidad de vida comparable para poblaciones urbanas y rurales.

Para lograrlo, los espacios rurales deben —en todas sus funciones como lugares para la vida, la economía, la recreación y el equilibrio ecológico— ser conservados y seguir siendo desarrollados en forma sostenible. Para nosotros del Partido de los Verdes los siguientes puntos son esenciales en este sentido:

### 1. El desarrollo rural debe enfocarse en los potenciales regionales del desarrollo

Los conceptos del desarrollo deben enfocarse en los potenciales endógenos específicos de las regiones. Esto puede ser aquí el turismo, allá el procesamiento de frutas y verduras, y en otros lugares la transformación de la madera. El potencial de desarrollo de los espacios rurales se ubica principalmente en las ramas que precisan de materia prima y fuerza de trabajo, que localmente se encuentran disponibles. En cambio, no se vislumbran posibilidades de éxito para el intento de instalar empresas o servicios que no tengan en los alrededores su mercado de consumo, o su *pool* de fuerza laboral o sus fuentes de materia prima. El solo fomento al establecimiento de empresas es, por tanto, contraproducente.

### 2. El desarrollo de los espacios rurales precisa de conceptos de desarrollo regional, asociaciones y gestión regional

Las regiones rurales pueden impulsarse óptimamente sólo con base en conceptos de desarrollo regional. Estos conceptos deben ser elaborados en cooperación, aplicados, y después, también actualizados. Para tal fin, cada región debe en primer lugar determinar sus potenciales y fijar sus objetivos con las

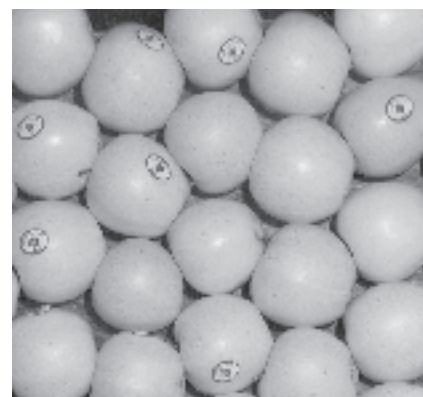


FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*El objetivo primordial para la política de los espacios rurales en Europa es lograr condiciones de vida igualitarias y lograr, asimismo, una calidad de vida comparable para poblaciones urbanas y rurales.*

<sup>3</sup> Ministerio de Ordenamiento Territorial (*Bundesamt für Raumordnung*) (2005): *Reporte de ordenamiento territorial 2005*; se puede consultar en alemán en: <http://www.bbr.bund.de/index.html?raumordnung/raumentwicklung/rob2005.htm>.

demás. Se precisa del trabajo conjunto en la aplicación de estos objetivos. La entidad promotora de esta forma de desarrollo de los espacios rurales y de la elaboración de un concepto regional debe ser por tanto una asociación regional, donde se integren la política local, administración, grupos sociales y la ciudadanía comprometida. Deberán tomarse en cuenta todos los intereses relevantes en la medida en que sea posible. En caso contrario, existe el peligro de que algunos grupos se sientan ignorados y la aceptación de la asociación regional, disminuya. Para evitarlo se constituye, por ejemplo, una asociación de responsables del proceso rural. El trabajo de organizar profesionalmente un concepto de desarrollo regional, y su puesta en práctica, por encargo de esta asociación es tarea de la gestión regional y de personas que tengan como ocupación principal la de directores(as) regionales. El financiamiento de esta gestión regional y la elaboración de los conceptos debe ser parte del fomento al desarrollo de los espacios rurales.

### **3. El desarrollo rural precisa de iniciativas propias y de empresarios(as) locales**

El desarrollo rural vive de la participación, de las iniciativas propias y del involucramiento de ciudadanos y ciudadanas de cada lugar. Esto aplica no solamente para el proceso de elaboración de los objetivos regionales para el desarrollo, sino especialmente para la aplicación en proyectos concretos. El desarrollo rural puede ser apoyado por instituciones estatales superiores. Sólo puede apoyarse, sin embargo, aquello que a nivel local ya posea actores e iniciativas. Se considera válida esta afirmación muy en especial para la creación de empresas.

### **4. Factores suaves para el establecimiento empresarial aportan un atractivo para los habitantes y visitantes**

Los llamados factores suaves, como la infraestructura social y cultural, la oferta educativa, una vida cultural activa, un paisaje local intacto y las bellezas naturales, aportan atractivos para quienes habitan ahí, y para los visitantes. Contribuyen a la formación de identidad y le dan a la región un sello inconfundible. Por estas razones son, por ejemplo, la conservación de escuelas, la renovación de los pueblos y el saneamiento básico de monumentos como iglesias antiguas, castillos, casas señoriales y jardines, a pesar de la inmensa carga que significan sus costos, factores decisivos de éxito para que un espacio rural tenga vida. Los conceptos de uso acordados a nivel regional, y las redes institucionales, así como las ofertas en paquete en el sector de servicios recreativos y del turismo facilitan la operación rentable de estos monumentos.

### **5. Hay que manejar activamente los procesos de contracción**

Aun cuando los espacios con poca densidad poblacional puedan mantenerse bien quedándose intactos, los procesos de contracción hacia los espacios de poca densidad poblacional siguen siendo un reto especial para la planeación territorial: la infraestructura técnica y para la construcción tienen que adaptarse creativamente y, dado el caso, reducirse. Cuando la población decrece, también regularmente envejece, porque no tiene descendencia o porque emigra la población joven. Por tanto, la infraestructura social y cultural debe no solamente reformarse, sino parcialmente ampliarse (hogares para la tercera edad, servicios de cuidado ambulante, ofertas para el tiempo libre sin obstáculos físicos y atractivos para personas de la tercera edad, etcétera). Ahí pueden también crearse nuevos empleos y plazas de capacitación. Este manejo activo de los procesos de contracción puede funcionar solamente cuando se les aborda directamente como una tarea de la planeación territorial.

### **6. Se necesitan nuevos conceptos de incentivos para el comercio, oficios manuales y los servicios del espacio rural**

Cuando pequeños comercios, empresas de oficios manuales y de servicios y administraciones ya no pueden mantenerse o son inviables económicamente, debido al efecto económico a escala y la presión para la eficiencia en la producción, entonces el espacio rural corre peligro de perder su infraestructura de abastos y servicios para sus habitantes. Los caminos para los habitantes se vuelven más largos, y no todos los resisten. Si se quiere mantener la estructura de abasto y servicios en los pueblos, entonces se requerirán, en muchas ocasiones y ante las realidades económicas modificadas, nuevos conceptos empresariales (por ejemplo, la tienda de abarrotes del pueblo podría ofrecer de forma más acentuada toda la gama de mercancía que ofrecen los diferentes minoristas en el espacio urbano, desde la leche y las estampillas de correo, hasta fotocopias y el acceso al internet). Lo mismo es válido considerar en términos de los oficios manuales y servicios: el establecimiento de oficinas ciudadanas, que alberguen servicios administrativos de diferentes dependencias públicas, posibilita el mantenimiento de la oferta de servicios administrativos, por lo menos en los centros regionales. Donde tampoco estas innovaciones garanticen una atención suficiente, se requerirá de incentivos económicos, para asegurar la atención también en zonas poco pobladas (por ejemplo, el llamado privilegio del médico rural).

### **7. Son necesarios nuevos servicios de movilidad para el espacio rural**

El proveer de movilidad pública (ÖPNV, transporte público local, iniciales en alemán) al espacio local es necesario, tanto para mantener la calidad de vida de sus habitantes, como para el acceso de visitantes y turistas. La importancia del ÖPNV aumentará además en tiempos de



alza de los precios del petróleo y la gasolina. Pero al mismo tiempo, se vuelve más difícil mantener la oferta del ÖPNV, al reducirse la densidad poblacional. La oferta solamente se puede mantener o ampliar mediante innovaciones. Se trata de complementar el servicio regular tradicional para el espacio rural, con formas de servicio flexibles y adaptadas a la demanda (por ejemplo, la oferta de llamar camiones, el establecimiento de transporte pendular y el transporte para eventos especiales con camionetas, coches o camiones grandes de línea). Es recomendable involucrar junto con las empresas públicas de transporte a otros prestadores del servicio de transporte (por ejemplo, taxis o empresas que rentan automóviles).

#### 8. El turismo como factor económico

El turismo es una de las pocas ramas de la economía que actualmente muestra crecimiento digno de mencionarse. Cerca de 50% de las personas que vacacionan en Alemania, lo hacen en bicicleta. Esto último es una oportunidad para las regiones rurales, ya que muchas de estas tienen un potencial en la capacidad de adaptar espacios para las vacaciones y para el esparcimiento. Este potencial de fuentes de empleo para el espacio rural es pertinente desarrollarlo, por ejemplo, con la habilitación de redes de caminos para paseos, bicicleta, por agua, y para montar a caballo. La explotación de los potenciales turísticos solamente será posible, sin embargo, si una región se declara en favor de la conservación natural, y se aboca activamente a ella.

#### 9. Conservar una cobertura agrícola extensa

Aunque la agricultura no siga siendo la rama dominante de la economía, sigue siendo una rama esencial para el espacio rural, por lo que hay que mantener el valor ya generado y fomentarlo. Para conservar una cobertura agrícola extensa y evitar que grandes superfi-

cies de tierras cultivables se conviertan en baldíos, en el futuro ganarán importancia cultivos alternativos, como la reproducción de materia prima. Es especialmente ventajoso que el aprovechamiento de los bienes producidos ocurra en el nivel local. Ya que los factores de la producción en Alemania son generalmente más caros que en los países en desarrollo, la agricultura de Europa central, principalmente por medio de la producción de alta calidad, puede mantener su competitividad. Esto requiere como condición sistemas en funcionamiento que garanticen la calidad de los productos. También contribuyen a mantener una cobertura agrícola extensa las retribuciones por servicios ambientales del paisaje, por medio de bonos por superficie; medidas para el ambiente agrario, y la protección ambiental bajo contrato.

#### 10. Conservar y ampliar las cadenas de valor agregado para los productos agrarios en los espacios rurales mediante su comercialización directa y transformación

El valor agregado que se obtiene en un producto agrario no solamente se da en la producción, sino en gran parte en su transformación posterior, y en los niveles de comercio subsiguientes. Mientras más niveles de procesamiento y de comercio, por tanto, se encuentren asentados en los espacios rurales, entonces será mayor la cuota de participación en el valor agregado. Por eso toma sentido que se dé la comercialización directa y regional de los productos del agro.

#### 11. Mantener una agrocubierta extensa porque los agricultores albergan a la generación de energía y a la producción de materia prima

El agricultor puede ser en el futuro, mediante la reproducción de materia prima, quien proporcione el lugar para la generación de energía y para la producción de materia prima. La materia prima



FOTO Liliam Jiménez

*La explotación de los potenciales turísticos **solamente será posible** si una región se declara en favor de la conservación natural y se aboca activamente a ella.*

en reproducción puede ser producida no sólo para la generación de energía (por ejemplo, en forma de biogas, combustibles biológicos, energía a partir de la madera, y otros portadores fijos de bio energía para la producción de electricidad y calor), también pueden ser aprovechados como ingredientes (por ejemplo, para materias primas básicas en la química, para biomaterias lubricantes, materiales para la construcción y material aislante, jabones y limpiadores, ingredientes biológicamente degradables o materia sintética, y fármacos). Con las bioenergías podrían cubrirse de 10 a 15% de las necesidades básicas de energía en Alemania. Las materias primas de reproducción producidas en Alemania representan para este país un potencial adicional para la fuerza de trabajo —principalmente para la generación de biomasa y su procesamiento posterior. Su uso podrá lograr en el espacio rural que se creen nuevas fuentes de trabajo, sobre todo si en los espacios agrarios la materia no solamente se cultiva, sino también se procesa.

#### **12. El espacio rural no solamente se beneficia de las bioenergías, sino con el total de las energías renovables**

El espacio rural se beneficia no solamente de la producción de bioenergías, sino también de la generación de otras energías renovables, como la energía eólica. Los propietarios de las superficies agrícolas útiles tienen ingresos por arrendamiento para las sedes de las instalaciones de energía eólica. Cuando el parque de energía eólica se encuentra asentado como empresa en las comunidades en donde también se localizan las instalaciones, las comunidades en el espacio rural obtienen también beneficios del impuesto sobre actividades económicas.

#### **13. Usar más madera y movilizarse desde los espacios rurales**

Por interés del espacio rural, la creación de valor en la economía forestal debería no solamente ser conservada, sino tam-

bién ampliada. Además la movilización de la materia prima de reproducción que no daña el ambiente, de la madera proveniente de los bosques locales y su uso como materia prima y energética debe aumentarse significativamente en Alemania. En este país no disminuyen las superficies boscosas (actualmente de unos 10.7 millones de hectáreas) ni las existencias en madera, más bien crecen desde hace décadas. Un aumento en la tala de 50% es posible en el marco de la sostenibilidad, ya que en Alemania hasta ahora sólo dos terceras partes de la madera que se reproduce anualmente se utilizan. El agotamiento del potencial maderero local sirve también para la protección de los bosques y selvas tropicales, y para evitar el abatimiento de las materias primas fósiles cuyas cantidades son limitadas.

#### **14. Construcción de instalaciones para la economía agraria**

Una perspectiva en el espacio rural lo ofrece también la construcción, operación y mantenimiento de instalaciones, que en primer lugar tengan uso en el espacio rural. Esto se aplica por ejemplo para instalaciones de generación descentralizada de energía, del suministro descentralizado de agua y del manejo de aguas residuales, así como para instalaciones de composteo y fermentación. Por ejemplo, las instalaciones para el biogas: no sólo suministran al productor agrícola un nuevo apoyo por los ingresos, sino que generan también empleos en la construcción y mantenimiento. Además surgen en la fermentación —en forma diferente al uso de la combustión— productos que contribuyen para que se den altos rendimientos en la reproducción de *humus* en los suelos usados para la agricultura.

#### **15. Acoplar desarrollo urbano y rural (puentes entre la ciudad y el campo)**

En muchas regiones rurales se irradia el desarrollo de la ciudad más cercana hacia el campo. Éste es el caso, en forma

típica, de los espacios suburbanos con mayor afluencia poblacional, en los que surgen asentamientos de casas unifamiliares. También la comercialización regional precisa de puentes entre la ciudad y el campo.

#### **16. La sociedad de la información permite la libre elección de sedes para muchas pequeñas empresas**

La sociedad de la información y las nuevas posibilidades para las telecomunicaciones posibilitan que muchas pequeñas empresas, y muchos trabajadores por su cuenta escojan libremente su sede, si no dependen de la existencia de condiciones determinadas que deban rodear a su sede de producción (repartidores, empleados calificados, contacto personal con la clientela, etcétera). Si se dispone de un ambiente atractivo para vivir en el espacio rural, esto hará posible atraer a nuevos habitantes, a quienes no se les tiene que ofrecer un empleo, porque ya lo traen consigo.

#### **17. El desarrollo de los espacios rurales requiere apoyo: conservar los programas de interés común y reorientar el fomento hacia el desarrollo integrado del campo**

El desarrollo rural precisa del fomento por parte del sector público. Ante la extendida y en muchos sentidos justificada crítica a los efectos del uso oportunista, los manejos no apropiados y las distorsiones de mercado hechas con los recursos para el fomento, y las prácticas de muchos programas de apoyos. Es muy importante garantizar que la forma adoptada para dar los apoyos cumpla con los objetivos, y que tenga pocos efectos colaterales no deseados. Además, tras la aprobación de los proyectos hay que asegurar que se les dé seguimiento. Los programas de fomento deben organizarse menos en forma sectorial, y más integrados, y deben concordar mejor unos con otros, y tener más claridad. También debería

la asesoría sobre las posibilidades de fomento ser mejorada en forma significativa. Esto es importante especialmente para la pequeña y mediana empresa en el espacio rural.

### Instrumentos para el fomento

En años recientes, el desarrollo del espacio rural se ha vuelto una prioridad general para la UE, para apoyar así la reestructuración del agro, que ya se encuentra en marcha, el desarrollo sostenible del espacio rural, y que se dé una relación balanceada entre la ciudad y el campo.

El apoyo se da a través de diferentes instrumentos, y en la base de diferentes puntos de partida. En especial se pueden mencionar aquí:

- La Política Agraria Común (PAC);
- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER);
- La Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural o Programas LEADER.

Agricultura y forestería tienen un significado esencial en la conservación de comunidades rurales viables y del paisaje cultural conformado. Inicialmente se ubicó para la PAC en un lugar preponderante, el aseguramiento de la producción de alimentos a través de la política agraria, y el fomento al capital físico en forma de inversiones en el agro y los sectores conexos. Se demostró, sin embargo, que el fomento a los sectores y las ayudas para la adaptación a los cambios estructurales no son suficientes para promover y conservar el espacio rural, en el cual la agricultura es cada vez menos la proveedora de empleos a causa de los avances en la productividad.

En el marco de la Agenda 2000 (reforma a fines de los años noventa) se sentaron por consiguiente nuevas bases para la política del desarrollo rural con el Reglamento de desarrollo del espacio rural

(Directiva [CEE] 1257/99), que pone en un lugar preponderante el papel multifuncional del agro y la forestería para proveer de bienes públicos, y al mismo tiempo incluye actividades ajenas a la agricultura. Con las medidas territoriales se intenta sobre todo, dejar superficies en uso que sean de interés para la conservación del paisaje y del ambiente, pero que también sean desarrolladas nuevas perspectivas económicas para los espacios rurales.

Se consideran funciones importantes:

- Asegurar el trabajo y la ocupación para los habitantes de los espacios rurales;
- La producción de alimentos de mayor valor cualitativo;
- Asegurar las condiciones de existencia de la naturaleza y un paisaje cultural conformado que sea atractivo, y muy variado;
- Generar ofertas para el uso del tiempo libre y la recreación en el sentido de turismo sostenible para el ambiente;
- Aseguramiento de la diversidad biológica;
- Protección y regeneración de las condiciones naturales necesarias para la vida, y
- Producción y uso de materia prima de reproducción.<sup>4</sup>

En las áreas de mejoras estructurales para el mercado (para los productos agrícolas), programas agroambientales y diversificación de las empresas agrícolas, se le ofrece a los estados europeos un menú de 22 medidas, de las cuales ellos eligen las que se adecuan mejor a las necesidades de sus espacios rurales. Estas medidas se incorporan en los planes de desarrollo nacional o regional para los espacios agrarios de los estados miembros de la Unión.

En Alemania se establece a nivel nacional un plan marco, pero son los estados federados los que deciden sobre el monto y los alcances de las medidas propuestas.

A nivel nacional se ponen a disposición la mayor parte de los recursos necesarios para las medidas agroambientales y el desarrollo rural (ver Figura 2).

En una comparación entre el territorio nacional anterior y los nuevos estados federados, se vuelven notorias, sin embargo, diferencias claras en cuanto a los enfoques principales del fomento. Son un reflejo de las diferentes fortalezas, debilidades y necesidades, de Alemania del este y del oeste. Mientras que en los nuevos estados federados, de 52% de los recursos totales dispuestos para ellos, se ubica la mayor parte del monto en las medidas para el desarrollo rural; en el territorio occidental nacional anterior, 42% del presupuesto

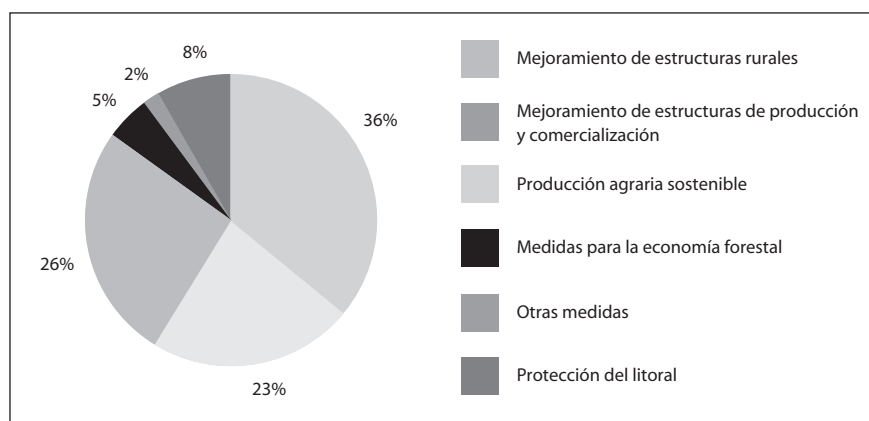


Figura 2. Distribución de los recursos para el segundo pilar (Alemania, 2004).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ministerio federal de protección al consumidor, alimentación y agricultura (2005): *Reporte Agropolítico del 2005 del gobierno federal*, <http://www.verbraucherministerium.de/index-0005BCF0323B1050A9746521C0A8D816.html>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

planeado, es decir, la mayor parte de los recursos está destinada a medidas ambientales y compensatorias.<sup>6</sup>

Sin embargo, la expresión concreta en términos financieros del reglamento para el espacio rural también nombrada "2º pilar de la política agraria" es aún menor si se le compara con el "primer pilar" de la política de mercados agrarios que supone dar seguridad a los ingresos básicos de los campesinos por medio de la regulación de mercados y pagos directos.

Aunque se supone que la más reciente reforma de la PAC acordada por los estados miembros de la UE aumentará los recursos para el desarrollo rural en los próximos años mediante una redistribución sucesiva del primer pilar al segundo pilar.

Las experiencias hasta ahora vividas y las evaluaciones de las medidas provenientes del reglamento para el espacio rural han señalado también la necesidad de reformas. Especialmente la eliminación de los obstáculos burocráticos para el financiamiento y la aplicación; un involucramiento mayor de la población regional en la planeación programática y un establecimiento más claro de objetivos mediante una mayor coherencia en la oferta de las medidas; fueron identificados como los puntos más importantes.

A partir del 2007, la directiva de desarrollo de espacios rurales, acordada muy recientemente<sup>7</sup> establecerá por tanto las condiciones para el fomento del espacio rural, cuyos programas operacionales a nivel de los estados y regionalmente se van a instaurar hasta el próximo año.

En forma complementaria a la política estructural agraria, la Unión Europea fomenta la política estructural regional. Los objetivos principales de esta tarea comunitaria son crear y asegurar empleos duraderos y competitivos y mejorar la situación del ingreso en las regiones europeas, especialmente débiles a nivel estructural. Con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) pueden ser apoyados los planes de inversión de la economía industrial y aplicarse medidas para las mejoras en cuanto a la infraestructura básica y afín a la economía.

En Alemania, los estados federados del este, Berlín y regiones estructuralmente débiles en el oeste reciben apoyos del FEDER. Para la aplicación de subvenciones son responsables únicos los estados federados. De esta forma pueden fijar los enfoques principales y concentrar los fondos en determinados proyectos, ramas o regiones. Son financiados por la UE, el Estado o los estados federados, según el peso del problema

estructural en la región afectada y las dimensiones de la empresa a subvencionar, entre 18 y 90% de los costos de inversión. La mayor parte de los recursos fluyeron en 2004 hacia el fomento al turismo en las regiones débiles en estructura, alrededor de 92% de los recursos se aplicó en los nuevos estados federados.

El más reciente instrumento para fomentar el espacio rural lo representa la iniciativa comunitaria LEADER. Con LEADER se prueban en zonas rurales seleccionadas, a manera de modelo, estrategias de desarrollo que pueden constituirse en ejemplos para otras regiones. Los enfoques principales para el fomento que tiene el LEADER son las áreas de nuevas tecnologías, mejoras en la calidad de vida en los espacios rurales, productos locales y servicios y naturaleza y cultura.

La particularidad es que grupos actores a nivel local y regional, que se ocupan ya en la región, potenciales endógenos existentes, proponen y aplican los conceptos de desarrollo para su propia región. LEADER se dirige a las sociedades y redes para el intercambio de experiencias, la participación activa local y conceptos de *bottom-up* y posibilita así una mejor adaptación a las condiciones regionales marco y a los retos específicos en las zonas rurales.<sup>9</sup>

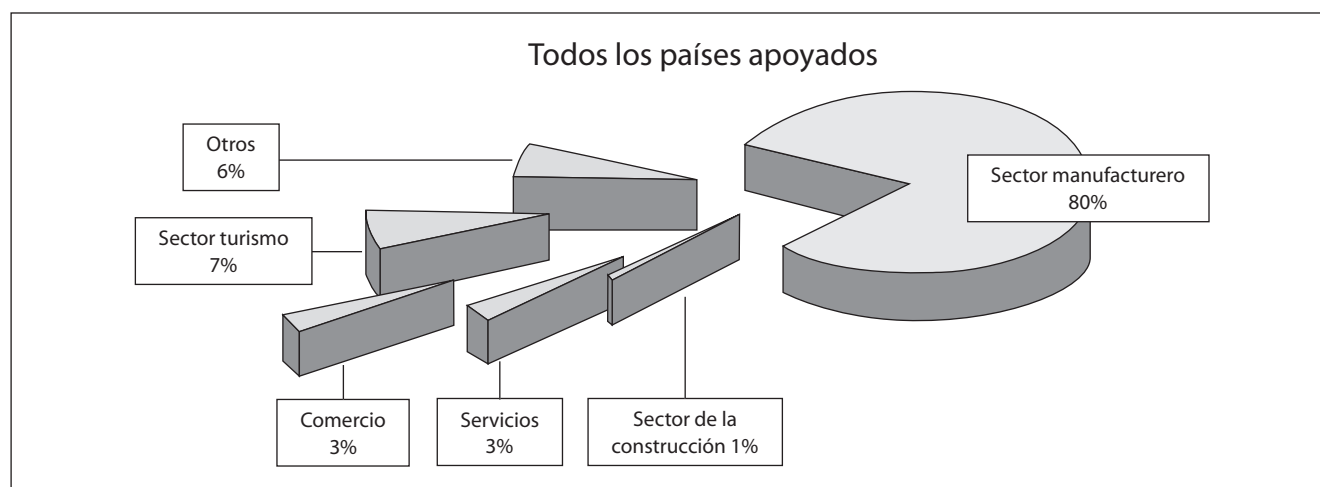


Figura 3. Porcentaje de las áreas apoyadas en el marco del FEDER (Alemania, 2004).<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> Directiva 1698/2005.

<sup>8</sup> Ministerio Federal para la Economía y el Trabajo (2005); <http://www.bmw.bund.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/regionalpolitik.html>.



En Alemania, con el patrón del enfoque LEADER se inició adicionalmente el programa Regiones Activas con la Ministra Federal de los Verdes, Renate Künast. En todo el país se seleccionaron 18 regiones modelo, a las que se les vencen este año los apoyos. La evaluación de los programas modelo aportará más conocimientos sobre las necesidades de apoyo regionalmente diferenciadas y dará importantes indicios sobre las opciones de una mayor regionalización de la política de fomento en el futuro.

### Perspectiva

Ante la escasez de fondos públicos, los recursos disponibles en el futuro deberán emplearse aún en mayor medida enfocados en el desarrollo rural racional.

Como Verdes europeos y alemanes, tenemos la opinión de que en el fomento al agro debe fortalecerse claramente el llamado "2º pilar".

Con el Reglamento para el apoyo a espacios rurales, válido a partir del 2007,<sup>10</sup> ha ocurrido una reorientación que debemos saludar con beneplácito, referida a un desarrollo rural integrado. Sin embargo, hay que observar que en la aplicación operacional no solamente se renombren las "viejas medidas", sino que se desarrollen conceptos verdaderamente integrados.

A partir de las experiencias de fomento al espacio rural surgen, según nuestro punto de vista, las siguientes conclusiones para la práctica del fomento:

- Los programas de fomento que pueden usarse para espacios rurales, deben en el futuro poderse combinar con mayor facilidad; en todos los programas deben mantenerse bajas las trancas burocráticas.
- La necesidad de fomento se diferencia regionalmente, cada región debe descubrir sus propios caminos para tratar sus problemas. Por tanto se requiere de una mayor regionalización de la política de fomento.

• El desarrollo de los espacios rurales no es un proceso que automáticamente se dé, más bien debe basarse en estrategias de desarrollo regionales dirigidas hacia la aplicación y tiene que ser diseñado e impulsado por una región en su conjunto. El desarrollo rural vive de la iniciativa propia y la participación de la gente a nivel local. El fomento público debe intentar que los procesos se pongan en marcha y apoyarlos. La participación de la economía y la población en todos los pasos del desarrollo —desde el análisis de los potenciales sobre la búsqueda de ideas, hasta la aplicación de proyectos— en el marco de LEADER y "regiones activas" ha demostrado ser un factor esencial de éxito para el desarrollo rural. La gestión regional ya se ha convertido en una forma probada de fomentar los procesos de desarrollo y de cooperación.

• La viabilidad de las zonas rurales puede ser conservada y promovida en la mejor manera mediante conceptos territoriales, dirigidos a varios sectores de la economía rural, ya que la economía en los espacios rurales europeos hace mucho que dejó de ser solamente agricultura. La proporción de la agricultura en la creación de valor de los espacios rurales seguirá descendiendo. Para un desarrollo del espacio rural en Europa deben, por tanto, en el futuro aplicarse en mayor medida programas multisectoriales.

En el sector del agro ofrecen un potencial económico:

- Energías renovables, y
- Productos regionales (especialmente cuando se pretende lograr la calidad más alta).

El desarrollo rural no cae de arriba como la lluvia, sino que tiene que sembrarse desde abajo. Tenemos la convicción de que los espacios rurales tienen futuro, ¡si se encamina su desarrollo en la forma correcta!

■ Traducción: Martha Villavicencio.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Cada región debe descubrir **sus propios caminos** para el desarrollo rural, y éste debe sembrarse desde abajo. Tendrá futuro si se encamina en la forma correcta.*

<sup>9</sup> Mas información en la página web: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_de.htm)  
<sup>10</sup> Directiva (CE) 1698/2005.



# TODO EL PODER A LOS CONSEJOS... del Desarrollo Rural Sustentable

## La municipalización del Programa de Desarrollo Rural y los consejos municipales

Carlos Toledo Manzur<sup>1</sup>

FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

### ■ Introducción

Entre las muchas cosas que se le podrían criticar al actual régimen en relación con su política hacia el campo, sorprende gratamente encontrar aspectos en los que se están llevando a cabo acciones adecuadas con resultados importantes que apuntan hacia la construcción de una política pública descentralizada y participativa para las zonas rurales de nuestro país. Tal es el caso del proceso de construcción de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y también de la política de descentralización hacia los municipios que algunos programas están llevando a cabo. Estas acciones realizadas principalmente en los municipios más marginados, y por ello con frecuencia sin una gran visibilidad, constituyen hoy un movimiento social e institucional de carácter nacional de gran importancia con posibilidades de transformar estructuralmente la política pública hacia el campo.

Esta colaboración inicia refiriendo el contexto fundamental que representa el proceso de gestión y promulgación de la Ley para el Desarrollo Rural Susten-

table (LDRS). Posteriormente discute las perspectivas de la propuesta del sistema de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable; en seguida, refiere el proceso de formación y operación de los Consejos Municipales y comenta el proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo. Finalmente se discute un conjunto de conclusiones y retos.

El autor ha tenido la posibilidad de recorrer recientemente diferentes lugares del país y entrevistarse con múltiples actores relacionados con el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), desde funcionarios federales y estatales, presidentes municipales, coordinadores municipales, técnicos rurales así como representantes de comunidades y organizaciones campesinas de diferente tipo. Las reflexiones que se presentan en el presente artículo son producto de estos recorridos y del acopio de información como parte de los trabajos de Evaluación de Alianza para el Campo llevados a cabo como Consultor Nacional de la FAO; sin embargo, las opiniones que aquí se expresan son de responsabilidad única del autor.

<sup>1</sup> Presidente de la Red para el Desarrollo Sostenible de México A.C. y Consultor Nacional del Proyecto FAO-Sagarpa de Evaluación de Alianza para el Campo.

<sup>2</sup> El autor agradece al proyecto FAO-SAGARPA de Evaluación de Alianza para el Campo su apoyo para la realización del trabajo de campo y gabinete que se utilizó como base de la presente colaboración. Asimismo agradece la revisión del manuscrito hecha por Liza Covantes.

### La Ley de Desarrollo Rural Sustentable: un proyecto para el campo en México

El antecedente básico y principal fundamento del proceso que se analiza aquí se encuentra en la LDRS. Esta Ley y su proceso de gestación o construcción ilustran con mucha claridad que en el terreno de las políticas públicas rurales existe una continua lucha de distintas concepciones que se expresa en la coexistencia de políticas de diferente tipo, muchas veces fundamentadas en visiones contrapuestas. Así, la política rural de conjunto, desde hace varios años, ha sido más bien el resultado de una amalgama de programas que han tenido diferentes equilibrios, que en ciertos momentos prevalecen determinados enfoques, sin que los otros desaparezcan por completo.

La LDRS en este contexto, no surge como una iniciativa orientada por un determinado grupo en el poder y como parte de su política para el campo, sino que es producto de un largo proceso de gestación, en donde diversos sectores de la sociedad: dirigentes campesinos, grupos académicos, funcionarios, legisladores, entre otros, fueron construyendo este ordenamiento, que desde nuestro punto de vista, más que una simple ley, constituye un importante proyecto rural de largo aliento, que ha detonado un conjunto de interesantes procesos, entre ellos el de creación y consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Brevemente, para aquellos lectores no familiarizados, el proceso de construcción de la LDRS comenzó en 1998 con una petición de legisladores a académicos de la Universidad de Chapingo. La propuesta de Ley de Desarrollo Rural realizada, que no contenía aún el apellido de sustentable. Fue sometida a una intensa discusión, que fue enriqueciéndose con elementos aportados por legisladores, dirigentes campesinos, intelectuales y funcionarios y fue presentada al pleno

de la Cámara de Diputados en el primer semestre del 2000. Entonces, fue aprobada por mayoría con votos de los grupos parlamentarios del PRD y del PAN, ambos partidos de oposición, mientras que el grupo priísta, disciplinado con la visión neoliberal imperante, votó en contra. El proyecto que tenía aún múltiples imperfecciones fue enviado al Senado. Sin embargo, entre la aprobación en las cámaras de Diputados y de Senadores, ocurrió el proceso electoral para la elección presidencial, en el cual resultó ganador el PAN con Vicente Fox, por lo que la posición de los grupos parlamentarios se modificó y resultó que el proyecto fue esta vez apoyado por senadores del PRI, mientras los del PAN, ante la situación próxima de convertirse en gobierno, se opusieron. Así, finalmente, el proyecto de Ley de Desarrollo Rural fue aprobado por mayoría en el Senado, pero ahora por PRD y PRI, con votos en contra del PAN.

Aprobada por ambas cámaras, la Ley pasó al Ejecutivo para su promulgación, como uno de los primeros asuntos del presidente Fox. La Ley fue recibida con poca simpatía por la nueva administración y el titular del Ejecutivo, en situación extrema, utilizó el recurso del veto. Así se inició lo que después sería una mala relación entre el Presidente y el Congreso, que ha tenido muchas otras manifestaciones durante la administración panista.

Con el regreso de la iniciativa al Congreso, un nuevo proceso de discusión se llevó a cabo, encabezado por una alianza entre las comisiones de Desarrollo Rural y de Agricultura de la nueva Cámara de Diputados, que permitió enriquecer aún más la propuesta de ley. Por ejemplo, a la nueva propuesta se le añadió el adjetivo "sustentable" que además le imprimió un importante matiz ideológico. El nuevo proyecto, denominado Ley de Desarrollo Rural Sustentable, fue sometido a una nueva fase de discusión y afinamiento, en la que participaron, de manera importante, funcionarios de



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La política rural ha sido resultado de **amalgamar programas**. Determinados enfoques prevalecen en ciertos momentos, sin que los otros desaparezcan.*

la nueva administración federal. Finalmente, el nuevo proyecto fue aprobado en ambas cámaras por todos los grupos parlamentarios, lo que sin duda significó un ejemplo positivo de concertación política. La **LDRS** fue promulgada el 7 de diciembre de 2001.

La **LDRS** incluye un conjunto de aspectos importantes que le imprimen una visión avanzada sobre el desarrollo rural. Entre ellos cabe destacar que se establece el sistema de consejos, como mecanismo para la concertación entre las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno y la sociedad organizada:

- a) Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (**CMDRS**)
- b) Consejos estatales de **DRS**
- c) Consejos distritales de **DRS**
- d) Consejos municipales de **DRS**

La Ley sin duda representa un paso importante en el marco de la tensión existente en el sector, entre las visiones sectoriales más tradicionales y basadas en los polos modernizados de la sociedad rural, y la concepción de desarrollo rural integral y sustentable. La concepción sumamente avanzada de este ordenamiento jurídico constituye un verdadero proyecto estratégico de desarrollo para el campo, fuertemente apoyado y consensuado, que ahora enfrenta el difícil reto de llevarse a la práctica.

### **Los Consejos y el Desarrollo Rural Sustentable**

El sistema de consejos para el Desarrollo Sustentable que la Ley plantea constituye una propuesta valiosa para la organización rural, y representa un aporte a la discusión de asuntos como la autonomía, la descentralización, la participación, la integralidad y la planeación regional. La formación de Consejos "mixtos", es decir, con participación de instituciones de gobierno, pero con representaciones sociales fuertes, plurales e inclusivas, representa

una forma de organizar el desarrollo de las regiones rurales que puede permitir la superación del viejo problema del campo en México: el corporativismo y el control estatal de la sociedad rural. En efecto, durante mucho tiempo se desarrolló una relación entre el Estado, surgido de la Revolución Mexicana, con las organizaciones, en donde a cambio de control y apoyo político-electoral, las instituciones otorgaban beneficios a los campesinos y a sus líderes, como el reparto de tierras, en una primera fase, y los apoyos sociales y productivos en una etapa posterior que han sido más significativos con las reformas del Artículo 27 constitucional y la terminación del reparto agrario. Por ello, muchas veces los recursos destinados a las zonas rurales siguen más una lógica de control político que de fomento al desarrollo.

El desarrollo de la sociedad rural, especialmente de sus regiones marginadas, que son mayoritarias, se ve obstaculizado por la inadecuada articulación con la sociedad urbana industrial, y por los mecanismos de exclusión y control, que el centralismo económico, administrativo y político le impone. Por ello, las perspectivas de lograr el desarrollo pleno de estas zonas pasa por la reestructuración del esquema de vinculación del campo con las metrópolis. Un esquema como el de los sistemas de consejos planteado en la **LDRS** puede ser una forma de construir una nueva y más justa articulación que reforme los tradicionales mecanismos de relación entre la sociedad nacional y el gobierno federal, por un lado, y las regiones rurales, campesinas e indígenas, por el otro.

Las regiones rurales, especialmente las más marginadas, no pueden renunciar a los apoyos que en diferente forma le pueden otorgar las regiones de alto desarrollo económico, pero sí tienen el derecho a decidir ellas mismas las modalidades y maneras en las que esos apoyos, frecuentemente como recursos fiscales, se apliquen en sus propias localidades y regiones y a no tener que

pagarlos en forma de respaldo a tal o cual partido político. Esto significa el ejercicio de una autonomía basada no en la separación absoluta con las instituciones gubernamentales, como lo proponen los zapatistas de Marcos, sino por medio de la participación plural, inclusiva y legítima, en organismos mixtos como estos consejos, a los que se les transfiera la decisión sobre uso y destino del presupuesto público, y en el que se asegure una intensa participación social y una efectiva planeación descentralizada, que permita que el proceso de desarrollo corresponda a un proyecto definido y bajo el control de la sociedades regionales y locales y con mayor poder de interlocución con la sociedad nacional.

Los consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable tienen como antecedentes cercanos los consejos regionales de Desarrollo que fueron creados a finales del sexenio pasado, que aunque en sus orígenes tuvieron un impulso principalmente social, fueron promovidos fuertemente como parte de la estrategia gubernamental bajo el Programa de Atención a las Regiones Prioritarias, que se desarrolló por ocho secretarías de estado, pero impulsado principalmente por tres: **SEDESOL**, **SAGAR** y **SEMARNAP**. Dentro de **SEDESOL**, tal vez la experiencia más significativa e importante fue la de promoción de los consejos microrregionales en la región de las Cañadas, en Chiapas, que aunque enmarcadas y contaminadas por la lógica de contrainsurgencia que imperaba en esos años para enfrentar el problema del levantamiento zapatista, de todas formas desarrolló esquemas valiosos de participación campesina e indígena. También, resultaron significativos los aportes de procesos sociales como los desarrollados en la Montaña de Guerrero, y en otras zonas del país, en donde se construyeron consejos regionales con el acuerdo del conjunto de fuerzas locales, que después fueron reconocidos y apoyados por las instituciones, principalmente **SEDESOL** y



SEMARNAP. Esta última institución también desarrollo una política que combinaba las acciones de conservación de biodiversidad con desarrollo sustentable (los PRODRES), que impulsó también la constitución y consolidación de estos consejos regionales. Finalmente, SAGAR creó el Programa de Atención a Zonas Rurales Marginadas, apoyado con un crédito del Banco Mundial, después incorporado a la Alianza para el Campo, y que igualmente adoptó plenamente la estrategia de operación a través de consejos regionales participativos.

La sociedad rural tiene una enorme necesidad de fortalecer su posición dentro de la sociedad moderna y encontrar formas de articulación más ventajosas, tanto para el beneficio de su empobrecida población, como para la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente, así como para garantizar la seguridad alimentaria. Las disposiciones contenidas en la LDRS en el tema de los consejos, representan herramientas que pueden estar en favor de un desarrollo rural integral, descentralizado, participativo y sustentable.

### El proceso de formación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Con la LDRS se llevó a cabo en todo el país —principalmente durante 2002— un intenso proceso de conformación de los CMDRS. La constitución de estos organismos fue muy rápida, pero al inicio estuvo muy lejos de constituir un proceso en el que se involucraran, de manera consistente, los grupos sociales y los representantes de los productores y fue más bien un fenómeno de carácter institucional, es decir, conformados por instrucción del Ejecutivo, en muchos casos sólo por cumplir la norma y la meta establecida. Sin embargo, la formación masiva de CMDRS fue muy importante, porque creó un entramado de estructuras formales a nivel local en varios estados de la República, que después fueron dotadas de contenidos y

que ya son utilizadas y están apropiadas, aunque de manera diferenciada y desigual, con diferentes ritmos y con variadas calidades.

Durante sus dos primeros años, la operación de los CMDRS en general fue poco intensa. En algunos estados, donde por alguna razón el gobierno estatal se interesó y los promovió, los consejos tuvieron mayor actividad en su inicio. Tal es el caso, por ejemplo, del estado de Guerrero, donde la temprana municipalización del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo generó una experiencia de avanzada, ya que el gobierno estatal optó por pedir a los municipios aportar la contraparte presupuestal del PDR a cambio de ceder a los CMDRS la decisión en la autorización de solicitudes y proyectos financiados por Alianza. Así, desde 2002, los CMDRS de ese estado manejan las decisiones sobre los recursos del PDR. Algo similar ocurrió en San Luis Potosí e Hidalgo, pioneros también en la municipalización. En otros casos, quizá la mayoría, los CMDRS estuvieron en una suerte de vida latente, sin reuniones periódicas y con funcionamiento poco regular. La actitud de los gobiernos municipales fue muy importante en esta etapa.

Un paso importante en el proceso se dio por la contratación de coordinadores municipales, dentro del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) del PDR de Alianza. Estos coordinadores son elementos de gran importancia para los consejos, ya que por un lado fungen como facilitadores y promotores del mismo, y por otro impulsan el proceso de planeación, elaboran diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural sustentable. Así, durante 2003, pero sobre todo en 2004 y 2005, se incorporaron los coordinadores y en muchos casos se dinamizó la operación de los consejos.

A partir de 2004, en muchos estados la conformación y consolidación de los CMDRS se vio fuertemente estimulada



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*La formación masiva de CMDRS creó estructuras formales a nivel local en varios estados. Dotadas posteriormente de contenido, son utilizadas y apropiadas con diferentes ritmos y variadas calidades.*

por el proceso de municipalización del PDR de Alianza (se comenta más adelante), especialmente la transferencia de la capacidad de decisión sobre los recursos del PDR al Consejo, lo que fue muy importante para los representantes sociales y de productores.

### **Formas de participación y representatividad**

En general, existe un proceso de apropiación de los consejos por parte de las organizaciones de productores y sociales. Se constató con el trabajo de campo que los representantes sociales aprecian mucho su participación en los consejos, debido, en primer lugar, a que son espacios en donde tienen acceso a información sobre los programas gubernamentales, lo que les da mayor posibilidad de apoyos para sus comunidades u organizaciones.

Por lo general, la selección de los consejeros sociales es por invitación, de modo que el presidente municipal, SAGARPA y el coordinador municipal deciden quién estará en el Consejo. Debido a que no hay reglamentación específica para su composición, las formas de integración de los consejos son diversas, aunque en todos los casos hay participación social y gubernamental.

En cuanto al número de miembros, los CMDRS muestran diversidad de situaciones. El tamaño del Consejo tiene repercusiones importantes en su grado de representatividad y en posibilidades de operación. Los más pequeños, por lo común, operan sobre la base de supuestos representantes, que muchas veces no son suficientemente legítimos. En el otro extremo, hay consejos conformados muy inclusiva y participativamente, pero su gran tamaño representa problemas de operación. Los consejos más pequeños permiten la representación por sector, cadena u organización, pero no dan lugar a representaciones de ejidos o localidades rurales, fundamentales para lograr legitimidad y representatividad.

Se vio que cuando sólo están las organizaciones, se facilita el control del CMDRS y hay una tendencia al clientelismo. Por ello, la combinación de representantes de organizaciones y comunidades es la mejor fórmula, ya que una mayor presencia de representantes de localidades equilibra la participación de las organizaciones y les obliga a hacer consultas, lo que resulta en mayor participación.

Un buen tamaño para los consejos, que guarde un equilibrio entre representatividad y operatividad, es entre 30 y 40 personas, de las cuales entre diez y quince sean representantes gubernamentales, y el resto de los sectores económicos y comunidades rurales del municipio.

### **La institucionalización de los consejos municipales**

Aunque con múltiples dificultades y problemas, en la mayoría de los casos analizados, los consejos sesionan regularmente, por lo común con ocho a doce sesiones anuales, a las cuales generalmente asiste la mayoría de sus miembros, lo que significa que ya tienen vida regular y cotidiana. En muchos casos esta vida está normada por un reglamento interno, aunque no en todos ha sido ya formalmente aprobado.

El Reglamento de la LDRS, publicado en octubre de 2004, tiene muy pocas disposiciones para los consejos (Sección 2, De los Consejos), y entre las más trascendentes se encuentren algunas que son más bien retrocesos, como la acotación a la figura de su presidente que ahora sólo puede ser un funcionario gubernamental.

### **Los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable**

Otro tema de gran importancia es el de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDR). A pesar de estar contemplados en la LDRS, como los CMDRS, el impulso a estos consejos ha sido mucho menor.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Los consejos realizan de **ocho a doce sesiones anuales**. Generalmente asiste la mayoría de sus miembros. Esto significa que ya tienen vida regular y cotidiana.*

Sin embargo, los CDDRS tienen gran importancia para impulsar el modelo descentralizador por varios motivos:

- Representan una escala territorial más amplia que el municipio, lo que permite el planteamiento de esquemas de planeación y proyectos estratégicos a nivel regional.
- Presentan una mayor facilidad para la participación de funcionarios del Ejecutivo de mayor nivel jerárquico, porque su número es menor.
- Constituyen un apoyo para la operación de los CMDRS en términos logísticos y estratégicos.
- Representan un instrumento de mayor fuerza en la gestión de demandas y reivindicaciones de los municipios.
- Pueden jugar un papel relevante en la descentralización y el fortalecimiento de las instancias técnicas.
- Finalmente, pueden ser importantes como caja de resonancia y foro de conciliación de conflictos y problemas.

En la actualidad parece no existir una decisión política de SAGARPA para la instalación de estos consejos. Además, los CDDRS no se han contemplado como destinatarios de recursos presupuestales, que podría ser una posibilidad para financiar programas de desarrollo rural a este nivel y que sus miembros decidan sobre el uso de los recursos y los proyectos estratégicos y de apoyo al fortalecimiento de cadenas productivas que les competen.

### Los procesos de planeación municipal del Desarrollo Rural Sustentable

Una de las tareas encomendadas a los coordinadores PROFEMOR en todo el país, fue la de elaborar instrumentos de planeación en el nivel municipal: diagnósticos y Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS). Estos instru-

mentos se contemplan como una guía para los CMDRS en su tarea en el proceso de desarrollo rural en cada municipio. Se aspira a que estos instrumentos sean la base para que los CMDRS integren el conjunto de acciones e inversiones que requieren los municipios, de acuerdo con los objetivos, estrategias, lineamientos y metas acordados en los PMDRS surgidos de los diagnósticos.

En prácticamente todos los casos analizados se contaba ya con el diagnóstico y el plan, o éstos estaban en proceso. Sin embargo, aunque existe una gran heterogeneidad en su formato, en general se aprecia que su calidad técnica está por debajo de lo requerido para que sean útiles para la gestión municipal del desarrollo. La asesoría y capacitación que ha brindado el INCA, en general, es adecuada pero insuficiente. Además, en la mayoría de los municipios, el plan no es suficientemente conocido y discutido por el Consejo y no se usa al revisar y aprobar las solicitudes de apoyo, aunque existen excepciones.

El mejoramiento de los planes no debe ser a través de insistir en el fortalecimiento en su diseño o en repetir las consultas y discusiones; los planes deben convertirse en documentos vivos, que estén en permanente transformación y discusión, pero partiendo de lo ya elaborado y sobre eso transformarlo a partir de su uso. Por ello, se propone que el mejoramiento se lleve a cabo, principalmente, por la vía de su evaluación en función de su uso.

### La participación de otras dependencias y programas

Uno de los principales problemas en el proceso de municipalización y funcionamiento de los consejos es la insuficiente participación del resto de las dependencias federales y estatales. También se puede afirmar que no hay articulación, en la lógica de los consejos, del resto de las acciones de los ayuntamientos. Además, se distingue la ausencia de una política



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Uno de los principales problemas en el proceso de municipalización y funcionamiento de los consejos es **la insuficiente participación** del resto de las dependencias federales y estatales.*

de municipalización en otros programas de SAGARPA.

Así, tanto la formación y consolidación de los consejos, como la municipalización, aparecen como iniciativas con alto grado de aislamiento respecto a la política de desarrollo rural en su conjunto. Esto representa un importante riesgo en el proceso de consolidación en los próximos años, por lo que se debe superar este aislamiento para que los consejos dejen de ser “de la SAGARPA” y se conviertan —efectivamente— en espacios que articulen el conjunto de acciones de desarrollo rural, en torno a esquemas de planeación, capaces de integrar los presupuestos de todos los programas orientados en la misma dirección.

Así, los recursos municipalizados del PDR representan una proporción muy pequeña del conjunto de recursos que llegan al municipio por todas las vías. Muchos programas federales y estatales, pero sobre todo los primeros, tienen normas de operación que implican una toma de decisiones presupuestales sumamente centralizadas. En muchas ocasiones los gobiernos estatales y los presidentes municipales apenas se enteran de acciones y proyectos que son decididos centralmente, muchas veces concertados directamente con grupos de productores y aplicados sin siquiera informar a la autoridad local y mucho menos al Consejo.

Lo anterior es consecuencia básicamente de dos factores. En primer lugar de la ausencia de una voluntad política federal que provenga desde el Presidente de la República y que oriente el conjunto de programas federales para que se apliquen de manera concertada con los consejos.

En segundo lugar existe un desconocimiento e incompreensión por parte de los diferentes funcionarios que coordinan o dirigen esos programas, tanto de la concepción de la LDRS como de los avances que los consejos y la municipalización han tenido, además de que existen temores y percepciones de riesgos derivados de esta falta de conocimiento e información.

palización han tenido, además de que existen temores y percepciones de riesgos derivados de esta falta de conocimiento e información.

### **La municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo**

El Programa de Alianza para el Campo fue creado en el periodo del presidente Zedillo como un programa de subsidios a la inversión productiva, que en un principio se dirigió principalmente a productores capitalizados, ya que implicaba una coinversión significativa por parte de los beneficiarios. No obstante, se incluyó también una modalidad dirigida a productores de regiones pobres y marginadas, que creció considerablemente y se agrupó bajo el nombre de Programas de Desarrollo Rural (PDR), impulsado por la subsecretaría del mismo nombre. Así, estos programas han llegado a ocupar más o menos la mitad del presupuesto de Alianza para el Campo. El Programa continuó durante la presente administración, y los PDR, que al finalizar el sexenio pasado eran casi una decena, se fusionaron en tres subprogramas, que obedecían a los lineamientos de desarrollo rural incluidos en el Programa Sectorial: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Alianza para el Campo tiene la enorme virtud de ser un modelo exitoso de descentralización de la política pública rural al ejercer sus recursos de manera federalizada, a través de un acuerdo con cada uno de los estados y por medio de un fideicomiso a donde son depositados los recursos federales y su complemento estatal. Este fideicomiso está regulado y dirigido en sus orientaciones estratégicas (por lo menos en teoría) por un Consejo Estatal Agropecuario, que tiene participación de las organizaciones campesinas,



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Alianza para el Campo tiene la enorme virtud de ser **un modelo exitoso de descentralización** de la política pública rural al ejercer sus recursos de manera federalizada, a través de un acuerdo con cada uno de los estados.*



que después se convirtió, por efectos de la LDRS en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable; el fideicomiso es conducido operativamente por un comité técnico en donde el acuerdo entre estado y federación es obligatorio para el ejercicio de los recursos.

Como complemento de la política de construcción de consejos, SAGARPA recientemente avanzó en la descentralización, al llevar a cabo un proceso de municipalización del PDR, que consiste en transferir la capacidad de decisión acerca de las solicitudes autorizadas por el programa a los consejos municipales, y transferir una porción considerable (al menos 50%) de los recursos desde los fideicomisos estatales a cuentas mancomunadas creadas en cada uno de los municipios, de acuerdo con una fórmula acordada entre federación y estados.

La operación municipalizada se dio en 2004 bajo dos modalidades. La primera aplica en los municipios que cuentan con consejo municipal, coordinador municipal, Plan Municipal de Desarrollo Rural, un departamento de desarrollo rural en el Ayuntamiento y un Plan Operativo Anual (POA) municipal. En esta modalidad los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria que se abre por medio de un acuerdo entre el municipio, la delegación de SAGARPA en el estado y el gobierno estatal; los recursos transferidos se aplican a proyectos aprobados por el CMDRS. La segunda se aplica a los municipios en los que no se cumple alguno de los requisitos anteriores. En este caso no existe una transferencia de recursos a una cuenta bancaria del municipio, pero los recursos que se encuentran en el fideicomiso estatal de Alianza se aplican a los proyectos decididos por los CMDRS.

La municipalización de los PDR ha tenido importantes impactos y efectos positivos; entre ellos:

- Estimular el funcionamiento de los consejos y la participación de los representantes de organizaciones y productores.

- Ser más eficiente que el procedimiento anterior, por ejemplo, permite dictaminar en menos tiempo las solicitudes.

- Ser más eficaz, porque permite que los recursos lleguen de manera más efectiva a la gente que más lo necesita y se atiendan las necesidades sentidas por la población de los municipios. El proceso rompe con un conjunto de vicios y deformaciones del esquema anterior, que hacía que los apoyos de Alianza llegaran a destinatarios, que con frecuencia eran los que más cerca estaban de los mecanismos de aprobación de solicitudes, lo que no siempre era lo más justo y adecuado. La gente con frecuencia señala que antes los apoyos llegaban a ciertos destinatarios de manera repetida, sin que se pudiera saber con exactitud por qué ocurría así. Ahora se reconoce que con la nueva operación los apoyos llegan a destinatarios que antes no eran considerados.

- Otorgamiento de apoyos más transparente, que incluso algunos que no logren obtenerlos queden conformes, ya que los criterios para la selección se publican en la convocatoria

- El proceso quita presión política a las instancias estatales, al trasladar la decisión de las autorizaciones a los consejos.

- Entrega de una mayor cantidad de recursos a municipios marginados, en comparación con el sistema anterior, por las razones ya expuestas.

#### **Conclusiones: virtudes y retos del proceso**

De manera general se puede concluir que el proceso de construcción de consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable camina. Muchos consejos funcionan y constituyen un movimiento social e institucional en marcha en todo el país, en el que la apertura de estos espacios de participación ha sido tomada en diferentes nive-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*De manera general, el proceso de construcción de consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable camina: funcionan y constituyen un movimiento social e institucional en todo el país.*

les y tiempos por las organizaciones de productores, técnicos y empresarios.

El impulso que SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SDR), ha dado a este proceso, ha sido de gran importancia, desde la constitución de los consejos durante 2002, el apoyo a su operación a través del nombramiento de los coordinadores, el proceso de municipalización, hasta el trabajo de promoción y capacitación a diferentes niveles.

Sin embargo, la formación de consejos y municipalización, a pesar del impulso, es un proceso que no abarca sino una muy pequeña parte de las políticas, programas y acciones que se aplican en las regiones pobres del campo. Aparecen como iniciativas que tienen un considerable grado de aislamiento. Para tener efectos significativos sobre el desarrollo rural, requiere consolidarse, acelerarse y generalizarse a todas las instituciones federales que forman la Comisión Intersecretarial y a las estatales correspondientes, a fin de que pronto se convierta en una política pública hegemónica.

La formación de los consejos tiene una enorme simpatía entre los actores de desarrollo rural: es vista como algo adecuado y conveniente por prácticamente la totalidad de las personas entrevistadas. La operación municipalizada del PDR es también percibida como una medida completamente adecuada, aunque limitada.

El grado de representatividad y participación de los actores sociales en los consejos es un factor esencial para su buen funcionamiento y un asunto que debe ser cuidadosamente vigilado. En la actualidad la representatividad en los CMDRS es variable y oscila desde algunos con fuerte representatividad hasta otros en los que ésta es insuficiente. Sin embargo, en todo caso, los representantes sociales, de productores y comunidades aprecian y valoran positivamente su participación en los CMDRS,

consideran que indudablemente vale la pena la inversión de tiempo y recursos para atender las sesiones del Consejo y que cada vez más su opinión es escuchada y que se incrementa su participación en las decisiones.

A pesar de estar contemplados en la LDRS, los consejos distritales han sido poco promovidos, sólo en algunos estados se han conformando. Sin embargo, estos consejos tienen una gran importancia para el impulso del modelo de descentralización.

Los planes de desarrollo se han llevado a cabo en la mayoría de los municipios, pero en general están aún elaborados muy deficientemente, aunque son muy heterogéneos. Urge un proceso de mejoramiento de los planes, el cual debe ser llevado a cabo a través de un proceso de evaluación anual de los avances alcanzados en su instrumentación.

La municipalización ha tenido importantes impactos y efectos positivos en la operación y los impactos del Programa de Desarrollo Rural, por lo que requiere generalizarse a todos los programas gubernamentales.

### **Retos**

Un reto fundamental que los procesos de instalación de los consejos y municipalización del PDR enfrentan, es el de transitar de una situación de política pública marginal a una política pública federal hegemónica para cumplir con el objetivo de generar desarrollo en el campo. Esto significa que el conjunto de dependencias federales que tienen actuación en las zonas rurales, deberían asumir el esquema establecido en la LDRS y ajustar las normas de sus programas para participar y confluir en los consejos distritales y municipales. Para ello se requiere de voluntad política del titular del Poder Ejecutivo para apoyar los procesos, alineando el conjunto de instituciones y programas con la filosofía de los consejos y la municipalización.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Debe vigilarse el nivel de representatividad. Actualmente es variable. En todo caso, los representantes de productores y comunidades valoran participar: **su opinión es escuchada, influyen en las decisiones.***

También resulta fundamental en este reto la actuación del Congreso de la Unión, ya que esta institución también puede incorporar, dentro de las disposiciones del Programa de Egresos de la Federación, la orientación para que los diferentes programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) realicen este esfuerzo normativo y operativo de alineamiento y descentralización.

Una determinación del presidente hacia el apoyo de estos procesos sería un acto muy conveniente para afianzarlos y consolidarlos en este último tramo del sexenio, además, le sería útil y conveniente para mostrar los resultados positivos de su administración. No cabe la menor duda que los logros obtenidos hasta ahora en la promoción de CMDRS y la municipalización representan importantes éxitos con perspectiva de largo aliento, que inexplicablemente no se han resaltado.

Igualmente es fundamental intensificar el proceso de capacitación de los miembros de los consejos, especialmente a los representantes de la sociedad. La capacitación debe hacer énfasis en la formación de capacidades locales y en el fortalecimiento del peso de las representaciones sociales en los consejos.

Además de la consolidación del proceso a nivel municipal, se requiere igualmente impulsar la formación de consejos distritales en todo el país y garantizar que los consejeros municipales sociales tengan en éstos una representación directa, no mediada por funcionarios. Por otro lado, sería importante que parte de los recursos que se transfieren del gobierno del estado hacia los municipios sean asignados como techos presupuestales a los consejos distritales, con el propósito de que estos decidan sobre la autorización de proyectos de carácter estratégico para el fortalecimiento de las cadenas productivas.

En el aspecto de la planeación, es urgente llevar a cabo un proceso para incrementar la calidad de los PDR, a través de su evaluación. El proceso de evaluación anual debe ser llevado a cabo por el coordinador PROFEMOR y consistir en los siguientes puntos:

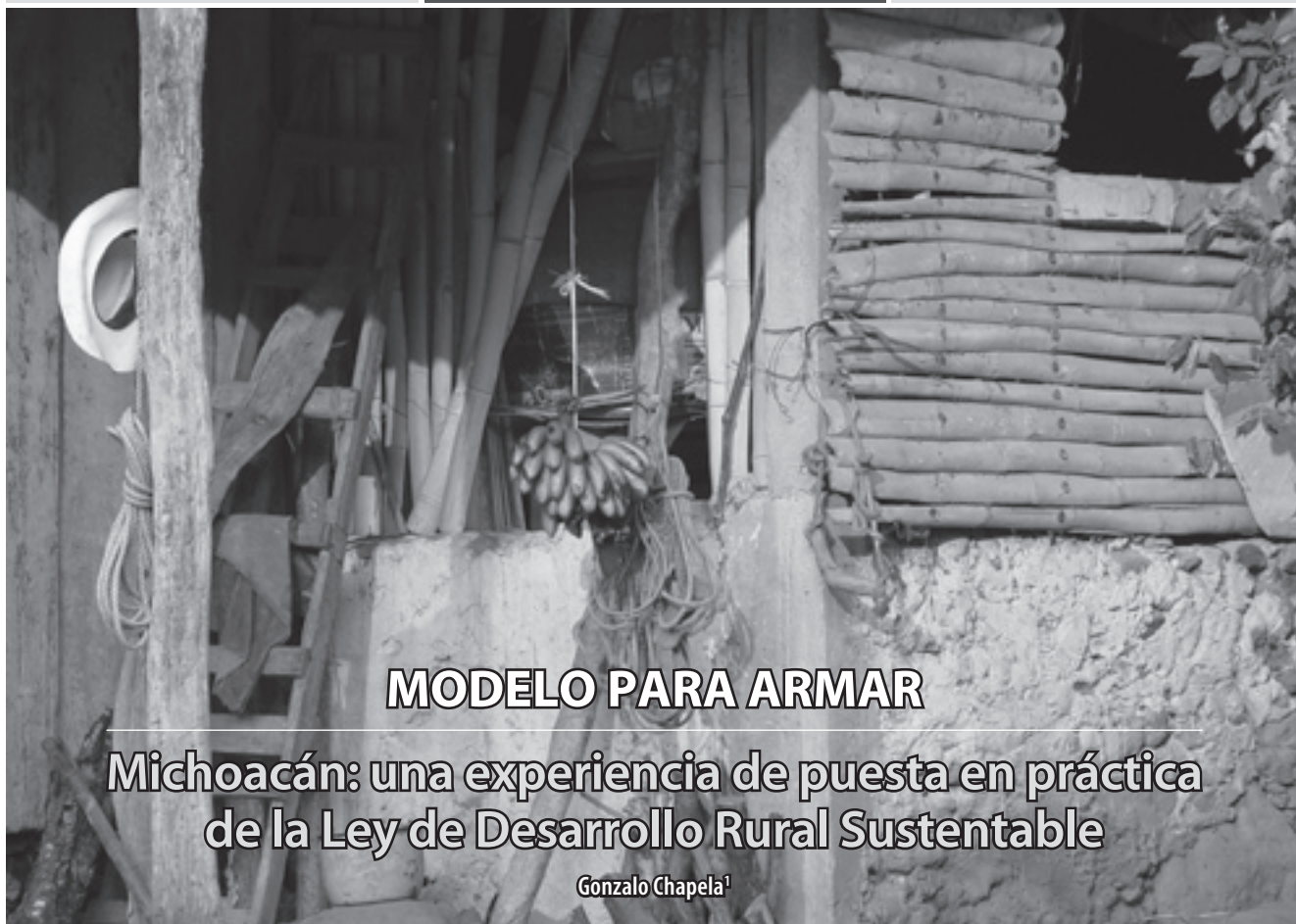
- Recopilación en el primer mes de cada año de la información detallada de las diversas acciones, proyectos e inversiones que el conjunto de dependencias llevaron a cabo el año anterior en el municipio.
- Análisis y evaluación de en qué medida y forma estas acciones y proyectos han sido congruentes y han contribuido con las estrategias, y en qué medida han logrado avanzar en los objetivos y las metas establecidos en el Plan Municipal.
- Análisis y evaluación del Plan y su modificación a fin de que mejore su diseño y calidad técnica para facilitar su uso en la programación y en la evaluación.
- Elaboración de un conjunto de recomendaciones para que las acciones y proyectos que se lleven a cabo en ese año sean más efectivos en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

En suma, es fundamental que la sociedad mexicana reconozca y respalde, decididamente, la instalación y funcionamiento de los consejos y el proceso de municipalización de la política rural. Por ello, una vieja consigna revolucionaria parece adquirir actualidad y una importancia esencial en la construcción de una alternativa digna, integral y sustentable para el campo en México: ¡todo el poder a los consejos!



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*En suma, es fundamental que la sociedad mexicana **reconozca y respalde**, decididamente, la instalación y funcionamiento de los consejos y el proceso de municipalización de la política rural.*



## MODELO PARA ARMAR

### Michoacán: una experiencia de puesta en práctica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Gonzalo Chapela<sup>1</sup>

FOTO | Liliam Jiménez

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) fue promulgada en diciembre de 2001; no obstante, su puesta en práctica ha resultado excesivamente lenta, sin que hasta la fecha cuente con su correspondiente reglamento. Eso ha sido motivo de reclamos y debates que incluyen, entre otros, la movilización que condujo a los Acuerdos para el Campo o la generación de diversas iniciativas legislativas que llenan huecos dejados por la falta de reglamentación o de puesta en práctica de las disposiciones de la Ley.

Sin embargo, la mayoría de las referencias y debates se mantienen en el plano de la federación y poca atención se ha prestado a la instrumentación de tan importante marco de concurrencia y programa. Hasta donde conocemos, por ejemplo, sólo Puebla ha generado una ley correspondiente para el ámbito local. Esa deficiencia limita diversos aspectos del desarrollo rural en las entidades federativas, especialmente en lo que se refiere a la concurrencia en la planeación y ejecución de los Programas Especiales Concurrentes de orden municipal, distrital y estatal.

En Michoacán, el Plan de Gobierno vigente propone un concepto de *desarrollo rural* que se distancia del tradicional *desarrollo agropecuario*, lo que propició una serie de reflexiones y esfuerzos orientados a la instrumentación de las principales disposiciones y enfoques de planeación y gestión del desarrollo del campo; considerando la importancia de un esfuerzo generalizado para poner en práctica las reformas necesarias para actualizar el marco institucional del desarrollo rural en los estados, las siguientes líneas pretenden compartir los principales resultados de esa experiencia.

Las apreciaciones y propuestas contenidas en esta exposición no son oficiales, sino estrictamente personales y en muchas ocasiones se trata de planteamientos que no están en ejecución o siquiera aprobados por las autoridades. Sin embargo, se podría considerar que, lo que se presenta, las piezas del *modelo para armar* son un híbrido entre propuestas en marcha y propuestas por instrumentar, todas necesarias para la puesta en práctica de la LDRS.

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Chapingo. gchapela@att.net.mx



En Michoacán, las elecciones para gobernador ocurren un año después de las elecciones presidenciales. El gobierno de Lázaro Cárdenas Batel toma el relevo, con las fortalezas y debilidades de las primeras alternancias, después de largos periodos de dominio de un solo partido, lo que es determinante como contexto, como oportunidad por la disposición al cambio y a la vez como limitación por los costos de aprendizaje propios de un relevo más o menos radical.

Una de las consecuencias de ese desfase electoral y de la compleja coalición que hizo posible los resultados electorales de 2001, ha sido la conformación de un gabinete con dificultades de integración y, de manera directa, un temprano relevo en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, que sacrifica un año para asentar el programa y las políticas para el campo.

Otra circunstancia determinante para la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo ha sido también la escasez de recursos del gobierno, debida a las características de la deuda heredada y a compromisos precozmente contraídos por el gobierno del estado con el sector magisterial.

El gobierno, entonces entrante, en sus definiciones de política, fue influido por el discurso y propuestas de las organizaciones campesinas desarrolladas en las últimas dos décadas. Incluyó, entre otras novedades, el reconocimiento de la multifuncionalidad de las agriculturas, el énfasis en el combate a las asimetrías e inequidad y el cuidado de los recursos naturales, además de una oferta que conjuntó esos y otros aspectos. Por ejemplo, el hecho de que el programa sectorial se nombre como Programa de Desarrollo Rural, se plantea superar un enfoque agropecuario típico (Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008). A la vez, incluye una serie de aspectos propios de la agenda tradicional, con un acento particular en la producción intensiva, muy adecuado a la condición michoacana de

productor destacado, con varios primeros lugares en producción y exportación de diversos productos.

Durante las dos terceras partes de 2003 tuvieron lugar las principales definiciones del perfil del gobierno hacia el campo. Se estableció una visión compuesta por la prioridad hacia la equidad, la urgencia de retomar el liderazgo en agricultura intensiva y el desarrollo de infraestructura, estancados en ese momento, así como con énfasis en la sustentabilidad y la modernización de la gestión institucional (SEDAGRO. *Planeación Estratégica*. Morelia, 2003).

Ya que el equipo entrante a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) tuvo un papel protagónico en la formulación y negociación de la LDRS, se dieron algunas condiciones favorables para su aplicación, siempre dentro de un marco de referencia limitativo en lo político y en lo económico. A continuación se hace un recuento de las principales propuestas de reestructuración, que se ha procurado poner en práctica.

Al observar de cerca algunos de los principales aspectos, podemos destacar lo siguiente:

### 1. Arreglo institucional

La revisión del arreglo institucional es un aspecto fundacional, en el que una administración entrante establece los términos de relación con los agentes e instancias externos y los énfasis y coaliciones internas, lo que, en gran medida, define las reglas del juego entre los actores de la concurrencia en tres planos: entre órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal); entre sectores (desarrollo agropecuario, forestal, agua, educación, etc.) y entre gobierno y sociedad.

En este caso, debemos circunscribir la reflexión en un marco definido por tres características determinantes:

a) El titular entrante no contaba con



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En 2003 se estableció una visión compuesta por la prioridad hacia la equidad, la urgencia de retomar el liderazgo en agricultura intensiva y el desarrollo de infraestructura, **estancados en ese momento.***

experiencia previa en la administración pública, aunque sí con un gran conocimiento del medio y procedimientos de la gestión pública y del entramado político dentro de los medios oficiales y las organizaciones de productores.

b) El titular entrante no pertenece al grupo hegemónico principal del gabinete y se encuentra con una oficina ocupada, en sus puestos clave, por funcionarios comprometidos con otros personajes y grupos de la vida política del estado. A la vez, es identificado como un competidor político del equipo del gobernador.

c) Existe una referencia partidaria contraria entre el gobierno federal y el estatal, aunque el titular entrante contaba con una relación privilegiada con funcionarios federales del primer nivel.

Estas características aportan ventajas en cuanto a innovación y frescura de planteamientos, oficio para la concertación social y sin padecer falta de experiencia en el tema del desarrollo rural. En el camino se fue ratificando y fortaleciendo la capacidad negociadora del equipo de la SEDAGRO, frente a las instancias del gobierno federal.

Por otro lado, en el contexto del gobierno estatal, las relaciones han sido complejas y frecuentemente conflictivas, con un efecto adverso sobre el margen de acción y la efectividad de la gestión. Éstas, que se deben ver como tendencias generales y contradictorias, encuadran los siguientes aspectos:

### **Concurrencia**

Ni cabe duda que la principal aportación de la LDRS es su mandato de concurrencia, ante una sociedad rural cada vez más compleja y menos especializada. Sin embargo, este aspecto ha sido poco comprendido y menos aún, aceptado en una cultura política que tiende a la compartimentación de las funciones y activos a cargo de los funcionarios responsables de la administración.

En el ámbito federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha sido incapaz de convocar y coordinar los esfuerzos y planteamientos de los diversos sectores. El hecho de que las principales discrepancias y tiempo de debate que se dedica a la problemática del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), en la construcción del Presupuesto de Egresos de la Federación, es muestra elocuente de la falta de una visión compartida.

La deficiencia en la coordinación entre las instituciones provoca la multiplicación de las gestiones en las oficinas federales centrales y transfiere al estado la dificultad para integrar planteamientos sinérgicos y coherentes.

En Michoacán, el Consejo Estatal sesiona regularmente y la Comisión Intersecretarial lo hace también, y ambos provocan la participación conjunta de funcionarios locales, que no se reunirían con facilidad ante la debilidad de la convocatoria dentro del propio gobierno local, en un esquema de gabinetes que, prácticamente, ha dejado de operar.

Hay, a la vez, la presencia del Consejo Estatal para el Desarrollo (COPLADE), instancia que no incorpora al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y reproduce regionalmente una dualidad, con consecuencias entrópicas, por la presencia simultánea de los Subcomités Regionales para el Desarrollo (SUPRADER) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

Una de las discusiones urgentes en el estado es sobre la conformación de un sistema de planeación, dentro del marco de un COPLADE rediseñado, que cumpla con los atributos que establece la Ley de Planeación del estado: participativa, integral, democrática y sustentable. En la figura 1 se presenta un esquema de integración del COPLADE y sus equivalentes distrital y municipal,

y una propuesta sobre la integración de la agenda del desarrollo rural.

### **Descentralización y financiamiento**

La descentralización, oferta del gobierno federal, ha tenido un avance lento y sinuoso en el caso de la agenda agropecuaria. En el contexto de los problemas de integración del PEC y sus estructuras de gestión, ha sido finalmente abandonada la idea de considerar el PEC de manera integral y actualmente hay una involución y sólo se abordan las negociaciones sobre federalización en los principales programas agropecuarios y en el manejo de los Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Atención (CADER).

Una estrategia que ha resultado exitosa, al menos en términos de resultados financieros para la entidad, es la asignación de los recursos fiscales del estado para incrementar la cantidad de recursos federales y el monto total. Con ello se ha incrementado el monto total de recursos gubernamentales canalizados al campo, casi en 40% en el curso de las anualidades 2003 a 2005.

Si bien los números no dejan lugar a dudas sobre la efectividad de acuerdos con la federación, no pueden soslayarse la dificultad y los conflictos de un arreglo entre la delegación federal y la SEDAGRO, que no deja de ser ambiguo y contradictorio.

Algunos de los temas pendientes de resolver, van de la aplicación de los programas y su oportunidad hasta la interpretación de los contenidos de las reglas de operación, en cuanto a la distribución de competencias.

Se hizo un ejercicio detallado para la definición del universo de actividades en la ejecución de los programas, de donde podría derivar un acuerdo más claro y eficaz sobre la distribución de competencias, sin que, hasta el momento, se haya avanzado mayormente en dichos acuerdos.

### Participación social

La participación institucionalizada de la sociedad es uno de los elementos clave para el proceso de desarrollo rural. Con un énfasis claro en este aspecto, la LDRS establece medidas para fortalecer la conformación de los sujetos sociales, desarrollar su capacidad de propuesta y negociación, a la vez que establece el sistema de consejos como el mejor andamiaje para la concertación. Sin embargo, ambas partes oponen una fuerte resistencia a la construcción de una institucionalidad participativa e incluyente: los funcionarios de gobierno, amenazados en perder grados de discrecionalidad, y los productores, cuyos dirigentes practican la misma discrecionalidad.

Particularmente agria ha sido la disputa respecto de la participación en los consejos municipales, donde son más transparentes las condiciones que determinan la correlación de fuerzas de la que se desprenden las decisiones para la distribución de los recursos disponibles.

La necesaria conformación de arreglos municipales incluyentes avanza lentamente, pero probablemente de manera inexorable, al ritmo de una transición política en la que los ayuntamientos toman decisiones cada vez más importantes, manejan más recursos y enfrentan procesos demográficos acelerados que transforman el escenario, por lo que, en mayor o menor grado, con mayor o menor habilidad, la población va ocupando sitios en los cabildos y órganos de decisión, como el Consejo

Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Se ha planteado un trabajo de habilitación de órganos ejecutivos municipales en el contexto de la reestructuración de los DDR, que incluyen el fortalecimiento de la infraestructura de atención, a la vez que el compromiso de inversión por parte de los propios municipios. Hasta la fecha, se inician ensayos en ese sentido en algunos municipios de tamaño mediano, donde circunstancialmente se encuentran al frente sujetos con formación y motivación que facilitan y generan iniciativas en el sentido mencionado.

### Regionalización

La LDRS dispone que se revise la demarcación de los Distritos de Desarrollo Rural, a tres décadas de su definición original, tomando en cuenta la profundidad de los procesos ocurridos en el campo durante ese periodo; el nuevo mandato derivado del concepto de Programa Especial Concurrente y la importancia del efecto de las cuencas sobre la distribución espacial de los procesos productivos, económicos y culturales.

Con la confluencia de varios factores y voluntades, en Michoacán se logró establecer una regionalización única para todos los efectos de planeación y ejecución programática, oficialmente reconocida por las entidades y dependencias federales y locales.

Esta regionalización única es condición indispensable para dar viabilidad



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La participación incluyente e institucionalizada de la sociedad es un elemento clave, pero **ambas partes se oponen**: funcionarios de gobierno y dirigentes de productores ven amenazada su discrecionalidad.*

COPLADE							
SALUD	EDUCACIÓN	SEGURIDAD	AMBIENTE	CUENCA-AGUA	CONSEJO PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE		
Subcomités rurales		Componentes rurales		TECNOLOGÍA	FINANCIAMIENTO	SISTEMA PRODUCTO	INFORMACIÓN
Agenda de coordinación		Agenda compartida		Agenda directa			

Figura 1. Propuesta: Sistema de planeación.

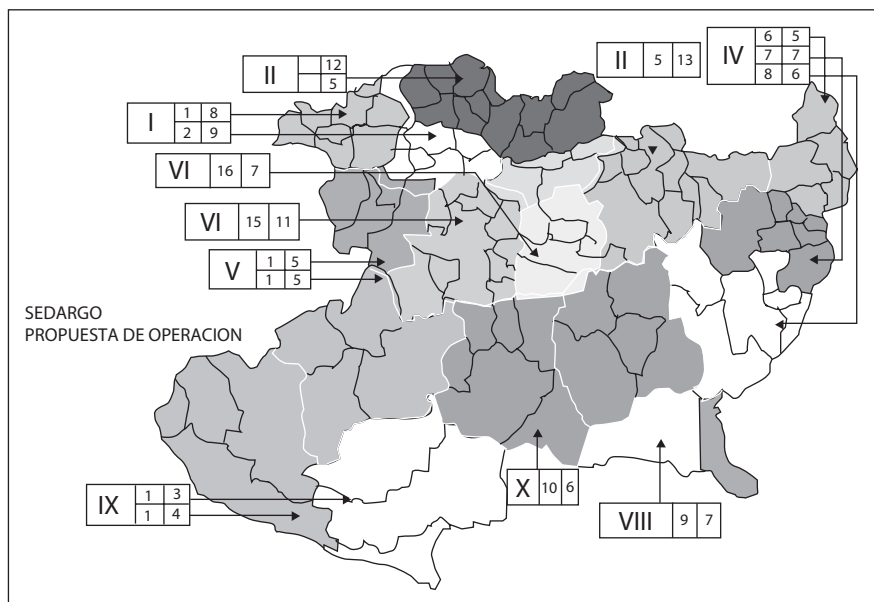


Figura 2. Regionalización.

a la concurrencia y coordinación. Sin embargo, en este caso, los criterios técnicos fueron subordinados a consideraciones de orden presupuestal, por lo que subsiste la deficiencia en la delimitación, causada por la restricción de establecer hasta diez regiones, cuando se acepta, a la vez, la necesidad de establecer 16 demarcaciones.

La sobreposición de criterios se ha resuelto, parcialmente, a través del reconocimiento oficial y general, de seis subregiones, que a mediano plazo pudieran ser reconocidas como territorios homólogos a las regiones o, eventualmente, alcanzar categoría y trato administrativo como tales (figura 2).

En el caso de la aplicación de la regionalización de los distritos, se ha enunciado el reconocimiento de las 16 demarcaciones, aunque se continúa operando con las mismas trece cabeceras de DDR.

### Reingeniería de atención

Los distritos y centros de atención sufren el paso del tiempo y las restricciones presupuestarias acumuladas por efecto de las políticas de ajuste estructural. Las deficiencias son sabidas y manifiestas:

declive persistente del salario real y sucesivos programas de retiro voluntario; el personal mejor calificado ha optado por salir; el promedio del personal está a dos años de la jubilación; el equipo, instalaciones y condiciones materiales de trabajo se encuentran en estado deplorable y es la regla, la degradación y deformación de las relaciones entre los funcionarios y el público, con intereses creados de diversa naturaleza. A la vez, la carga de trabajo y el costo de transacción para los usuarios de los programas se multiplica, en la medida que los dogmas de la focalización y las medidas de control administrativo imponen pesadas cargas en el diseño de las reglas de operación.

Después de abandonar, ante las evidencias, la aspiración a integrar institucionalmente la gestión del PEC, fue posible mantenerla, al menos en el discurso, como un objetivo en un horizonte más cercano, en la medida en que se mejore la base actual de operación de los programas existentes, como un proceso paulatino que permita posteriormente ir integrando temas, programas e instituciones.

En la figura 3 se muestra la propuesta general de procedimiento para la rees-

tructuración y transferencia de la infraestructura de atención, con un crecimiento sustancial basado en la inclusión de los municipios en el proceso y en el financiamiento. Destacan en este proceso los aspectos más evidentes de la problemática laboral y de condición humana de los DDR, así como el rezago en el estado de la infraestructura y equipamiento. No menos importante es la revisión cuidadosa de la materia de atención, a fin de minimizar la carga de trabajo, mediante el mejoramiento de las reglas de operación, los procedimientos administrativos y también con el auxilio de medios tecnológicos modernos que permiten automatizar los procedimientos y el manejo de la información, y con ello potenciar sustancialmente el rendimiento de los recursos humanos y materiales disponibles.

No obstante, es evidente la necesidad de más recursos aplicados a la gestión del PEC o, al menos y por lo pronto, de los programas agropecuarios. Ante eso, es conveniente promocionar los recursos fiscales adicionales, especialmente de aplicación de única vez, para la actualización de los activos necesarios, mientras que el gasto corriente puede ser amortizado de manera sustancial mediante la participación de los municipios, con la aplicación de parte de los crecientes recursos de que disponen y la apropiación de los procesos por parte de los productores, con la aplicación de los recursos y disposiciones previstos en la LDRS para el fortalecimiento de la organización de productores, como principal activo para el acercamiento y mejora sustancial de la calidad de atención al público.

### Reestructuración interna de la SEDARGO

La estructura de la instancia estatal está íntimamente vinculada con la distribución de las funciones entre las instancias federales, estatales y municipales. Dado que el proceso de definiciones está en marcha, se requiere establecer un proceso correlativo de transformación de la estructura.



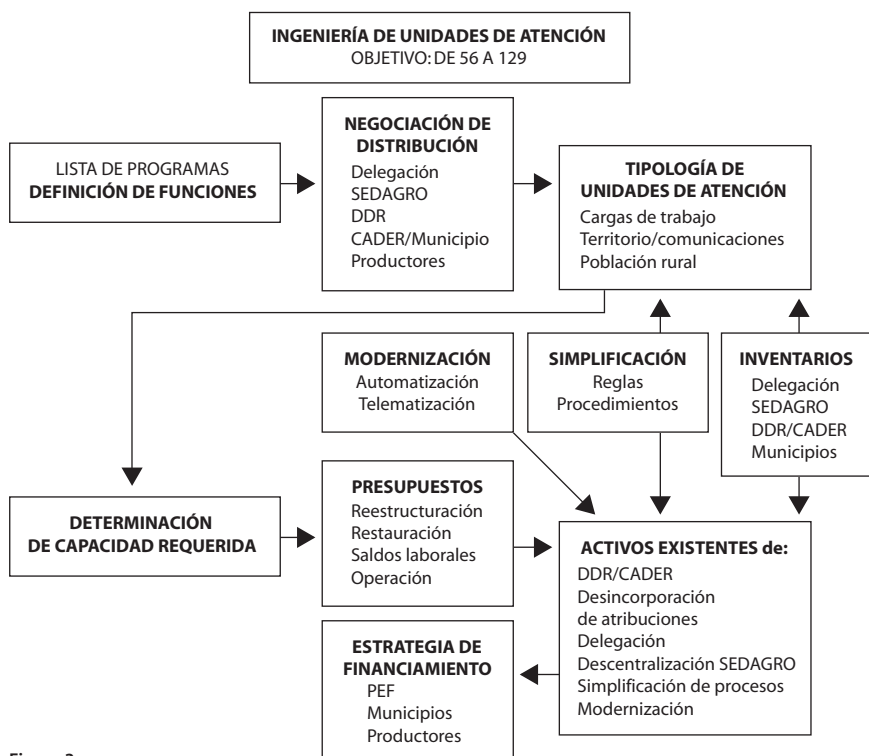


Figura 3.

A partir de una estructura de espejo con la delegación federal, se ha iniciado dicha transformación, tomando en cuenta la deficiencia básica que implica la confusión entre el concepto de “desarrollo rural” y la noción de atención a los productores pobres. Se parte, pues, de un arreglo donde la atención a los pobres, bajo la denominación de “desarrollo rural”, se encontraba comprimida dentro de la subsecretaría nominada de planeación, mientras que las actividades de producción aparecen en la segunda subsecretaría.

Una primera modificación, que requirió de diez meses de complicadas negociaciones, señaladas por la astringencia presupuestal, dio por resultado una estructura más equilibrada, con rasgos como: el ordenamiento centralizado de la gestión de los apoyos; un refuerzo a la atención a la producción intensiva; el despliegue hacia las regiones; la incorporación de una agenda ambiental y el inicio de una agenda de planeación, donde se bosqueja una organización con capacidades enunciadas, aunque sin suficiencia

operativa, lo que se denota en denominaciones de instancias con gran cantidad de atribuciones y escasa jerarquía. Esa estructura se muestra en la figura 4.

La eventual transferencia y desarrollo del sistema de atención, hará necesaria una nueva estructura, que refuerce los trabajos de planeación, la atención a las regiones y reorganice las instancias sustanciales, como se muestra en la figura 5.

## 2. Planeación

### Propuesta para el sistema estatal de planeación

La Ley de Planeación del estado de Michoacán establece la conformación de un sistema único, integral, participativo, democrático y sustentable, que contribuya a resolver el problema de coordinación, que ha sido identificado como una de las principales limitaciones para el desarrollo de los países rezagados o intermedios, como el nuestro.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La eventual transferencia y desarrollo del sistema de atención, hará necesaria una nueva estructura, que refuerce los trabajos de planeación, la atención a las regiones y reorganice las instancias sustanciales.*

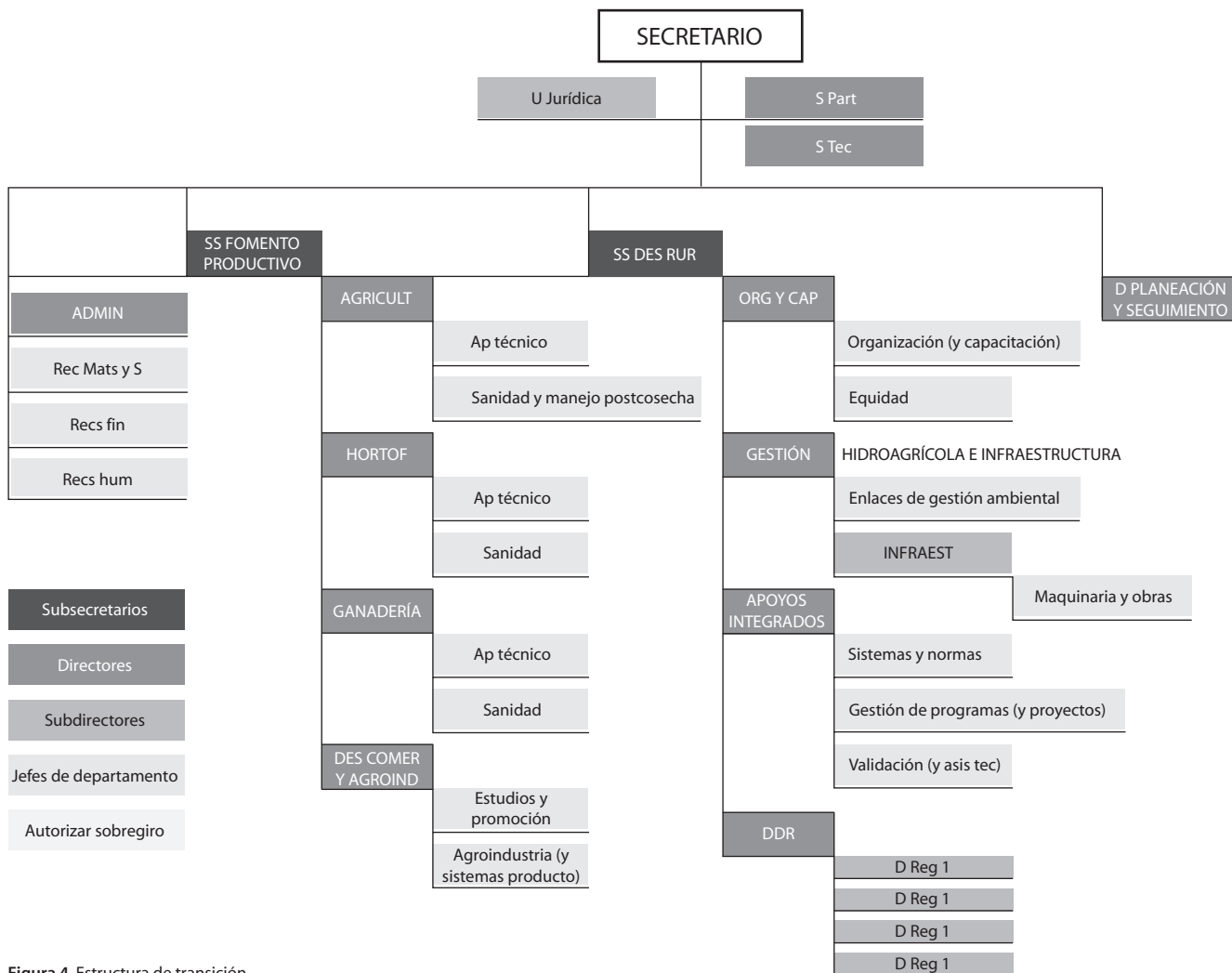


Figura 4. Estructura de transición.

Actualmente, el sistema de planeación se dispersa en diversos órganos y mecanismos como, en nuestro caso, el CEDRS y mantiene en el COPLADE un dependencia híbrida, en su calidad de organismo descentralizado de la administración pública estatal, que tiene actividades de promoción ejecutiva a la vez que lleva una agenda de casos específicos. Por otro lado, al tratarse de una instancia de coordinación estrictamente intergubernamental no llena las expectativas de ser participativo y democrático.

En la figura 1 se muestra la propuesta en discusión para la reformulación del sistema, de tal manera que sea realmente un ensamble de objetivos, propósitos y legítimos intereses, que deben ser con-

certados para que avance el desarrollo y el conflicto tenga cauces institucionales y los necesarios contrapesos propios de una sociedad democrática moderna.

Dentro de ese contexto, es necesario mencionar esfuerzos como el de adoptar sistemas de planeación con un enfoque territorial, como se muestra en el ejemplo de la figura 6, que trascienda las fronteras de la compartimentación institucional que padecemos y encuentre las necesarias sinergias y alianzas que pueden potenciar, además del desarrollo de cadenas y aglomerados regionales de formación de valor (o *clusters*), la planeación integral de la gestión de las cuencas y el ordenamiento territorial a cargo de

los municipios (de acuerdo con el Artículo 115 constitucional).

Un aspecto esencial es la vinculación de las instancias de planeación así anidadas, con las decisiones en la acción directa y la integración y racionalización de los instrumentos de política, por medio de la figura de los *Contratos de Aprovechamiento de Tierras*, contenidos en la LDRS (figura 7).

Como ingrediente necesario para estos ejercicios, se ha instrumentado un conjunto de iniciativas con diverso grado de concreción, orientadas a proporcionar los instrumentos primarios para la planeación. Entre estos, destacan los compendios de información en for-



Figura 5. Estructura operativa.

mato geomático por municipio; la Guía para el manejo y acceso a los programas del PEC; el catálogo y guía de tecnologías y la tipología de productores.

### 3. Modernización

Frente a los desafíos de las restricciones presupuestarias y la operación de una materia sumamente compleja, se estableció un diseño de estructura para integrar y modernizar la operación de los programas sustanciales y reducir la escandalosa marca de casi 300 días para el ejercicio de los recursos disponibles, con sus efectos perniciosos en términos productivos, políticos y de condiciones de vida de la población.

Dentro de los esfuerzos para el mejoramiento del desempeño operativo, destacan la revisión y simplificación de reglas de operación y procedimientos, la automatización de procesos, la atención a distancia, con la construcción de la infraestructura de una red de voz y datos y la descentralización de la operación del Sistema de Información oficial, SISOER.

### 4. Agenda legislativa

La simple introducción del concepto del Desarrollo Rural dentro del Plan de Desarrollo del estado de Michoacán, implica un enorme salto adelante, que, si se

toma en serio, significa una nueva definición de la materia de atención, como se ha esbozado. Un examen somero de los contenidos de la agenda del enfoque integral para el desarrollo del campo contemporáneo, pone a la orden del día una agenda que, sintéticamente, puede observarse en la figura 8.

### Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Michoacán

Al revisar el marco legislativo vigente, apareció el panorama de una legislación rica en instrumentos regulatorios muy específicos, con contenidos particulares y multitud de actores involucrados, por lo que la opción inmediata fue formular una propuesta de legislación marco, para actualizar, con el nuevo instrumento, el resto de la legislación, en un proceso que seguramente requiere mayor tiempo que el disponible en una legislatura o un periodo administrativo constitucional.

La conclusión ha sido promover la ratificación de la Ley Federal, para sustanciar las orientaciones y la construcción institucional requeridas, que aparecen en la Ley Federal con alcance mediado por convenios con los gobiernos locales, lo que significa, por un lado, un cierto grado de incertidumbre en el mediano plazo y, por otro, la continuidad de un margen



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La simple introducción del concepto del Desarrollo Rural dentro del Plan de Desarrollo del estado de Michoacán, implica un enorme salto adelante, que significa una nueva definición de la materia de atención.*

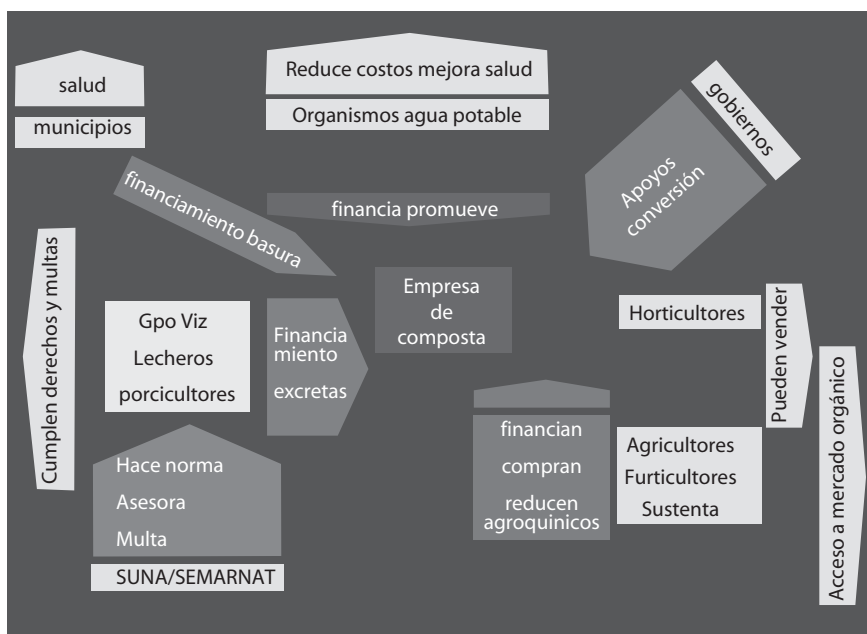


Figura 6. Integración de proyectos territoriales.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

**Hay dos clases de leyes:** las que validan lo impuesto por la realidad y las que abren nuevas rutas. El caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es emblemática de lo último, por contenido y contexto.

de dependencia y protagonismo del gobierno federal sobre el local.

Adicionalmente, se requiere la armonización de otros instrumentos, entre los que destaca la Ley de Planeación y la conformación del sistema ya mencionado, indispensable para alcanzar el objetivo central de la concurrencia. Otro aspecto de importancia es la adecuación de los tiempos y formas del ejercicio fiscal a las necesidades de los productores, marcadas por las características de los ciclos productivos de la producción primaria y los mercados.

También se contempla la legislación en materia de cuencas y aguas, la forestal y la ambiental, para hacer coincidir los criterios y complementar los alcances de las reformas en la Ley de Planeación, para la integración del sistema.

### Conclusiones

Hay dos clases de leyes: las que van a la zaga y validan lo que la realidad ya impuso, esas son las fáciles y viables, y las otras, que van abriendo nuevas rutas y formas de encarar la problemática, éstas son las difíciles y siempre deficientes en

su comprensión y, peor, en su aplicación. El caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es emblemática de lo último, por su contenido y su contexto.

Las primeras son típicas de los acomodos burocráticos o la actualización de los sutiles cambios de correlación de fuerzas, mientras que las segundas pueden ser resultado de rupturas impulsadas por la movilización social o producto de un trabajo más o menos sistemático de racionalización, como en el caso de la LDRS.

En el caso de las leyes innovadoras, hay dos alternativas: ignorarlas, proponer otras leyes sobrepuestas, simular su aplicación o, al contrario, sacar de ellas el potencial de transformación. La diferencia entre una y otra alternativa es, fundamentalmente, el protagonismo de los involucrados y, condición subordinada pero indispensable, los méritos de los conceptos y disposiciones que contiene.

La puesta de la LDRS en el terreno, previsiblemente, ha sido dispareja y más bien incompleta, deficiente, tardada; en la riqueza de sus contenidos lleva la dificultad de la complejidad; en la multi-



plicidad de sus aristas lleva la afectación de sectores, grupos y agentes; en su vocación por la transformación provoca la resistencia congénita del *statu quo*.

Sin embargo, el potencial transformador de muchas de sus disposiciones, recoge muchos años de debate y experiencias de campo, por lo que se justifica plenamente correr el riesgo de cambiar y no sólo de administrar.

A quienes les interesa la transformación de nuestra realidad, las propuestas, aquí bosquejadas de manera somera, pueden ser una invitación a completar tareas pendientes y abonar a una discusión de la mano con la práctica.

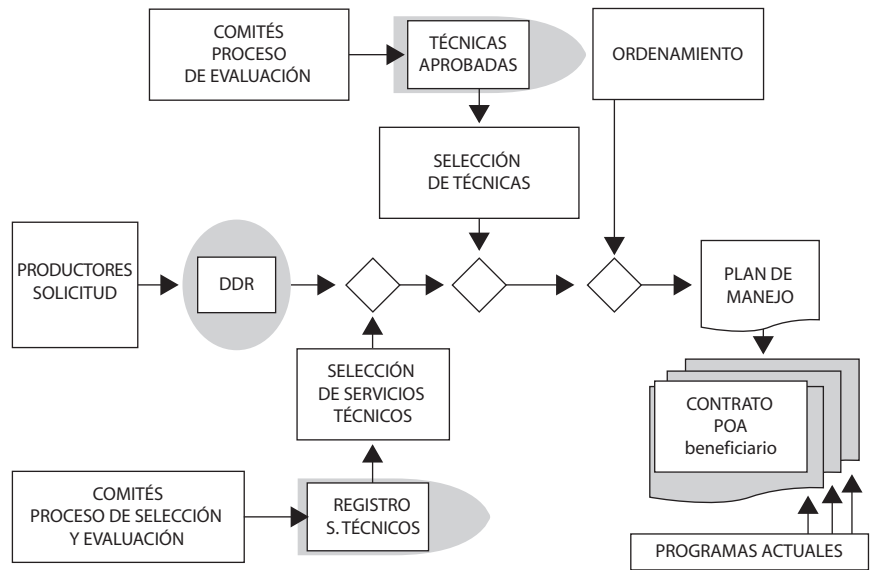



Figura 7. Contratos de aprovechamiento de tierras.

LEY PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	LEY DE PLANEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegación de agenda rural a consejos de DRS</li> <li>• Inclusión de temas cuenca-agua y ambiental</li> <li>• Creación de los COPLADER (Regional correspondientes a los DDR)</li> <li>• Formalización de regionalización única</li> </ul>
	LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD DE GASTO Y PRESUPUESTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto Multianual</li> <li>• Presupuesto participativo para el Programa Especial Concurrente (PEC)</li> <li>• Mecanismo de transición entre ejercicios fiscales</li> </ul>
	LEY DE AGUAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación del Plan Hidráulico con el PEC</li> <li>• Comisión de cuencas y aguas en arreglo de coordinación con ejecución en dependencias coordinadas</li> <li>• Estructuración de consejos de cuenca correspondientes a los DDR</li> <li>• Fondo para el mejoramiento de las cuencas</li> </ul>
	LEY AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción de Consejos de Vida Silvestre y Áreas Naturales Potegidas (ANP) al Sistema de Planeación</li> <li>• Coordinación de la Carta de Tierras Frágiles</li> <li>• Participación y dictamen en los Sistemas de Tecnología y Servicios Técnicos</li> <li>• Inocuidad y principio de precaución</li> <li>• Fondo para pago de servicios ambientales</li> </ul>
	LEY FORESTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción de Consejos de Vida Silvestre y ANP al Sistema de Planeación</li> <li>• Fondo para el fomento forestal</li> </ul>

Figura 8. Agenda legislativa.



## GLOBALIZACIÓN Y DEPENDENCIA: políticas de desarrollo tecnológico y de uso del germoplasma agrícola

Francisco Martínez Gómez y Gilberto Aboites Manrique<sup>1</sup>

FOTO Banco de imágenes

### ■ Resumen

Una de las expresiones de la globalización es la concentración en los países desarrollados de las innovaciones tecnológicas y del usufructo de los recursos genéticos y es también una de las principales causas de la desigualdad en el ingreso en los países de América Latina y el Caribe. Un mecanismo que ha contribuido a la concentración señalada es la aplicación de los derechos de propiedad intelectual. El presente trabajo analiza el proceso de aprobación de los derechos de propiedad intelectual en la **OMC**, las acciones de resistencia y el impacto social de esta medida que incide en el control de la generación de las nuevas tecnologías y la disponibilidad del germoplasma agrícola.

Se muestran evidencias de la concentración espacial y corporativa de los recursos destinados a la investigación agrícola, del fortalecimiento de las organizaciones corporativas y debilitamiento del Estado-nación como instancia de promoción y regulación conforme al interés nacional de las innovaciones y del usufructo de los recursos genéticos originarios de los países en desarrollo.

Las resistencias a las políticas de la globalización son parte del mismo proceso global y como tal se muestran algunas manifestaciones que permiten visualizar nuevas opciones y planteamientos alternativos que se concreten en políticas y leyes más acordes a las necesidades y características de los países en desarrollo.

<sup>1</sup> Investigadores del Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Autónoma de Coahuila. Apartado Postal 680. Saltillo, Coahuila. [franmart49@yahoo.com.mx](mailto:franmart49@yahoo.com.mx); [g\\_aboites@yahoo.com.mx](mailto:g_aboites@yahoo.com.mx).

## ■ Introducción

Este trabajo analiza el proceso de aprobación de los derechos de propiedad intelectual en la Organización Mundial de Comercio (OMC), las acciones de resistencia y el impacto social de esta medida que incide en el control de la generación de las nuevas tecnologías y la disponibilidad del germoplasma agrícola.

Una de las principales causas de la desigualdad y asimetría entre los países de América Latina y el Caribe es la "altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico" (CEPAL, 2002:88) y contribuyen a la concentración de las innovaciones en pocas corporaciones transnacionales las economías de aglomeración, las economías de escala y la instrumentación de los derechos de propiedad.

Se observa, además, una reducción del Estado-nación en la configuración de las políticas en materia de innovación y germoplasma agrícola, lo cual ha sido notorio en la aprobación de los derechos de propiedad intelectual en la OMC en 1994, mientras que en contraparte los inversionistas, con base en las expectativas propiciadas por las innovaciones obtenidas en las décadas previas a 1980, aumentaron su interés en participar y controlar el desarrollo de las innovaciones con base tecnológica como la biotecnología y más recientemente nanotecnología.

### Derechos de propiedad intelectual

El control de las invenciones como medio para espolear los niveles de productividad de las empresas, fue el tema central de las negociaciones comerciales en la Ronda de Uruguay, por ello las delegaciones de Estados Unidos y de Japón plantearon en 1986 que se incluyese un capítulo denominado Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) (Gervais, 1998:10).

A él se opusieron los gobiernos de los

países en desarrollo, concientes de las notables diferencias en la capacidad para desarrollar innovaciones. Sin embargo el gobierno de Estados Unidos, a iniciativa de la industria, logró que se modificara la sección 301 de su Ley de Comercio en 1988 y con base en ella presionaron a los gobiernos para que aceptaran el ADPIC. Esta modificación otorga facultades al gobierno de Estados Unidos para que aplique represalias comerciales a los gobiernos que a juicio de las empresas de ese país no instrumenten una adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual (Sell, 1998:3).

Poco tiempo después y ante esa presión, los países miembros de la OMC fueron cediendo e incorporando en sus legislaciones leyes de protección a los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, México —en el lapso de diez años— vivió los ex abruptos legislativos que lo llevaron de la negativa a legislar sobre bioproductos a su aceptación (Aboites, 2002:185; Martínez, 2003:158).

Sin embargo, la resistencia a esta normativa por parte de los países subdesarrollados se dio en la redacción del ADPIC, por lo menos en el apartado relativo a los derechos de protección intelectual de los seres vivos, toda vez que quedó en términos vagos, aunque a favor de que se instauraran, reflejando su desacuerdo y la debilidad por no poder evitar una disposición que afectara sus intereses, no obstante ser mayoría en la OMC.

Los casos de resistencia hablan de las transformaciones sociales ocurridas cuando la lógica del capital se impone y sus efectos resultan contrarios al sentir de las comunidades, es decir, cuando determinadas acciones, impulsadas desde un Estado, pierden legitimidad y la comunidad actúa para acotarlas, ocasionando una transformación de las relaciones sociales y consecuentemente de las instituciones. Son por ende mecanismos de disuasión y reconfiguración que el capital produce en los territorios específicos en los que opera.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Una de las principales causas de la desigualdad y asimetría entre los países de América Latina y el Caribe es **la altísima concentración** en los países desarrollados del progreso técnico.*

Al igual que en otros casos de resistencia, por ejemplo las huelgas, los mecanismos de disuasión y reconfiguración del capital pueden sufrir procesos de adopción en función de la legitimidad social que adquieren, manifiesta en una suerte de invisibilidad social por la que nadie se pregunta ¿por qué algo es como es? o ¿desde cuándo ocurre así? Lo anterior muestra que las resistencias son parte del proceso de globalización (Giddens, 2001:21).

En el transcurso de los últimos 25 años ha habido diversas formas de resistencia a la instauración de derechos de propiedad intelectual respecto al usufructo de germoplasma y de las innovaciones, tendentes a limitar la excesiva concentración del capital humano y material, de suerte tal que limitan las posibilidades de inserción en la economía internacional a otras naciones y otros capitales. También se trata de limitar la expropiación de los recursos genéticos de sus zonas naturales mediante la privatización de su uso y usufructo, por ejemplo cuando se protegen variedades locales tradicionales de una especie vegetal o cuando se protegen activos intangibles, utilizados por las comunidades desde antaño.

Algunas organizaciones no gubernamentales han realizado una intensa labor de divulgación para informar a la población sobre los riesgos para los productores agrícolas y los consumidores de las disposiciones legales señaladas. Incluso en el seno de los organismos internacionales también han prevalecido acciones de resistencia y propuestas alternativas más acordes a las características y necesidades de los países en desarrollo. Por ejemplo, en 1981 se promovió el establecimiento de un banco internacional de germoplasma agrícola bajo la custodia de Naciones Unidas (FAO), como una instancia que fuera garante del libre intercambio del germoplasma agrícola entre los países y se propuso que el germoplasma fuera considerado

patrimonio de la humanidad. Con ello se intentó cerrar el paso a la mercantilización de los genes. La propuesta fue adoptada por el grupo de los 77 y promovida para que fuera aprobada como resolución en la xxi Conferencia de la FAO (FAO, 1983). Sin embargo, la influencia de las grandes corporaciones sobre los gobiernos de los países desarrollados era muy fuerte y, pese a que la iniciativa contó con el apoyo de casi todos los representantes de los países miembros de la FAO, la recia oposición de los gobiernos de unos cuantos países desarrollados evitó que se adoptara en los términos originalmente propuestos. No obstante, en 1983 la Conferencia de la FAO aprobó una resolución que dio origen al establecimiento de la Comisión de Recursos Fitogenéticos que se convirtió en un foro de negociación permanente en el tema. También se aprobó el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos.

Dicho pacto, no obligatorio en términos jurídicos, estableció que los recursos filogenéticos, incluyendo las líneas comerciales, fueran considerados patrimonio de la humanidad y de libre intercambio, pero en la segunda parte de los años ochenta esa postura cambió ante la presión de algunos gobiernos de los países desarrollados.

Lo anterior deja en claro que en materia de propiedad intelectual la resistencia continúa, en virtud de que esos derechos no terminan por satisfacer a los gobiernos de los países en desarrollo y, como señala Sell (1998), es muy difícil que pueda prosperar.

### **Tendencias y evidencias empíricas**

La instauración de la economía global y en particular el establecimiento de los derechos de propiedad intelectual han contribuido a una mayor concentración de los recursos destinados a la investigación agrícola en los países desarrollados. Por ejemplo, en 1995 los gobiernos

de los países ricos destinaron 2.54 dólares a la investigación agrícola por cada 100 dólares del valor de su agricultura, mientras que los países en desarrollo, sólo 0.62 dólares, es decir cuatro veces menos que los primeros. En los años setenta los datos correspondían a 3.15 veces. Ahora bien, si se incluye la inversión privada, la diferencia es de ocho veces. Es decir la brecha entre países ricos y pobres se ha incrementado en este lapso (Pardey, 2001:9-15).

Además, dentro de los países ricos y pobres se observa una marcada concentración de recursos destinados a la investigación agrícola. Por ejemplo, Estados Unidos, Francia, Japón y Alemania destinaron en 1995 75% del total de este grupo a esa actividad y las mismas proporciones existían 20 años antes; mientras que en el caso de los países del sur, China, India y Brasil destinaron en ese mismo año 44% del total y a mediados de los años setenta el valor correspondió a 34% (Pardey, 2001:11). En el caso de la inversión privada destinada a la investigación agrícola la concentración es mucho más significativa, pues en 1995, 94.5% de los fondos se ubicó en los países desarrollados y sólo 5.5% correspondió a países en desarrollo.

En el caso de la revolución de los genes los resultados muestran un patrón de concentración más fuerte que el observado con la revolución verde. Así, a finales del año 2000, las tres cuartas partes de toda la superficie sembrada con transgénicos se cultivó en países ricos, Estados Unidos sembró 66.6% de la superficie total mundial y 83.4% fue sembrado con materiales resultados de investigaciones financiados con recursos privados (Pardey, 2001:24). El área sembrada creció a nivel mundial por séptimo año consecutivo en dos dígitos, se incrementó 15% entre 2002 y 2003, más que en el año previo que fue de 12% (James, 2003). En contraste, el crecimiento acumulado agregado de pesticidas químicos y semillas convencionales creció 2% (ETC Group, 2003:7).



### Los discursos, los impactos, las resistencias y los significados

Las políticas de innovación en los años noventa empiezan a conformarse de acuerdo con los intereses de los actores emergentes que son las grandes corporaciones transnacionales, el Estado disminuye los apoyos directos a estas actividades; en este periodo la tasa de crecimiento de la inversión pública en los países desarrollados destinada a la investigación agrícola disminuyó radicalmente a 0.2% entre 1991 y 1996, comparado con 2.2% en los años ochenta. En paralelo, las fronteras para el desarrollo de innovaciones en el campo de las semillas, agroquímicos, farmacéuticos, geonómicos y biotecnologías continúan desapareciendo (ETC; 2003), permitiendo la conformación de la industria de la vida. En esta reciente estructura de funcionamiento de la industria, las grandes corporaciones —con el objeto de consolidar su fuerza como oligopolio— continúan realizando alianzas, compras y uniones entre industrias para mejorar su posicionamiento en los mercados globales (Heffernan, 1999:2002), las empresas igual compiten que cooperan entre ellas, en ocasiones prefieren aliarse para compartir derechos en el uso de patentes en lugar de confrontarse entre ellas. Así evaden disposiciones legales antimonopolios. Esta nueva forma de cooperación y consolidación les resulta más conveniente y les evita gastos millonarios legales para enfrentar demandas de sus competidores.

La industria de semillas tuvo ventas estimadas totales de 23 mil millones de dólares y las diez primeras en ventas cubrieron 31% del mercado global (ETC, 2003). La convergencia de la industria y de las tecnologías de punta hace más complejo el análisis de sus estrategias de desarrollo. Sin embargo, es evidente que hay un cambio estructural en la industria que ha modificado su identidad al mismo tiempo que las grandes corporaciones se consolidan y aumentan su influencia en la conformación de las políticas, normas e instituciones que

definen el orden global en materia de innovaciones y uso de germoplasma.

### Resistencias. Negociaciones en la OMC-ADPICs previo a la reunión de Cancún

En la declaración de la reunión de ministros de comercio de los países de menor desarrollo que se celebró en Dhaka, Bangladesh, del 31 de mayo al 3 de junio del 2003, se hizo un llamado a los países miembros de la OMC a fortalecer los mecanismos internacionales para proteger los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y los derechos de los agricultores y asegurar la no-patentabilidad de las formas de vida.

En la declaración de Doha del 2002 se solicita a los gobiernos miembros de la OMC a que revisen el artículo 27.3 (b), centro de la disputa, o que se revise todo el capítulo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPICs). Se solicita que esta revisión se haga teniendo en cuenta el artículo 7 (objetivos) y 8 (principios) del ADPICs. En el primero se establece que la protección y aplicación de los derechos de propiedad intelectual debe de contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y diseminación de tecnología en *condiciones de ventajas mutuas para los productores y usuarios del conocimiento tecnológico en una forma que conduzca al beneficio social y económico* y un balance en los derechos y las obligaciones. Mientras que en el artículo 8 se establece que los miembros pueden en la formulación de sus leyes y regulaciones adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición y promover el interés público en sectores de vital importancia para su desarrollo socioeconómico y tecnológico.

### Potencial de desigualdad con la aplicación de los derechos de propiedad intelectual

El Banco Mundial (2003:28) señala que



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En esta reciente estructura de funcionamiento de la industria, las grandes corporaciones —con el objeto de **consolidar su fuerza como oligopolio**— continúan realizando alianzas, compras y uniones entre industrias para mejorar su posicionamiento en los mercados globales.*

en teoría los países en desarrollo tienen un amplio espacio de maniobra para aplicar los derechos de propiedad intelectual conforme a los dictados establecidos en la *OMC*, sin embargo, en la práctica el espacio puede ser más limitado y el "potencial para resultados de desigualdad es preocupante".

Expertos en ciencias sociales sobre el tema expresan que la inequidad en los beneficios y la total inconveniencia para los países en desarrollo y para los consumidores de todos los países van a ser la causa de su eventual colapso (Sell, 1998).

El tema de las patentes en seres vivos continúa siendo poco claro y controversial dentro de la *OMC* (Pardey, 2001:26).

### Impactos en México

El rezago que sufre México en materia de recursos públicos y privados destinados a la investigación en general y a la agrícola en particular lo coloca en una situación de vulnerabilidad. El gasto en innovación en México es muy bajo, destina alrededor de 300 millones de dólares mientras que Brasil destina 900 millones y China 2063, este último monto mayor al volumen destinado a toda América Latina (Pardey, 2001). Históricamente el gobierno de México le ha otorgado poca relevancia al fortalecimiento de sus capacidades de desarrollo científico y tecnológico. En el caso de la agricultura, Arnon (1978:24) y Scobie (1982:24) recomiendan que los países en desarrollo debieran gastar el equivalente a 2% de su producto agrícola nacional. El gasto en México fue de 0.08% en 1965, 0.18% en 1970, 0.44% en 1980 y 0.51 en 1984 (De Janvry, 1987). El gasto federal en ciencia y tecnología para el sector agrícola y rural disminuyó en términos reales entre 1990 y 1999 (Zúñiga, 2001:62).

En la propuesta de egresos que el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados a fines de 2003 para su aprobación, se estableció el eventual cierre de las instituciones nacionales de investigación

agrícola y capacitación rural. No obstante que esta parte de la iniciativa de ley no fue aprobada, queda claro que las prioridades de gobierno continúan otorgándole muy bajo perfil a estas actividades.

Por otra parte, la aplicación de la Ley Federal de Variedades Vegetales que se aprobó en 1996 ha tenido, entre otros, los siguientes impactos: en las solicitudes por país de residencia del solicitante se aprecia que han aumentado significativamente las de origen estadounidense y disminuido proporcionalmente las de México y Europa; entre 1997 y 2001, las instancias registradas por el Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas de México como instituciones dedicadas a la investigación en materia de semillas (2002:117) se incrementaron en 82% siendo la mayoría extranjeras.

Éstas y otras consideraciones permiten concluir que la legislación sobre protección de variedades vegetales en México fortaleció un clima institucional favorable a la iniciativa privada, lo que ha estimulado el proceso de apropiación excluyente propio de los títulos de obtentor<sup>2</sup> tipo la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (Aboites, 2005:8).

### Reflexiones finales

El presente ensayo establece como premisa que existe una estrecha relación entre la aprobación de los derechos de propiedad intelectual y la concentración del progreso técnico y la consolidación de capitales en la agricultura. Esta premisa es compartida por investigadores como Heffernan (1999; 2002) y Albrow (1997). Por su parte, estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe han identificado como uno de los principales problemas de la desigualdad en la región a la "elevadísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados", mientras que en el Banco Mundial (2003:28) se reconoce



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*El gasto en innovación en México es muy bajo, destina alrededor de 300 millones de dólares mientras que Brasil destina 900 millones y China 2063, este último monto mayor al volumen destinado a toda América Latina.*

<sup>2</sup> Se refiere al titular de un derecho de propiedad intelectual sobre una innovación.

que con la aplicación de los derechos de propiedad intelectual —conforme a los dictados de la OMC— se puede generar en la práctica situaciones en donde “el potencial para resultados de desigualdad es preocupante”.

En la economía global el advenimiento de las innovaciones y del conocimiento ha penetrado en el campo del sistema productivo, de la competitividad y del posicionamiento de los espacios económicos de las regiones (Bousier, 2001:2).

El proyecto de la globalización ha fortalecido a la organización corporativa (Albrow, 1997:65; Harrod, 2001; Castells, 1999, 2001; Fowler, 1994; Kenney, 1986; Linklater, 2001; Martinelli, 2003, PNUD, 2001) y presionado al Estado-nación a quedar superado como institución líder que regula la dinámica y características de las innovaciones y las modalidades de acceso al germoplasma agrícola. No obstante, las resistencias a este proyecto crecen ante las evidencias de la concentración del usufructo de las innovaciones y los recursos genéticos de los centros de origen de los cultivos y de la biodiversidad. En realidad, como lo hemos señalado en este trabajo, las acciones de resistencia han estado siempre presentes en todo el proceso de la negociación cuyo fin es instaurar la mercantilización de las innovaciones y el germoplasma agrícola. Desde que se intentó establecer en Estados Unidos la primera ley en el mundo en materia de protección de variedades vegetales, agricultores, investigadores de los centros de investigación y educación agrícola, así como funcionarios del Departamento de Agricultura de ese país se opusieron en su mayoría al establecimiento de derechos de propiedad intelectual. Esta posición se logró mantener durante las décadas de los cincuenta, sesenta y gran parte de los setenta (Fowler, 1994). Sin embargo, las presiones de las corporaciones privadas productoras de semillas lograron que el gobierno de Estados Unidos impulsara ante el Congreso la iniciativa que dio origen a la ley de protección para la

obtención de variedades de reproducción sexual. Sin embargo, como se ha señalado, los gobiernos de los países en desarrollo también promovieron acciones de resistencia e intentaron defenderse de los impactos nocivos a sus intereses del sistema de protección que se intentaba generalizar entre los países, para ello, durante los primeros años de los ochenta, lograron que se aprobara la resolución 6/81 por parte de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en donde se reconocía que los recursos fitogenéticos eran patrimonio universal y por lo tanto impidieron temporalmente que se generalizaran los derechos de propiedad intelectual en materia de variedades vegetales en la mayoría de los países del mundo.

Se ha mostrado en este trabajo que el potencial de desigualdad social que tiene la concentración de las innovaciones, demanda del gobierno y de los legisladores de México una revisión cuidadosa de sus estrategias en los foros internacionales y de las iniciativas y leyes en materia de innovación y acceso al germoplasma agrícola.

En el ámbito nacional se sugiere que los legisladores pugnen porque se incrementen significativamente los recursos federales destinados a la investigación para la generación de semillas mejoradas y exigir a las instituciones de investigación pública un uso eficiente de estos recursos de acuerdo con programas con objetivos y prioridades establecidos conforme a los requerimientos y necesidades del país. Ante las dificultades financieras por las que atraviesa el gobierno federal es conveniente también buscar nuevos esquemas de colaboración para el financiamiento de la investigación basados en convenios entre instituciones de enseñanza e investigación, asociaciones de productores agrícolas y gobiernos estatales y municipales. En el ámbito de los organismos internacionales es necesario una participación más activa de los represen-



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

**Es importante** que el gobierno de México promueva la participación de los organismos de la sociedad civil en las negociaciones dentro de los organismos internacionales.

tantes gubernamentales de México en las negociaciones internacionales y una mayor supervisión de su labor por parte del Congreso de la Unión para lograr instaurar con el apoyo y participación de los gobiernos de los países miembros un ordenamiento que evite que pocas empresas tengan el control y el uso excluyente de las innovaciones y del usufructo de los recursos genéticos del país; que luche porque estos ordenamientos internacionales detengan estas tendencias y favorezcan un usufructo más justo y equitativo, como lo demandaron los gobiernos de los países menos desarrollados en Dhaka, Bangladesh, en donde en esencia se exige que se amplíen significativamente las facilidades y oportunidades para el desarrollo y la participación en estas actividades de las regiones de los países en desarrollo. Es importante que el gobierno de México promueva cambios en los organismos internacionales que permitan a los representantes de los organismos de la sociedad civil tener participación activa en las negociaciones internacionales que se llevan a cabo en el seno de estos organismos.

A nivel del país se debe estimular e impulsar más la participación de miembros de la sociedad civil en las discusiones y análisis de las propuestas en materia de acceso a los recursos genéticos y de fomento y regulación de las innovaciones científicas y tecnológicas.

### Bibliografía

**Aboites, G.**, 2002, *Una mirada diferente de la Revolución verde. Ciencia, nación y compromiso social*, Plaza y Valdés-Universidad de Guadalajara, México.

\_\_\_\_\_ y F. Martínez, 2005, "La protección de las variedades vegetales en México", revista *Agrociencia*. Vol. 39, núm. 2, marzo-abril, Colegio de Postgraduados, Texcoco, México.

**Arnon, Isaac**, 1978, *Organización y administración de la investigación agrícola*,

Instituto Latinoamericano de Ciencias Agrícolas, San José de Costa Rica.

**Albrow, Martin**, 1997, *The Global Age. State and Society beyond Modernity*, Stanford University Press, Stanford, California.

**Banco Mundial**, 2003, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003. Panorama general. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformaciones de las instituciones, crecimiento y calidad de vida*, Washington, D.C., EUA.

**Boisier, Sergio**, 2001, *Sociedad del conocimiento, Conocimiento social y Gestión territorial*.

**Castells, Manuel**, 1999, *La era de la información. Economía sociedad y cultura*. La Sociedad Red, vol. 1, 1ª ed. en español, Siglo XXI Editores, México.

\_\_\_\_\_, 2001, *Information technology and Global Development*, Keynote address at the Economic and Social Council of the United Nations. Revised July.

CEPAL, 2002, "Desigualdades y asimetrías del Orden Mundial", en *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, Chile.

**De Janvry, Alain**; D. Runsten; E. Sadoulet, 1987, *Technological Innovations in Latin American Agriculture*. IICA, Program Series 4, San José, Costa Rica.

ETC Group, 2003, *Oligopoly Inc. Concentration in Corporate Power: 2003*. Communiqué. November-December 2003. Issue 82. ETC Group. Osborne, Winnipeg, Canadá.

**Fowler, C.**, 1994, *Unnatural Selection. Technology, Politics, and Plant Evolution*. International Studies in Global Change 6, Gordon and Breach Publishing, Switzerland.

**Gervais, Daniel**, 1998, *The TRIPS Agreement. Drafting History and Analysis*, Sweet & Maxwell, Londres.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo



**Giddens, A.**, 2001, "Lecciones globales", en revista *Nexos*, núm. 287, noviembre, México.

**Harrod, Jeffrey**, 2001, *Global Realism: Unmasking Power in the International Political Economy*. Edited by Richard Wyn Jones. Lynne Rienner Publishers. Inc. Boulder, Colorado. EUA.

**Heffernan, William**, 1999, *Consolidation in the Food and Agriculture System. Report to the National Farmers Union*. <http://www.foodcircles.missouri.edu/whstudy.pdf>.

\_\_\_\_\_ and M.K. Hendrikson, 2002, *Multinational Concentrated. Food Processing and Marketing Systems and the Farm Crisis*. Presented at the Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Science. Symposium: Science and Sustainability: The Farm Crisis: How the Heck Did We Get Here? February, 14-19, 2002. Boston Massachusetts. EUA.

**James, Clive**, 2003, *Global Status of Commercialized Transgenic Crops: 2003*. International Service for Acquisition of Agri-biotech Applications. ISAAA Briefs. Preview. No. 30. Ithaca, N.Y. <http://www.agbiotech.net>.

**Kenney, M.**, 1986, *Biotechnology: The university- industrial Complex*. Yale University Press. New Haven.

**Linklater, Andrew**, 2001, The Changing Contours of Critical International Relations Theory. *Theoretical Theory and World Politics*. Edited by Richard Wyn Jones. Lynne Rienner Publishers. Inc. Boulder, Colorado. EUA.

**Martinelli, Alberto**, 2003, *Markets; Governments, Communities and Global Governance*. Presidential Address ISA. XV Congress, Brisbane 2002. International Sociology, vol. 18, núm. 2.

**Martínez, F.**, 2002, *La globalización en la agricultura: las negociaciones internacio-*

*nales en torno al germoplasma agrícola*, Plaza y Valdés-Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, México.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1983, *Informe del 22º Periodo de Sesiones de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*, noviembre, Roma, Italia, p. 52-59.

**Pardey, P.G.**, Nienke Beintema, 2001, *Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel*. IFPRI Food Policy Report 31. Washington, D.C.

**Parayil, Govindan**, 2002, *Mapping technological trajectories of the Green Revolution and the Gene Revolution from Modernization to Globalization*. Research Policy 32. 971-990.

PNUD, 2001, *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del hombre*, Ediciones Mundi-Prensa, <http://www.undp.org/hdr2001/spanish/spidhtod.pdf>.

**Rifkin, Jeremy**, 1998, *The Biotech Century. Harnessing the Gene and remaking the World*. Jeremy Tarcher /Putnam a member of penguin Putnam. Inc. New York. EUA.

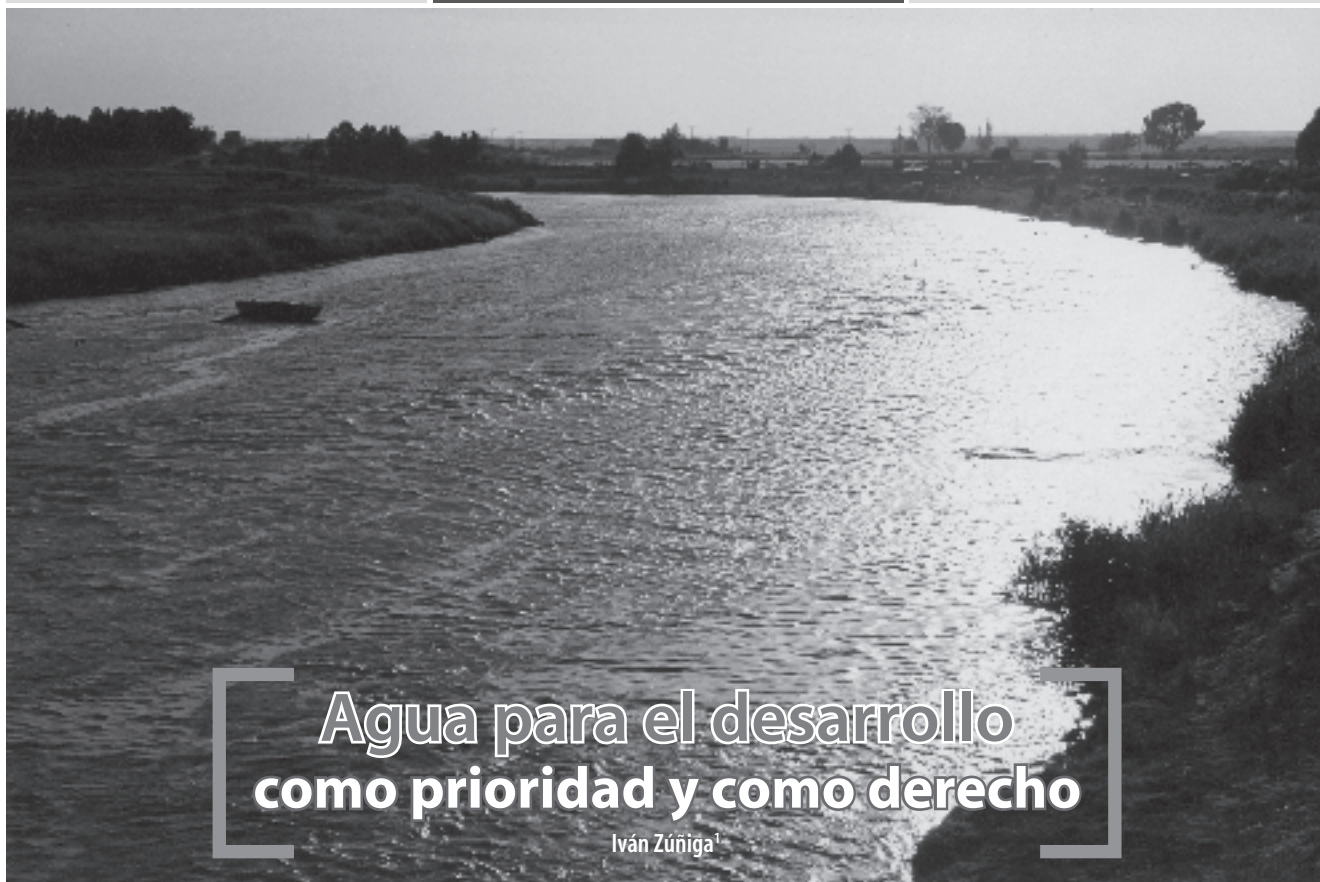
**Sell, Susan K.**, 1998, *Power and Ideas. North- South Politics of Intellectual Property and Antitrust*. James N. Rosenau Editor. SUNY Series in Global Politics. State University of New York Press. EUA.

**Scobie, G.**, 1982, *Investment in Agriculture Research: Some Economic Principles*. Papers Works for CIMMYT. México .

**Zúñiga C. J. A.**, 2001, *Globalización y tecnología. Impacto en el subsector agrícola de México*, Monografía. División de Ciencias Socioeconómicas de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Buenavista, Saltillo, Coahuila, México.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo



## Agua para el desarrollo como prioridad y como derecho

Iván Zúñiga<sup>1</sup>

FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

Históricamente el control del agua ha derivado en control político y viceversa, originando la exclusión de algunos grupos sociales. Esto fue notable en el México previo al desarrollo industrial, cuando la mayoría de la población vivía bajo esquemas de producción rural.

Actualmente, la lucha por el control del agua no responde sólo a la importancia de la misma para la vida y a la producción primaria de alimentos; está definida también por la escasez y la contaminación del recurso. En consecuencia, en las diferentes regiones de nuestro país han proliferado los conflictos políticos, abusos de poder e incluso corrupción; pero también existen experiencias de gestión adecuada, con equidad en el acceso y conservación de los cuerpos de agua.

En este marco de lucha por el control del agua correspondería preguntarse: ¿El agua es un asunto de seguridad nacional? ¿Tener acceso a ella debe

consagrarse en la Constitución como un derecho para toda persona que viva en México? ¿La única forma de hacer llegar agua de buena calidad a toda la población es la mercantilización del recurso y la privatización de su administración?

A reserva de profundizar en aspectos que, en opinión del autor, apoyan la búsqueda de respuestas, debe tenerse presente que no existe ningún tipo de desarrollo social o económico sin la presencia del agua como un elemento básico en la calidad de vida y la producción económica. Sin embargo, debido al crecimiento poblacional que disminuye gradualmente la cantidad de agua potencialmente disponible para cada persona, a la grave contaminación que sufren nuestros cuerpos de agua dulce y a la degradación de nuestros sistemas hídricos (nuestras cuencas), cada día nos aproximamos más hacia una crisis en la disponibilidad de agua en cantidad y calidad suficientes.

Afortunadamente, en los últimos diez años en México ha venido generándose una renovada preocupación y una nueva discusión sobre la política hidrológica e hidráulica, sobre la necesidad de conservación y adecuado aprovechamiento de los cuerpos de agua, la gestión adecuada de las cuencas como sistemas complejos, la inversión necesaria para la construcción de infraestructura y la participación democrática de los diferentes sectores de la población en las decisiones políticas, de asignación y de conservación del recurso.

Dentro de la complejidad de esta nueva discusión que se está dando a nivel internacional y en México, destacan tres temas centrales para el corto plazo:

a) La definición clara del papel que el sector público y la iniciativa privada deben jugar en la gestión adecuada del recurso, incluido el debate sobre la privatización del agua y los servicios de distribución de ésta.

<sup>1</sup> Director ejecutivo del Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C. Especialista en temas de política y gestión medio ambiental, desarrollo y cooperación internacional. Colabora en el Programa Internacional de Estudios del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense.

b) El debate sobre los impactos ecológicos, económicos y sociales que tiene la construcción de grandes represas para almacenamiento de agua, así como los argumentos a favor de proyectos alternativos con menor impacto y costo económico.

c) La importancia de una gestión democrática del recurso, sobre todo de forma local, para lograr un aprovechamiento sustentable y la equidad en el acceso al mismo.

El tratamiento de los temas señalados en este artículo no pretende ser exhaustivo dada su complejidad y la dificultad de incluir todos los aspectos relevantes en este espacio. No obstante, se procura hacer hincapié en los aspectos más importantes de la discusión actual con el objetivo de brindar un panorama general sobre posibles respuestas.

### a) El papel del sector público y del privado en la gestión del agua

En México, tradicionalmente el sector público ha sido quien se ha hecho cargo de la gestión del agua. Sin embargo en los últimos años se hizo patente la necesidad de un cambio en el diseño institucional del sistema administrativo con base en una diversidad de diagnósticos que incluyen información técnica y evaluaciones sociales. Con base en esta necesidad, se creó una nueva Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004, con la cual se busca establecer un marco descentralizado de gestión del agua y cambiar el enfoque, esencialmente sectorial, por uno que brinde condiciones para una gestión integral basada en las necesidades locales, que considere las características físicas del recurso para su aprovechamiento óptimo y que contribuya a la toma de decisiones imparciales y objetivas basadas en criterios e información técnica disponible.

### La gestión integrada del agua

Usualmente la gestión del agua en México se ha definido desde el gobierno federal bajo una visión que privilegia sólo la distribución del agua entre usuarios, sin considerar normalmente el papel fundamental que juegan las cuencas en la colección de la lluvia y en el mantenimiento de la dinámica ecológica de la cuenca en su conjunto, es decir, normalmente no se ha considerado el papel que juegan los ecosistemas de las partes altas de la cuenca en la filtración del agua al subsuelo, en la contención de procesos de erosión causados por la misma agua y el depósito de sedimentos en los cuerpos de agua de las partes bajas. Dicho de otro modo, no se ha considerado a las cuencas como sistemas integrales y, por tanto, no siempre se establecen acciones de protección y aprovechamiento del recurso que coordinen adecuadamente a los diferentes usuarios y usos (energía, centros urbanos, producción de alimentos, procesos ecológicos, etcétera).

Por lo anterior, el papel de los distintos niveles de gobierno requiere una mejor coordinación para garantizar una gestión equitativa y sustentable del agua, capaz de considerar variaciones hidrológicas, cambios socioeconómicos, características y necesidades de los procesos ecológicos, planes regionales de desarrollo y los valores de los grupos poblacionales que habitan la cuenca (sistemas natural y humano). Desde esta perspectiva, resulta indispensable que los gobiernos sean quienes mantengan el control de la gestión de la cuenca con participación de los distintos sectores de usuarios y población, para garantizar que el uso del agua y la conservación de la cuenca respondan al interés de todos los habitantes (incluyendo a la naturaleza) del sistema. Difícilmente, desde esta visión, sin un control del Estado el sector privado podría garantizar la adecuada coordinación de todos los actores involucrados y la equidad en el aprovechamiento del recurso.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*¿La única forma de hacer llegar agua de buena calidad a toda la población es la **mercantilización del recurso** y la privatización de su administración?*

## Privatización

Para abundar más en esta visión del papel que debe jugar el sector público en la gestión del agua cabe hacernos una pregunta: si es necesario pasar de una gestión basada en la oferta de agua a los diferentes usuarios y usos hacia una gestión orientada a un control de la demanda y la conservación de los ecosistemas, ¿el sector privado tendrá suficientes incentivos para garantizar una demanda adecuada e incorporar correctamente las necesidades de la naturaleza? Resulta paradójico, por decir lo menos, que un sector privado orientado por la rentabilidad financiera no busque incrementar la demanda y se preocupe más por la naturaleza que por incrementar su oferta.

Por otro lado, también podemos decir que ciertos argumentos de la iniciativa privada para participar en la gestión del agua son buenas razones a considerar, como puede ser el financiamiento y los altos niveles de eficiencia económica que suelen caracterizarla y la necesidad de enfrentar la corrupción gubernamental que en ocasiones existe. Sin embargo, esto no significa que la participación privada forzosamente tenga que ser de grandes capitales o empresas extranjeras o nacionales. Existen muchos esquemas que aún no han sido explorados en México, como puede ser la creación de cooperativas de consumidores de agua u otros esquemas de participación social, donde los pobladores de la cuenca sean copropietarios de sus propios sistemas de gestión. En este sentido, podría abrirse un sinnúmero de opciones, tanto de financiamiento como de gestión, que respondan en mayor medida a un interés social y que no dejen al gobierno como único actor en la gestión del recurso. Al menos, en teoría, no siempre la privatización total de los sistemas de gestión o del recurso en sí es la única salida para lograr cambios.

## El agua como un derecho humano para todas las personas en México

Finalmente, en la discusión sobre la par-

ticipación y responsabilidad que tiene el sector público en la gestión del agua existe un argumento fundamental: el acceso al agua en cantidad y calidad suficiente es un factor básico para una vida digna y, por tanto, es una prioridad absoluta que no puede estar sujeta a negociación ni a intereses mercantiles. En este sentido, el gobierno y toda la sociedad en su conjunto tienen la obligación de garantizar el acceso al agua a todas las personas que habiten el país.

La visión del agua como un derecho humano implica que el gobierno, en sus tres niveles, sea responsable de garantizar el acceso al agua a toda la población y que, por lo tanto, tenga como prioridad construir la infraestructura necesaria para cumplir con esta obligación, sobre todo en el caso de los grupos más marginados, quienes normalmente carecen de esta infraestructura y terminan pagando precios más elevados por el servicio.

Aun cuando el derecho al agua no ha sido estipulado, específicamente dentro los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en el artículo 11 del Pacto Internacional firmado y ratificado por México en 1981 (que entró en vigor el 23 de junio del mismo año), el Comité General de las Naciones Unidas para los DESC, adoptó en noviembre de 2002 un Comentario General sobre el Derecho al Agua,<sup>2</sup> en el cual reconoce que el agua está incluida claramente en la categoría de garantías esenciales para asegurar una adecuada calidad de vida, particularmente como una condición fundamental para la sobrevivencia. Adicionalmente, el derecho al agua en cantidad y calidad suficientes también deriva del derecho a la salud estipulado en el artículo 12 del mismo Convenio y encuentra también sustento en la Declaración del Mar del Plata emitida durante la Conferencia sobre el Agua de las Naciones Unidas en 1977, donde se estableció que todas las personas tienen el derecho a tener acceso a agua potable en cantidad y calidad suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

El reconocimiento de este derecho sienta las bases para establecer tres responsabilidades básicas para los diferentes niveles de gobierno:

1. Respeto al acceso al agua. Esto significa que los gobiernos no pueden interferir en las formas existentes de acceso al agua que las comunidades tienen bajo ningún argumento, incluyendo desviaciones de corrientes o desconexiones del sistema de suministro.
2. Protección del acceso. Esta responsabilidad implica que los gobiernos deben vigilar y garantizar que ninguna persona, empresa o institución limite o afecte el derecho de otros al acceso al agua.
3. Cumplimiento universal del derecho. Este aspecto implica que los gobiernos son responsables de buscar, por todos los medios, y otorgar a toda la población acceso al agua.

Cumplir con estas obligaciones y lograr incorporar el derecho humano al agua en México es una discusión que apenas está comenzando, sin embargo, es un paso urgente para sentar las bases claras de cuál debe ser el papel del sector público y del sector privado en el cumplimiento de este derecho. Es indispensable no dejar pendiente esta discusión por más tiempo y lograr además de su incorporación en la Constitución su inclusión en los planes de gobierno.

## b) Los impactos ecológicos, económicos y sociales de las grandes represas

Desde la antigüedad y hasta nuestros días, los gobiernos han diseñado grandes proyectos de infraestructura para retener y canalizar el agua superficial, con el objetivo de producir energía eléctrica, proveer del recurso a los centros poblacionales y dar agua a los distintos sectores productivos para sus actividades, principalmente la agricultura.

Las presas también han servido para prevenir avenidas y evitar inundaciones

<sup>2</sup> Comentario General Número 15 sobre el derecho al agua (en español): [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf). El documento está disponible en inglés en: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.



en las partes bajas de las cuencas donde comúnmente se encuentran asentamientos humanos, sin embargo, a pesar de los grandes beneficios que brindan, las grandes presas tienen costos ecológicos, sociales y económicos muy altos, amén de que sus impactos sobre la biodiversidad donde se construyen son irreversibles.

Las grandes presas, también conocidas como mega presas, requieren de grandes extensiones de terreno para inundación y generalmente traen consigo el desplazamiento de poblaciones humanas, el desvío de ríos y grandes impactos ambientales durante su construcción aun cuando tienen normalmente una vida útil entre 60 y 80 años. Es por esto que en los últimos años, la construcción de grandes obras de infraestructura hidráulica se ha convertido en un tema controvertido y en muchos países actualmente se promueve la creación de micropresas que tienen un impacto menor en términos sociales y ecológicos.

En México, durante los últimos años hemos sido testigos de movilizaciones sociales en contra de la construcción de mega presas, como la presa de Arceiano en Jalisco y la Parota en Guerrero. Lo cierto es que mientras la población de México siga creciendo no se podrá dejar de construir presas, canalizaciones y otra infraestructura para cubrir las necesidades básicas de la sociedad. Sin embargo, es necesario explicar claramente a las poblaciones locales, las afectaciones sociales y ecológicas con la finalidad de buscar posibles alternativas o incorporar criterios rigurosos de compensación ecológica y social.

### Efectos sociales y ecológicos de las grandes presas

En ocasiones, las aguas estancadas de las presas crean condiciones adecuadas para la generación de enfermedades como la esquistosomiasis, la disentería o el dengue. Además, es común que las

poblaciones cercanas a los embalses no cuenten con sistemas adecuados para la disposición de aguas grises o residuos municipales, con lo cual estos llegan a los cuerpos de agua contaminándolos. Otro aspecto poco considerado son los cambios en la dinámica social de las poblaciones cercanas durante la construcción de las presas. En este periodo es normal la llegada de grandes cantidades de personal para las obras, generándose prostitución, militarización y tala de grandes extensiones forestales, lo cual trastoca de forma importante las relaciones sociales de las poblaciones adyacentes.

Desde la perspectiva ecológica, las presas y las obras de conducción son la principal razón de que 33% de las especies de peces de agua dulce del mundo se hayan extinguido, estén en peligro de extinción o sean vulnerables, y México no es la excepción. Un significativo, pero desconocido porcentaje de mariscos, anfibios, peces y especies de plantas y aves que habitan en las partes bajas de las cuencas, dependen de los aportes de agua dulce, la temperatura de la misma y los nutrientes que las corrientes de aguas superficiales proporcionan a los ecosistemas. Al represarse el agua río arriba, todas estas variables cambian, alterando totalmente la dinámica natural de los ecosistemas, lo cual produce graves afectaciones a toda la cadena productiva río abajo, incluyendo efectos importantes sobre las pesquerías aledañas a las desembocaduras de los ríos. Además, los embalses trastocan las rutas y territorios de animales terrestres, ya sea río arriba o abajo, con lo cual se puede provocar otra serie de afectaciones a las dinámicas poblacionales de los ecosistemas a lo largo del lecho completo. Por ejemplo, en Tailandia, la construcción de la presa Pak Mun eliminó a 51 especies de animales y se perdieron 11,250 toneladas de peces del sistema del río Senegal. Este tipo de efectos en México son normalmente desconocidos o ignorados por quienes toman las decisiones políticas para la construcción de estas obras.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Desde la perspectiva ecológica, las presas y las obras de conducción son **la principal razón** de que 33% de las especies de peces de agua dulce del mundo se hayan extinguido, estén en peligro de extinción o sean vulnerables.*

Los graves impactos sociales y ecológicos causados por la construcción de grandes presas son tales que, en los últimos años, algunos países y muchas agencias de ayuda multilateral han cambiado poco a poco los criterios de financiamiento a estas obras, optando incluso por acciones en dirección totalmente opuesta como en Francia, donde se han demolido las presas de Maisons-Rouges y Saint Etienne du Vigan, en la cuenca del Loira, para restaurar las pesquerías de la región. En Estados Unidos, con las acciones tomadas en los últimos años, se han retirado cerca de 500 presas viejas o perjudiciales para el medio ambiente.

Por si fuera poco, el impacto de las grandes presas no termina ahí, ya que la pérdida de grandes zonas arboladas por la inundación y la descomposición de la materia orgánica atrapada bajo del agua, emite grandes cantidades de gases de efecto invernadero, contribuyendo, de esta forma, también a la afectación del microclima de la región y entre 1 y 28% al proceso de cambio climático que vivimos a nivel planetario.

A todos estos impactos, también habría que sumar los de tipo económico que sobre la población de México tiene la construcción de las grandes presas, ya que en el análisis costo-beneficio, aun con periodos de recuperación largos de 40 o 50 años y considerando los llamados beneficios marginales decrecientes y costos marginales crecientes, las inversiones que realice el Estado no se recuperan y tendrán que ser absorbidas por el erario público: "las curvas de beneficios marginales decrecientes y de costos marginales crecientes que se pueden estimar a nivel general (aunque en cada país y en cada sitio tiene su propia evolución)... se cruzaron aproximadamente en la década de los años setenta en muchos países... en la mayoría de los casos, esas curvas están ya en el lado de irracionalidad y de no rentabilidad" (Pedro Arrojo, *dixit*, versión estenográfica, conferencia en Ciudad de México, 25 de octubre de 2005).

Por lo anterior, bajo la perspectiva de los impactos sociales, ecológicos y económicos asociados a la construcción de las grandes presas, es claro que la acción más importante previa a su construcción es el análisis de soluciones más rápidas y baratas, como la reducción de la demanda de agua por parte del sector agrícola y urbano de la región, haciendo uso de tecnologías más productivas y eficientes; la construcción de sistemas de retención de aguas más pequeños y con impactos menores; la reutilización de aguas residuales municipales como se hace en Israel, donde se vuelve a utilizar hasta 70% de esta agua, o la reducción de pérdidas en los sistemas de conducción y distribución de agua en las ciudades, como es el caso de la Ciudad de México, donde se pierde hasta 40% del líquido, cantidad de agua suficiente para cubrir las necesidades de una ciudad del tamaño de Roma. Sin embargo, la búsqueda de soluciones rápidas y baratas en México aún no es adoptada por los tomadores de decisiones ni por las fuentes de financiamiento para el desarrollo, por lo que se siguen produciendo obras faraónicas que tienen graves consecuencias para el bienestar actual y futuro de los mexicanos.

### **c) La importancia de una gestión democrática del recurso, especialmente de forma local, para lograr un aprovechamiento sustentable y la equidad en el acceso al recurso**

La gente debe tomar las decisiones que afectan su vida. Las personas deben de estar al mando de lo que será su vida y la de sus hijos. Estas dos premisas no pueden ser rebatidas bajo ningún presupuesto, ya que una sociedad que no tiene libertad para influir en las decisiones de su gobierno pierde toda posibilidad de decisión sobre su bienestar presente y futuro. Si lo pensamos de otra forma, las generaciones de mexicanos que nos han precedido han construido con esfuerzo una estructura de gobierno y una infraestructura dirigidas a proveer de todos los elementos nece-

sarios a los mexicanos (aunque todavía quedan grandes sectores marginados) para que tengan una vida cada día más digna y plena. En este sentido, nosotros hemos heredado una infraestructura hidráulica que le ha costado a nuestra sociedad para que todos podamos contar con agua corriente en nuestras casas, agua para producir alimentos y para que cada una de las personas que habitamos este país cuente con la cantidad suficiente para tener una vida digna y pueda mantener un crecimiento económico. Esta herencia también nos hace responsables de la gestión que hagamos del líquido y la infraestructura, para dejar a su vez a las nuevas generaciones mayores oportunidades para construir su bienestar; ésta es la única forma en la cual las sociedades logran avanzar en el tiempo. Éste es un buen argumento, que si bien no es técnico sí es moral y debemos observar para evitar que esta estructura social que hemos construido no sea administrada para beneficio de unos cuantos, sino de toda la sociedad en su conjunto.

Siguiendo el mismo razonamiento que el párrafo anterior, si el agua no es propiedad del gobierno, ¿por qué entonces se puede éste atribuir la decisión de dar el control del recurso bajo cualquier fórmula legal a intereses privados? El agua, por mandato constitucional, pertenece a la nación y quienes la conformamos somos todos los mexicanos, la sociedad en su conjunto. De esta manera, el agua, gracias al mandato de nuestra Carta Magna, es reconocida como un bien social sobre el cual el gobierno tiene la potestad de administración o gestión, mas no de propiedad. Por ello es indispensable pasar de un enfoque tradicional de gestión centralizada y tecnocrática a uno basado en la participación activa de los ciudadanos, de todos los diferentes sectores, para lo cual debemos garantizar una adecuada participación. Éste es quizás el mayor reto: la creación de un modelo de gobernabilidad participativa.

La nueva Ley de Aguas Nacionales de 2004 introdujo cambios importantes para la creación de órganos de cuenca con representación de usuarios, gobiernos locales e instancias federales que tendrán la responsabilidad de expedir los programas hídricos regionales buscando una gestión participativa y local del recurso. El nuevo ordenamiento, que establece activar consejos para la gestión de las cuencas, representa una gran tarea para el gobierno federal sin precedentes en América Latina, sin embargo, algunos de los retos que enfrenta esta iniciativa son:

- Lograr la participación real de todos los sectores sociales en la toma de decisiones compartidas y que la estructura planteada no sólo sea un mecanismo para validar las decisiones y acciones del gobierno federal.
- Establecer una adecuada representación de usuarios que accedan a información suficiente para participar en la toma de decisiones, ya que las cuencas son demasiado grandes y abarcan a demasiados usuarios, que normalmente carecen de información sobre la dinámica de toda la cuenca.
- Lograr un papel más activo de los usuarios en la solución de sus propios problemas, ya que aún existe una gran cultura de paternalismo, que provoca, desde los mismos usuarios, la promoción de las propuestas de solución provenientes del gobierno federal.

Los cambios legales, efectuados en los últimos años en el país, permiten avanzar hacia una gestión participativa del agua, pero aún existen grandes indefiniciones en las competencias. Por ejemplo, existe recelo a la completa descentralización de la gestión, y a los

actores locales tampoco se les confiere la posibilidad de tomar decisiones. Con estas bases, podemos esperar, en los próximos años, una gran diversidad de escenarios, en donde existan desde cuencas gestionadas con una gran preponderancia de la Comisión Nacional del Agua y el organismo de cuenca gubernamental, hasta cuencas donde se den concertaciones reales con decisiones compartidas entre los usuarios. Quizás lo más importante de esta situación es que los primeros pasos para sentar una gestión participativa en el país, que responda de mejor forma a la visión del agua como un bien de propiedad social, están dándose.

En los próximos años, el crecimiento poblacional, la degradación de las cuencas y la necesidad de un desarrollo económico que pueda garantizar niveles de bienestar adecuados para todos los mexicanos, exigirá grandes cambios en nuestra concepción del agua como recurso estratégico y como derecho de todo ciudadano, lo que plantea grandes retos para lograr una estructura de gestión adecuada, que solucione los potenciales conflictos y nos lleve a una dinámica de mejora en la calidad de vida. Lo más importante en este momento es que los cambios en la estructura de la gestión del agua hacia una más participativa, que se están llevando a cabo en el país, parecen estar en el camino adecuado. Ahora, lo más trascendental es que, tanto los responsables de tomar las decisiones de gobierno, de construcción de infraestructura y de adecuación del marco legal, así como aquellos de las organizaciones de la sociedad civil, puedan establecer canales continuos de comunicación, que abran la puerta a consensos y avances en el fortalecimiento de una gestión cada vez más integral, más democrática y más responsable del líquido y sus fuentes.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Resulta indispensable que los gobiernos sean quienes mantengan el control de la gestión de la cuenca con la **participación de los distintos sectores** de usuarios y población, para garantizar que el uso del agua y la conservación de la cuenca respondan al interés de todos los habitantes.*





## LLAMADO DEL GRUPO BOSQUES (G-BOSQUES): Hacia una estrategia de aprovechamiento sustentable comunitario para la conservación de los recursos forestales mexicanos

FOTO Liliam Jiménez

El GRUPO BOSQUES (G-Bosques) es una articulación plural de comunidades forestales, organizaciones nacionales de productores forestales y organizaciones no gubernamentales, cuyo interés principal es frenar el deterioro de los bosques y mejorar la calidad de vida de quienes viven y trabajan en las regiones forestales.

Desde esta convergencia hacemos un llamado urgente a la sociedad, al gobierno y a quienes aspiran a gobernar a partir de 2007, para emprender acciones conjuntas encaminadas a proteger nuestros bosques, revirtiendo las tendencias de deforestación que se han registrado durante décadas y que han ocasionado no sólo un empobrecimiento de las comunidades sino también un fuerte deterioro de los ecosistemas y de la economía rural.

Los bosques tienen un papel clave en la vida social, económica, cultural y política de las comunidades asentadas en las zonas forestales y, en general, de la sociedad nacional. Además, ocupan un lugar importante en la protección de muchas especies animales y vegetales en la permanencia de los suelos y fuentes de agua y en la regulación del clima local y del planeta.

En las áreas forestales de México habitan 12 millones de personas, es decir, casi la mitad de nuestra población rural. En estas áreas, además hay un enorme capital natural: bosques y selvas de gran productividad económica y diversidad vegetal y faunística, así como abundantes zonas con otros ecosistemas de importancia como matorrales y manglares, que motivan el que México, a nivel mundial, sea llamado país "mega diverso".

Frente al resto de los países del mundo, México cuenta con dos ventajas excepcionales que le pueden permitir la autosuficiencia en productos forestales bajo esquemas de sustentabilidad:

- 1) la cantidad y calidad de los bosques y
- 2) el hecho de que cuatro quintas partes de las tierras forestales sean propiedad de las comunidades y ejidos que en ellas habitan.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX se abrieron cauces para la silvicultura comunitaria, lo cual permitió que en torno a la producción forestal se consolidaran varias empresas sociales y organizaciones regionales de productores. Además hay

una ventaja más: la ubicación geográfica de México como posición estratégica para el acceso a los mejores mercados del mundo. Existe, sin embargo, un desfase entre el enorme potencial forestal de México y la escasa cultura forestal que históricamente ha caracterizado a la sociedad mexicana. Durante varios siglos, y en particular durante el siglo XX, las políticas de colonización y desarrollo de la agricultura y ganadería provocaron la pérdida o deterioro de extensas superficies de bosques y selvas.

La explotación forestal basada, hasta 1980, en un esquema de concesiones, fomentó que compañías privadas y paraestatales extrajeran el mejor arbolado y construyeran infraestructura caminera precaria, no sólo despojando a los campesinos, sino degradando los bosques y desatando así su deforestación.

En los últimos 25 años, la política forestal ha sido errática y persistentemente marginal frente a otros intereses: múltiples cambios en la legislación, bajos presupuestos, inducción de desmontes y costos de oportunidad distorsionados por políticas de fomento agropecuario sin equilibrio con el fomento forestal, entre



otros aspectos, así como la deficiencia de integración industrial para las condiciones posteriores a las concesiones.

Para lograr el mejoramiento de los bosques y de la calidad de vida de las comunidades forestales, es necesario un cambio de rumbo en la política forestal del país. La principal estrategia, en nuestra opinión, es hacer extensivas las prácticas de manejo forestal sostenible en todas las comunidades dueñas de terrenos forestales y aumentar el valor del uso forestal mediante la integración industrial y la diversificación del uso de las tierras forestales. Es decir, diseñar y poner en práctica una política forestal basada en el esquema de manejo forestal comunitario y participación de las comunidades en la transformación industrial, así como la valoración de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas forestales.

En G-Bosques realizamos un análisis riguroso de la política forestal actual: comparamos y confrontamos las metas comprometidas en el Programa Nacional Forestal (PNF) con los datos cuantitativos aportados por los indicadores duros y con la información cualitativa que, organizaciones estrechamente vinculadas con las cuestiones forestales, hemos generado en nuestra práctica cotidiana.

Todos los diagnósticos disponibles, tanto los de G-Bosques como los que ofrecen otras instituciones (académicas, gubernamentales, no gubernamentales y agencias de la ONU), muestran que los recursos forestales de nuestro país están deteriorándose a un ritmo alarmante. Nos preocupa el hecho de que las instituciones gubernamentales no hayan sido capaces de dimensionar el problema ni de instrumentar acciones efectivas de solución mediante la aplicación de enfoques de corresponsabilidad que abran cauces a la participación de la sociedad civil.

Nos inquieta además comprobar lo simplista de la visión de esas instituciones

respecto a la problemática forestal; en demasiadas ocasiones las estrategias gubernamentales se limitan a lanzar campañas de reforestación y a emprender acciones policíacas encaminadas a enfrentar la tala clandestina. No es de esa manera como podrá resolverse la compleja crisis ambiental de los bosques mexicanos y el deterioro social en las casi nueve mil comunidades campesinas con bosque del país.<sup>1</sup>

Si bien los retos para enfrentar esta situación no sólo atañen al gobierno sino a muy diversas entidades de la sociedad, consideramos que son las autoridades gubernamentales quienes tienen mayor responsabilidad.

Los indicadores sobre la actividad forestal en México revelan que el aprovechamiento de los recursos silvícolas está muy por debajo de su potencial y dista mucho de poder ser calificado como sustentable. Por falta de cultura forestal, en extensas zonas se extraen volúmenes de productos forestales muy inferiores a los que podrían extraerse bajo esquemas de sustentabilidad. Esto ocasiona que el sector forestal nacional se vea orillado a comprometerse en convenios de importación desventajosos, y a la vez ejerce presiones de demanda que propician la explotación clandestina. Así, paradójicamente, los bienes forestales son subutilizados pero a la vez están siendo destruidos a pasos acelerados.

Este círculo vicioso, en el que el subaprovechamiento conduce a la explotación ilegal, necesita abatirse tanto por razones ambientales como sociales y económicas.

Sabemos, por experiencia, que para conservar los bosques mexicanos es indispensable generalizar las prácticas de aprovechamiento sostenible, aplicando, en cada zona de bosque adecuadas cortas en función de la diversidad de especies, el crecimiento natural de los árboles, la pendiente del terreno, la protección de la biodiversi-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Los indicadores sobre la actividad forestal en México revelan que el aprovechamiento de los recursos silvícolas está **muy por debajo** de su potencial y dista mucho de poder ser calificado como sustentable.*

<sup>1</sup> Según el censo ejidal de 2001, existe un total de 8,928 propietarios sociales con superficie de uso común cubierta por bosques o selvas.

dad, la captación de agua y las características del mercado.

En nuestro país, donde la mayor parte de los bosques se encuentra en manos de los ejidos y comunidades, el medio por excelencia para alcanzar este objetivo es la aplicación de esquemas de manejo forestal comunitario, donde los dueños de los recursos y las poblaciones locales tengan la oportunidad de decidir cómo planificar y desarrollar el aprovechamiento, la conservación y el mejoramiento de sus bosques.

La certificación de buen manejo forestal constituye un instrumento de amplia legitimidad internacional entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, cuya utilización debe ampliarse y mejorarse para garantizar que premie a las comunidades que se esfuercen por mejorar su manejo y no se convierta en una carga adicional. Muchos de los ejidos y comunidades participantes en G-Bosques han recibido esta distinción.

Hoy día varios cientos de estos núcleos agrarios impulsan, con éxito, sus propias empresas forestales y han logrado desarrollar modelos de aprovechamiento sostenible que pueden ser aplicados en el resto de las comunidades y ejidos con terrenos forestales de México. La propiedad forestal social (ejidos y comunidades) posee ventajas potenciales cuando la silvicultura se maneja comunitariamente: para vigilar y combatir siniestros; organización social para el desarrollo de infraestructura y la producción, así como puede resultar en una buena opción de prevención de problemas sociales derivados de la siembra y tráfico de estupefacientes.

Reconocemos que las administraciones recientes colocaron el tema forestal en un sitio visible de la agenda nacional, lo cual se debe, en parte, a las demandas del sector social. Se han desarrollado iniciativas importantes como el Plan Estratégico Forestal, la Ley General de

Desarrollo Forestal Sustentable y los programas de apoyo al sector como el PROCYMAF —orientado a promover las empresas sociales—, el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR), el Pago de Servicios Ambientales (PSA y PSA-CABSA), el Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de Productores, el Programa de Conservación y Restauración Forestal (PROCOREF) y el Proyecto de Comunidades Indígenas y Biodiversidad (Proyecto COINBIO).

Si bien estos elementos contribuyen a enfrentar la problemática forestal, los consideramos insuficientes, en cuanto a sus alcances y montos, ante las dimensiones del problema, así como prácticamente desvinculados de los objetivos e instrumentos de la gestión hídrica, el desarrollo de la industria y el resto de las actividades e interacciones respecto del desarrollo rural y regional.

### Las intenciones y los hechos: un desencuentro

1. Los bosques y el agua han sido declarados asuntos de seguridad nacional, pero no existe congruencia entre esta declaración y las acciones reales que se han llevado a cabo. Al respecto, resulta ilustrativo el hecho de que cada año se pierden alrededor de 600 mil hectáreas de bosques y selvas. También llama la atención que, de los 56 millones de hectáreas de bosques y selvas del país, los programas de apoyo forestal mencionados sólo cubran 13 por ciento.

2. En el Plan Nacional Forestal 2001-2006 se estableció la meta de incorporar en este periodo cuatro millones de hectáreas más de bosque a programas de manejo y planificación forestal. Sin embargo, hasta 2005 no se ha registrado ningún avance en ese sentido y en la actualidad sólo 12% de la superficie forestal nacional cuenta con programas de manejo.

Resulta alarmante que 88% de los terrenos forestales del país se encuentren



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Pese a que los bosques y el agua han sido declarados **asuntos de seguridad nacional**, los programas de apoyo forestal sólo cubren el 13 por ciento de los 56 millones de hectáreas de bosques y selvas del país.*

sin instrumentos de planificación. Este hecho y la persistente deforestación demuestran la grave ineficacia de la política mexicana de fomento forestal, lo que plantea importantes retos, no sólo para el sector gubernamental, sino para toda la sociedad.

En lo que al gobierno respecta, es patente la falta de congruencia entre el lema de CONAFOR —“Bosques para siempre”— y la práctica, cuando las promesas de uso sustentable de los bosques resultan, a todas luces, demagógicas y triunfalistas.

3. Las metas de producción forestal propuestas en el PNF eran de 12 millones de metros cúbicos para 2006; en los hechos, estas metas no sólo no han sido alcanzadas, sino que se registra una drástica caída de la producción forestal maderable nacional, de más de 22%. Esta producción ha pasado de nueve millones de metros cúbicos en 1998 a menos de siete millones en 2005.

4. A pesar de contar con grandes extensiones de bosque maderable en su territorio, México depende, cada vez más, de los productos maderables de importación. Durante los últimos siete años el déficit de la balanza comercial forestal ha crecido de manera constante y aguda: de 967 millones de dólares en 1997, ha pasado a la dramática cifra de cuatro mil millones de dólares en 2004. Esto equivale a 20 veces el presupuesto forestal del gobierno federal para el sector.

5. El presupuesto federal aprobado para el sector forestal se ha incrementado gradualmente desde la creación de la Comisión Nacional Forestal en el año de 2001; de 1,526 millones de pesos en 2002 y a 2,020 millones de pesos en 2005. Sin embargo, el impacto de este aumento presupuestal no se ve reflejado, ni en la superficie bajo manejo forestal, ni en la producción de madera. Tampoco se perciben avances en la solución de los problemas estructurales más importantes del sector, que son los relacionados con la construcción y el mantenimiento

de caminos, la integración industrial y los aspectos de mercado.

Nos preocupa profundamente que estos, ya de por sí insuficientes montos, se redujeran sustancialmente en el proyecto de presupuesto para 2006 enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para quedar finalmente en 1,975 millones 700 mil pesos,<sup>2</sup> cifra que quedó tal cual en la aprobación hecha por la Cámara de Diputados.<sup>3</sup>

6. La política forestal no se correlaciona con la del desarrollo rural ni con el manejo de las cuencas, por lo que se pierden oportunidades para armonizar instrumentos de política, canalizar inversiones al sector y evitar el efecto perverso de costos de oportunidad inducidos por subsidios agropecuarios en contra de la rentabilidad de la silvicultura, a pesar de que el Artículo 27 de la Constitución establece un esquema de Desarrollo Rural Integral, reglamentado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

7. No existe ningún componente de política para la industria forestal, por lo que la falta de agregación de valor de los productos de los bosques permanece como una de las principales amenazas a la pérdida de interés en la conservación del uso forestal de las tierras, frente a opciones como las huertas, la ganadería o los cultivos ilícitos.

8. La información generada por la SEMARNAT respecto a los bosques del país y su manejo no siempre es pertinente ni oportuna y resulta insuficiente para las necesidades de un sector que precisa inversión y capacidad para tomar decisiones acertadas que mejoren su eficiencia. Los siguientes puntos son ejemplo de ello:

a) Los datos que reportan los anuarios de la producción forestal tienen dos años de retraso.

b) Existen resultados confusos y poco verosímiles acerca de la tasa de defo-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Dado que la política forestal **no se correlaciona** con la del desarrollo rural ni con el manejo de las cuencas, no se armonizan instrumentos de política, ni se canalizan inversiones, ni se evita el efecto perverso de costos de oportunidad.*

<sup>2</sup> Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. Anexo 3. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, p. 95.

<sup>3</sup> Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. Anexo 3. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, p. 36 (segunda sección), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 2005.

restación. Tampoco son precisos ni consistentes los datos sobre el cambio de uso del suelo.

c) Las instancias gubernamentales del sector forestal no registran ni procesan información acerca de las superficies forestales que se encuentran bajo esquemas de manejo forestal. Al parecer esa información les parece irrelevante, ya que únicamente se registran las superficies autorizadas para la extracción de madera.

d) El Registro Nacional Forestal es deficiente, no está actualizado y es poco útil para quienes toman las decisiones tanto en el ámbito gubernamental como en el de los productores forestales.

e) No existe un seguimiento detallado de los principales problemas del sector forestal ni un análisis que explique sus causas y determine soluciones, por ejemplo, acerca de la caída de la producción, del aumento en el déficit de la balanza comercial, etcétera.

f) No existe un estudio que aborde las potencialidades de los bosques nacionales y de los distintos agentes forestales, en los marcos nacional y global.

Mientras los ejidos y comunidades, las organizaciones de productores, los industriales y las instituciones gubernamentales no cuentan con información clara, oportuna, precisa y bien fundamentada, será imposible que tomen decisiones correctas para poder enfrentar con éxito los problemas que sufren los bosques del país.

9. El PROCYMAF ha sido uno de los programas más pertinentes de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) debido al énfasis puesto en fortalecer la capacidad organizativa y técnica de las comunidades forestales. Por ello es sorprendente que al interior de la Comisión persista una campaña continua encaminada a reducir el techo presupuestal de este

programa a pesar de que existe un acuerdo del Congreso de la Unión en sentido opuesto.

10. La CONAFOR tiene la obligación de consultar y promover la participación social pero en los hechos, es decir en la ejecución de los diversos programas que impulsa, dicha participación resulta dudosa e ineficaz, de modo que el papel del Consejo Nacional Forestal y de los consejos estatales con frecuencia es irrelevante. El hecho de que los consejeros hayan participado en las modificaciones a las Reglas de Operación de los programas forestales fue resultado de la presión ejercida por ellos mismos, más que del interés de la Comisión por propiciar su participación.

La CONAFOR incumple el mandato de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, que establece que el Fondo Nacional Forestal, así como sus versiones en las regiones y estados, deben estar regidos por órganos colegiados, democráticos y representativos de los silvicultores.

11. Es principalmente en las instituciones gubernamentales centrales donde tiene lugar la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos forestales, que incluye la emisión de permisos de aprovechamiento, el monto y la integración del presupuesto y las metas de nivel local, regional y nacional para el sector.

Esta práctica restringe la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales y ciudadanas a escala regional o local. Se trata de prácticas centralistas que frenan el desarrollo y el despliegue de las capacidades de dichas instancias locales, y obstruyen la eficiencia y la inclusión social. Las iniciativas de la SEMARNAT de descentralización de funciones y decisiones hacia los estados no han representado un cambio positivo para los dueños de los bosques ni para la gestión del manejo forestal sostenible.

12. La CONAFOR sólo rinde cuentas al



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*La CONAFOR debe consultar y promover la participación social. En la ejecución de los programas, dicha participación es **dudosa e ineficaz**.*



gobierno central a pesar de tener gerencias regionales. Por esta razón no existen los recursos, espacios y procedimientos necesarios para favorecer la participación de los gobiernos estatales y municipales, de las organizaciones de productores o de la sociedad civil en la planeación, ejecución y evaluación de los programas. Tampoco han podido desarrollarse e instrumentarse los mecanismos que propicien la práctica de rendición de cuentas ante las poblaciones locales.

### Agenda del G-BOSQUES para impulsar un desarrollo forestal sostenible

- **El fortalecimiento de la gestión forestal comunitaria** debe ser uno de los ejes centrales de la política del gobierno en la materia, por sus impactos sociales, ambientales y económicos. Los diferentes programas gubernamentales que trabajan en zonas forestales deben centrar sus esfuerzos en fortalecer las habilidades y conocimientos que requieren las comunidades para la planeación, el manejo, el mejoramiento y el aprovechamiento sostenible del bosque. Estos programas deben tomar en consideración las lecciones generadas por experiencias valiosas que se han desarrollado dentro y fuera del ámbito gubernamental.

- **Considerar prioritarios y estratégicos el tema forestal y el manejo de los bosques.** G-Bosques considera que es necesario llevar a los hechos el discurso oficial que declara a los bosques y el agua asuntos de seguridad nacional. Una política consecuente con este discurso debe traducirse, entre otras cosas, en la producción de leyes y normas pertinentes, asignación de presupuestos, planeación regional y democratización de la toma de decisiones. Sólo así el tema forestal aparecerá, efectivamente, en la lista de asuntos estratégicos prioritarios de la nación mexicana.

- **Impulsar la participación social en los procesos de toma de decisiones.** Es esencial hacer efectivo el mandato de la Ley Forestal que establece el impulso y

fomento de la participación social en los ámbitos de toma de decisión de políticas públicas. Para ello debe promoverse la articulación en red de las distintas organizaciones e instituciones vinculadas con la cuestión forestal, y fomentarse la interacción de la sociedad civil con las distintas instancias de gobierno. De esta manera la toma de decisiones se hará más democrática y se enriquecerá con los saberes, experiencias y visiones propositivas de muy diversos actores sociales implicados en la actividad forestal.

- **Prioridad a comunidades forestales menos favorecidas en términos socioeconómicos y silvícolas:** Los programas de apoyo forestal deben surgir de procesos democráticos y abiertos, como lo establece la Ley de Planeación. Sus Reglas de Operación deben orientarse de manera prioritaria a promover el desarrollo del conjunto de las comunidades forestales y de sus bosques, siempre con la atención puesta en las comunidades que se desenvuelven en condiciones desfavorables y buscando incorporar las superficies que no están bajo esquemas técnicos de manejo.

- **Fortalecer las regiones forestales donde aún no se han desarrollado estrategias de manejo.** Es imprescindible extender los programas que fomentan el buen manejo forestal a las regiones, hasta ahora excluidas de dichos programas. En éstas es necesario fortalecer la organización social, la planeación comunitaria y el aprovechamiento de su potencial productivo, así como el manejo de conocimientos y técnicas, los enlaces entre diversas organizaciones e instituciones y la gestión financiera.

- **Participación de las organizaciones regionales en la planeación, ejecución y evaluación de los programas de apoyo.** Para lograr que los recursos públicos invertidos en el sector realmente beneficien a los bosques y a quienes en ellos viven y trabajan, los programas de apoyo forestal necesitan



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Es imprescindible **extender los programas** que fomentan el buen manejo forestal a las regiones hasta ahora excluidas de dichos programas.*

involucrar la cabal participación de las organizaciones regionales en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones. Sin tal participación y sin la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, esos recursos corren el riesgo de canalizarse hacia fines distintos a los definidos.

• **Integrar la política y gestión forestal con la del desarrollo rural.** El desarrollo forestal no es ajeno al desarrollo rural y los productores forestales son también productores agropecuarios. Por eso deben integrarse los espacios e instrumentos de gestión, particularmente los consejos forestales con los de cuenca, de desarrollo rural sustentable y con los consejos de desarrollo, y los silvicultores deben participar en ellos con voz y voto. También es urgente que el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable otorgue a los principales productos forestales la categoría de estratégicos, en los términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con todos los efectos de protección y fomento de esas cadenas productivas, incluyendo su defensa frente a un mercado internacional distorsionado por subsidios y prácticas desleales de comercio.

• **Establecer una política de desarrollo e integración industrial.** No podemos permitirnos el transporte de aserrín a las ciudades. Las mismas comunidades pueden y deben transformar sus productos hasta las fases más cercanas posibles al mercado final y capturar así oportunidades de empleo e ingresos, reducir costos de transporte y aprovechar las habilidades y los costos competitivos de la fuerza de trabajo de los campesinos.

• **Transferir funciones y recursos a las organizaciones locales de productores.** Es medular llevar a cabo una estrategia de transferencia de funciones y recursos a las instancias locales, no únicamente a las instituciones públicas, sino también a las organizaciones de productores, facilitando para ello el acceso a los conocimientos e infor-

maciones que requieren para asumir dichas funciones. Esto asegurará que las políticas forestales federales y estatales se diseñen participativamente, que respondan a las realidades concretas y que sean susceptibles de ser adecuadas y adaptadas por parte de los actores locales. Se abrirán cauces para descentralizar la instrumentación de las políticas, democratizando la toma de decisiones y permitiendo una mejor regulación del acceso y uso de los recursos forestales. La articulación en redes de los productores y las organizaciones de la sociedad civil, y la apertura de canales para la participación de estas organizaciones y redes en la toma de decisiones sobre los programas regionales, permitirán avanzar hacia una mayor democracia y eficiencia en la instrumentación de las políticas públicas.

• **Impulsar la corresponsabilidad para el buen manejo de las cuencas hidrológicas entre proveedores y usuarios de los servicios ambientales.** Los programas de pago de servicios ambientales deben ser revisados para garantizar la generación de mecanismos locales de compensación de los servicios ambientales a favor de los dueños de terrenos forestales. Esto permitirá que los usuarios de los servicios sean corresponsables del buen funcionamiento de las cuencas, con base en un sistema de estímulos económicos orientado a premiar a los propietarios de bosques que aseguren la permanencia de la cubierta forestal en sus terrenos.

• **Hacia la total eliminación de la tala ilegal.** Urge desarrollar acciones para eliminar la tala ilegal en un plazo de una década. Para lograrlo se deben ampliar las atribuciones tanto de las organizaciones de dueños de terrenos como de las instituciones locales, gubernamentales y civiles. Además se debe crear un registro de las empresas y negocios que trabajan con madera, y establecer un sistema preciso de monitoreo del origen de su materia prima para verificar su legal procedencia.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Los programas gubernamentales para zonas forestales deben **centrarse en fortalecer** las habilidades y conocimientos que requieren las comunidades para la planeación, el manejo, el mejoramiento y el aprovechamiento sostenible del bosque.*

• **Contar con un sistema de seguimiento de indicadores sociales, ambientales y productivos.** Es urgente formalizar y poner en marcha un sistema eficiente de documentación y seguimiento de indicadores pertinentes en el ámbito forestal, que permita una mejor comprensión de los problemas centrales que enfrentan los bosques y sus propietarios en el ámbito nacional y regional. Este sistema requiere una fuerte participación ciudadana para evitar el maquillaje de datos, al que suelen recurrir los funcionarios (como en el caso de los datos de deforestación para el periodo 2001-2005).

• **Profesionalización del Sistema de Información Forestal.** El cual debe ser un verdadero instrumento de recopilación, sistematización y divulgación de información, basado en indicadores que reflejen las prioridades de un desarrollo incluyente y sostenible. Se debe garantizar el suministro oportuno de información clara y precisa a todas las entidades involucradas en la actividad forestal. Para ello, el sistema debe basarse en una vinculación interinstitucional y su administración debe asignarse a alguna entidad independiente de la CONAFOR o SEMARNAT, como puede ser el INEGI,<sup>4</sup> la Secretaría de Economía o las universidades públicas.

• **Planes de Manejo en las Áreas Naturales Protegidas:** La mayoría de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en México carecen de planes de manejo. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, sólo 21% de las ANP de nuestro país cuenta con planes de manejo en operación. Es necesario que se elaboren planes de manejo para todas las ANP y se pongan en marcha para incorporar efectivamente el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas a una estrategia de protección de los bosques de México. Es indispensable que en su elaboración se tomen en cuenta los puntos de vista de los actores y comunidades que se encuentren en la zona de influencia y garantizar alternativas de uso que conserven a la vez que aporten beneficios económicos a las comunidades. Sin plan de manejo y sin la participación efectiva de las comunidades, la creación de ANP no detendrá la desaparición de nuestros bosques: continuará siendo letra muerta.

• **Evaluación de los programas gubernamentales de apoyo al sector.** Hoy día los diferentes programas que funcionan bajo "reglas de operación" son operados por la CONAFOR y son evaluados por una entidad contratada y



pagada por la CONAFOR. Estos programas son fundamentales para impulsar al sector forestal, pero sin una adecuada evaluación crítica e independiente que realmente su diseño y operación, difícilmente se podrán superar las fallas. El G-Bosques considera que los programas de apoyo al sector deben ser evaluados por una entidad contratada y pagada por la Cámara de Diputados, a través de alguna de sus comisiones.



<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.



## Y cuando despertó el homo sapiens ya no estaba ahí

### NOTAS SOBRE LA CUESTIÓN FORESTAL EN MÉXICO

Armando Bartra<sup>1</sup>

El homo sapiens es una especie en peligro de extinción. Pero a diferencia de la vaquita marina, el lobo o el jaguar, la nuestra es una autoextinción, un suicidio colectivo.

Extinguirse no es una vergüenza, se extinguieron los grandes saurios y ni quién les diga nada. Pero aquello fue un fenómeno natural mientras que lo nuestro es un hecho histórico. A ellos les sucedió, nosotros nos lo buscamos.

Si un hecho dramatiza el proceso de autoextinción de los sapiens-sapiens, es la terca, la sistemática destrucción de los bosques. Y nuestro país, que aun tiene cerca de 60 millones de hectáreas arboladas, ocupa el deshonroso quinto lugar en el ranking mundial de deforestación.

En México vivimos una paradoja: los recursos silvícolas se destruyen aceleradamente y al mismo tiempo se subaprovechan. Dos fenómenos perversos que se muerden la cola, pues el subaprovechamiento es también un aprovechamiento ecocida. Todos los diagnósticos coinciden en que el uso comercial sustentable de nuestros bosques viene disminuyendo y está muy por debajo de su potencial, lo que ocasiona tanto importaciones crecientes como explotación clandestina y deterioro.

Así las cosas, es necesario acrecentar el aprovechamiento forestal, pero con un manejo adecuado. Sin embargo, en esta línea habrá que enfrentar problemas de rentabilidad, pues ciertos productos madereros importados resultan hoy más baratos que los nacionales. Y esto es un asunto que compete también al Estado.

Los intereses ambientales, económicos y sociales del país, por una parte, y los requerimientos de ingreso, empleo y preservación del patrimonio de los dueños de los bosques, por otra, convergen en la necesidad de preservar la soberanía silvícola mediante políticas públicas orientadas al desarrollo forestal sustentable. Así como urge garantizar nuestra soberanía alimentaria fortaleciendo la producción campesina de granos básicos, es también indispensable preservar nuestros bosques impulsando la silvicultura comunitaria.

Después de que en los últimos cincuenta años nos acabamos la mitad de nuestras superficies arboladas, por fin en México se está reconociendo la importancia de frenar y revertir la destrucción de la riqueza silvícola. Un buen ejemplo de esto es el tratamiento que le da al tema el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, donde los bosques se definen como asunto de "seguridad nacional".

<sup>1</sup> Director del Instituto para el Desarrollo Rural Maya, A.C.



### Los bosques en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Como es costumbre en los planes nacionales de desarrollo, en el actual el diagnóstico es incisivo y severo pero los trascendentes compromisos que se desprenden del mismo se van diluyendo conforme se pasa de los "principios" a los "criterios", de los "criterios" a los "pilares", de los "pilares" a las "estrategias", de las "estrategias" a las "políticas", de las "políticas" a los "programas" y —finalmente— de los "programas" a los "presupuestos", que es donde las prioridades tuercen el rabo. Así, al reconocimiento de la gravedad de los problemas ambientales y forestales en el PND no sigue la radicalidad de las soluciones propuestas.

En el capítulo tres del Plan —que aborda la problemática nacional en la perspectiva de las diferentes "transiciones"— está el apartado de la "Transición demográfica", donde se hace el diagnóstico de la "degradación ambiental" y como parte de ésta de la "erosión y deforestación" que resultan de un uso "irracional" y "estrategias no sustentables" que ocasionaron "severa pérdida y degradación" y "ponen en peligro el capital natural del país". De ahí que "el medio ambiente (sea) una prioridad para el... Plan Nacional de Desarrollo". Más adelante se abunda en el diagnóstico al reconocer que el desarrollo histórico de México como nación ha "excluido" la protección a la naturaleza y en cambio ha "depredado y contaminado". Y concluye que este proceso "debe detenerse", para que "de ahora en adelante", el desarrollo sea "limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos", todo en la línea de una "nueva sustentabilidad". La jerarquía que se le otorga al tema se evidencia en que Sustentabilidad es —con Inclusión, Competitividad y Desarrollo regional— uno de los "cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación".

Si lo anterior no es puramente declarativo debe interpretarse como la

propuesta de un auténtico viraje civilizatorio. Un drástico cambio de rumbo en la modalidad de desarrollo que el país ha seguido por lapsos muy prolongados, pues la crisis ambiental resulta de procesos que corresponden a "la cuenta larga", a tendencias históricas de considerable duración. Lo que está en entredicho es prácticamente todo: el modelo tecnológico —tanto industrial como agrario—, el de industrialización, el de urbanización, el de manejo de recursos naturales, el de consumo.

En el capítulo sobre Política económica se retoma con cierta seriedad el planteamiento de la parte diagnóstica, al referirse a la necesidad de un "desarrollo distinto", con "calidad ambiental" e "incremento del capital ambiental". Finalmente, ahí se formula de manera sintética el reto mayor del desarrollo: "balancear la expansión económica y la reducción de la pobreza con la protección al medio ambiente".

Planeamiento loable que, sin embargo, augura las inconsistencias que vendrán después. El problema está en el uso del término "balancear", pues sugiere que las tres tareas marchan en direcciones distintas y hay que buscar equilibrios para que el impulso que se le dé a una no impacte negativamente a las otras dos. Pero no es así, en realidad se trata de un juego de "todos ganan", pues bien entendida la "expansión económica" no es sólo crecimiento del PIB, de las utilidades y de la inversión, sino también del empleo y del ingreso, de la calidad de la producción y de la inocuidad del consumo, y todo conservando e incrementando "capital natural" y "capital social", pues si no se consideran estas "externalidades" los análisis de costo-beneficio, son engañosos. En cuanto a "reducción de la pobreza", es claro que no se agota en empleo, ingreso, acceso a servicios, etc., sino que abarca en general la "calidad de vida", lo que supone inclusión económica y social y armonía productiva con el medio ambiente. Finalmente, debiera ser claro



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Si definir a los bosques como asunto de seguridad nacional no es meramente declarativo en el Plan Nacional de Desarrollo, debe interpretarse como la propuesta de **un auténtico viraje civilizatorio.***

que la naturaleza realmente existente es la naturaleza humanizada, de modo que "protección" es sinónimo de aprovechamiento sustentable. Así las cosas, un desarrollo "desbalanceado" no es, en verdad, desarrollo.

Pero el problema mayor del PND es que ubica el tema ambiental en el ámbito del Desarrollo social y humano, y es ahí donde se pormenorizan los objetivos y las estrategias. No sorprende, entonces, que desde el diagnóstico la responsabilidad del ecodidio se traslade del modelo de "desarrollo económico" que venimos aplicando, a la presunta "falta de conciencia", y que la solución se busque en una "cultura de la convivencia armónica con la naturaleza". No es que dicha cultura no haga falta; pero también es verdad que no es suficiente, de modo que el que sólo la "cultura de convivencia" enfaticé, sugiere que en el ámbito del Desarrollo social humano no existen la fuerza normativa y los instrumentos institucionales necesarios para incidir significativamente sobre los paradigmas de la economía, de modo que hay que buscarle por otro lado, por el lado de la "cultura".

Ciertamente en la sección del PND dedicada al Desarrollo social y humano se habla de "detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación", de la necesaria "reconversión productiva de terrenos preferentemente forestales", de "prevenir o detener los procesos de deforestación", y para esto se establece la "necesidad de considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales". Lo que supondría que, de arranque, los planteamientos ambientales estarían expresa y fuertemente incluidos en la presentación del área de Crecimiento con calidad. Lamentablemente no es así.

Hay pues, en el PND, una clara esquizofrenia pues mientras que en el diagnóstico y en los criterios de desarrollo la crisis ambiental y la vía sustentable son absolutamente prioritarios, a la hora de la verdad el tema sólo se retoma en

el área de Desarrollo humano y social, donde alinean secretarías importantes en lo normativo pero de segunda división por su relevancia en el gabinete, mientras que en el ámbito decisivo del Crecimiento con calidad, donde están los pesos pesados de la administración pública, el tema ambiental prácticamente desaparece.

### La integración de la cadena productiva a partir de la actividad primaria

En la raíz del perverso subaprovechamiento depredador que padece nuestra silvicultura está la histórica disociación entre la propiedad del bosque, más de 80% social, y la explotación del mismo, más de 80% privada. Así, las empresas acceden al recurso natural como si fuera un costo que abatir y no una inversión estratégica, imponiéndole a los propietarios una relación económicamente inicua, socialmente subordinada y ambientalmente depredadora.

Mientras la integración se opere desde arriba, es decir desde la industria privada, será difícil sino imposible que los propietarios del bosque —o el Estado— contrarresten de manera no puntual y ocasional, sino general, sostenida y eficiente, la lógica saqueadora de una industria que se desentiende del recurso, no sólo por una visión "cortoplacista" sino también —y sobre todo— porque el bosque no le pertenece. Tanto más si consideramos que esta racionalidad ecocida es histórica y ha generado arraigadas complicidades sociales, profesionales y burocráticas que operan como poderosas inercias culturales.

Por ello, desde hace más de un cuarto de siglo las comunidades silvícolas organizadas han venido impulsando como alternativa estratégica una integración desde abajo, desde el sector primario, desde los poseedores del bosque. Proyecto que ha tenido que luchar con las mentadas inercias expresadas en leyes favorables del todo a las compañías privadas, en empresas paraestatales suplantadoras e



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En la raíz del perverso subaprovechamiento depredador de nuestra silvicultura está **la histórica disociación** entre la propiedad del bosque, más de 80% social, y la explotación del mismo, más de 80% privada.*

ineficientes, en políticas anticampesinas, en instituciones públicas torpes y corruptas, en instancias técnicas y gremios profesionales patrimonialistas.

La necesidad de impulsar el aprovechamiento silvícola comunitario se pone claramente de manifiesto al revisar la naturaleza de los ingresos de los dueños del bosque. Ingresos que, simplificando, podemos hacer corresponder con los conceptos de renta, salario y ganancia.

En las etapas más atrasadas, los ingresos que los poseedores obtienen de sus recursos forestales son exclusivamente por "derechos de monte" generados al vender la madera en pie y equivalen a la obtención de una renta, es decir, a la simple valorización de la propiedad sobre un bien natural. Cuando los miembros de la comunidad participan laboralmente en la extracción o en las diversas etapas de agregación de valor, reciben también salarios, ingresos derivados de la venta de su fuerza de trabajo e independientes de su condición de propietarios. La tercera forma de los ingresos de las comunidades requiere, para existir, que éstas se conformen como empresas, que posean un capital y asuman la organización de diversos procesos dentro de la cadena productiva; en tal caso, además de los salarios de quienes participen en las labores, la comunidad, o cuando menos los socios de la empresa, obtendrán también ingresos por concepto de utilidades, las que incluyen una parte de renta y otra de ganancia propiamente dicha. Parece evidente, entonces, que lo más deseable es impulsar la conversión de los dueños del bosque, que históricamente han sido receptores de rentas y en menor medida de salarios, en beneficiarios colectivos de las ganancias que genere el negocio forestal.

En las actividades primarias, agrícolas y pecuarias, los dueños o usufructuarios de recursos naturales, que a la vez son trabajadores directos, han logrado reducir la inequidad de sus relaciones

de intercambio ejerciendo de manera asociativa el control efectivo sobre las diferentes fases del proceso productivo. Pero en el caso de la silvicultura el problema no está únicamente en la capacidad decisoria real sino incluso en la formal, pues en lo tocante al aprovechamiento forestal el propietario está sometido a supervisión y autorización estatal. Que trabajar el bosque —un recurso natural estratégico— requiera autorización del gobierno, responsable último de que el uso sea adecuado, es sin duda racional. Sin embargo, en la práctica esto ha propiciado el saqueo empresarial, la usurpación burocrática y la aparición de intereses profesionales patrimonialistas en el ámbito de los servicios técnicos.

En el caso de la silvicultura, la apropiación del proceso por parte del propietario-productor, pasa por la adquisición de recursos económicos y de capacidades técnicas reales, pero también por la obtención formal de atribuciones, pues la cuestión no está sólo en quien dispone del *know how*, sino igualmente en quien tiene la firma autorizada. Sólo con capacidades reales y atribuciones formales, podrán los dueños de los bosques transformar en verdadera autogestión su legítimo interés por aprovechar su patrimonio de manera sustentable.

#### Diagnóstico, planeación y concertación: asignaturas pendientes

En la crítica a la gestión ambiental de la pasada administración, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 cuestiona con justeza la "dispersión", "sectorialidad" y "falta de integración de políticas" que presuntamente la caracterizaron. Para superarlos, en el Programa se fortalecen las atribuciones normativas de la SEMARNAT, y en lo operativo se crea la Comisión Nacional Forestal (CNF), descentralizada en trece cuencas hidrológicas. Sin embargo, la relación entre una Secretaría que supuestamente define criterios y políticas y una Comisión que



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Los ingresos que los poseedores obtienen de sus recursos forestales son exclusivamente por "derechos de monte" generados al vender la madera en pie y equivalen a la **obtención de una renta**, es decir, a la simple valorización de la propiedad sobre un bien natural.*

los opera, ha distado de ser fluida. Por otra parte, la división espacial por cuencas puede ser pertinente en términos de manejo de recursos naturales, pero no lo es cuando se trata de operar programas públicos donde deben coordinarse la federación y los estados. De modo que la visión sectorialista y la ausencia de planeación concertada siguieron dominando durante este sexenio. Igualmente continúa sin haber integración de políticas, ya no digamos con programas agropecuarios de SAGARPA o sociales de SEDESOL, sino entre los diferentes programas de la propia SEMARNAT, y hasta entre los cuatro programas forestales de la CNF.

En el Programa Nacional Forestal del sexenio, la "misión" incluye como "criterios" el "desarrollo regional" y la "planeación de largo plazo", lo que presuntamente se facilita por la existencia del Programa Estratégico Forestal 2000-2025 (loable y excepcional en la administración pública mexicana). En este contexto, instrumentos como el PRODEFOR y el PROCYMAF, dirigidos a los productores dueños de bosque, es decir a los actores por excelencia del proceso "integral" y estratégico que se busca inducir de manera regionalizada, debieran incluir elementos de diagnóstico y planeación participativa, así como mecanismos de concertación interinstitucional y social. No es así, pues se trata de programas de apoyos puntuales operados sobre demanda y, en la práctica, sin más criterios que la elegibilidad del beneficiario y la disponibilidad presupuestal.

El tránsito hacia la sustentabilidad no puede hacerse únicamente mediante apoyos desarticulados, requiere una visión estratégica de planeación participativa que sobre la base de un enfoque regional (cuencas o distritos, o municipios) aporte una visión de continuidad, secuencia, acumulación y proyecto. Lamentablemente, el diseño de los programas forestales federales no incluye la vinculación de los apoyos que proveen con procesos

de planeación participativa, lo que sin duda merma la eficacia con que cumplen sus objetivos. Para superar esto se requiere la elaboración de diagnósticos y líneas de base en el ámbito nacional, regional y local, que permitan conocer la situación en que se encuentran los recursos y la producción forestal, y de ahí definir con más precisión cuáles son los apoyos prioritarios y cuál la secuencia en que deben operarse en el marco de una planeación de mediano plazo. El problema está en que la gran virtud que tiene la visión de largo plazo contenida en el Programa Estratégico Forestal 2000-2025, no tiene equivalentes en las esferas regional y local, por lo que las ventajas de esta concepción estratégica nacional no se materializan en la operación concreta de los programas.

Siendo los productores el "motor" del desarrollo forestal, el Estado debe ser el "promotor", y en particular debe asumir la sustentabilidad del mismo, en las esferas social y ambiental, lo que demanda visiones estratégicas, integrales y nacionales que los otros actores no tienen. Sin embargo esto no se está haciendo, pues ni SEMARNAT, que debiera definir políticas, ni CNF, que al operar es en la práctica quien decide, asumen una visión global, multidimensional y de largo plazo.

Dado que SEMARNAT es básicamente normativa, los criterios del Programa Sectorial de medio ambiente y recursos debieran serlo de la operación, encargada a CONAFOR. Entre estos criterios dos fundamentales son integralidad y descentralización en trece cuencas, las que con sus cuencas y microcuencas se conciben como ámbitos de diagnóstico, planeación, monitoreo, evaluación, etc. Tarea problemática que SEMARNAT no asume pues opera por entidad federativa, y corresponde a las comisiones, del Agua y Forestal, que son autónomas y se encargan de la parte operativa. Sin embargo, la realidad es muy distinta y la CNF y CNA también tienen que concertar por entidad federativa, entre otras



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Siendo los productores el "motor" del desarrollo forestal, el Estado debe ser el "promotor", y asumir la sustentabilidad del mismo. Sin embargo, ni SEMARNAT ni CNF asumen una visión global, multidimensional y de largo plazo.*



cosas porque algunos programas forestales son de participación estatal. Esto, que no es ideal en términos de manejo, responde sin embargo a la realidad político-administrativa del país. El resultado es que un programa como PRODEFOR, decisivo para alcanzar los objetivos y metas de los planes forestales, tiene criterios de asignación nacionales y operación estatal, mientras tanto, el ámbito intermedio —las tales cuencas— no aparece ni siquiera para agregar la información o para realizar las evaluaciones.

Dado que no hay planeación regional ni visión integral, tampoco hay real concertación; ni intra e interinstitucional, ni social. Así, por lo general no se cumple que en los comités operativos por estado haya representantes de los productores, designados por el Consejo Estatal Forestal, ni menos se toma en cuenta la posibilidad de invitar a otros funcionarios o representantes sociales.

La importancia de que, sin abandonar el trabajo por cuencas hidrológicas, se asuma seriamente que hoy por hoy la concertación institucional se amarra en las entidades federativas, queda de manifiesto en el hecho de que en el Estado de México, donde opera una instancia estatal eficiente como es PROBOSQUE, el cumplimiento de metas de los programas forestales federales sea por lo general muy alta; mientras que en Guerrero donde los gobiernos estatales le han prestado poca atención al asunto, el porcentaje de cumplimiento de las metas es muy bajo. Esto sugiere que la clave del buen desempeño de los programas forestales federales está

en asegurar y reforzar la parte estatal de los mismos. Es decir, que el federalismo, que es la palanca del desarrollo regional, lo es también del desarrollo sectorial, y en este caso del forestal.

Además de los asuntos ambientales y económicos, un componente muy importante de la sustentabilidad, que en el caso del aprovechamiento forestal tiene una especial relevancia, es el relativo a lo que se ha dado en llamar *capital social*. Y es que, más allá de lo técnico y lo económico, un factor fundamental para el éxito de los proyectos es la organización interna de los ejidos y comunidades. Comunidades cohesionadas y con instituciones internas respetadas, eficientes y calificadas, tienen por lo general un mejor desempeño forestal. Es importante, entonces, revisar con detalle la consistencia y los resultados de los componentes de los programas orientados al fomento del "capital social". Y al respecto llama la atención que aquellos que lo incluyen, como PROCYMAR y PRODEFOR, son los que tienen asignados menos recursos.

Y ahí, en la asignación de recursos, está la clave del asunto, pues prioridad que no se refleja en el presupuesto es pura demagogia. De modo que todo lo dicho en los planes y programas se quedará en buenos deseos si no se fondea debidamente. Pero resulta que en propuesta de gasto público para el 2006, el presidente Fox anuncia que va a invertir en la protección de los bosques apenas uno de cada mil pesos del presupuesto. ¿Y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo? Bien, gracias.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En la sustentabilidad forestal, además de lo ambiental y lo económico, **es relevante el capital social**: se desempeñan mejor las comunidades cohesionadas y con instituciones internas respetadas, eficientes y calificadas.*





# Herencia, presente y propuestas forestales

León Jorge Castaños M.<sup>1</sup>

FOTO Universidad Autónoma Chapingo

## ■ 1. Herencia

### 1.1. En contra de la vocación forestal, lo campesino y la conservación

**Minería y producción agropecuaria a costa de la frontera forestal:** 470 años continuos de degradación, desde los nuevos cultivos y animales de la Colonia hasta los programas oficiales de desmontes y el PROCAMPO.

**Corrientes de conservación sin componente social y económico y contraproducentes:** Entre 1934 y 1940, declaración de zonas protectoras, refugios de la fauna silvestre, parques nacionales, muchos de ellos sólo en papel y sujetos a conflictos agrarios, y establecimiento de vedas forestales en varias entidades vigentes de 1940 a 1978.

**Reparto agrario de los montes sin apoyos a sus dueños:** Se favoreció el rentismo y

una explotación forestal ejidal y comunal en manos privadas con visión mercantilista y "corto-placista".

**Concesiones de producción maderable-industrial, que marginaron al dueño del monte y favorecieron al empresariado privado y estatal:** En la segunda mitad del siglo XIX, las concesiones forestales a empresas extranjeras de maderas preciosas, chicle, pino. En el periodo 1944-1970, las de largo plazo, denominadas unidades industriales de explotación forestal en once entidades y de 1967 a 1973, los organismos públicos descentralizados de los gobiernos federal y estatal en seis entidades.

**Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Biodiversidad sin campesinos:** En la mayoría de las ANP promovidas, la conservación y su consolidación se definieron antes que los intereses de las comunidades indígenas o campesinas y las cuestiones productivas.

<sup>1</sup> Ex Director General para el Desarrollo Forestal SAG. Ex Subsecretario Forestal SARH. Premio Nacional Forestal 2002 y Silvicultor.

## Los malos resultados

**Deforestación:** En 1994, la SARH<sup>2</sup> presenta la memoria del Inventario Nacional Forestal del territorio del país, sin islas (194.2 millones de ha); 17.4% está arbolado, 6.0% arbóreo, 29.9% son zonas áridas y semiáridas, 5.2% son bosques y selvas fragmentados (cubierta arbolada o arbustiva discontinua) y 11.3% son áreas perturbadas (terrenos de aptitud, preferentemente forestal, con vegetación original destruida, principalmente bajo uso agropecuario). 32 millones de hectáreas entre bosques y selvas fragmentados y áreas perturbadas, ¡cifra impresionante!, predomina el sureste.

**Incendios:** La sequía y los incendios históricamente han evidenciado nuestra tradicional e irresponsable falta de previsión y dependencia de los buenos temporales de lluvia. En 1998 (casi un millón de hectáreas afectadas) se vivió una pesadilla, aflorando una vez más nuestras debilidades y el cambio climático.

**Producción Nacional Maderable,** en millones de metros cúbicos rollo: hasta 1985, en ascenso, después, retroceso y con una población creciente.

Año	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004
Millones de m <sup>3</sup> rollo de madera	5.9	6.9	9.0	Casi 10	8.1	6.3	9.4	7.6	7.8

**Tala ilegal:** Para fines comerciales aumenta en forma importante en el periodo del presidente Zedillo. En el 2001, alguien la estimó en cinco millones de m<sup>3</sup> rollo.

**Apertura Comercial:** De 1985 a 2001, en el capítulo 44 (madera) la balanza comercial pasó de 23 millones de dólares a -443, veinte veces más y en los capítulos 47 y 48 (pasta madera y papeles cartones) se movió de -306 a -3,315 millones de dólares, diez veces más. En el periodo 1997-2001 el deterioro se acentuó. En el renglón madera, cada vez somos más deficitarios con EU, Chile, Malasia, Indonesia, Perú, etcétera.

**Centralismo:** Dominante. En la mayoría de las entidades, la corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en los asuntos del bosque fue mínima, con excepciones como el Estado de México, Michoacán y temporalmente otras.

**Manejo y Cultivo del Bosque Natural:** Las áreas bajo manejo forestal están entre 7 y 8 millones de ha, de un total de 35. La mayor parte de los bosques bajo aprovechamiento legal maderable se protegen, no se cultivan y poco se les reinvierte.

**Anticultura Forestal:** No extraña que, como bien lo señalan Silverio Perroni y Luis León Macías: "La actividad forestal está muy desprestigiada, es vergonzante, llena de paradojas y contradicciones, no tenemos el concepto de madera o bosque como recurso renovable e incrementable; bosques y selvas para siempre, auto-financiables, produciendo riqueza; hablar de salvar árboles significa considerarlos como un recurso no renovable."

## Lo positivo

**Tenencia de la tierra:** Trascendió, hoy está legalizada como formas corporativas: comunidades indígenas y ejido y

los montes como propiedad, predominantemente común. 75 a 80% de los bosques y selvas están en sus manos, el resto es pequeña o minipropiedad.

**Política Pública Federal productiva forestal en manos campesinas, apenas 15 años:** Por la SAG<sup>3</sup>-Subsecretaría Forestal y de la Fauna, a través de la recién creada, en 1973, la Dirección General para el Desarrollo Forestal, con su estrategia de socio-producción silvícola (levantamiento de vedas, concertación de esfuerzos federal-estatal, apropiación productiva campesina y cultivo del bosque natural) que se aplicó en Puebla,



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La sequía y los incendios históricamente han evidenciado nuestra tradicional e irresponsable falta de previsión y dependencia de los buenos temporales de lluvia.*

<sup>2</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

<sup>3</sup> Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG).

Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Oaxaca, Nuevo León, Coahuila, Quintana Roo, ha trascendido y hoy es denominada forestería comunal o silvicultura comunitaria. Esta política concluye en 1988, con sólo quince años de apoyo oficial, abierto, decidido y continuado al sector campesino forestal desde la institución federal.

**Movimientos campesinos de defensa de sus intereses. Apenas 30 años:** Entre 1970-1990, en contra de las unidades industriales de explotación forestal y los organismos públicos descentralizados federales y estatales. En 1983, se inicia la etapa de apropiación comunal y ejidal del aprovechamiento maderable en Oaxaca y Quintana Roo. De 1984 a 1990, se forman organizaciones campesinas forestales de segundo nivel, independientes y fuera del control de la SRA<sup>4</sup>. En 1992, surgen organizaciones nacionales del sector social, además de la pionera PROFOAGREMEX, como UNOFOC, RED, MOCA Y UNAPROF, para gestionar apoyos y hacer propuestas sectoriales. Inicia 1994 con la rebelión zapatista de Chiapas.

**Casos exitosos de Manejo Forestal Sustentable:** Víctor M. Toledo menciona a comunidades de la Sierra Norte de Oaxaca (UZACHI, Pueblos Mancomunados, Ixtlán, Santa Catarina Ixtepeji y otras más); David Bray y Leticia Merino señalan que México se encuentra a la vanguardia mundial de los procesos de desarrollo de empresas forestales comunitarias, y agrego que en varias entidades, cientos de predios forestales tienen veinte o más años de aprovechamiento maderable y protección continuados.

**Ecologismo internacional y nacional y medio ambientalistas nacionales. Apenas 30 años:** Creación en 1972 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y en 1974 la UNESCO establece el Programa El Hombre y la Biosfera. La política pública federal ecologista, con las primeras Reservas de la Biosfera: Mapimí y Michilía en Durango

ocurre en 1977 y Montes Azules en Chiapas en 1978. Inicia el rechazo local a los programas oficiales de desmontes.

Aparece en 1982 la nueva institución ambiental federal, la Subsecretaría de Ecología dentro de SEDUE.<sup>5</sup> Entra en vigor la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, con propuestas sobre ANP y restricciones ecológicas. Se decretan, durante el gobierno de De la Madrid, varias reservas ecológicas importantes. Se crea en 1992 la SEDESOL<sup>6</sup> con dos órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y ese mismo año nace la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

A partir de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, surge una demanda pública y presión de grupos ambientalistas por un buen manejo de los bosques y selvas del mundo y la conservación de la biodiversidad. Los recursos forestales deberían manejarse de manera sostenible para satisfacer las necesidades económicas, ecológicas, sociales, culturales y espirituales de la presente generación y de las futuras.

En 1994, con el ingreso de México al TLCAN y las iniciativas mundiales ecologistas, se reforma la LGEEPA y se modifica la administración pública y se crean a nivel federal: 1) la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) con funciones de la SARH y SEDESOL y dentro de ésta aparece la Subsecretaría de Recursos Naturales, que comprende una Dirección General Forestal, 2) retoma la PROFEPA para procurar justicia ambiental y al 3) INE para desarrollo de marco normativo e investigación.

**Nuevos grupos en la actividad forestal:** Desde las décadas de los ochenta y noventa, varias instancias internaciona-

les, fondos, fundaciones, organismos no gubernamentales e instituciones académicas empiezan a tener presencia. Se hace evidente la existencia de nuevos grupos, fuera del sistema tradicional forestal —autoridades, madereros, profesionales forestales—, se enriquece el entorno con esta diversidad de opiniones, visiones, profesiones, metodologías, recursos; varias orientadas a la conservación más que a la producción y algunas respondiendo a intereses transnacionales.

**Entre lo positivo y lo ¿efectivo?**

**Estímulos Fiscales y Subsidios Forestales, menos de diez a quince años:** En 1985-1989 por la SARH y a partir de 1996 se empiezan a dar subsidios forestales vía la SEMARNAT, con programas como: PRODEFOR para los bosques naturales y en apoyo a productores sociales; PRODEPLAN para impulsar las plantaciones industriales y PROCYMAR para bosques naturales y comunidades forestales. Todos buscan el aumento de la producción forestal y la diversificación del bosque, apoyando, más que nada, intereses y visiones individuales, se margina a la mayoría sin voz, sin técnico y en zonas marginadas y no se favorecen los esfuerzos colectivos regionales.

**Reforestación:** En 1992 se crea el Programa Nacional de Reforestación, se inicia un periodo activo de establecimiento de viveros, reforestaciones con pocos resultados efectivos. En el 2000, reportan oficialmente un avance de 900 mil ha, con 1,604 millones de plantas, que es una superficie ¡impresionante!, con mucha pérdida por la baja tasa de sobrevivencia de plantas y la poca atención a la apropiación campesina.

## 2. Tiempo presente 2001-2005

La nueva administración hace ajustes, la nueva SEMARNAT<sup>7</sup> con sus órganos: Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), PROFEPA y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

<sup>4</sup> Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

<sup>6</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).



**Aspectos potencialmente favorables**

**Bosques y Agua como asuntos de seguridad nacional.** El Presidente Fox empezó refiriéndolos así y puso en el escenario nacional el asunto forestal.

**La Comisión Nacional Forestal:** Se crea en el 2001 para promover y operar las políticas para el manejo sustentable de los recursos forestales; sin embargo, en sus dos primeros años entran en conflicto visiones encontradas del secretario y el nuevo director de la CONAFOR. Por otra parte, los tres órganos de la SEMARNAT tienen rumbos distintos, no hay un centro único de responsabilidad, ni mantienen unidad.

**Tareas de Planeación:** Influida la CONAFOR por asistencia finlandesa, perfila preferencia hacia la planeación: Primer Programa Estratégico Forestal para México 2025, elaborado en 2000-2001, Programa Nacional Forestal 2001-2006, Programas hidrológico-forestales en varias regiones.

**Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS):** Con la participación de SEMARNAT, CONAFOR, y los partidos políticos PRI, PVEM, PAN y PRD, se aprueba por unanimidad, entra en vigor en el 2003 y su nuevo reglamento en el 2005. Fondo Forestal Mexicano: se crea en julio 2003.

**Servicios Ambientales Hidrológicos:** Algunos consideran que el mayor logro de este sexenio ha sido detonar la propuesta de pago como subsidio; desgraciadamente, fomenta cultura rentista al no tocar el recurso, en lugar de manejarlo y promover mercado verde entre compradores y vendedores.

Destaca el Fondo Pro-Cuenca Valle de Bravo, México, para apoyo a proyectos de conservación y manejo de recursos naturales, a través del pago de servicios ambientales, mientras que en la zona tarahumara de Chihuahua hay la amenaza de establecer una Reserva Ecológica para controlar el agua y favorecer intereses estadounidenses.

**Presupuesto Federal:** Fue en aumento hasta alcanzar los 2,000 millones de pesos, en menor grado los estatales y predominan los subsidios forestales y de suelos PRODEFOR, PRODEPLAN, PROCYMAR, PROCOREF, PSAH. Se firmaron convenios Federación-Gobiernos de los estados en varias entidades, en algunas, como Puebla, el incremento del presupuesto forestal ha sido importante.

**Manejo y Organización Regional:** Impulso inicial (2004-2005) a 218 Unidades de Manejo Forestal en que se dividió el territorio nacional y a 211 asociaciones de silvicultores que se han formado oficialmente, muchas al vapor y simuladas de arriba abajo, del Programa de Ordenamiento y Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola (PROFAS), con apoyos económicos para su constitución legal formal y arranque, en 2005-2006 se promueven Estudios regionales forestales para las unidades de manejo forestal.

**Tasa de Deforestación:** Se dice ha disminuido de 400 mil ha anuales a 314 mil ha. En manos oficiales estos valores crean suspicacia después de que los dos titulares de SEMARNAT anteriores, manejaron cifras de 1 millón de ha y 600,000 ha en los años de 2001 a 2003.

**Consejo Nacional Forestal y los Estados:** Se reformaron con representaciones más gremiales.

**2.2. Los malos resultados**

**Incendios:** No hay reducción sostenida de la superficie afectada, el colmo fueron las 8,478 ha quemadas en el Bosque La Primavera en Guadalajara, cerca de la sede de la CONAFOR.

**Tala Ilegal Comercial:** Continúa en muchas regiones en aumento, con un pobre desempeño de la PROFEPA: actuación policiaca, sin visión e inteligencia, rodeada de comentarios de corrupción e impunidad.

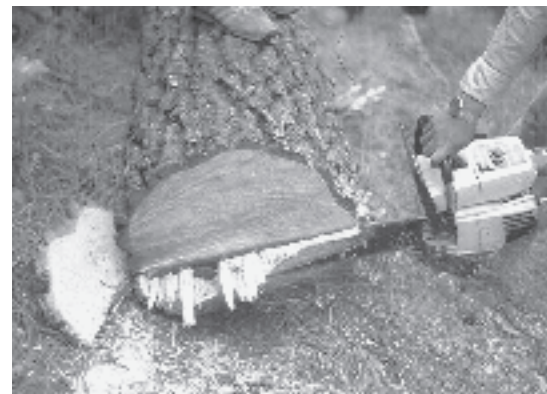


FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Se dice que disminuyó la tasa anual de deforestación, de 400 mil hectáreas a 314 mil. **Estos valores crean suspicacia:** dos titulares previos de SEMARNAT manejaron cifras de 1 millón y de 600,000 hectáreas en los años de 2001 a 2003.*

<sup>7</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2000-2006.

**Las funciones sociales del bosque:** Abandonadas, comprenden los apoyos a la economía rural para su subsistencia y desarrollo como fuentes de energía, alimentos, medicinas, materiales de vivienda, ingresos y empleos, desatención a los minipropietarios, a los sin voz, a los territorios con bosques y selvas fragmentados y a los grupos étnicos marginados.

**Producción Maderable:** No se recupera, con niveles equivalentes a los de fines de los años setenta o 1997, la meta sexenal de 12 millones de m<sup>3</sup> rollo está muy distante.

**Manejo Forestal:** No mejora el manejo ni el nivel de calidad de la silvicultura del bosque natural.

**Déficit del Comercio Exterior:** Aumento permanente.

**Inversión privada y social:** Abajo de lo previsto.

**Financiamiento internacional:** Muy reducido.

**CONAFOR-SEMARNAT-PROFEPA-CONAP:** Desvinculadas, con rumbos distintos, múltiples oficinas federales y estatales, con visiones parciales y algunas sobre-reguladoras, otras no tanto, lejanas de los usuarios y sus necesidades.

**Investigación y Tecnología:** Escasa y desvinculada a las necesidades operativas.

**Unidad Sectorial:** Inexistente, los actores andan cada quien por su lado, buscando una parte de los subsidios, sin una causa común y poca iniciativa propia.

**Lo todavía no efectivo**

**Plantaciones forestales comerciales:** Se ha reducido la sobre-regulación, han aumentado las plantaciones de maderas tropicales y de árboles de navidad y en menor medida las de celulosa. La falta de apoyos económicos a partir del

cuarto año se ha hecho evidente, no hay asistencia técnica y no se hacen los trabajos de cultivo, etc.

**Descentralización a las Entidades:** En proceso, hay trece entidades con su propia Ley Estatal Forestal, falta desarrollar su institucionalidad. Algunas repiten, por moda, la estructura federal de la SEMARNAT y reducen el nivel administrativo de lo forestal, como lamentablemente ocurrió en Puebla.

**CONANP.** Se decretaron 27 nuevas ANP con alrededor de dos millones de hectáreas para proteger flora y fauna en ecosistemas, ahora dicen que trabajan con la gente.

**3. Propuestas sobre política pública forestal para los próximos años: continuidad con ajustes y nuevas acciones**

**Objetivo 1.** Hacer un frente de conjunción de esfuerzos para la atención eficiente y concertada del sector forestal

1. Respaldo la formación y operación del Servicio Nacional Forestal (Ejecutivo con Gobernadores (Art. 8 LGDFs) y de los Servicios Estatales Forestales, (gobernador con presidentes municipales).

2. Revertir la anticultura forestal en distintos frentes, cambiar la percepción pública negativa de lo forestal y dignificar al sector con información y transparencia a la sociedad, cumpliendo la ley y mano dura, evitar apoyos del gobierno que contribuyan al cambio de uso del suelo.

3. Promover la participación de actores plurales y de la sociedad en diversos espacios y distintos niveles de los consejos forestales (nacional, estatales y zonales), para que analicen, impulsen y retroalimenten la nueva política pública forestal y contribuyan en la modernización del sector.

4. Generación y manejo de la información forestal (Sistema Nacional y Esta-

tales de Información y en el Inventario Nacional Estatal Forestal y de Suelos) por una entidad independiente, para garantizar que las cifras oficiales no sean manipuladas, manejo transparente y acceso efectivo a la información.

**Objetivo 2.** Manejo Integral de las Regiones Forestales

2A. Revertir daños y mejorar el balance de pérdidas-ganancias forestales.

1. **Incendios:** Convocar a zonificar y elaborar junto con los actores principales, programas de prevención y combate y no como una tarea del gobierno vista de arriba hacia abajo.

2. **Tala ilegal comercial y competencia desleal:** El problema de la tala ilegal comercial pasa por la escasez de oferta de madera, la pérdida de valores (respeto, responsabilidad y honradez), la desatención a los minifundistas, la pobreza y el dejar hacer por corrupción y vicios de funcionarios, diputados, presidentes municipales, productores, policías, jueces y burocracia forestal.

Su combate y solución debe ser integral, diferenciada por regiones y tipo de taladores; considerando como componentes: el aumento en la producción maderable legal, el premio y reconocimiento al hacer bien las cosas, la inteligencia policiaca, el manejo de los recursos naturales, la restauración, el respaldo a alternativas de ingreso, el empeño institucional y cumplimiento de la ley y las reflexiones y propuestas de los propios dueños y productores.

3. **Leña combustible:** Reconocer su gran magnitud (30 millones de m<sup>3</sup> rollo de madera) e impactos, afrontarla con manejo forestal, ahorro de energía, plantaciones energéticas y regulación de los permisos de aprovechamiento. La práctica de otorgamiento de permisos domésticos por presidentes municipales se ha pervertido y desviado hacia corte con fines comerciales, hay que prohibirlo.

**4. Reforestación, para fines de restauración y protección:** Han aumentado los viveros forestales, la producción de planta y el área plantada, pero hay que fomentar la cultura de planeación, calidad de planta, sobrevivencia en el terreno, estímulos por planta lograda y apropiación campesina.

2B. Reconocer y valorar las funciones múltiples de bosques y selvas (económicas, sociales, ambientales, biológicas y paisajísticas) y atender las demandas de diversos usuarios (intereses comerciales, intereses en valores de subsistencia, los no consumidores, los interesados en el suelo).

**1. Producir más madera:** Aumentar la producción maderable sustentable y evitar que la tala ilegal y la importada continúe creciendo. Urge preparar programas nacional y estatales de silvicultura-manejo serios, de gran alcance con enfoque social-tecnológico-desarrollo humano-presupuestal y vigorizar los de plantaciones forestales comerciales.

**2. Servicios ambientales hidrológicos, captura de carbono, ecoturismo:** Revalorar la función ambiental-agua del bosque (más, a la luz de los impactos de erosión y avalanchas de los huracanes del 2005) para favorecer a las comunidades de las partes altas de las sierras y montañas y conquistar los mercados verdes.

**3. Biodiversidad con campesinos:** cuidarla dentro y fuera de las ANP.

**Objetivo 3.** Promover el federalismo y la descentralización

**1. Administración Pública Estatal Forestal:** Deberían asumir gradualmente las funciones federales en la medida de su desarrollo institucional, tecnológico y humano y optimizar la asignación de recursos y la suma de acciones federal, estatal, municipal, social y privado. Prioridad en atención y canalización de recursos a las regiones, zonas y municipios más marginados y degradados, a los grupos de propietarios y poseedores de monte menos favorecidos, incluyendo a los minifundistas, así como a los bosques mesófilos, bosques templados fragmentados y selvas altas y medianas remanentes.

**2. Municipios:** inducirlos, prepararlos e involucrarlos con los objetivos y las metas forestales, favorecer a los marginados.

**3. Organización de dueños de monte:** Inducir, promover y apoyar a que construyan frentes locales, municipales o zonales organizados, con voz propia, propuesta y compromiso común y capacidad de autogestión. Crear una base social local, zonal, estatal, que sustente cambios políticos y sea el vértice de la política forestal. Debe consolidarse el proceso de formación y organización de silvicultores que se inició oficialmente, sin simulaciones, con-

sultando e informando a las bases, sin imponerlas desde arriba y ampliando la base de predios bajo manejo forestal, ya sea para restaurarlos, conservarlos, aprovecharlos, destinarlos al turismo, etcétera.

**4. Industria Forestal:** Competitividad no basada en la degradación del capital natural y la evasión fiscal, sino en la reconversión. Apoyar vigorosamente la vinculación y balance bosque-abastindustria, mejora continua de productividad y calidad, capacitación directiva, tecnología apropiada, nichos de mercado y valor agregado.

**5. Servicios Técnicos Forestales:** Fortalecer y mejorar la organización y preparación de técnicos en las zonas, regiones y entidades, para mejoramiento del gremio.

**Objetivo 4.** Vincular lo forestal a otros sectores y acceder a otros recursos.

**Objetivo 5.** El financiamiento como eslabón, clave en la cadena forestal.

**1. Financiamiento e Inversión:** Considerar otras fuentes, una palanca potencial, clave para respaldar inversiones a largo plazo, podría ser el dinero del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)-AFOREs; las reservas del petróleo y divisas; las remesas de los migrantes a Estados Unidos y el crédito internacional, a partir de proyectos bien fundamentados.







## Perspectivas de la actividad forestal mexicana en el contexto internacional

Silverio Perroni Duck<sup>1</sup>

FOTO Universidad Autónoma Chapingo

### La Cultura Forestal y las Leyes

La apertura comercial de México, iniciada con el GATT en 1985 y ratificada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, evidenció la falta de competitividad en el Sector Forestal Nacional en el contexto internacional.

Estamos importando todo tipo de productos, por un valor superior a los seis mil millones de dólares, cifra que representa la tercera parte de las remesas enviadas desde EUA por nuestros paisanos y casi 50% del déficit comercial total.

Importamos, entre otros motivos, porque dependemos de lo que en España llaman madera silvestre, no plantada, sujeta a los nada competitivos costos financieros de nuestro país y a procedimientos de extracción propios de la producción estacional y sin carreteras.

Compañías extranjeras con plantaciones propias han diagnosticado que, si empezamos a sembrar aquí, ahora, todavía les quedan 25 años para vendernos sus productos. Una de estas compañías tiene plantaciones 100 veces mayores a lo plantado en el estado de Jalisco.

La solución a corto plazo sería una medida proteccionista radical: frenar las importaciones, pero no sólo de materia prima, sino de las cadenas completas hasta los productos, ya que, si encarecemos la materia prima, el precio del producto final también aumenta y entonces hay el riesgo de que nos inunden con productos terminados.

A plazo medio y largo requerimos ser competitivos, pero ¿qué necesitamos para ello?

Primero, una cultura forestal y leyes apropiadas; lo demás se dará en consecuencia.

### 1. Cultura forestal

Toda actividad económica está sustentada por un tejido, cuyo tramado incluye aspectos culturales y legales.

Para ser competitivos en la actualidad forestal del siglo XXI, debemos tener la cultura forestal de los países exitosos dentro del contexto. Es una labor titánica, se requiere una verdadera revolución cultural, porque la nuestra es una cultura anti-forestal, llena de paradojas y contradicciones.

La cultura, tarde o temprano, da origen a las leyes. Sin seguridad jurídica y sin ambiente cultural apropiado, es difícil que alguna actividad económica prospere. En la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, aprobada por la mayoría legislativa, los legisladores reconocieron la importancia de la cultura, incluyendo su fomento entre los objetivos específicos. Es necesario que estas disposiciones se apliquen de manera decidida.

En nuestro génesis nativo, en el Popol Vuh de los Mayas, el primer hombre fue creado de madera... y no prosperó. El segundo fue creado de maíz... y aquí estamos. Somos hombres de maíz. Con este paradigma rebasamos el siglo XX, donde el hombre de maíz realizó los ideales del siglo XIX. Generalizó el minifundio, consideró las selvas como tierras ociosas (las quemaba o las perdía) y realizaba programas gubernamentales de desmonte para usos agropecuarios. Pero, quien plantaba árboles perdía la potestad sobre sus terrenos, no los podía cortar. Así llegamos al siglo XXI, en donde algunas leyes han cambiado, pero ahora predomina el dogma "edenista".

La gran paradoja: el malogrado hombre de madera, regresó convertido en Dios

<sup>1</sup> Consejero. Cámara Nacional de la Industria Forestal.



de Madera; reencarnó ("reenmaderó") en Dios de Madera. El árbol es sagrado y no se corta, como las reses en la India. ¿Quién invertiría en un negocio de bovinos en la India?

En Finlandia, que tiene un sexto del total del territorio mexicano y una producción forestal diez veces mayor (sin contar nuestra leña), los niños juegan con motosierras de juguete. Aquí, fuera del gremio maderero, no se entiende la relación causa-efecto de sembrar y cortar. No tenemos el concepto de la madera como recurso renovable: bosque y selvas para siempre, autofinanciables, produciendo riqueza.

Así como el capital tiene una hipoteca social, la actividad forestal tiene una fuerte hipoteca ecológica. Pero en nuestro país está enfocada en forma equivocada.

En otros lados, usar madera, es considerado conveniente a la ecología, porque es un recurso renovable; se promueven las plantaciones que capturan carbono, retienen el agua y evitan la erosión. El proceso productivo de la madera no contamina y es biodegradable. En México los ecologistas tienen alfombras de nylon y muebles de plástico.

Para medir el tono de nuestra cultura, describiré dos ejemplos de campañas emprendidas por empresas muy bien intencionadas, pero fomentadoras de una mala educación forestal.

El primero, un gran Banco, en sus sobres tiene una nota que textualmente dice: Por todos nosotros, en este Banco cuidamos el ambiente al SALVAR 7,200 árboles anualmente utilizando papel reciclado. Hablar de salvar árboles significa considerarlos como un recurso no renovable, como si se tratara de salvar almas.

El segundo, otra ejemplar compañía mexicana, de gran prestigio, regaló miles de copias de un libro que relata la historia de un pastor de ovinos, quien

reforestó, él sólo, toda una región y la conservó como bosque. Seguramente dichos terrenos no tenían dueño, porque ya plantados se los hubieran quitado. Sus ovejas eran carnívoras, porque no se comían los retoños y el pastor cobraba rentas en la ciudad para poder financiar su actividad y juntar para su retiro.

La verdadera historia, la que escribiría alguien con conocimiento silvícola, debería tratar de un hombre visionario, quien compró tierras improductivas para la agricultura, aprovechó los subsidios y las plantó de árboles. Mientras, sobrevivía del producto de su rebaño, hasta que vendió la plantación a una compañía maderera o papelera, realizando el mejor negocio de su vida. La plantación no era otra cosa que el producto de su trabajo ahorrado durante muchos años. Es decir, el ahorro de largo plazo.

En nuestros países tropicales en general, la actividad forestal está muy desprestigiada, es una actividad vergonzante; se le culpa de la deforestación, de quemar selvas pero, en realidad, ¿quién quema las selvas?

El 95 % de las selvas y bosques desaparecen por el cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias.

El crecimiento demográfico ha presionado a los gobiernos, a repartir bosques y selvas. Para un campesino con necesidades de muy corto plazo, quemar árboles para sembrar es una decisión económicamente correcta.

### ¿Cómo debe conservarse la cobertura vegetal?

Por otro lado, hay una visión de que las selvas y bosques se deben conservar bajo aprovechamientos sustentables o en reservas forestales. Y por el otro, las plantaciones, que ayudan a preservar los bosques naturales, también están siendo atacadas por los "edenistas".

Para cambiar nuestra cultura, debemos



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Estamos importando **todo tipo de productos**, por un valor superior a los seis mil millones de dólares, cifra que representa la tercera parte de las remesas enviadas desde EUA por nuestros paisanos y casi 50% del déficit comercial total.*

empezar por cambiar nuestro lenguaje. La perversión empieza por la palabra.

### ¿Cuál es la madera “ilegalmente” cortada?

Una cosa es ser vaquero y otra, cuatrero. Llamamos talamontes al que roba madera, pero también a quien corta sus propios árboles. Una cosa es robar madera y otra cortar los propios árboles en forma inadecuada, ya sea por error o necesidad.

No es posible obligar a los propietarios de bosques y selvas a que se mueran de hambre, prohibiéndoles usar sus recursos. Si los terrenos no sirven para la agricultura, la solución es comprarles sus bosques para conservarlos como reservas o venderlos a individuos u organizaciones del sector social que económicamente puedan esperar el ciclo de cosecha. En la India se regalan elefantes blancos, pero no se les puede explotar y se tiene la obligación de mantenerlos. Cualquier parecido es mera coincidencia.

Y si los servicios ambientales que benefician a toda la sociedad son realmente importantes, se debería pagar a los dueños del recurso por esos servicios, como es el pago por la conservación de paisaje, la captura de agua, etcétera.

En el contexto internacional, el siglo XX demostró que la actividad económica en general, debe ser emprendida por los individuos, no por el Estado. Pero los individuos tienen recursos limitados, se les acaban (no fabrican billetes). No pueden invertir en malos negocios.

En los países competitivos, existe un fuerte eslabón financiero de la cadena forestal. Muchos plantadores no cosechan. Su negocio es aprovechar los incentivos, plantar y luego vender las plantaciones a empresas madereras, para que éstas eviten inmovilizar inversiones, muy productivas, pero a largo plazo.

### Inversión y extensión de las tierras forestales

La actividad forestal necesita inversiones a largo plazo y por ello requiere áreas propias de gran extensión, para garantizar dichas inversiones. ¿Podemos ampliar el límite de la propiedad cuando sean terrenos desmontados de vocación forestal?

En 1998, en una reunión propiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre industria forestal y ecología, en Santiago de Chile, presencié una ponencia de Mario Bollá, del Uruguay, quien usó el atrevido título: ¿Cómo burlar los límites de la propiedad en la industria forestal?, impactando a todos los presentes. En México, para burlar estos límites, teníamos el sistema de concesiones forestales. Por lo hasta ahora visto, funcionaba mejor que el actual régimen.

### ¿Qué pasaría si canalizamos los ahorros del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) a las plantaciones?

Los fondos para el retiro, necesariamente son inversiones de largo plazo, y deben de buscar rendimientos altos y seguros. Sería muy conveniente hacer los cambios legislativos y administrativos necesarios para poder canalizar esos recursos ociosos a la producción forestal.

## 2. Las leyes

El gobierno y las leyes son un mal necesario. Sirven para evitar la anarquía.

En las democracias, las leyes son producto de negociaciones políticas. Los legisladores se proponen crear un caballo, y a veces les sale un camello. Pero, además, esas leyes en su aplicación resultan en que el derecho: “es una ciencia que debe ser interpretada”. Tenemos un interpretador en cada miembro del Poder Judicial.

Los individuos, para emprender algo, requieren prever el comportamiento de

las autoridades. Además, si no hay una seguridad jurídica, la gente se dedica a la economía ilegal, (mal llamada informal). Bajo este contexto, todo se resuelve a “primer nivel”, al nivel del inspector que llega primero.

El Ejecutivo debe revisar minuciosamente y promover el cambio de todo aquello perjudicial para las acciones económicas provechosas.

Hay dos tipos de malas leyes: las que siendo claras, están equivocadas. Por ejemplo: considerar a las selvas como tierras ociosas o no poder cortar los árboles que plantas. Pero lo peor es la incertidumbre generada por las leyes confusas o mal interpretadas por el Poder Judicial. Para muestra basta un botón: hasta julio del 2002, el Poder Judicial interpretaba que la madera aserrada estaba dentro de los supuestos de la tasa cero del la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA). De haberse generalizado este criterio, el control forestal sería hecho con la documentación fiscal.

En aquel julio de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó una aberrante jurisprudencia en contradicción de tesis, basada en aspectos semánticos, no técnicos (pasando por alto los peritajes de expertos), que estableció que la madera aserrada dejaba de ser vegetal y pagaba 15% correspondiente al impuesto al valor agregado.

Dicha jurisprudencia propició que unos productores pagaran el impuesto y otros, mediante amparos, los omitieran, creando una situación tal de inequidad, y de competencia desleal, que la Cámara Nacional de la Industria Maderera, buscara enmendar esa inconveniente situación, promoviendo ante la Cámara de Diputados y logrando la modificación a la Ley del IVA, para hacerla coincidir con la jurisprudencia y así toda venta de madera, pagaría 15% de dicho impuesto. Posteriormente, la misma Cámara tramitó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la

homogeneización de la aplicación de dicha modificación a la Ley del IVA para las empresas de su gremio y una prórroga de una amnistía fiscal ofrecida por el Ejecutivo cambiando las fechas de enero de 2003 a 2006 (ver anexo).

Según la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la acción fue inédita. En un país en donde ni la elite intelectual (los creadores) quiere pagar impuestos, un gremio empresarial tramita leyes para pagarlos.

Esta propuesta fortalecería un marco legal que permita la coordinación para fomentar la cultura de formalización

fiscal de la economía, indispensable para el desarrollo del país y contar así con recursos para canalizar al desarrollo de la producción sustentable en los nueve mil ejidos forestales de México y llevar al país al nivel de su capacidad forestal, la cual es renovable y estaría a punto para sustituir al petróleo, cada día mas escondido y no renovable.

Es posible que el rescate forestal represente una pequeña parte del "rescate" carretero o financiero, pero sus beneficios son incalculables en bienestar y riqueza, no sólo para el medio nacional, sino para todo el mundo en donde ostentamos aún un cuarto lugar en biodiversidad.

## ANEXO

### PROPUESTA DE LA CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA MADERERA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2003-06-16

**Cámara Nacional de la Industria Maderera**

Sr. Lic. Francisco Gil Díaz  
Secretario de Hacienda y Crédito Público:  
Respetable Señor Secretario

En un hecho sin precedente, esta Cámara Nacional de la Industria Maderera, gestionó y logró el pasado diciembre ante la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, un cambio en la Ley del IVA para generalizar dicho impuesto en la venta de madera aserrada. Nuestro objetivo era evitar la inequidad propiciada por algunos Juicios de Nulidad ganados antes de la entrada en vigor de una Jurisprudencia en Contradicción de tesis de la SCJN en julio de 2002.

Según nuestros interlocutores, los miembros de la Comisión de Hacienda, presididos por el Diputado Reyes Silva y los funcionarios del Ejecutivo, representados por el C. Rafael Obregón, director de Política Fiscal de la SHCP, es primera vez en la historia que un gremio empresarial solicita pagar impuestos.

Ahora presentamos a su consideración una nueva propuesta para controlar la grave deforestación, y la economía informal que tanto afecta al país, tomando como base los siguientes acontecimientos coyunturales:

1) El decreto que condona las deudas fiscales existentes hasta el 31 de diciembre de 2001 del sector agropecuario y forestal, incluyendo a los comercializadores.

2) Aunado a la promoción de nuestra Cámara al cambio de la Ley de IVA a partir del 1 de enero de 2003, para generalizar el IVA en la venta de madera aserrada.

3) Y a la implantación del control forestal con documentos fiscales que determina la nueva Ley General de Desarrollado Forestal Sustentable.

Respetuosamente solicitamos:

a) Que la fecha de la condonación de deudas coincida con la entrada en vigor del cambio referente a la madera aserrada en la Ley del IVA, propiciada por nuestra Cámara (1 de enero de 2003).

b) Incluir en este programa a las empresas con obligación de dictaminar sus estados financieros.

#### Aportación al bien común

Estas medidas lograrán que a partir de enero de 2003 nuestro sector se formalice y sea el factor determinante en el control en la lucha contra la deforestación, ayudando al mismo tiempo a una mayor captación fiscal.

Siempre será más efectivo el control fiscal que el policial.

No dudamos de que nuestra propuesta será atendida con la atingencia que a Usted caracteriza como Secretario de Hacienda, le protesamos nuestra consideración.

Lic. María Rita Fortes Sánchez  
**Presidenta**

c.c.p. C. Lic. Víctor Lichtinger  
**Secretario de SEMARNAT. Presente.**

c.c.p. C. Ing. Alberto Cárdenas Jiménez.  
**Director General de CONAFOR. Presente.**

c.c.p. C. Lic. José Ignacio Campillo García.  
**Procurador de PROFEPA. Presente.**





## Diversas posturas hacia el IV Foro Mundial del Agua

CEDRSSA<sup>1</sup>

En marzo próximo, se llevará a cabo el IV Foro Mundial del Agua y la Ciudad de México será la sede de este evento internacional. La realización de las distintas ediciones de este foro ha significado largas discusiones sobre diferentes aspectos relacionados a este vital líquido. Por tal motivo, aquí se presenta un resumen de diversas posturas del debate del agua, así como de algunas discusiones, que durante el 2005 se llevaron a cabo en México y el mundo, como parte de las discusiones previas al IV Foro.

Son muchos los seminarios, talleres y foros realizados en México y el mundo, algunos organizados por instituciones legislativas, sociedad civil organizada, academia, todos importantes, y en donde se ha planteado una serie de elementos fundamentales, posturas, así como diversas visiones del mundo y sus modelos económicos asociados.

Por una limitación de espacio, así como

porque no se cuenta con la información de todos los eventos, aquí se intentó resumir sólo algunos. Sin embargo, la pretensión es darle al lector de **Rumbo rural** un panorama general sobre la importancia, relevancia y pertinencia de las diversas discusiones que están ocurriendo respecto al tema, que motiven su interés por darle seguimiento a este proceso y a estar pendiente en marzo sobre la discusión dentro del marco del IV Foro (16-22 de marzo), así como los de eventos paralelos.<sup>2</sup>

El Foro Mundial del Agua<sup>3</sup> es una iniciativa del Consejo Mundial del Agua, cuyo objetivo es crear conciencia sobre cuestiones mundiales relativas al agua. El primer Foro se celebró en Marruecos (1997), el segundo en los Países Bajos (2000) y el tercero en Japón (2003).

Según el Consejo Mundial, el Foro se ha convertido en un espacio abierto a la participación

...de diversas partes interesadas, que parten del conocimiento, la experiencia y las aportaciones de la comunidad global del agua y buscan posibilitar la participación y el diálogo de los interesados para ejercer influencia en la elaboración de políticas públicas en el ámbito global, y asegurar así mejores condiciones de vida y respeto de los principios de desarrollo sustentable, con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los Foros Mundiales del Agua se basan en el conocimiento y la experiencia de diferentes tipos de organizaciones que participan activamente en la política mundial del agua. Es una iniciativa que se funda en los principios de colaboración, asociación e innovación.

El IV Foro a realizarse en México, lleva el nombre de "Acciones locales para un reto global", que se enfocará en las experiencias positivas desarrolladas en diversos lugares del mundo.

A continuación, se resumen algunos de los eventos ocurridos en México y el mundo en 2005: 1) Foro Nacional de

<sup>1</sup> Elaborado por Liza Covantes, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

<sup>2</sup> <http://www.agua.org.mx/>

<sup>3</sup> <http://www.worldwaterforum4.org.mx>



Legisladores del Agua: Acciones Locales para un reto Global, organizada en la Cámara de Diputados; 2) Sociedad civil mexicana organizada en torno al tema; 3) Conferencia "La nueva cultura del agua en América Latina", organizada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 4) Encuentro Internacional por una Nueva Cultura del Agua en Brasil.

### 1. Foro Nacional de Legisladores del Agua

El agua fue motivo de discusión en el Palacio Legislativo de San Lázaro. La Comisión de Recursos Hidráulicos de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados convocó al Foro Nacional de Legisladores del Agua: "Acciones Locales para un reto Global". El evento se llevó a cabo del 17 al 19 de agosto de 2005, con la participación de legisladores de los congresos locales del Distrito Federal, Sonora, San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Guanajuato, así como de la Comisión Nacional del Agua<sup>4</sup> (CONAGUA). El objetivo del Foro fue discutir, entre legisladores responsables de los asuntos hidráulicos en sus congresos, la problemática del agua en sus estados y a nivel nacional, compartir sus experiencias en el abordaje de la misma y, al final de la jornada, concluir con un posicionamiento y propuestas de legisladores mexicanos en el debate mundial, dentro del marco del IV Foro Mundial del Agua.

En este evento, la CONAGUA fue la responsable de contextualizar la discusión bajo el marco del IV Foro Mundial del Agua. Lo hizo a través de dos exposiciones: "Qué es el Foro Mundial de Agua" y "Agua para el Crecimiento y Desarrollo", con las cuales se dieron a conocer los antecedentes, características, avances y perspectivas del IV Foro, así como parte de la problemática nacional relacionada con este recurso. Después, los legisladores de los diversos congresos participantes compartieron sus experiencias, discutieron y concluyeron con definición de propuestas, que quedaron plasmadas en una declaratoria.

Algunos de los temas discutidos fueron:

- Gestión local del agua, en el marco de un problema global;
- Construcción de legislación para la administración y gestión integral del agua;
- Participación social en la definición de la legislación, planeación y en la vigilancia de la administración y gestión del agua;
- Generación de información para una mejor toma de decisiones;
- Estrategia integral de recuperación de los distritos de riego;
- Descentralización de la administración y la gestión del agua;

He aquí un resumen de la Declaración del Foro Nacional de Legisladores del Agua: "Acciones Locales para un reto Global", presentada ante legisladores de diversos países en Estocolmo, Suecia (agosto 2005).

Los suscritos, legisladores locales y federales de la República Mexicana, reunidos en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, D. F., preocupados por los problemas regionales y nacionales que reciente la población por la carencia y contaminación del agua.

Conscientes de que este recurso natural es fundamental y estratégico para el desarrollo nacional, así como, para el bienestar social y económico de la población.

[...]

Para los legisladores mexicanos, este foro nacional ha sido un espacio propicio para la búsqueda de soluciones a la problemática del agua, en particular por lo que significa la eficiente gestión de los recursos hídricos en el combate a la pobreza y en el impulso al desarrollo económico. En este sentido, los diputados coincidimos con el Poder Ejecutivo, en considerar al agua como un recurso estratégico.

[...]

Por todo lo anterior, los legisladores mexicanos que participamos en el Foro Nacional..., con fundamento en las propuestas formuladas por los participantes y respetando cada uno de los acuerdos tomados, acordamos lo siguiente:



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Los Foros Mundiales del Agua se basan en el conocimiento y la experiencia de organizaciones que inciden en la política mundial del agua. Se fundan en los principios de colaboración, asociación e innovación (Consejo Mundial del Agua).*

<sup>4</sup> <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/>

1. En el marco del IV Foro Mundial... a efectuarse en México, [proponemos] realizar un encuentro mundial de legisladores, donde se analicen y se propongan lineamientos que conduzcan a formular iniciativas que soporten las leyes y el presupuesto que los países necesitan para enfrentar los retos de la demanda de agua actual y futura.

2. Crear un grupo de trabajo de legisladores federales y locales que atienda la problemática del agua, con temas tales como el presupuesto, la revisión de la ley federal y de las leyes estatales, las tarifas por cobro del agua, entre otros importantes aspectos.

3. Impulsar acuerdos para la elaboración de un presupuesto que atienda las necesidades de los estados y los municipios para los programas y proyectos en materia de recursos hídricos, con un carácter multianual.

4. Realizar reuniones regionales de diputados federales, senadores y diputados estatales, de tal manera de propiciar el diálogo, el intercambio de experiencias y el desarrollo de instituciones que sean armónicas con la realidad nacional.

5. Impulsar la investigación en materia de gestión del agua para encontrar soluciones que sean acordes a las necesidades de las localidades, de los estados y del país.

6. Considerar el agua del mar como un recurso potencialmente aprovechable en las zonas áridas del país. En consecuencia, promover la investigación básica y el desarrollo tecnológico para que este recurso sea plenamente accesible a las condiciones de la sociedad mexicana.

7. Promover la atención especial al cuidado de la cobertura vegetal y la recuperación de suelos como sustento fundamental del agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

8. Articular el esfuerzo de las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de una política hidráulica de mediano y largo plazo[s].

9. Crear una instancia en la estructura orgánica de los municipios dirigida a la prevención de

la contaminación y al saneamiento de aguas residuales.

10. Atender el rezago legal en materia de tarifas y establecer los puntos de equilibrio para el saneamiento de los organismos operadores.

11. Promover en el escenario internacional el pago de los servicios ambientales que presta el agua, de manera similar a como se establecieron los bonos verdes.

12. Reglamentar el pago de servicios ambientales por los beneficiarios del trabajo de las cuencas hidrológicas, estableciendo los parámetros para su control.

13. Consolidar una propuesta encaminada a la creación de una Secretaría de Recursos Hidráulicos, en la estructura orgánica del Ejecutivo Federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de agosto de 2005.

Dentro de la *Semana Mundial del Agua*,<sup>5</sup> celebrada del 20 al 26 de agosto de 2005, en Estocolmo, Suecia, el legislativo mexicano manifestó la posición mexicana y su compromiso para participar en la organización de lo que será el *Encuentro Mundial de Legisladores Relacionados con el Agua*, que se celebrará dentro del IV Foro. Además de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, en la organización se suma también la comisión homóloga del Senado y la Confederación Parlamentaria de las Américas. En el *Encuentro Mundial de Legisladores Relacionados con el Agua*, se espera la presencia de 500 parlamentarios, de las cinco regiones del mundo.

## 2. Sociedad civil mexicana, organizada en torno al agua

Hay cientos de organizaciones trabajando sobre el asunto en México, organizaciones rurales, urbanas, ambientales, de jóvenes, de mujeres, etc., lo cual muestra la importancia del tema y el interés de la sociedad mexicana en él.

Aquí se presentan, en resumen, datos de dos amplias coaliciones formadas en el 2005, la Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua<sup>6</sup> (AMNCA) y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua<sup>7</sup> (COMDA).

La AMNCA se formaliza el 4 de julio de 2005:

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., el Fondo de Educación Ambiental, A.C., Naturalia, A.C., la Red Ciudadana del Agua, Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., y la Unión de Grupos Ambientalistas, I.A.P., en coordinación con científicos y académicos del agua, como convocantes iniciales, realizaron la presentación de la Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua a representantes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la ecología, el desarrollo sustentable y los derechos humanos, así como a académicos e investigadores de los principales centros de estudio del país.

Los participantes en esta Alianza se proponen impulsar el debate nacional centrado en la problemática de la gestión del agua en México y promover la conjunción de esfuerzos entre organizaciones civiles, movimientos sociales y la comunidad científico-académica que están trabajando en el tema agua. El punto de partida es la necesidad de introducir cambios radicales en la cultura del agua predominante con el objeto de favorecer el desarrollo de una Nueva Cultura del Agua fundada en los principios de equidad, solidaridad, sustentabilidad ecológica, social y económica, y gestión democrática.

La Alianza ya realizó un primer Encuentro Nacional por una Nueva Cultura del Agua en noviembre pasado y está impulsando la creación de diversas reuniones regionales en distintos estados. Trabajarán para manifestar la posición y propuestas de muchos actores sociales de México durante el IV Foro Mundial del Agua en la Ciudad de México.

En este momento la amnca está trabajando sobre 29 temas distintos relacionados con el agua:

1. Acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano.

<sup>5</sup> La síntesis del evento está disponible a partir de este febrero de 2006. Los resúmenes de las reuniones plenarias y mesas de debate estarán disponibles a partir de abril/mayo 2006. <http://www.worldwaterweek.org/worldwaterweek/index.asp><http://www.martha.org.mx/actividades/otrasactividades/culturaagua.htm> y <http://www.union.org.mx/agua/>

<sup>6</sup> [novedades/alianzaagua.htm](http://www.alianzaagua.com).

<sup>7</sup> [http://www.centroprodh.org.mx/index\\_cambio.htm](http://www.centroprodh.org.mx/index_cambio.htm).

2. La defensa de los servicios públicos y la responsabilidad del Estado.

3. Las grandes obras de infraestructura y la defensa de los derechos de poblaciones afectadas.

4. La prevención y gestión de riesgos, el cambio climático y la gestión del agua.

5. La sustentabilidad ecológica y las fuentes de agua como Patrimonio de la Biosfera.

6. Acceso a la información, a la participación social y a la justicia.

7. La especificidad de las regiones áridas y semi-áridas.

8. La especificidad de las áreas urbanas y periurbanas.

9. La especificidad de las áreas rurales.

10. Gestión de cuencas hidrográficas.

11. Gestión de aguas subterráneas y superficiales.

12. Ética y valores de una política democrática del agua.

13. La valorización económica del agua.

14. Agua y la dimensión de género.

15. Agua y energía.

16. Usos comerciales, industriales y mineros del agua.

17. Agua y salud.

18. La dimensión legal de la gestión del agua.

19. Educación ambiental, capacitación y movilización social.

20. La lucha por la democratización de la gestión del agua.

21. La dimensión institucional.

22. El desarrollo científico y tecnológico para la gestión integral del agua.

23. La dimensión de política en torno a la problemática del agua.

24. Literatura, arte y mitología del agua.

25. Agua y recreación.

26. Uso agrícola del agua y seguridad alimentaria.

27. Financiamiento de proyectos hidráulicos.

28. Agua y juventud.

29. Aguas transfronterizas.

Más de una docena de organizaciones, también involucradas en la discusión del agua, el 11 de octubre forman la COMDA para exigir el agua como un derecho humano en México. En resumen, su declaración pública de constitución:

Las organizaciones abajo firmantes decidimos trabajar en un espacio común a partir del contexto que nos impone el iv Foro Mundial del Agua... evento en el que se articulan los intereses de las grandes empresas transnacionales, así como de la banca multilateral. En esta coyuntura, queremos colocar en el debate sobre la política del agua, la perspectiva social, cultural y espiritual, que contemple el derecho humano al agua y el manejo democrático, sustentable, justo y equitativo de este elemento vital, visión que rige la siguiente declaración: preocupados(as) por el manejo sustentable del agua, la tala inmoderada de bosques y el cambio climático [que] han modificado el ciclo hidrológico y repercutido negativamente en las reservas de agua disponibles. Es alarmante la contaminación del agua por el desecho de fertilizantes, plaguicidas, detergentes, metales pesados, sustancias tóxicas y orgánicas. La forma en que se ha procurado la extracción y distribución del agua y la lógica de solucionar problemas de abastecimiento a través de megaproyectos de construcción de presas, ha probado tener grandes consecuencias negativas, tanto sociales como ambientales.

Preocupados(as) por la distribución y el acceso desigual al vital líquido, mientras que en las ciudades la cobertura de agua potable es de



FOTO | Liliam Jiménez

*La Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua busca impulsar un debate nacional sobre la problemática de la gestión del agua en México y promover la conjunción de esfuerzos civiles, sociales, académicos y científicos.*

94.6% y de alcantarillado casi de 90%, en los poblados rurales hay un rezago alarmante. Asimismo algunas personas gozan de una dotación y calidad de agua adecuada, mientras otros, principalmente la población de menor ingreso e indígenas, tienen que acarrearla, pagar pipas o son afectados en su salud por recibir agua contaminada. En estos casos, son las mujeres y niños los que sufren más la carencia. Tampoco es equitativo el acceso entre los diversos productores agrícolas, ya que si bien 80% del agua se usa para esta actividad, sólo se beneficia 30% de la superficie agrícola concentrada en el noroeste y centro del país. Además el uso del agua en la agricultura en nuestro país implica grandes desperdicios.

Preocupados(as) por la tendencia privatizadora, consideramos que el agua es un recurso público, es decir, no es una mercancía como pretenden afirmar la banca multilateral y las empresas privadas. Por ende, el fin de su gestión no es lucrar sino ajustarse a criterios para brindar una cobertura con eficiencia y acceso equitativo de calidad. En nuestro país existen preocupantes grados de privatización de los servicios de agua y saneamiento.... como el caso de Aguascalientes y Saltillo, en que las empresas Suez y Aguas de Barcelona elevan arbitrariamente las tarifas... En este proceso es evidente que las empresas trasnacionales y las coinversiones han sido las beneficiadas.

Preocupados(as) por la inexistencia de mecanismos democráticos de participación, con las reformas elaboradas a la Ley de Aguas Nacionales, la toma de decisiones se realiza a través de los Organismos de Cuenca. Los usuarios y las organizaciones sociales y civiles sólo pueden participar en los Consejos de Cuenca cuyo poder es muy limitado. Sin embargo, son las comunidades de las cuencas las que resultan ser las más afectadas por las decisiones de dichos organismos... el marco jurídico no contempla la visión que hay en la gestión del agua en comunidades campesinas e indígenas...

Por lo tanto afirmamos:

Que el respetar, proteger y garantizar el derecho al agua es una obligación del Estado mexicano, contraída a partir de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos

Sociales y Culturales (PIDESC). De acuerdo con la Observación General n° 15, emitida en 2003 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible y debe ejercerse de modo sostenible para que pueda ser disfrutado por las generaciones presentes y futuras. Además, el derecho al agua es condición para la realización de otros derechos humanos.

Que el acceso, distribución y toma de decisiones sobre el agua debe ser equitativa entre personas y regiones.

Que es urgente plantear una nueva política del agua que garantice, a través de su gestión democrática y pública, mediante el fomento de tecnologías y una nueva cultura del agua, el cumplimiento del derecho humano al agua y un aprovechamiento sustentable del vital líquido.

Y exigimos:

- Justicia y equidad en la distribución y acceso a servicios de agua y saneamiento de calidad para todas y todos, garantizando el manejo sustentable.
- El estricto apego del Estado mexicano a los compromisos adquiridos al firmar el pidesc, especialmente en cuanto a respetar, proteger y garantizar el derecho humano al agua.
- Elevar a rango constitucional el derecho humano al agua para fortalecer el marco institucional que garantice de forma permanente el ejercicio de dicho derecho en nuestro país.
- Detener y revertir los procesos de privatización de los servicios de agua, reformar la legislación y políticas que la promueven, y crear nuevas leyes y políticas a favor de la participación plural en la toma de decisiones sobre la gestión del agua.

COMDA:

Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (amap), Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., Centro Derechos Humana-

nos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", A.C., Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C.", Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota (cecop), Equipo Pueblo, Espacio desc, Food First Information and Action Network- Mexico, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (imdec), Movimiento Urbano Popular, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C., Red Ciudadana del Agua, Red de Género y Economía, Red de Género y Medio Ambiente, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).

Además de estas dos grandes agrupaciones de organizaciones, muchas otras más están trabajando también. Por ejemplo, bajo una convocatoria del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM), el Centro Nacional para apoyo a las Misiones Indígenas (CENAMI), la Asociación Jalisciense de apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI), la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (UNOSJO), el Grupo ETC y el Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular (Casifop), en abril de 2005, en la Ciudad de México, se realizó el *Taller popular: en defensa del agua*.<sup>8</sup> A este taller asistieron cerca de 400 delegados de organizaciones y comunidades de diversos estados (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Durango y Sonora), así como representantes de organizaciones de Canadá, Estados Unidos, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Ecuador. Discutieron sobre los impactos en la sociedad, principalmente la rural, de las políticas de privatización de la gestión del agua, las políticas tarifarias, la participación de grandes corporaciones trasnacionales en inversiones de concesiones para la gestión del agua en países de América Latina, entre otros.

En el taller *En defensa del agua*, representantes de organizaciones de Argentina, Ecuador, Bolivia y Uruguay compartieron la experiencia negativa que sus países viven por el proceso privatizador del servicio de agua potable, porque la política de "quien paga puede acceder al agua", ha motivado la suspensión del servicio a

<sup>8</sup> casifop\_ac@prodigy.net.mx y ceccam@laneta.apc.org



cientos de familias, a quienes se les está negando su derecho al agua, como un derecho humano, derecho a la vida.

### 3. Conferencia “La nueva cultura del agua en América Latina”

El 25 de octubre de 2005, la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, organizó la Conferencia *La nueva cultura del agua en América Latina*, impartida por el Dr. Pedro Arrojo, profesor de la Facultad de Economía y Estudios Empresariales de la Universidad de Zaragoza; miembro del Comité Español del Mar-UNESCO; asesor del gobierno español en asuntos económicos del Plan Hidrológico Nacional; presidente de la Fundación Nueva Cultura del Agua-España y Premio Goldman 2003 (premio internacional ambiental de la categoría del Premio Nobel).

El Dr. Arrojo inició diciendo que sobre el agua hay un debate en el que no hay nada resuelto, la materia del agua es compleja, por tanto, no hay fórmulas mágicas, no hay soluciones universales, no hay soluciones perfectas. Afortunadamente, él considera que hay un proceso de maduración al respecto, lo que ha generado nuevos enfoques e ideas de cómo abordar los problemas.

Su experiencia en España y la Unión Europa, en discusiones sobre el agua (2000-2002), es lo que vino a compartir a México, pues sabe que estos procesos de discusión se dan en muchos países, con el objetivo de lograr las soluciones más apropiadas a cada caso. En España, por ejemplo, la participación que se dio fue del orden de un millón y medio de personas en discusiones y actividades pacíficas, lo que se consideró como un movimiento social muy intenso.

A partir de 2003, año declarado por Naciones Unidas como el *Año Internacional del Agua*, la comunidad universitaria lanzó una propuesta, se elaboró un documento que derivó en la “Declara-

ción Europea por la Nueva Cultura del Agua”, documento firmado en febrero de 2005 por 100 profesores y científicos de las principales universidades de la Unión Europea. El origen de la Declaración fue un diagnóstico básico del asunto agua en el mundo, no sólo en Europa, y se pensó en la responsabilidad que toca a los europeos al respecto.

En la Declaración se sintetiza un elemento básico de la crisis del agua, la crisis derivada de actividades insostenibles realizadas, de manera generalizada, en la mayoría de los ecosistemas hídricos del planeta, particularmente sobre el manejo de los acuíferos, que como uno de los efectos negativos, se tiene acceso limitado o nulo al agua potable, de la que dependen entre mil 100 millones y mil 400 millones de personas sin garantía de acceso, así como tampoco tienen condiciones de sanidad y, por lo tanto, en un orden estimado de diez mil personas (la mayoría niños) mueren diariamente por esta razón. Entonces, en el fondo, para el expositor, la crisis del agua no es un problema de falta de agua en un sentido físico, sino de un problema de “salud de los ecosistemas” y explicó, que es imposible que 1 mil 400 millones de personas hayan migrado al desierto, “...nadie es tonto, todo el mundo instaló su casa, su poblado, su ciudad, en las cercanías de un río, de un acuífero, de un lago”, el problema es que se mató la salud del río, del acuífero, del lago, lo que tiene bajo impacto en un país rico, en donde un río envenenado no es problema, hay medios para depurar el agua, no es problema de salud pública. Pero en un país con comunidades empobrecidas, un río envenenado es la muerte.

La Declaratoria tiene tres puntos para la reflexión profunda: 1) hay graves problemas de insostenibilidad; 2) hay graves problemas de racionalidad económica en el modelo del manejo del agua y 3) hay graves problemas de gobernabilidad o afectación social del modelo.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*En febrero de 2005, 100 profesores y científicos de las principales universidades de La Unión Europea firmaron el documento que derivó en la “Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua”.*

Sobre el desafío de la **sostenibilidad**, se propone un nuevo enfoque de la gestión de aguas, pasar del enfoque de gestión del recurso al enfoque de gestión integrada de ecosistemas. Por ejemplo, el cambio cultural que ya se dio en materia de bosques, en donde la mayoría ve a un bosque como algo más que almacén de madera, ahora ya se habla de gestión forestal no de gestión de madera, sobre todo si se quiere madera hoy, mañana y dentro de 50 años. Entonces, invitó a reflexionar sobre que un río no es un canal de agua, es mucho más, un río tiene muchas otras funciones: ecológicas, ambientales, de enorme valor económico, valor social y valor patrimonial. En ese sentido, la declaración europea promueve la idea de que ríos y ecosistemas hídricos sean finalmente considerados como patrimonios de la biosfera bajo responsabilidad pública, bajo el principio de que la naturaleza no es nuestra, sino de futuras generaciones también.

Sobre la falta de **racionalidad económica**, se pregunta: ¿Por qué hoy en día las grandes estrategias de oferta, por qué, a casi un siglo de práctica, hemos llegado a la conclusión de que las grandes obras hidráulicas ofrecen un balance económico costo-beneficio negativo? Las razones económicas irracionales quedan sintetizadas, desde la perspectiva del conferenciante, como complejas, porque aun con periodos muy largos de amortización, de 40 o 50 años, con un ejercicio de la ley económica de los beneficios marginales decrecientes y de costos marginales crecientes, las inversiones no se recuperan, como lo reconoció públicamente el gobierno de Estados Unidos (Eu) en palabras del señor Daniel Hebert en 1994, ante los asistentes a la reunión de la Comisión Internacional de Grandes Presas, Durban, Sudáfrica.<sup>9</sup> El gobierno de Eu cambió radicalmente

su política de inversión pública en grandes presas. Las mejores presas, las que se hacían con poco dinero, esas ya fueron hechas, cada vez se necesita ir a sitios en donde las presas tienen que ser más anchas, por lo tanto más caras. Otro ejemplo, las mejores instalaciones de riego ya se hicieron, estaban cerca de los sembradíos, eran los aluviales, ahora, hay que llevar el agua de más lejos o hay que perforar más profundo, entonces cuesta más el siguiente esfuerzo y la renta es menor y así sucesivamente. Explicó que las curvas de beneficios marginales decrecientes y de costos marginales crecientes, se estima a nivel general, aunque en cada país y en cada sitio existe una evolución propia, que se cruzaron por ahí de la década de los años setenta, entonces las curvas ahora están ya en el lado de irracionalidad económica y de no rentabilidad, "La mayor parte de las grandes obras hidráulicas que se están proyectando actualmente, no aguanta un análisis costo-beneficio con 50 años de amortización", dijo.

Para el caso específico de la agricultura, el expositor explicó que en el negocio agrario, en general en el mundo, actúa una ley que se llama del "diferencial inflacionario". Esto es, los precios agrarios crecen mucho más lento que los precios de la economía global, por lo que el negocio agrario se empobrece progresivamente "En España, la media en las últimas décadas ha sido de una pérdida entre 4 y 5 por ciento, ahora está en menos, ha sido una pérdida demoledora para el sector... y en ese sentido lo que era rentable a mediados de siglo pasado, hoy es discutiblemente rentable. La perversión de subvenciones indiscriminadas, al menos en España..., ha inducido a dos elementos profundamente irracionales; primero, una masiva subvención que hace uso indiscriminado del agua de regadío y del agua industrial, porque

es semigratuita... y a niveles muy altos de ineficiencia, menor de 50 por ciento en zonas agrícolas y un promedio de 30 por ciento de agua fugada en las ciudades modernas europeas, lo que no pasa ni con el petróleo ni con la leche ni con el aceite, pasa con el agua, por lo que considera que el nivel de ineficiencia es clamorosa y es el siguiente cáncer". Actualmente es ineludible, al menos en Europa, por ley, incluir los análisis de costo-beneficio para el caso de proyectos de grandes obras de infraestructura. Análisis por él realizados, el proyecto de manejo de la cuenca del Hebro y del Itois, Canal de Navarra, dan balance negativo, aun contemplando 50 años para la recuperación de la inversión.

Por lo anterior, propone un cambio económico, pasar de la gestión basada en estrategias de oferta a nuevas estrategias basadas en la gestión de la demanda y en la conservación de los ecosistemas, con lo cual se abre la posibilidad de una coherencia en términos técnico económicos.

Sobre la problemática de **governabilidad** derivada de la afectación social por el modelo económico, mencionó hacer el análisis de costo-beneficio de los proyectos de gestión del agua, incluyendo los costos ambientales y sociales. Un efecto negativo social sobre millones de personas en el mundo, es aquel debido a los desplazados de los grandes proyectos de represas, lo que se traduce en tensión social, riesgo de gobernabilidad, así como también lo es el problema del acceso al agua limpia.

La conferencia concluyó con preguntas e ideas para la búsqueda de respuestas:

- ¿Por qué hablar de nueva cultura del agua? El doctor explicó que la crisis que se enfrenta exige nuevos enfoques polí-

<sup>9</sup> El entonces presidente del "Bureau of Reclamation", la institución pública de gestión de aguas que más obras hidráulicas ha realizado en el mundo, el señor Daniel Hebert, planteó el cambio a un modelo de gestión del agua dominante en el mundo y coordinado por ellos. Ante la Comisión Internacional de Grandes Presas, que tenía lugar en Durban Sudáfrica, en 1994 dijo (traducción realizada por el Dr. Arrojo): "El Bureau of Reclamation de Estados Unidos, fue creado como un organismo de construcción de obra pública hidráulica. Las presas de Howard, Gran Cañón y otras muchas, fueron construcciones monumentales que son motivo de orgullo de nuestro país. Sin embargo, en los últimos años hemos llegado a la conclusión de que debemos efectuar cambios significativos, una premisa fue que los costos de los proyectos fueran reembolsados... Nos hemos dado cuenta que los costos de construcción y operatividad de proyectos de gran envergadura no pueden recuperarse... Con el tiempo nuestra experiencia nos ha dado una apreciación más clara sobre los impactos medioambientales de este tipo de grandes proyectos; fuimos lentos en reconocerlo y aún estamos aprendiendo cuán agresivos son y cómo corregirlos. También nos dimos cuenta de que existen alternativas que no implican necesariamente la construcción de presas. Las alternativas no estructurales son a menudo menos costosas y pueden tener menor impacto ambiental... El resultado ha sido que la época de construcción de grandes presas en Estados Unidos ha tocado a su fin..."

ticos, aplicación de nuevas tecnologías hoy disponibles, nuevas estrategias de mayor eficiencia en la gestión del agua; pero no sólo eso, sino exige asumir coherentemente el nuevo paradigma de sostenibilidad ecosocial, con ética, consideración de la diversidad cultural, bajo el principio de equidad, no sólo intrageneracional sino intergeneracional. Un cambio cultural implica tiempo, asunción de nuevos valores y nuevo orden de los existentes, en relación con la naturaleza y con el hombre. A nuevos problemas, nuevas respuestas, pero la responsabilidad de hacerlo es ineludible.

- ¿Qué estamos gobernando, para qué queremos gobernar el agua? Para él, lo primero a hacer es ubicar nuevos objetivos y poner atención a la compleja problemática del agua. Hay que discutir qué funciones tiene el agua, antes que pensar en que es “un bien para hacer negocio”, es un elemento que pide el cuerpo para vivir. “¿Tendría sentido pedir eficiencia en el consumo, no beber demasiada agua?”, la sed no tiene que ver con economía, sino con fisiología, funciones de vida, agua como derecho a la vida, como derecho humano. “Los derechos humanos no se satisfacen con racionalidad económica, no se satisfacen con eficiencia... se satisfacen con eficacia, que es una palabra diferente. La eficiencia es económica, la eficacia no es económica, agua para la vida... para servicios públicos de interés general... es la cohesión social, es la equidad, son los valores de ciudadanía”.

- ¿Qué son usos legítimos del agua? Desarrollar la economía, hacer negocio, es legítimo, ¿pero antes o después del suministro a quien no tiene acceso a agua limpia para beber?, ¿primero el derecho a hacer negocio, derecho económico, o primero el derecho humano al agua para la vida?, ¿es legítimo que por el desarrollo de la economía, se contaminen los acuíferos, se sobreexploten las aguas subterráneas o las superficiales?, ¿qué formas de uso del agua son legítimas y cuáles ilegítimas, cuáles

deben ser legales y cuáles ilegales?, ¿qué derecho está primero que otro?, ¿cómo va el orden de los valores?

Sugiere que para la construcción del nuevo paradigma de sostenibilidad, hay que partir desde una gestión holística del agua, desde la interdisciplina y la interculturalidad.

Por último, considero muy importante, preciso e indispensable, pasar del tradicional enfoque de gestión tecnocrática o tecnocrática-política dominante, al nuevo enfoque de gestión participativa, basado en la participación pro-activa ciudadana, lo que equivale a llevar a la concreción el concepto de ciudadanía. El gran reto entonces, para el Dr. Arrojo, es la construcción de un nuevo modelo de gobernabilidad participativo con principios éticos. Por ejemplo, mencionó una propuesta que con participación de la población se ha hecho en otros lugares: creación de fuentes de agua segura a mitad del pueblo, no un grifo en cada casa, ni tener que ir a comprar, si hay dinero, botella de agua purificada, sino una fuente de agua sana, donde la población esté segura de que un niño o un anciano podrá beber y además sin riesgo de ir al hospital o de morir. “Así, sí se puede garantizar cumplir un derecho humano... El tema de cómo hacerlo es complejo, pero es fácil de entender el agua para la vida”. Donde no hay consenso es en el asunto de sostenibilidad.

#### 4. Encuentro Internacional por una Nueva Cultura del Agua

Por último en este resumen, en la ciudad de Fortaleza, en el estado de Ceará en Brasil, se llevó a cabo, del 5 al 9 de diciembre pasado, el Encuentro por una Nueva Cultura del Agua en América Latina, en el que participaron más de 500 representantes de organizaciones civiles e instituciones académicas de todos los países de América Latina, representantes del gobierno de Brasil, así como representantes de diversas instituciones de España, Portugal, Holanda, Alema-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*¿Por qué hablar de **nueva cultura del agua**? La crisis contemporánea exige la aplicación de nuevas tecnologías, definir estrategias de gestión conciente y asumir el nuevo paradigma de sostenibilidad ecosocial, con ética, consideración de la diversidad cultural, bajo el principio de equidad, no sólo intrageneracional sino intergeneracional.*

nia, Italia, Bangladesh, Ucrania, Estados Unidos, Francia, Marruecos, Polonia y el Reino Unido de la Gran Bretaña.

El evento fue convocado por más de 20 instituciones como Foro Ecológico del Perú, ALTERVIDA de Paraguay, Instituto Ethos Empresas y Responsabilidad Social de Brasil, Fundación Nueva Cultura del Agua de Portugal, Ministerio de las Ciudades de Brasil, Escuela de Geografía, Ciencia Política y Sociología, Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua, Universidad de Newcastle upon Tyne del Reino Unido, Gender and Water Alliance de Brasil, Asociación de Pescadores y Campesinos de la Ciénaga Grande de Loric y sus Alrededores de Colombia, Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de Brasil, Universidad de Zaragoza Fundación Nueva Cultura del Agua de España, Presencia Ciudadana Mexicana, Fundación Antonio Núñez Jiménez y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales de Cuba, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México, Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Movimiento Ambiental de Olancho de Honduras, entre otras.

El objetivo del Encuentro fue iniciar un debate centrado en los problemas que caracterizan la gestión del agua en América Latina, promoviendo el acercamiento entre los movimientos sociales y la comunidad científico-académica e incentivando un debate amplio sobre estos temas con los diferentes actores sociales. El punto de partida fue la necesidad de introducir cambios radicales en la cultura del agua predominante con el objeto de favorecer el desarrollo de una Nueva Cultura del Agua fundada en los principios de equidad, solidaridad, sustentabilidad ecológica, social y económica, y gestión democrática.

El evento se caracterizó por ser un foro abierto que combinó una dimensión de reflexión y debate mediante conferencias, ponencias, carteles y talleres

de trabajo, estos últimos organizados por los movimientos sociales, con una dimensión afectiva, recreativa y lúdica que incluyó representaciones artísticas (música, teatro, literatura, etc.), intervenciones comunitarias y acciones grupales (caminatas, un "abrazo a los ríos", etcétera).

Las distintas actividades se desarrollaron en torno a cuatro grandes temas:

- La Sustentabilidad Social y Ecológica
- La Crisis de las Estrategias de Gestión Convencionales
- Los Servicios Públicos Esenciales
- Cultura, Educación y Movilización Social: hacia una Nueva Ética del Agua

Como resultado de la reunión, se constituyó la red de redes de colaboración entre los movimientos sociales y la comunidad científico-académica para desarrollar actividades conjuntas, incluyendo el intercambio de experiencias y la producción de conocimiento. También se suscribió la *Declaración de Fortaleza*,<sup>10</sup> que a continuación se resume:

Se recuerda que el agua es esencial para la vida en el planeta y por lo tanto para las sociedades humanas, por lo que se reivindica el acceso al agua sana como un derecho humano.

La crisis del agua es provocada en los ecosistemas en nombre de un malentendido progreso y se refleja tanto en las ciudades y comunidades rurales como en los ecosistemas acuáticos y acuíferos.

Más allá de la utilidad económica del agua en la agricultura, la industria y la producción de energía, los ríos, lagos, glaciares, humedales, bosques y acuíferos desempeñan funciones clave, tanto para la biosfera como para el sustento y cohesión de las comunidades, al tiempo que representan bienes comunes naturales que marcan la identidad de territorios y pueblos.

Aceptar el reto de la sustentabilidad exige cambios profundos en la concepción de la naturaleza, así como en actitudes y modos de vida; exige —entre otras cosas— desarrollar una Nueva Cultura del Agua que reconozca los múltiples valores emocionales, culturales, sociales, ambientales y económicos en juego, desde enfoques éticos basados en principios de equidad y sustentabilidad.

Para la Nueva Cultura del Agua hay que reconocer y revalorar la sabiduría de las culturas ancestrales de América Latina, rescatando y valorando las buenas prácticas y técnicas tradicionales, como la recolección de aguas de lluvia, así como incorporar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías disponibles.

Reconocer el papel específico de la mujer en las comunidades en las que el acceso a aguas sanas y al saneamiento básico es problemático y confronte estos problemas de discriminación de género.

Corresponsabilidad de las comunidades y de las instituciones públicas en una gestión ética de los ecosistemas para garantizar la conservación del agua y el derecho humano al agua potable y al saneamiento.

Detener el holocausto hidrológico, que a lo largo del siglo XX ha desplazado entre 40 y 80 millones de personas en el mundo, quienes han sido forzadas a abandonar sus pueblos y comunidades inundadas por las grandes presas,<sup>11</sup> en los que han sido transgredidos los derechos humanos de los afectados e incluso se han cometido y se siguen cometiendo asesinatos que permanecen en el silencio y la impunidad. En el caso de América Latina, en muchos casos los afectados han sido comunidades indígenas, despojadas de sus derechos colectivos y ancestrales a sus territorios y ecosistemas en nombre de un interés general.

<sup>10</sup> Para consultar texto íntegro de la Declaración de Fortaleza, visitar: <http://www.unizar.es/fnca/america>.

<sup>11</sup> Informe de la Comisión Mundial de Represas (sitio web).



Los grandes proyectos de represas tienen la potencialidad de poner en riesgo los principios de la sustentabilidad ambiental, social y económica, y por lo tanto deben ser sujetos a un amplio debate público, basado en un análisis de información calificada y clara, antes de ser aprobados.

La deforestación masiva, la contaminación sistemática por vertidos industriales, mineros, agrícolas y urbanos, la desecación de humedales, la expansión del agro-negocio, la navegación marítima y fluvial a gran escala, la creciente emisión de gases invernadero, entre otros procesos, están rompiendo el ciclo del agua, destruyendo fuentes vitales para la soberanía alimentaria de las comunidades, como las pesquerías en ríos, manglares y litorales, amenazando, en suma, la continuidad de la vida en el planeta y, en particular, la sobrevivencia de los sectores más desprotegidos.

Ante esta creciente tragedia ecológica y social, es inaceptable que las instituciones públicas se escuden en la impotencia, sean complacientes o incluso activos promotores de tal tragedia, bajo la justificación de favorecer el crecimiento económico.

Es urgente discutir —amplia y públicamente— sobre las fórmulas neoliberales para la gestión del agua, y particularmente de la privatización de los servicios públicos básicos y la pérdida de la soberanía y el control por parte de los pueblos y comunidades sobre sus territorios y ecosistemas. En la mayoría de los

casos, estas políticas, lejos de resolver los problemas de acceso al agua y al saneamiento, tienden a excluir a los grupos más vulnerables al convertir en mercancías servicios esenciales cuya provisión había sido históricamente considerada una responsabilidad estatal y su acceso un derecho social, universal.

Se propone desde una Nueva Cultura del Agua:

- Nuevos modelos de gestión pública, eficiente y basada en la transparencia, el acceso a la información, y la participación y control social en la toma de decisiones y en la instrumentación de las políticas en cuestión.
- Nuevos modelos que implican reformas legales e institucionales profundas para democratizar la gestión del agua y de los servicios públicos esenciales y acabar con la corrupción.
- Fortalecimiento de la ciudadanía, de la educación y la investigación en la materia para la defensa social —apoyada con experiencias exitosas de gestión pública participativa, con elevados niveles de eficiencia técnica y social en materia de servicios de agua y saneamiento— ante las disposiciones de acuerdos multilaterales, que bajo argumentos de “libre comercio” ponen en riesgo la gestión democrática y sustentable del agua en el continente.

Firmada en la Ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, Brasil. 9 de diciembre de 2005.




---

***El holocausto hidrológico del siglo XX ha desplazado entre 40 y 80 millones de personas en el mundo. Las grandes presas inundan sus comunidades y provocan la migración.***

---



## SEMINARIO PRIMER ANIVERSARIO

### LA INVESTIGACIÓN DEL CAMPO MEXICANO EN EL SIGLO XXI DESDE LA PERSPECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la H. Cámara de Diputados organizó el Seminario, "La Investigación del Campo Mexicano en el Siglo XXI, desde la Perspectiva del Poder Legislativo", en conmemoración de su primer año de trabajo. Este seminario se llevó a cabo los días 6, 7 y 8 de diciembre en las instalaciones del H. Cámara de Diputados.

Al evento asistieron cerca de 400 personas de dependencias federales, entre las que destacan SAGARPA, SEDESOL, Secretaría de Economía, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de la Reforma Agraria, Tribunal Superior

Agrario; centros e institutos de investigación como el Colegio de Postgraduados, el Colegio de México, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas; organizaciones de productores como AMUCSS, ANEC, CNC, UCD, UGOCPCB, UNORCA, UNTA; organismos internacionales como la FAO; universidades como la UNAM, la UAM, la Universidad Autónoma Chapingo, la Universidad Agraria Autónoma Antonio Narro, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Instituto Politécnico Nacional y diversas organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, hubo una importante presencia de diputados federales y asesores que participan en las Comisiones Unidas del Sector Rural de la Cámara de Diputados.

#### Mesas de Trabajo

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1. Evaluación Integral del Programa Especial Concurrente             | 6. La Transversalidad de los Temas Ambientales en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable | Alimentaria. Actividad Productiva y Paridad Urbana-Rural                         |
| 2. Conocimiento Tradicional y Pueblos Indígenas                      | 7. La Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional  | 11. Revista Rumbo Rural y presentación de libros                                 |
| 3. Sistema de Información Estratégico Rural                          | 8. Rentabilidad y Competitividad  | 12. Políticas Públicas Rurales: su importancia y la conducción de los mercados   |
| 4. Sistema Nacional de Servicios Financieros Rurales                 | 9. Efectos de la Pesca de Arrastre de Camarón en el Golfo de California   | 13. El Impacto de las Reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional en el campo |
| 5. Soberanía y Seguridad Alimentaria y su Correlación con la Pobreza | 10. Análisis de la Metodología de los Indicadores Económicos de Seguridad y Soberanía                                   | 14. Escenarios del Campo Mexicano en el Siglo XXI                                |

El CEDRSSA convocó a la realización de este seminario, con el objetivo de presentar los avances de las distintas investigaciones que se realizan conjuntamente con universidades, investigadores y consultores, así como con la finalidad de compartir ideas e información con los distintos actores que inciden en el sector rural.

El seminario se fijó también como objetivo, el de vincular el trabajo académico con la legislatura, con el fin de fortalecer el quehacer de la Cámara de Diputados y sus comisiones en la formulación de las iniciativas de Ley, dictámenes, puntos de acuerdo, análisis del presupuesto rural y, en general, aportando información sustentada para su toma de decisiones.

El Centro ha organizado su trabajo de investigación en cinco ejes temáticos: socio-histórico, ambiental, económico, políticas públicas rurales y de información y difusión. En este seminario, en el ejercicio de intercambio de ideas, experiencias y debate en las mesas de trabajo de estos cinco ejes temáticos, cabe destacar los siguientes comentarios y conclusiones:

#### **Eje socio-histórico:**

**Soberanía y Seguridad Alimentaria y su Correlación con la Pobreza Rural.** Se abordaron aspectos conceptuales sobre cómo concebir a la pobreza rural, los indicadores que se tienen para medirla están más relacionados con las actividades económicas de las áreas urbanas y no son específicas para las familias rurales. También se discutió el papel que le corresponde a la política de desarrollo rural en el logro de la seguridad alimentaria; los elementos, económicos, sociales, legales, culturales, ambientales que deberían considerarse en la formulación de una política de Estado. Se presentó una descripción de la pobreza rural de México y las causas que la provocan; finalmente se analizaron las distintas políticas enfocadas a la reducción de la pobreza rural y las diferentes alternativas para su solución.

**Modificaciones al Artículo 27 constitucional.** Se discutió el impacto de las reformas de 1992 en materia de la movilidad de los derechos agrarios entre diversos titulares de ella. En esta mesa de trabajo se argumentó sobre la manera en que dichas reformas han impactado la transferencia de derechos entre una generación y otra, y los efectos que esto provoca en los núcleos agrarios. Asimismo, se analizó el impacto que dichas reformas han tenido en los núcleos ejidales y comunidades con población indígena. Finalmente se comentó la nueva Ley Federal Agraria y se realizó un debate sobre la misma.

**Conocimientos tradicionales y los pueblos indígenas.** El debate giró en torno a la importancia de la propiedad intelectual, el acceso a los recursos genéticos y el conocimiento tradicional indígena asociado a ellos. Temas de bastante actualidad en el contexto mundial, tanto en los ámbitos académicos como en las negociaciones de los tratados regionales de libre comercio de la Organización Mundial de Comercio y en la agenda de los movimientos indígenas.

Se señaló que en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores, se han presentado iniciativas sobre la materia, existiendo a la fecha dos minutas con proyectos de decreto y una propuesta de reforma a la Ley de Propiedad Industrial. En la discusión de la mesa se analizaron los pros y contras de las decisiones de los legisladores en esta materia.

Se comentó que el debate que rodea a los recursos genéticos de las regiones indígenas, implica aspectos de diversa índole, que van desde las consideraciones económicas y operativas, hasta el tema de los derechos colectivos de los pueblos y las implicaciones éticas que subyacen a la privatización de la vida. Entre las propuestas que se discuten tanto a nivel nacional como internacional, se evidencian dos posiciones extremas: los intereses comerciales de

las grandes empresas de la biotecnología, y la oposición a la privatización del conocimiento tradicional, la biodiversidad y todas las formas de vida.

Se concluyó que para los territorios indígenas como centros de origen y domesticación de una amplia gama de especies vegetales, es fundamental asegurarles un marco legal que impida la privatización y les dé seguridad tanto ambiental, con la regulación en el manejo de organismos genéticamente modificados, como económica para proteger sus especies.

#### **Eje económico**

**Rentabilidad y competitividad.** Desde un enfoque de sistema-producto, de aquellos definidos como básicos y estratégicos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se presentaron los avances de las investigaciones que tienen por objeto el estudio de los Sistemas Producto: carne de bovino, maíz, frijol y leche. En la discusión se dio el debate, sobre los elementos para la construcción de políticas públicas que fortalezcan la rentabilidad y competitividad de los sistemas producto frente a un entorno global amenazante, al mismo tiempo que eviten la fractura de los sistemas locales de producción y de las economías regionales rurales.

**Servicios financieros rurales.** Se discutió sobre los lineamientos de política, económicos y legislativos para una Iniciativa de Ley que integre, armonice y coordine las actividades del conjunto de las instituciones y agentes que participan en el Sistema Nacional de Financiamiento Rural, conforme a lo señalado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Además, se debatió sobre la problemática general del financiamiento rural: marco legal disperso, exceso de requisitos y ventanillas múltiples, ausencia de una política integral de financiamiento rural, duplicidad de funciones, productos y población objetivo de las instituciones, programas e instrumentos no complementarios, desvinculación de los programas federales con los programas operativos, alta

percepción de riesgo del sector rural, falta de garantías reales de los acreditados, oferta insuficiente de servicios financieros para cada segmento de mercado, tasas de interés y otros servicios diferentes, altos costos de intermediación y baja penetración del crédito.

**Indicadores prioritarios para el sector rural y sus interrelaciones con los indicadores macroeconómicos.** Se debatió sobre el análisis de la metodología de los indicadores económicos de seguridad y soberanía alimentaria, de las actividades productivas y paridad urbana-rural para conocer sus avances a partir de un análisis técnico, conceptual y operativo de los diseñadores, implementadores y usuarios de los Sistemas de Información Estadística Productiva, Económica y Ambiental.

**Escenarios del campo mexicano para el siglo XXI.** Se abordó la situación de algunos productos básicos para el país y su sector rural, con horizontes hacia los años 2008 y 2015. Se analizaron e intercambiaron puntos de vista sobre las diferentes perspectivas institucionales para la formulación de escenarios prospectivos para el desarrollo rural, especialmente los referentes a los productos que quedarán libres de arancel y posibles alternativas de acción a aplicarse en el desarrollo rural. Además, se presentó un avance en la aproximación del escenario institucional en torno a la consolidación de las dependencias locales, regionales y estatales previstas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

### Eje ambiental

**Transversalidad de los Temas Ambientales en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.** Se discutieron los temas ambientales con el propósito de generar propuestas para mejorar los componentes del Programa Especial Concurrente con efectos ambientales; contribuir a la reducción de los efectos adversos de algunos programas de desarrollo rural y a la promoción de los efectos benéficos de los mismos,

en cuanto a la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales, e identificar a los agentes interesados en impulsar un enfoque transversal del desarrollo rural.

En una visión gubernamental sobre el tema de sustentabilidad, se dijo que ésta se trabaja entre secretarías que tienen interés en el tema porque no hay normatividad que los obligue a ello. Se expresó que no debería ser una actividad de la SEMARNAT sino de todas las instituciones de gobierno. Pero también se deberían tomar medidas preventivas y no sólo para remediar, comenzando desde la programación, para lo cual se podría considerar la viabilidad de elaborar normas que obliguen a ello, tomando en cuenta que lo sustentable no se agota en la conservación y que hay otros factores que la condicionan, como la pobreza y la falta de empleos. Cinco puntos que se anotaron para la transversalidad son: ordenamiento territorial, pago de servicios ambientales, manejo de residuos de plaguicidas, mercados de especialidad y cuestiones forestales.

**Efectos Ecológicos de la Pesca de Arrastre de Camarón en el Golfo de California.** Con el propósito de determinar el impacto generado por las artes de pesca no selectivas en las poblaciones de especies susceptibles y dar a conocer los efectos ambientales probables al no tener un objetivo específico de captura; se comentó que toda decisión que considere áreas en veda para la explotación de especies comerciales deberá ser acompañada de información científica fehaciente, para no tomar medidas que afecten la actividad productiva del sector pesquero.

### Eje políticas públicas rurales

**Evaluación Integral del Programa Especial Concurrente (PEC).** Se planteó que si bien se ha realizado la evaluación sistemática por programa del PEC, no se han efectuado las evaluaciones sectoriales, ni una evaluación integral. Se discutió sobre la manera en que se materializan

y aterrizan los programas federales rurales al nivel de las Unidades de Producción Rural (UPR) del país y su impacto en los aspectos tecnológico-productivos, económicos, sociales y ambientales. Al respecto se dijo que al nivel de las UPR's, la concurrencia de los programas federales prácticamente no existe; resultados muestrales sugieren claramente que los productores clasificados como no pobres reciben más apoyos que los sectores pobres; que el esfuerzo que ha desplegado la H. Cámara de Diputados en incrementar el presupuesto federal para el PEC, no ha tenido ningún impacto real, porque los programas no han concurrido en tiempo y oportunidad a los diferentes tipos de productores y regiones del país, y que no es posible seguir en esta dirección, por lo que es recomendable una reingeniería de todos los apoyos que se destinan al campo mexicano.

**Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Se debatieron los retos actuales y futuros desafíos que imponen el logro de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, como parte del sistema de planeación vigente en México, su actual estructura y funcionamiento, las relaciones entre instrumentos de planeación y los mecanismos, criterios y modalidades vigentes de la participación social en la definición de las prioridades locales y nacional, se comentó y debatió sobre la propuesta de la Iniciativa de Ley en la materia que presentó el órgano de gobierno del CEDRSSA.

**Políticas Públicas Rurales su Importancia y Soberanía y la Conducción de los Mercados.** Se abordó el papel de las políticas públicas en el desarrollo rural y se presentó un análisis comparado entre las que se aplican en México y las de los países con los que se tiene mayor interrelación económica y comercial. En un primer bloque se debatió sobre la necesidad de definir los alcances de las políticas públicas desde una visión de Estado, soberana y pragmática y,



en segundo, se discutieron los efectos de la liberalización de los mercados, la disminución de la intervención estatal y las determinantes internacionales y sus efectos sobre la conducción del sector rural en las últimas décadas. Se concluyó señalando la necesidad de definir una política de Estado en función de los intereses nacionales.

### Eje información y difusión

**Sistema de Información Estratégica Rural.** Se discutieron aspectos ligados a la confiabilidad, dispersión y actualidad de la información del sector rural, desde su compilación y análisis en el Poder Legislativo. Se presentaron los avances en la configuración del Sistema de Información Estratégico Rural (SIER) y se dio a conocer la estrategia que el CEDRSSA definió para su desarrollo como un elemento integrador, mediante el cual se acopiará la información relativa al ámbito rural, que permita visualizar, analizar y correlacionar todos los aspectos relevantes de cada porción de tierra, agua, región y unidad de producción, obteniendo certeza en la identificación de oportunidades de desarrollo social y económico, y la posibilidad de conseguir rigurosos niveles de sustentabilidad social, económica y ambiental.

**Difusión y publicaciones.** Se comentaron las publicaciones del Centro, en particular, los dos primeros números de la revista Rumbo Rural, se habló sobre su forma y contenido y se señaló el gran avance que significa ésta como un medio plural e incluyente de divulgación. Asimismo, se presentaron los libros: Los tratos agrarios, vía campesina de acceso a la tierra, de Héctor Robles Berlanga; Legislación y derechos indígenas en México, de Francisco López Bárcenas y Conversaciones sobre el hambre en Brasil, de Gustavo Gordillo de Anda y Hernán Gómez. Los dos primeros, resultado del trabajo de investigadores del CEDRSSA. El CEDRSSA cuenta con una plantilla de investigadores de tiempo completo, pero la complejidad

de la problemática rural mexicana y, sobre todo, de los referentes para establecer planteamientos alternativos e incidir en una política de Estado para el desarrollo rural sustentable, implica la necesidad de establecer sinergias con el mundo académico nacional e internacional y capitalizar su gran conocimiento y experiencias.

Como corolario del Seminario se instaló la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales (RACER), que se constituyó con las entidades académicas y de investigación con las que, la Cámara de Diputados a través del CEDRSSA, firmó en este año Convenios de Colaboración Generales y Específicos de Estudios.

El sentido de esta Red es que a través del CEDRSSA se construya un puente permanente entre la academia y el poder legislativo, que permita, por un lado, sustentar con elementos científicos las decisiones del Legislativo en materia rural y por parte de la academia, atraerla hacia temas que inciden directamente en el rumbo de la nación y que vean reflejados directamente el resultado de sus investigaciones y aportaciones.

La instalación de la RACER permitirá compartir la visión del mediano y largo plazos, que requiere el campo mexicano del siglo XXI, a través de una interrelación permanente entre la academia y el legislativo, y la especialización de diferentes universidades y expertos en temáticas y problemáticas específicas.

El CEDRSSA es un organismo institucional de la H. Cámara de Diputados, apartidista y plural, y en este proceso de apertura, buscó la aportación de los asistentes para que, con su crítica, se mejore el trabajo, del CEDRSSA, el cual al incorporarse a las decisiones del Legislativo, seguramente aportará los elementos para mejorar el bienestar de las familias rurales, la rentabilidad de sus actividades económicas y el manejo adecuado de su ambiente para alcanzar un desarrollo sustentable en el campo mexicano.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*La instalación de la RACER permitirá **compartir la visión** del mediano y largo plazos, que requiere el campo mexicano del siglo XXI.*

## Marco jurídico de EL TLCAN

Jorge Witker Velázquez<sup>1</sup>

Al entrar a su segunda década de vigencia el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) se multiplican los análisis sobre su significado y consecuencias. Instituciones empresariales y académicas generan estudios al respecto que se caracterizan por su percepción contrapuesta:

Para unos, las ventajas virtuales y estadísticas de los crecientes intercambios de bienes y servicios invitan a profundizar la integración en una Alianza de Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN), asimétrica y de tono anexionista. Postulan decretar una unión aduanera horizontal, por sobre las desigualdades regionales y sociales, como paso previo a la creación de una Comunidad de América del Norte.

Para otros, la experiencia y vivencia del TLCAN ha sido un complejo proceso de efectos socioeconómicos, adversos y dispares, que ha dejado en el camino de la liberación mercantil a numerosas pequeñas y medianas empresas y a comunidades agropecuarias sin destinos ni horizontes productivos viables, como se expresa en la solapa de esta novedad bibliográfica. Para éstos habría que cesar la firma de más tratados y revisar algunas partes del TLCAN. Y poner fuerte el acento en el mercado interno.

Una de las aportaciones de gran utilidad de esta densa obra es el tratamiento a detalle de la forma en que ha operado el mencionado tratado, a partir de lo que

reza el clausulado original y los cambios y adaptaciones que se le han hecho, con motivo de su aplicación entre naciones donde se usan tres lenguajes, prevalecen normas constitucionales y reglamentarias diferentes y actúan usuarios e instituciones de disparate nivel de desarrollo.

Otra de las aportaciones es el enfoque jurídico, administrativo y reglamentario que se sigue para evaluar la aplicación del tratado, lo que lo distingue de la mayoría de los artículos y libros publicados en estos años, que son mayoritariamente valoraciones macroeconómicas, sectoriales o políticas. Así, la obra arroja luz sobre diversos vericuetos y procedimientos que se desconocían a menudo y revela el inmenso trabajo de creación normativa, de acción política y educativa aun pendientes, sobre todo en México, para hacer posible que los intercambios sean equitativos.

Se puede comenzar la lectura por donde prefiera, ya que el texto incluye una gama suficiente de temas de gran interés y que han suscitado enojos, controversias y aprendizajes. Así, en el volumen se tratan los actualísimos y polémicos asuntos de la protección a la propiedad intelectual, la definición y elusión de las reglas de origen, las prácticas aduaneras, la protección a la inversión extranjera, las compras del sector público, los efectos sobre los sectores agropecuario y energético, sobre la política ambiental, el incumplimiento del socio mayor en el tema azucarero y

<sup>1</sup> Jorge Witker Velázquez (Coordinador), *Marco jurídico de el TLCAN*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª ed., México, 2005, 530 p.

del autotransporte, entre otros, así como el análisis de las prácticas desleales de comercio y la solución de controversias entre las partes.

El primer ensayo trata sobre la extranjeización del sistema bancario mexicano, donde el lector podrá dilucidar cómo —en lo que se refiere al sector financiero, que la mayoría de los gobiernos controla o vigila con especial celo— las autoridades financieras mexicanas y el legislativo permitieron —en el marco de la gran crisis monetaria y económica de 1994/1996— la apertura radical y rápida, cediendo el control del sistema de pagos a agentes del exterior y admitiendo, sin cortapisas, la formación de estructuras oligopólicas totalmente contrarias a los postulados de libre comercio y competencia entre firmas establecidos por el TLCAN, como hacen constar los autores Roberto del Cueto y Antonio Espinosa.

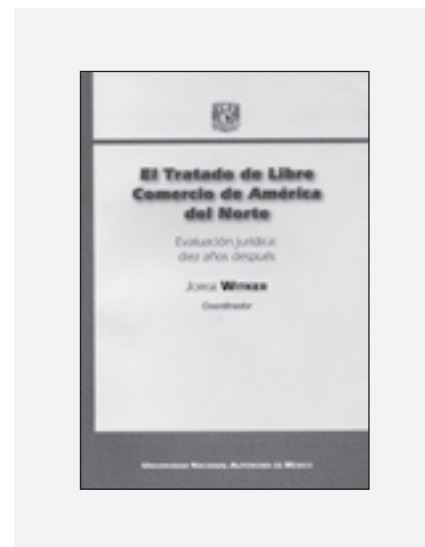
En esta obra que coordina el Dr. Witker, ninguno de los ensayos que la componen tiene desperdicio. Por ejemplo, el que trata sobre la protección de la propiedad intelectual sigue las pistas de la legislación sobre variedades vegetales, propiedad industrial y derechos de autor y, pese a limitaciones y problemas, el alineamiento de México en este campo ha hecho que “nuestra normatividad sobre propiedad intelectual se ha colocado a la par de las más avanzadas del mundo”, afirma Adriana Berrueto, la autora.

Virgilio Antonio Vallejo en su colaboración *Una década de práctica aduanera en el TLCAN*, se dedica a analizar las complejidades de los procedimientos aduaneros y de las normatividades internacionales contemporáneas sobre el particular; también su administración y aplicación. Aspecto de obvia trascendencia es el esclarecimiento de las condiciones y usos del Certificado de Origen, donde hay mucho por andar, a juzgar por los vicios (como la triangulación) que se han detectado en el comercio internacional, por lo que es

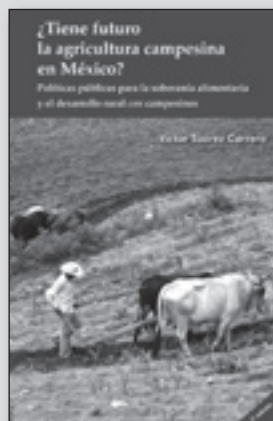
recomendable, a su juicio, regular con mayor rigor los mecanismos de la certificación de origen preferencial de los bienes de la región, colmar las lagunas procesales y eliminar las reglamentaciones que violan el espíritu del tratado.

José Luis Calva, en su ensayo *Efectos del TLCAN en la economía mexicana* y algunas reflexiones sobre el sector agrícola, sostiene que a diez años de operación de ese instrumento, la *tierra prometida* del crecimiento acelerado del empleo, la inversión, la producción y el bienestar, brillan por su ausencia. Y en cuanto al sector agrícola encuentra que el peso de los subsidios estadounidenses, vinculado a las asimetrías en tecnología, productividad y provisión de recursos naturales, representan para México pocas posibilidades de expansión agrícola o de otra naturaleza dentro de ese acuerdo regional.

Tan sólo porque esta reseña no debe extenderse, finalizamos el comentario con la mención del utilísimo estudio de Rodolfo Cruz y Oscar Cruz, “El incumplimiento de las obligaciones pactadas en el TLCAN. Análisis de un caso concreto: el acceso al mercado estadounidense del azúcar de caña producida por México”. Aunque pareciera de perogrullo, estos autores, tal como lo hacen los juristas metódicos, parten de la consideración de que el Tratado crea obligaciones y derechos, a cargo y a favor de las partes; dichos compromisos deben cumplirse cabal y oportunamente pues fueron creados de buena fe y la máxima jurídica de *pacta sunt servando*<sup>2</sup> es de observancia inexcusable. Pues bien, ellos documentan y registran el itinerario del incumplimiento por parte de Estados Unidos de la obligación contenida en el anexo 703.2 que establece la regulación del tráfico bilateral del azúcar de caña producida en nuestro país y que era exportado sin grandes problemas. Es, sin duda, una obra que señala muchos caminos por allanar, que no sólo irrita sino presta la lámpara del saber jurídico.



<sup>2</sup> Significa: los pactos son para cumplirse.



## ¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?

Políticas Públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos

Víctor Suárez Carrera<sup>1</sup>

### Prólogo de Armando Bartra

El renovado protagonismo social del movimiento campesino durante los últimos años ha ido acompañado de una creciente y comprometida reflexión sobre los asuntos rurales: beligerante producción intelectual, en la que se alinean los ensayos de Víctor Suárez contenidos en el libro *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? / Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos*, que hoy se publica.

Con más de treinta años de trayectoria en los asuntos del campo, que incluye experiencias en el servicio público, en las organizaciones gremiales, en las asociaciones civiles, en el periodismo y –recientemente– en el Congreso de la Unión como diputado de la LIX Legislatura, el autor de este libro no es un simple observador, un analista circunstancial o un distanciado investigador de la academia. Víctor Suárez ha sido actor destacado del movimiento agrario de la última década, y sus reflexiones sintetizan algunas de las ideas construidas, sobre la marcha, por

una importante red de organizaciones campesinas de carácter sectorial y especializado surgidas durante los últimos tres lustros y que avanzan juntas desde mediados de los noventa. Convergencia de la que forman parte, entre otras, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC), la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), de la que Víctor Suárez es asesor desde su fundación en 1995.

Algunos de los ensayos de esta compilación cronológica, que abarca casi diez años de producción intelectual, fueron publicados anteriormente en libros, revistas y periódicos, mientras que otros eran inéditos. Todos se inscriben en la disputa por el destino del campo mexicano; una confrontación cuya historia reciente está marcada por la indoblegable resistencia rural al agrocidio perpetrado por los gobiernos inspirados en el llamado Consenso de Washington.

<sup>1</sup> Víctor Suárez Carrera. *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? Políticas Públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos*, CEDRSSA, 2a. ed., México, 2005, 389 p.



En sus encendidos cuanto sustentados textos, Víctor se confronta puntualmente con el modelo del país que ha guiado a los gobernantes mexicano de los tres últimos sexenio: paradigma neoliberal que apuesta a la apertura comercial desmecatada y al desarme económico unilateral como presuntas palancas de un desarrollo que todavía no llega; proyecto globalizador a ultranza que en el ámbito agrario se concreta en reformas legislativas, cambios en las políticas públicas, adecuaciones institucionales y recortes presupuestarios que conforman un quiebre histórico en la vía de desarrollo que el campo mexicano había adoptado durante el pasado siglo a resultas de la revolución. Y es que, en la lógica de los tecnócratas, el agro pasó de ser una actividad económica de soporte uncida a las necesidades del desarrollo industrial a ser un sector desarticulado del resto de la economía y en última instancia prescindible. En simétrica mudanza, los campesinos transitaron de padecer la expoliación por medios mercantiles a vivir la exclusión económica y social; del intercambio desigual a la estampida multitudinaria; de la explotación sistémica a la deserción estructural.

Pero, siendo un crítico implacable, la fuerza mayor de los textos de Víctor no se centra tanto en los cuestionamientos sino en las propuestas. Planteamientos de alternativa cuya premisa mayor es la multifuncionalidad de la agricultura: el reconocimiento de la polifonía de un mundo rural que no se agota en la producción de mercancías agropecuarias y cuyas aportaciones mayores son de naturaleza ambiental, societaria y cultural. De ahí la exigencia de una nueva y armoniosa relación entre lo urbano y lo rural: acuerdo que debe concretarse en un pacto inédito entre los hombres del campo y los habitantes de las ciudades, pero también en un nuevo trato entre el Estado y los campesinos que se exprese en leyes, instituciones, políticas, presupuestos y prácticas de nuevo

tipo. Porque no estamos ante un asunto menor; lo que hoy está en juego es la reconstrucción del campo a través de la revaloración de la agricultura campesina. El reto del nuevo milenio es "salvar al campo para salvar a México", como proclamó el claridoso movimiento rural de 2003. Y esto no será posible sin líneas estratégicas, sin políticas de Estado, sin programación y presupuestación multianual. Mudanzas trascendentes que solo serán legítimas si son consensuales: si se debaten de cara a la nación y se construyen mediante la participación plural y democrática de los variopintos actores sociales.

Signo de los tiempos es que los ensayos que ahora se publican juntos se ocupen con amplitud de las tendencias de la agricultura mundial y de los ominosos avatares de las políticas rurales de países y bloques como los Estados Unidos y la Unión Europea, cuyas decisiones son de repercusión planetaria. Porque hoy el campo mexicano ya no es sólo asunto nacional: en un mundo globalizado donde los intercambios externos priman sobre los internos las visiones ensimismadas no sirven de nada. Aun para reivindicar vigorosamente la soberanía alimentaria y la importancia de preservar y fortalecer el mercado interno, como lo hace Víctor, es necesario adoptar una perspectiva global. También debe verse como una puesta al día el que los textos dejen constancia de la diversidad de ámbitos donde hoy se gestan las políticas públicas. En el pasado presidencialista todo se definía en Los Pinos, todo se resolvía en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. En cambio hoy las decisiones unilaterales e inconsultas, cuyo complemento eran acuerdos vergonzantes en lo oscurito, están dejando paso poco a poco, al debate público, a la construcción colectiva de propuestas y alternativas, a la negociación multilateral de los actores sociales entre sí y con el Estado en sus diversos niveles y dimensiones. En particular, destaca el creciente peso del Congreso de la

Unión como ámbito donde se aprueba con autonomía leyes decisivas para la vida rural, y especialmente la Cámara de Diputados, que por fin está ejerciendo sus atribuciones en lo tocante a la definición del Presupuesto de Egresos del gobierno federal.

Los ensayos de la última sección se ocupan del movimiento campesino reciente: despliegue multitudinario que ya se barruntaba desde 2000 y que culmina tres años después con las acciones que, bajo el lema "El campo no aguanta más", desembocaron en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) y colocaron de nuevo en la agenda política la problemática del mundo rural. Si por su extensión esta parte del libro es menor que las otras, en mi particular lectura resulta la sección decisiva. Y es que, a la luz de los últimos siete textos escritos en el último lustro y referidos a las propuestas del movimiento reciente, cobre sentido el conjunto de los trabajos anteriores. Reflexiones fragmentaria donde se va construyendo, pausadamente, elementos decisivos de la alternativa estratégica campesina que años después darían identidad programática al movimiento conocido como "El Campo No Aguanta Más". Porque, en verdad, la plataforma enarbolada por las organizaciones rurales en 2003, que algunos han llamado "Plan Campesino para el Siglo XXI", no se improvisó en unas cuantas semanas de intensas negociaciones, se fue decantando silenciosamente durante las dos últimas décadas, a través de las experiencias y reflexiones de un movimiento campesino cada vez más machucado y escarnecido, pero también más sabio y proponentor.

Así, el libro que hoy se publica deja constancia, entre otros puntos, de la notable contribución de Víctor Suárez a la lenta pero persistente sistematización de las propuestas campesinas. Patrimonio colectivo que se forja todos los días en las experiencias del movimiento, pero que se perdería sin la labor de sus intelectuales orgánicos.



## Colección

### Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, presentó en diciembre pasado su Colección *Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable*; la cual se beneficia de la generosidad y probidad intelectual de un amplio número de autores y colabo-

radadores internos y externos del Centro. No todas las posiciones de los autores son coincidentes, lo cual es síntoma claro de la diversidad de puntos de vista sobre el mundo rural.

Los primeros tres títulos publicados se reseñan a continuación.



El libro *Conversaciones sobre el Hambre, Brasil y el Derecho a la Alimentación* de Gustavo Gordillo y Hernán Gómez<sup>1</sup> presenta una serie de entrevistas a personajes involucrados en la problemática del hambre, tanto de organismos internacionales como la FAO, y funcionarios y activistas sociales brasileños. Las entrevistas son precedidas por dos ensayos de los autores respecto al derecho a la alimentación como derecho humano.

Las opiniones vertidas son muy interesantes, pues presentan un amplio espectro de puntos de vista a favor y en contra del Programa Hambre Cero del gobierno de Luis Ignacio Lula Da Silva. Asimismo, se incluye un análisis comparativo de lo puesto en práctica respecto al hambre y la pobreza en los gobiernos de Itamar Franco y Cardoso con relación al actual gobierno.

Las críticas giran en torno al carácter asistencialista del programa, que decidió entregar bonos para adquirir alimentos. También se describe el Programa Sed Cero del nordeste brasileño, enfatizando que en esa zona del país es más importante el problema de la falta de agua.

Las conclusiones del texto enfatizan la necesidad de llegar a abolir el hambre basándose en lograr la autonomía de la población para alimentarse, más que en darle la comida como un favor de los gobernantes.

El libro habla de un problema social acuciante en América Latina y otras regiones del mundo y plantea posibilidades de solución que tienen que ver con las políticas públicas de los gobiernos, es un texto ligado al quehacer legislativo y político.

<sup>1</sup> Gustavo Gordillo y Hernán Gómez. *Conversaciones sobre el Hambre, Brasil y el Derecho a la Alimentación*, CEDRSSA, 1a. ed., México, 2005, 244 p.

El libro *Los Tratos Agrarios: Vía Campesina de Acceso a la Tierra. La Experiencia de San Ildefonso Tultepec*, que presenta Héctor Manuel Robles Berlanga<sup>2</sup> expone los temas en materia de acceso a la tierra que se están discutiendo a nivel nacional e internacional, con la finalidad de rescatar las experiencias y contrastarlas con el estudio de caso que se llevó a cabo en San Ildefonso Tultepec, municipio de Amealco, Querétaro.

En el libro coeditado por el CEDRSSA y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), se puede encontrar una caracterización de las unidades domésticas en San Ildefonso Tultepec: su multiactividad económica como estrategia de vida, la organización social y la distribución de espacios; las diferentes formas de representación y mediación; el recorrido que tuvieron que dar los pobladores originarios para recuperar sus tierras, y los arreglos entre indígenas ñaño y mestizos para compartir los derechos y espacios sobre las tierras ejidales y privadas de la localidad. Al final se concluye con algunas propuestas a considerar en la construcción de una

política que retome las estrategias campesinas de acceso a la tierra.

La lectura permite ver ciertas particularidades de la situación agraria mexicana y las normas constitucionales que rigen los derechos de propiedad en el país. También trata temas de la agenda agraria que han generado polémica en los últimos años, como es la falta de concreción de los objetivos que se perseguían con las reformas al artículo 27 constitucional; el papel de las tierras de uso común en el desarrollo de los ejidos y comunidades; los indígenas y su relación con la tierra y los contrastes entre la propiedad llamada "social" versus la privada.

Sin duda, este trabajo abre un abanico de de opciones para el estudio y la reflexión sobre temas agrarios, así como para la elaboración de propuestas de acción y de políticas públicas de nueva generación que estén de acuerdo a las necesidades de los sujetos agrarios de México. Responder a los nuevos retos es una tarea impostergable.



El libro *Legislación y Derechos Indígenas en México*,<sup>3</sup> está compuesto por una compilación de la legislación indígena en la materia y su análisis. En él se incluyen las reformas a la Constitución Federal de 1992 y la del 2001; los tratados que sobre la materia el Estado mexicano ha ratificado; las leyes federales relativas a los derechos indígenas y las leyes de los Estados de la república, lo cual constituye un cuerpo legislativo abundante que necesita sistematización para comprender su alcance.

La legislación sobre derechos indígenas aprobada por el Estado mexicano resulta importante, porque aun con sus deficiencias en muchos casos puede servir de instrumento para defender casos específicos; pero también porque los interesados en los derechos indígenas requieren conocer el estado de la legis-

lación para, a partir de ahí argumentar las reformas que requiere el sistema jurídico para adecuarse y responder a las necesidades de los pueblos indígenas.

El análisis que se formula a dicha legislación permite afirmar si bien existen algunos avances en el reconocimiento de los derechos indígenas en nuestro país, aun falta un largo camino para satisfacer las demandas de reconocimiento pleno, lo que constituye un pendiente dentro de los grandes problemas nacionales. Se trata de un problema cuya solución reclama una reforma del estado, para arribar a una sociedad multicultural, democrática y de derecho a la que todos aspiramos. Mas para avanzar se requiere conocer el camino andado y las ausencias legales, que es de lo que trata el libro sobre Legislación y Derechos Indígenas.



<sup>2</sup> Héctor Manuel Robles Berlanga. *Los Tratos Agrarios: Vía Campesina de Acceso a la Tierra. La Experiencia de San Ildefonso Tultepec*, CEDRSSA, 1a. ed., México, 2005, 268 p.

<sup>3</sup> Francisco López Bárcenas. *Legislación y Derechos Indígenas en México*, CEDRSSA, 2a. ed., México, 2005, 493 p.



## Tzo?onthal

### Los Caminos de la Tradición. Relaciones de Poder y Cultura Política

María Cristina Renard<sup>1</sup>

*Tzo?onthal Los Caminos de la Tradición. Relaciones de Poder y Cultura Política* es una obra escrita por la maestra Cristina Renard y publicada bajo el sello de la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), CONACYT y Plaza y Valdés Editores. La autora, María Cristina Renard, es socióloga, con maestría en Antropología Social y Doctora en Estudios Rurales; actualmente es investigadora de la UACH. Gracias a la especialización de la autora, en temas sociológicos y antropológicos, en el libro se aborda de manera muy clara y amena el estudio de las vicisitudes del sistema de gobierno de una comunidad situada en la frontera entre los Altos de Chiapas y los Valles Centrales: —Tzo?onthal, por su nombre tzeltal, cabecera del municipio de Amatenango del Valle.

En la obra se narra la trayectoria de una comunidad que contaba con una fuerte tradición; calificada por algunos como cerrada, corporada y endógama, y de manera contradictoria, en constante cambio; hacia una estructura de poder moldeada durante cuarenta años por el

Estado posrevolucionario, pero que en las últimas dos décadas ha visto surgir brotes de resistencia y diversificación política, en esta época de refundación de las identidades en un contexto de globalización neoliberal.

La autora desmenuza de manera amable para el lector, la historia de la comunidad; a partir de su trabajo se logra entender la complejidad de una comunidad indígena en un país como el nuestro y a lo largo de casi un siglo. Las referencias que nos presenta en el capítulo "Ser de Tzo?onthal", van desde los mecanismos de re-nombramiento a través del bautizo de los indios de la Colonia, con toda la connotación simbólica que ello conllevó, hasta la explicación del sistema de gobierno indígena existente a principios del siglo XX, "...donde se gestó el cacicazgo que dominaría al pueblo..." durante cuarenta años.

De igual manera, el lector entiende cómo instituciones como la educación, la dotación agraria, la acción indigenista, la iglesia católica, los agentes económi-

<sup>1</sup> María Cristina Renard, *Tzo?onthal, Los caminos de la tradición. Relaciones de poder y cultura política*, UACH y Plaza y Valdés, 1a. ed., México, 2005, 108 p.



cos que se fueron gestando, los partidos políticos, centrales campesinas, entre otras, poco a poco fueron mermando el sistema normativo indígena, entendido éste como un mecanismo de distribución del poder político y de la riqueza en las comunidades.

Así, nos explica la autora, a finales de los años cuarenta:

...en lo político no había distribución del poder ya que siempre se reelegían los caciques y sus allegados, mientras que en lo económico existían mecanismos de acumulación que ningún sistema de cargos nivelaba. No obstante aun disminuidos en su poder y legitimidad, y sujetos al grupo dominante, los cargos sobrevivieron tanto en la jerarquía religiosa, confirmando la identidad de los pobladores de Tzo'onthal en relación con su pasado y con otras comunidades.

Más adelante, en el capítulo "Disensos y contrapoderes", nos presenta diferentes luchas de las organizaciones agrarias, de los maestros bilingües, de las religiones, de los barrios y las colonias, como muestras de oposición abierta a quienes acaparaban el poder del pueblo; que llevaron a que en los años ochenta se rompiera el monopolio político-religioso que había regido la vida de los habitantes de Tzo'onthal, y se abriera para ellos una diversidad de opciones políticas y religiosas, "...cuya existencia significaba la emergencia del individuo como actor social en el pueblo antaño corporado".

En "Al Asalto del Poder", se aborda cómo en el inicio de los años noventa, el pueblo se encontraba en una complejidad sociopolítica donde se presentaba un debate sobre la vida comunitaria: los caciques habían perdido el ayuntamiento, la estructura de cargos cívico-religiosos se había debilitado, el espíritu de servicio comunitario se encontraba desgastado, y el ayuntamiento constitucional se iba consolidando.

"El zapatismo dio valor a la oposición de Tzo'onthal". A la complejidad del municipio, se sumó el movimiento

cívico que se generó en todo Chiapas a raíz del levantamiento zapatista. En este "pueblo donde se acostumbra a poner fin a las diferencias a balazos", antiguas contradicciones revivieron, la lucha por los espacios de poder, del municipio y la representación agraria, reanimó las contradicciones entre cabecera y barrios, priístas y perredistas, tradicionalistas, catequistas y protestantes.

Los cargos de antaño voluntarios se empezaron a pagar. Se acabaron las cooperaciones: el dinero para las fiestas salía del presupuesto de la presidencia, "...fue la llegada de 'las religiones y los partidos', lo que terminó con el sistema tradicional". La fragmentación se fue presentando en todos los terrenos sin tolerancia, ni pluralismo. A pesar de la tensión y distensión, "...la necesidad de convivir permitió cierta coexistencia entre las facciones". Finalmente, en "Los retos de la gobernabilidad indígena", se presentan los cambios que ha vivido, Tzo'onthal en el terreno de la justicia, en su situación económica y en la construcción de la autonomía de algunas colonias en los años recientes, que llevó a que éstas se alejaran de la vía electoral para avanzar en la refundación de un modelo de autogobierno en el seno de un municipio autónomo en rebeldía zapatista, lejos del clientelismo de las políticas estatales.

*Tzo'onthal Los Caminos de la Tradición. Relaciones de Poder y Cultura Política*, es un interesante trabajo cuya riqueza radica en que ilustra el proceso de construcción de sujetos autónomos en su contexto histórico, político y social, relacionándolos con las estructuras de poder local y regional.



FOTO Palmas en la fiesta de San Pedro Mártir



# rumborural

enero-abril 2006



pulso del **sector**

enero-abril 2006



**Numeralia sobre el PEF - PEC**

**2005 y 2006**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PEC DRS 2005,  
PROYECTO PEC DRS 2006 Y PEC DRS 2006. (pesos)\*

RAMO	PEC 2005 DOF	%	PPEF 2006 Sep	%	PEC 2006 DOF	%	PEC 2006 - PPEF 2006	PEC 2006 - PEC 2005
01 Poder Legislativo	34.700.000	0,02	5.000.000	0,00	26.600.000	0,02	21.600.000	-8.100.000
04 SEGOB					298.500.000	0,19	298.500.000	298.500.000
05 SRE	79.200.000	0,05	73.200.000	0,05	73.200.000	0,05		-6.000.000
06 SHCP	6.918.312.000	4,74	5.533.900.000	4,02	6.527.200.000	4,21	993.300.000	-391.112.000
08 SAGARPA	48.396.070.648	33,15	37.479.200.000	27,24	51.068.039.534	32,97	13.588.839.534	2.671.968.886
09 SCT	2.151.072.000	1,47	2.504.800.000	1,82	2.504.800.000	1,62		353.728.000
10 ECONOMÍA	1.016.405.280	0,70	487.400.000	0,35	888.750.000	0,57	401.350.000	-127.655.280
11 SEP	23.829.737.460	16,32	24.732.600.000	17,98	24.732.600.000	15,97		902.862.540
12 SALUD	9.327.484.500	6,39	12.268.400.000	8,92	12.268.400.000	7,92		2.940.915.500
14 STPS	74.646.000	0,05	75.900.000	0,06	75.900.000	0,05		1.254.000
15 SRA	4.856.148.000	3,33	2.868.800.000	2,09	4.445.340.000	2,87	1.576.540.000	-410.808.000
16 SEMARNAT	11.304.789.400	7,74	8.758.650.000	6,37	9.027.720.466	5,83	269.070.466	-2.277.068.934
19 IMSS	4.878.869.000	3,34	4.689.300.000	3,41	4.880.100.000	3,15	190.800.000	1.231.000
20 SEDESOL	17.447.630.000	11,95	17.222.000.000	12,52	17.222.000.000	11,12		-225.630.000
21 SECTUR	3.762.000	0,00	1.600.000	0,00	1.600.000	0,00		-2.162.000
31 TSA	574.200.000	0,39	578.700.000	0,42	578.700.000	0,37		4.500.000
33 APORT FED	15.081.300.000	10,33	20.296.300.000	14,75	20.296.300.000	13,10		5.215.000.000
Total general	145.974.326.288	100	137.575.750.000	100	154.915.750.000	100	17.340.000.000	8.941.423.712

**Fuente.** Elaboración CEDRSSA, con base en Proyecto de Decreto de 6 de Septiembre del 2005. SHCP. *Gaceta Parlamentaria* del 14 de noviembre del 2004. Cámara de Diputados. DOF 22 de Diciembre del 2005.

\*PEC DRS. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.



Foto: Liliam Jiménez



ANÁLISIS COMPARATIVO PEC DRS\* 2005, PROYECTO PEC DRS 2006 Y PEC DRS 2006  
COMPARACIÓN POR RAMO Y ORIENTACIÓN PRODUCTIVA O SOCIAL (Pesos corrientes)

RAMO	PEC 2005 DOF	%	PPEF 2006 Sep	%	PEC 2006 DOF	%	PEC 2006 - PPEF 2006	PEC 2006 - PEC 2005
<b>Productiva</b>	74.307.639.328	50,9	56.463.450.000	41,0	73.612.650.000	47,5	17.149.200.000	-694.989.328
01 Poder Legislativo	34.700.000	0,024	5.000.000	0,004	26.600.000	0,017	21.600.000	-8.100.000
04 SEGOB					298.500.000	0,2	298.500.000	298.500.000
06 SHCP	2.705.367.000	1,9	454.400.000	0,3	1.447.700.000	0,9	993.300.000	-1.257.667.000
08 SAGARPA	48.247.570.648	33,1	37.479.200.000	27,2	51.068.039.534	33,0	13.588.839.534	2.820.468.886
09 SCT	982.872.000	0,7	1.269.800.000	0,9	1.269.800.000	0,8		286.928.000
10 ECONOMÍA	1.016.405.280	0,7	487.400.000	0,4	888.750.000	0,6	401.350.000	-127.655.280
15 SRA	4.856.148.000	3,3	2.868.800.000	2,1	4.445.340.000	2,9	1.576.540.000	-410.808.000
16 SEMARNAT	11.152.289.400	7,6	8.655.650.000	6,3	8.924.720.466	5,8	269.070.466	-2.227.568.934
20 SEDESOL	1.074.625.000	0,7	786.700.000	0,6	786.700.000	0,5		-287.925.000
21 SECTUR	3.762.000	0,003	1.600.000	0,001	1.600.000	0,001		-2.162.000
33 APORT FED	4.233.900.000	2,9	4.454.900.000	3,2	4.454.900.000	2,9		221.000.000
<b>Social</b>	71.666.686.960	49,1	81.112.300.000	59,0	81.303.100.000	52,5	190.800.000	9.636.413.040
05 S R E	79.200.000	0,1	73.200.000	0,1	73.200.000	0,05		-6.000.000
06 SHCP	4.212.945.000	2,9	5.079.500.000	3,7	5.079.500.000	3,3		866.555.000
08 SAGARPA	148.500.000	0,1						-148.500.000
09 SCT	1.168.200.000	0,8	1.235.000.000	0,9	1.235.000.000	0,8		66.800.000
11 SEP	23.829.737.460	16,3	24.732.600.000	18,0	24.732.600.000	16,0		902.862.540
12 SALUD	9.327.484.500	6,4	12.268.400.000	8,9	12.268.400.000	7,9		2.940.915.500
14 STPS	74.646.000	0,1	75.900.000	0,1	75.900.000	0,05		1.254.000
16 SEMARNAT	152.500.000	0,1	103.000.000	0,1	103.000.000	0,1		-49.500.000
19 IMSS	4.878.869.000	3,3	4.689.300.000	3,4	4.880.100.000	3,2	190.800.000	1.231.000
20 SEDESOL	16.373.005.000	11,2	16.435.300.000	11,9	16.435.300.000	10,6		62.295.000
31 TSA	574.200.000	0,4	578.700.000	0,4	578.700.000	0,4		4.500.000
33 APORT FED	10.847.400.000	7,4	15.841.400.000	11,5	15.841.400.000	10,2		4.994.000.000
Total general	145.974.326.288	100	137.575.750.000	100	154.915.750.000	100	17.340.000.000	8.941.423.712

Fuente. Elaboración CEDRSSA, con base en Proyecto de Decreto de 6 de Septiembre del 2005. SHCP. *Gaceta Parlamentaria* del 14 de noviembre del 2004. Cámara de Diputados. DOF 22 de Diciembre del 2005.

\*PEC DRS. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

ANÁLISIS COMPARATIVO PEC DRS\* 2005, PROYECTO PEC DRS 2006 Y PEC DRS 2006  
COMPARACIÓN POR VERTIENTES DEL PEC DRS (Pesos corrientes)

VERTIENTES PEC	PEC 2005 DOF	%	PPEF 2006	%	PEC 2006 DOF	%	PEC 2006 DOF - PPEF 2006	PEC 2006 DOF - PEC 2005 DOF
Actividades Productivas	53.466.752.728	36,63	39.162.300.000	28,47	54.869.035.101	35,42	15.706.735.101	1.402.282.373
Aspectos Agrarios	4.072.365.000	2,79	2.920.800.000	2,12	3.694.600.000	2,38	773.800.000	-377.765.000
Condiciones Laborales	702.471.000	0,48	79.200.000	0,06	568.500.000	0,37	489.300.000	-133.971.000
Condiciones Sociales	58.770.950.960	40,26	62.245.800.000	45,24	62.245.800.000	40,18		3.474.849.040
Infraestructura Básica y Productiva	26.146.563.120	17,91	30.073.050.000	21,86	30.558.850.000	19,73	485.800.000	4.412.286.880
Medio Ambiente	2.815.223.480	1,93	3.094.600.000	2,25	2.978.964.899	1,92	-115.635.101	163.741.419
Total general	145.974.326.288	100	137.575.750.000	100	154.915.750.000	100	17.340.000.000	8.941.423.712

Fuente. Elaboración CEDRSSA, con base en Proyecto de Decreto de 6 de Septiembre del 2005. SHCP. *Gaceta Parlamentaria* del 14 de noviembre del 2004. Cámara de Diputados. DOF 22 de Diciembre del 2005.

\*PEC DRS. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

ANÁLISIS COMPARATIVO PEC DRS\* 2005, PROYECTO PEC DRS 2006 Y PEC DRS 2006  
COMPARACIÓN POR RAMO Y FUNCIÓN (Pesos corrientes)

RAMO Y FUNCION	PEC 2005 DOF	PPEF 2006	PEC 2006 DOF	PEC 2006 DOF - PPEF 2006	PEC 2006 DOF - PEC 2005 DOF
01 Poder Legislativo	34.700.000	5.000.000	26.600.000	21.600.000	-8.100.000
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	34.700.000	5.000.000	26.600.000	21.600.000	-8.100.000
04 SEGOB			298.500.000	298.500.000	298.500.000
Gobierno			298.500.000	298.500.000	298.500.000
05 SRE	79.200.000	73.200.000	73.200.000		-6.000.000
Alto Comisionado de las Naciones Unidas		1.200.000	1.200.000		1.200.000
Apoyo a Migrantes	25.200.000	22.300.000	22.300.000		-2.900.000
Apoyo para la repatriación de cadáveres a México	20.000.000	17.700.000	17.700.000		-2.300.000
Apoyos a las Mujeres, Niños y Niñas Migrantes en situación de maltrato	7.000.000	6.100.000	6.100.000		-900.000
Asistencia Jurídica Urgente a Mex EE.UU. y Def Condenados a Muerte	13.000.000	11.500.000	11.500.000		-1.500.000
Migrantes en Situación de Probada Indigencia		2.000.000	2.000.000		2.000.000
Protección al Migrante Mexicano y a la Campaña de Seguridad al Migrante	10.000.000	8.800.000	8.800.000		-1.200.000
Repatriación de Personas Vulnerables	4.000.000	3.600.000	3.600.000		-400.000
06 SHCP	6.918.312.000	5.533.900.000	6.527.200.000	993.300.000	-391.112.000
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)	4.212.945.000	5.079.500.000	5.079.500.000		866.555.000
Financiamiento y Seguro Rural	1.659.810.000	352.400.000	1.345.700.000	993.300.000	-314.110.000
INEGI	1.045.557.000	102.000.000	102.000.000		-943.557.000
08 SAGARPA	48.396.070.648	37.479.200.000	51.068.039.534	13.588.839.534	2.671.968.886
Alianza para el Campo	8.164.960.328	524.900.000	6.227.958.698	5.703.058.698	-1.937.001.630
Apoyos Directos a la Comercialización por Cosechas Excedentarias	6.757.287.200	9.701.100.000	9.134.289.534	-566.810.466	2.377.002.334
FAPRACC (Contingencias Climatológicas)	368.573.040		370.000.000	370.000.000	1.426.960
Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	2.545.090.000		1.992.941.302	1.992.941.302	-552.148.698
Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)	273.240.000		212.600.000	212.600.000	-60.640.000
Fondos Regionales de Combate a la Pobreza	99.000.000				-99.000.000
Gasto Operativo de la SAGARPA, Órganos y Entidades Coordinadas	11.405.006.880	10.472.700.000	14.490.750.000	4.018.050.000	3.085.743.120
PIASRE	597.643.200		485.800.000	485.800.000	-111.843.200
PROCAMPO	14.885.100.000	15.391.200.000	15.272.200.000	-119.000.000	387.100.000
Programa Apícola (PROAPI)	49.500.000				-49.500.000
Programa de Empleo Temporal	123.750.000				-123.750.000
Programa Ganadero (PROGAN)	1.707.750.000	1.209.300.000	1.919.900.000	710.600.000	212.150.000
Programa Pesquero (PROPESCA)	49.500.000				-49.500.000
Prom Protecc, Des, Acopio Abasto Semillas Mejor y Var Nativas Mex	123.750.000				-123.750.000
Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural	396.000.000				-396.000.000
Sistema Financiero Rural	849.920.000		781.600.000	781.600.000	-68.320.000
Subsector Pesca		180.000.000	180.000.000		180.000.000
09 SCT	2.151.072.000	2.504.800.000	2.504.800.000		353.728.000
Caminos Rurales	962.082.000	1.250.000.000	1.250.000.000		287.918.000
Programa de Empleo Temporal	1.168.200.000	1.235.000.000	1.235.000.000		66.800.000
Telefonía Rural	20.790.000	19.800.000	19.800.000		-990.000
Dragado (Sector Pesquero)					

ANÁLISIS COMPARATIVO PEC DRS\* 2005, PROYECTO PEC DRS 2006 Y PEC DRS 2006  
COMPARACIÓN POR RAMO Y FUNCIÓN (Pesos corrientes)

RAMO Y FUNCION	PEC 2005 DOF	PPEF 2006	PEC 2006 DOF	PEC 2006 DOF - PPEF 2006	PEC 2006 DOF - PEC 2005 DOF
<b>10 ECONOMÍA</b>	<b>1.016.405.280</b>	<b>487.400.000</b>	<b>888.750.000</b>	<b>401.350.000</b>	<b>-127.655.280</b>
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (para mujeres, jóvenes y avocados rurales)	49.500.000		36.100.000	36.100.000	-13.400.000
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	123.750.000	70.000.000	123.750.000	53.750.000	
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	669.240.000	358.900.000	558.900.000	200.000.000	-110.340.000
Incubadoras de Negocios para Jóvenes	49.500.000		36.100.000	36.100.000	-13.400.000
Microrregiones	68.880.240	13.600.000	53.900.000	40.300.000	-14.980.240
Programa Mujeres Campesinas (Apoyo a Proyectos de Mujeres)	24.750.000	24.800.000	50.000.000	25.200.000	25.250.000
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	30.785.040	20.100.000	30.000.000	9.900.000	-785.040
<b>11 SEP</b>	<b>23.829.737.460</b>	<b>24.732.600.000</b>	<b>24.732.600.000</b>		<b>902.862.540</b>
Educación Agropecuaria	3.902.976.900	3.946.700.000	3.946.700.000		43.723.100
Enciclopedia		1.902.900.000	1.902.900.000		1.902.900.000
Oportunidades	14.622.000.000	14.315.800.000	14.315.800.000		-306.200.000
Programa Educativo Rural	54.450.000	55.000.000	55.000.000		550.000
Programas de Desarrollo de Capacidades	5.250.310.560	4.512.200.000	4.512.200.000		-738.110.560
<b>12 SALUD</b>	<b>9.327.484.500</b>	<b>12.268.400.000</b>	<b>12.268.400.000</b>		<b>2.940.915.500</b>
Convenio PEC SAGARPA para los Ingenios Independencia, La Concepción y Santo Domingo	50.000.000				-50.000.000
Convenio PEC SAGARPA, Caña de Azúcar - FIRCO	22.300.000				-22.300.000
Hospital Oaxaca	251.559.000				-251.559.000
Oportunidades	3.208.800.000	3.287.700.000	3.287.700.000		78.900.000
Programas de Desarrollo de Capacidades	108.949.500	69.200.000	69.200.000		-39.749.500
Seguridad Social Jornaleros	289.476.000				-289.476.000
SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	5.396.400.000	8.911.500.000	8.911.500.000		3.515.100.000
<b>14 STPS</b>	<b>74.646.000</b>	<b>75.900.000</b>	<b>75.900.000</b>		<b>1.254.000</b>
Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas (SAEMLI)	59.895.000	70.400.000	70.400.000		10.505.000
Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos con Canadá (SAEMLE)	14.751.000	5.500.000	5.500.000		-9.251.000
<b>15 SRA</b>	<b>4.856.148.000</b>	<b>2.868.800.000</b>	<b>4.445.340.000</b>	<b>1.576.540.000</b>	<b>-410.808.000</b>
Conflictos y Conciliación Agraria	990.000.000	404.600.000	913.300.000	508.700.000	-76.700.000
Digitalización Archivo General Agrario	34.551.000	25.400.000		25.400.000	-9.151.000
Fomento y Organización Agraria	222.750.000		215.100.000	215.100.000	-7.650.000
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	396.000.000		302.740.000	302.740.000	-93.260.000
Fondo de Tierras	325.908.000	200.000.000	250.000.000	50.000.000	-75.908.000
Gasto Operativo de la SRA	764.676.000	704.400.000	704.400.000		-60.276.000
Joven Emprendedor Rural	118.800.000	50.000.000	50.000.000		-68.800.000
Modernización Catastro Rural	62.766.000	65.300.000	65.300.000		2.534.000
PROCEDE	500.742.000	426.700.000	426.700.000		-74.042.000
Procuraduría Agraria	524.898.000	609.800.000	609.800.000		84.902.000
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	495.000.000		500.000.000	500.000.000	5.000.000
Registro Agrario Nacional (RAN)	420.057.000	382.600.000	382.600.000		-37.457.000
<b>16 SEMARNAT</b>	<b>11.304.789.400</b>	<b>8.758.650.000</b>	<b>9.027.720.466</b>	<b>269.070.466</b>	<b>-2.277.068.934</b>
Áreas Naturales Protegidas	471.300.000	265.500.000	468.000.000	202.500.000	-3.300.000
Forestal	1.875.305.000	1.975.700.000	1.975.700.000		100.395.000
Infraestructura Hidroagrícola	5.108.873.920	2.637.250.000	2.637.250.000		-2.471.623.920
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)	217.554.480	219.400.000	219.400.000		1.845.520
Otros de Medio Ambiente	328.482.000	440.200.000	440.200.000		111.718.000
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	138.600.000	134.700.000	201.270.466	66.570.466	62.670.466

ANÁLISIS COMPARATIVO PEC DRS\* 2005, PROYECTO PEC DRS 2006 Y PEC DRS 2006  
COMPARACIÓN POR RAMO Y FUNCIÓN (Pesos corrientes)

RAMO Y FUNCION	PEC 2005 DOF	PPEF 2006	PEC 2006 DOF	PEC 2006 DOF - PPEF 2006	PEC 2006 DOF - PEC 2005 DOF
Programa de Empleo Temporal	103.000.000	103.000.000	103.000.000		
Programa de Vida Silvestre	68.607.000	42.400.000	42.400.000		-26.207.000
Programa Recuperación de Suelo Conservación D.F. (SEMARNAT)	99.000.000				-99.000.000
Programas de Desarrollo Regional Sustentable	113.058.000	16.700.000	16.700.000		-96.358.000
Programas Hidráulicos	2.731.509.000	2.923.800.000	2.923.800.000		192.291.000
SEMARNAT - CONACYT	49.500.000				-49.500.000
<b>19 IMSS</b>	<b>4.878.869.000</b>	<b>4.689.300.000</b>	<b>4.880.100.000</b>	<b>190.800.000</b>	<b>1.231.000</b>
Programa IMSS-Oportunidades (sin Salud Indígenas y sin Progresas)	4.617.093.000	4.689.300.000	4.689.300.000		72.207.000
Seguridad Social Cañeros. Convenio IMSS (Prod menos 3.5 Ha)	200.000.000		145.800.000	145.800.000	-54.200.000
Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS	61.776.000		45.000.000	45.000.000	-16.776.000
<b>20 SEDESOL</b>	<b>17.447.630.000</b>	<b>17.222.000.000</b>	<b>17.222.000.000</b>		<b>-225.630.000</b>
Adultos Mayores en Zonas Rurales	592.020.000	300.000.000	300.000.000		-292.020.000
Coinversión Social Ramo 20		94.400.000	94.400.000		94.400.000
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	17.325.000	20.700.000	20.700.000		3.375.000
Microrregiones	461.300.000	410.000.000	410.000.000		-51.300.000
Oportunidades	10.092.900.000	12.677.200.000	12.677.200.000		2.584.300.000
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	138.600.000	140.000.000	140.000.000		1.400.000
Programa de Empleo Temporal	148.500.000	150.000.000	150.000.000		1.500.000
Programa de Opciones Productivas	596.000.000	356.000.000	356.000.000		-240.000.000
Programa de Vivienda Rural	886.644.000	1.607.900.000	1.607.900.000		721.256.000
Programas Alimentarios	4.514.341.000	1.465.800.000	1.465.800.000		-3.048.541.000
<b>21 SECTUR</b>	<b>3.762.000</b>	<b>1.600.000</b>	<b>1.600.000</b>		<b>-2.162.000</b>
Ecoturismo y Turismo Rural	3.663.000	1.600.000	1.600.000		-2.063.000
Pesca Deportiva	99.000				-99.000
<b>31 TSA</b>	<b>574.200.000</b>	<b>578.700.000</b>	<b>578.700.000</b>		<b>4.500.000</b>
Gasto Operativo del Organismo	574.200.000	578.700.000	578.700.000		4.500.000
<b>33 APORT FED</b>	<b>15.081.300.000</b>	<b>20.296.300.000</b>	<b>20.296.300.000</b>		<b>5.215.000.000</b>
Aportaciones Federales		7.623.000.000	7.623.000.000		7.623.000.000
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	12.044.600.000	12.673.300.000	12.673.300.000		628.700.000
FORTAMUNN	3.036.700.000				-3.036.700.000
<b>Total general</b>	<b>145.974.326.288</b>	<b>137.575.750.000</b>	<b>154.915.750.000</b>	<b>17.340.000.000</b>	<b>8.941.423.712</b>

**Fuente.** Elaboración CEDRSSA, con base en Proyecto de Decreto de 6 de Septiembre del 2005. SHCP. *Gaceta Parlamentaria* del 14 de noviembre del 2004. Cámara de Diputados. DOF 22 de Diciembre del 2005.

\*PEC DRS. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.



pulso del **sector**

enero-abril 2006





## COMISIONES UNIDAS DEL SECTOR RURAL DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión	Presidente	Teléfono
Comisión de Agricultura y Ganadería	Dip. Cruz López Aguilar	56-28-13-00 Exts. 1260, 1255
Comisión de Asuntos Indígenas	Dip. Javier Manzano Salazar	56-28-13-00 Exts. 1425, 1607
Comisión de Desarrollo Rural	Dip. Miguel Luna Hernández	56-28-13-00 Exts. 5026, 1609
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Dip. Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán	56-28-13-00 Exts. 1759, 6417
Comisión de Pesca	Dip. Francisco Javier Obregón Espinoza	56-28-13-00 Exts. 5025, 1601
Comisión de Recursos Hidráulicos	Dip. Fernando Ulises Adame de León	56-28-13-00 Exts. 1823, 6222
Comisión de Reforma Agraria	Dip. Teofilo Manuel García Corpus	56-28-13-00 Exts. 5024, 6318
Comisión Especial de Ganadería	Dip. Gonzalo Alemán Migliolo	56-28-13-00 Exts. 2282, 2214
Comisión Especial de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar	Dip. Marco Antonio Torres Hernández	56-28-13-00 Exts. 3122, 3123
Comisión Especial del Café	Dip. Jorge Baldemar Utrilla Robles	56-28-13-00 Exts. 1275, 8255
Comisión Especial para el Campo	Dip. Rafael Galindo Jaime	56-28-13-00 Exts. 3130, 3128

Te invitamos a que consultes y comentes  
**nuestras publicaciones**



[cedrssa@congreso.gob.mx](mailto:cedrssa@congreso.gob.mx)  
[www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx)

**Que el saber sirva al campo**